

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:GENEL KURUL
KARAR

AHMET PARMAKSIZ BAŞVURUSU

Başvuru Numarası : 2017/29263

Karar Tarihi : 22/5/2019

Başkan : Zühtü ARSLAN
Başkanvekili : Engin YILDIRIM
Başkanvekili : Hasan Tahsin GÖKCAN
Üyeler : Serdar ÖZGÜLDÜR
Recep KÖMÜRCÜ
Burhan ÜSTÜN
Hicabi DURSUN
Celal Mümtaz AKINCI
Muammer TOPAL
M. Emin KUZ
Kadir ÖZKAYA
Rıdvan GÜLEÇ
Recai AKYEL
Yusuf Şevki HAKYEMEZ
Yıldız SEFERİNOĞLU

Raportör : Yücel ARSLAN**Başvurucu** : Ahmet PARMAKSIZ**Vekili** : Av. Mehmet Ruştı TİRYAKİ

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, öğretmen olan başvurusunun üyesi olduğu sendikanın çağrısı üzerine iki gün göreve gitmemesi nedeniyle aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 17/7/2017 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.

5. Bölüm Başkanı tarafından başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin birlikte yapılmasına karar verilmiştir.

6. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık görüşünü bildirmiştir.

7. Başvurucu, Bakanlığın görüşüne karşı süresinde beyanda bulunmamıştır.

8. İkinci Bölüm tarafından 17/4/2019 tarihinde yapılan toplantıda, niteliği itibarıyla Genel Kurul tarafından karara bağlanması gerekli görüldüğünden başvurunun Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 28. maddesinin (3) numaralı fıkrası uyarınca Genel Kurula sevkine karar verilmiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

A. Olaya İlişkin Arka Plan Bilgisi

9. Ayn el-Arap (Kobani); Suriye'nin Rakka iline bağlı bir ilçedir. Nüfusu Arap, Kürt, Türkmen ve Ermenilerden oluşan bu ilçeyi Türkçe adı "Halk Savunma Birlikleri" olan ve Türkiye tarafından terör örgütü olarak ilan edilen YPG terör örgütü, Temmuz 2012'de ele geçirmiştir. Ayn el-Arap bu tarihten 2014 yılının Eylül ayına kadar, Türkiye tarafından terör örgütü olarak ilan edilen ve Türkçe adı "Demokratik Birlik Partisi" olan PYD tarafından yönetilmiştir. 2014 yılının Eylül ayı ortalarında DEAŞ terör örgütü bölgeye saldırmış ve üç haftalık bir süre içinde gayriresmî rakamlara göre en az 400 kişi ölmüş ve 200 bine yakın kişi de sınırı geçerek Türkiye'ye sığınmıştır.

10. DEAŞ'ın Kobani'ye saldırısı üzerine Türkiye'de de birtakım şiddet olayları yaşanmıştır. "6-7 Ekim olayları" olarak adlandırılan bu şiddet eylemlerine dair arka plan bilgisi, Anayasa Mahkemesinin *Figen Yüksekdağ Şenoğlu* (B. No: 2016/25187, 4/4/2018, §§ 9-17) kararında şu şekilde yer almıştır:

"6-7 Ekim Olayları

11. ... Suriye'nin Türkiye sınırında bulunan Ayn el-Arap (Kobani) kentinde -PKK'nın Suriye kolu olduğu kabul edilen- PYD ile DAESH arasındaki çatışmalar, 2014 yılının Eylül ayı sonunda ve Ekim ayı başında yoğunlaşmıştır. Bu sırada PKK'nın üst düzey yöneticilerinden Murat Karayılan'ın sosyal medya hesabından 5/10/2014 tarihinde saat 00.07'de 'Gençleri kadınları 7 den 70 e herkesi Kobani'ye sahip çıkmaya onurumuzu namusumuzu korumaya metropollerini işgal etmeye çağırıyoruz.' şeklinde bir açıklamada bulunulmuştur.

12. PKK güdümünde yayın yaptığı belirtilen bir internet haber sitesinde 6/10/2014 tarihinde 'Komalen Ciwan Koordinasyonu' (PKK'nın gençlik yapılanması) adına bir açıklama yayımlanmıştır. Açıklamada 'Bilindiği üzere 23 gündür Kobani merkezli DAİŞ (DAESH) faşizmi son barbarlığıyla devam etmektedir. ... tüm kürt gençliği şehit Jiyan, şehit Gerilla ve şehit Militan yoldaşların ruhuyla zafere kadar Arin Mirkan (Kobani'deki çatışmalar sırasında düzenlediği intihar saldırısında ölen YPG mensubu) çizgisinde yürümeye çağırıyoruz. Kobani ile başlayan devrim dalgası tüm Kürdistan'a yayılmalı ve bu temelde Kürdistan gençliğini ayaklanması çağrısında bulunuyoruz.' ifadelerine yer verilmiştir. Aynı sitede yer alan ve 'Kürdistan Kurumlar' adına yapıldığı belirtilen bir açıklamada ise 'Kobani'ye yönelik saldırılar bir katliam eşiğine gelmiş bulunmaktadır. Bütün dünya ve insanlık bu katliama kulaklarını kapamış gözlerini yummuştur. Kürdistan halkı olarak bu durumu kabul etmemiz mümkün değil. Bu nedenle bütün halkımız Suruç'a gidebilecekler hemen bir saniye zaman kaybetmeden gitmeli ve Kürdistan'ın her karış

toprağı Kobani için ayağa kalkmalıdır. Kobani tüm dünyanın gözleri önünde bir katliam tehlikesi altında iken bizim yerimizde oturmamız, uyumamız, günlük yaşantımızı sürdürmemiz mümkün değildir. Tüm halkımızı yediden yetmişe bulunduğu her yerde yaşamı IŞİD ve işbirlikçisi AKP'ye dar etmeye ve serhildanı en üst düzeyde genişleterek bu katliamcı çetelere karşı durmaya çağırıyoruz.' denilmiştir.

13. 6/10/2014 tarihinde Halkların Demokratik Partisi (HDP) Merkez Yürütme Kurulu (MYK) da aynı olaylara ilişkin bir toplantı yapmıştır. Toplantı sırasında HDP'nin sosyal medya hesabından 'halklarımıza acil çağrı! şuanda toplantı halinde olan HDP MYK'dan halklarımıza acil çağrı! Kobanê'de durum son derece kritiktir. IŞİD (DAEŞ) saldırılarını ve AKP iktidarının Kobanê'ye ambargo tutumunu protesto etmek üzere halklarımızı sokağa çıkmaya ve sokağa çıkmış olanlara destek vermeye çağırıyoruz', 'Kobanê'de yaşanan katliam girişimine karşı 7 den 70 e bütün halklarımızı sokağa, alan tutmaya ve harekete geçmeye çağırıyoruz' ve 'Bundan böyle her yer Kobanê'dir. Kobanê'deki kuşatma ve vahşi saldırganlık son bulana kadar SÜRESİZ DİRENİŞE çağırıyoruz.' şeklinde açıklama ve çağrılar yapılmıştır.

14. Yukarıda belirtilen internet haber sitesinin 7/10/2014 tarihindeki yayımında 'KCK (PKK'nın üst yapılanması) Yürütme Konseyi Eş Başkanlığı: DAİŞ vahşetine karşı milyonları sokağa çağırarak, 'Kuzey halkımız IŞİD çetelerine, uzantılarına hiçbir yerde yaşam şansı tanımamalıdır.' dedi. KCK, tüm sokakları Kobani sokaklarına dönüştürmeye çağırıyor. KCK Yürütme Konseyi Eş Başkanlığı yaptığı yazılı açıklamada; 'Çirkin ve sinsî katliam' karşısında kürt halkından mücadeleyi her yere, her zamana taşıyarak süreklileştirmesini isterken çeteler ve uzantılarına hiçbir yerde yaşam şansı tanımama[ma]sı gerektiğini kaydetti. KCK, özellikle 'bu saatten itibaren milyonlar sokaklara akmalı, sınır insan seline dönüşmelidir. Türk Devletinin ve kanlı çete IŞİD'in ortaklığı sonucu sınır hattı boşaltılarak Kobani direnişi desteksiz bırakılmak istenmektedir. Halkımız bu çirkin ve sinsî katliam karşısında başlattığı mücadeleyi her yere, her zamana taşıyarak süreklileştirmelidir. Kuzey halkımız IŞİD çetelerine, uzantılarına ve destekçilerine hiçbir yerde yaşam şansı tanımamalıdır. Tüm sokaklar Kobani sokaklarına dönüştürülmeli, tarihin bu eşsiz direnişine denk bir direniş gücü ve örgütlülüğü geliştirilmelidir. Bu saatten itibaren milyonlar sokaklara akmalı, sınır insan seline dönüşmelidir. Her Kürt ve onurlu her insan, dostlar, duyarlı kesimler bu andan itibaren eyleme geçmelidir. An direniş eylemini geliştirme ve büyüme anıdır. Bu temelde tüm halkımızı, duyarlı kesimleri, dostlarımızı Kobani direnişini sahiplenerek yürütmeye, başta kürt gençleri olmak üzere tüm gençlerin Kobani'de özgürlük saflarına katılarak, direnişi yükseltmeye çağırıyoruz.'[dedi]' şeklinde açıklamalar yer almıştır.

