

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**BİRİNCİ BÖLÜM
KARAR****AYFER ALTUNTAŞ VE İKBAL ÜNZİLE GÜRSOY BAŞVURUSU**

Başvuru Numarası : 2018/24874

Karar Tarihi : 31/3/2022

Başkan : Hasan Tahsin GÖKCAN

Üyeler : Muammer TOPAL
Recai AKYEL
Yusuf Şevki HAKYEMEZ
Selahaddin MENTEŞ

Raportörler : Ali Erdem ŞAHİN
Yunus HEPER

Başvurucular : 1. Ayfer ALTUNTAŞ
2. İkbâl Ünzile GÜRSOY

Başvurucular vekili: Av. Tuğçe ÇALIK KARADEMİR

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, öğretmen olan başvuruçuların mesleki çalışmalar kapsamında düzenlenen bir seminere katılmayarak salonu terk etmeleri nedeniyle haklarında kınama cezasına hükmedilmesinin ifade özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvurular 30/7/2018 ve 6/8/2018 tarihlerinde yapılmıştır. Komisyon, başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar vermiştir.

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

III. OLAY VE OLGULAR

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

5. Başvurucu İkbâl Ünzile Gürsoy başvuru konusu olayın yaşandığı tarihte Bursa'da bir ilkokulda, Ayfer Altuntaş ise yine aynı ilde bir ortaokulda öğretmen olarak görev yapmaktadır. Başvurucular aynı zamanda Eğitim ve Bilim İş Görenleri Sendikası (Sendika) üyesidir.

6. Başvuru konusu olaylar, Millî Eğitim Bakanlığının 2016 yılı yaz dönemi seminer programına Nurettin Topçu'nun "Türkiye'nin Maarif Davası" isimli kitabı dâhil etmesi nedeniyle yaşanmıştır. Sendika, üyelerinin yaz dönemi seminerlerinde bahse konu yazar ile ilgili olarak verilen hiçbir sunum görevini yerine getirmemelerine, hiçbir çalışma ve etkinliğe katılmamalarına yönelik protesto kararı almıştır. Anılan kararın ilgili kısmı şu şekildedir:

"Millî Eğitim Bakanlığı yaz dönemi seminerlerine, modern, çağdaş ve laik eğitim karşıtı, Atatürk ilke ve devrimleri ile Cumhuriyetin ve Devrim Kanunlarının temel ilkelerine aykırı düşünce ve faaliyetleri ile bilinen Nurettin Topçu'nun 'Türkiye'nin Maarif Davası' isimli kitabını eklemiştir.

Millî Eğitim Temel Kanununda ve Anayasada, Türk Millî Eğitim Sisteminin temel esasları olarak yerini almış, çağdaş, bilimsel laik eğitime, Anayasa ile güvence altına alınan Devrim Kanunları ve demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti'nin niteliklerine aykırı düşünce ve uygulamaların Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı okul ve kurumlarda yer bulması anayasaya aykırıdır.

Varlık sebebi olarak kendisine yukarıda işaret edilen ilkeleri benimsemiş olan hukuka ve anayasaya tam bağlı sendikamız üyelerinin söz konusu anayasa ve kanunlara aykırı faaliyetlerde yer alması uygun olamayacaktır.

Bu nedenlerle üyelerimizin yaz dönemi seminerlerinde Nurettin Topçu ile ilgili olarak verilen hiçbir sunum görevini yerine getirmemelerine ve hiçbir çalışma ve etkinliğe katılmamalarına karar verilmiştir."

7. Başvurucular, somut olaya konu seminere katılmamış ve bu nedenle haklarında disiplin soruşturması başlatılmıştır. Başvurucular ifadelerinde; anılan tarihte seminer salonunda hazır bulunduklarını, Sendikanın ilgili kararı kapsamında seminerin başlamasıyla salonu terk ettiklerini ancak okuldan ayrılmadıklarını ifade etmişlerdir. Sonuç olarak eylemin verilen emir ve görevlerin kusurlu olarak yerine getirilmemesi kapsamında kaldığından bahisle başvurucuların 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin birinci fıkrasının (B) bendinin (a) alt bendi uyarınca kınama cezası ile cezalandırılmasına karar verilmiştir.

