

# BİRİNCİ BÖLÜM

## KARAR

### HAYATİ AKTOP VE DİĞERLERİ BAŞVURUSU

**Başvuru Numarası** : 2014/4199

**Karar Tarihi** : 10/6/2015

**Başkan** : Burhan ÜSTÜN

**Üyeler** : Hicabi DURSUN

Erdal TERCAN

Hasan Tahsin GÖKCAN

Kadir ÖZKAYA

**Raportör Yrd.** : Derya ATAKUL

**Başvurucular** : 1. Hayati AKTOP

2. Kazım BAKIR

3. Ömer Faruk KARAMAN

4. Haluk HIZ

5. Nurcan UĞUR

6. Semih Caner DURU

7. Ahmet ÇAVUŞ

8. Mehmet GENÇER

9. Sibel SEYİS GÖRMÜŞ

10. Savaş KARAKAYA

**Vekilleri** : Av. Mustafa ERDOĞDU

Av. Havva AKDOĞAN

#### I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, üye olunan sendikanın aldığı karar doğrultusunda iki gün iş gelinmemesi nedeniyle verilen kınama cezasının, toplantı ve örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkindir.

#### II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru, 26/3/2014 tarihinde Mersin 1. İdare Mahkemesi vasıtasıyla yapılmıştır. İdari yönden yapılan ön incelemede başvurunun Komisyona sunulmasına engel bir durumunun bulunmadığı tespit edilmiştir.

3. Birinci Bölüm Birinci Komisyonunca, 27/1/2015 tarihinde, kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına, dosyanın Bölüme gönderilmesine karar verilmiştir.

4. Başvurucu Kazım Bakır tarafından yapılan 2014/4200 numaralı bireysel başvuru dosyası, başvurucu Ömer Faruk Karaman tarafından yapılan 2014/4201 numaralı bireysel başvuru dosyası, başvurucu Haluk Hız tarafından yapılan 2014/4203 numaralı bireysel başvuru dosyası, başvurucu Nurcan Uğur tarafından yapılan 2014/4204 numaralı bireysel başvuru dosyası, başvurucu Semih Caner Duru tarafından yapılan 2014/6684 numaralı bireysel başvuru dosyası, başvurucu Ahmet Çavuş tarafından yapılan 2014/9461 numaralı bireysel başvuru dosyası, başvurucu Mehmet Gençer tarafından yapılan 2014/12292 numaralı bireysel başvuru dosyası, başvurucu Sibel Seyis Görmüş tarafından yapılan 2014/13776 numaralı bireysel başvuru dosyası ve başvurucu Savaş Karakaya tarafından yapılan 2014/13825 numaralı bireysel başvuru dosyası ile başvurucu Hayati Aktop tarafından yapılan 2014/4199 numaralı bireysel başvuru dosyası, konu bakımından aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle birleştirilmiş, incelemeye 2014/4199 numaralı bireysel başvuru dosyası üzerinden devam edilmiştir.

5. Bölüm Başkanı tarafından 6/3/2015 tarihinde başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin birlikte yapılmasına karar verilmiştir.

6. Başvuru konusu olay ve olgular ile başvurunun bir örneği, görüş için Adalet Bakanlığına gönderilmiştir. Adalet Bakanlığının 16/3/2015 tarihli yazısında, başvuru hakkında görüş sunulmayacağı bildirilmiştir.

### **III. OLAY VE OLGULAR**

#### **A. Olaylar**

7. Başvuru formu ve ekleri ile başvuruya konu yargılama dosyası içeriğinden tespit edilen ilgili olaylar özetle şöyledir:

8. Başvurucular, Mersin ilinde öğretmen olarak görev yapan Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası (EĞİTİM-SEN) üyesi kamu görevlileridir.

9. EĞİTİM-SEN Yönetim Kurulunca, İlköğretim ve Eğitim Kanunu Tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Genel Kuruluna sevk edildiğinde, ülke genelinde, 28 ve 29 Mart 2012 tarihlerinde iki günlük iş bırakma eylemi yapılması kararı alınmıştır.

10. Başvurucular hakkında, bahsi geçen tarihlerde işe gelmediklerinden bahisle disiplin soruşturması açılmıştır.

11. Başvurucular, “28-29 Mart 2012 tarihlerinde mazeretsiz olarak göreve gelmedikleri” gerekçesiyle, geçmiş hizmetleri ve sicil durumları dikkate alınarak aylıktan kesmenin bir alt cezası olan kınama cezası ile cezalandırılmışlardır.

12. Başvurucuların, disiplin cezalarına karşı yapmış oldukları itirazlar, Mersin Valiliğinin 13/6/2012 tarihli kararları ile reddedilmiştir.