15. Aynı sitenin 8/10/2014 tarihli yayımında ise 'KCK: Milyonlar sokaklardan ve mücadele alanlarından çekilmemeli' başlıklı açıklamaya yer verilmiştir. Yazıda 'Halkımız bulunduğu her yerde direniş mücadelesini büyüterek süreklileştirmelidir. Halkımız haklı ve meşru mücadelesini zafere kadar yüksek bir kararlılıkla sürdürmelidir. Milyonlar sokaklardan ve mücadele alanından çekilmemelidir. Halkımız; mücadeleden atılacak her geri adımın önümüzdeki günler, aylar ve zamanlarda daha büyük bedellere mal olacağı bilinciyle hareket ederek, mücadelesini kesintisiz yükseltmelidir. Ve kendi öz savunmasını güçlendirerek 'her yer Kobani, her yer direniş-serhildan' anlayışı ile direnişini zafere taşımaktadır.' şeklinde ifadeler bulunmaktadır. Ayrıca sitede yer alan 'Komalên Ciwan: Kürdistan'da devlet namına bir şey kalmamalı' başlıklı yazıda 'Kürt gençlik hareketi Komalên Ciwan devrim halk savaşını her alanda güçlü yürütme çağrısında bulunarak, Devletin Kürdistan'da hiçbir meşruiyeti kalmamıştır, kalmamalıdır da, yasaklarla Kürdistan'ı zindana çevirmeye çalışan kararlarına karşı Kürdistan'ı onlar için zindana çevirmeli, mezar etmeli. Kürdistan'da devlet namına bir şey kalmamalıdır.', 'Kürdistan Halk İnsiyatifi; sokağa çıkma yasağına uymayın' başlıklı yazıda ise 'Kürdistan Halk İnsiyatifi

yayınladığı bir açıklamayla Kürt halkı ve dostlarına Türkiye'nin Kuzey Kürdistan'da ilan ettiği sokağa çıkma yasağına uymamaları ve Kobani'deki saldırılara karşı Rojava ile dayanışma eylemlerini ve serhildanlarını sürdürmesini istedi.' şeklinde açıklamalar yer almaktadır.

16. Bu çağrılar üzerine Suriye'deki çatışmalar dolayısıyla tepkilerini dile getirdiğini ileri süren gruplar 6/10/2014 tarihinden itibaren Türkiye'nin birçok yerinde günlerce devam eden ve kamuoyunda '6-7 Ekim olayları' olarak adlandırılan şiddet eylemlerini gerçekleştirmiştir. Bu eylemler sırasında ülkenin pek çok yerinde kamu binalarına, banka şubelerine, işyerlerine, araçlara, güvenlik güçlerine ve sivilere taş, sopa, molotof kokteyli ve silahlarla saldırıda bulunulmuştur. Bu sırada kamu makamlarınca güvenliğin sağlanması için birçok şehirde eğitime ara verilmiş ve sokağa çıkma yasağı ilan edilmiştir.

17. Kamu makamlarının ve soruşturma mercilerinin tespitlerine göre -aralarında İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Mersin, Şanlıurfa, Van, Erzurum, Diyarbakır ve Gaziantep gibi büyük kentlerin de olduğu- otuz altı ayrı ilde gerçekleştirilen şiddet eylemleri sonucunda (2'si güvenlik görevlisi) 45 kişi hayatını kaybederken (331'i güvenlik görevlisi) 769 kişi yaralanmıştır. Ayrıca çatışmalar sırasında 5 örgüt mensubunun hayatını kaybettiği, 3 örgüt mensubunun ise yaralandığı belirtilmiştir. Öte yandan ülke genelinde gerçekleştirilen 2.389 şiddet eylemine 121.899 kişinin katıldığı, olaylarda (737'si güvenlik güçlerine ait olmak üzere) 1.881 aracın zarar gördüğü, (27'si kaymakamlık, 52'si emniyet, 283'ü okul, 73'ü siyasi parti, 12'si belediye binası olmak üzere) 2.558 binaya saldırıda bulunulduğu ve zarar verildiği tespit edilmiştir. Olaylara ilişkin olarak 4.291 şüpheli gözaltına alınmış, bunlardan 1.105'i hakkında tutuklama tedbiri uygulanmıştır."

B. Somut Olaya İlişkin Süreç

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

12. Başvurucu 1962 doğumlu olup Mersin'in Akdeniz ilçesinde bir lisede öğretmen olarak görev yapmaktadır. Başvurucu, Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası (EĞİTİM-SEN) üyesidir.

13. Kobani'ye DEAŞ saldırılarının devam ettiği sırada EĞİTİM-SEN'in bağlı olduğu Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) 7/10/2014 tarihinde bir karar alarak kendisine bağlı tüm sendikalara DEAŞ terör örgütünün saldırılarını kınamak, bu saldırılara direnenler ile dayanışmak amacıyla 9/10/2014 tarihinde (bir gün) sendikal eylem yapma çağrısında bulunmuştur.

14. KESK'in kendisine bağlı sendikalara ülke genelinde 9/10/2014 tarihinde üyelerini Kobani için eylem yapmaya çağırdığı duyurusu şu şekildedir:

"Bağlı sendika genel merkezlerimize, iş kollarımıza bağlı şubelerimize, üyelerimize, sınıf kardeşlerimize,

Çağrımızdır!

AKP'nin içe ve dışa karşı sürdürdüğü savaş politikaları 'savaş tezkeresi' ile birlikte tehlikeli bir tırmanışa geçti. Her geçen gün geriye dönülemez tahribatlar oluşturmaya başladı. Bu politikaların, emekçilere, insanlığa ve halklarımıza hiçbir yararı yoktur.

Savaş yok etmektir!

Kobane'de ilerici insanlığın, kendi yaşam hakkını, kadının özgürleşmesini, kendi geleceğini, kendi toprağını savunmak için IŞİD'e karşı verdiği dişe diş mücadele ve onurlu direniş, karanlığa karşı verilen bir insanlık direnişidir. Ortadoğu'da insanlığa yeni ve ilerici bir ufuk açma, yok etme değil, var etme direnişidir.

Ya barbarlık ya insanlığın geleceği!

AKP'nin IŞİD'le gericilik akrabalığı vardır. AKP, tekçi zihniyetiyle, yaşam biçimimize müdahale ederek, kendinden başka hiç kimseye, hiçbir farklılığa yaşam hakkı tanımamaktadır. Her gün kardeşi, akrabası, komşusu boğazlanan Kürt ve Türk halkının beklediği çözüm süreci, savaş politikalarıyla yok edilmekte, her yer yangın yerine çevrilmekte, halkları, AKP politikalarına biat etmeye zorlamak için savaş kışkırtılmaktadır.

Emekçilerin savaştan çıkarı yoktur!

Emekçiler, savaş politikalarından yana olamaz, Kobane'de ölüm-kalım mücadelesi veren, ilerici insanlığın katliamına sessiz kalamaz,

İçeride çözüm sürecinin sona erdirilmesi, iç savaş riskinin adım adım büyütülmesi, yeni Roboskiler, Sivaslar yaşanmasına neden olacaktır. Bu savaş kışkırtıcılığı karşısında AKP'nin savaş politikalarına dur demek emekçiler için tarihi bir görevdir.

Bu tarihi noktada KESK (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu) olarak;

08.10.2014 Çarşamba günü;

Saatini ve yerini yerellerde şubeler platformlarımızın belirleyeceği, demokrasi güçlerinin de katılımıyla, 'yürüyüşler, alan tutma-oturma eylemleri vb. eylemlerini' bütün yerelerde hayata geçiriyoruz.

09.10.2014 Perşembe günü;

AKP'nin, Kobane'de insanlığın katledilmesi karşısında savaş kışkırtıcılığına devam etmesi, içeride yeni Roboskilerin, Sivasların yaşanmasına neden olacaktır.

Aşağıda belirttiğimiz taleplerle,

Savaş tezkeresi kaldırılсын!

Gerici IŞİD çetelerine değil, kobane'de ilerici insanlığa her tür insani destek verilsin!

Yeni roboskiler, sivaslar yaşanmasın!

'Bir savaşta sadece insanlar ölmez, insanlık da ölür. Sessizlik saf tutmaktır, bizim safımız insanlıktır.' 'AKP, bizi içte ve dışta savaşa sürüklüyor, 'savaşı durduralım' şiarıyla, bütün illerde, 'üretimden gelen gücümüzü kullanıyoruz, demokrasi güçleriyle birlikte alanlarda insanlığa ses veriyoruz!'"

15. EĞİTİM-SEN Merkez Yürütme Kurulu da 7/10/2014 tarihinde KESK'in yukarıda anılan kararı çerçevesinde "KESK'in IŞİD isimli vahşi örgütün soykırım amaçlı saldırılarını kınamak, bu saldırılara direnen halklar ve Kobane kenti ile dayanışmak amacı ile 9 Ekim 2014 tarihinde hizmet üretiminden gelen gücü kullanma kararının 'İnsanlığın Ortak Değerlerine Sahip Çıkıyoruz, Savaşı Durduralım' şiarı ile birleştirilerek 8-9 Ekim 2014 tarihinde iki gün süre ile grev biçiminde uygulanmasına" şeklinde bir karar almıştır.