8. Başvurucular, söz konusu disiplin cezalarının iptali istemiyle idari yargıda dava açmıştır. İlk derece mahkemeleri davaları reddetmiştir. Mahkemeler, eylemlerin sendikal faaliyet kapsamında olduğu iddiasına ilişkin olarak "seminere katılma görevinin yönetmelik ile başvurularda yüklenen bir sorumluluk olduğunu, disiplin cezasına konu olan eylemlerin bu bağlamda kamu görevlilerinin, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini ve bu kapsamda özlük ve parasal haklarını, çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi gibi bir amaca hizmet etmediği" tespitinde bulunmuş ve seminere katılmama eylemlerinin sübuta erdiğini belirterek dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığına hükmetmiştir.

9. Başvurucular, ilk derece mahkemelerinin ret kararlarına karşı istinaf talebinde bulunmuştur. Başvurucuların istinaf talepleri, kararların usul ve hukuka uyarlı olduğundan bahisle kesin olarak reddedilmiştir.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

1. Disiplin Cezasına İlişkin Mevzuat

10. 657 sayılı Kanun'un "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" kenar başlıklı 125. maddesinin (B) bendinin (a) alt bendi şu şekildedir:

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

...

B. Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak."

2. Öğretmenlerin Mesleki Çalışmalarına İlişkin Mevzuat

11. 26/7/2014 tarihli ve 29072 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Yönetmeliği'nin "Öğretmenlerin mesleki çalışmaları" kenar başlıklı 38. maddesinin ilgili kısmı şu şekildedir:

"(1) Okul öncesi eğitim ve ilköğretim kurumlarında görevli yönetici ve öğretmenlerin genel kültür, özel alan eğitimi ve pedagojik formasyon alanlarında, bilgi ve görgülerini artırmak, yeni beceriler kazandırmak, eğitim ve öğretimde karşılaşılan problemlere çözüm yolları bulmak, öğrencinin ve çevrenin ihtiyaçlarına göre plan ve programları hazırlamak ve uygulamak amacıyla derslerin kesiminden temmuz ayının ilk iş gününe, eylül ayının ilk iş gününden derslerin başlangıcına kadar; yıl içinde ise yıllık çalışma programında belirtilen sürelerde mesleki çalışma yapılır.

(2)...Öğretmenlerin mesleki çalışmalarından azami verim elde edilebilmesi amacıyla okulun ve çevrenin ihtiyaçlarına göre konular belirlenir. Mesleki çalışma programı okul müdürlüğünce hazırlanarak öğretmenlere bir hafta önceden duyurulur.

(3)...Derslerin kesiminden temmuz ayının ilk iş gününe kadar yapılacak mesleki çalışmalarda;

a) Yönetici ve öğretmenler ilk hafta okul müdürlüğünce hazırlanan program çerçevesinde kendi okullarında mesleki çalışmalarını yaparlar.

b) Öğretmenler ilk haftadan sonraki günler için ilgili genel müdürlükler tarafından belirlenen mesleki eğitim konuları dahilinde il/ilçe millî eğitim müdürlüklerince hazırlanan program çerçevesinde ilkokullarda zümre bazında, diğer okullarda ise alan bazında belli merkez veya merkezlerde mesleki eğitime tabi tutulurlar.

...

(5)...Okulların bağlı bulundukları genel müdürlüklerce hazırlanan plana göre farklı mesleki çalışma programları da uygulanabilir."

12. Aynı Yönetmelik'in “Öğretmen” kenar başlıklı 43. maddesinin ilgili kısmı şu şekildedir:

“(1) Okul öncesi ve ilköğretim kurumu öğretmenleri, kendilerine verilen grup/sınıf/şubede eğitim ve öğretim faaliyetlerini, eğitim ve öğretim programında belirtilen esaslara göre planlamak ve uygulamak, ders dışında okuldaki eğitim ve öğretim işlerine etkin bir biçimde katılmak ve bu konularda mevzuatta belirtilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. ...”

13. 7/9/2013 tarihli ve 28758 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği'nin “Öğretmenlerin görev ve sorumlulukları” kenar başlıklı 86. maddesinin ilgili kısmı şu şekildedir:

“(1) Öğretmenler görevlerini Türk millî eğitiminin genel amaçlarına ve temel ilkelerine uygun olarak ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda yapmakla yükümlüdür.

...

(4) Okulun her türlü eğitim ve öğretim çalışmalarında görev alan öğretmenlerin görev ve sorumlulukları şunlardır:

...

i) Görevlendirildikleri kurul, komisyon, ekip, öğrenci kulübü, sınıf rehberlik, toplum hizmeti çalışmalarına, millî bayram ve mahallî günlere, tören ve toplantılara, kurs ve seminerlere katılır. Çalışma takviminde belirtilen tarihlerde okulda hazır bulunur ve verilen görevleri yapar.

j) Öğretmenler Kurulu, zümre öğretmenler kurulu ve diğer kurul toplantılarına katılır ve kendilerine verilen görevleri yerine getirir. ...”

