Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

GENEL KURUL
KARAR

EĞİTİM VE BİLİM EMEKÇİLERİ SENDİKASI (EĞİTİM SEN) VE DİĞERLERİ BAŞVURUSU

Başvuru Numarası : **2014/920**
Karar Tarihi : **25/5/2017**

Başkan : Zühtü ARSLAN
Başkanvekili : Burhan ÜSTÜN
Başkanvekili : Engin YILDIRIM
Üyeler : Serdar ÖZGÜLDÜR
Serruh KALELİ
Osman Alifeyyaz PAKSÜT
Recep KÖMÜRCÜ
Nuri NECİPOĞLU
Hicabi DURSUN
Muammer TOPAL
M. Emin KUZ
Hasan Tahsin GÖKCAN
Kadir ÖZKAYA
Recai AKYEL
Yusuf Şevki HAKYEMEZ
Raportör : Yunus HEPER
Başvurucular : 1. Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası
2. Telat KOÇ
3. Gülhan OKTAY ÇELİK
Vekili : Av. Bedia BORAN BULUT

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, bir sendikanın düzenlediği basın açıklamaları nedeniyle üyelerine ve sendikaya idari para cezası kesilmesinin sendika hakkını ihlal ettiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 22/1/2014 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. Başvurucu, Bakanlığın görüşüne karşı süresinde beyanda bulunmuştur.

7. Birinci Bölüm tarafından 4/5/2017 tarihinde yapılan toplantıda, verilecek kararın Bölümlerin önceden vermiş olduğu kararlarla çelişebileceği anlaşıldığından başvurunun Genel Kurul tarafından karara bağlanması gerekli görülmüş ve başvurunun Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 28. maddesinin (3) numaralı fıkrası uyarınca Genel Kurula sevkine karar verilmiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

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

9. Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası (EĞİTİM İŞ) ile Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikasının (EĞİT SEN) 23 Ocak 1995'te birleşerek oluşturduğu başvurucu Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikasının (EĞİTİM SEN/Sendika) Türkiye'nin 81 ilinde 100 şubesi ve 114 binden fazla üyesi bulunmaktadır. Sendika; eğitim sektöründe çalışanların ekonomik, sosyal, demokratik, kültürel haklarının korunması ve geliştirmesi ile özgür ve demokratik bir çalışma yaşamının oluşturulması iddiasıyla çalışmalarını sürdürmektedir.

10. Başvurucu Sendikaya göre gerçekleştirdikleri sendikal etkinlikler nedeniyle üyeleri, başvuru tarihinden önceki iki yılda pek çok kez 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında idari para cezaları ile cezalandırılmışlardır.

11. Başvurucu Telat Koç, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümünde öğretim üyesidir ve adı geçen Sendikanın Çanakkale şube başkanıdır.

12. İçişleri Bakanlığının 2/11/2012 tarihli genelgesi ile kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması amacıyla Valiliklerden basın açıklaması ve toplantı yapılamayacak yerlerin belirlenmesi istenmiştir. Çanakkale Valiliğinin 20/12/2012 tarihli kararı ile basın açıklaması yapılamayacak yerler belirlenmiş ve duyurulmuştur. Söz konusu kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"Başta Valilik binası olmak üzere, Askeri Birlikler, Adliye Binası, MİT Başkanlığı, İl Emniyet Müdürlüğü, Ceza ve İnfaz Kurumları, ibadethaneler ile ilköğretim ve orta dereceli eğitim-öğretim veren kurumların binaları ve müştemilatları içerisinde ve bina kapı girişlerinde basın açıklaması yapılamayacak, bina ve bahçeleri çevreleyen yaya kaldırımları üzerinde araç ve yaya trafiğini aksatmayacak şekilde basın açıklaması yapılabilecektir. Sağlık hizmeti veren kurumların poliklinikleri ile acil servis içerisi ile girişlerinin kapanacağı şekilde basın açıklaması yapılamaz... "*

13. EĞİTİM SEN'in bağlı olduğu Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), 3/6/2013 tarihli kararı ile 4 Haziran 2013 ve 5 Haziran 2013 tarihlerinde iki günlük iş bırakma eylemi kararı almıştır. EĞİTİM SEN Merkez Yürütme Kurulu, sözü edilen etkinliğin amacını kamuoyuna duyurmak için tüm illerde basın açıklaması yapılmasına karar vermiştir. Karar gereği Sendikanın örgütlü olduğu tüm iş yerlerinde, iş bırakma öncesi iş bırakma eyleminin amacını açıklayan basın açıklaması yapılmış ve sonrasında basın açıklaması yapanlar iş yerlerinden ayrılmıştır.

14. Başvurucu Sendika üyesi yirmi bir kişi de Çanakkale Hüseyin Akif Terzioğlu Güzel Sanatlar ve Spor Lisesinin bahçesinde basın açıklaması yapmış ve iş yerinden ayrılarak iş bırakma eylemine başlamışlardır. Basın açıklamasına kolluk güçleri veya idare tarafından müdahale edilmemiştir. Başvurucular da Sendikanın bütün illerde yaptığı basın açıklamaları nedeniyle de adli veya idari bir engelle karşılaşılmadığını belirtmişlerdir.

A. Başvurucu Telat Koç Yönünden

15. Sözü edilen basın açıklamasına bizzat katıldığı ve başvurucu Sendikanın il temsilcisi olduğu için başvurucu Telat Koç hakkında iki ayrı polis raporu düzenlenmiştir. Polis raporuna göre basın açıklamasına katılanlar, adı geçen lisenin okul kapısını kapatacak şekilde bahçede basın açıklaması yapmıştır. Zikredilen rapora göre başvuruya konu basın açıklamasının yapıldığı Hüseyin Akif Terzioğlu Güzel Sanatlar ve Spor Lisesi de basın açıklamasının yapılamayacağı yerlerden biri olarak belirlenmiştir.

16. İl Emniyet Müdürlüğü 6/8/2013 tarihinde başvurucu Telat Koç'un ve 2/10/2013 tarihinde başvurucu Sendikanın önceden ilan edilmiş olmasına rağmen söz konusu yerde basın açıklaması yapması nedeniyle yetkili mercilerin verdiği emirlere uymama kabahatinden 182 TL idari para cezası ile cezalandırılmalarına karar vermiştir.

17. 6/8/2013 tarihli idari yaptırım kararına karşı yapılan başvuru, Çanakkale 1. Sulh Ceza Mahkemesinin 29/11/2013 tarihli kararı ile kabul edilmiş ve ceza kesin olarak kaldırılmıştır. Söz konusu kararda Mahkeme, anılan basın açıklamasının barışçıl özelliğine vurgu yapmıştır. Mahkeme, basın açıklamasının herhangi bir şekilde şiddet içermediğine ve şiddete çağrı yapmadığına dikkat çekmiş; bu şekliyle yapılan bir basın açıklamasına ceza verilmesinin ifade özgürlüğüne aykırı olacağını belirtmiştir.

B. Başvurucu Sendika Yönünden

18. Sendikaya yönelik 2/10/2013 tarihli idari yaptırım kararına karşı Sendika temsilcisi Telat Koç tarafından yapılan başvuru ise Çanakkale 3. Sulh Ceza Mahkemesinin 2/12/2013 tarihli kararı ile reddedilmiştir. İlk Derece Mahkemesine göre idarece yapılan işlem usul ve yasaya uygundur. Ret kararı başvurucuya 25/12/2013 tarihinde tebliğ edilmiştir.

19. Başvuru formunda münhasıran yukarıda bahsedilen olay zikredilmiş ise de aynı dönemde ülke genelinde başvurucu Sendikanın üyeleri hakkında kolluk güçlerince idari yaptırım kararları verilmiştir. Başvurucunun başvuru formunda zikretmediği fakat dosyaya ibraz ettiği Mahkeme kararlarından söz konusu idari para cezalarının bir kısmının Mahkemelerce kaldırıldığı, bir kısmı için ise itirazların reddedildiği anlaşılmaktadır.

C. Başvurucu Gülhan Oktay Yönünden

20. Başvuruculardan Gülhan Oktay ise Batman ilinde öğretmen olarak çalışmaktadır ve adı geçen Sendikanın üyesidir. Sendikanın Batman Şubesinin 8/5/2013 tarihinde Batman İl Millî Eğitim Müdürlüğü binası önünde ek ders ücretlerinin gecikmeli olarak ödenmesi sorununa ilişkin olarak yaptığı basın açıklamasına Gülhan Oktay da katılmıştır. Başvurucu, 5326 sayılı Kanun uyarınca 182 TL idari para cezası ile cezalandırıldığını ve bu karara karşı yaptığı başvurunun Batman 2. Sulh Ceza Mahkemesince reddedildiğini iddia etmiştir. Anayasa Mahkemesi 17/2/2014 tarihli yazısı ile başvuruculardan Gülhan Oktay'a ilişkin ceza tutanakları ile diğer belgeleri istemiştir. Başvurucu vekili çok sayıda Sendika üyesine ilişkin belge göndermiş ise de Gülhan Oktay'a ilişkin belgeleri göndermemiştir.

21. Başvurucular 22/1/2014 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuşlardır.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

22. 5326 sayılı Kanun'un *"Emre aykırı davranış"* kenar başlıklı 32. maddesinin ilgili hükümleri şöyledir:

"(1) Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.

(2) Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir..."

23. 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"A) Vali...

C) İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteaallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindendir.

Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hususta alınan ve ilan olunan karar ve tedbirlere uymıyanlar hakkında 66 ncı madde hükmü uygulanır."