13. Başvurucuların söz konusu disiplin cezalarının iptali istemiyle açtığı davalarda, Mersin 2. İdare Mahkemesi, 2012 yılında verdiği kararlar ile disiplin cezaları verilmesine ve başvurucuların itirazlarının reddine dair işlemlerin iptaline hükmetmiştir. Mahkeme, anılan Sendikanın kararı doğrultusunda başvurucuların iş bırakma eylemine katıldıklarını, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) bu konuda verilmiş ihlal ve tazminat kararları bulunduğunu ve sendikal faaliyetin mazeret olarak kabul edilmesi

gerektiğini belirterek "özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek" fiilinin sübuta ermediği sonucuna varmıştır.

14. Davalı idarece itiraz kanun yoluna gidilmesi üzerine, Adana Bölge İdare Mahkemesi 2013 yılında verdiği kararlar ile İlk Derece Mahkemesi kararlarının bozularak kaldırılmasına ve davaların reddine karar vermiştir. Bölge İdare Mahkemesinin kararının ilgili kısmı şöyledir:

*"Bu durumda, kamu görevlilerinin, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin ve bu kapsamda özlük ve parasal haklarının, çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi, bu konulara dikkat çekilmesinin ve kamuoyu oluşturulmasının sağlanması amacıyla ve başka seçeneklerinin bulunmaması durumunda üyesi buldukları sendikaların aldıkları kararlar uyarınca iş bırakma eylemlerine katılmaları nedeniyle disiplin cezaları ile cezalandırılmalarının demokratik bir toplumda gerekli olduğundan söz edilemeyeceği anlaşılmakta ise de; uyumsuzluk konusu olayda davacının görevine gelmemesi nedeninin, İlköğretim ve Eğitim Kanunu teklifinin geri çekilmesini sağlamak, TBMM Genel Kurulunda görüşülerek yasalaşmasını engellemek olduğunun çekişmesiz olması karşısında dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır."*

15. Başvurucuların karar düzeltme talepleri, Adana Bölge İdare Mahkemesinin 2014 yılında verdiği kararlarla reddedilmiştir.

16. Adana Bölge İdare Mahkemesinin nihai kararları, başvuru Hayati Aktop, Kazım Bakır, Ömer Faruk Karaman, Haluk Hız ve Nurcan Uğur'a 6/3/2014 tarihinde, başvuru Semih Caner Duru'ya 25/4/2014 tarihinde, başvuru Ahmet Çavuş'a 30/5/2014 tarihinde, başvuru Mehmet Genç'er'e 11/7/2014 tarihinde, başvuru Sibel Seyis Görmüş ve Savaş Karakaya'ya 23/7/2014 tarihinde tebliğ edilmiştir.

17. Başvurucular Hayati Aktop, Kazım Bakır, Ömer Faruk Karaman, Haluk Hız ve Nurcan Uğur 26/3/2014 tarihinde, başvuru Semih Caner Duru 14/5/2014 tarihinde, başvuru Ahmet Çavuş 13/6/2014 tarihinde, başvuru Mehmet Genç'er 18/7/2014 tarihinde, başvuru Sibel Seyis Görmüş ve Savaş Karakaya 18/8/2014 tarihinde Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunmuşlardır.

## **B. İlgili Hukuk**

18. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı" kenar başlıklı 26. maddesi şöyledir:

*"Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip de Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır."*

19. 657 sayılı Kanun'un "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" kenar başlıklı 125. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*"Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:*

...

*C - Aylıktan kesme: Memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.*

*Aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:*

...

b) Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek,

...

20. 657 sayılı Kanun'un 135. maddesi şöyledir:

"Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir.

İtirazda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren yedi gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir.

İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorundadır.

İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler.

Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir."

21. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 22/5/2013 tarihli ve E.2009/63, K.2013/1998 sayılı ilâmının ilgili kısmı şöyledir:

...

Uyuşmazlıkta, davacının, üyesi bulunduğu sendikanın yetkili kurullarınca alınan karara uyarak 11/12/2003 tarihinde 1 gün göreve gelmeme eyleminin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C-b maddesi kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğinin tespiti önem taşımaktadır.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 90. maddesinin son fıkrasında; "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 07/05/2004 - 5170 S.K./7.mad) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." hükmü yer almıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Dernek kurma ve toplantı özgürlüğü"nü düzenlediği 11. maddesinde; herkesin asayiş bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahip olduğu, bu hakların kullanılmasının, demokratik toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlandırılacağı, bu maddenin, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel olmadığı kuralına yer verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 15/09/2009 tarihli, Kaya ve Seyhan - Türkiye kararında (application no. 30946/04); Eğitim-Sen üyesi öğretmenlere, 11/12/2003 tarihinde KESK'in çağrısına uyarak, parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısını protesto etmek üzere düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katılmaları nedeniyle 11/12/2003 tarihinde göreve gelmedikleri için uyarma cezası verilmesinin, her ne kadar bu ceza çok küçük olsa da, sendika

üyelerinin çıkarlarını korumak için meşru grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir nitelik taşıdığı, öğretmenlere verilen disiplin cezasının “acil bir sosyal ihtiyaca” tekâbül etmediği ve bu nedenle “demokratik bir toplumda gerekli” olmadığı sonucuna varmış, bunun sonucu olarak, bu davada, başvuranların AİHS’in 11. maddesi anlamında gösteri yapma özgürlüğünü etkili bir şekilde kullanma haklarının orantısız olarak çiğnendiği gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 11. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.

