

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**BİRİNCİ BÖLÜM**  
**KARAR****UMUT KARA BAŞVURUSU**

**Başvuru Numarası** : 2015/2947  
**Karar Tarihi** : 6/3/2019

**Başkan** : Burhan ÜSTÜN  
**Üyeler** : Serdar ÖZGÜLDÜR  
Serruh KALELİ  
Hasan Tahsin GÖKCAN  
Kadir ÖZKAYA  
**Raportör** : Yücel ARSLAN  
**Başvurucu** : Umut KARA  
**Vekili** : Av. Mahmut Nedim ELDEM

**I. BAŞVURUNUN KONUSU**

1. Başvuru, izinsiz tanıtım masası açan ve sendika adına afiş dağıtanın yazılı olarak ikaz edilmesi nedeniyle ifade özgürlüğünün ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

**II. BAŞVURU SÜRECİ**

2. Başvuru 18/2/2015 tarihinde yapılmıştır.

3. Başvuru, başvuru formu ve eklerinin idari yönden yapılan ön incelemesinden sonra Komisyona sunulmuştur.

4. Komisyonca başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.

**III. OLAY VE OLGULAR**

5. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle olaylar özetle şöyledir:

6. 1976 doğumlu olan başvurucu, Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünde araştırma görevlisi olarak görev yapmaktadır. Başvurucu, Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası (EĞİTİM-SEN/Sendika) üyesidir.

7. Başvurucu, anılan Üniversitenin Beytepe Kampüsünde 2/11/2010 tarihinde bir grup akademik ve idari personelle birlikte kütüphane önünde önceden izin almaksızın EĞİTİM-SEN adına tanıtım masası açmış ve "Öğrencime Dokunma ve Asistan Kıyımına Hayır" başlıklı el ilanları dağıtmıştır.

8. Belirtilen eylem nedeniyle başvuru hakkında idare tarafından disiplin soruşturması açılmıştır. 9/3/2011 tarihli işlem ile başvuru 21/8/1982 tarihli ve 17789 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren mülga Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin (Yönetmelik) 5. maddesinin (a) bendine göre kurumlarca belirtilen usul ve esasların yerine getirilmesinde kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak disiplin suçunu işlediği sabit görülmüştür. Başvurucunun uyarma cezası ile cezalandırılması gerektiği hâlde olumlu sicili dikkate alınmak suretiyle anılan Yönetmelik'in 16. maddesi uygulanarak cezai nitelikte olmamak üzere bu defaya mahsus uyarılmasına karar verilmiştir. Disiplin dışı davranışların devamı hâlinde başvuru hakkında gerekli cezai işlemin yapılacağı kendisine bildirilmiştir.

9. Başvurucu, söz konusu işleme karşı Ankara 1. İdare Mahkemesinde iptal davası açmıştır. İlk derece mahkemesi 14/3/2013 tarihinde davayı reddetmiştir.

10. Ret kararında, başvuru da aralarında olduğu on beş kişilik bir grubun Sendika adına açılan tanıtım masası ve el ilanları ile ilgili olarak idareden izin almadığı ifade edilmiştir. Kararda, Sendika üyelerinin 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18. maddesine göre iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların anılan Kanun'da belirtilen faaliyetlerine işverenin izni ile katılabilecekleri, somut olayda izin alınmamış olması nedeniyle işlemin hukuka uygun olduğu belirtilmiştir.

11. Başvurucunun itirazı üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi (1. Kurul) 21/5/2014 tarihinde ilk derece mahkemesi kararını onamıştır. Karar düzeltme talebini ise Bölge İdare Mahkemesi 17/12/2014 tarihinde reddetmiştir.

12. Bu karar başvuru 19/1/2015 tarihinde tebliğ edilmiştir.

13. Başvuru 18/2/2015 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

#### **IV. İLGİLİ HUKUK**

##### **A. Ulusal Hukuk**

14. Yönetmelik'in "*Uyarma cezası*" kenar başlıklı 5. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*" Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:*

*a - Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, göreve ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,*

*..."*

15. Yönetmelik'in "*İyi halin değerlendirilmesi*" kenar başlıklı 16. maddesi şöyledir:

*"Geçmiş hizmetleri sırasında çalışmalarını olumlu olan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alan yönetici ve öğretim elemanları ile memurlar ve diğer personel için verilecek cezalarda bir derece hafif olana uygulanabilir."*

16. Danıştay Onikinci Dairesinin 23/3/2016 tarihli ve E.2012/9161, K.2016/1578 sayılı kararının ilgili kısımları şöyledir:

*"Dava; davalı idare bünyesinde hukuk müşaviri olarak görev yapan davacı tarafından disiplin cezası olmaksızın uyarılması yolundaki ... işlemler ile ... uyarma cezasının ve ... inceleme raporunun iptali istemiyle açılmıştır.*

*İdare Mahkemesince, [davacının]... disiplin cezası olmaksızın yazılı olarak uyarılması ise idarelerin iç işleyişine yönelik ceza niteliği olmayan yazışma niteliğinde olduğundan, tek başına hukuki sebepler doğuran, davacının durumunda değişiklik yapacak kesin ve yürütülebilir işlemler olmadığından esasının incelenme olanağı bulunmadığı[ndan]... davanın reddine karar verilmiştir.*

(...)

*Davacının tutum ve davranışlarında gerekli dikkat ve özeni göstermesi gerektiği hususunun bildirilmesine ilişkin işlemler; her ne kadar kamu görevlilerinin disiplin cezaları dışında ve disiplin cezası niteliği taşımayan bir biçimde yazılı olarak ikaz edilmelerine imkân tanıyan bir düzenleme bulunmaması nedeniyle disiplin cezası niteliği taşımasa da, davacının özlük dosyasında bulunan bu işlemin davalı idarenin davacı hakkında takdir yetkisini kullanacağı çeşitli işlemlerde dikkate alınabilecek olması karşısında, davacının hukuki durumunu etkileyebileceği ve bu nedenle de idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler niteliğinde olduğu açıktır.*

*Bu durumda uyumsuzluğun esasının incelenerek bir karar verilmesi gerekirken, davacının tutum ve davranışlarında gerekli dikkat ve özeni göstermesi gerektiği şeklinde yazılı olarak ikaz edilmesi işlemlerinden kaynaklanan uyumsuzluklarda, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem bulunmadığı gerekçesiyle davanın ... incelenmeksizin reddinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır."*

## **B. Uluslararası Hukuk**

17. 1/6/2010 tarihinde yürürlüğe giren 14 No.lu Protokol'ün 20. maddesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 35. maddesine "*önemli bir zarar görmemiş olma*" kabul edilemezlik kriteri olarak eklenmiştir. Bu ilkeye göre Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), önüne gelen başvuruda başvurucunun önemli bir zarara uğramadığını tespit ederse bu başvuruyu kabul edilemez bulabilecektir. Fakat bu kriterin uygulanmasının hakkaniyete aykırı sonuçlar doğurmasını önleme amacına dönük iki koruyucu unsur kabul edilmiştir. Bu unsurlar, insan haklarına saygı ilkesinin başvurunun esastan incelenmesini gerektirmesi ile davanın ulusal bir mahkeme tarafından gereği gibi incelenmiş olmasıdır.

18. AİHM, bu yeni kriterin Sözleşme ve protokolleri ile güvence altına alınan hakların Avrupa düzeyinde korunmasını sağlama yönündeki temel görevine yoğunlaşması için oluşturulduğunu belirtmiştir (*Stefanescu/Romanya* (k.k.), B. No: 11774/04, 12/4/2011, § 35). *De minimis non curat praetor* (Hâkim önemsiz ve küçük işlerle uğraşmaz.) ilkesinden doğan bu yeni kabul edilebilirlik şartı, bir hak ihlalinin ne denli gerçek olursa olsun uluslararası bir mahkeme tarafından incelenmeyi gerektirecek asgari bir ağırlık düzeyine ulaşması gerektiği görüşüne dayanır (*Korolev/Rusya* (k.k.), B. No: 25551/05, 1/7/2010). Bu seviyenin değerlendirilmesinde ise ihlal edildiği iddia edilen hakkın doğası, ihlal iddiasının ciddiyeti ve ihlalin başvurunun kişisel durumu üzerinde oluşturacağı olası sonuçlar gözönünde bulundurulur (*Giusti/İtalya*, B. No: 13175/03, 18/10/2011, § 34).

19. AİHM, bu kriteri uygularken başvurunun önemli bir zarar görüp görmediğini, Sözleşme ve eki protokollerinde tanımlandığı şekliyle insan haklarına saygı hususunun şikâyetin esası bakımından bir inceleme gerektirip gerektirmediğini, davanın ulusal mahkeme tarafından gereği gibi incelenip incelenmediğini ele almaktadır (*Tayfun Görgün/Türkiye* (k.k.), B. No: 42978/06, 16/9/2014).