24. 5442 sayılı Kanun'un 66. maddesi şöyledir:

"İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülat gösterenler veya riayet etmeyenler, mahallî mülkî amir tarafından Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmü uyarınca cezalandırılır. (Ek cümle: 27/3/2015 - 6638/16 md.) Ancak, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların baş göstermesi hâlinde vali tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla alınan ve usulüne göre ilan olunan karar ve tedbirlere aykırı davrananlar, üç aydan bir yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır."

B. Uluslararası Hukuk

25. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) "*Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü*" kenar başlıklı 11. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"1. Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.

2. Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz..."

26. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) pek çok kararında Sözleşme'nin 11. maddesinde korunan toplantı ve dernek kurma özgürlüğü ile 10. maddesinde korunan ifade özgürlüğü arasındaki bağlantıya dikkat çekmiştir

(*Öllinger/Avusturya*, B. No: 76900/01, 29/6/2006, § 38; *Ezelin/Fransa*, B. No: 11800/85, 26/4/1991, § 37). AİHM, *Öllinger/Avusturya* kararında şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

"Başvurunun özelliği ve otonom yapısına karşın 11. madde, 10. madde ışığında ele alınmalıdır. 11. maddede yer almış olan toplantı ve dernek kurma özgürlüğünün amaçlarından biri fikirlerin korunması ve onların açıklanması özgürlüğüdür (bkz. Stankov ve the United Macedonian Organisation Ilinden/ Bulgaristan, B. No: 29221/95 ve 29225/95, 02/10/2001, § 85). Dolayısıyla 10. maddenin ikinci fıkrası altında ifade özgürlüğünün siyasi ve kamu yararını ilgilendiren konularda sınırlandırılmasının daha dar kapsamda olduğunun gözetilmesi gerekir (bkz. Stankov ve the United Macedonian Organisation Ilinden/ Bulgaristan, § 88; aynı zamanda bkz. Scharsach ve News Verlagsgesellschaft/ Austria, B. No: 39394/98, 13/11/2003, § 30)"

27. AİHM, demokratik bir toplumda mevcut düzene itiraz eden ve barışçıl yöntemlerle savunulan fikirlerin toplantı özgürlüğü ve diğer yasal araçlarla kendisini ifade edebilmesi imkânının sunulması gerektiğini ifade etmiştir (*Gün ve diğerleri /Türkiye*, B. No: 8029/07, 18/6/2013, § 70).

"76. Toplantı özgürlüğü ile bu özgürlük kapsamında düşüncelerini ifade etme hakkı, demokratik bir toplumun temel değerlerini oluşturmaktadır. Demokrasinin özünde açık bir tartışma ortamıyla sorunları çözebilme gücü yer almaktadır. Şiddete teşvik ve demokrasinin ilkelerini reddetme durumları dışında toplantı ve ifade özgürlüğünün ortadan kaldırılmasına yönelik önleyici nitelikli radikal tedbirler -yetkililere göre kullanılan ifadeler ve bakış açıları şaşırtıcı ve kabul edilemez görünebilir; ayrıca söz konusu gereklilikler yasa dışı da olabilir- demokrasiye zarar vermekte ve hatta sık sık demokrasinin varlığını tehlikeye atmaktadır. Hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik bir toplumda, kurulu düzene itiraz eden ve barışçıl yöntemlerle gerçekleştirilmesi savunulan siyasi fikirler; toplantı özgürlüğü uygulanırken diğer yasal araçlarla da kendini ifade edebilme imkânı sunmalıdır (Güneri ve diğerleri/Türkiye, B. No. 42853/98, 43609/98 ve 44291/98, 12/7/2005, § 70)."

28. Diğer taraftan AİHM; Sözleşme'nin 11. maddesinin sadece barışçıl toplantı hakkını korumadığını, aynı zamanda devletlere bu hakka dolaylı olarak usulsüz sınırlamalar getirilmesinden kaçınılması yükümlülüğü yüklediğini de ortaya koymuştur (*Gün ve diğerleri/Türkiye*, § 72).

"72. Dolayısıyla, devletler yalnızca barışçıl toplantı hakkını korumakla değil aynı zamanda bu hakka dolaylı olarak usulsüz sınırlamalar getirilmesinden kaçınmakla da yükümlüdürler. AİHM, öte yandan 11. maddenin esasen bireyi, güvence altına alınan haklarını kullanırken kamu güçlerinin keyfi müdahalelerine karşı korumayı hedeflediğini, üstelik bu hakların etkin şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla pozitif yükümlülükler de doğurabileceğini yeniden belirtmektedir (ayrıca bkz. Djavit An / Türkiye, B. No. 20652/92, 20/02/2003, § 57)."

29. AİHM, "sınırlama" kavramının sadece hakkın kullanılmasından önceki bazı önleyici tedbirleri değil hakkın kullanılması sırasında veya kullanıldıktan sonra yapılan muameleleri de kapsadığına karar vermiştir (*Ezelin/Fransa*, § 39).

30. AİHM, 11. madde kapsamında yer alan sendika hakkının çalışanların bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme

serbestisini ifade ettiğini ve bu niteliğiyle bağımsız bir hak değil örgütlenme özgürlüğünün bir şekli veya özel bir yönü olduğunu belirtmiştir (*Belçika Ulusal Polis Sendikası/Belçika*, B. No: 4464/70, 27/10/1975, § 38).

> *"Mahkeme'ye göre, Sözleşme'nin 11. maddesinin birinci fıkrasında geçen 'çıkarlarını korumak için' deyimi, Sözleşme'nin, sendikal faaliyet yolu ile sendika üyelerinin mesleki mefeatlerini koruma özgürlüğünü güvence altına almaktadır. Sözleşmeci Devletler bu sendikal faaliyetlere hem izin vermeli hem de imkan tanımalıdır..."* (*Belçika Ulusal Polis Sendikası/Belçika*, § 39).

31. AİHM, eldeki başvuruya benzer başvurulardan olan *Akarsubaşı/Türkiye* (B. No: 7039611, 25/7/2015) başvurusunu 23/5/2015 tarihinde karara bağlamıştır. Devlet memuru ve Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu üyesi olan başvurucu, Adana Adliyesi önünde EĞİTİM SEN tarafından düzenlenen gösteriye katılmıştır. Burada bir basın açıklaması okunmuş ve göstericiler, söz konusu basın açıklaması çerçevesinde kendi kurumlarında kreş yapılmasını talep etmişlerdir. Emniyet Müdürü; başvuranı, daha önce basın açıklaması yapılamayacak yerlere ilişkin olarak verilmiş Valilik kararını ihlal edecek şekilde Adliye Sarayının giriş merdivenleri önünde yapılan bu basın açıklamasına katıldığı gerekçesiyle 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesine dayanarak 143 TL para cezasıyla cezalandırmıştır. Başvurucunun itirazları Mahkemece reddedilmiştir. AİHM; devletlerin yalnızca barışçıl toplantı hakkını korumakla değil aynı zamanda bu hakka, yasaya aykırı nitelikte dolaylı sınırlamalar getirmekten kaçınmakla da yükümlü olduklarını hatırlatmıştır. AİHM, basın açıklamasının barışçıl özelliğine vurgu yapmış ve AİHM'e göre kamu makamlarının barışçıl biçimde yapılan bir gösteriye karşılık vermeleri gerektiğinde başvuranın barışçıl şekilde gösteri yapma hakkı ile yerel makamların kamu düzenini koruma hakkı arasındaki dengeyi sağlamakla yükümlü olduğunu belirtmiştir. AİHM, İlk Derece Mahkemesinin söz konusu dengelemeyi yapmadığı gibi gösterinin amacını ve barışçıl niteliğini de değerlendirmediğine dikkat çekmiştir. AİHM'e göre başvurana yalnızca basın açıklamasının okunması gereken bir gösteriye katıldığı gerekçesiyle para cezası verilmesi, bir sendikaya üye olan herkesi cezalandırılma korkusuyla Sözleşme'nin 11. maddesi ile güvence altına alınan toplantı ve gösteri yapma hakkını kullanmaktan caydırabilecek niteliktedir. AİHM, 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesinin imkân verdiği müdahalenin "zorlayıcı bir sosyal gereksinim"e karşılık geldiğinin ilgili ve yeterli gerekçe ile gösterilemediği ve Sözleşme'nin 11. maddesi anlamında "demokratik bir toplumda gerekli" olarak görülemeyeceği sonucuna varmıştır.

V. İNCELEME VE GEREKÇE

32. Mahkemenin 25/5/2017 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucuların İddiaları ve Bakanlık Görüşü

33. Başvurucular, yaptıkları basın açıklaması nedeniyle idari para cezası ile cezalandırılmalarının gösteri ve toplantı yapma hakkının ihlali niteliğinde olduğunu ileri sürmüşlerdir. Başvuruculara göre yapılan sendikal toplantılar ve basın açıklamaları ceza hukuku anlamında suç olmadığı için idarece eylemler 5326 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilerek kendilerine keyfî cezalar verilmektedir. Başvurucular verilen bu cezaların öngörülemez nitelikte olduğunu düşünmektedirler. Başvurucular, yapılan basın açıklamalarının ne kamu düzenini ne de kamu güvenliğini tehdit ettiği kanaatindedirler.

34. Başvuruculara göre, verilen idari cezalara karşı yapılan itirazları pek çok mahkeme kabul ederken kendi itirazları gerekçesiz bir şekilde reddedilmiştir. Başvurucular, mahkemelerin gerekçesiz kararları nedeniyle adil yargılanma haklarının da ihlal edildiğini ileri sürmüşlerdir. Başvurucular, ihlalin tespiti ile maddi tazminata ve idari para cezasını veren idarenin kendilerinden özür dilemesine karar verilmesini talep etmişlerdir.