*Bu durumda, davacının, sendikal faaliyet gereği, 11/12/2003 tarihinde göreve gelme eyleminin özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek fiili kapsamında değerlendirilemeyeceği ve sendikal faaliyet kapsamında bir gün göreve gelmemek fiilinin mazeret olarak kabulü gerektiğinden, disiplin suçu teşkil etmeyen eylem nedeniyle davacıya 657 sayılı Kanun’un 125/C-b maddesi uyarınca aylıktan kesme cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemden hukuka uyarlık bulunmamıştır.*

...

#### **IV. İNCELEME VE GEREKÇE**

22. Mahkemenin 10/6/2015 tarihinde yapmış olduğu toplantıda, başvuru tarihli ve 2014/4199 numaralı bireysel başvuruları incelenip gereği düşünüldü:

##### **A. Başvurucuların İddiaları**

23. Başvurucular, üyesi oldukları Sendikanın tüm Türkiye’de yaptığı göreve gelme çağrısına katıldıklarını, ancak mazeretsiz olarak göreve gelmedikleri gerekçesiyle haklarında kınama cezası verilmesinin Anayasa’nın 36. maddesinde yer alan hak arama hürriyetine, Anayasa’nın 10. maddesinde yer alan eşitlik hakkına, Anayasa’nın 40. maddesinde yer alan etkili başvuru hakkına ve toplantı ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin diğer anayasal haklara aykırı olduğunu iddia etmişlerdir. Başvurucular, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (Sözleşme) 11. maddesine ve Avrupa Birliği Temel Hakları Şartı’nın 28. maddesine aykırı olarak cezalandırılmaları nedeniyle Anayasa’nın 90. maddesinin de ihlal edildiğini ileri sürmüşlerdir. Başvurucular ihlalin tespiti ile maddi ve manevi tazminata hükmedilmesini talep etmişlerdir.

##### **B. Değerlendirme**

###### **1. Kabul Edilebilirlik Yönünden**

24. Başvurucular, Anayasa’nın 10., 36., 40. ve 90. maddeleri ile toplantı ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin anayasal haklarının ihlal edildiğini iddia etmişlerdir.

25. Başvurucuların şikâyet ettiği koşullar ve şikâyetlerini dile getirme biçimleri dikkate alınarak bu şikâyetlerin Anayasa’nın 51. maddesi bağlamında incelenmesi gerekmektedir.

26. Başvurucuların, sendikal faaliyete katıldıkları gerekçesiyle cezalandırılmaları nedeniyle anayasal haklarının ihlal edildiğine ilişkin şikâyetleri açıkça dayanaktan yoksun değildir. Ayrıca başka bir kabul edilemezlik nedeni de bulunmadığı için başvurunun kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

###### **2. Esas Yönünden**

27. Başvurucular, olay tarihinde TBMM’de devam etmekte olan İlköğretim ve Eğitim Kanunu Tasarısı görüşmelerinin sonlandırılması ve Tasarı’nın geri çekilmesini sağlamak amacıyla, üyesi oldukları EĞİTİM-SEN Yönetim Kurulunun 28-29 Mart 2012

tarihlerinde tüm Türkiye’de iki günlük işe gelmeme eylemi yapılmasına karar verdiğini, söz konusu eyleme katılmaları nedeniyle haklarında disiplin cezası verilmesinin Anayasa’ya aykırı olduğunu ileri sürmüşlerdir. Başvurucular, AİHM’in daha önce benzer başvurularda ihlal kararı verdiğini, ayrıca Danıştayın da istikrar kazanmış içtihatlarında sendikal faaliyet kapsamında göreve gelmemesi fiilinin mazeret olarak kabul edildiğini hatırlatmışlardır. Bunlardan başka başvurucular, sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelmeyen sendika üyeleri hakkında disiplin cezası verilmemesi gerektiğini belirten 1999 tarihli Başbakanlık Genelgesi ile Milli Eğitim Bakanlığının 2012 tarihli yazısına da dayanmışlardır.

28. Başvurucular, iç hukuk ve uluslararası hukukta tanınan haklara dayanarak, demokratik tepkilerini göstermek amacıyla söz konusu etkinliğe katıldıklarını, kamu görevlilerinin toplu eylem hakkının insan hakları sözleşmeleri, Anayasa ve mahkeme kararları ile kesin biçimde tanındığını belirtmişlerdir. Başvurucular ayrıca Anayasa’nın 2. maddesinde devletin sosyal bir hukuk devleti olduğunun, 51. maddesinde çalışanların ve işverenlerin, üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendika ve üst kuruluşlar kurma ve bu sendikalara üye olarak bu doğrultuda etkinlik yapma hakkının bulunduğu, 55. maddesinde çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirlerin alınacağını ve 65. maddesinde de devletin sosyal ve ekonomik alanlardaki görevlerini yerine getireceğinin vurgulandığına işaret etmişlerdir.

