



AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ

ÜÇÜNCÜ DAİRE

ENERJİ YAPI-YOL SEN -TÜRKİYE DAVASI

(Başvuru no:68959/01)

KARARIN ÖZET ÇEVİRİSİ

STRAZBURG

21 Nisan 2009

İşbu karar AİHS'nin 44/2 maddesinde belirtilen koşullar çerçevesinde kesinleşecektir. Şekli düzeltilmelere tabi olabilir.

USUL

Türkiye Cumhuriyeti Devleti aleyhine açılan (68959/01) no'lu davanın nedeni (T.C. Devleti'nin bir sendikası olan) Enerji-Yapı Yol Sen'in (başvuran) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne 1 Eylül 2000 tarihinde İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına ilişkin Sözleşme'nin (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi - AİHS) 34. maddesi uyarınca yapmış oldukları başvurdur.

Başvuran, Ankara Barosu avukatlarından Şahbaz Başel tarafından temsil edilmektedir.

OLAYLAR

I. DAVANIN KOŞULLARI

Başvuran, tapu kadastro, enerji, altyapı hizmetleri ve yol yapımı konularında faaliyet gösteren bir memur sendikasıdır. 1992 yılında kurulan sendikanın merkezi Ankara'da bulunmaktadır.

13 Nisan 1996 tarihinde, Başbakanlık Personel Genel Müdürlüğü, 1996/21 sayılı bir genelge yayımlamıştır.

“(...) Bütün bu çalışmaların (kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda Türk mevzuatının aralarında AİHS'nin de bulunduğu uluslar arası sözleşmelerle uyumu) sürdürülmesi devam ederken ve henüz kamu görevlilerinin bu husustaki hukuki durumları açıklığa kavuşmamış iken ve kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların katılması hukuki statülerini belirleyen mevzuatla yasaklanmış olmasına rağmen, toplu iş bırakma ve iş yavaşlatma eylemi hazırlıkları yapıldığı yolunda bilgiler alınmıştır.

(...) devlet otoritesinin zarar görmemesi, kamu güvenliğinin sağlanması, hizmetin aksamaması ve memurların suça yönelmemesi bakımından;

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan çalışan memurların, yukarıda belirtilen mahiyetteki toplantı ve eylemlere katılmaları, bağlı oldukları üst düzey yöneticiler tarafından önlenecek, mesai ve hizmetin devamlılığı sağlanacak, buna uymayanlar hakkında yasal işlem yapılacaktır. (...)”

Sözkonusu genelge, memurlara toplu sözleşme hakkı tanınması için Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu tarafından düzenlenen eylemlerden beş gün önce yayımlanmıştır.

Başvuran sendikanın yönetim kurulu üyeleri Cevat Kaya, Ataman Zengin ve Cengiz Faydalı grevlere ve 18 Nisan 1996 tarihli basın açıklamalarına katılmışlardır. Sonuç olarak, sözkonusu üyeler disiplin cezasına çarptırılmıştır.

Başvuran, sözkonusu genelgenin iptali istemiyle Danıştay'a başvuruda bulunmuştur.

24 Eylül 1996 tarihinde, Danıştay, sözkonusu başvuruyu reddetmiştir. Danıştay, ihtilafli genelgenin kamu görevlilerinin nasıl davranmaları gerektiği hakkındaki mevzuatın hatırlatılması ile ilgili olduğuna kanaat getirmiştir. Danıştay'a göre, ihtilaf konusu genelge icrai bir işlem niteliği taşımamaktaydı ve yetkinin kötüye kullanıldığına dair bir şikayete konu olamazdı. Danıştay ayrıca dava konusu genelgenin başvuran sendikanın ve üyelerinin hukuki durumunda hiçbir surette değişiklik yapmadığına hükmetmiştir.

Başvuran, 24 Eylül 1996 tarihli karara karşı temyiz başvurusunda bulunmuştur.

2 Temmuz 1999 tarihinde, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu itiraz edilen kararın bütün hükümlerini onamıştır.

21 Ocak 2000 tarihinde, Danıştay, karar düzeltme talebini reddetmiştir.

1 Mart 2000 tarihinde, 21 Ocak 2000 tarihli karar başvuranın avukatına tebliğ edilmiştir.

HUKUK

Başvuran, 1996/21 sayılı genelge ile sendika özgürlüğü hakkının ihlal edildiği kanaatindedir. Bu bağlamda başvuran, AİHS'nin 11. maddesine atıfta bulunmaktadır.

Hükümet, sözkonusu iddiaya karşı çıkmaktadır.

A. Müdahalenin mevcudiyeti

AİHM, 31 Ocak 2008 tarihli kabuledilebilirliğe ilişkin kararında, başvuranın mağdur sıfatı bulunmadığına ilişkin Hükümet'in ön itirazının esasa eklenmesine karar vermiştir.

