

İKİNCİ BÖLÜM
KARAR

CENK BALCIOĞLU BAŞVURUSU

Başvuru Numarası : 2015/3522
Karar Tarihi : 20/9/2018

Başkan : Engin YILDIRIM
Üyeler : Recep KÖMÜRCÜ
Celal Mümtaz AKINCI
Rıdvan GÜLEÇ
Recai AKYEL
Raportör : Yücel ARSLAN
Başvurucu : Cenk BALCIOĞLU

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, çok sayıda dilekçe veren memura disiplin cezası verilmesi nedeniyle ifade özgürlüğünün ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 23/2/2015 tarihinde yapılmıştır.

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

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

III. OLAY VE OLGULAR

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

6. 1968 doğumlu olan başvuru, olay tarihinde Fethiye Ağız ve Diş Sağlığı Merkezinde diş hekimi olarak çalışmaktadır.

7. Başvuru, Ağız ve Diş Sağlığı Merkezinde göreve başladığı 26/1/2010 ile 29/3/2013 tarihleri arasında değişik tarihlerde idareye yirmi bir adet dilekçe vermiştir. Başvurucunun idareye verdiği dilekçelerinin konuları şu şekildedir:

i. Öncelikli hastalara ilişkin düzenleme konusunda idareden bilgi talebi (27/2/2012)

ii. Döner sermaye ödemelerine ilişkin olarak İnceleme Heyetinde yapılan yeni görevlendirmelerin mevzuata uygun olmadığı, yeni görevlendirilenlerin imzalarının bulunduğu Kurul kararlarının feshedilmesi ve hesaplamaların buna göre yapılması talepleri (29/3/2012, 2/4/2012)

iii. Diğer iki hekimin mesleki uygulamalarının performans puanı sağlamaya yönelik olduğu, haksız puanlarının bu hekimlerden silinmesi ve Sosyal Güvenlik Kurumundan (SGK) haksız yere tahsil edilen ücretlerin iade edilmesi talebi (2/4/2012 tarihli iki ayrı dilekçe)

iv. Yardımcı personel S.D.nin klinik yardımcılığından alınması üzerine yerine görevlendirilen kişinin çalışmalarının hızını ve kalitesini olumsuz etkilediğini belirterek benzeri görev değişikliğinin neden taşeron işçilere uygulanmadığının bildirilmesi talebi (4/5/2012)

v. İş arkadaşları H.T.nin görev alanının sendikal meseleden dolayı değiştirildiği iddiasıyla aynı değişikliğin kendi başlarına gelme ihtimaline binaen tedirgin oldukları, bu durumun iş barışını bozduğu gerekçeleriyle adı geçen hakkındaki kararın geri alınması talebine ilişkin başvuruçunun da imzasının bulunduğu toplu dilekçe (16/5/2012)

vi. Aynı işyerinde çalışan diğer bir diş hekiminin nöbetinde hastanın dişini çekmesi gerekirken çekmediğini, anılan hekimin reçeteye yönelerek hastaları başından savdığını ve bu kişinin tedavi şekline ilişkin görüşlerini belirterek meslektaşının görevine ve işyerine kayıtsız kalması nedeniyle hakkında gereğinin yapılması talebi (17/5/2012)

vii. Bir hastayı nüfus cüzdanını göstermemesi ve beş yıllık süresi dolmuş nüfus kayıt örneğini kabul ettirmeye çalışması nedeniyle muayene etmediğini, bunun üzerine resmî kıyafetli ve silahlı iki polis memurunun hastayı kayırmak amacıyla işyerine geldiklerini, ertesi gün ilgili polis amirleri ile görüştüğünü, amirlerinin böyle bir görev emri bulunmadığını belirttiklerini, basında fotoğrafları çıkan bu kişileri tespit edemediğini, Kurumun ve kendisinin itibarının zedelendiğini belirterek idari ve adli yönden sorumluların cezalandırılması talebi (22/6/2012)