16. EĞİTİM-SEN'in eylem çağrısı yaptığı duyurusu ise şöyledir:

"Bilindiği gibi Kobani 22 gündür uluslararası bir çete örgütü olan IŞİD'in kuşatması altında, IŞİD Çetesinin saldırıları özünde emperyalizmin Rojavada halkın kendi kaderini belirleme iradesine yapılan kanlı bir müdahaledir. Rojava kantonlarında kurulan ve insanlığın ortak değerlerine sahip çıkarak Ortadoğu'nun çözümsüz kalan sorunlarına umut olan devrimi boğma girişimi anlamına gelen bu kuşatma ancak halkların ortak mücadelesi ile kırılabilir, Emperyalizm halkların bağrına bıçak saplamak istiyorsa buna karşı halklar da birbirine sahip çıkarak bu hançeri olduğu yerden alacak ve faşizmin göğsüne saplayacaktır, Bugün günlerdir Kobani halkı ile omuz omuza olduğunu göstermek için sınırda alanlarda olan halka ve emekçilere yönelik AKP hükümetinin saldırıları sınır tanımaz boyutlara varmış pek çok kentte sokağa çıkma yasakları konulmuş onlarca insan IŞİD ve AKP polisinin saldırıları sonucu yaralanmış yedi yurttaşımız hayatını yitirmiştir, Halkın çetelere karşı demokrasiye ve insanlık onuruna sahip çıkmak için gösterdiği tepkilere karşı yapılan bu saldırılar asla kabul edilemez, Eğitim-Sen olarak bu saldırılar karşısında sessiz kalmayacağız 8 Ekim 2014'te Eğitim ve Bilim emekçileri olarak 9 Ekim'de de KESK ile birlikte iki gün süre ile iş bırakacağız tüm emek ve demokrasi güçlerini yasaklara, baskılara ve zulme karşı iş bırakmaya alanlara çıkmaya çağırıyoruz."

17. Başvurucu, EĞİTİM-SEN ve KESK'in yukarıda yer verilen kararları doğrultusunda 8/10/2014 ve 9/10/2014 tarihlerinde görevine gitmemiştir. İdare, iki gün mazeretsiz olarak göreve gelmediği gerekçesiyle başvurucuya 4/4/2016 tarihli işlemiyle 1/30 aylıktan kesme cezası vermiştir.

18. Başvurucu 5/5/2016 tarihinde, disiplin cezasının iptali talebiyle Mersin 2. İdare Mahkemesine dava açmıştır. İlk derece mahkemesi 27/9/2016 tarihinde davanın reddine karar vermiştir.

19. İlk derece mahkemesi ret kararında; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) *Karaçay/Türkiye* (B. No: 6615/03, 27/3/2007), *Urcan ve diğerleri/Türkiye* (B. No: 23018/04..., 17/7/2008), *Dilek ve diğerleri/Türkiye* (B. No: 74611/01..., 17/7/2007; Türkçe çevirisinde *Satılmış ve diğerleri* şeklinde isimlendirilmiştir) kararları ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ve 87 No.lu Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesi'nin 3. maddesine atıfta bulunarak bir değerlendirme yapmıştır.

20. İlk derece mahkemesi, atıf yaptığı AİHM kararlarının ve uluslararası düzenlemelerin kamu görevlilerinin ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatleri, bu kapsamda özlük ve parasal hakları ile çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi, bu konulara dikkat çekilmesi ve kamuoyu oluşturulmasının sağlanması amacıyla ilgili olduğunu tespit etmiştir.

21. İlk derece mahkemesine göre sendika üyeleri başka seçeneklerinin bulunmaması durumunda üyesi bulundukları sendikaların aldıkları kararlar uyarınca iş bırakma eylemlerine ilgili mevzuata uygun olarak katılabilir ve bu faaliyetler nedeniyle disiplin cezaları ile cezalandırılamazlar. Böyle bir durumda sendika üyelerinin cezalandırılmaları demokratik toplum gereklerine uygun olmaz.

22. Bununla birlikte ilk derece mahkemesi kararında, uyuşmazlık konusu olayda başvurunun görevine gelmeme nedeninin DEAŞ terör örgütünün saldırılarını kınamak ve Kobani kenti ile dayanışma sağlamak olduğu tespit edilmiştir. Mahkemeye göre kamu görevlilerinin ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatlerinin, bu kapsamda özlük ve

parasal haklarının, çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi amacını taşımayan eyleme katılan ve bu nedenle görevine gelmeyen başvuru hakkında verilen disiplin cezasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

23. Başvurucu, ret kararı üzerine Konya Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf Mahkemesi) nezdinde istinaf başvurusunda bulunmuştur. İstinaf Mahkemesi 30/5/2017 tarihinde 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin birinci fıkrasında sayılan bozma nedenlerinin bulunmadığı gerekçesiyle istinaf talebinin reddine kesin olarak karar vermiştir. Bu karar, başvurusunun üyesi olduğu EĞİTİM-SEN'e 28/6/2017 tarihinde tebliğ edilmiştir.

24. Başvurucu 17/7/2017 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

25. 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 gelipte Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır."

26. 657 sayılı Kanun'un "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" kenar başlıklı 125. maddesinin ilgili kısımları 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,

..."

27. 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve (Değişik ibare: 04/04/2012-6289 S.K./2.md.) toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir."

28. 4688 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"...Sendika ve konfederasyonlar kuruluş amaçları doğrultusunda toplumsal cinsiyet eşitliğini gözeterek aşağıdaki faaliyetlerde bulunabilirler:

a) (Değişik bent: 04/04/2012-6289 S.K./14.md.) Genel olarak kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek ve toplu sözleşmenin uygulanmasını izlemek üzere yapılacak çalışmalara temsilciler göndermek.

b) Devlet personel mevzuatında kamu görevlilerinin temsilini öngören çeşitli kurullara temsilci göndermek.

c) Verimlilik araştırmaları yapmak, sonuçlarla ilgili raporlar düzenlemek, önerilerde bulunmak ve işverenlerle bu konularda ortak çalışmalar yapmak.

d) Üyelerin mesleki yeterliliklerinin artırılması ve sorunlarının çözülmesi ile sendikal faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik kurs, seminer ve sosyal amaçlı toplantılar düzenlemek, bilimsel çalışmalar yapmak ve yayınlarda bulunmak.

e) Üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile personel hukukunu ilgilendiren konularda ilgili kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak ve öneriler getirmek.

f) Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak.

g) Üyeleri ve ailelerinin yararlanmaları için hizmet amacıyla, eğitim ve sağlık tesisleri, dinlenme yerleri, misafirhane, spor alanları ve benzeri yerler ile kitaplık, kreş, yuva ve huzur evleri, yardımlaşma sandıkları kurmak ve yönetmek ile herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardım etmek ve nakit mevcudunun yüzde onundan fazla olmamak kaydıyla bu kooperatiflere kredi vermek.

..."

29. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun (İDDK) 22/5/2013 tarihli ve E.2009/63 ve K.2013/1998 sayılı kararının 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 Anayasasının 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.md) 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"nün düzenlendiği 11. maddesinde; herkesin asayışı 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 güvenliğinin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlık veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlandırılabilceğı, 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 çağırısına uyararak, 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 etmediğı ve bu nedenle "demokratik bir toplumda gerekli" olmadığı sonucuna varmış, bunun sonucu olarak, bu davada, başvuruların AIHS'nin 11. maddesi anlamında gösteri yapma özgürlüğünü etkili bir şekilde kullanma haklarının orantısız olarak çiğnendiğı gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.

Bu durumda, davacının, sendikal faaliyet gereğı, 11/12/2003 tarihinde göreve gelmeme eyleminin öürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek fiili kapsamında değerlendirilemeyeceğı ve sendikal faaliyet kapsamında bir gün göreve gelmemek fiilinin mazeret olarak kabulü gerektiğinden, disiplin suçu teşkil etmeyen eylem nedeniyle davacıya 657 sayılı Kanunun 125/C-b maddesi uyarınca aylıktan kesme cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamıştır. ... "

B. Uluslararası Hukuk

30. Türkiye bakımından 12/7/1993 tarihinde yürürlüğe giren 17/6/1948 tarihli ve 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin ILO Sözleşmesi'nin 2. maddesi şöyledir:

"Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler. "

31. Aynı Sözleşme'nin 3. maddesi şöyledir:

"Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler.

Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınlıdırlar."

32. Aynı Sözleşme'nin 8. maddesi şöyledir:

"Çalışanlar ve işverenlerle bunlara ait örgütler bu sözleşme ile kendilerine tanınmış olan hakları kullanmada, diğer kişiler veya örgütlenmiş topluluklar gibi, yasalara uymak zorundadırlar.

Yasalar, bu sözleşme ile öngörülen güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamaz"

33. Türkiye bakımından 12/7/1993 tarihinde yürürlüğe giren 7/6/1978 tarihli ve 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemine İlişkin ILO Sözleşmesi'nin 3. maddesi şöyledir:

"Bu Sözleşmenin uygulanması bakımından "Kamu Görevlileri Örgütü" deyimi oluşumu ne olursa olsun amacı kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek olan herhangi bir örgüt anlamına gelir."

34. Aynı Sözleşme'nin 6. maddesi şöyledir:

"1. Kamu görevlilerinin tanınan örgütlerinin temsilcilerine, çalışma saatleri içinde veya dışında görevlerini çabuk ve etkin bir biçimde yerine getirmelerine olanak verecek şekilde kolaylıklar sağlanacaktır.

2. Bu tür kolaylıkların sağlanması idarenin veya hizmetin etkin işleyişini engellemeyecektir.

3. Bu kolaylıkların niteliği ve kapsamı, bu sözleşmenin 7'nci maddesinde belirtilen yöntemlere göre veya diğer uygun yöntemlerle belirlenecektir."

35. Aynı Sözleşme'nin 9. maddesi şöyledir:

"Kamu görevlileri, diğer çalışanlar gibi yalnızca görevlerinin niteliğinden ve statülerinden kaynaklanan yükümlülüklerine bağlı olarak örgütlenme özgürlüğünün normal olarak uygulanması için gerekli kişisel ve siyasi haklardan yararlanacaklardır."

