

© Avrupa Konseyi/Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2012. Bu çeviri, Avrupa Konseyi'nin insan haklarına destek Fonu'nun desteğiyle hazırlanmıştır (www.coe.int/humanrightstrustfund). Mahkeme'yi bağlamamaktadır. Daha fazla bilgi için, bu belgenin sonunda bulunan yazarın telif hakkı ile ilgili kısmı okuyabilirsiniz.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

Demir ve Baykara/Türkiye – 34503/97

Karar 12.11.2008 [BD]

Madde 11

Madde 11–1

Dernek kurma özgürlüğü

Belediye memurlarının sendika kurmasının yasak olması ve bir toplu iş sözleşmesinin geriye dönük olarak iptal edilmesi: *İhlal*

Olaylar: Başvurucular Tüm Bel Sen sendikasının genel başkanı ve bu sendikanın bir üyesidir. 1990 yılında çeşitli belediyelerin memurları tarafından kurulan Tüm Bel Sen sendikası, üyelerinin istek ve dileklerini dile getirebilmek amacıyla demokratik sendikalaşmayı gerçekleştirmeyi amaç edinmiştir. 1993 tarihinde, Tüm Bel Sen ile bir belediye arasında, çalışanların ücret, ödenek ve sosyal hizmetleri dâhil söz konusu belediyedeki çalışma koşullarının tüm yönlerini kapsayan bir toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır. Belediyenin toplu iş sözleşmesinden doğan, özellikle mali, yükümlülükleri yerine getirmediği iddiasıyla, sendika Türk hukuk mahkemelerine başvurmuştur. Asliye hukuk mahkemesi Tüm Bel Sen'i haklı bulmuştur. Mahkeme, kamu görevlileri tarafından kurulan sendikalara toplu iş sözleşmesi yapma hakkı tanıyan hükümlerin ulusal yasada yer almamasına rağmen, Türkiye'nin de altına imza attığı ve Anayasa'ya göre kanun hükmünde olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmeler ışığında, bu eksikliğin kapatılabileceğine karar vermiştir. Ancak Yargıtay, Aralık 1995 tarihinde, yasada bu konuda özel bir hüküm bulunmamasından dolayı devlet memurlarının sendika kurmaları ve toplu iş görüşmesi hakkını kullanmalarının mümkün olmadığına karar vermiştir. Yargıtay, sendikanın kurulduğu tarihte yürürlükte olan mevzuatın, kamu görevlilerine sendika kurma hakkını tanımadığını belirtmiştir. Sonuç olarak, Yargıtay sendikanın tüzel kişilik statüsü kazanmadığına ve dolayısıyla dava açamayacağına karar vermiştir.

Sayıştay'ın belediye hesaplarını incelemesi sonucunda, Tüm Bel Sen üyeleri, iptal edilen toplu iş sözleşmesi uyarınca almış oldukları ek ücretleri geri ödemek zorunda kalmışlardır.

Hukuk: Madde 11 – *Belediye memuru olan başvurucuların sendika kurmaları:* 11. maddede sayılan silahlı kuvvetler, polis veya devlet idaresi mensuplarına uygulanan kısıtlamaların dar yorumlanması ve dolayısıyla söz konusu hakların “kullanılması”yla sınırlı olması gerekmektedir. Bu kısıtlamalar, örgütlenme hakkının özüne halel getirmemelidir. Bu tür kişilerin sendikal haklarına yönelik kısıtlamaların meşruiyetini ispat etmek ilgili devlete düşer. Ayrıca faaliyetleri devletin idare mekanizması ile alakası olmayan belediye

memurlarına, ilke olarak, “devlet idaresi mensupları” olarak muamele edilemez ve buna göre, bu temelde örgütlenme ve sendika kurma haklarında bir kısıtlamaya maruz bırakılamazlar.

Bu mülahazalar ilgili uluslararası belgelerin birçoğunda ve Avrupa devletlerinin uygulamalarında destek görür. Sonuç olarak, “devlet idaresi mensupları”, 11. maddenin kapsamı dışında değerlendirilemezler. Ulusal makamlar bunlara en fazla 11 § 2 madde uyarınca “meşru sınırlamalar” getirebilir. Öte yandan bu davada, Hükümet, başvurucların yerine getirdikleri görevlerin niteliği itibarıyla bu kişilerin nasıl, 11 § 2 maddesinin kısıtlamalarına tabi “devlet idaresi mensupları” olarak değerlendirilmeleri gerektirdiğini ortaya koyamamıştır. Dolayısıyla, başvuruclar meşru olarak 11. maddeye dayanabilirler.

