

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

BİRİNCİ BÖLÜM
KARAR

AVUKATLAR SENDİKASI BAŞVURUSU

Başvuru Numarası : 2018/27450

Karar Tarihi : 30/3/2023

Başkan : Hasan Tahsin GÖKCAN

Üyeler : Muammer TOPAL

Recai AKYEL

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

İrfan FİDAN

Raportör : Gülsüm Gizem GÜRSOY

Başvurucu : Avukatlar Sendikası

Temsilcisi : Sedef ÜNAL

Vekili : Av. Bedi YARAYICI

I. BAŞVURUNUN ÖZETİ

1. Başvuru, sendika hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

2. Başvurucu Sendika, e-Devlet sistemindeki sendika üyeliğinin "yalnızca işçilerin, ait oldukları iş kolunda olmak kaydıyla işçi sendikasına üye olabilmeleri" şeklinde düzenlendiğini belirtmiştir. Başvurucu, bu uygulamanın çalışan herkesin tüm sendikalara e-Devlet üzerinden üyeliğine imkân sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi için altyapı oluşturulması istemiyle idareye başvurmuştur. Başvuru zımnen reddedilmiştir. Bunun üzerine başvurucu, zımnen reddedilen işlemin iptali talepli dava açmıştır.

3. Başvurucu; dava dilekçesinde, sendika kurmak veya sendikaya üye olmak için çalışan olmanın yeterli olduğunu, serbest çalışan avukatlar için işçi/işveren ayrımının yapılmasının doğru olmadığını, avukatlığın serbest meslek olarak yapılmasının esas olduğunu belirterek idarenin zımnî ret işleminin iptal edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Bunun yanı sıra başvurucu, sendika üyeliği için işçi/işveren ayrımı yapılan 18/10/2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 2. ve 17. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğunu iddia ederek ilk derece mahkemesinin itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesine başvurmasını talep etmiştir.

4. Davanın görüldüğü Ankara 18. İdare Mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiştir. Gerekçeli kararda, 6356 sayılı Kanun'un 2. maddesinin üçüncü fıkrasının 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'na yollaması nedeniyle 4857 sayılı Kanun'da, bir iş

sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişinin işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişinin yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşların işveren olarak tanımlandığı belirtilmiştir. Kararda ayrıca bir avukat yanında, avukatlık ortaklığında veya avukatlık bürosunda 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 12. maddesi ve 4857 sayılı Kanun hükümlerine göre çalışan avukatların işgören (işçi) konumunda olduğu, yanında işgören çalıştıran avukat veya avukatlık ortaklığının da işveren statüsünü haiz olduğu belirtilmiştir. Kararın gerekçesinde; mevzuat hükümlerine göre işçi sayılanların işçi sendikalarına, işveren sayılanların ise işveren sendikalarına üye olabileceği, işçi veya işverenlerin aynı iş kolunda ve aynı zamanda birden çok sendikaya üye olamayacağı, sendikaya üye olabilmek için sendikanın kurulduğu iş kolunda fiilen çalışıyor olma şartının sağlanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

5. İlk derece mahkemesi kararı Bölge İdare Mahkemesi tarafından onanarak kesinleşmiştir. Başvurucu, süresi içinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

II. DEĞERLENDİRME

A. İlgili Hukuk

6. 6356 sayılı Kanun'un "Amaç" kenar başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"(1) Bu Kanunun amacı, işçi ve işveren sendikaları ile konfederasyonların kuruluşu, yönetimi, işleyişi, denetlenmesi, çalışma ve örgütlenmesine ilişkin usul ve esaslar ile işçilerin ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını belirlemek üzere toplu iş sözleşmesi yapmalarına, uyuşmazlıkları barışçı yollarla çözümlenmelerine, grev ve lokavta başvurmalarına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir."

7. 6356 sayılı Kanun'un "Tanımlar" kenar başlıklı 2. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"(1) Bu kanunun uygulanmasında;

...

(ğ) Sendika: İşçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşları,

...

ifade eder.

...

(3) Bu Kanunun uygulanması bakımından işçi, işveren ve işyeri kavramları 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununda tanımlandığı gibidir."