viii. Bilgi edinme hakkı çerçevesinde idari ve adli yargı mercilerine soruşturma vb. konularda sunulmak üzere Ağız ve Diş Sağlığı Merkezinin yataklı tedavi kurumu değil müstakil sağlık kurumu olduğu, nöbet tutulduğu ve nöbet hizmetinin acil servis kapsamında olmayıp acil sağlık hizmeti kapsamında olduğuna dair kendisi tarafından sunulan bilgilerin resmî yazı ile tasdik edilmesi talebi (29/8/2012)

ix. Bilgi edinme hakkı kapsamında Ağız ve Diş Sağlığı Merkezinin anlaşmalı olduğu taşeron şirketlerle yaptığı sözleşmeler ile şirket elemanlarının bu şirketlerle olan sözleşmelerinin birer kopyası ve dilekçesinin ekindeki on dokuz kişinin bağlı olduğu şirketin adı, SGK sicil No. ve işe resmî giriş tarihlerinin sendikal çalışmalar için istatistik amaçlı kendisine verilmesi (11/9/2012)

x. Yardımcı personel S.D.nin nöbet saatlerinin kanuna aykırı planlandığından bahisle gerekli düzenlemenin yapılması talebi (2/10/2012)

xi. Promosyon ödemesinden yararlandırılması talebi (31/12/2012)

xii. 11/9/2012 tarihine ait ve Başhekimlik odasını kayda alan kameranın görüntü arşivini Başhekim A.D. hakkında suç duyurusunda delil olarak kullanmak üzere CD veya DVD olarak kendisine verilmesi ve bu başvurudan A.D.nin haberdar edilmemesi talebi (7/1/2013)

xiii. 11/2/2013 tarihinde polis ekibinin klinikte arama yaptığını, bilgisayar kasasına el koyduğunu ve kendisini ifade almak üzere polis merkezine götürdüğünü belirterek klinik girişini kayda alan güvenlik kamera kayıtlarının CD veya DVD olarak kendisine verilmesi talebi (25/2/2013)

xiv. 11/2/2013 tarihinde poliklinikte yapılan aramanın mahkeme kararı üzerine yapılmış olsa bile hasta haklarının ihlal edildiğini, bir hastanın polis zoruyla hasta koltuğundan kaldırıldığını, bir hastaya anestezi yapmış olmasına rağmen kendisinin polis merkezine götürülmesi nedeniyle hastanın bir iki saat hekimsiz kaldığını, hastanın şikâyeti üzerine Başhekim E.U.nun hastayı devraldığını, mesai çıkışı ifadeye gitme önerisinin kabul edilmediğini, protez işlemi yapılan bir hastanın mağdur olduğunu, onu da diğer bir hekimin devraldığını belirterek konunun tutanağa bağlanması, idari ve adli mercilere intikali ile gereğinin yapılması talebi (13/2/2013)

xv. Ağız ve Diş Sağlığı Merkezinde yapılan aramada emniyet görevlileri tarafından yeterli teknik ekip ve elemanları olmaması nedeniyle kopya almak yerine bilgisayar kasasına el konulduğunu, 1/6/2005 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği'nin 17. maddesine aykırı davranıldığını, bilgisayara el konulması nedeniyle klinikte işlerin aksadığını belirterek polis ekibi ve amirleri hakkında suç duyurusunda bulunulması talebi (18/2/2013)

xvi. 11/2/2013 tarihinde 9 No.lu Poliklinikte yapılan polis araması sırasında yaşanan olayların tutanağa bağlanarak bilgi edinme hakkı çerçevesinde kendisine teslim edilmesi, kendisi ile birlikte hemşire ve bakamadığı hastalara bakan hekimlerin şahitliğinin de bulunması talebi (1/3/2013)

8. İdarenin bildirdiğine göre başvurucunun tüm dilekçeleri idare tarafından işleme konulmuş ve kendisine resmî olarak başvuruları ile ilgili cevaplar verilmiştir.