14. Aynı Yönetmelik'in “Öğretmenlerin mesleki çalışmaları” kenar başlıklı 87. maddesinin ilgili kısmı şu şekildedir:

“(1)...Ortaöğretim kurumlarında görevli yönetici ve öğretmenler; eylül ayının ilk iş gününden derslerin başlangıç tarihine, derslerin kesimi tarihinden temmuz ayının ilk iş gününe kadar geçen süreler ile kasım ve nisan aylarında yapılacak ara tatillerde, Bakanlıkça hazırlanan program dâhilinde kendi okullarında mesleki çalışma yaparlar. Ancak ilçe, il veya ülke genelinde genel hayatı etkileyen salgın hastalık, doğal afet, elverişsiz hava koşulları gibi nedenlerle eğitim ve öğretim faaliyetinin iki haftadan fazla süreyle yapılamaması ve uygulanacak telafi programlarının ders yılı içerisinde tamamlanamaması durumunda yaz tatilinde yapılacak eğitim ve öğretim faaliyetleri nedeniyle Bakanlıkça mesleki çalışma takviminde değişiklik yapılabilir. Mesleki çalışma programı, okul müdürlüğünce yönetici ve öğretmenlere bir hafta önceden duyurulur.

(2)...Bu çalışmalarda;

a) Yönetici ve öğretmenlerin; genel kültür, özel alan ve pedagojik formasyon konularında, bilgilerini artırıcı faaliyetler yapılır.

b) Yeni beceriler kazandırmaya, eğitim ve öğretimde karşılaşılan problemlere çözüm yolları bulmaya, öğrencinin ve çevrenin ihtiyaçlarına göre plan ve programlar hazırlamaya yönelik faaliyetler yapılır.

c) Öğretim programları, mevzuat ve uygulamalarla ilgili inceleme ve değerlendirme yapılır.

ç) Öğretmenler Kurulu, zümre öğretmenler kurulu toplantılarıyla bunlarla ilgili iş ve işlemler yapılır.

d) Eğitim ve öğretim yılı değerlendirmesiyle yeni öğretim yılında uygulanacak yıllık çalışma programı, iş takvimi ve iş bölümüyle ilgili hazırlıklar yapılır.

e) Okulun ve çevrenin ihtiyaçlarına göre eğitim ve öğretimle ilgili diğer konular da değerlendirilebilir.

f) Gerektiğinde Bakanlığın ilgili birimlerince hazırlanan plana göre farklı mesleki çalışma programları da uygulanabilir.

(4) Mesleki çalışmalarda ödenecek ücretle ilgili hususlarda 1/12/2006 tarihli ve 2006/11350 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Milli Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar doğrultusunda işlem yapılır."

B. Uluslararası Hukuk

15. 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 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"

16. 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 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."

17. 151 sayılı ILO Sözleşmesi'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."

18. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kamu görevlilerine verilen disiplin cezalarıyla güdülen meşru amacın gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği yönünden yalnızca cezanın bir kuralla öngörülmüş olmasını yeterli bulmamakta, somut bir değerlendirmenin varlığı şartını aramaktadır. Bu bağlamda kamu görevlilerinin cezalandırılan eylemlerinin kamu hizmetlerinin sürekliliğini ya da gereği gibi yerine getirilmesini etkilemek veya görev yapılan devlet kurumunun itibarını zedelemek gibi cezayı gerekli kılan sonuçlara sebep olduğunun açıkça gösterilmesi gerektiğini belirtmektedir (*Kula/Türkiye*, B. No: 20233/06, 19/6/2018, §§ 48, 49).

19. AİHM; devletin kamu hizmetinde çalışan memurları yönünden sadakat yükümlülüğü öngörmesinin, ayrıca onlara ödev ve sorumluluklar yüklemesinin memurların statüleri gereği meşru bir durum olduğunu belirtmiştir. Fakat kamu görevlilerinin de birey olduğunu, siyasi görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönlerinin bulunduğunu ve bu doğrultuda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme/AİHS) 10. ve 11. maddelerinden yararlandıklarının şüpheden uzak olduğunu da ifade etmiştir. Bununla birlikte memurun bulunduğu konum ve görev yaptığı alanla ilgili olarak ödev ve sorumluluk derecesinin belirlenmesinde ulusal makamların bir takdir marjı olduğunu da eklemiştir (*İsmail Sezer/Türkiye*, B. No: 36807/07, 24/3/2015, §§ 52-54; *Vogt/Almanya* [BD], B. No: 17851/91, 26/9/1995, §§ 51-53; *Ahmed ve diğerleri/Birleşik Krallık*, B. No: 22954/93, 2/9/1998, §§ 53, 54; *Otto/Almanya* (k.k.), B. No: 27574/02, 24/11/2005).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