29. Başvuruya benzer olaylarda uygulanacak ilkeler ilk olarak 18/9/2014 tarihli ve 2013/8463 numaralı *Tayfun Cengiz* kararında ortaya konulmuştur. Mahkememiz söz konusu içtihadında ortaya koyduğu ilkeleri daha sonra istikrarlı olarak devam ettirmiştir (bkz. *Hasan Çakar*, B. No: 2013/8758, 6/1/2015; *Elif Kızıl*, B. No: 2013/8812, 6/1/2015; *Semihat Karakaya*, B. No: 2014/941, 6/1/2015; *Dilek Kaya Çakır*, B. No: 2014/1949, 6/1/2015).

30. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kendilerini temsil eden kolektif bir oluşum meydana getirerek bir araya gelme özgürlüğünü ifade etmektedir. “Örgütlenme” kavramının, Anayasa çerçevesinde özerk bir anlamı vardır ve bireylerin devamlı olarak ve eşgüdüm içerisinde yürüttükleri faaliyetlerin hukukumuzda örgütlenme olarak tanınmaması Anayasa hükümleri kapsamında örgütlenme özgürlüğünün zorunlu olarak gündeme gelmeyeceği anlamına gelmez (*Tayfun Cengiz*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014, § 30).

31. Demokrasilerde vatandaşların bir araya gelerek ortak amaçları izleyebileceği örgütlerin varlığı, sağlıklı bir toplumun önemli bir bileşenidir. Demokrasilerde böyle bir “örgüt”, devlet tarafından saygı gösterilmesi ve korunması gereken temel haklara sahiptir. İstihdam alanında kendi üyelerinin menfaatlerinin korunmasını amaçlayan örgütler olan sendikalar, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirecek bir araya gelebilme özgürlüğü olan örgütlenme özgürlüğünün önemli bir parçasıdır (*Tayfun Cengiz*, § 31).

32. Örgütlenme özgürlüğü, bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Sendika hakkı da çalışanların, bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme serbestisini gerektirmekte ve bu niteliğiyle bağımsız bir hak değil, örgütlenme özgürlüğünün bir şekli veya özel bir yönü olarak görülmektedir (*Belçika Ulusal Polis Sendikası/Belçika*, B. No: 4464/70, 27/10/1975, § 38).

33. Sendika hakkı ve sendikal faaliyetler Anayasa’nın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde, 51 ilâ 54. maddelerinde düzenlenmiştir. Sendika kurma veya sendikalara üye olma hakkı ise Anayasa’nın 51. maddesinde yer almaktadır.

34. Anayasa'nın "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51. maddesi şöyledir:

*"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. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayırlmaya zorlanamaz.*

*Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.*

*Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.*

...

*İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.*

*Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz."*

35. Anayasa'nın 51-54. maddelerinde düzenlenen sendikal hak ve özgürlükler, benzer güvenceler getiren başta Örgütlenme Özgürlüğü Sözleşmesi ile Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi olmak üzere ilgili Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı ile tamamlanmaktadır. Anayasa'nın 51-54. maddelerinde düzenlenen sendikal hak ve özgürlüklerin kapsamı yorumlanırken bu belgelerde yer alan ve ilgili organlar tarafından yorumlanan güvencelerin de göz önüne alınması gerekir.

36. Anayasa'nın 51. maddesi, devlet için hem negatif hem de pozitif yükümlülükler getirmektedir. Devletin, 51. madde çerçevesinde, bireylerin ve sendikanın örgütlenme özgürlüğüne müdahale etmemeye yönelik negatif yükümlülüğü, 51. maddenin ikinci ilâ altıncı fıkralarında yer alan gerekçelerle müdahaleye izin veren koşullara tabi tutulmuştur. Öte yandan her ne kadar sendika hakkının asıl amacı, "bireyi, korunan hakkın kullanılmasında kamu makamlarının keyfi müdahalelerine karşı korumak ise de, bundan başka, korunan haklardan etkili bir şekilde yararlanmayı güvence altına almaya yönelik pozitif yükümlülükler de olabilir" (bkz. Wilson, *Ulusal Gazeteciler Sendikası ve Diğerleri/Birleşik Krallık*, B. No: 30668/96, 30671/96 ve 30678/96, 2/10/2002, § 41).

37. Aslında, devletin pozitif ve negatif yükümlülükleri arasında kesin ayrımlar yapmak her zaman olanaklı değildir. Buna karşın devletin bu iki yükümlülüğüne ilişkin olarak uygulanacak ölçütlerde de bir değişiklik olmamaktadır. Devletin ister pozitif, isterse de negatif yükümlülüğü söz konusu olsun bireyin ve bir bütün olarak toplumun çalışan menfaatleri arasında adil bir denge kurulması gerekmektedir (bkz. *Sorensen ve Rasmussen/Danimarka*, B. No: 52562/99 ve 52620/99, 11/1/2006 § 58). Anayasa Mahkemesi bu adil dengenin kurulup kurulmadığına karar verirken, kamu gücünü kullanan organların bu alanda belirli bir takdir marjına sahip olduğunu göz önünde bulunduracaktır.