9. 29/3/2013 tarihinde başvurucu hakkında disiplin soruşturması açılmıştır. Muhakkik tarafından hazırlanan inceleme raporunda; başvurucunun sözlü olarak bile çözülebilecek konularda sürekli ve gereksiz yere idareye birçok dilekçe vermek suretiyle idareyi meşgul ettiği belirtilmiştir. Raporda; başvurucunun görevi sırasında bazı olaylara neden olduğu, konunun basına da yansdığı, soruşturmasının devam ettiği ve personel arasında gruplaşmalara neden olduğu belirtilmiştir.

10. Başvurucuya idarenin 11/7/2013 tarihli işlemiyle uyarma cezası verilmiştir. İdareye göre başvurucu 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" kenar başlıklı 125. maddesinin A bendinin (d) alt bendinde yer alan usulsüz müracaat veya şikâyette bulunmak suçunu işlemiştir (bkz. § 15).

11. Başvurucu, disiplin cezasına ilişkin idari işlemin iptali istemiyle Muğla 1. İdare Mahkemesinde (Mahkeme) iptal davası açmıştır. Mahkeme, davayı 26/5/2014 tarihinde reddetmiştir. Mahkemenin gerekçesi şu şekildedir:

"[FADSM]'de dış tabibi olarak görev yapmakta olan [başvurucunun], lüzumsuz yere idareye dilekçe vererek sürekli idareyi meşgul ettiğinden bahisle hakkında soruşturma açıldığı, soruşturma neticesinde muhakkik tarafından tanzim olunan raporda, özetle; [FADSM]'de 2009 ile 2012 tarihleri arasında başhekim olarak görev yapan A.D. nin zamanında [başvurucunun] idareye 15 adet dilekçe vererek kendisini ve mesleğini ilgilendirmeyen konularda şikayette bulunduğu, aynı merkezde Kasım 2012 döneminden itibaren başhekim olarak görev yapan E.U. zamanında da sözlü olarak veya konuşularak halledilebilecek birçok konu hakkında 6 adet dilekçe vererek idareyi meşgul ettiği tespitlerine yer verilerek ... "uyarma" cezasıyla cezalandırılması üzerine anılan cezanın iptali istemiyle ... davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Olayda, [başvurucu] hakkında yapılan soruşturma sonucunda düzenlenen soruşturma raporu, eki tanık ifadeleri ile dosyadaki tüm bilgi ve belgeler ile birlikte değerlendirildiğinde; [FADSM]'de dış tabibi olarak görev yapmakta olan [başvurucunun], elde ciddi ve inandırıcı kanıtlar bulunmadığı halde göreviyle ve mesleğiyle alakası olmayan bazı konularla ilgili idareye dilekçe vererek sürekli idareyi meşgul ettiği kanaatine varıldığından eylemine uyan disiplin cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir."

12. Ret kararına başvurunun yaptığı itiraz üzerine Aydın Bölge İdare Mahkemesi tarafından itirazı reddedilmiş, ilk derece mahkemesi kararı 23/12/2014 tarihinde onanmıştır.

13. Onama kararı başvurucuya 22/1/2015 tarihinde tebliğ edilmiştir.

14. Başvurucu 23/2/2015 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

IV. İLGİLİ HUKUK

15. 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinin A bendinin ilgili kısmı şöyledir:

"A - Uyarma : Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:..

d) Usulsüz müracaat veya şikayette bulunmak,"

V. İNCELEME VE GEREKÇE

16. Mahkemenin 20/9/2018 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları

17. Başvurucu; dilekçe hakkı ile düşünce ve kanaatlerin yazılı olarak ifade edilmesinin anayasal güvence altında olduğunu, idareye verdiği çeşitli şikâyet ve ihbar dilekçelerinden dolayı idareyi gereksiz yere meşgul etmekten kendisine disiplin cezası verilmesi nedeniyle anayasal haklarının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

18. Başvurucu; verilen disiplin cezası ile yeni dilekçeler vermesinin önünün kesilmeye çalışıldığını, aynı fiilin dördüncü tekrarında memuriyetten ihraç cezası verilebileceğini ifade etmiştir. Başvurucu; verdiği dilekçelerin usulden hatalı olmadığını, somut olgu ve isnatlar içerdiğini belirtmiştir. İşyerinde Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası temsilcisi olması nedeniyle idarece söz konusu dilekçelerin keyfi şekilde gereksiz olarak yorumlandığını ve sendikal faaliyetlerinin de bu şekilde cezalandırıldığını iddia etmiştir.