20. Anayasa Mahkemesinin 31/3/2022 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucuların İddiaları ve Bakanlık Görüşü

21. Başvurucular; üyesi oldukları Sendikanın "*Nurettin Topçu, Türkiye'nin Maarif Davası*" konulu seminere katılmamaları ve salonu terk etmeleri kararını icra etmeleri nedeniyle haklarında hukuka aykırı olarak kınama disiplin cezasına hükmedilmesinin sendikal haklarını, anılan kararının ülke çapında birçok üye tarafından uygulanmasına rağmen yalnızca kendilerinin ceza almasının ise eşitlik ilkesini ihlal ettiğini ileri sürmüştür.

22. Bakanlık görüşünde; başvurucuların sendika hakkı ile eşitlik ilkesinin ihlal edilip edilmediği hususunda Anayasa Mahkemesince yapılacak incelemede Anayasa ve ilgili mevzuat hükümleri, Anayasa Mahkemesi içtihadı ve somut olayın kendine özgü koşullarının dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmasının faydalı olacağı belirtilmiştir.

B. Değerlendirme

1. Uygulanabilirlik Yönünden

23. 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).

24. Anayasa Mahkemesi önündeki öncelikli mesele, başvurucuların üyesi olduğu Sendika tarafından alınan karar doğrultusunda seminere katılmamaları ve salonu terk etmeleri

üzerine kınama disiplin cezasıyla cezalandırılmaları şeklindeki müdahaleye ilişkin iddialarının sendika hakkı kapsamında incelenip incelenemeyeceğidir. Bununla birlikte başvuruçuların eşitlik ilkesinin ihlal edildiği iddiasının da sendika hakkına ilişkin olduğu anlaşıldığından anılan iddia yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

25. Anayasa'nın "*Sendikal faaliyet*" kenar başlıklı 52. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.

...

Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkilî, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir. "

26. Anayasa Mahkemesince daha önce ihlal kararı verilen benzer konularda, sendika kararlarının üyelerinin mesleki çıkarlarını korumak amacına yönelip yönelmediği hususunda değerlendirme yapıldığı görülmektedir (*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; *Abidin Aydın Tüfekçi*, B. No: 2013/1315, 15/4/2015; *Hayati Aktop ve diğerleri*, B. No: 2014/4199, 10/6/2015; *Selma Demir Taze*, B. No: 2014/7668, 10/6/2015).

27. Anayasa'nın 51. ila 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).

28. 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).

29. 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 ilkelerini de somut olaydaki eylemin niteliğinin yorumlanmasında yapacağı değerlendirmede dikkate alacaktır. Bu çerçevede başvuruçuların disiplin cezasına konu eylemlerinin mesleki çıkarları koruma amacı güdüp gütmeyeceği, eylemlerin 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 (*Ahmet Parmaksız* [GK], B. No: 2017/29263, 22/5/2019, § 55).

30. Bununla birlikte sendikaların hangi amaçlarla ve ne tür kararlar alabileceğini değerlendirmek bu başvurunun konusu olmayıp bu hususta yapılacak değerlendirmeler Anayasa Mahkemesinin ilgi alanı dışındadır (*Ahmet Parmaksız*, § 58). Yapılacak inceleme başvurucların disiplin cezası almasına neden olan seminere katılmama ve salonu terk etme eyleminin niteliğiyle ve uygulanan yaptırımla sınırlı olacaktır.

31. Anayasa Mahkemesi *Ahmet Parmaksız* kararında sendikal faaliyetlerin mahiyetine ilişkin oldukça geniş açıklamalarda bulunmuştur. Gerçekten de sendikal faaliyetlerin en önemlileri ve sendikal hakların merkezinde yer alanları çalışma hayatına ilişkin olanlardır. Bunlar arasında toplu iş sözleşmesi imzalamak, toplu görüşmeler uyumsuzlukla sonuçlandığında ara bulucu, hakem veya yargı organlarına başvurmak, grev ve lokavt gibi toplu pazarlık faaliyetleri ile çalışma hayatına ilişkin ortak çıkarları korumak veya üyelerine hukuki yardımda bulunmak ya da onları temsilen dava açmak gibi yargılama 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 (*Ahmet Parmaksız*, § 60).