38. Sınırlanabilir bir hak olan sendika hakkı, Anayasa'da yer alan temel hak ve özgürlüklerin sınırlama rejimine tabidir. Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci ve izleyen fıkralarında sendika hakkına yönelik sınırlama sebeplerine yer verilmiştir. Ancak bu özgürlüklere yönelik sınırlamaların da bir sınırının olması gerektiği açıktır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında Anayasa'nın 13. maddesindeki ölçütler göz önüne alınmak zorundadır. Bu sebeple sendika hakkına getirilen sınırlandırmaların denetiminin

Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçütler çerçevesinde ve Anayasa'nın 51. maddesi kapsamında yapılması gerekmektedir (*Tayfun Cengiz*, § 38).

39. Yukarıda anlatılan ilkeler ışığında, başvuru konusu olayda, sendika hakkının ihlal edilip edilmediğinin değerlendirilmesinde öncelikle müdahalenin mevcut olup olmadığı ve daha sonra da müdahalenin haklı sebeplere dayanıp dayanmadığı değerlendirilecektir.

### **a. Müdahalenin Mevcudiyeti Hakkında**

40. Başvurucular, ülke çapında yapılan bir sendika eylemine katıldıkları için kendileri hakkında kınama cezası verilmesinin sendika haklarına müdahale teşkil ettiğini iddia etmektedirler. Başvurucuların sendikal faaliyet kapsamında ülke çapında yapılan bir eyleme katılması nedeniyle cezalandırılmaları ile başvurucuların sendika hakkına yönelik bir müdahale yapılmıştır.

### **b. Müdahalenin Haklı Sebeplere Dayanması Hakkında**

41. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci ilâ altıncı fıkralarında belirtilen haklı sebeplerden bir veya daha fazlasına dayanmadığı ve Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşulları yerine getirmediği müddetçe Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerinin ihlalini teşkil edecektir. Bu nedenle müdahalenin, Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen öze dokunmama, Anayasa'nın ilgili maddesinde belirtilmiş olma, kanunlar tarafından öngörülme, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmama koşullarına uygun olup olmadığının belirlenmesi gerekir.

#### **i. Müdahalenin Kanuniliği**

42. Yapılan müdahalede, Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında yer alan müdahalenin "kanun"la yapılması şartına aykırılık bulunduğu ilişkin bir iddiada bulunulmamıştır. Yapılan değerlendirmeler neticesinde, 657 sayılı Kanun'un "Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı" kenar başlıklı 26. maddesi ile "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" kenar başlıklı 125. maddesinin "kanunilik" ölçütünü karşıladığı sonucuna varılmıştır.

#### **ii. Meşru Amaç**

43. Sendika hakkına yapılan bir müdahalenin meşru olabilmesi için bu müdahalenin Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık, genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebiyle ve kanunla yapılmış olması gerekir.

44. Başvurucuların mazeretsiz işe gelmemeleri nedeniyle verilen disiplin cezalarının Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan meşru amaçları hedeflemediği söylenemez.

#### **iii. Demokratik Bir Toplumda Gerekli Olma ve Ölçülülük**

45. Başvurucular, AİHM'in, Danıştayın ve derece mahkemelerinin benzer davalardaki içtihatları ile sendika faaliyetleri çerçevesinde yapılan eylemlere disiplin cezası verilmemesine ilişkin 1999 tarihli Başbakanlık Genelgesini ve sendika kararı ile yapılan iş bırakma eyleminin sendikal faaliyet olarak kabul edilmesi gerektiği yönündeki Millî Eğitim Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin görüşünü hatırlatmışlardır. Başvurucular, söz konusu kurallar ile mahkeme içtihatları karşısında sendikal faaliyet çerçevesinde iş bırakma eylemine disiplin cezası uygulanmasının örgütlenme özgürlüğüne aykırı olduğunu belirtmişlerdir.



46. Sendika hakkı mutlak olmadığından bazı sınırlandırmalara tabi tutulabilir. Sendika hakkına ilişkin olarak Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan sınırlandırmaların (bkz. § 42), Anayasa'nın 13. maddesinin güvencesinde olan demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük ilkeleriyle bağdaşır bağdaşmadığı konusunda bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

47. Anayasa'nın 13. maddesinin ilk hâlinin gerekçesinde, hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlandırmaların demokratik rejim anlayışına aykırı olmaması gerektiği hatırlatılmış; Anayasa'nın 3/10/2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesi ile yapılan değişiklik gerekçesinde ise Anayasa'nın 13. maddesinin Sözleşme'deki ilkeler doğrultusunda düzenlendiği belirtilmiştir (*Abdullah Öcalan*, B. No: 2013/409, 25/6/2014, § 92).