B. Değerlendirme

19. 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). Başvurucunun iddialarının özü ifade özgürlüğünün kullanılmasına ilişkindir. Bu nedenle iddialarının Anayasa'nın 26. maddesinde düzenlenen ifade özgürlüğü kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

20. İddianın değerlendirilmesinde dayanak alınacak Anayasa'nın 26. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

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

Bu hürriyetlerin kullanılması, kamu düzeni, ... korunması, ...amaçlarıyla sınırlanabilir...

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

21. Başvurucunun idareye çok sayıda dilekçe vermesi, idarece başvuru lüzumsuz yere dilekçe vererek idareyi meşgul ettiği şeklinde yorumlanarak kendisine disiplin cezası verilmiştir. Söz konusu disiplin cezası başvuru ifadesiyle ifade özgürlüğüne müdahale teşkil etmemektedir.

22. Anılan müdahale, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşulları yerine getirmede Anayasa'nın 26. maddesinin ihlalini teşkil edecektir. Bu sebeple sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ve somut başvuruya uygun düşen, kanun tarafından öngörülme, Anayasa'nın 26. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen haklı sebeplerden bir veya daha fazlasına dayanma, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olma koşullarını taşıdığı belirlenmesi gerekir.

23. Disiplin cezası verilmesi suretiyle yapılan müdahalenin dayanağı olan 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinin *kanunla sınırlama* ölçütünü karşıladığı sonucuna varılmıştır.

24. Somut başvuruda; başvurucuya disiplin cezası verilmesine ilişkin kararın kamu kurumlarında verilen kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine ve idarenin işleyişine yönelik önlemlerin bir parçası olduğu, kamu düzeni sağlanması kapsamında meşru bir amaç taşıdığı anlaşılmıştır.

25. Toplumsal ve siyasal çoğulculuğun varlığı, her türlü düşüncenin barışçıl bir şekilde ve serbestçe ifadesine bağlıdır. Aynı şekilde birey özgün kişiliğini ve düşüncelerini serbestçe ifade edebildiği ve tartışabildiği bir ortamda kendini gerçekleştirebilir. İfade özgürlüğü insanın kendini ve başkalarını tanımlamada, anlamada ve algılamada, bu çerçevede başkalarıyla ilişkilerini belirlemede ihtiyaç duyduğu bir değerdir (*Emin Aydın*, B. No: 2013/2602, 23/1/2014, § 41).

26. Anayasa'nın "*Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti*" kenar başlıklı 26. maddesine göre herkes düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Anılan maddede ifade 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 (*Emin Aydın*, § 43). Başvurucunun dilekçe vermek suretiyle kurumun işleyişi ve somut olaylarla ilgili talep ve görüşlerini ifade etmesinin de bu kapsamda yer aldığı kuşku bulunmamaktadır.

27. Meşru amaç taşıdığı görülen müdahalenin zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılayıp karşılamadığının ve orantılı olup olmadığının da değerlendirilmesi gerekir. Anayasa Mahkemesi *demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk* ifadesinden ne anlaşılması gerektiğini daha önce pek çok kez açıklamıştır. Buna göre temel hak ve özgürlükleri sınırlayan tedbir, toplumsal bir ihtiyacı karşılamalı ve başvurulabilecek en son çare niteliğinde olmalıdır. Bu koşulları taşımayan bir tedbir, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir tedbir olarak değerlendirilemez (*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.