32. Kamu görevlileri sendikaları söz konusu olduğunda 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 19. maddesinde belirtilen faaliyetlerin bu sendikaların asli faaliyetlerinden olduğu kabul edilmelidir. 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 (*Ahmet Parmaksız*, § 61). Uluslararası hukukta da sendika üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatlerini koruma amacının her zaman öne çıkan asli amaçlardan olduğu görülmektedir (bkz. §§ 15-19).

33. 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 (*Ahmet Parmaksız*, § 62).

34. Somut olayda başvuruclar, üyesi oldukları Sendikanın kararı üzerine Nurettin Topçu ile ilgili seminere katılmamaları nedeniyle disiplin cezasıyla cezalandırılmıştır. Başvurucların eyleminin temelinde yer alan sendika kararı, üyelerinin kolektif çıkarlarına yönelik olarak sendikal haklarının korunmasından ziyade anılan yazarın düşünce ve faaliyetlerinin Sendika açısından kabul edilemez bulunması, bu bağlamda yazar ve kitabının

konu edildiği yaz dönemi seminerinin protesto edilmesine ilişkindir. Bu durumda bireylerin seminere katılmama biçimindeki eyleminin sendikaların amaçları doğrultusunda çekirdek faaliyet alanında (çekirdek faaliyet alanı için bkz. *Ahmet Parmaksız*, § 60) yer alan bir eylem olduğunu değerlendirmek mümkün değildir.

35. Yukarıda belirtilen nedenlerle sendikal hak kapsamında değerlendirilmeyen eylemlerin sendika kararlarından tamamen bağımsız olduğu da düşünülmemelidir. Başvurucular amaçsal olarak sendika kararlarında belirtilen eylem gerekçelerini benimseyerek -Millî Eğitim Bakanlığınca Nurettin Topçu hakkında bir seminer düzenlenmesinin kendileri açısından kabul edilemez olduğunu eğitim politikalarını belirleyen hükümete ve diğer üçüncü kişilere duyurmak amacıyla- anılan eylemi gerçekleştirmiş ve sonucu itibarıyla disiplin cezaları almıştır. İfade özgürlüğü kişinin düşünce ve kanaatlerinden dolayı kınanmaması, bunları tek başına veya başkalarıyla birlikte çeşitli yollarla serbestçe ifade edebilmesi, anlatabilmesi, savunabilmesi, başkalarına aktarabilmesi ve yayabilmesi anlamına gelir (*Durmuş Fikri Sağlar (2)* [GK], B. No: 2017/29735, 17/3/2021, § 42; *Ömer Faruk Gergerlioğlu* [GK], B. No: 2019/10634, 1/7/2021, § 150). Bundan başka Anayasa'nın 26. maddesinde düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğünün kullanımında başvurulabilecek araçlar "söz, yazı, resim veya başka yollar" olarak ifade edilmiş ve "başka yollar" ifadesiyle her türlü ifade aracının anayasal koruma altında olduğu gösterilmiştir (*Memiş Berber*, B. No: 2017/38744, 20/10/2021, § 17).

36. Yukarıdaki açıklamalar gözönüne alındığında başvurucuların üyesi olduğu Sendikanın protesto kararını icra etmesi nedeniyle haklarında hukuka aykırı olarak disiplin cezasına hükmedildiği iddiasının ifade özgürlüğü kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir (benzer bir eylemin ifade özgürlüğü kapsamında incelendiği bir karar için bkz. *Elif Özkan*, B. No: 2018/7757, 8/6/2021, §§ 18-21).

37. Anayasa'nın iddianın değerlendirilmesinde dayanak alınacak "*Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti*" kenar başlıklı 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.

...

Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir."