48. 1982 Anayasası'nda belirtilen "demokratik toplum" kavramı, çağdaş ve özgürlükçü bir anlayışla yorumlanmalıdır. "Demokratik toplum" ölçütü, Anayasa'nın 13. maddesi ile Sözleşme'nin bu ölçütün kullanıldığı 9., 10. ve 11. maddeleri arasındaki paralelliği açıkça yansıtmaktadır. Bu itibarla demokratik toplum ölçütü, çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik temelinde yorumlanmalıdır (benzer yöndeki AİHM kararları için bkz. *Handyside/Birleşik Krallık*, B. No: 5493/72, 7/12/1976, § 49; *Başkaya ve Okçuoğlu/Türkiye*, B. No: 23536/94, 24408/94, 8/7/1999, § 61).

49. Nitekim Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarında demokrasilerin, temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimler olduğu vurgulanmıştır. Temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunup tümüyle kullanılamaz hale getiren sınırlamalar, demokratik toplum düzeni gerekleriyle uyum içinde sayılamaz. Bu nedenle, temel hak ve özgürlükler, istisnai olarak ve ancak özüne dokunmamak koşuluyla demokratik toplum düzeninin sürekliliği için zorunlu olduğu ölçüde ve ancak sayıla sınırlandırılabilir (AYM, E.2006/142, K.2008/148, K.T. 24/9/2008). Başka bir ifadeyle, yapılan sınırlama hak ve özgürlüğün özüne dokunarak, kullanılmasını durduruyor veya aşırı derecede güçleştiriyorsa, etkisiz hale getiriyorsa veya ölçülülük ilkesine aykırı olarak sınırlama aracı ile amacı arasındaki denge bozuluyorsa demokratik toplum düzenine aykırı olacaktır (*Abdullah Öcalan*, § 94).

50. Genel olarak örgütlenme özgürlüğü ve özel olarak da sendika hakkı Anayasa'da benimsenen temel değerlerden biri olan siyasal demokrasiyi somutlaştıran özgürlükler arasında yer alır ve demokratik toplumun temel değerlerinden birini oluşturur. Demokrasinin esasını, meselelerin halka açık olarak tartışılması ve çözümlenmesi yeteneği oluşturur. Anayasa Mahkemesi daha önceki kararlarında demokrasinin temellerinin çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik olduğunu vurgulamıştır (*Abdullah Öcalan*, § 95).

51. Buna göre sendika hakkını kullanan bireyler, çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik gibi demokratik toplumun temel ilkelerinin korumasından yararlanırlar. Başka bir deyişle şiddete teşvik etme veya demokratik ilkelerin reddi söz konusu olmadığı sürece, sendika hakkı çerçevesinde dile getirilen bazı görüşler veya bunların dile getirilme biçimi yetkili makamların gözünde kabul edilemez olsa dahi, ifade, örgütlenme ve sendikal özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik tedbirler demokrasiye hizmet edemez ve hatta tehlikeye düşürür. Hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir toplumda, farklı düşüncelerin sendikal özgürlükler veya başka yollarla dile getirilmesine imkan tanınmalıdır (*Abdullah Öcalan*, § 52).

52. Hak ve özgürlüklere yapılacak her türlü sınırlamada devreye girecek bir başka güvence de Anayasa'nın 13. maddesinde ifade edilen "ölçülülük ilkesi"dir. Bu ilke, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin başvurularda öncelikli olarak dikkate

alınması gereken bir güvencedir. Anayasa'nın 13. maddesinde demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük kriterleri iki ayrı ölçüt olarak düzenlenmiş olmakla birlikte bu iki ölçüt arasında ayrılmaz bir ilişki vardır. Nitekim Anayasa Mahkemesi amaç ile araç arasında makul bir ilişki ve dengenin bulunup bulunmadığını inceler (*Abdullah Öcalan*, § 96).

53. Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre ölçülülük, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanma amaçları ile araç arasındaki ilişkiyi yansıtır. Ölçülülük denetimi, ulaşılmak istenen amaçtan yola çıkılarak bu amaca ulaşılmak için seçilen aracın denetlenmesidir (*Sebahat Tuncel*, B. No: 2012/1051, 20/2/2014, § 84; *Abdullah Öcalan*, § 97). Bu sebeple sendika hakkına yapılan müdahalelerde, hedeflenen amaca ulaşabilmek için seçilen müdahalenin elverişli, gerekli ve orantılı olup olmadığı değerlendirilmelidir.

54. Bu bağlamda, başvuru konusu olay bakımından yapılacak değerlendirmelerin temel eksenini, derece mahkemelerinin müdahaleye ilişkin kararlarında dayandıkları gerekçelerin, sendika hakkını kısıtlama bakımından “*demokratik bir toplumda gerekli*” ve “*ölçülülük ilkesi*”yle uygun olduğunu inandırıcı bir şekilde ortaya koyup koyamadığı olacaktır (*Abdullah Öcalan*, § 98).