28. Öte yandan temel hak ve özgürlüklere yönelik herhangi bir sınırlamanın toplumsal bir ihtiyacı karşılaması yanında temel haklara en az müdahaleye olanak veren orantılı bir sınırlama niteliğinde olup olmadığının da incelenmesi gerekir (AYM, E.2007/4, K.2007/81, 18/10/2007; *Kamuran Reşit Bekir* [GK], B. No: 2013/3614, 8/4/2015, § 63; *Bekir Coşkun* §§ 53, 54; ayrıca bkz. *Tansel Çölaşan*, §§ 54, 55; *Mehmet Ali Aydın*, §§ 70-72). Bu sebeple başvurucuya verilen disiplin cezasının ulaşılmak istenen meşru amaçla makul bir orantılılık ilişkisi içinde olması gerekir.

29. Bununla birlikte Anayasa'nın 26. maddesi tamamen sınırsız bir ifade özgürlüğünü garanti etmemiştir. Anayasa'nın 26. maddesinin asıl işlevi herkesin ifade özgürlüğünü korumaktır. Kamu görevlileri de toplumun diğer bütün bireyleri gibi ifade özgürlüğünden yararlanır. Bununla beraber "*Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder.*" biçimindeki Anayasa'nın 12. maddesinin ikinci fıkrası kişilerin temel hak ve hürriyetleri kullanırken sahip oldukları ödev ve sorumluluklara gönderme yapar (*Engin Kabaoğlu*, B. No: 2014/18587, 6/7/2017, § 36).

30. Öncelikle usulsüz müracaatta veya şikâyette bulunmak fiili yönünden her somut olay kendi şartları içinde değerlendirilmelidir (Asker kişiye verilen disiplin cezasının ifade özgürlüğünün ihlali olduğuna ilişkin bir karar için bkz. *Adem Talas* [GK], B. No: 2014/12143, 16/11/2017). İfade özgürlüğünün *herkese* tanıdığı dikkate alındığında somut

olayda, bir kamu görevlisi olan başvuruçunun da herkes gibi bu özgürlükten yararlanacağı açıktır. Bununla birlikte kamu görevlilerinin idarenin işleyişini ve kamu hizmetlerinin sunulmasını engelleyebilecek veya zorlaştırabilecek davranışlarının yaptırma bağlanması makul kabul edilmelidir. Buna yönelik düzenlemeler olmadan bir kamu kurumunda kamu hizmetlerinin amaca uygun şekilde sağlanması da düşünülemez. Bu bağlamda idareyi meşgul edecek surette çok sayıda dilekçe verilmesinin disiplin müeyyidesine bağlanması, tek başına ifade özgürlüğünün ihlali sonucunu doğurmayacaktır.

31. Başvuruçunun çalıştığı sağlık kurumunda idarecilerin meşguliyetlerini söz konusu şikâyetlerle artırdığı yadsınamaz bir gerçektir. Üstelik muhakkik raporunda yer alan tespite göre -ki başvuruçunun bu tespite itiraz ettiği bildirilmemiştir- şikâyet dilekçelerinin on beş tanesi ne kendisiyle ne de mesleğiyle ilgilidir. Başvuruçunun bir sendika üyesi ya da bir sendikanın o kurumdaki temsilcisi olması kendisine her konuda kurumsal işleyişe ilişkin şikâyetlerde bulunma hakkını otomatik olarak sağlamaz. Sendikaların örgütlendikleri işyerlerinde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin süreçlere inkâr edilemez katkılarının bulunduğu kabul edilmelidir. Yine de bu sendikaların ve dolayısıyla sendika üyelerinin birincil görevlerinin işyerlerindeki mal ve hizmet kalitesinin yükseltilmesinin sağlanması değildir. Sendikaların öncelikli ve esas olarak bir işyerinde sendika üyelerinin ekonomik hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla örgütlendikleri unutulmamalıdır.