36. Türkiye bakımından 23/12/2003 tarihinde yürürlüğe giren 16/12/1966 tarihli Birleşmiş Milletler (BM) Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 8. maddesi şöyledir:

"1. Bu Sözleşme Taraf Devletler şu hakları sağlamayı taahhüt eder:

a) Herkese kendi ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika kurma ve sadece sendikanın kendi kurallarına tabi olarak kendi seçtiği bir sendikaya katılma hakkı tanınır. Bu hakkın kullanılması ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukuken öngörülen sınırlamalardan başka sınırlara tabi tutulamaz.

b) Sendikalara ulusal Federasyonlar ve konfederasyonlar kurma ve konfederasyonlara da uluslararası sendikal örgütler kurma ve bunlara katılma hakkı tanınır.

c) Sendikaların serbestçe faaliyette bulunma hakkı, ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma amacıyla, demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukuken öngörülen sınırlamaların dışında her hangi bir sınırlamaya tabi tutulamaz.

d) Kullanılma şartları her bir ülkenin yasalarıyla düzenlenmiş olan bir grev hakkı tanınır.

2. Bu madde, silahlı kuvvetler veya polis mensuplarının veya Devlet idaresinde görevli olanların bu hakları kullanmalarına hukukten öngörülen sınırlamalar koymalarını engellemez.

3. Bu maddenin hiç bir hükmü, Uluslararası Çalışma Teşkilatının Örgütlenme Özgürlüğü ve Teşkilatlanma Hakkının Korunması ile ilgili 1948 tarihli Sözleşmesine taraf olan Devletlere, o Sözleşmede yer alan güvencelere aykırı düşebilecek bir tarzda bir yasa çıkarma ve uygulama imkan verecek şekilde tasarruflarda bulunma yetkisi vermez."

37. Türkiye bakımından 23/12/2003 tarihinde yürürlüğe giren 16/12/1966 tarihli Birleşmiş Milletler (BM) Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi'nin 22. maddesi şöyledir:

"1. Herkesin, kendi çıkarlarını korumak için sendikalar kurmak ya da bunlara girmek hakkı da dahil olmak üzere, başkalarıyla biraraya gelip dernek kurma hakkı vardır.

2. Bu hakkın kullanılmasına, yasalara uygun olarak konulmuş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ya da kamu güvenliği, kamu düzeni bakımından ve kamu sağlığının, genel ahlakın korunması ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka sınırlama getirilemez. Bu madde, silahlı kuvvetler ya da polis teşkilatı mensuplarına bu hakkın kullanılmasında yasal sınırlamalar konulmasını engellemez.

3. Bu maddenin hiçbir hükmü, Sendika Kurma Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunmasına İlişkin 1948 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi'ne Taraf olan Devletlere, bu Sözleşme'de öngörülen güvencelere zarar verecek yasama tedbirleri alma ya da hukuki uygulamalarda bulunma yetkisini vermez."

38. Türkiye bakımından 24/12/1989 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Konseyi'nin 18/10/1961 tarihli ve ETS No. 35 sayılı Avrupa Sosyal Şartı'nın (ASS) "Örgütlenme" başlıklı 5. maddesi ve "Toplu Pazarlık Hakkı" başlıklı 6. maddesi şöyledir (Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı ile 3/5/1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylamış ancak her iki Şart'ın da örgütlenme ve toplu pazarlık haklarına ilişkin 5. ve 6. maddelerine çekince koymuştur):

"5. Örgütlenme Hakkı

Akit taraflar, çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya geliştirmek amacıyla ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ederler. Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri için hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla veya düzenlemelerle belirlenir. Bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal yasalar veya düzenlemelerle saptanır.

6. Toplu Pazarlık Hakkı

Akit Taraflar, toplu pazarlık hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere, 1. Çalışanlar ve çalıştıranlar arasında ortak görüşmeleri geliştirmeyi; 2. Gerekli ve uygun olduğu durumlarda; toplu sözleşme yoluyla iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla çalıştıranların veya çalıştıran örgütlerinin çalıştıran örgütleriyle özgürce görüşmeleri yöntemini geliştirmeyi; 3. İş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem sisteminin kurulmasını ve işletilmesini geliştirmeyi taahhüt ederler ve, 4. Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve çalıştıranların bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak üzere grev hakkı dahil ortak hareket hakkını tanır.”

39. ILO'nun Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Yönetim Kurulu Karar ve İlkelerinin ilgili kısımları şöyledir:

"13. Komite salt siyasi iddiaları incelemekle yetkili değildir; ancak hükümet tarafından alınan ve sendika hakkının kullanılmasını etkileyebilecek siyasi nitelikteki tedbirleri değerlendirebilir.

...

134. Kamuya açık toplantılar düzenlemek sendika hakkının önemli bir unsurudur. Bu bağlamda Komite yalnızca sendikal amaçlarla yapılan gösteriler -ki bunlar sendikal hakların kullanılması kapsamındadır- ile başka amaçlara ulaşmak için yapılanlar arasında her zaman bir ayırım yapmaktadır.

...

528. Salt siyasi nitelikteki grevler ile müzakereler başlamadan çok önce sistematik olarak kararlaştırılan grevler örgütlenme özgürlüğü kapsamında değildir.

529. Salt siyasi grevler örgütlenme özgürlüğü ilkeleri kapsamında değerlendirilmese de sendikalar hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarını eleştirebilmek amacıyla protesto grevlerine başvurabilmelidir.

...

541. Komite bir çok durumda ulusal düzeyde grevlerin salt siyasi amaçla değil de ekonomik ve sosyal amaçlarla yapıldığı sürece meşru olduğunu belirtmiştir. Grevlerin yasaklanması ancak devlet adına yetki kullanan memurların ya da tam anlamıyla temel hizmetlerde çalışan işçiler- örneğin bunların hizmetlerinin aksaması halinde toplumun tamamı ya da bir kısmı için hayati tehlike, kişisel güvenlik ve sağlık tehlikesinin ortaya çıkabileceği hizmetlerdir- söz konusu olduğunda kabul edilebilir.

...

25. İlgili Hükümetin sorunun salt siyasi nitelikte olduğunu değerlendirdiği durumlarda, Komite, iddialar esasen siyasi olsa veya bazı siyasi unsurlar içerse bile doğrudan sendikal hakların kullanılmasını etkilemek şartıyla esasının incelenmesi gerektiğine karar vermiştir (Karar ve İlkeler Ek-1'de yer alan 'ILO'nun Örgütlenme Özgürlüğü İhlal İddialarını İnceleme Usulleri' başlıklı kısmı)."

40. AİHM'in kamu görevlilerinin iş bırakma eylemlerine ilişkin yaklaşımı şöyledir:

i. AİHM, Karaçay/Türkiye kararında; AİHS'in 11. maddesinin birinci paragrafının herkesin bir sendikaya üye olma ve çıkarlarını koruma hakkını güvence altına aldığını ve

devlet memurlarının doğrudan bu haktan mahrum bırakılmaması gerektiğini belirtmiştir. AİHM, ayrıca ordu, emniyet ve bazı sektörlerde görev yapan devlet memurlarının, sendikal haklarına kısıtlamalar getirilmesinin mümkün olduğunu, ancak bu kısıtlamaların resmi görevlerinin yerine getirilmesinde gerekli olmasının şart olduğunu ifade etmiştir (Karaçay/Türkiye, § 22) . Bu karara konu olayda **devlet memurlarının maaşlarına yapılan düşük zammı protesto etmek amacıyla** üyesi olduğu KESK'in düzenlediği iş yavaşlatma ve bırakma eylemine katılması nedeniyle başvurana uyarma disiplin cezası verilmiştir(Karaçay/Türkiye, § 37).

ii. AİHM'in Urcan/Türkiye kararında; EĞİTİM-SEN **kamuda çalışan eğitimcilerin koşullarının iyileştirilmesi amacıyla** 1 Aralık 2000 tarihinde düzenlenecek bir günlük ulusal grevden yetkilileri haberdar etmiş ve başvuranlar gösteriye katılıp iş yerlerine gitmemişlerdir. AİHM, başvuranların EĞİTİM-SEN sendikasının, çalışma koşullarının iyileştirilmesine dikkat çekmek amacıyla düzenlediği bir günlük greve katıldıkları için sonradan para cezasına çevrilen mahkumiyet cezasına çarptırıldıklarını ve geçici olarak kamu hizmetinden uzaklaştırıldıklarına dikkat çekerek şikayet konusu yaptırımların yasal yoldan bu tür bir greve katılmak isteyen sendika üyelerini ve diğer kişileri caydırmak amacıyla güttüğünü tespit etmiş ve başvuranlara uygulanan yaptırımların demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna varmıştır (Urcan/Türkiye, § § 30-36)

iii. AİHM Kaya ve Seyhan/Türkiye kararında; EĞİTİM-SEN üyesi öğretmenlere KESK'in çağrısına uyarak, **parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısnı protesto etmek üzere düzenlenen** bir günlük ulusal eyleme katılmaları nedeniyle bir gün 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 vazgeçecek bir nitelik taşıdığı ve müdahalenin acil bir sosyal ihtiyaca karşılık gelmediği ve bu nedenle demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna varmıştır (Kaya ve Seyhan/Türkiye, B. No: 30946/04, 15/09/2009, § § 30-31).

iv. AİHM Dilek ve diğerleri/Türkiye kararında, KESK, **kamu sektöründe çalışan personele ilişkin kanunun Meclis gündemine taşınması nedeniyle** 2 Mart 1998 tarihinde ulusal düzeyde bir eylem yapma kararı almıştır. 7:00-15:00 saatleri arası ile 15:00-23:00 saatleri arası çalışan başvuranlardan iki grup, çalışma koşullarını protesto etmek amacıyla iş yavaşlatma eylemi çerçevesinde üç saat süreyle görev yerlerini terk etmişlerdir. Bu eylem sırasında araçlar geçelerden para ödemedен geçmiştir. İdare eylem nedeniyle uğradığı zararı tazmin için başvuranlara dava açmış ve aleyhlerine hukuk mahkemesinde tazminata hükmedilmiştir. Bu durumda AİHS'nin 11. maddesinin hangi koşullarda grev hakkı tanıdığı ve bu madde çerçevesinde bu hakkın tanınmasının ne olacağı hususlarına değinmeden AİHM, başvuranların işlerini üç saat süreyle yavaşlatmalarının, sendikal hakların kullanımı bağlamında toplu eylem olarak değerlendirilebileceğine kanaat getirmiş ve alınan tedbirin örgütlenme özgürlüğüne müdahale oluşturduğunu tespit etmiştir (Dilek ve diğerleri/Türkiye, § 57).