55. AİHM, konuyla ilgili ilk kararlarından itibaren, Sözleşme'nin 10. ve 11. maddelerinin ikinci fıkralarında geçen “*gerekli*” kavramının ne anlama geldiğini açıklamıştır. AİHM'e göre “*gerekli*” kavramı, “*zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacı*” (pressing social need) ima etmektedir (*Handyside/Birleşik Krallık*, § 48). O halde örgütlenme özgürlüğüne ve sendika hakkına yargısal veya idari bir müdahalenin, toplumsal bir ihtiyaç baskısını karşılayıp karşılamadığına bakılması gerekecektir. Bu çerçevede bir müdahale, meşru amaçla orantılı; ikinci olarak da müdahalenin haklılığı için kamu makamlarının gösterdikleri gerekçeler konuyla ilgili ve yeterli olmalıdır (*Stankov ve Ilinden Birleşik Makedonyalılar Örgütü /Bulgaristan*, B. No: 29221/95, 29225/95, 2/10/2001, § 87).

56. Dolayısıyla, başvuru sahiplerinin sendika faaliyetleri çerçevesinde işe gelmemek şeklindeki eylemlerine verilen disiplin cezaları nedeniyle müdahale edilen sendika hakları ile disiplin cezası ile ulaşılmak istenen kamu yararı arasındaki dengenin ölçülü olduğunun kabulü halinde, disiplin cezası verilmesine ve açılan davanın derece mahkemelerince reddedilmesine ilişkin gerekçelerin inandırıcı, başka bir deyişle ilgili ve yeterli oldukları sonucuna varılabilir (bkz. *Tayfun Cengiz*, § 57).

57. Dava konusu disiplin cezalarının, olayların tamamı ışığında incelenmesi gerekir. Olay tarihinde TBMM'de devam eden İlköğretim ve Eğitim Kanunu Tasarısı görüşmelerinin sonlandırılması ve Tasarı'nın geri çekilmesini sağlamak amacıyla, EĞİTİM-SEN Yönetim Kurulunun 6/3/2012 tarihli kararı ile 28 ve 29 Mart 2012 tarihlerinde tüm ülke çapında işe gelmeme eylemi yapılmasına karar verilmiştir. Her ne kadar adı geçen Sendika, söz konusu eylemi “*uyarı grevi*” olarak isimlendirmişse de bu eylem, Anayasa'nın “*Grev hakkı ve lokavt*” kenar başlıklı 54. maddesinde yer alan ve toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçilerin sahip olduğu grev hakkı ile bir ilgisi olmayan, sendika üyesi kamu görevlilerinin toplumsal meselelerde seslerini duyurmayı hedefleyen bir sendikal faaliyettir.

58. Dava konusu eylem günü, tüm ülkede, önceden bildirilmiştir. Söz konusu eylemin yapılmasına yetkili merciler tarafından karşı çıkıldığı da ileri sürülmemiştir. Başvuru sahipleri bu eyleme katılarak sendika haklarını kullanmışlardır (aynı yöndeki değerlendirmeler için bkz. *Tayfun Cengiz*, § 58).

59. Başvuru sahipleri, EĞİTİM-SEN'in düzenlediği söz konusu işe gelmeme eylemine katılmaları nedeniyle kınama cezası ile cezalandırılmışlardır. Gerek idarenin olağan uygulamasında ve gerekse de idari yargının yerleşmiş içtihatlarında, başvuru konusu olayda

olduğu gibi sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi halinde kişinin mazeret izni kullanıldığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamaktadır. Ne var ki sendika üyelerinin sendikal faaliyet kapsamında işe gelmemeleri halinde mazeret izinli sayılacakları yönündeki yerleşik hale gelen idari yargı içtihatlarına rağmen, idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak hareket etmesini sağlayacak mevzuat düzenlemeleri bulunmamaktadır. Bu sebeple mevcut başvurudaki gibi durumlarda sendika hakkını kullanan kişilerin disiplin soruşturması tehdidi altında kaldıklarını belirtmek gerekir (*Tayfun Cengiz*, § 59).

60. Öte yandan bir sendikal eylemin tümüyle yasaklanması veya gerçekleştirilmesinin ağır koşullara bağlanması, hakkın özüne zarar vermesi muhtemel olmakla birlikte mevcut başvurudaki gibi sendika üyelerinin iş bırakma türü eylemlere katılmasına ilişkin yasal düzenlemeler ve yasal düzenlemelere bağlı olarak genel düzenleyici işlemler yapmak, yasama ve yürütme organlarının takdirindedir (*Tayfun Cengiz*, § 60).

61. Başvurucuların devlet okullarında öğretmen oldukları göz önüne alındığında, devlet memurlarının bu haktan bütünüyle mahrum bırakılamayacaklarını da belirtmek gerekir. Bununla birlikte, demokratik bir toplumda gerekliliği tartışılmaz olan durumlarda ordu, emniyet veya başka bazı sektörlerde sendikal faaliyetlere sınırlamalar getirilmesi mümkündür (*Tayfun Cengiz*, § 61). Başvurucuların bu türden sınırlamalara tabi tutulmasını gerektirecek bir görevde buldukları da ileri sürülmemiştir.