35. Bakanlık görüşünde toplanma özgürlüğünün hem toplantıları düzenleyenler hem de bu toplantılara katılanlar yönünden geçerli olduğu, devletin bu hakkı sadece korumakla değil aynı zamanda makul olmayan kısıtlamalar getirmekten de kaçınmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. Bakanlık görüşünde ayrıca, başvuruya konu Valilik emirlerinin toplantı ve gösterilere katılanlar ile vatandaşların güvenliğinin kamu düzeninin sağlanması amacı taşıdığı, bu emre aykırı davranış gösteren başvuruculara verilen para cezalarının ise cüzi bir miktar olması nedeniyle "önemli bir zarar düzeyine ulaşmadığı" savunulmuştur.

36. Başvurucular, Bakanlık görüşüne karşı beyanlarında başvuru dilekçesindeki görüşlerini tekrar etmişlerdir.

B. Değerlendirme

37. Anayasa'nın "*Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı*" kenar başlıklı 34. maddesi şöyledir:

> *"Herkes, önceden izin almadan, silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.*
>
> *Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve kanunla sınırlanabilir.*
>
> *Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir."*

38. Anayasa'nın "*Sendika kurma hakkı*" kenar başlıklı 51. maddesinin ilgili fıkraları şöyledir:

> *"Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.*
>
> *Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.*
>
> *Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir..."*

39. Anayasa Mahkemesi, olayların başvurucular 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). Başvurucular Telat Koç ve Gülhan Oktay'ın soyut olan ve bir sebebe dayanmayan gerekçeli karar haklarının ihlal edildiği yönündeki şikâyetlerinin bir bütün olarak toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı kapsamında incelenmesi gerekir.

40. Başvurucu Sendikanın örgütlü olduğu tüm iş yerlerinde iş bırakma öncesi, iş bırakma eyleminin amacını açıklayan basın açıklaması yapılmış ve Sendika üyeleri iş yerlerinden ayrılmışlardır. Başvurucu Sendikayla ilgili olarak toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı kapsamında kalan bir sendikal faaliyeti nedeniyle idari para cezasına hükmedilmiştir. Bu nedenle başvurucu Sendikanın şikâyetlerinin sendika kurma hakkı kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

a. Telat Koç'un Başvurusuna İlişkin Olarak

41. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 46. maddesine göre Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunulması için başvuruya konu edilen ve ihlale yol açtığı ileri sürülen kamusal eylem veya işlemden başvurucunun kişisel olarak ve doğrudan etkilenmiş olması gerekir (*Onur Doğanay,* B. No: 2013/1977, 9/1/2014, §§ 42-45).

42. Somut olayda başvurucunun idari yaptırım kararına karşı yaptığı başvurunun İlk Derece Mahkemesince kabul edildiği ve idari yaptırım kararının kaldırıldığı, dolayısıyla başvurucunun ihlale neden olduğunu ileri sürdüğü kamusal işlem veya eylemden kişisel olarak etkilenmediği anlaşılmaktadır.

43. Açıklanan nedenlerle başvurunun diğer kabul edilebilirlik koşulları yönünden incelenmeksizin *kişi bakımından yetkisizlik* nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir.

b. Gülhan Oktay'ın Başvurusuna İlişkin Olarak

44. 6216 sayılı Kanun'un 47. maddesinin (3), 48. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları uyarınca bireysel başvuruda, kamu gücünün neden olduğu iddia edilen ihlale dair olayların tarih sırasına göre özeti yapılmalı; bireysel başvuru kapsamındaki hakların ne şekilde ihlal edildiği ve buna ilişkin gerekçeler ve deliller açıklanmalıdır (*Veli Özdemir,* B. No: 2013/276, 9/1/2014, §§ 19, 20).

45. Somut olayda başvurucuya, dayandığı delilleri ibraz etmesi için bildirim yapılmış ancak başvurucu, ihlal iddiasına ilişkin delillerini sunma yönündeki yükümlülüğünü yerine getirmemiştir. Dolayısıyla başvurucu tarafından ileri sürülen iddiaların temellendirilemediği sonucuna ulaşılmıştır (bkz. § 20).

46. Açıklanan nedenlerle Gülhan Oktay'ın başvurusunun diğer kabul edilebilirlik koşulları yönünden incelenmeksizin *açıkça dayanaktan yoksun olması* nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir.

c. EĞİTİM SEN'in Başvurusuna İlişkin Olarak

47. Başvurucu Sendikanın başvurusu açıkça dayanaktan yoksun değildir ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmamaktadır. Başvurucunun sendika hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddiasının kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

a. Müdahalenin Varlığı

48. Sendika hakkının sadece kullanılması sırasında değil kullanılmasından sonraki işlemlerin de hak üzerinde "sınırlayıcı" etkisi bulunmaktadır (Toplantı hakkı bağlamındaki bir karar için bkz. *Osman Erbil*, B. No: 2013/2394, 25/3/2015, § 53). Bu sebeple başvurucu Sendikanın organize ettiği ve üyelerinin katıldığı basın açıklamasına polis herhangi bir müdahalede bulunmamış olsa bile daha sonra başvurucu Sendikanın idari para cezası ile cezalandırılmasının sendika hakkına yönelik bir müdahale olduğu kabul edilmelidir.

b. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

49. 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."

50. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşulları yerine getirmediği müddetçe Anayasa'nın 51. maddesinin ihlalini teşkil edecektir.

51. Bu itibarla sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ve somut başvuruya uygun düşen kanunlar tarafından öngörülme, Anayasa'nın ilgili maddesinde belirtilen nedenlere dayanma, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmama koşullarına uygun olup olmadığının belirlenmesi gerekir.

i. Kanunilik

52. Başvurucu, Anayasa'nın 13. maddesi ile 51. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan müdahalenin kanunla yapılması şartına aykırılık bulunduğunu iddia etmiştir. Başvurucuya göre 5326 sayılı Kanun'un "*Emre aykırılık*" kenar başlıklı 32. madde metni öngörülebilir olmayıp yorum gerektirmektedir ve idari makamlar bu hükme dayanarak keyfî bir şekilde cezalandırma yoluna gitmektedir. Bakanlık bu konuda görüş belirtmemiştir.

(1) Genel İlkeler

53. Hak ya da özgürlüğe bir müdahale söz konusu olduğunda öncelikle tespiti gereken husus, müdahaleye yetki veren bir kanun hükmünün mevcut olup olmadığıdır. Anayasa'nın 34. maddesi kapsamında yapılan bir müdahalenin kanunilik şartını sağladığının kabul edilebilmesi için müdahalenin "kanuni" bir dayanağının bulunması zorunludur (Kanunilik şartına başka bağlamlarda dikkat çeken kararlar için bkz. *Tuğba Arslan* [GK], B. No: 2014/256, 25/6/2014, § 82; *Sevim Akat Eşki*, B. No: 2013/2187, 19/12/2013, § 36; *Hayriye Özdemir*, B. No: 2013/3434, 25/6/2015, §§ 56-61).

54. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında kanunilik ölçütü ilk olarak şeklî bir kanunun varlığını gerekli kılar. Bir yasama işlemi olarak kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisinin iradesinin ürünüdür ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Anayasa'da öngörülen kanun yapma usullerine uyularak yapılan işlemlerdir. Bu anlayış temel hak ve özgürlükler alanında önemli bir güvence ortaya çıkartır.

55. Fakat kanunilik ölçütü aynı zamanda maddi bir içeriği de gerektirir ve bu noktada kanunun niteliği önem kazanır. Bu anlamıyla kanunilik ölçütü, sınırlamaya ilişkin kuralın "erişilebilirliği"ni ve öngörülebilirliği ile kesinliğini ifade eden "belirliliği"ni garanti altına alır.

56. Belirlilik, bir kuralın keyfîliğe yol açmayacak bir içerikte olmasını ifade eder. Temel hakların sınırlandırılmasına ilişkin kanuni düzenlemenin içerik, amaç ve kapsam bakımından belirli ve muhataplarının hukuksal durumlarını algılayabilecekleri açıklıkta olması gerekir. Bir kanuni düzenlemede, hangi davranış veya olgulara hangi hukuksal sonuçların bağlanacağı ve bu bağlamda kamusal makamlar için nasıl bir müdahale yetkisinin doğacağı belirli bir kesinlik ölçüsünde ortaya konmalıdır. Bu durumda bireylerin hak ve yükümlülüklerini öngörerek davranışlarını bu doğrultuda tanzim etmeleri olanaklı hâle gelebilir. Böylece hukuk güvenliği sağlanarak kamu

gücünü kullanan organların keyfî davranışlarının önüne geçilmiş olur (*Hayriye Özdemir*, §§ 56, 57).

57. Mevcut başvuruda 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesinin idareye sınırsız bir yetki verdiği, idarenin takdir yetkisinin kapsamı ile bunun uygulanış biçimini gereken açıklıkla belirtmediği ileri sürülmüştür.

58. İlk olarak Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca kanun ile düzenlenebilecek konularda yasama organının asli kuralları koymakla yetinerek tali ve uygulayıcı kuralları idari düzenleyici işlemlere bırakması mümkündür. Başka bir ifadeyle Anayasa'ya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine de bırakılabilir (*Tuğba Arslan*, §§ 85-87).

59. Temel hak ve özgürlükler alanında yasama organının keyfîliğe izin vermeyen öngörülebilir düzenlemeler yapma zorunluluğu vardır. İdareye keyfî uygulamalara meydan verebilecek çok geniş bir takdir yetkisi tanınması Anayasa'ya aykırı olabilecektir. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir alanda kanunun emrine dayanılarak yürütme organınca alınacak önlemler objektif nitelik taşımalı ve idareye keyfî uygulamalara sebep olacak geniş takdir yetkisi vermemelidir (AYM, E.1984/14, K.1985/7, 13/6/1985; *Tuğba Arslan*, § 89).