Başvuran, toplu eylemler ve gösteriler çerçevesinde memurlara ulusal greve katılmayı yasaklayan itiraz konusu genelgenin, sendika özgürlüğü hakkını kullanmasına yönelik bir müdahale olduğunu ileri sürmektedir.

Hükümet, söz konusu genelgenin hiçbir şekilde başvurayı etkilemediği görüşündedir. Hükümet, yasal düzenlemeleri hatırlatmakta ve sözkonusu genelgenin ilgilinin yasal faaliyetlerini yürütmesine engel olmadığını savunmaktadır. Hükümet, sonuç olarak, AİHS'nin 11. maddesi uyarınca başvuranın sendika hakkını kullanmasına yönelik hiçbir müdahalenin bulunmadığı kanaatindedir.

AİHM, AİHS'nin 34. maddesi uyarınca başvuruda bulunabilmek için, bir kişinin, bir sivil toplum örgütünün ya da şahıs grubunun "AİHS'de tanınan hakların ihlalden mağdur" olduğunu ileri sürebilmesi gerektiğini hatırlatmaktadır. Bir ihlalden mağdur olduğunu ileri sürebilmek için, bir kişinin ihtilaflı tedbirin etkilerine doğrudan maruz kalması gerekmektedir (*İrlanda-Birleşik Krallık*, 18 Ocak 1978 tarihli karar; *Eckle-Almanya*, 15 Temmuz 1982 tarihli karar; *Klass ve diğerleri-Almanya*, 6 Eylül 1978 tarihli karar). Böylece AİHS, AİHS'de tanınan hakların yorumlanması için *actio popularis*'e imkan tanımamaktadır; AİHS ayrıca, kişilerin, sonuçlarına doğrudan maruz kalmadıkları bazı iç hukuk tedbirlerini, sırf AİHS'yi ihlal ettiklerini düşündükleri için şikayet etme izni de vermemektedir (*Norris-İrlanda*, 26 Ekim 1988 tarihli karar).

Öte yandan, kovuşturma korkusuyla tutumunu değiştirmeye zorlandığı (*Norris; Bowman-Birleşik Krallık*, başvuru no: 24839/94) veya mevzuatın etkilerine doğrudan maruz kalma riski taşıyan bir grubun içerisinde yer aldığı durumda (*Burden-Birleşik Krallık*, başvuru no: 13378/05, 29 Nisan 2008; *Johnston ve diğerleri-İrlanda*, 18 Aralık 1986; *Open Door ve Dublin Well Woman- İrlanda*, 29 Ekim 1992 tarihli karar) kendisine yönelik bir uygulama olmasa da kişi, yasanın haklarını ihlal ettiğini öne sürebilir.

Mevcut davada AİHM, sözkonusu prensiplerin ışığında, başvuran sendikanın ihtilaflı genelgenin etkilerine doğrudan maruz kaldığı ve sonuç olarak, sendika özgürlüğü hakkına yönelik bir müdahaleden dolayı mağdur olduğunu ileri sürebileceği kanaatindedir. Zira AİHM, 1996/21 sayılı genelgenin memurlara toplu sözleşme hakkının tanınması için Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu tarafından düzenlenen eylemler çerçevesindeki ulusal bir greve memurların katılmalarını yasakladığını gözlemlemektedir. Sözkonusu greve katılanlar disiplin cezalarına çarptırılmıştır. Oysa AİHS'nin gerektirdiği, AİHS'nin 11. maddesine ters düşmeyecek koşullarda, yasal düzenlemenin, sendikalara, üyelerinin çıkarlarını savunmak için mücadele etme imkanı tanınmasıdır (*Schmidt ve Dahlström – İsveç*, 6 Şubat 1976; *Belçika Ulusal Polis Sendikası- Belçika*, 27 Ekim 1975; *İsveç Lokomotif Sürücüler Sendikası-İsveç* 6 Şubat 1976). Bir sendikaya sesini duyurma imkanı sağlayan grev, sendika üyelerinin çıkarlarının korunmasında üyeler açısından önemli bir unsurdur (*Schmidt ve Dahlström*). AİHM, ILO'nun denetim organları tarafından, grev hakkının, sendika özgürlüğü ve sendikalaşma hakkının korunmasına ilişkin ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesi ile güvence altına alınan sendikal örgütlenme hakkının ayrılmaz bir parçası olarak kabul edildiğini kaydetmektedir (AİHM tarafından AİHS dışında dikkate alınan uluslararası hukuk unsurları için bkz, *Demir ve Baykara*). AİHM, Avrupa Sosyal Şartı'nın da grev hakkını, toplu görüşme hakkının etkin işleyişini sağlamaya yönelik bir yöntem olarak kabul ettiğini hatırlatmaktadır. Bu itibarla, AİHM, Hükümet'in ön itirazını reddetmektedir.