Anılan karara göre, AİHS'nin 11. maddesinin 1. paragrafı; sendika üyelerine çıkarlarını koruyabilmek amacıyla seslerini duyurmalarına imkan tanımaktadır. AİHS'in 11. maddesinde yer alan "çıkartlarını korumak için" ifadeleri önemlidir ve AİHS, sendikanın yapacağı toplu eylem yoluyla, sendika üyelerinin mesleki çıkarlarını savunma özgürlüğünü güvence altına almaktadır. Sendika üyeleri tarafından gerçekleştirilecek olan bu eyleme Sözleşmeciler Devletler tarafından izin verilmeli, eylemin gelişimi ve devamı sağlanmalıdır. O halde sendikanın, üyelerinin mesleki çıkarlarının korumak amacıyla müdahil olma imkanı bulunmalı ve üyeler, çıkarlarının korunması yolunda sendikalarının seslerini duyurması hakkına sahip olabilmelidir (Dilek ve diğerleri/Türkiye, § § 65,67).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

41. Mahkemenin 22/5/2019 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

42. Başvurucu; sendikal faaliyetlerinden dolayı disiplin cezasıyla cezalandırılması nedeniyle dernek ve sendika kurma haklarının, ifade özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının ihlal edildiğini iddia etmiştir.

43. Başvurucu, sınırlarımızın hemen yanında devam eden bir savaşın sonuçlarının bütün toplumla birlikte kamu çalışanlarını da etkilediğini öne sürmüştür. Suriye'den ülkemize sığınan insan sayısının 3 milyonu aştığını ve savaşın ülkemize, doğal olarak da kamu çalışanlarına ekonomik bir faturası olduğunu belirten başvurucu kamu çalışanlarının bu savaşa karşı çıkmasının ekonomik ve sosyal haklarını ilgilendirmedikçe iddia edilemeyeceğini ileri sürmüştür. Başvurucu bu nedenle *"İnsanlığın ortak değerlerine sahip çıkıyoruz savaşı durduralım"* ilkesiyle yürütülen bir iş bırakma eyleminin disiplin cezasıyla cezalandırılmasının demokratik bir toplumda gerekli ve ölçülü olduğunun iddia edilemeyeceğini ileri sürmüştür.

44. Başvurucu; EĞİTİM-SEN ve KESK tarafından gerçekleştirilen iş bırakma eyleminin barışçıl bir eylem olduğu konusunda kuşku olmadığını, kamu görevlileri sendikaları tarafından alınan karar uyarınca gerçekleştirilecek iş bırakma eylemlerinin amacı üzerinden derece mahkemelerince bir tartışma yürütülmesinin yanlış olduğunu belirtmiştir. Başvurucu; kamu görevlileri sendikalarınca gerçekleştirilecek iş bırakma eylemlerinin amacına göre karar verilmesini haklı kılacak bir mevzuat ya da uluslararası sözleşme bulunmadığını, 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin sendikaların program ve etkinliklerini özgürce belirleyebileceklerini kurala bağladığını belirtmiştir.

45. Bakanlık görüşünde, öncelikle Sendikanın Anayasa Mahkemesi önünde başvurucuyu temsile yetkili olup olmadığı hususunda AİHM kararlarından da örnekler verilerek bir değerlendirme yapılmıştır. Değerlendirmede başvurucunun dosyasının Anayasa Mahkemesi önüne gelene kadar geçen süreçte olağan yargı mercileri nezdinde Sendika tarafından temsil edildiğine ve bu durumun ilgili mercilerce tartışmasız bir şekilde kabul edildiğine dikkat çekilmiştir. Yine bireysel başvurunun olağanüstü bir kanun yolu olduğu, Anayasa Mahkemesi nezdinde avukat dışındaki kişilere temsil serbestisi tanınması hâlinde Mahkeme nezdinde ileri sürülen iddialarına ilişkin bir nevi halk davası (*actio popularis*) kabulüne götürebileceği belirtilmiştir.

46. Bakanlık görüşünde, işin esasına ilişkin olarak başvurucunun iddialarının Anayasa'nın 51. maddesi kapsamında incelenmesinin uygun olacağı belirtildikten sonra AİHM ve Anayasa Mahkemesi kararlarına yer verilmiş; başvurucunun katıldığı etkinliğin siyasi bir etkinlik olduğu belirtilmiştir. AİHS'in 11. maddesinin ikinci paragrafında sendika hakkının kamu görevlileri yönünden sınırlandırılabilirliğinin açıkça belirtildiği ifade edilen ve AİHM kararlarından örnek verilen görüş yazısında, elektronik istihbarat toplama merkezi çalışanlarına sendikaya üye olma yasağı getirilmesinin AİHS'e uygun bulunduğu belirtilmiş ve dolayısıyla sendikal hak söz konusu olsa bile kamu görevlileri açısından bu hakkın daha dar yorumlandığı vurgulanmıştır. Bakanlık görüşünde sonuç olarak; hiçbir şekilde çalışma veya işyeri koşullarını ilgilendirmeyen, sadece politik amaçlarla düzenlenen bir etkinliğe

katılmak için iki gün işe gitmediği sabit olan kamu görevlisi başvuru hakkında disiplin cezası uygulanmasının örgütlenme özgürlüğüne bir müdahale olarak değerlendirilemeyeceği ve bu nedenle açıkça dayanaktan yoksun olan başvuru hakkında kabul edilemezlik kararı verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

B. Değerlendirme

47. Anayasa'nın yapılacak değerlendirmede uygulanacak “*Dernek kurma hürriyeti*” kenar başlıklı 33. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“...

Hiç kimse bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamaz.

Dernek kurma hürriyeti ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

...

Birinci fıkra hükmü, Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde Devlet memurlarına kanunla sınırlamalar getirilmesine engel değildir.

Bu madde hükümleri vakıflarla ilgili olarak da uygulanır.”

1. Uygulanabilirlik Yönünden

48. 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).

49. Anayasa Mahkemesi önündeki öncelikli mesele, başvuru üyesi olduğu Sendika tarafından alınan karar doğrultusunda iki gün süreyle iş bırakması üzerine aylıktan kesme disiplin cezasıyla cezalandırılması şeklindeki müdahaleye ilişkin iddialarının sendika hakkı kapsamında incelenip incelenemeyeceğidir.

50. Anayasa Mahkemesi, daha önce benzer konulardaki bireysel başvuruları örgütlenme özgürlüğü kapsamında ve Anayasa’da özel olarak güvence altına alınan sendika hakkı çerçevesinde incelemiş ve başvuruların üyesi olduğu Sendikanın tüm Türkiye’de yaptığı göreve gelmeme çağrısına katılarak mazeretsiz olarak göreve gelmedikleri gerekçesiyle disiplin cezası uygulanmasını sendika hakkına bir müdahale kabul ederek -uygulanmış ceza her ne kadar hafif bir ceza olsa da- “*toplumsal bir ihtiyaç baskısına tekabül etmediği*” ve “*demokratik bir toplumda gerekli olmadığı*” sonucuna varmış; ihlal kararları 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).

51. Söz konusu kararlarda; gerek idarenin olağan uygulamasında gerekse de idari yargının yerleşmiş içtihatlarında sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi hâlinde kişinin mazeret iznini kullandığının kabul edildiği ve disiplin soruşturması açılmadığı vurgulanmış, sendika üyelerinin sendikal faaliyet kapsamında işe gelmemeleri hâlinde mazeret iznli sayılacakları yönündeki yerleşik hâle gelen idari yargı içtihatları hatırlatılmıştır.

52. Anayasa Mahkemesince ihlal kararı verilen başvurulara konu olaylarda işe gitmeme çağrısı içeren sendika kararlarının üyelerinin mesleki çıkarlarını korumak amacına yöneldiği görülmektedir (bkz. § 49). Yine AİHM'in bu konudaki ihlal kararlarına bakıldığında sendika üyelerinin mesleki çıkarlarını korumaya dönük sendika kararlarının söz konusu olduğu tespit edilmiştir (bkz. § 40).

53. Anayasa'nın 51. ilâ 54. maddelerinde düzenlenen sendikal hak ve özgürlükler, benzer güvenceler getiren ILO Sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı ile tamamlanmaktadır. Anayasa'nın mezkûr maddelerinde düzenlenen sendikal hak ve özgürlüklerin kapsamı yorumlanırken bu belgelerde yer alan ve ilgili organlar tarafından yorumlanan güvencelerin de gözönüne alınması gerekir (*Tayfun Cengiz*, § 35).