60. Hukuksal durumların takdirindeki belirsizlik, temel haklar alanında getirilen güvencelerin işlevsiz hâle gelmesine neden olur. Zira ilgili kanuni düzenlemenin hangi davranış veya olgulara hangi hukuksal sonuçların bağlanacağını ve bu bağlamda kamusal makamlar için nasıl bir müdahale yetkisinin doğacağını belirli bir kesinlik ölçüsünde ortaya koymaması durumunda bireylerin hak ve yükümlülüklerini öngörerek davranışlarını bu doğrultuda tanzim etmeleri olanaksız hâle gelebilecektir (*Hayriye Özdemir*, § 57).

61. Bununla birlikte bir kuralın karmaşık olması ya da belirli ölçülerde soyutluk içermesi, bu nedenle hukuki yardım ile tam olarak anlaşılabilir hâle gelmesi veya kullanılan kavramların anlamlarının hukuksal değerlendirme sonucunda ortaya çıkması tek başına hukuken öngörülebilirlik ilkesine aykırı görülemez. Ayrıca ilgili kanuni düzenleme temel haklara ne oranda müdahale ediyorsa söz konusu düzenlemede aranacak belirlilik oranı da aynı doğrultuda yükselecektir (*Hayriye Özdemir*, § 58).

62. Aksi bir durumda Anayasa'nın 13. maddesinin aradığı anlamda kamu gücünü kullanan organların keyfî davranışlarının önüne geçen ve kişilerin hukuku bilmelerine yardımcı olacak erişilebilir, öngörülebilir ve kesin nitelikte bir kanun hükmünün bulunmadığı sonucuna varılacaktır (*Tuğba Arslan*, § 91).

63. Müdahaleye temel alınan kanun hükmünün yorumlanması Anayasa Mahkemesinin görevi olmamakla birlikte başta yargısal organlar olmak üzere kamusal makamların ilgili yasa hükmünün uygulanmasında Anayasa'ya uygun bir yorum tarzını benimsemeleri gerekmektedir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesinin görevi, söz konusu yorum ve uygulamanın Anayasa'ya uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır (*Hayriye Özdemir*, § 61).

(2) İlkelerin Olaya Uygulanması

64. Somut olay yukarıda zikredilen ilkeler çerçevesinde değerlendirilmelidir. İlk olarak 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesi Anayasa'da öngörülen kanun yapma usullerine uyularak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılmıştır ve şeklî yönden kanun olduğu yönünde bir kuşku bulunmamaktadır. İkinci olarak ise

Anayasa'nın 89. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanunlar Cumhurbaşkanınca Resmî Gazete'de yayımlandığından başvuruya konu kuralın erişilebilirliği yönünden de bir sorun olduğu söylenemez. Son olarak zikredilen kuralın öngörülebilirliğinin değerlendirilmesi gerekir.

65. 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesine göre yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket etmek kabahat sayılmıştır. Bu kabahatin karşılığında idari para cezası öngörülmektedir. Bu cezaya, emri veren makam tarafından karar verilir.

66. Anayasa Mahkemesi, 1973 yılında, 01/03/1926 tarih ve 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu'nun 526. maddesinde düzenlenen ve "Salahiyettar Mercilerin Emirlerine İtaatsizlik" üst başlığında yer alan ve mevcut Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesinde yer alan kural ile büyük benzerlik gösteren kuralın Anayasa'ya aykırılığını değerlendirme fırsatı bulmuştur. Bahsi geçen kararda, yasama organının, kanun yaparken bütün olasılıkları göz önünde bulundurularak ayrıntılı kuralları da saptamak yetkisi olmakla birlikte sık sık değişen durumlar ve ihtiyaçlar karşısında bu organın, yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında gerekli tedbirleri almasının güçlüğü dolayısıyla kanunda esaslı hükümleri saptadıktan sonra acil olaylarda Hükümete veya kimi makamlara tedbir almak yetkisi bırakmasının da yasama yetkisini kullanmak olduğu değerlendirilmesi yapılmış ve kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir (bkz. AYM, E. 1973/12, K. 1973/24, K.T. 7/6/1973). Anayasa Mahkemesi daha yeni tarihli bir kararında da 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 66. maddesinin birinci fıkrasında yer alan; kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların baş göstermesi hâlinde vali tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla alınan ve usulüne göre ilan olunan karar ve tedbirlere aykırı davrananların hürriyeti bağlayıcı ceza ile cezalandırılacağına ilişkin hükmün Anayasa'ya aykırılık iddiasını benzer gerekçelerle reddetmiştir (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, § 184). Mahkeme, öğretide suçun cezasını ve konusunu açıkça tanımlamış olmasına rağmen suça vücut verecek somut fiilin ne olduğunu belirtmeyerek bunu idareye bırakan kanun hükümlerine "*çerçeve kanun*" veya "*açık ceza hükmü*" dendiğini ve söz konusu kuralın da bu hükümlerden olduğunu belirtmiştir. Anayasa Mahkemesinin birçok kararında açık ceza hükmü düzenlemelerinin suç ve cezada kanunilik ilkesine aykırı olmayacağı belirtilmiştir (10.12.1962 tarihli ve E. 1962/198, K. 1962/111 sayılı; 28.3.1963 tarihli ve E.1963/4, K.1963/71 sayılı; E.2001/143, K.2004/11 sayılı; 1.11.2012 tarihli ve E.2011/64, K.2012/168 sayılı kararlar). Mahkeme "*açık ceza hükmü*"nün, Anayasa'ya uygun kabul edilebilmesi için suç konusunun ve müeyyidesinin tereddüte yer bırakmayacak şekilde kanunda açıkça belirtilmesi ve kişilerin belirlenen somut suç fiilini önceden bilmelerini sağlayacak kanuni güvencenin sağlanması gerektiğini ifade etmiştir. Mahkemeye göre ancak bu şekilde, suçu belirleyen kuralın erişilebilir ve öngörülebilir olması sağlanabilir (bkz. AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 180-187).

67. 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesinin (2) numaralı fıkrasına göre kanunların, bazı kabahatlerin kapsam ve şartlarını belirleyerek içeriğini idarenin genel ve düzenleyici işlemlerine bırakabilmesi mümkündür. Başka bir deyişle kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, miktarı zikredilen kuralda açıkça belirli olmakla birlikte hangi konularda ve hangi mercilerin emir yayımlayabilecekleri başka kanunlara bırakılmıştır. 5442 sayılı Kanun'un 11. maddesi; il valilerine il sınırları içinde huzurun,

güvenliğin ve kamu esenliğinin sağlanması için gereken karar ve tedbirleri alma yetkisi vermiştir. Aynı Kanun'un 66. maddesine göre ise alınan bu kararlar usulen tebliğ veya ilan olunur; bu tedbir veya kararlara aykırı davrananlar, mahallî mülki amir tarafından 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesi hükmü uyarınca cezalandırılır.

68. Somut başvuruya konu olayda Çanakkale Valiliği 20/12/2012 tarihli kararı ile 5442 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanarak eğitim ve öğretim kurumlarının bina ve müştemilatları içinde basın açıklaması yapılamayacağına karar vermiş, bu kararı tüm resmî ve sivil kuruluşlara ilan ve tebliğ etmiştir. Sendikanın şube başkanı olan başvurucu, söz konusu emirden haberdar olmadığını da ileri sürmemiştir. Valiliğin söz konusu emrine aykırı davranışın kabahat oluşturacağı ve 5326 sayılı Kanun uyarınca bu kabahatin cezalandırılacağı ise açıktır.

69. Yukarıda zikredilen sebeplerle 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesinin erişilebilir, öngörülebilir ve kesin nitelikte bir kanun hükmü olduğu ve "kanunla sınırlama" ölçütünü karşıladığı sonucuna varılmıştır.

ii. Meşru Amaç

70. Başvurucunun idari para cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin kararın Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sebeplerden "kamu düzeni"nin korunmasına yönelik önlemlerin bir parçası olduğu ve meşru bir amaç taşıdığı sonucuna varılmıştır.

iii. Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygunluk ve Ölçülülük

(1) Genel İlkeler

71. Anayasa Mahkemesi önündeki mesele, bir ortaöğretim kurumunun binasında ve müştemilatında yapılan basın açıklamasına müdahale edilmesinin demokratik bir toplumda gerekli ve ölçülü olup olmadığıdır.

72. Yukarıda belirtildiği gibi (bkz. § 40) başvurucu Sendikayla ilgili olarak toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı kapsamında kalan bir sendikal faaliyet nedeniyle idari para cezasına hükmedilmiştir. Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı bireylerin ortak fikirlerini birlikte savunmak ve başkalarına duyurmak için bir araya gelebilme imkânını korumayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla bu hak, Anayasa'nın 25. ve 26. maddelerinde düzenlenen ifade özgürlüğünün özel bir biçimidir. Bu sebeple ifade özgürlüğünün demokratik bir toplumdaki önemi, bu hak için de geçerlidir. O hâlde mevcut başvurunun Anayasa'nın 26. ve 34. maddelerinin ışığında ve 51. maddesi uyarınca incelenmesi gerekir.