B. Müdahalenin yerindeliği

“Yasa ile öngörüldüğü”, AİHS'nin 11. maddesinin 2. paragrafı uyarınca bir veya birden çok meşru amaç izlediği ve sözkonusu amaçlara ulaşmak için “demokratik bir toplumda” gerekli olduğu ortaya konmadığı sürece böyle bir müdahale AİHS'nin 11. maddesini ihlal etmektedir.

1. “Yasa ile öngörülme”

AİHM, “yasa ile öngörülme” ifadesinin öncelikle ihtilaf konusu müdahalenin iç hukukta dayanağı olmasını gerektirdiğini, “yasa” terimini şeklen değil özü itibarıyla algıladığını ve yasa terimine yetkili merciler tarafından yasayla kendilerine verilen yetkiye dayanarak düzenlenen “yasalardan alt” düzeydeki metinleri de eklediğini hatırlatmaktadır (*Frérot-Fransa*, başvuru no: 70204/01, 12 Haziran 2007; *Lavents-Letonya*, başvuru no: 58442/00, 28 Kasım 2002).

AİHM, mevcut davada, kural koyucu yetkinin uygulanması sonucu ortaya çıkan 1996/21 sayılı genelgenin ihtilaflı müdahalenin yasal temelini oluşturduğu kanaatindedir.

2. “Meşru Amaç”

AİHM bu başvurudaki müdahalenin AİHS'nin 11/2 maddesinde yer alan meşru bir amacı izlediğinden şüphe etmektedir. AİHM bununla birlikte böylesi bir müdahalenin gerekliliği hususunda vardığı netice çerçevesinde bu sorunu incelemeyi gerekli görmemektedir (*Urcan ve diğerleri-Türkiye*, başvuru numaraları: 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 ve 23676/04, 1 7 Temmuz 2008).

3. “Demokratik bir toplumda gereklilik”

Belçika Ulusal Polis Sendikası- Belçika ve Schmidt ve Dahlström kararlarına atıfta bulunarak Hükümet, AİHS'nin 11. maddesinin sendikalara Devlet tarafından belli bir muamele yapılmasını güvence altına almadığını, Sözleşme'nin devlete getirdiği yükümlülüğün, devletin uygun gördüğü imkanlarla, sendikaların üyelerinin çıkarlarının korumak için mücadele etmelerine imkan tanımak olduğunu belirtmektedir. Hükümet'e göre, ihtilafli genelge, AİHS'nin 11/2 maddesi uyarınca, yürürlükteki bir mevzuatın uygulanmasına ilişkin bir hatırlatmaydı. Ayrıca Hükümet, 10 Aralık 2002 tarihinde, 2001/53 sayılı genelge ile memurların toplu sözleşme haklarını kullanma koşullarını belirleyen 4688 sayılı yasa uyarınca 1996/21 sayılı genelgenin yürürlükten kaldırıldığını hatırlatmaktadır.

Başvuran, görüşlerini yinelemekte ve Hükümet'in iddialarına karşı çıkmaktadır. Başvurana göre, itiraz edilen genelge, grevleri yasaklayarak sendikal özgürlüğünü kullanmasına orantısız kısıtlamalar getirmiştir.

Devletler bakımından AİHS'nin 11. maddesinden kaynaklanan pozitif ve negatif yükümlülüklerle ilişkin genel ilkeler ile ilgili olarak AİHM, *Demir ve Baykara* kararında ortaya koyduğu içtihadına atıfta bulunmaktadır. İşbu davada sözkonusu ilkelerin uygulanmasına ilişkin olarak, AİHM, ihtilaf konusu genelgenin, memurlara toplu sözleşme hakkının tanınması için Kamu Emekçileri Sendikası tarafından düzenlenen eylemlerden beş gün önce, devlet memurlarının sendika hakkı konusunda Türk mevzuatını uluslararası sözleşmelere uygun hale getirme çalışmalarının sürdüğü bir sırada ve devlet memurlarının hukuki statülerinin belirsiz olduğu bir zamanda kabul edildiğini gözlemlemektedir.