2. Kabul Edilebilirlik Yönünden

38. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

3. Esas Yönünden

a. Müdahalenin Varlığı

39. Gerçekleştirdikleri eylem nedeniyle başvurucular hakkında disiplin cezasına hükmedilmesinin ifade özgürlüğüne yönelik bir müdahale olduğu kabul edilmelidir.

b. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

40. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşulları yerine getirmediği müddetçe Anayasa'nın 26. maddesinin ihlalini teşkil edecektir. Anayasa'nın 13. maddesi şöyledir:

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

41. 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

42. 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinin kanunilik ölçütünü karşıladığı sonucuna varılmıştır.

ii. Meşru Amaç

43. Başvuru konusu disiplin cezasının Anayasa'nın 26. 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

44. İfade özgürlüğüne yönelik bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyaç karşılaması ve orantılı olması gerekir (AYM, E.2007/4, K.2007/81, 18/10/2007; *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). Derece mahkemeleri, bireylerin fikirlerini ifade özgürlüğü yoluyla ifade etme hakları ile Anayasa'nın 26. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen meşru amaçlar arasında adil bir denge sağlamalıdır (*Bekir Coşkun*, §§ 44, 47, 48; *Hakan Yiğit*, B. No: 2015/3378, 5/7/2017, §§ 58, 61, 66). Derece mahkemeleri söz konusu dengelemeyi yaparken ve ifade özgürlüğüne yapılan müdahalenin zorunlu bir toplumsal ihtiyaç karşılayıp karşılamadığını değerlendirirken belirli bir takdir yetkisine sahiptir (*Kemal Kılıçdaroğlu*, B. No: 2014/1577, 25/10/2017, § 57). Bununla birlikte kamu gücünü kullanan organlar, değerlendirmelerinde ifade özgürlüğünün demokrasinin işleyişi için yaşamsal önemde olduğunu gözönünde bulundurmak zorundadır (*Bekir Coşkun*, §§ 33-35; *Mehmet Ali Aydın*, §§ 42, 43; *Tansel Çölaşan*, B. No: 2014/6128, 7/7/2015, §§ 35-38).

45. Eldeki başvuru kamu görevlileri hakkında verilen disiplin cezasına ilişkindir. Anayasa Mahkemesi daha önce bu tür cezaların hukuka uygunluğunu denetleyen yargı mercilerinin yapmaları gerekenleri açıklamıştır. Yargı mercileri öncelikle kamu görevlisine atfedilebilir bir kusurun olup olmadığını belirlemeli, daha sonra hükmedilen cezayla kamusal önemi bulunan objektif amaca ulaşıp ulaşılamayacağını göstermek ve böylece cezanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluğunu ortaya koyabilmek için kusurlu davranışın kamu görevini ne şekilde etkilediğini ve bu etkilenmeyle orantılı bir disiplin

cezasına hükmedilip hükmedilmediğini ilgili ve yeterli bir gerekçeyle ortaya koymalıdır (*Yasin Agin ve diğerleri* [GK], B. No: 2017/32534, 21/1/2021, § 61; *Mehmet Alanç ve diğerleri* [GK], B. No: 2017/15462, 29/9/2021, § 45; *Şah İsmail Harmancı*, B. No: 2018/15359, 17/11/2021, § 37).

46. Söz konusu olan ifade özgürlüğü olduğunda ise idare ve yargı mercileri değerlendirmelerini yaparken devlet memurlarının da birer birey olduğunu, siyasi görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönlelere sahip olma haklarının bulunduğunu gözardı etmemelidir (*Hasan Güngör*, B. No: 2013/6152, 24/2/2016, § 49; *Ömer Yalçın*, B. No: 2017/30798, 29/9/2020, § 27; *Zeki Çınar*, B. No: 2016/3585, 12/6/2019, §§ 34, 35). İdare ve yargı mercileri ifade özgürlüğü incelemesinde görüşlerin dengeli ve siyaseten yansız olarak açıklanıp açıklanmadığını, kişisel tavırlar sergilenip sergilenmediğini ve devlet memurlarının tarafsızlıklarının güvence altında olup olmadığını değerlendirmeye almalıdır. Bu bağlamda memurun bulunduğu konum, görev yaptığı alanla ilgili olarak ödev ve sorumluluk derecesini belirlemede ulusal makamların bir takdir marjı vardır (*Hikmet Aslan*, B. No: 2014/11036, 16/6/2016, § 55; *Hasan Güngör*, § 48).