20. Başvurucunun önemli bir zarar görüp görmediğinin tespitinde kendi özel şartları içinde başvurunun yaşadığı dezavantajın gözönünde bulundurulması gerekir. Bu noktada parasal tutar önemli olmakla birlikte her zaman tek ölçüt değildir. Ayrıca olayda başvuru için önemli bir prensip meselesi söz konusu olabilir ancak bu durum AİHM açısından başvurunun önemli bir zarar gördüğü sonucuna varmak için yeterli olmayıp başvurunun subjektif düşüncesinin objektif unsurlarla da haklılaştırılması gerekir (*Korolev/Rusya*).

21. Sözleşme ve protokollerinin güvence altına aldığı insan haklarına saygının başvurunun esastan incelenmesini gerektirip gerektirmediği hususuyla ilgili olarak AİHM, başvurunun davalı devletin Sözleşme kapsamındaki yükümlülüğünün netleştirilmesi veya davalı devletin yapısal bir eksikliği gidermeye teşvik edilmesi ihtiyacının olduğu durumlar gibi Sözleşme gerekliliklerinin yerine getirilmesini etkileyen genel nitelikte bir konuyu gündeme getirdiği durumlarda başvurunun esastan incelenmesi gerekeceğini belirtmiştir (*Zwinkels/Hollanda* (k.k.), B. No: 16593/10, 9/10/2012, § 28).

22. Bu kapsamda AİHM, söz konusu kriter getirilmeden önce de önüne gelmiş olan Sözleşme'yle ilgili hususlarda açık ve çokça uygulanmış olan bir içtihadın bulunması durumunda bu incelemenin yapılmasının gerekli olmadığına hükmettiğini (*Van Houten/Hollanda* (kayıttan düşürme), B. No: 25149/03; *CEDH 2005-IX ve Kavak/Türkiye* (k.k.), B. No: 34719/04, 37472/05, 19/5/2009) hatırlatarak AİHM içtihatlarını genişletebilecek veya bunlara katkı sağlayabilecek nitelikte olmayan başvuruları incelemeyi belirtmektedir (*Tayfun Görgün/Türkiye*).

23. Ayrıca AİHM'e göre *önemli bir zarar görmemiş olma* kabul edilebilirlik kriterinin Sözleşme kapsamında güvenceye alınan herhangi bir hakka uygulanması kısıtlanmamıştır (*Sylka/Polonya* (k.k.), B. No: 19219/07, 3/6/2014).

## V. İNCELEME VE GEREKÇE

24. Mahkemenin 6/3/2019 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

### A. Başvurucunun İddiaları

25. Başvurucu; Sendika adına açılan tanıtım masasında dağıttığı el ilanları nedeniyle hakkında açılan disiplin soruşturması sonucunda cezai nitelikte olmamak üzere bir defaya mahsus olmak şartıyla yazılı olarak uyarılmasına karar verildiğini, temelinde sendikal çalışmalar bulunan söz konusu işlemin kendisine ve diğer Sendika üyelerine karşı gözdağı verme ve kendilerini yıldırma amaçlı olduğunu belirterek örgütlenme özgürlüğünün ve sendika hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

26. Başvurucu ayrıca kendisine uygulanan yaptırım özlük dosyasında yer alacağından bu yaptırımın ileride atama, yükselme ve göreve son verme gibi işlemlerde dikkate alınacağını ve sendikal faaliyetlere katılım konusunda caydırıcı nitelikte olduğunu iddia etmiştir.

## B. Değerlendirme

27. Anayasa Mahkemesi, olayların başvuru tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder (*Tahir Canan*, B. No: 2012/969, 18/9/2013, § 16).

28. Anayasa Mahkemesi önceki kararlarında sendika kararı üzerine yapılan eylemler üzerine uygulanan disiplin cezalarında kişilerin sendika hakkına müdahalede bulunulduğunu kabul etmiş ve kişilerin mesleki çıkarlarına ilişkin sendika kararları çerçevesinde yapılan eylemlerde sendika hakkının devreye gireceğine karar vermiştir (*Tayfun Cengiz*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014; *Mehmet Çağdaş Serttaş*, B. No: 2013/8516, 6/1/2015; *Nihat Çan*, B. No: 2013/8745, 6/1/2015; *Ayşe Yılmaz*, B. No: 2013/8805, 6/1/2015; *Selma Baş*, B. No: 2014/1946, 6/1/2015; *Hayati Aktop ve diğerleri*, B. No: 2014/4199, 10/6/2015; *Selma Demir Taze*, B. No: 2014/7668, 10/6/2015; *Abidin Aydın Tüfekçi*, B. No: 2013/1315, 15/4/2015).