73. Anayasa Mahkemesi daha önce pek çok kez "demokratik toplum düzeninin gerekleri" deyiminden ne anlaşılması gerektiğini açıklamıştır. Buna göre temel hak ve özgürlükleri sınırlayan tedbir, bir toplumsal ihtiyacı karşılamalı ve başvurulabilecek en son çare niteliğinde olmalıdır (*Tayfun Cengiz*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014, § 56; *Adalet Mehtap Buluryer*, B. No: 2013/5447, 16/10/2014, §§ 103-105; Kristal-İş Sendikası [GK], B. No: 2014/12166, 2/7/2015, § 70; ifade özgürlüğü bağlamında bkz. *Bekir Coşkun* [GK], B. No: 2014/12151, 4/6/2015, § 51; *Mehmet Ali Aydın* [GK], B. No: 2013/9343, 4/6/2015, § 68; *Tansel Çölaşan*, B. No: 2014/6128, 7/7/2015, § 51). Derece mahkemelerinin, böyle bir ihtiyacın bulunup bulunmadığını değerlendirmede belirli bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu takdir payı, Anayasa Mahkemesinin denetimindedir.

74. Öte yandan temel hak ve özgürlüklere yönelik herhangi bir sınırlamanın -demokratik toplum düzeni için gerekli nitelikte olmakla birlikte- temel haklara en az müdahaleye olanak veren ölçülü bir sınırlama niteliğinde olup olmadığının da incelenmesi gerekir (AYM, E.2007/4, K.2007/81, 18/10/2007; sendika hakkı bağlamında ölçülülük ilkesine ilişkin açıklamalar için bkz. *Tayfun Cengiz*, §§ 53-55; ifade özgürlüğü bağlamında ölçülülük ilkesine ilişkin açıklamalar için ayrıca bkz. *Kamuran Reşit Bekir* [GK], B. No: 2013/3614, 8/4/2015, § 63; *Bekir Coşkun* §§ 53, 54; *Abdullah Öcalan* [GK], B. No: 2013/409, 25/6/2014, §§ 96-98; *Tansel Çölaşan*, §§ 54, 55; *Mehmet Ali Aydın*, §§ 70-72). Bu sebeple Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen meşru amaçları gerçekleştirmek için gerekli görülen önlemler ile sendika hakkı arasında adil bir dengenin sağlanıp sağlanamadığına bakılması gerekir. Bu testin yapılabilmesi için ifade özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı da gözönünde bulundurulmalıdır.

Sendika Hakkı

75. Demokrasilerde vatandaşların bir araya gelerek ortak amaçları izleyebileceği örgütlerin varlığı sağlıklı bir toplumun önemli bir bileşenidir. Demokrasilerde böyle bir "örgüt", devlet tarafından saygı gösterilmesi ve korunması gereken temel haklara sahiptir. İstihdam alanında kendi üyelerinin menfaatlerinin korunmasını amaçlayan örgütler olan sendikalar, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğü olan örgütlenme özgürlüğünün önemli bir parçasını oluşturur (Örgütlenme özgürlüğüne ilişkin açıklamalar için bkz. *Tayfun Cengiz*, §§ 30-32; *Selda Demir Taze*, B. No: 2014/7668, 10/6/2015, §§ 29, 30).

76. Anayasa Mahkemesi önceki kararlarında genel olarak örgütlenme özgürlüğünün ve özel olarak da sendika hakkının Anayasa'da benimsenen temel değerlerden biri olan demokrasiyi somutlaştıran özgürlükler arasında yer aldığını ve demokratik toplumun temel değerlerinden birini oluşturduğunu vurgulamıştır. Anayasa Mahkemesine göre sendikaların sendikal faaliyet çerçevesinde ifade edilen görüşlerin dile getirilme biçimi de -yetkili makamların gözünde kabul edilemez olsa dahi- sendika hakkından faydalanır. Anayasa Mahkemesi demokrasinin esasının meselelerin halka açık olarak tartışılması ve çözümlenmesi yeteneği oluşturduğunu belirtmiş, sendika hakkını kullanan bireylerin de ifade özgürlüğü alanına benzer şekilde çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik gibi demokratik toplumun temel ilkelerinin korumasından yararlanacağını ifade etmiştir (*Tayfun Cengiz*, § 52; *Selda Demir Taze*, §§ 48, 49).

İfade Özgürlüğü

77. Bu bağlamda Anayasa'nın 26. maddesinin birinci fıkrasında koruma altına alınan ifade özgürlüğü, demokratik bir toplumun temel dayanaklarından ve demokratik toplumun gelişiminin ve her bireyin kendini gerçekleştirmesinin başlıca şartlarından birini oluşturur. Toplumsal çoğulculuğa ancak her türlü fikrin serbestçe ifade edilebildiği özgür tartışma ortamında ulaşılabilir. Bu bağlamda toplumsal ve siyasal çoğulculuğu sağlamak, her türlü düşüncenin barışçıl bir şekilde ve serbestçe ifadesine bağlıdır (*Yaman Akdeniz ve diğerleri*, B. No: 2014/3986, 2/4/2014, § 25).

78. Anayasa Mahkemesi pek çok kararında, ifade özgürlüğünün yalnızca lehte olduğu kabul edilen ya da zararsız veya önemsiz görülen "bilgi" veya "fikirler" için değil aynı zamanda devletin veya toplumun bir bölümünün aleyhinde olan, onları rahatsız edenler için de geçerli olduğunu belirten AİHM kararındaki (bkz. § 27) görüşlere de atıf yapmıştır. Anayasa Mahkemesi, bu tür düşüncelerin demokratik bir

toplum için şart olan çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirliliğin gereklerinden olduğunu teyit etmiştir (*Fatih Taş* [GK], B. No: 2013/1461, 12/11/2014, § 94; *Bejdar Ro Amed*, B. No: 2013/7363, 16/4/2015, § 63; *Abdullah Öcalan*, § 95).

Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı

79. Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, çoğulcu demokrasilerin gelişmesinde zorunlu olan farklı düşüncelerin ortaya çıkması, korunması ve yayılmasını güvence altına almaktadır. Dolayısıyla kendine özgü özerk işlevine ve uygulama alanına rağmen ifade özgürlüğünde olduğu gibi siyasi ve kamu yararını ilgilendiren meseleler söz konusu olduğunda toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yapılan müdahaleler daha dar yorumlanmalıdır (*Osman Erbil*, B. No: 2013/2394, 25/3/2015, § 45).

80. Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı demokratik toplumun en temel değerleri arasında yer alır. Demokratik bir toplumda, mevcut düzene itiraz eden ve barışçıl yöntemlerle gerçekleştirilmesi savunulan siyasi fikirleri toplantı ve diğer yasal araçlarla ifade edilebilmesi imkânı sunulmalıdır. Bu sebeple şiddete teşvik ve demokrasinin ilkelerini ortadan kaldırma durumları dışında toplantı özgürlüğünün ortadan kaldırılmasına yönelik önleyici nitelikli radikal tedbirler demokrasiye zarar verir (*Ali Rıza Özer ve diğerleri* [GK], B. No: 2013/3924, 6/1/2015, § 117; *Osman Erbil*, § 47).

81. Barışçıl amaçlarla bir araya gelmiş kişilerin toplantı hakkını kullanırken kamu düzeni açısından tehlike oluşturmayan ve şiddet içermeyen davranışlarına devletin sabır ve hoşgörü göstermesi çoğulcu demokrasinin gereğidir. Buna karşılık toplanma özgürlüğünün kullanımından kaynaklanan kamu düzenine yönelik tehditlerin gerçeklik değeri taşıması hâlinde yetkili makamlar bu tehditleri bertaraf edecek tedbirleri alabilirler. Alınan bu tedbirlere aykırı toplantılar düzenlenmesi, bu tür toplantılara katılınması veya bu tür toplantılarda suçlar işlenmesi hâlinde de cezalar verilebilir.

82. Buna karşın alınan tedbirler veya öngörülen cezaların barışçıl toplantı hakkına dolaylı olarak usulsüz sınırlamalara dönüşmesine müsaade edilemez. Birey güvence altına alınan toplanma hakkını kullanırken kamu güçlerinin keyfî müdahalelerine karşı da bireyin korunması gerekir (*Ali Rıza Özer ve diğerleri*, § 118).

83. Bu nedenlerle keyfî uygulamalardan ve usulsüz sınırlandırmalardan kaçınılması için sendikal faaliyet kapsamında olan veya başka saiklerle gerçekleştirilen barışçıl bir toplantıya, tedbir almak veya alınan tedbirlere aykırı davrananlara ceza vermek suretiyle yapılan müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli olduğunun makul gerekçelere dayanılarak gösterilmesi gerekir.

(2) İlkelerin Olaya Uygulanması

84. Somut olayda Çanakkale Valiliği, başka bazı yerlerin yanında ilköğretim ve orta dereceli eğitim öğretim veren kurumların binaları ve müştemilatlarında basın açıklaması yapılmaması yönünde emir vermiştir (bkz. § 12). Çanakkale Valiliğinin emri bir bütün olarak değerlendirildiğinde basın açıklaması yapılamayacak yerler olarak istihbarat binası, emniyet binası ve cezaevleri gibi sınırlı bazı yerlerin sayıldığı görülmektedir. Dolayısıyla mevcut davada başvuranın cezalandırılmasına temel alınan hukuki çerçeveyi, genel bir yasaklama tedbiri olarak değerlendirmek mümkün değildir.

85. Öte yandan devlet, ilk ve orta dereceli eğitim kurumlarına devam eden çocukları ve eğitimin düzenini koruyacak tedbirleri almak zorundadır. Eğitim kurumlarını düzenleyen kurallar, toplumun ihtiyaç ve kaynakları ile eğitimin farklı

düzeylerine has özelliklere göre değişiklik gösterebilir. Bu nedenle devletin bu konuda yapacağı düzenleme ve uygulamalarda belli bir takdir alanına sahip olduğunun kabulü gerekir.