47. Somut başvuruya konu olayın merkezinde yer alan Nurettin Topçu, Cumhuriyet'in ilk yıllarında devlet eliyle Fransa'ya eğitim amacıyla gönderilmiş ve orada önce lise, daha sonra da psikoloji, felsefe ve mantık, sanat tarihi, sosyoloji ve arkeolojisi dallarında lisans, yüksek lisans ve doktora dereceleri almıştır. Bugün de okunan çok sayıda kitabın yazarıdır. Kaynaklara göre Nurettin Topçu 1930'lu yıllardan bugüne kadar Türkiye'nin entelektüel çevrelerinde ilgiyle takip edilen ve çoğu kimse için de Cumhuriyet'in en önemli fikir adamlarından biridir. Başvuru dosyasından anlaşıldığına göre Millî Eğitim Bakanlığı, 2016 yılı yaz dönemi seminer programına Nurettin Topçu'nun "*Türkiye'nin Maarif Davası*" isimli kitabını da dâhil etmiştir. Başvurucuların üyesi oldukları Sendika, üyelerinin yaz dönemi seminerlerinde bahse konu yazar ile ilgili olarak verilen hiçbir sunum görevini yerine getirmemelerini, hiçbir çalışma ve etkinliğe katılmamalarını istemiştir. Somut olayda, Nurettin Topçu'nun kendisini ve yazdığı bir kitabı konu alan seminere katılmamaları nedeniyle başvurucular hakkında kınama disiplini cezası uygulanmıştır.

48. Öncelikle başvurucuların katılmayı reddettikleri seminer çalışmaları başta öğretmenlerin belirli konulardaki bilgi ve görgülerinin artırılması olmak üzere öğretmenlere yeni beceriler kazandırılması, mesleki konularda karşılaşılan sorunlara çözüm yolları aranması, ihtiyaçlara göre programlama yapılması ve uygulanması çalışmalarının bir parçasıdır. Mesleki çalışmalar, öğretmenlerin eğitim ve öğretim hizmeti sunduğu kademelerin niteliğine göre iki farklı yönetmelikle düzenlenmiştir. Anılan düzenlemelere göre mesleki çalışmalara katılım zorunlu olup öğretmenlere bu hususta herhangi bir tercih hakkı tanınmamıştır (bkz. §§ 11-14).

49. Hiç şüphesiz öğretmenlerin meslek içi çalışmalarına ve bu kapsamda seminere katılmak yükümlülükleri statü hukukuna bağlı olarak çalışmalarının doğasından kaynaklanmaktadır. Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasına göre devletin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmektedir. Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında ayrıca önemi nedeniyle memurların ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin kanun ile düzenleneceği de ifade edilmiştir. Anayasa'nın 129. maddesinin birinci fıkrasında ise memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü olduklarının altı çizilmiştir. 657 sayılı Kanunu'na göre ise devlet memuru kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve

amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden sorumludur. Nitekim Anayasa Mahkemesi, kamu görevlisi olmanın sağladığı birtakım ayrıcalıklar ve avantajların yanında bazı külfet ve sorumluluklara katlanmayı ve diğer kişilerin tabi olmadığı sınırlamalara tabi olmayı da gerektirdiğini belirtmiştir. Kişinin kamu görevine kendi isteği ile girmekle bu statünün gerektirdiği ayrıcalıklardan yararlanmayı ve külfetlere katlanmayı kabul etmiş sayıldığını, kamu hizmetinin kendine has özelliklerinin bu avantaj ve sınırlamaları zorunlu kıldığını ifade etmiştir (*İhsan Asutay*, B. No: 2012/606, 20/2/2014, § 38; *Cem Özyayın*, B. No: 2017/26800, 13/1/2022, § 36; *Elif Güneysu*, B. No: 2017/31733, 7/10/2021, § 42).

50. Anayasa'nın 42. maddesinde eğitim ve öğretimin devletin gözetim ve denetimi altında yapılacağı ifade edilmiştir. Eğitim politikalarını belirlemek ve uygulamakta parlamentonun ve idarenin farklı görevleri bulunmaktadır. Başvurucuların üyesi olduğu Sendika ise Millî Eğitim Bakanlığının somut olaya konu politikasını kabul edilemez bulmuştur. Sendika eylem çağrısında Nurettin Topçu'yu daha fazla detaya yer vermeden *“modern, çağdaş ve laik eğitim karşıtı, Atatürk ilke ve devrimleri ile Cumhuriyetin ve Devrim Kanunlarının temel ilkelerine aykırı düşünce ve faaliyetleri ile bilinen bir kişi”* olarak nitelendirmiş ve görüşlerini kamuya duyurmuştur.