29. Somut olayda başvuru üniversitede araştırma görevlisi olarak görev yapmakta iken akademik ve idari personelle birlikte üyesi olduğu Sendika adına tanıtım masası kurarak el ilanları dağıttığı anlaşılmaktadır. Başvuru, başvuru formu ekinde Sendika üyesi olduğuna dair belge sunmuş olmakla birlikte eyleminin sendikal faaliyetle bir şekilde ilgili olduğunun değerlendirilebilmesine imkân tanımak amacıyla ilgili Sendikanın bu konudaki eylem kararını ya da en azından kendisinin üyesi olduğu Sendikanın işyeri temsilcisi veya yöneticisi olduğuna dair bir belgeyi ibraz etmemiştir.

30. Açıklanan nedenlerle başvuru iddialarının sendika hakkı kapsamında değil bir bütün olarak ifade özgürlüğü kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

31. Anayasa'nın 26. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*"Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar..."*

*Bu hürriyetlerin kullanılması,... kamu düzeni, ... amaçlarıyla sınırlanabilir. "*

32. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un "Bireysel başvuruların kabul edilebilirlik şartları ve incelenmesi" kenar başlıklı 48. maddesinin (2) numaralı fıkrası şöyledir:

*"Mahkeme, Anayasanın uygulanması ve yorumlanması veya temel hakların kapsamının ve sınırlarının belirlenmesi açısından önem taşımayan ve başvuru önemli bir zarara uğramadığı başvurular ile açıkça dayanaktan yoksun başvuruların kabul edilemezliğine karar verebilir."*

33. Başvuru, tanıtım masası kurmak ve el ilanları dağıtmak eylemini idareden izin almaksızın gerçekleştirmiştir. Bunun üzerine idare ilgili Yönetmelik'in 5. maddesine göre (bkz. § 14) başvuru fiilinin uyarma cezası gerektirdiğini tespit etmiş ancak başvuru olumlu sicile sahip olması nedeniyle aynı Yönetmelik'in 16. maddesi uyarınca (bkz. § 15) işlem yapmaya karar vermiştir. Başvuru fiiline karşılık gelen disiplin cezası olan uyarma cezası en hafif ceza olduğundan ve 16. maddedeki düzenlemeye göre bir alt cezanın uygulanması gerektiğinden idarece cezai nitelikte olmamak üzere başvuru uyarılmasına ve tekrarı hâlinde işlem yapılmasına karar verilmiştir.

34. Bir kamu görevlisinin herhangi bir fiil veya davranışından dolayı disiplin cezası niteliği taşımayan bir şekilde yazılı olarak ikaz edilmesine ilişkin işlemlerin icraîlik niteliğini haiz olduğu değerlendirilerek idari davaya konu edilebileceği kabul edilmektedir (*Ali Diren*, B. No: 2015/13108, 18/4/2018, §§ 43, 44). Dolayısıyla somut olayda başvuru yazılı olarak ikaz edilmesiyle ifade özgürlüğüne yönelik bir müdahale bulunulduğu sonucuna ulaşılmıştır.

35. Söz konusu müdahaleye ilişkin olarak somut olayda başvuru iddialarının kabul edilebilirlik kriterlerinden olan anayasal ve kişisel önemden yoksun olma kriteri yönünden incelenmesi gerekir.

36. Anayasal ve kişisel önemden yoksun olma kriterine ilişkin genel ilkeler Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunca tespit edilmiştir (*K.V. [GK]*, B. No: 2014/2293, 1/12/2016, §§ 47-68).

37. Kanun'da anayasal ve kişisel önemden yoksun başvuruların kabul edilemez bulunabilmesi için iki koşul öngörülmüştür: *Anayasal önem* olarak adlandırılacak olan birinci koşul başvurunun Anayasa'nın uygulanması ve yorumlanması veya temel hakların kapsamının ve sınırlarının belirlenmesi açısından önem taşımaması, *kişisel önem* olarak adlandırılacak olan ikinci koşul ise başvuru önemli bir zarara uğramamasıdır (*K.V.*, § 57).

38. Birinci koşul olan anayasal önem kriteri iki ölçütten oluşmaktadır. Birincisi, başvuru anayasa hukuku açısından ve temel hakların sınırlarının belirlenmesi bakımından önem arz eden meselelere dair ise anayasal bakımdan önemlidir. Başvuru konusunun Anayasa yargısı aracılığıyla toplumun geneline, kamu gücünün eylem ve işlemlerine ve ülkedeki hukuk birikimine yapacağı katkı anayasal önemdir. Başvuru konusunun hangi haklarla ilgili olduğu, başvurunun Anayasa'nın yorumlanmasına yapacağı katkı, genel yapısal sorunlara işaret edip etmediği dikkate alınmalıdır (*K.V.*, § 61).