54. Anayasa'nın 51. maddesi metninde yer alan “*üyelerinin menfaatlerini korumak için*” ibaresi, üyelerin mesleki menfaatlerini korumak için gerçekleştirecekleri sendikal faaliyetlerinin Anayasa tarafından korunduğunu açıkça ortaya koymaktadır (*Kristal-İş Sendikası* [GK], B. No: 2014/12166, 2/7/2015, § 54; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası*, B. No: 2015/14862, 9/5/2018, § 40). Dolayısıyla sendika hakkı, mensuplarının menfaatlerini korumak üzere yapılan sendikal faaliyetlere izin verilmesini de gerektirmektedir (*Tayfun Cengiz*, § 31). Bu çerçevede her ne kadar grev ve toplu sözleşme hakkı bireysel başvuru kapsamında tanınmamış olsa da üyelerinin menfaatlerini korumak için sendikaların kullanabileceği en önemli yollardandır (*Kristal-İş Sendikası*, § 55).

55. Anayasa Mahkemesi; AİHM içtihatlarında da vurgulanan AİHS'in 11. maddesinde yer alan “*çıkartlarını korumak için*” ifadesinin önemli olduğunu, AİHS'in sendikanın yapacağı toplu eylem yoluyla sendika üyelerinin mesleki çıkarlarını savunma özgürlüğünü güvence altına aldığını ve ILO'nun Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Yönetim Kurulu Karar ve İlkelerini de somut olaydaki eylemin niteliğinin yorumlanmasında yapacağı değerlendirmede dikkate alacaktır. Bu çerçevede başvurunun disiplin cezasına konu eyleminin mesleki çıkarları koruma amacı güdüp gütmmediği, eylemin sendikaların çekirdek faaliyet alanı içinde olup olmadığı, üyelerinin çıkarlarını koruma amacı olmaksızın salt bir siyasi amaç içerip içermediği ve buna bağlı olarak devlete tanınan takdir marjının genişliği değerlendirmede esas alınacaktır.

56. Bununla birlikte sendikaların hangi amaçlarla ve ne tür kararlar alabileceğini değerlendirmek bu başvurunun konusu olmayıp bu husus yapılacak değerlendirmede Anayasa Mahkemesinin ilgi alanı dışındadır. Yapılacak inceleme başvurunun disiplin cezası almasına neden olan iş bırakma eyleminin niteliği ve uygulanan yaptırımla sınırlı olacaktır.

57. İncelenen başvuruda, disiplin cezası verilmesinin sebebini teşkil eden işe gitmeme şeklindeki eylemin amacı ve bu eyleme katılan sendika üyelerinin sendikal çıkarları ile başvurucağı yönelik disiplin cezasının sendikal hakların niteliğiyle birlikte ve olayların tamamı ışığında incelenmesi gerekir.

58. Olay tarihinde; başvurusunun üyesi olduğu EĞİTİM-SEN ve onun bağlı olduğu KESK, DEAŞ terör örgütünün Kobani kentine saldırılarını protesto etmek ve Kobani halkı ile DEAŞ terör örgütüne karşı savaşanlara desteklerini ifade etmek amacı ile iş bırakma kararı almıştır (bkz. §§ 14-16). Halkların Demokratik Partisi (HDP) de Kobani kentine yapılan saldırıyla ilgili olarak halkı direnişe çağırması ve iktidar partisini suçlayarak Hükûmetin dış politika tercihlerini protesto etmiştir (bkz. § 10).

59. Tüm bunlar dikkate alındığında eylem kararında siyasi bir tonun ağırlıkta olduğu, Sendikanın söyleminin odak noktasında Hükûmete ve dış politikalarına dönük eleştirilerin bulunduğu gözlemlenmiştir (bkz. §§ 14-16). Diğer bir ifadeyle iş bırakma biçiminde bir protestoya katılması başvurusunun ekonomik ve mesleki çıkarları ile değil genel bir baskı grubunun bir parçası olmasıyla ilgilidir.

60. Sendikalar meslek örgütleri olarak üyelerinin ortak sosyal ve ekonomik menfaatlerini geliştirmek amacıyla değişik türlerde faaliyette bulunabilirler. Sendikaların çalışma hayatındaki yadsınamaz rolü ve önemi dikkate alındığında sendikal faaliyet kavramına yapılacak tahdidi bir tanımın örgütlenme özgürlüğüne zarar vereceği kabul edilmelidir. Sendikal faaliyet kavramı sendikaların salt sendika içi faaliyetleriyle sınırlı olmayıp işçilerin işverenlerle yaptıkları müzakereleri, işçilerin sendikanın düzenlediği organizasyonlara katılması gibi işçilerin mesleki ve ekonomik çıkarlarını korumak için gerçekleştirdiği birçok faaliyet biçimini barındırır. Sendikal faaliyetlerin en önemlileri ve sendikal hakların merkezinde yer alanları çalışma hayatına ilişkin olanlardır. Bunlar arasında toplu iş sözleşmesi imzalamak, toplu görüşmeler uyuşmazlıkla sonuçlandığında arabulucu, hakem veya yargı organlarına başvurmak, grev ve lokavt gibi toplu pazarlık faaliyetleri ile çalışma hayatına ilişkin ortak çıkarları korumak veya üyelerine hukuki yardıma bulunmak ya da onları temsilen dava açmak gibi yargılamada alanındaki faaliyetler sayılabilir. Anayasa'da da sendikaların, üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için kurulacağı belirtilmiş olup sendikaların sosyal ve ekonomik faaliyetlerinin de doğrudan sendikaların amaçları doğrultusunda çekirdek faaliyet alanında yer aldığı konusunda şüphe bulunmamaktadır.

61. Kamu görevlileri sendikaları söz konusu olduğunda ise 4688 sayılı Kanun'un 19. maddesinde belirtilen faaliyetlerin bu sendikaların asli faaliyetlerinden olduğu kabul edilmelidir (bkz. § 28). Çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek, işverenlerle bu konularda ortak çalışmalar yürütmek, üyelerin mesleki yeterliliklerinin artırılması ve sorunlarının çözülmesi ile sendikal faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik kurs, seminer ve sosyal amaçlı toplantılar düzenlemek, üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda yetkili makamlara sunmak üzere çalışmalar yapmak ve üyelerine hukuki destek vermek gibi faaliyetler sendikal faaliyetlerin çekirdek alanında kalan faaliyetler arasında sayılabilir. Uluslararası hukukta da sendika üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatlerini koruma amacının her zaman öne çıkan asli amaçlardan olduğu görülmektedir (bkz. §§ 30-40).

62. Sendikaların, üyelerinin çalışma hayatına ilişkin mesleki, ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak dışında ikincil nitelikte ya da tali kabul edilebilecek faaliyetleri de söz konusudur. Bu faaliyetler demokrasinin gelişmesi ve toplumda yerleşmesine katkı sunar. Bu tür faaliyetler sendikalar yönünden siyasi otorite karşısında kamu politikalarının oluşmasında etkili birer baskı grubu olan sendikaların yürüttükleri tüm çalışmaları ve eylemleri de kapsar. Bu kapsamdaki çalışmalar sendika üyelerinin çıkarları ile birlikte toplumun çıkarlarına da yönelik olup salt sendikal faaliyet niteliğinde değildir. Bu çalışma ya da eylemler örgütlenme

özgürlüğünün genel tanımı içinde yer alan -başvurucunun somut olaydaki eylemi gibi- bireylerin üye oldukları örgütün çağrısına uyarak toplu şekilde ve siyasi otorite karşısında baskı grubunun birer katılımcısı olarak yaptıkları faaliyet niteliğindedir. Dolayısıyla bireylerin sendikanın çekirdek faaliyet alanında kalmayan eylemlerinin sendika hakkı kapsamında değil örgütlenme özgürlüğü kapsamında ele alınması isabetli olacaktır.

63. Sonuç olarak başvuru, üyesi olduğu sendikanın iş bırakma çağrısı üzerine mazeretsiz işe gitmemesi nedeniyle disiplin cezasıyla cezalandırılmıştır. Yukarıda açıklandığı üzere başvuru, iddialarının bir bütün olarak Anayasa'nın 33. maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğü kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

2. Kabul Edilebilirlik Yönünden

64. Sendikaların üyelerinin 4688 sayılı Kanun'un 19. maddesinin (f) bendine göre verdikleri yetkiye dayanarak üyeleri adına yaptıkları bireysel başvurular daha önce Anayasa Mahkemesince incelenmiş olup bu şekildeki başvuruların kabul edilebilirliği yönünden herhangi bir sorun bulunmamıştır (örn. olarak bkz. *Yılmaz Güneş ve Yusuf Karadağ*, B. No: 2015/10676, 26/12/2018, § 25). Dolayısıyla açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

3. Esas Yönünden

a. Müdahalenin Varlığı

65. Başvurucunun üyesi olduğu Sendika tarafından ülke çapında yapılan iş bırakma eylemine katılması nedeniyle cezalandırılması ile başvuru, örgütlenme özgürlüğüne yönelik bir müdahale yapıldığı kabul edilmelidir.

b. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

66. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşullara uygun olmadığı müddetçe Anayasa'nın 33. maddesinin ihlalini teşkil edecektir. Anayasa'nın 13. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“Temel hak ve hürriyetler, ... yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, ... demokratik toplum düzeninin ... gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”

67. Bu sebeple müdahalenin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ve somut başvuruya uygun düşen, kanunlar tarafından öngörülme, Anayasa'nın ilgili maddesinde belirtilen nedenlere dayanma ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk koşullarını sağlayıp sağlamadığının belirlenmesi gerekir.

i. Kanunilik

68. 657 sayılı Kanun'un 26. ve 125. maddelerinin *kanunilik* ölçütünü karşıladığı sonucuna varılmıştır.

ii. Meşru Amaç

69. Somut olayda ceza uygulanmasının amacı kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması, diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinin aksamasının önlenmesidir. Bu amaç da geniş anlamda kamu düzeninin korunması meşru amacı kapsamında yer alır. Dolayısıyla başvurunun aylıktan kesme disiplin cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin kararın Anayasa'nın 33. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sebeplerden *kamu düzeninin korunmasına* yönelik önlemlerin bir parçası olduğu ve meşru bir amaç taşıdığı sonucuna varılmıştır.

iii. Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygunluk

(1) Genel İlkeler

(a) Demokratik Toplumda Örgütlenme Özgürlüğünün Önemi

70. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kendilerini temsil eden kolektif bir oluşum içinde bir araya gelme özgürlüğünü ifade etmektedir. *Örgütlenme* kavramının Anayasa çerçevesinde özerk bir anlamı vardır ve bireylerin devamlı olarak ve eşgüdüm içinde yürüttükleri faaliyetlerin hukukumuzda örgütlenme olarak tanınmaması Anayasa hükümleri kapsamında örgütlenme özgürlüğünün zorunlu olarak gündeme gelmeyeceği anlamına gelmez (*Tayfun Cengiz*, § 31).