86. Eğitim ve öğretimin devam ettiği bir zamanda okul binası ve müştemilatında eğitim öğretim amacı dışında toplantı ve gösteri yapılmasının çocuklar üzerinde tedirginlik yaratabileceği veya eğitim düzenini bozabileceği kabul edilebilir. Bu sebeple mevcut başvuruya konu olan benzer bir toplantıya müdahalenin toplumsal bir ihtiyacı karşıladığı oranda demokratik bir toplumda gerekli olabileceğini kabul etmek gerekir. Buna karşılık mevcut başvuruda yer alan polis raporunda, söz konusu basın açıklamasının öngörülebilir sonucu olarak bazı faaliyetlerin aksamasına neden olduğu veya kamu düzenini bozduğu yönünde herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

87. Son olarak 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesinde yer alan "*emre itaatsizlik*" kabahatinin barışçıl gösterilere dolaylı müdahale edilmesinde kullanılma riski bulunduğunu kabul etmek gerekir. 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesi uyarınca yetkili merciler tarafından verilen emrin amacı kamu güvenliğinin, kamu düzeninin veya genel sağlığın korunması olmalıdır. Emre aykırı davranışın cezalandırılabilmesi için kanunda öngörülen kabahatin uygulanma koşullarının somut olayda bulunup bulunmadığı ve kabahatin unsurlarının neler olması gerektiği meselesi Anayasa Mahkemesinin ilgi alanının dışındadır. Buna karşılık yetkili mercinin verdiği emir ya da bu emre aykırı davranışın cezalandırılması anayasal bir hakka müdahale oluşturursa bu müdahale, Anayasa Mahkemesinin ilgi alanında olacaktır.

88. Bir kimse sırf emre aykırı davranmış olması nedeniyle cezalandırılmış ve Anayasa Mahkemesi temel hak ve özgürlüklere bir müdahalede bulunulduğunu kabul etmiş ise bundan sonra denetleyeceği ilk husus emre aykırılık nedeniyle kamu düzeninin bozulup bozulmadığı, bozulma tehlikesinin bulunup bulunmadığı ya da böyle bir tehlikenin ortaya çıkıp çıkmadığı olacaktır.

89. Anayasa Mahkemesi yalnızca usulüne uygun olarak verilmiş bir emre aykırı davranışın varlığını temel hak ve özgürlüklere müdahale için yeterli kabul edemez. Temel hakka müdahaleyi haklı kılacak olan ve emrin amacı olan kamu güvenliğinin, kamu düzeninin, genel sağlığın bozulduğunun veya bozulma tehlikesinin bulunduğunun da gösterilmesi gerekir. Kamu düzeninin bozulduğunun ilgili ve yeterli bir gerekçe ile gösterilemediği, temel haklara müdahalenin gerçekleştiği her kamu gücü eylem ve işlemi temel hak ve özgürlükleri ihlal edebilir.

90. Nitekim somut olayda İdare ve Derece Mahkemeleri; başvurucu Sendika üyelerinin okul bahçesinde yaptıkları basın açıklamasının eğitimi aksattığını, öğrencileri korkuttuğunu, rahatsız ettiğini, kamu düzenini bozduğunu veya bozma tehlikesi ortaya çıkardığını ileri sürmemişlerdir. Aksine basın açıklamasına kolluk güçleri veya idare tarafından bir müdahale yapılması gereği duyulmamış, başvurucu hakkındaki idari para cezası basın açıklamasından sonra kolluk güçleri tarafından düzenlenmiştir. Nitekim Telat Koç hakkında verilen idari para cezası, anılan basın açıklamasının barışçıl özelliğine vurgu yapan İlk Derece Mahkemesince kaldırılmıştır. Mahkeme, basın açıklamasının şiddet içermediğini belirtmiştir (bkz. § 17).

91. Mevcut başvuruda olduğu gibi göstericilerin şiddet eylemlerine karışmadıkları durumlarda kamu makamlarının toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına belirli bir ölçüye kadar müsamaha göstermesi gerekir. Barışçıl bir gösterinin

veya basın açıklamasının ilke olarak cezai yaptırım tehdidine maruz bırakılmaması gerekir.

92. Gösterinin veya basın açıklamasının yerinin özgüllüğü gibi özel nedenlerle bu hakka sınırlama getirildiği durumlarda göstericilere -yetkili mercilerin emirleri uyarınca- yapılacak müdahalelerin kamu düzeninin sağlanması için gerekli olduğunun ve cezaların kamu düzeninin bozulması veya bozulma tehlikesinin ortaya çıkması sebebiyle verildiğinin kamu gücünü kullanan yetkili mercilerin kararlarında (örneğin ceza tutanağını düzenleyen polis raporlarında veya derece mahkemelerinin gerekçelerinde) gösterilmesi gerekir.

93. Sonuç olarak mevcut başvuruda, Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen meşru amaçları gerçekleştirmek için gerekli görülen önlemler ile başvurucu Sendikanın aynı madde kapsamındaki hakları arasında adil bir denge sağlanamamıştır. Başvurucuya verilen idari para cezasının Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca eğitim kurumundaki düzenin sağlanması için gerekli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

94. Buna göre Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

Kadir Özkaya ve Recai Akyel bu görüşe katılmamışlardır.

3. 6216 Sayılı Kanun'un 50. Maddesi Yönünden

95. 6216 sayılı Kanun'un 50. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ilgili kısmı ile (2) numaralı fıkrası şöyledir:

> *"(1) Esas inceleme sonunda, başvurucunun hakkının ihlal edildiğine ya da edilmediğine karar verilir. İhlal kararı verilmesi hâlinde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmedilir...*
>
> *(2) Tespit edilen ihlal bir mahkeme kararından kaynaklanmışsa, ihlali ve sonuçlarını ortadan kaldırmak için yeniden yargılama yapmak üzere dosya ilgili mahkemeye gönderilir. Yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmayan hâllerde başvurucu lehine tazminata hükmedilebilir veya genel mahkemelerde dava açılması yolu gösterilebilir. Yeniden yargılama yapmakla yükümlü mahkeme, Anayasa Mahkemesinin ihlal kararında açıkladığı ihlali ve sonuçlarını ortadan kaldıracak şekilde mümkünse dosya üzerinden karar verir."*

96. Başvurucu Sendika, maddi tazminat olarak para cezasının iadesine karar verilmesi talebinde bulunmuştur.

97. Başvuruda sendika hakkının ihlal edildiği sonucuna varılmıştır.

98. Anayasa Mahkemesinin maddi tazminata hükmedebilmesi için başvurucu Sendikanın uğradığını iddia ettiği maddi zarar ile tespit edilen ihlal arasında illiyet bağı bulunmalıdır. Başvurucunun bu konuda herhangi bir belge sunmamış olması nedeniyle maddi tazminat talebinin reddine karar verilmesi gerekir.

99. Dosyadaki belgelerden tespit edilen 206.90 TL harç ve 1.800 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 2.006,90 TL yargılama giderinin başvurucu Sendikaya ödenmesine karar verilmesi gerekir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. 1. Başvurucu Telat KOÇ'un başvurusunun *kişi bakımından yetkisizlik* nedeniyle KABUL EDİLEMEZ OLDUĞUNA OYBİRLİĞİYLE,

2. Başvurucu Gülhan OKTAY'ın başvurusunun *açıkça dayanaktan yoksun olması* nedeniyle KABUL EDİLEMEZ OLDUĞUNA OYBİRLİĞİYLE,

3. Başvurucu EĞİTİM SEN'in sendika hakkının ihlal edildiğine ilişkin başvurusunun KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA OYBİRLİĞİYLE,

B. Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının İHLAL EDİLDİĞİNE Kadir ÖZKAYA ve Recai AKYEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA

C. Başvurucu Sendikanın tazminat ve diğer taleplerinin REDDİNE,

D. 206.90 TL harç ve 1.800 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 2.006,90 TL yargılama giderinin BAŞVURUCUYA ÖDENMESİNE,

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

F. Kararın bir örneğinin Çanakkale 3. Sulh Ceza Mahkemesine GÖNDERİLMESİNE,

G. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 25/5/2017 tarihinde karar verildi.

Başkan Zühtü ARSLAN	Başkanvekili Burhan ÜSTÜN	Başkanvekili Engin YILDIRIM
Üye Serdar ÖZGÜLDÜR	Üye Serruh KALELİ	Üye Osman Alifeyyaz PAKSÜT
Üye Recep KÖMÜRCÜ	Üye Nuri NECİPOĞLU	Üye Hicabi DURSUN
Üye Muammer TOPAL	Üye M. Emin KUZ	Üye Hasan Tahsin GÖKCAN
Üye Kadir ÖZKAYA	Üye Recai AKYEL	Üye Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Başvuru Numarası : 2014/920
Karar Tarihi : 25/5/2017

KARŞIOY GEREKÇESİ

Olayda, başvurucu Sendikaca, örgütlü oldukları tüm iş yerlerinde gerçekleştirilecek olan iş bırakma eylemi öncesi, iş yerlerinde, eylemin amacını açıklayan basın açıklaması yapılması kararlaştırılmış, alınan karar uyarınca da Sendikanın bazı mensuplarınca, valilikçe açıklama yapılması yasaklanan bir yerde basın açıklaması yapılmış olması nedeniyle Sendika adına para cezası uygulanmış, buna yapılan itirazın reddedilmesi üzerine de, eylemlerinin Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkı kapsamında olduğu, bu eylemin kabahat olarak nitelendirilemeyeceği, kaldı ki eylemle kamu düzeninin ve güvenliğinin bozulmadığı, tehdit edilmediği, şiddet içermediği ve adli ceza gerektiren bir eylem olmadığı ileri sürülerek, adlarına idari para cezası uygulanması ve buna yapılan itirazın reddedilmesiyle sendika haklarının ihlal edildiği ileri sürülerek ihlal kararı verilmesi istenilmiştir.