32. İkinci olarak topluluk hâlinde yaşamanın doğal bir sonucu olarak insanlar sürekli olarak bir başkasını şikâyet eden ve kendilerini de şikâyet etme potansiyeli bulunan kişilerin varlığından rahatsız olurlar. Bu kişilerin herhangi bir hatalı davranışı nedeniyle değil sonucundan bağımsız olarak her idari veya adli soruşturmanın kişiler hakkında rahatsız edici bazı soruşturma işlemlerini gerektirmesi nedeniyle böyledir. Soruşturmalar kişileri rahatsız eder; işyerlerinde gerilimlere, çatışmalara ve bölünmelere neden olur ve toplam mutluluğu azaltır. Tam da soruşturmaların bu etkileri nedeniyle kötü niyetli kişilerce başkalarına zarar vermek, onları huzursuz etmek veya başka saiklerle bir silah gibi kullanılması riski bulunmaktadır.

33. Şikâyet hakkı Anayasa'daki başta ifade özgürlüğü olmak üzere çok sayıda hak ve özgürlükle bağlantılıdır, bu nedenle somut başvuruya benzer olaylarda kamu gücünü kullanan organların ve derece mahkemelerin dikkatli bir ayrıma gitmeleri gerekir. Somut başvuruya konu olayda başvuruçunun çalıştığı kurumdaki diğer mesai arkadaşları ve yöneticilerle yaşadığı gerilimleri devam ettirmek ve çatışma ortamını canlı tutmak amacı taşıdığı kabul edilmiştir. Dolayısıyla somut başvuruda başvuruçunun ödev ve sorumluluklarına uygun hareket ettiği söylenemez (bkz. § 29). Bu nedenle söz konusu müdahalenin zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı sonucuna varılmıştır.

34. Demokratik toplumda gerekli olan bir müdahalenin aynı zamanda ulaşılmak istenen amaçla da orantılı olması gereklidir. Somut olayda başvuruçuyu, *uyarma* cezası ile cezalandırılmıştır. Verilen disiplin cezasının kamu düzeninin ve disiplinin sağlanması amacını gerçekleştirmek için başvuruçunun araçlardan en hafifi olduğu anlaşılmış olup başvuruçuya *memurun görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazılı ile kendisine bildirilmesi* şeklinde tanımlanan uyarma cezası verilmesinin orantısız bir müdahale olduğu söylenemez.

35. Açıklanan gerekçelerle ifade özgürlüğüne yönelik bir ihlalin olmadığı açık olduğundan başvuruçunun *açıkça dayanaktan yoksun olması* nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmesi gerekir.

Engin YILDIRIM ve Celal Mümtaz AKINCI bu görüşe katılmamışlardır.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Başvurunun *açıkça dayanaktan yoksun olması* nedeniyle KABUL EDİLEMEZ OLDUĞUNA Engin YILDIRIM ve Celal Mümtaz AKINCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. Yargılama giderlerinin başvuru üzerinde BIRAKILMASINA 20/9/2018 tarihinde karar verildi.

Başkan
Engin YILDIRIM

Üye
Recep KÖMÜRCÜ

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Başvuru Numarası : 2015/3522
Karar Tarihi : 20/9/2018

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Olay tarihinde Fethiye Ağız ve Diş Sağlığı Merkezinde diş hekimi olarak çalışan başvurucu aynı zamanda Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası'nın işyeri temsilcisidir. Başvurucu, Ağız ve Diş Sağlığı Merkezinde göreve başladığı 26/1/2010 ile hakkında disiplin soruşturması açıldığı 29/3/2013 tarihleri arasında değişik tarihlerde idareye yirmi bir (21) adet dilekçe vermiştir.

2. Muhakkik tarafından hazırlanan inceleme raporunda; başvurusunun "sözlü olarak bile çözülebilecek konularda sürekli ve gereksiz yere idareye birçok dilekçe vermek suretiyle idareyi meşgul ettiği, görevi sırasında bazı olaylara neden olduğu, konunun basına da yansıdığı ve personel arasında gruplaşmalara neden olduğu" belirtilmiştir.

3. Başvurucu hakkında, idarenin 11/7/2013 tarihli işlemiyle uyarma cezası verilmiştir. İdareye göre başvurucu 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" kenar başlıklı 125. maddesinin A bendinin (d) alt bendinde yer alan usulsüz müracaat veya şikâyetle bulunmak suçunu işlemiştir.