71. Örgütlenme özgürlüğü, bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Örgütlenme özgürlüğünün temeli, hiç kuşkusuz ifade özgürlüğüdür. İfade özgürlüğü; düşüncüyü korkmadan, engellenmeden açıklama ve yayma özgürlüğünün yanı sıra bu düşünceler çerçevesinde örgütlenme, kişi toplulukları oluşturma hakkını da kapsamaktadır (dernek hakkı yönünden bkz. *Hint Aseel Hayvanları Koruma ve Geliştirme Derneği ve Hikmet Neğuç*, B. No: 2014/4711, 22/2/2017, § 41).

72. 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 (sendika hakkı yönünden bkz. *Tayfun Cengiz*, § 31).

73. Sendikalar, dernekler ve vakıflar örgütlenme özgürlüğünün daha özel şekilleridir. Bununla birlikte bunların faaliyetleri içinde yer almayan veya bunlarla dolaylı bağlantısı bulunan belli sayıda kişinin sürekli şekilde bir araya gelerek aynı amaca yönelik toplu ifade açıklamaları ya da eylemleri de Anayasa'nın 33. maddesi çerçevesinde ve örgütlenme özgürlüğü kapsamında ele alınmalıdır.

74. Örgütlenme özgürlüğü, sınırlanabilir bir haktır ve Anayasa'da yer alan temel hak ve özgürlüklerin sınırlama rejimine tabidir. Örgütlenme özgürlüğüne ilişkin olarak Anayasa'nın 33. maddesinin ikinci fıkrasında sınırlama sebeplerine yer verilmiştir. Ancak bu özgürlüğe yönelik sınırlamaların da bir sınırının olması gerektiği açıktır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında Anayasa'nın 13. maddesindeki ölçütler gözönüne alınmak zorundadır. Bu sebeple örgütlenme özgürlüğüne getirilen sınırlandırmaların denetiminin Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçütler çerçevesinde ve Anayasa'nın 33. ve 51. maddeleri kapsamında yapılması gerekmektedir (sendika hakkı yönünden bkz. *Tayfun Cengiz*, § 38; *Mehmet Yüzgeç*, B. No: 2014/2282, 2/2/2017, § 30).

75. Anayasa kapsamında örgütlenme özgürlüğünden yararlanan tüzel kişiler veya gruplar demokratik yaşamın ayrılmaz bir parçası olarak görüldüğünden bu özgürlüğe getirilecek sınırlandırmaların demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olup olmadığı sıkı denetim altındadır. Anayasa'nın 33. maddesi temel olarak dernek hakkının ve genel olarak örgütlenme özgürlüğünün kullanılması sırasında kamu makamlarının keyfi müdahalelerine karşı korunmasını amaçlamaktadır.

(b) Müdahalenin Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygun Olması

76. Anayasa Mahkemesi *demokratik toplum düzeninin gerekleri* ifadesinden ne anlaşılması gerektiğini daha önce pek çok kez açıklamıştır (sendikalarla ilgili *Tayfun Cengiz*, §§ 31, 32; *Kristal-İş Sendikası*, §§ 53, 70, 74; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası*, §§ 42, 43; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri* [GK], B. No: 2014/920, 25/5/2017, § 73; derneklerle ilgili *Hint Aseel Hayvanları Koruma ve Geliştirme Derneği ve Hikmet Neğüç*, § 45). Temel hak ve özgürlüklere yönelik bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine *uygun* kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması ve orantılı olması gerekir. Açıktır ki bu başlık altındaki değerlendirme, sınırlamanın amacı ile bu amacı gerçekleştirmek üzere başvuru olan araç arasındaki ilişki üzerinde temellenen ölçülülük ilkesinden bağımsız yapılamaz. Çünkü Anayasa'nın 13. maddesinde "*demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmama*" ve "*ölçülülük ilkesine aykırı olmama*" biçiminde iki ayrı kriter yer verilmiş olmakla birlikte bu iki kriter bir bütünün parçaları olup aralarında sıkı bir ilişki vardır (*Bekir Coşkun* [GK], B. No: 2014/12151, 4/6/2015, §§ 53-55; *Mehmet Ali Aydın* [GK], B. No: 2013/9343, 4/6/2015, §§ 70-72; AYM, E.2018/69, K.2018/47, 3/5/2018, § 15; AYM, E.2017/130, K.2017/165, 29/11/2017, § 18).

77. Örgütlenme üzerindeki sınırlamanın kamu düzeninin korunması gibi demokratik bir toplumda zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacın karşılanması amacına yönelik ve istisnai nitelikte olması gerekir. Müdahaleyi oluşturan tedbirin zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığının kabul edilebilmesi için amaca ulaşmaya elverişli olması, başvurulabilecek en son çare ve alınabilecek en hafif önlem olarak kendisini göstermesi gerekmektedir. Amaca ulaşmaya yardımcı olmayan veya ulaşılmak istenen amaca nazaran bariz bir biçimde ağır olan bir müdahalenin zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı söylenemeyecektir (bazı farklılıklarla birlikte toplantı hakkı bağlamında bkz. *Dilan Ögüz Canan* [GK], B. No: 2014/20411, 30/11/2017, § 32; sendika hakkı bağlamında bkz. *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri*, § 73; *Tayfun Cengiz*, § 56; *Adalet Mehtap Buluryer*, B. No: 2013/5447, 16/10/2014, §§ 103-105; grev hakkı bağlamında bkz. *Kristal-İş Sendikası*, § 70; ifade özgürlüğü bağlamında bkz. *Bekir Coşkun*, § 51; *Mehmet Ali Aydın*, § 68; *Tansel Çölaşan*, B. No: 2014/6128, 7/7/2015, § 51).

78. Anayasa Mahkemesinin bir görevi de bireylerin örgütler kurmak ve bunlara üye olmak suretiyle örgütlü bir şekilde fikirlerini ifade etme hakları ile Anayasa'nın 33. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen meşru amaçlar arasında adil bir dengenin sağlanıp sağlanmadığını denetlemektir. Meşru amaçların bir olayda varlığının hakkı ortadan kaldırmadığı vurgulanmalıdır. Önemli olan bu meşru amaçla hak arasında olayın şartları içinde bir denge kurmaktır (sendika hakkı yönünden bkz. *Tayfun Cengiz*, § 37; *Kristal-İş Sendikası*, § 57; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri*, § 74; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası*, § 44).

79. Orantılılık ise sınırlamayla ulaşılmak istenen amaç ile başvuru sınırlama tedbirleri arasında aşırı bir dengesizlik bulunmamasına işaret etmektedir. Diğer bir ifadeyle orantılılık, bireyin hakkı ile kamunun menfaatleri veya -müdahalenin amacı başkalarının haklarını korumak ise- diğer bireylerin hak ve menfaatleri arasında adil bir denge kurulmasına işaret etmektedir. Dengeleme sonucu müdahalede bulunulan hakkın sahibine terazinin diğer kefesinde bulunan kamu menfaati veya diğer bireylerin menfaatine nazaran açıkça orantısız bir külfet yüklendiğinin tespiti hâlinde orantılılık ilkesi yönünden bir sorunun varlığından söz edilebilir. Kamu gücünü kullanan organların örgütlenme özgürlüğü kapsamındaki faaliyetlere müdahale ederken bu özgürlüğün kullanılmasından kaynaklanan yarardan daha ağır basan, korunması gereken bir menfaatin ve kişiye yüklenen külfeti dengeleyici mekanizmaların varlığını somut olgulara dayanarak göstermeleri gerekir (sendika hakkı bağlamında bkz. *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri*, § 74; bazı farklılıklarla birlikte toplantı hakkı bağlamında *Dilan Ögüz Canan* § 33, 56; ifade özgürlüğü bağlamında *Bekir Coşkun*, §§ 44, 47; *Tansel Çölaşan*, §§ 46, 49, 50). Anayasa Mahkemesi bu özgürlüğün kullanılmasından kaynaklanan yarardan daha ağır basan ve korunması gereken bir menfaatin ortaya konulmasında başvurucunun eylem türünü, amacını ve niteliğini, bunun kamu düzenine etkisini ve topluma yüklediği külfeti dikkate alacaktır.