Başvurunun incelenmesinde, başvuran Sendikanın sendikal hakkına bir müdahalede bulunulduğu, müdahalede kanunilik ve meşru amaç unsuru açısından bir sorun bulunmadığı, mevcut başvuru açısından Mahkememizin önündeki sorunun bir ortaöğretim kurumunun binasında ve müştemilatında yapılan basın açıklamasına idari para cezası uygulanması suretiyle gerçekleştirilen müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli ve ölçülü olup olmadığı hususunun olduğu oybirliği ile kabul edilmiştir.

Mahkememiz çoğunluğunca Sendikanın cezalandırılmasına temel alınan hukuki çerçeve genel bir yasaklama tedbiri olarak değerlendirilmemiş; devletin, ilk ve orta dereceli eğitim kurumlarına devam eden çocukları ve eğitimin düzenini koruyacak tedbirleri almak zorunda olduğu, eğitim kurumlarını düzenleyen kuralların, toplumun ihtiyaç ve kaynakları ile eğitimin farklı düzeylerine has özelliklere göre değişiklik gösterebileceği, devletin bu konuda yapacağı düzenleme ve uygulamalarda belli bir takdir alanına sahip olduğu, eğitim ve öğretim devam ederken okul binası ve müştemilatında bu amacın dışında toplantı ve gösteri yapılmasının çocuklar üzerinde tedirginlik yaratabileceği veya eğitim düzenini bozabileceği ve mevcut başvuruya konu olan benzer bir toplantıya müdahalenin, toplumsal bir ihtiyacı karşıladığı oranda demokratik bir toplumda gerekli olabileceği kabul edilmiş, ancak dosyada yer alan polis raporunda söz konusu basın açıklamasının öngörülebilir olarak bazı faaliyetlerin aksamasına neden olduğu veya kamu düzenini bozduğu yönünde herhangi bir değerlendirme yapılmadığına vurgu yapılmıştır. Bu tespitlerin ardından, Anayasa Mahkemesi'nin yalnızca usulüne uygun olarak verilmiş bir emre aykırı davranışın varlığını temel hak ve özgürlüklere müdahale için yeterli kabul edemeyeceği, temel hakka müdahaleyi haklı kılacak olan ve emrin amacı olan kamu güvenliğinin, kamu düzeninin veya genel sağlığın bozulduğunun veya bozulma tehlikesinin bulunduğunun gösterilmesi gerektiği, kamu düzeninin bozulduğunun ilgili ve yeterli bir gerekçe ile gösterilemediği durumlarda, temel haklara müdahaleyi gerçekleştiren her kamu gücü eylem ve işleminin temel hak ve özgürlükleri ihlal edebileceği, somut olayda da derece mahkemeleri ve idare tarafından, başvurucu Sendika üyelerinin okul bahçesinde yaptıkları basın açıklamasının eğitimi aksattığının, öğrencileri korkuttuğunun, rahatsız ettiğinin, kamu düzenini bozduğunun veya bozma tehlikesini ortaya çıkardığının ileri sürülmediği belirtilerek mevcut başvuruda olduğu gibi göstericilerin şiddet eylemlerine karışmadıkları durumlarda kamu makamlarının, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına belirli bir ölçüye kadar müsamaha göstermesi, barışçıl bir gösterinin veya basın açıklamasının ilke olarak cezai yaptırım tehdidine maruz bırakılmaması gerektiği,

mevcut başvuruda, Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen meşru amaçları gerçekleştirmek için gerekli görülen önlemler ile başvurucu Sendikanın aynı madde kapsamındaki hakları arasında adil bir denge sağlanamadığı ve başvurucuya verilen idari para cezasının Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca eğitim kurumundaki düzenin sağlanması için gerekli olmadığından bahisle başvurucunun sendika hakkının ihlal edildiği sonucuna varılmıştır.

Çoğunluk görüşüne dayalı kararın "(3) Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygunluk ve Ölçülülük" başlığı ve "Genel İlkeler", " Sendika Hakkı", "İfade Özgürlüğü" ve "Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı" alt başlıkları altında yapılan açıklamalara tarafımızca da aynen katılınmakla birlikte bu ilkelerin somut olay açısından değerlendirilmesine ilişkin görüşlere ve Mahkememizin kıymetli çoğunluğunca ulaşılan ihlal sonucuna aşağıda açıklanan sebeplerle iştirak edilememiştir.

Anayasa'nın 34. maddesinde; herkesin, önceden izin almadan, silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahip olduğu, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve kanunla sınırlanabileceği, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usullerin kanunda gösterileceği belirtilmiştir. Anayasa'nın "Sendika kurma hakkı" kenar başlıklı 51. maddesinin ilgili fıkralarında da; çalışanların ve işverenlerin, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahip oldukları, hiç kimsenin bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamayacağı, sendika kurma hakkının ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabileceği, sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usullerin kanunda gösterileceği öngörülmüştür.

Buna göre kamu düzeninin korunması amacıyla sendika hakkı sınırlandırılabilecektir.

Anayasa'nın 13. maddesinde ise temel hak ve hürriyetlerin, yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceği, bu sınırlamaların, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı kurala bağlanmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) "Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü" kenar başlıklı 11. maddesinde de, herkesin barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahip olduğu, bu hakkın, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerdiği, bu hakların kullanılmasının, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamayacağı öngörülmüştür.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinde; il sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteaallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanmasının ve önleyici kolluk yetkisinin valinin ödev ve görevlerinden olduğu, bunları sağlamak için gereken karar ve tedbirleri alacağı, bu hususta alınan ve ilan

olunan karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66. madde hükmünün uygulanacağı; 66. maddede, il genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülat gösterenlerin veya riayet etmeyenlerin, mahallî mülkî amir tarafından Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesi hükmü uyarınca cezalandırılacakları, ancak, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların baş göstermesi hâlinde vali tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla alınan ve usulüne göre ilan olunan karar ve tedbirlere aykırı davrananların, üç aydan bir yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılacakları kurala bağlanmıştır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" kenar başlıklı 32. maddesinde de; yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye (yüz Türk Lirası) idarî para cezası verileceği ve bu cezaya emri veren makam tarafından karar verileceği hükmü yer almaktadır.

1 Haziran 2005 tarihine kadar yürürlükte olan 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda, suç olarak nitelendirilen eylemler, cürümler ve kabahatler olarak ikiye ayırılmakta, suç niteliğini haiz bir eylemin kabahat mı, yoksa cürüm mü olduğu, kanunda gösterilen cezalara göre belirlenmekte (örneğin bir eyleme uygulanacak ceza ağır hapis veya hapis cezası ise cürüm olarak; uygulanacak ceza hafif hapis cezası ise kabahat olarak nitelendirilmekte) iken, herhangi bir fiile karşı hukuksal bir değerin korunması için cezai nitelikte olmayan bir yaptırımın yeterli olabildiği bir noktada söz konusu fiilin kabahat olarak biçimlendirilmesi gerektiği yönündeki görüşlerin baskın hâle gelmesiyle, Türk Ceza sisteminde değişiklikler yapılmış, 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yer alan kabahatlerin bir kısmı 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda suç (cürüm) olarak öngörülmüş, hakkında idari yaptırım uygulanmasının yeterli olacağı değerlendirilen bir kısmı ise 5326 sayılı Kanun ile kabahat olarak nitelendirilmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 1. maddesinde, bu Kanunda yer alan düzenlemelerin toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla getirildiği ifade edilmiş ve 2. maddesinde "kabahat" kavramı, kanunun, karşılığında yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak tanımlanmıştır.

Bilindiği üzere kabahatler hukuku kurallarıyla devlet, toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla, bireylere, yapma veya yapmama şeklindeki davranış yükümlülüklerini tek yanlı olarak dikte etmekte ve bunların ihlal edilmesi halinde yaptırım uygulanacağını söylemektedir. Kabahatler hukukunda bir davranışın yaptırıma bağlanmasının nedeni, söz konusu davranışın bir normu ihlal etmiş olmasıdır. Bu bağlamda, sonucuna bağlı olmaksızın, salt bir normun ihlal edilmiş olmasının yaptırıma bağlanmasının nedeni ise normun ihlal edilmesiyle ortaya çıkma olasılığı bulunan ve toplum düzenini bozabilecek veya tehdit edebilecek nitelikteki fiillerin meydana gelmesinin önlenmesidir. Örneğin, trafikte kırmızı ışıkta geçilmesi halinde can veya mal kaybına yol açılabileceği gibi, hiçbir kamusal zarar da doğmayabilir. Buna rağmen, trafikte kırmızı ışıkta geçmenin yaptırıma bağlanmasının nedeni, kırmızı ışıkta geçme nedeniyle neden olunabilecek kazaların önlenmesidir. Dolayısıyla bir kısım eylem veya eylemsizlik halleri kabahat olarak nitelendirilip yaptırıma bağlanırken, eylemle veya eylemsizlikle, her durumda toplum düzeninin bozulmuş olması değil, toplum düzeninin bozulma ihtimalinin gerçekleşmesinin önüne

geçilmek istenmesi gerekçesi bulunmaktadır. Yani, kimi zaman bir eylem veya eylemsizlik, kamu düzeninin bozulma ihtimalini (tehlikesini) önlemek amacıyla kabahat olarak düzenlenmektedir. Buradaki kamusal yararı, söz konusu tehlikenin ortaya çıkması ihtimalinin önlenmesi hususu oluşturmaktadır.