8. 6356 sayılı Kanun'un "Sendika üyeliği ve üyeliğin kazanılması" kenar başlıklı 17. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"(1) On beş yaşını dolduran ve bu Kanun hükümlerine göre işçi sayılanlar, işçi sendikalarına üye olabilir.

(2) Bu Kanun anlamında işveren sayılanlar, işveren sendikalarına üye olabilir.

(3) Sendikaya üye olmak serbesttir. Hiç kimse sendikaya üye olmaya veya olmamaya zorlanamaz. İşçi veya işverenler aynı işkolunda ve aynı zamanda birden çok sendikaya üye olamaz. Ancak aynı işkolunda ve aynı zamanda farklı işverenlere ait işyerlerinde çalışan işçiler birden çok sendikaya üye olabilir. İşçi ve işverenlerin bu hükme aykırı şekilde birden çok sendikaya üye olmaları hâlinde sonraki üyelikler geçersizdir.

...

(5) Sendikaya üyelik, Bakanlıkça sağlanacak elektronik başvuru sistemine e-Devlet kapısı üzerinden üyelik başvurusunda bulunulması ve sendika tüzüğünde belirlenen yetkili organın kabulü ile e-Devlet kapısı üzerinden kazanılır."

9. 4857 sayılı Kanun'un "Tanımlar" kenar başlıklı 2. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlara işveren... denir."

10. 1136 sayılı Kanun'un "Avukatlıkla birleşemiyen işler" kenar başlıklı 11. maddesi şöyledir:

"Aylık, ücret, gündelik veya kesenek gibi ödemeler karşılığında görülen hiçbir hizmet ve görev, sigorta üreticiliği, tacirlik ve esnaflık veya meslekin onuru ile bağdaşması mümkün olmayan her türlü iş avukatlıkla birleşemez."

11. 1136 sayılı Kanun'un "Avukatlıkla birleşebilen işler" kenar başlıklı 12. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Aşağıda, sayılan işler 11 inci madde hükmü dışındadır:

c) Özel hukuk tüzelkişilerinin hukuk müşavirliği ve sürekli avukatlığı ile bir avukat yazihanesinde ücret karşılığında avukatlık,"

12. 26/12/2015 tarihli ve 29574 sayılı Resmî Gazete yayımlanan Bir Avukat Yanında, Avukatlık Ortaklığında veya Avukatlık Bürosunda Ücret Karşılığında Birlikte Çalışan Avukatların Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmelik'in (Yönetmelik) "Amaç" kenar başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Bu Yönetmelik, bir avukat yanında, avukatlık ortaklığı veya avukatlık bürosunda, 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 12 nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi gereğince, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre çalışacak avukatların ve işveren avukatların uymaları gereken kuralları belirlemek amacıyla düzenlenmiştir."

13. Yönetmelik'in "Tanımlar" kenar başlıklı 4. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"ç) İşgören avukat: Bağımsız avukat niteliğini taşımakla birlikte, 1136 sayılı Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde, işveren avukatla akdettiği yazılı sözleşme ile üstlendiği işi yerine getiren avukatı,

d) İşveren avukat: Taraflar arasında imzalanacak yazılı sözleşme ile verilmesi kararlaştırılan sürekli hizmetten yararlanan ve hizmet karşılığında ücret ödeme yükümlülüğü başta olmak üzere ilgili mevzuattaki diğer yükümlülükleri üstlenmiş avukat ve/veya avukatlık ortaklığını, avukatlık yazıhanesini (avukatlık bürosunu),

...

ifade eder."

14. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), *Manole ve "Romanien Farmers Direct"/Romanya* (B. No: 46551/06, 16/9/2015) kararında, sadece işçiler ve memurların sendikal örgütler kurma hakkına sahip olması dolayısıyla serbest meslek sahibi çiftçilerin bu kapsam dışında tutulmasını sendika özgürlüğü yönünden incelemiştir.

i. Anılan karara konu olayda AİHM, sendika hakkına yönelik müdahalenin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 11. maddesi kapsamında meşru bir amaç güttüğünü yani sendikalar ile diğer örgütlenme türleri arasındaki yasal farkı koruyarak ekonomik ve sosyal düzenin korunmasını amaçladığını belirtmiştir (*Manole ve "Romanien Farmers Direct"/Romanya*, § 65).

ii. AİHM, serbest meslek sahibi başvuruçuların sendika kuramamalarına ilişkin kısıtlama bakımından devletin geniş bir takdir marjı olduğunu vurgulamıştır. Ancak bunun yanı sıra başvuruçuların sendika dışı örgütlenme özgürlüklerinin olduğunu, bu kişilerin kooperatifler ya da meslek birlikleri kurma haklarının bulunduğunun altını çizmiştir. AİHM, başvuruçuların kurabilecekleri herhangi bir derneğin, üyelerinin kolektif çıkarlarını kamu makamları önünde savunmak için gerekli ayrıcalıklardan yoksun olacağına ikna edecek hiçbir olgu olmadığına değinmiştir (*Manole ve "Romanien Farmers Direct"/Romanya*, §§ 70-72).

iii. AİHM, ulusal mevzuatın tarımsal ticaret örgütlerine üyelerinin çıkarlarını kamu makamları önünde savunmaları için gerekli hakları tanıdığını ve bu tür örgütlerin diğer tüm ekonomik sektörlerde olduğu gibi tarımda da çalışanlar ve kooperatif üyeleri için ayrılmış olan sendikalar şeklinde kurulmasına gerek olmadığını belirtmiştir. Sonuç olarak AİHM, başvuru sendikasının tescil edilmemesinin bu alanda ulusal makamlara tanınan takdir marjını aşmadığı ve bu nedenle orantısız olmadığı kanaatine ulaşmış ve Sözleşme'nin 11. maddesinin ihlal edilmediğine karar vermiştir (*Manole ve "Romanien Farmers Direct"/Romanya*, §§ 73-75).

B. Somut Olayın Değerlendirilmesi

15. Anayasa'nın "*Sendika kurma hakkı*" kenar başlıklı 51. maddesinin "*Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir.*" biçimindeki birinci fıkrasında *çalışanlar ve işverenlerin* sendika kurma hakkına sahip oldukları düzenlenmiştir. Aynı maddede sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şartların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu kapsamda avukatların sendika kurma ve bu sendikalara üye olmasına ilişkin şartlar 1136 sayılı Kanun kapsamında çıkarılan Yönetmelik ve diğer kanunların ilgili maddelerine atfla detaylı bir biçimde düzenlenmiştir.

16. Başvurucu; avukatların sendika üyeliğinde işçi/işveren ayrımı yapılmaması gerektiğini, bu yönüyle 6356 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (ğ) bendinde yer alan düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Anayasa Mahkemesi anılan kuralı, kuralda yer alan "bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla açılan iptal davasında daha önce incelemiştir. Anayasa Mahkemesinin yaptığı değerlendirmelerin eldeki başvuru ile ilişkili olan kısmı (AYM, E.2013/1,K.2014/161, 22/10/2014, §§ 24, 36-38) şöyledir:

"... Sendika hakkı, çalışanların ve çalıştıranların sadece istedikleri sendikaları kurmaları ve bunlara üye olmaları yolunda bir hakla sınırlı kalmamakta, aynı zamanda oluşturdukları tüzel kişiliklerin varlığının ve bu tüzel kişiliklerin kendine özgü faaliyetlerinin garanti altına alınmasını da içermektedir. Üyelerinin ekonomik, sosyal ve kültürel ortak menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulan sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının, iş uyumsuzluğu çıkarması, toplu görüşme ve toplu sözleşme yapması, grev ve lokavt kararı vermesi ve uygulaması da sendika hakkı kapsamında yer almaktadır.