Bu davada yetkililerin eylemleri ya da eylemsizliklerinin bir arada belirleyici olmasından dolayı, bu dava, başvuruların 11. madde ile güvence altına alınan haklarına devletin müdahalesi açısından incelenebileceği gibi, devletin, başvuruların bu haklardan yararlanabilmelerini sağlama pozitif yükümlülüğünü yerine getirmemesi açısından da incelenebilir. AİHM, davanın bu bölümünün, başvurucların haklarına bir müdahale olup olmadığı açısından incelenmesini tercih etmektedir, ancak bunu yaparken devletin pozitif yükümlülüklerini de dikkate alacaktır.

Bu davada, olayların olduğu dönemde uygulandığı şekliyle Türk hukukunun, devlet memurlarına getirdiği sendika kurma yasağının acil bir toplumsal ihtiyaç olduğu hususu ispatlanmamıştır. O dönemde, memurların sendika kurma ve bu sendikalara katılma hakları gerek evrensel gerekse bölgesel çaptaki uluslararası hukuk belgeleri tarafından tanınmıştı. Memurların sendikalaşma hakları genellikle tüm Avrupa Konseyi üyesi devletlerde de tanınmıştı. Türkiye, söz konusu tarihte, devlet görevlilerinin sendika kurma hakkını uluslararası düzeyde teminat altına alan ana metin olan 87 no’lu ILO Sözleşmesi’ni imzalamıştı ve bu belge, Türk Anayasası uyarınca, iç hukukta doğrudan uygulanabilir nitelikteydi.

Ayrıca Türkiye, bunun ardından kaydedilen uygulamalarında (Anayasa değişikliği ve yargı organlarının kararları), memurlara örgütlenme hakkı tanınması yönündeki iradesini teyit etmiştir. Bundan başka, Türkiye, 2000 yılında, söz konusu hakkı tanıyan iki Birleşmiş Milletler belgesini imzalamıştır. Uluslararası hukuktaki bu gelişmelere rağmen, Türk yetkilileri, temelde iki sebepten dolayı, o dönemde, başvuruclara sendika kurma hakkı sağlamamıştır: Türk yasama organı, 1993 yılında 87 no’lu ILO Sözleşmesi’nin Türkiye tarafından imzalanmasından sonra, bu hakkın uygulanmasını düzenleyen kanunu yürürlüğe koyduğu 2001 yılına kadar atalet içinde kalmıştır. Bu geçiş döneminde, Yargıtay uluslararası gelişmeleri kendine kılavuz alan asliye hukuk mahkemesi tarafından teklif edilen çözümü reddetmiş ve tüzel kişiliklerin kurulmasına ilişkin ulusal mevzuatı kısıtlayıcı ve şekilci bir şekilde yorumlamıştır.

Böylece, Yargıtay’ın kısıtlayıcı yorumu ve yasama organının 1993 ve 2001 yılları arasında herhangi bir girişimde bulunmaması, birlikte, devletin başvuruclara sendikal haklarının kullanılmasını sağlama yükümlülüğünü yerine getirmesini engellemiştir. Bu durum demokratik bir toplumda gerekli değildi.

Sonuç: İhlal (Oybirliğiyle).

Tüm Bel Sen sendikasıyla idare arasında imzalanan ve iki yıl boyunca uygulanan toplu iş sözleşmenin iptali: 11. maddede muhafaza edilen sendika kurma hakkının esasına ilişkin içtihadın gelişiminde iki yol gösterici ilke dikkat çekmektedir: İlk olarak, AİHM, ilgili devlet

tarafından kendi takdir payı içinde sendika özgürlüğünü güvence altına almak amacıyla alınan tedbirlerin bütününe dikkate almaktadır; ikinci olarak, AİHM, sendika özgürlüğünün temel unsurlarını etkileyen kısıtlamaları kabul etmemektedir ki bu unsurlar olmadan sendika özgürlüğü özünden yoksun kalır. Bu iki ilke çelişkili değil; birbirleriyle ilişkilidir. Bu ilişki, söz konusu sözleşmecî devletin, 11. maddeye uyumu sağlamak amacıyla hangi önlemin alınacağına karar vermek konusunda esas itibarıyla özgür olmasıyla beraber, AİHM içtihadı tarafından asli olarak kabul edilen unsurları dikkate alma yükümlülüğünü taşımakta olduğu anlamına gelmektedir.

Mevcut AİHM içtihadında, sendikal haklara ilişkin şu temel unsurlar tespit edilebilir: Sendika kurma ve sendikaya katılma hakkı, sendika tekelleri kurulmasına yönelik anlaşmalar yapılması yasağı ve sendikanın üyeleri adına söyleyeceklerini dinlemesi için işvereni ikna etmeye çalışma hakkı. Bu liste nihai değildir. Aksine, işçi–işveren ilişkilerindeki gelişmelere bağlı olarak gelişmeye açıktır. Bu bağlamda, haklara getirilen kısıtlamalar, insan haklarının somut ve etkili bir şekilde korunmasını sağlayacak şekilde dar yorumlanmalıdır.