4. Başvurusunun disiplin cezasına ilişkin idari işlemin iptali istemiyle Muğla 1. İdare Mahkemesinde açtığı dava 26/5/2014 tarihinde reddedilmiştir. Mahkeme, "...elde ciddi ve inandırıcı kanıtlar bulunmadığı halde göreviyle ve mesleğiyle alakası olmayan bazı konularla ilgili idareye dilekçe vererek sürekli idareyi meşgul ettiği" gerekçesiyle başvurusunun eylemine uyan disiplin cezasıyla cezalandırılmasının hukuka uygun olduğuna hükmetmiştir.

5. Başvurucuya verilen disiplin cezası başvurusunun ifade özgürlüğüne ve sendikal faaliyette bulunma özgürlüğüne bir müdahale oluşturmaktadır. Bu müdahale Anayasa'nın 13. maddesindeki kanun tarafından öngörülme ve Anayasa'nın 26. ve 51. maddelerinin ikinci fıkralarında belirtilen haklı sebeplerden bir veya daha fazlasına dayanma şartlarını taşımaktadır. Kanuni bir temele dayanan müdahalenin meşru amaçlara sahip olduğunu kabul etmek gerekir.

6. Anayasa'nın 26. maddesinde herkesin düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahip olduğu ve bunun resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsadığı belirtilmektedir. Anayasa'nın 51. maddesi de sendika özgürlüğünü güvence altına almıştır.

7. Hem ifade özgürlüğü, hem de sendika özgürlüğü mutlak olmayıp ilgili maddelerde ifade edilen nedenlere dayalı olarak sınırlandırılabilir ancak bunun, Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırılık teşkil etmemesi gerekir.

8. Ölçülülük ilkesi sınırlamada başvuru aracının sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını, bu aracın sınırlama amacı açısından gerekli olmasını ve araçla amacın ölçüsüz bir oran içinde bulunmamasını ifade etmektedir. Burada kısıtlama için kullanılan araçla amaç arasında hak ve özgürlüğü en az sınırlayacak dengeli bir orantı aranmaktadır.

9. Mahkememiz çoğunluğu önümüzdeki başvuruyu ifade özgürlüğü kapsamında inceleyerek açıkça dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle kabul edilemez bulmuştur.

10. Öncelikle başvurunun sadece ifade özgürlüğü çerçevesinde incelenmesine katılmadığımızı vurgulamak gerekir. İşyeri sendika temsilcisi olan başvurunun idareye verdiği dilekçelerin bir kısmı doğrudan sendikal faaliyetlerle ilgiliyken (bkz. Cenk Balcıoğlu Başvurusu §7. ii, v, ix, x. ve xi sayılı dilekçeler) diğerleri de kurumun yerine getirdiği hizmetin sunumu ile ilgili çeşitli konuları kapsamaktadır.

11. Çoğunluğun, “başvurucunun bir sendika üyesi ya da bir sendikanın o kurumdaki temsilcisi olması her konuda kurumsal işleyişe ilişkin şikâyetlerde bulunmak hakkını otomatik olarak sağlamaz. Sendikaların örgütlendikleri işyerlerinde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin süreçlere inkâr edilemez bir katkılarının bulunduğu kabul edilmelidir. Yine de bu sendikaların ve dolayısıyla sendika üyelerinin birincil görevlerinin işyerlerindeki mal ve hizmet kalitesinin yükseltilmesinin sağlanması değildir. Sendikaların öncelikli ve esas olarak bir işyerinde sendika üyelerinin ekonomik hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla örgütlendikleri unutulmamalıdır” (Cenk Balcıoğlu Başvurusu § 31), şeklindeki düşüncesine katılmak mümkün değildir.

12. Sendikalar sadece üyelerinin ekonomik hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacı taşıyan dar kapsamlı örgütler olmayıp, faaliyet gösterdikleri işyerlerinde gerçekleşen mal ve hizmet üretimi ve sunumu konularında da sendikal talep ve eylemler içine girebilirler. Aynı şekilde kurumların işleyişi ile ilgili de çeşitli istemlerde bulunabilirler. Bütün bunlar birbirinden bağımsız işlevler olmayıp, aralarında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Sendika ve temsilcilerinin örgütsel faaliyet gösterdikleri işyerlerinin işleyişi ile ilgili dilekçeler vererek birtakım taleplerde bulunmaları, o kurumun veya işyerinin yönetimine karışmaları, hizmet sunumunu engellemeleri veya zorlaştırmaları olarak yorumlanmamalıdır.

13. Somut olayda, işyeri sendika temsilcisi olan başvuru 38 aylık bir zaman süresinde toplam 21 adet dilekçeyi idareye sunmuştur. Bu da ayda ortalama yaklaşık 2 dilekçeye denk düşmekte olup, bu rakamın hayatın olağan akışı ve idarenin olağan işleyişi kapsamında “çok sayıda” olmadığı gayet açıktır. Dolayısıyla başvurunun “sürekli ve lüzumsuz yere çok sayıda dilekçe vererek” idareyi meşgul ettiği iddiası dayanaktan yoksundur. Bir kamu görevlisi olan başvurunun işyeri sendika temsilcisi sıfatıyla idareye sunduğu dilekçelerin idareyi meşgul edecek surette çok sayıda olmadığı tespitinden sonra bu davranışın idarenin işleyişini ve kamu hizmetlerinin sunulmasını engelleyebilecek veya zorlaştıracabilecek boyutlara ulaşmadığını kabul etmek gerekir.

14. Çoğunluk, önümüzdeki olayda başvurunun “...çalıştığı kurumdaki diğer mesai arkadaşları ve yöneticilerle yaşadığı gerilimleri devam ettirmek ve çatışma ortamını canlı tutmak” amacı taşıdığını ve “ödev ve sorumluluklarına uygun hareket...” etmediğini kabul etmiştir (Cenk Balcıoğlu Başvurusu § 33). Başvurucunun dilekçelerini ilgili idare ve muhakkik raporu böyle anlayabilir ama çok sayıda olmadığını yukarıda tespit ettiğimiz bu dilekçelerin ifade ve sendika özgürlüğü kullanımının bir yansıması olduğu da açıktır.

15. Şikâyet hakkı ifade özgürlüğünün önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bir kurumda görevli olanların kurumun işleyişiyle ilgili çeşitli istemlerini dilekçeler şeklinde idareye sunmaları en doğal hakları arasındadır. Kamu görevlileri herhangi bir konuda idareye istemlerini sözlü ve/veya yazılı olarak dilekçe biçiminde aktarabilirler. İdare, kamu

görevlilerinin “sözlü olarak bile çözülebilecek konularda” dilekçe vermesinden rahatsız olmamalıdır. Hayatın olağan akışı ve idarenin olağan işleyişi içerisinde bir sendika işyeri temsilcinin idareye ayda ortalama iki dilekçe vermesinin “çok sayıda” ve idarenin gereksiz yere meşgul edilmesi olarak nitelendirilmesi ve hafif de olsa idari yaptırıma tabi tutulması ifade ve sendika özgürlüklerinin kullanılması üzerinde caydırıcı etki yaratacaktır.

16. Başvurucunun ifade ve sendika özgürlüklerine yönelik müdahale zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamadığı gibi ulaşılmak istenen meşru amaçla makul bir orantılılık ilişkisi içinde de değildir.

17. Belirtilen gerekçelerle açıkça dayanaktan yoksun olmadığı anlaşılan başvurunun kabul edilebilir bulunup, başvurunun Anayasa'nın 13., 26. ve 51. maddelerinde güvence altına alınan özgürlüklerinin ihlal edildiği sonucuna ulaşılması gerektiği düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Engin YILDIRIM
Başkan

Celal Mümtaz AKINCI
Üye