51. Başvurucuların ve bağlı oldukları Sendikanın hayata, varlığa, insana, topluma ve devlete bakışı Nurettin Topçu'dan farklı olduğu, bu kişinin ve kitaplarının eğitim müfredatının bir parçası olmasını istemedikleri anlaşılmaktadır. Hiç şüphesiz demokratik bir ülkede sendikalar her konuda olduğu gibi eğitim politikaları konusunda da her türlü düşüncelerini serbestçe açıklayabilir, sahip oldukları fikirlerin toplumca ve yetkililerce bilinmesini isteyebilir ve bu bağlamda görüşlerinin kamu gücünü kullanan organlarca kamu politikalarının oluşmasında, mevcutların değiştirilmesinde dikkate alınmasını sağlamaya yönelik olarak anayasal ve yasal çerçevede eylemde bulunabilir, başta yargı yolları olmak üzere meşru her tür yola başvurulabilir (bkz. § 35). Çoğulculuğun sağlanması için herkes gibi memurlar da cezalandırılma tehdidi altında olmaksızın yürürlükte bulunan politikaların eleştirisini yapabileme, kendi düşüncelerini ifade etme hakkına sahiptir.

52. Buna karşın uygulamaya konulan politikalara karşı çıkmak ile kamu görevlilerinin Anayasa ve yasalarca kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmekten kaçınmaları arasında ciddi bir fark vardır. Hiçbir sendika çerçevesi Anayasa'nın 51. maddesinde çizilen hakların ve yüklenen ödevlerin dışına çıkamaz. Memur sendikalarının anayasal organlarca uygulanmaya konmuş, Anayasa'ya veya kanunlara aykırı olduğu tespit edilmemiş görevleri uygulamaları yönünde üyelerine çağrıda bulunmaları hukuk önünde korunamaz. Memurlar ve diğer kamu görevlileri de hükümet politikalarının kendi fikirlerine uymadığı veya sendika çağrısı bulunduğu gerekçesiyle statü hukukunun kendilerine yapmalarını zorunlu tuttuğu görevleri yapmaktan kaçınamaz, bu tür eylemler hukuk önünde meşru görülemez. Aksinin kabulü anayasal düzene ciddi biçimde zarar verir.

53. Bu başlık altında son olarak başvurularda adli bir ceza değil memur disiplin cezası verildiği gözönünde bulundurulmalıdır. Disiplin uygulamaları, devlet organizasyonu içinde düzenin sağlanması ve korunması, memurun görevine bağlanması, hizmetlerin en etkin ve verimli şekilde yürütülmesi için kullanılır; bu uygulamaların hukuki gerekçeleri ve sonuçları vardır. Disiplin uygulamalarının nihai hedefi, sağlanan düzen sayesinde verimli bir çalışma ortamının ve nihai olarak da kamu yararının sağlanmasıdır. Bu bakımdan disiplin cezaları memurların görevlerini layıkıyla ve uyum içinde yerine getirmesi için önemli bir araçtır. Adli suçlar toplum düzenine karşıt fiillere aykırılığı ifade ederken disiplin suçu daha

çok kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için önceden belirlenen birtakım kurum içi düzen kurallarına kamu görevlilerince gösterilen aykırı davranışlar olarak ortaya çıkmaktadır.

54. Dolayısıyla mesleki çalışmaların bir kurum içi eğitim faaliyeti olarak öğretmenlerin asli görevi olan eğitim ve öğretim hizmetlerine temel teşkil ettiği ve nihai hizmet sunumunu doğrudan etkilediği kabul edilmelidir. Açıktır ki kendileri hakkında disiplin cezasına hükmedilmesini gerektirecek davranışlardan kaçınma yükümlülüğü altında olan başvurucular tabi oldukları devlet memurluğu statülerinin -kanun ve diğer alt mevzuata dayanan- gereklerini yerine getirmemişlerdir. Yukarıda yapılan tüm açıklamalar ışığında Anayasa Mahkemesi, başvurucular hakkında uygulanan disiplin cezalarının zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık geldiği sonucuna ulaşmıştır.

55. Hiç şüphesiz disiplin cezaları memurların kariyerleri üzerinde bir tesir bıraktığı gibi kanunlarda yazılı hallerde memur statüsünün sona ermesine de neden olabilir. Somut olayda ise başvurucuların eylemin ağırlığına göre ikinci en hafif ceza olan kınama cezası ile cezalandırıldığı gözetildiğinde müdahalenin orantısız olmadığı değerlendirilmiştir.

56. Açıklanan gerekçelerle başvurucuların ifade özgürlüğüne yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğu ve Anayasa'nın 26. maddesinin ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. İfade özgürlüğünün ihlal edildiğine ilişkin iddianın **KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA**,

B. Anayasa'nın 26. maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğünün **İHLAL EDİLMEDİĞİNE**,

C. Yargılama giderlerinin başvurucular üzerinde **BIRAKILMASINA**,

D. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına **GÖNDERİLMESİNE** 31/3/2022 tarihinde **OYBİRLİĞİYLE** karar verildi.