62. Tüm bunlara karşın verilen cezalar hafif olsa da, başvurucular gibi sendikaya üye kişileri, çıkarlarını savunmak amacıyla yapılan meşru sendikal faaliyetlere veya eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir niteliğe sahiptir (bkz. *Tayfun Cengiz*, § 62; aynı yöndeki AİHM kararları için bkz. *Kaya ve Seyhan/Türkiye*, B. No: 30946/04, 15/12/2009, § 30; *Karaçay/Türkiye*, B. No: 6615/03, 27/6/2007, § 37; *Ezelin/Fransa*, B. No: 11800/85, 26/4/1991, § 53).

63. Açıklanan nedenlerle, hafif bir ceza olsa da sendikal faaliyet karşılığı uygulanan kınama cezalarının “zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaçtan” kaynaklanmaması nedeniyle “demokratik toplumda gerekli olmadığı” sonucuna varılmıştır. Bu sebeple başvurucuların Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika haklarının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

### 3. 6216 Sayılı Kanun’un 50. Maddesi Yönünden

64. 6216 sayılı Kanun’un 50. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, esas inceleme sonunda ihlal kararı verilmesi hâlinde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmedileceği belirtilmiş, ancak yerindelik denetimi yapılamayacağı, idari eylem ve işlem niteliğinde karar verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

65. Başvurucular hakkında verilen kınama cezalarının sendika hakkını ihlal ettiği gözetilerek başvurucular hakkında tesis edilen disiplin cezası işlemlerinin iptali istemine ilişkin davalarda yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar görülmüştür. Sendika hakkına ilişkin ihlali ve sonuçlarını ortadan kaldırmak için yeniden yargılama yapmak üzere kararın ilgili Mahkemesine gönderilmesine karar verilmesi gerekir.

66. Başvuruda Anayasa’nın 51. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır. Başvurucular, ayrı ayrı 1.076,00 TL maddi ve 1.000,00 TL manevi tazminat talebinde bulunmuşlardır. Başvurucular ayrıca, avukatlık ücretlerini ve ödenen harç ile yapılan diğer masrafların ödenmesini de talep etmiştir.

67. Başvurucular hakkında tesis edilen disiplin cezası işlemlerinin iptali istemine ilişkin davalarda yeniden yargılama yapılmasına karar verildiğinden ve başvurucuların derece mahkemelerinde yaptıkları muhakeme giderleri ile avukatlık ücretinden ibaret maddi

zararlarını yeniden yargılama sırasında isteyebileceklerinden maddi tazminat taleplerinin reddine karar verilmesi gerekir.

68. Başvurucuların sendika haklarına yönelik başvuruları açısından ihlalin tespiti ile yeniden yargılama yapmak üzere kararın ilgili Mahkemesine gönderilmesinin yeterli tatmini sağladığı değerlendirildiğinden, sendika haklarına yapılan müdahale nedeniyle manevi tazminat taleplerinin reddine karar verilmesi gerekir.

69. Başvurucular tarafından ayrı ayrı yapılan ve dosyadaki belgeler uyarınca tespit edilen 206,10 TL harçtan oluşan yargılama giderinin başvuruculara ayrı ayrı ödenmesine ve 1.500,00 TL vekâlet ücretinin ise başvuruculara müştereken ödenmesine karar verilmesi gerekir.

## V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Başvurucuların,

1. Sendika haklarının ihlal edildiği yönündeki iddialarının **KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,**

2. Sendika haklarına yapılan müdahale nedeniyle Anayasa'nın 51. maddesinin **İHLAL EDİLDİĞİNE,**

B. Tespit edilen ihlal yönünden, ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması bakımından yeniden yargılama yapılmak üzere kararın Adana Bölge İdare Mahkemesine **GÖNDERİLMESİNE,**

C. Başvurucuların tazminata ilişkin taleplerinin **REDDİNE,**

D. Başvurucular tarafından ayrı ayrı yapılan 206,10 TL harçtan oluşan yargılama giderinin **BAŞVURUCULARA AYRI AYRI ÖDENMESİNE** ve 1.500,00 TL vekâlet ücretinin ise **BAŞVURUCULARA MÜŞTEREKEN ÖDENMESİNE,**

E. Ödemelerin, kararın tebliğini takiben başvurucuların Maliye Bakanlığına başvuru tarihinden itibaren dört ay içinde yapılmasına; ödemede gecikme olması halinde, bu sürenin sona erdiği tarihten ödeme tarihine kadar geçen süre için yasal faiz uygulanmasına,

10/6/2015 tarihinde **OY BİRLİĞİYLE** karar verildi.

Başkan  
Burhan ÜSTÜN

Üye  
Hicabi DURSUN

Üye  
Erdal TERCAN

Üye  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye  
Kadir ÖZKAYA