... aynı işkolunda çalışanların benzer çalışma koşulları ve ortak çıkarları bulunduğu düşüncesinden hareketle, mesleki farklılıkları dikkate almaksızın bir işkolunda ya da endüstride çalışanların tümünü örgütleyen işkolu sendikalarına eğilim artmış ve bunun sonucunda işkolu sendikaları temel örgüt modeli haline gelmiştir. Haklar mücadelesinde etkili olabilme ve sonuç alabilmenin ancak güçlü bir sendika ile mümkün olabileceği, bunun ise daha fazla işçinin aynı sendikada örgütlenmesine bağlı olduğu düşüncesi, işkolu sendikacılığının gelişmesine yol açmıştır. Bu çerçevede, sendikaların işkolu esasına göre kurulacağını öngören kuralların, kamu düzenini sağlamak ve devam ettirmek, daha etkin ve daha güçlü bir sendikacılığı temin etmek için çıkarılmış olduğu anlaşılmaktadır. Zira mevcut sistem içerisinde güçlü yapılar haline gelen sendikalar işkolu esasına göre faaliyette bulunan sendikalar... getirilen sınırlamaların meşru temellere dayandığı, hakkın özünü zedelediği ve ölçsüz bir müdahale oluşturmadığı görülmektedir."

17. İşçi ve işveren sendikalarının farklı menfaatleri korumak ve geliştirmek amacıyla kurulmuş olması ve bunun doğal sonucu olarak kendine özgü faaliyetlerinin de farklılaşması işçi ve işverenlerin aynı sendika çatısı altında bulunmalarını anlamsız kılmaktadır. Bunun yanı sıra başvurucu Sendikanın sendika olarak örgütlenemediğine dair bir şikâyeti bulunmamaktadır. Ancak başvurucu, serbest çalışan avukatlar için işçi/işveren ayrımının yapılmasının doğru olmadığını, avukatlığın serbest meslek olarak yapılmasının esas olduğunu ve kurulacak sendikalarda da bunun esas alınması gerektiğini ileri sürmüştür.

18. Derece mahkemeleri 6356 sayılı Kanun'da iş kolu sendikacılığının benimsendiğini ve buradan hareketle işçi ve işverenlerin buldukları iş kollarındaki sendikalara üye olabileceklerinin düzenlendiğini, serbest çalışan avukatlar yönünden de bu ayrımın esas alınacağını belirtmiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de sendikaların iş kolu esasına göre kurulacağını öngören kuralların kamu düzenini sağlamak ve devam ettirmek, daha etkin ve daha güçlü bir sendikacılığı temin etmek için getirildiğini vurgulamıştır.

19. AİHM'in serbest meslek çalışanlarının sendika kuramamasına ilişkin değerlendirmelerine baktığımızda da serbest meslek sahipleri yönünden devletin sendikal örgütlenmeye izin vermemesi yönünden takdir hakkı bulunduğunu belirttiği görülmektedir. Ancak AİHM, burada serbest meslek sahiplerinin kooperatif, meslek birlikleri gibi diğer örgütlenme biçimlerine sahip olmaları hâlinde bu örgütler aracılığıyla üyelerinin kolektif çıkarlarını kamu makamları önünde savunabileceklerini değerlendirmiştir.

20. Eldeki başvuruda, 1136 sayılı Kanun doğrultusunda çıkarılan Yönetmelik'te avukatların hangi durumlarda işçi ve işveren olabilecekleri belirlenmiştir. Bu doğrultuda avukatlar işçi ve işveren olmalarına göre ancak ilgili iş kolunda yer alan sendikaya üye olabileceklerdir. Dolayısıyla avukatların sendika çatısı altında örgütlenebildikleri görülmektedir. O hâlde derece mahkemelerinin Anayasa ve ilgili mevzuat hükümlerini yorumlayarak, iş kolu sendikacılığı kapsamı dışında kalan meslek sendikacılığına yönelik sınırlamaları usul ve yasaya uygun bulmasında Anayasa'nın 51. maddesinde yer alan sendika hakkına ilişkin güvenceleri gözetmediği söylenemeyecektir.

21. Sonuç olarak başvurunun diğer kabul edilebilirlik koşulları yönünden incelenmeksizin *açıkça dayanaktan yoksun olması* nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir.

III. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Başvurunun, *açıkça dayanaktan yoksun olması* nedeniyle **KABUL EDİLEMEZ OLDUĞUNA**,

B. Yargılama giderlerinin başvuru üzerinde bırakılmasına 30/3/2023 tarihinde **OYBİRLİĞİYLE** karar verildi.