AİHM, grev hakkının mutlak bir niteliği olmadığını kabul etmektedir. Grev hakkı, bazı koşullara bağlı olabilir, sözkonusu hakka bazı kısıtlamalar getirilebilir. Dolayısıyla, sendikal özgürlük ilkesi Devlet adına yetki kullanan memurlara grev hakkı yasağı ile bağdaşabilir. Ancak, bazı memur kategorilerine grev yasağı getirilse bile (*mutatis, mutandis, Pellegrin-Fransa*, başvuru no: 28514/95) grev hakkının yasaklanması mevcut davadaki gibi genel olarak memurları veya Devlet'e ait ticari ve endüstriyel kuruluşlarda görev yapan işçileri kapsamaz. Grev hakkına getirilen yasal kısıtlamaların, kısıtlamaya konu memur kategorilerini mümkün olduğunca açık ve sınırlayıcı bir biçimde tanımlaması gerekmektedir. AİHM'nin görüşüne göre, mevcut davada, ihtilaf konusu genelge, AİHS'nin 11. maddesinin 2. paragrafında sıralanan amaçların gerekleri ile dengelenmeden tüm memurlara mutlak şekilde grev hakkını yasaklayan genel ifadelerle kalem alınmıştır. Ayrıca AİHM, dosyada, 18 Nisan 1996 ulusal eylem gününün yasaklandığına dair hiçbir bulgu bulunmadığını kaydetmektedir. Genelge ile sadece sözkonusu eylem gününe memurların katılımı yasaklanmaktaydı. Sözkonusu eyleme katılarak, başvuran sendikanın yönetim kurulu üyeleri yalnızca barışçıl toplanma özgürlüklerini kullanmıştır (*Ezelin-Fransa*, 26 Nisan 1991 tarihli karar). Dava konusu genelgeye dayanılarak sözkonusu kişiler disiplin cezasına çarptırılmıştır. AİHM, sözkonusu cezaların, üyelerinin çıkarlarını savunmak amacıyla eylemlere veya böyle bir greve katılmayı isteyen sendika üyeleri ve diğer kişiler açısından caydırıcı nitelik taşıdığı kanaatindedir (*Urcan ve diğerleri ve Karaçay-Türkiye* 27 Mart 2007 tarihli karar). AİHM, Hükümet'in demokratik bir toplumda dava konusu kısıtlamanın gerekliliğini ortaya koymadığını belirtmektedir.

Kendi incelemesini yapan AİHM, sözkonusu genelgenin kabulü ve uygulanmasının "zorlayıcı bir sosyal gereksinimi" karşılamadığı ve başvuran sendikanın AİHS'nin 11. maddesi ile tanınan hakları etkili bir şekilde kullanmasına yönelik orantısız bir müdahale oluşturduğu sonucuna ulaşmaktadır.

Bu itibarla AİHS'nin 11. maddesi ihlal edilmiştir.

II. AİHS'NİN 41. MADDESİNİN UYGULANMASI HAKKINDA

A. Tazminat

Başvuran, maddi veya manevi tazminat talebinde bulunmamıştır.

B. Yargılama masraf ve giderleri

Başvuran, AİHM önünde yapmış olduğu yargılama masraf ve giderler için 6.350 TL (yaklaşık 3.150 Euro) talep etmektedir. Söz konusu miktarın hesap dökümü şu şekildedir: avukatlık ücreti için 6.000 TL ve çeviri masrafları için 350 TL. Belge olarak başvuran, avukatlık ücret makbuzu ile çeviri ücreti faturasını sunmaktadır.

Hükümet, söz konusu miktarlara karşı çıkmaktadır.

AİHM içtihadına göre bir başvuran yargılama masraf ve giderlerinin geri ödemesini ancak gerçekliği, gerekliliği ve oranlarının makul yapısı ortaya konduğu sürece elde edebilir.

Mevcut davada sahip olduğu unsurları ve yukarıda sözü edilen kriterleri göz önüne alarak AİHM, tüm masraflar için başvurana 1.500 Euro ödenmesinin uygun olacağı kanaatindedir.

C. Gecikme faizi

Gecikme faizi Avrupa Merkez Bankası'nın marjinal kredi faizlerine uyguladığı orana üç puanlık bir artış eklenerek belirlenecektir.

BU GEREKÇELERE DAYALI OLARAK, AİHM, OYBİRLİĞİYLE,

1. AİHS'nin 11. maddesinin *ihlal edildiğine*;
2. a) AİHS'nin 44/2 maddesi gereğince kararın kesinleştiği tarihten itibaren üç ay içinde, miktara yansıtılabilecek her türlü vergiden muaf tutularak Savunmacı Devlet tarafından başvurana yargılama masraf ve giderleri için 1.500 Euro (bin beş yüz Euro) *ödenmesine*;
b) söz konusu sürenin bittiği tarihten itibaren ödemelerin yapılmasına kadar Hükümet tarafından, Avrupa Merkez Bankası'nın o dönem için geçerli olan faiz oranının üç puan fazlasına eşit oranda basit faiz *uygulanmasına*;
3. Adil tatmine ilişkin diğer tüm taleplerin *reddine*;

KARAR VERMİŞTİR.

İşbu karar Fransızca olarak hazırlanmış ve AİHM'nin iç tüzüğü'nün 77. maddesinin 2. ve 3. paragraflarına uygun olarak 21 Nisan 2009 tarihinde yazılı olarak bildirilmiştir.