Olayda da, belirtilen bu hukuksal çerçeve içinde Çanakkale Valiliğinin 20/12/2012 tarihli kararı ile cami, hastane, kışla gibi yerlerle birlikte eğitim ve öğretim kurumlarının bina ve müştemilatı içinde basın açıklaması yapılamayacağına karar verilmiş, bu karar tüm resmi ve sivil kuruluşlara ilan ve tebliğ edilmiştir. Başvurucu Sendika tarafından da söz konusu emirden haberdar olunmadığı ve söz konusu emirle yasaklanan bir yerde (okul binası girişinde) basın açıklaması yapılmadığı ileri sürülmemiştir. Dolayısıyla bahçe içerisinde okul binası girişinde basın açıklaması yapılmasının kabahat oluşturduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Devletler, barışçıl toplanma hakkını sadece korumakla değil, aynı zamanda bu hakkın kullanılmasına makul olmayan dolaylı kısıtlamalar getirmekten kaçınmakla da yükümlüdürler. Bununla birlikte, asayişin sağlanması veya korunması için, yani bir anlamda hem gösteriye katılan ve hem de gösteri ile ilgi ve bağlantısı olmayan kişilerin güvenliğini de sağlamak ve kamu düzenini korumak için toplantı düzenlemeyi bildirim yahut yer sınırlaması gibi şekil şartlarına bağlayabilirler.

Olayda Çanakkale Valiliğince sadece sendikalara yönelik bir emir çıkarılmadığı gibi, sendikaların sendikal faaliyetlerinin veya basın açıklaması yapmalarının kısıtlanması veya yasaklanması amacıyla da emir çıkarılmamıştır. Ayrıca sendikal faaliyetlerin veya basın açıklamalarının içerikleri ile ilgili olarak da bir emir çıkarılmamıştır. Para cezası da bu nedenlere bağlı olarak uygulanmamıştır. Para cezası, başvurucu Sendikanın toplantı ve gösteri hakkını (basın açıklamasını) Valilikçe yasaklanan yerde yapmak suretiyle kamu düzenini bozduğundan bahisle uygulanmıştır.

Çıkarılan emir başka yerlerin yanında ilköğretim ve orta dereceli eğitim - öğretim veren kurumların binaları ve müştemilatında basın açıklaması yapılmaması yönündedir. Çanakkale Valiliğinin emri bir bütün olarak değerlendirildiğinde basın açıklaması yapılamayacak yerler olarak istihbarat binası, emniyet binası ve cezaevleri gibi sınırlı bazı yerlerin sayıldığı görülmektedir. Dolayısıyla çoğunluk görüşünde de belirtildiği üzere mevcut başvuruda başvuranın cezalandırılmasına temel alınan hukuki çerçeveyi, genel bir yasaklama tedbiri olarak değerlendirmek mümkün değildir.

Öte yandan yine çoğunluk görüşünde de belirtildiği üzere, devlet, ilk ve orta dereceli eğitim kurumlarına devam eden çocukları ve eğitimin düzenini koruyacak tedbirleri almak zorundadır. Eğitim kurumlarını düzenleyen kurallar, toplumun ihtiyaç ve kaynakları ile eğitimin farklı düzeylerine has özelliklere göre değişiklik gösterebilir. Bu nedenle devletin bu konuda yapacağı düzenleme ve uygulamalarda bir takdir alanına sahip olduğunun kabulü gerekir. Eğitim ve öğretimin devam ettiği bir zamanda okul binası ve müştemilatında eğitim öğretim amacı dışında toplantı ve gösteri yapılmasının çocuklar üzerinde tedirginlik meydana getirebilmesi veya eğitim düzenini bozabilmesi oldukça yüksek bir olasılıktır.

Dolayısıyla, göstericileri şiddet eylemlerine karışmamış da olsa, eylem barışçıl nitelikte de olsa, eylem neticesinde kamu düzeninde somut bir bozulma meydana gelmemiş de olsa, eğitim ve öğrenim hakkının ifa edildiği eğitim mekanlarında sadece basın açıklamasının yapılmasıyla, bu eylemin çocuk veya genç öğrenciler üzerinde tedirginlik meydana getirmesinin veya eğitim düzenini bozma ihtimalinin önlenmesi şeklinde ifade edilebilecek olan kamusal yararın korunmasına (toplumsal bir

ihyacın karşılanmasına) ilişkin emir (bu emirle tesis edilmiş olan kamu düzeni) ihlal edilmiş olacağından, emrin şeklen bile olsa ihlal edilmesiyle birlikte kamu düzeninin bozulduğunun kabulü gerekir. Bunun dışında eylemle kamu düzeninin bozulduğunun ayrıca somut olarak gösterilmesine gerek bulunmamaktadır. Aksinin kabulü halinde, kırmızı ışıkta geçilmesi halinde eğer bir kaza meydana gelmemiş ise kamu düzeni bir zarara uğramamış olacağından yaptırım da uygulanmaması gerekecektir.

Bu nedenle, Anayasa ile yasakoyucuya, yasalarla da idareye eğitim ve öğrenim hakkının ifa edildiği eğitim mekânlarında basın açıklaması yapılmasını yasaklama yetkisi verilmiş olmasının ve bu yasağa uyulmamasının da idari para cezası ile cezalandırılması gereken bir kabahat olarak nitelendirilmiş olmasının, toplumsal bir ihtiyacı karşılamadığı ve demokratik bir toplumda gerekli olmadığı söylenemeyeceği gibi, mevcut başvuruda yer alan polis raporunda, söz konusu basın açıklamasının öngörülebilir olarak bazı faaliyetlerin aksamasına neden olduğu veya kamu düzenini bozduğu yönünde herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemiş olması nedeniyle de başvurucu adına para cezası uygulanmasının toplumsal bir ihtiyacı karşılamadığı ve demokratik bir toplumda gerekli olmadığı söylenemeyecektir *(Her ne kadar Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nce, eldeki başvuruya benzer sayılabilecek Akarsubaşı/Türkiye başvurusunda ihlal kararı verilmiş ise de, söz konusu başvuru ile elimizdeki başvuru arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. O olayda, usulüne uygun şekilde basın açıklaması yapılamayacak yerlere ilişkin verilmiş valilik emrini ihlal edecek şekilde, (eğitim kurumunda değil) Adliye Sarayının giriş merdivenleri önünde bir sendika tarafından düzenlenen ve kurumlarında kreş yapılması talebini içeren bir basın açıklaması okunan gösteriye sadece katılan (gösterinin düzenlenmesinde bir dahli bulunmayan ve basın açıklamasını okumayan) Devlet memuru ve aynı zamanda sendika konfederasyonu üyesi olan bir kişi adına, 5326 sayılı Kabahatler Kanun'un 32. maddesine dayanılarak idari para cezası uygulanmış ve buna yapılan itiraz reddedilmiştir. İtirazın reddedilmesi üzerine yapılan başvuruda AİHM, devletlerin yalnızca barışçıl toplantı hakkını korumakla değil, aynı zamanda bu hakka, yasaya aykırı nitelikte dolaylı sınırlamalar getirmekten kaçınmakla da yükümlü olduklarını hatırlatıp, basın açıklamasının barışçıl özelliğine vurgu yapmış ve kamu makamlarının barışçıl biçimde yapılan bir gösteriye karşılık vermeleri gerektiğinde, barışçıl şekilde gösteri yapma hakkı ile yerel makamların kamu düzenini koruma hakkı arasındaki dengeyi sağlamakla yükümlü olduğunu belirterek, ilk derece mahkemesinin söz konusu dengelemeyi yapmadığına, gösterinin amacını ve barışçıl niteliğini de değerlendirmediğine dikkat çekmiş, başvurana yalnızca basın açıklamasının okunması gereken bir gösteriye katıldığı gerekçesiyle para cezası verilmesinin, bir sendikaya üye olan herkesi, cezalandırılma korkusuyla, Sözleşme'nin 11. maddesi ile güvence altına alınan toplantı ve gösteri yapma hakkını kullanmaktan caydırabilecek nitelikte olduğu sonucuna varmış ve olayda 5326 sayılı Kanun'un 32. maddesinin imkân verdiği müdahalenin "zorlayıcı bir sosyal gereksinime" karşılık geldiğinin ilgili ve yeterli gerekçe ile gösterilemediği gerekçesiyle başvurucuya uygulanan para cezasının Sözleşme'nin 11. maddesi anlamında "demokratik bir toplumda gerekli" olarak görülemeyeceği sonucuna varmıştır.).*

Hal böyle olunca, başvurucu Sendika adına uygulanan para cezasının (sendika hakkına yapılan müdahalenin) ölçülü olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Olayda başvurucu Sendika adına, eğitim ve öğrenim hakkının ifa edildiği eğitim mekânlarında basın açıklaması yapılmasıyla çocuk öğrenciler üzerinde meydana

gelebilecek tedirginliklerin ve eğitim düzeninin bozulması ihtimalinin gerçekleşme ihtimalinin bertaraf edilmesi şeklinde ifade edilebilecek olan kamusal yararın korunmasına ilişkin emrin ihlal edilmiş olması nedeniyle 6/8/2013 tarihinde 182 lira tutarında "önemli bir zarar" olarak nitelendirilemeyecek bir idari para cezası uygulanmıştır. İhlal edilen emirle korunmak istenen kamusal yarar ile ceza miktarı kıyaslandığında, cezanın ölçüsüz olduğu söylenemeyecektir.

Belirtilen duruma göre, mevcut başvuruda, başvurucuya verilen idari para cezasının, Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca eğitim kurumundaki düzenin sağlanması için gerekli olduğu ve anılan fıkrada belirtilen meşru amaçları gerçekleştirmek için gerekli görülen önlemler ile başvurucu Sendikanın aynı madde kapsamındaki hakları arasında sağlanması gereken dengeyi bozmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bu nedenle, Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerektiği görüşüyle Mahkememizin sayın çoğunluğunun aksi yöndeki görüşüne iştirak edilememiştir.

Üye	Üye
Kadir ÖZKAYA	Recai AKYEL