İşverenle toplu görüşme yapma hakkına gelince, AİHM, hem uluslararası hem de ulusal çapta iş hukuku alanında kaydedilen gelişmeleri ve sözleşmecî devletlerin bu konulardaki uygulamalarını dikkate alarak, işverenle toplu görüşme yapma hakkının, esas itibarıyla, 11. maddede ortaya konan “çıkartılarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkının” temel unsurlarından biri haline geldiğini, ancak devletlerin sistemlerini, gerekli gördükleri takdirde temsil kabiliyeti yüksek sendikalara özel statü tanıyacak şekilde, düzenlemekte serbest olduklarını değerlendirmiştir. Bu hakların kullanılmasında “devlet idaresi mensupları” – ancak somut davada başvurucular bu sınıflandırmaya dâhil değildir – üzerinde uygulanması gerekebilecek “meşru sınırlamalar” saklı kalmak kaydıyla, çok özel durumlar dışında, diğer çalışanlar gibi devlet memurları da bu haklardan yararlanmalıdırlar.

Tüm Bel Sen sendikası, olayların meydana geldiği dönemde, işveren idareyle toplu görüşme yapma hakkından faydalanıyordu. Bu hak, AİHS’nin 11. maddesi tarafından söz konusu sendikaya tanındığı gibi, sendikal faaliyetlerde bulunma hakkının temel unsurlarından birini oluşturuyordu. Böylece, toplu görüşmeleri müteakip, işveren ile Tüm Bel Sen sendikası arasında toplu iş sözleşmesi yapılmış, iki yıl süreyle belirli bazı mali hükümler dışında belediye'deki tüm işçi–işveren ilişkilerini düzenlemiş olan bu sözleşme, söz konusu sendika için üyelerinin çıkarlarını iyileştirmek ve korumak için temel bir yol oluşturmuştur. Türkiye tarafından imzalanmış olan uluslararası çalışma sözleşmeleri hükümlerini uygulamaya koyacak gerekli mevzuatın bulunmaması ve Yargıtay’ın bu eksikliğe dayalı olarak verdiği ve fiiliyatta söz konusu toplu iş sözleşmenin geçmişe dönük olarak iptali ile sonuçlanan Aralık 1995 tarihli kararı, başvuranların sendikal özgürlüklerine müdahale oluşturmuştur.

Ayrıca, olayların meydana geldiği dönemde, birtakım unsurlar, belediye memurları olan başvuranların toplu görüşme hakkını ve dolayısıyla idareyi toplu iş sözleşmesi yapmaya ikna etme hakkını reddetmenin “acil bir sosyal ihtiyaç”a cevap vermediğini gösteriyordu. İlk olarak, devlet memurlarının, esas itibarıyla, toplu görüşme hakkı hem evrensel hem de bölgesel olmak üzere uluslararası hukuk belgeleri ve Avrupa Konseyi’ne üye devletlerin çoğunluğu tarafından tanınmıştı. İkinci olarak, Türkiye, işçilerin toplu görüşme ve toplu iş sözleşmesi yapma haklarını uluslararası açıdan koruyan başlıca yasal metin olan ve başvuru'cuların sendikasına uygulanabilen 98 sayılı ILO Sözleşmesi’ni imzalamıştı.

AİHM, toplu iş sözleşmesinin geriye dönük olarak iptalinin “demokratik toplumda gerekli” olmadığı sonucuna varmıştır.

Sonuç: İhlal (Oybirliğiyle).

Madde 41 – Tüm Bel Sen sendikasının temsilcisi Bayan Baykara'ya, manevi zarar için ve sendikaya transfer edilmek üzere 20 000 EUR; Kemal Demir'e tüm tazminat başlıkları karşılığı 500 EUR ödenmesine karar verilmiştir.

© Avrupa Konseyi/Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2012.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin resmi dilleri Fransızca ve İngilizce'dir. Bu çeviri, Avrupa Konseyi'nin insan haklarına destek Fonu'nun desteğiyle hazırlanmıştır (www.coe.int/humanrightstrustfund). Mahkeme'yi bağlamamaktadır ve Mahkeme, kalitesi konusunda herhangi bir sorumluluk kabul etmemektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarının veritabanı olan HUDOC üzerinden (<http://hudoc.echr.coe.int>) veya HUDOC'un bildirdiği başka veritabanları üzerinden yüklenebilir. Davanın isminin tamamen yazılması, yukarıdaki telif hakkıyla ilgili ifadelerin kullanılması ve insan haklarına destek Fonu'na referans yapılması şartıyla ticari olmayan amaçlarla kullanılabilir. Bu çevirinin tamamını veya bir kısmını ticari amaçlarla kullanmak isteyen herkesin, bu durumu belirtilen adrese bildirmesi rica olunur: publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante: publishing@echr.coe.int.