39. Anayasal önem kriterinin ikinci alt ölçütü ise *anayasanın uygulanması* ölçütüdür. Bu ölçüt anayasaya saygı gösterilmesiyle doğrudan bağlantılıdır (*K.V.*, § 64). Bu koşul sağlanmaz ise zararın miktarının veya uyuşmazlığın anayasal ve temel haklar bağlamındaki ilkesel boyutunun bir önemi olmayacaktır. Düşük zararlı bir müdahale veya ilkesel olarak önem arz etmeyen bir mesele bile anayasaya saygı öyle gerektiriyorsa esastan bir hükümle sona erdirilecektir. Başka bir deyişle Anayasa tarafından tanınan temel hakların ve özgürlüklerin korunmasındaki yarar, başvuru bireysel yararının ötesine geçtiği takdirde kabul edilemezlik kararı verilemeyecektir.

40. İkinci koşul ise kişisel önem kriteridir. Kişisel önem, başvuru konusunun başvuru tarafından ne kadar önemsendiğinden bağımsızdır ve başvuru kişisel koşulları ile sıkı bir ilişkisi vardır. Diğer bir ifadeyle kişisel önem koşulu, başvuru önemli bir zarara uğramamış olmasını ifade eder. Bu koşul, somut olayın başvuru kişisel durumu üzerindeki olumsuz etkisinin derecesiyle ilgilidir (*K.V.*, §§ 66, 67).

41. Somut olayda ortaya çıkan kişisel zararın önemli olup olmadığını başvuru subjektif algısı belirlemez. Bu husus başvuru içinde bulunduğu koşullar da dâhil olmak üzere her olayın kendine özgü koşulları dikkate alınarak ve objektif verilerden hareket edilerek Anayasa Mahkemesi tarafından değerlendirilir (*K.V.*, § 67). Her hâlde iddia edilen

zararın başvurusunun kişisel yaşamı üzerinde kayda değer bir etkisi olmalıdır. Söz konusu zarar ekonomik olarak belirlenebilir parasal bir meblağ olabileceği gibi maddi olmayan bir zarar da olabilir (K.V., § 68). Fakat her hâlde olası bir kabul edilemezlik kararının başvuru açısından özellikle ağır sonuçlar meydana getirmesi gerekir. Bununla birlikte başvuru için sorunun yalnızca subjektif öneminin ağır bastığı başvurular kabul edilemez bulunacaktır.

42. Mevcut başvuruda başvuru, izinsiz tanıtım masası açması ve el ilanları dağıtması üzerine disiplin cezası niteliğinde olmayan ancak benzer durumlarda ileride idarenin yaklaşımını etkileyebilecek yazılı ikazla uyarılmıştır. Olayın koşulları objektif şekilde incelendiğinde söz konusu yazılı ikazın başvurusunun kişisel yaşamında ve kariyerinde disiplin cezalarıyla aynı derecede bir etki doğurduğu söylenemez. Başvuru böyle bir etkinin doğduğunu ve dolayısıyla kendisi açısından kişisel önemini gösterebilmiş de değildir.

43. Sonuç olarak başvuru tarafından ileri sürülen hususların genel bir soruna işaret etmediği, Anayasanın uygulanması ve yorumlanması veya temel hakların kapsamının ve sınırlarının belirlenmesi açısından da önem taşımadığı sonucuna varılmıştır. Ayrıca başvurusunun öne sürdüğü hususlar ile başvurunun koşulları da Anayasa Mahkemesinin başvurusunun önemli bir zarar uğradığına karar vermesi açısından yeterli görülmemiştir.

44. Açıklanan gerekçelerle başvurunun bu kısmının *anayasal ve kişisel önemden yoksun olması* nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir.

## VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. İfade özgürlüğünün ihlal edildiğine ilişkin iddianın *anayasal ve kişisel önemden yoksun olması* nedeniyle KABUL EDİLEMEZ OLDUĞUNA,

B. Yargılama giderlerinin başvuru üzerinde BIRAKILMASINA 6/3/2019 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan  
Burhan ÜSTÜN

Üye  
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye  
Serruh KALELİ

Üye  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye  
Kadir ÖZKAYA