80. Buna göre örgütlenme özgürlüğüne yapılan bir müdahale, zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamıyorsa ya da zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamakla birlikte orantılı değilse demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir müdahale olarak değerlendirilemez (*Birleşik Metal İşçileri Sendikası*, § 43; *Kristal-İş Sendikası*, § 70; *Tayfun Cengiz*, § 51). O hâlde örgütlenme özgürlüğüne yargısal veya idari bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin sürekliliği için zorunlu olup olmadığına, bu bağlamda toplumsal bir ihtiyaç baskısını karşılayıp karşılamadığına ve sınırlamanın izlenen amaçlarla orantılılığına bakmak gerekecektir.

(2) İlkelerin Olaya Uygulanması

81. Başvurucu, ülke sınırlarının hemen yanında devam eden bir savaşın sonuçlarının bütün toplumla birlikte kamu çalışanlarını da etkilediğini ve bunun kamu çalışanlarına ekonomik bir faturasının olduğunu iddia ederek Hükümeti politikalarında değişiklik yapmaya zorlamak için yapılan bir eyleme katıldığını belirtmiştir.

82. Ülkemizde kamu görevlilerinin grev hakkı bulunmamakla birlikte üyesi oldukları sendikaların, üyelerinin mesleki çıkarlarıyla ilgili kararları doğrultusunda iş bırakma şeklindeki eylem türüne başvurabilmekte ve yaptırımla karşılaşabilmektedir. Belirtmek gerekir ki iş bırakma eylemleri karşısında idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak hareket etmesini sağlayacak mevzuat düzenlemeleri bulunmamaktadır.

83. Bununla birlikte yargı kararlarında Anayasa'nın 51. maddesi kapsamında kalan ve sendikaların üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için yapılan faaliyetler kapsamında ve kamu gücünü zorlamak amacıyla durumun kesinlikle gerektirdiği hâllerde işe gidilmemesi hâlinde kişinin mazeret iznini kullandığı kabul edilmektedir (*Tayfun Cengiz*, §§ 59, 61). Nitekim Anayasa Mahkemesi kamu görevlilerinin *çıkartmaları* kapsamında kalan özlük ve parasal hakları, çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi gibi konulara dikkat çekilmesi ve kamuoyu oluşturulması amacıyla sendikaların aldıkları kararlar uyarınca iş bırakma eylemlerine katılan kişilere disiplin cezası verilmesini sendika hakkına müdahale olarak kabul etmiştir (bkz. § 49).

84. Sendikaların somut olayda aldığı başvuru konusu eylemin dayanağı olan kararlar ise Türkiye sınırları dışındaki bir savaşa Türkiye'nin müdahil olup olmaması ve devletin uluslararası politikalarıyla ilgilidir. Sendikaların eylem çağrısından üç gün önce bir siyasi parti olan HDP, iktidar partisinin politikalarını eleştirmiş ve halkı direnişe çağırmıştır (bkz. § 10). Kobani olaylarına bağlı çağrıların siyasi amacının öne çıktığı açıktır. Buna göre, sendikaların aldıkları kararların da siyasi otorite karşısında sendikaların bir baskı grubu olarak yürüttüğü ve siyasi yönü ağır basan faaliyet alanında olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

85. Anayasa'nın 128. maddesinde; devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği belirtilmiştir. Kamu hizmeti ise geniş tanımıyla devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında ortak ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş sürekli ve düzenli etkinliklerdir (AYM, E.2013/88, K.2014/101, 4/6/2014). Bu kapsamda devlet kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak için kamu hizmetlerini yürüten görevlilerin haklı bir mazerete dayanmayacak şekilde görevlerine ara vermelerini engellemeye yönelik tedbirler öngörebilir (*Mustafa Hamarat* [GK], B. No: 2015/19496, 17/1/2019, § 57).

86. Öte yandan başvuru, bir kamu görevlisidir ve normal vatandaşlardan farklı olarak birtakım yükümlülüklerle ve yasaklara tabidir. Kişinin kamu görevlisi olması, kendisine sağladığı birtakım ayrıcalıklar ve avantajların yanında bazı külfet ve sorumluluklara katlanmayı, diğer kişilerin tabi olmadığı sınırlamalara tabi olmayı da gerektirmektedir. Kişi, kamu görevine kendi isteği ile girmekle bazı ayrıcalıklardan yararlanmanın yanında bu statünün gerektirdiği külfetlere de katlanmayı kabul etmiş sayılmakta ve kamu hizmetinin kendine has özellikleri, bu avantaj ve sınırlamaları zorunlu kılmaktadır (*İhsan Asutay*, B. No: 2012/606, 20/2/2014, § 38; *Mustafa Hamarat*, § 60).

87. Bu kapsamda başvuru, üstlenmiş olduğu kamu hizmetini kesintisiz olarak yerine getirme ödevi vardır. Bu ödev ise kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin doğal bir sonucudur. Bir kamu görevlisi kanunun öngördüğü hâller ve mücbir sebep dışında işini bırakamaz. Diğer bir ifadeyle kamu görevlisinin işinin başında bulunma ödevi vardır. Dolayısıyla kamu görevlisinin kanunların izin verdiği ve öngördüğü koşullar dışında işi bırakması, bu ödevi aykırılık teşkil eder (*Mustafa Hamarat*, § 61).

88. Açıklanan nedenlerle sendika üyelerinin mesleki çıkarlarıyla doğrudan ilgili olmayan amaçlarla iş bırakma biçimindeki bir eyleme müdahale ederken devletin sahip olduğu takdir marjının daha geniş olacağı kabul edilmelidir. Bir kamu görevlisinin üstlendiği kamu hizmetini kesintisiz olarak görme ve işinin başında bulunma yükümlülüklerini sağlamak adına anayasal güvencelere dayalı düzenlemeler yapılabilir. Nitekim ilgili kanunlarda yer alan hükümlerin başvuru, davranışlarını düzenlemek bakımından yeterince açık olmadığı da ileri sürülmüştür. Bir öğretmen ve kamu görevlisi olan başvuru, ifade özgürlüğü veya toplantı ve gösteri özgürlüğü de dâhil tüm haklarını kullanırken -bahsi geçen yükümlülükleri nedeniyle- anılan kanunların öngördüğü koşullara titizlikle riayet etmesi gerektiği açıktır.

89. Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında Anayasa Mahkemesi tarafından şu sonuçlara ulaşılmıştır: İlk olarak sendikalar Anayasa ve kanunlara aykırı olmayan herhangi bir amacı gerçekleştirmek için faaliyet yapabilirler. İkinci olarak başvuruya konu eylem,

sendika üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatleriyle doğrudan ilgili olmayan ve politik yönü ağır basan bir amaca sahiptir. Üçüncü olarak kamu görevlilerinin iş bırakmak veya işe gitmemek şeklindeki eylemleri devlet idaresinin işleyişini ve toplum hayatını önemli ölçüde etkiler. Bu sebeple de ancak çok dar alanda desteklenebilecek bir eylem türüdür. Son olarak sendika üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatleriyle doğrudan ilgili olmayan ve politik yönü ağır basan bir amaçla işe gitmemek şeklinde bir eylemin yol açacağı sonuçlara devlet idaresinin ve toplumun katlanmasını gerektiren bir sebep bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

90. Bu sebeplerle kamu otoritelerinin sahip olduğu takdir payı da gözetildiğinde başvuru konusu olayda kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması amacı bakımından başvurunun örgütlenme özgürlüğüne yapılan müdahalenin onun siyasal hayata katılımını engelleyici veya önemli ölçüde zorlaştırarak etkisini ortadan kaldıracak mahiyette olmadığı kanaatine varılmıştır. Başvurucuya iki gün iş bırakma eylemi nedeniyle disiplin cezası verilmesi şeklindeki müdahalenin demokratik toplumda zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaca karşılık geldiği kabul edilmelidir.

91. Somut olayda başvurucuya yüklenen külfeti dengeleyici mekanizmaların bulunduğu da görülmektedir. Sendikaların demokratik hayatın yaşamsal bir unsuru olarak kamuoyuna ve kamusal yetki kullanan kişilere seslerini duyurmak ve taleplerini dile getirmek için sayısız fırsatı bulunmaktadır. Söz konusu sonucun ağırlaşmasında daha farklı yöntemlerle kamuoyunun yönlendirilmesi ve devlet gücü kullanan kişi ve kurumların etkilenmesi mümkün iken *işe gitmeme* biçiminde kamu hizmeti alan kişileri doğrudan etkileyen ve ancak son derece istisnai durumlarda başvurulabilecek bir yöntemi benimseyen sendikaların ve sendika kararları doğrultusunda hareket eden başvurunun payının büyük olduğu değerlendirilmiştir.

92. Sonuç olarak yukarıda yapılan açıklamalar da gözönüne alındığında mevcut başvuruda örgütlenme özgürlüğüne yönelik müdahalenin başvurunun örgütlenme özgürlüğünü aşırı derecede sınırlamadığı ve kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamaya yönelik meşru amaç karşısında başvurucuya alt sınırdan verilen aylıktan kesme cezasının orantısız olmadığı kanaatine varılmıştır.

93. Açıklanan gerekçelerle disiplin cezası verilmesi şeklinde yapılan müdahale demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğundan Anayasa'nın 33. maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Örgütlenme özgürlüğünün ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 33. maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün İHLAL EDİLMEDİĞİNE,

C. Yargılama giderlerinin başvuru üzerinde BIRAKILMASINA,

D. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 22/5/2019 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Recep KÖMÜRCÜ

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Kadir ÖZKAYA

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU