

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

İKİNCİ BÖLÜM  
KARAR

## ABDULKADİR AKGÜN BAŞVURUSU

**Başvuru Numarası** : 2015/19791

**Karar Tarihi** : 20/3/2019

**Başkan** : Engin YILDIRIM

**Üyeler** : Recep KÖMÜRCÜ

Rıdvan GÜLEÇ

Recai AKYEL

Yıldız SEFERİNOĞLU

**Raportör** : Yücel ARSLAN

**Başvurucu** : Abdulkadir AKGÜN

**Vekili** : Av. Nizameddin KOCABEY

## I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, sendika temsilcisinin çalıştığı işyerinde başka bir birime atanmasının sendika hakkını ihlal ettiği iddiasına ilişkindir.

## II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 24/12/2015 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.

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 görüş sunulmasını gerek görülmediğini bildirmiştir.

## III. OLAY VE OLGULAR

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

8. 1975 doğumlu olan başvurucu, Ankara'da ikamet etmekte olup Millî Savunma Bakanlığında (MSB) uzman olarak görev yapmaktadır.

9. Başvurucu aynı zamanda Savunma ve Güvenlik Destek Hizmetleri Sendikasının (SAVDES-SEN/Sendika) Ankara il temsilcisidir. SAVDES-SEN; MSB ve Türk Silahlı Kuvvetlerinde (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil) çalışan üyelerin ortak ekonomik, sosyal, kültürel, mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre 22/7/2013 tarihinde kurulmuştur. Sendika seçimleri yapılan kadar Ankara il temsilciliğine atanan başvuru 15/6/2014 tarihinde Ankara il temsilcisi olarak seçilmiş ve kuruluşundan itibaren Sendikanın yönetiminde etkin rol üstlenmiştir.

10. Başvurucu 15/12/1997 tarihinde Personel Dairesi Sivil Memurlar Şubesi Müdürlüğünde göreve başlamıştır. Başvurucunun girdiği uzmanlık sınavında başarılı olması üzerine 2013 yılı Ocak ayında uzman kadrosuna ataması yapılmıştır. Başvurucu, görev yaptığı Personel Başkanlığının yeniden yapılanması ve ikiye bölünmesi sonucu 14/3/2014 tarihinde Bakanlık Personel Başkanlığı Memur ve İşçi Dairesi Başkanlığı Memur Atama Şube Müdürlüğüne personel uzmanı olarak atanmıştır. 12/6/2014 tarihinde de görev yaptığı birimden Mali İşlem Şube Müdürlüğü uzman kadrosuna atanmıştır. Başvurucudan boşalan kadroya ise başka bir personelin ataması yapılmıştır.

11. Başvurucunun 2013 yılından itibaren sendikal faaliyetlerde etkin rol üstlenmesi ve 2014 yılından itibaren Sendikanın il temsilciliğine getirilmiş olması atama işleminin temel gerekçesi olarak belirtilmiştir. İdarenin mahkemeye sunduğu savunmaya göre başvuru, sendika yöneticisi olarak kendi Sendikasına mensup kamu görevlilerinin özlük haklarını ilgilendiren, atama, yer değiştirme gibi işlemler söz konusu olduğunda Sendika mensuplarının hak ve menfaatlerini gözetmekle mesul olacak ve bu nedenle başvurucunun eski görevinde kalması hâlinde 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun farklı olarak saydığı tarafları temsil yetkisi başvuruca birleşecektir. İdare belirtilen nedenlerle başvurucunun tam bir tarafsızlıkla görevini yerine getiremeyeceğini, başvurucunun mensubu olduğu Sendika lehine ve diğer sendikaların aleyhine nüfuz oluşturacağını ifade etmiştir. Dosyada yer alan bilgilere göre, atama nedeniyle başvurucunun görev ayığında 153,69 TL azalma meydana gelmiştir.

12. Başvurucu 1/9/2015 tarihinde atama işleminin iptali istemiyle Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde (AYİM) dava açmıştır. AYİM 18/3/2015 tarihinde davayı reddetmiştir. Kararın gerekçesinde AYİM; memurların iş hayatında önemli bir yere sahip olan atama faaliyetinin tam bir tarafsızlık içinde yapılmasının kritik öneme sahip olduğunu, devlet memurlarının 657 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca her durumda devletin menfaatini korumak ve tarafsızlık içinde yapmak gibi çok önemli bir sorumluluğu bulunduğunu belirtmiştir.

13. AYİM kararında, 657 sayılı Kanun'un kadro ve atamalarla ilgili hükümleri ve 4688 sayılı Kanun'un 1. ve 3. maddeleri ile 25/6/1983 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik düzenlemeleri ve 26/2/2010 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Millî Savunma Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıklarında Görevli Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesine yer verilmiştir. AYİM; başvurucunun memur atama şube müdürlüğündeki görevi itibarıyla tam bir tarafsızlığa sahip olması gerektiğini, 2013 yılından itibaren başvurucunun sendikal faaliyetlerde etkin rol üstlenmesinin ve 2014 yılından itibaren Sendikanın il temsilciliğine getirilmiş olmasının sendikal faaliyetlerine ilişkin etkin ve yoğun çalışmalarının göstergesi olduğunu ifade etmiştir. AYİM, 4688 sayılı Kanun'a göre idare ile

memurların hak ve menfaati söz konusu olduğunda sendikal faaliyetler gereği temsil durumunun söz konusu olabileceğine işaret etmiştir.

14. AYİM; memurların tarafsız olmaları yanında tarafsız görünmeleri ve hatta tarafsızlığa gölge düşürecek eylem ve işlemlerden de kaçınmaları gerektiğini, devlet memurlarının pek çoğunun sendika üyesi olduğunu, bu sendikaların her birinin üyeleri ile ilgili durumlarının birbirinden farklı olduğunu ifade etmiştir. AYİM, başvurunun atandığı görevinin ise tüm bu faaliyetlerin ve üyelik ilişkilerinin dışında olması gereken ve devlet memurlarının hak, hukuk ve menfaatlerini takip eden, koruyup kollayan, bunu da tam bir tarafsızlık içinde yerine getirmeye çalışan bir konumu olduğunu belirtmiştir.

15. AYİM, başvurunun eski görev yerinde diğer sendika mensuplarının hak ve menfaatlerini ilgilendiren göreve alınma, atama, yer değiştirme, geçici görevlendirme gibi işlemlerini yürütmekle mesul olduğunu, bu görevini kamu işvereni olan MSB adına yaptığını ifade etmiştir. AYİM, başvurunun bir sendikanın Ankara il temsilcisi olması nedeniyle idare ile Sendika arasında oluşacak menfaat çatışmasında tarafsızlığına şüphe ile yaklaşılacak olmasından dolayı bu durumun kurum içi barış ve çalışma ahengini bozabileceğini vurgulamıştır.

16. AYİM, başvurunun yetkilisi olduğu Sendika dışındaki diğer sendikaların ve bu sendikalara üye devlet memurlarının idarenin tarafsızlığına karşı yanlış anlaşılma, gerçek dışı beyanda bulunma ve atamalarda objektif ölçülerin esas alınmadığı şeklinde düşünceleri meydana getirebileceğini belirtmiştir. Bu itibarla AYİM, tesis edilen atama işlemine ve başvurunun yerine başka bir personelin atanmasına ilişkin olarak idarenin takdir hakkını kullanmasında hukuka aykırılık olmadığı, başvurunun atanmasında haklı bir sebep bulunduğu ve idarenin takdir yetkisini objektif kullandığı sonucuna ulaşmıştır.

17. Başvurucu karar düzeltme talebinde bulunmuş, AYİM 11/11/2015 tarihinde ileri sürülen sebeplerin yerinde görülmemesi ve başvurunun taleplerinin kararda karşılanmış olması nedenleriyle başvurunun talebini -bir üyenin karşılığı ve oyçokluğuyla- reddetmiştir.

18. Karşıoy gerekçesinde, 1997 yılında göreve başlayan başvurunun bugüne kadar yaptığı işlerde taraflı davrandığına veya işinin gereklerine aykırı davrandığına ilişkin hiçbir bilgi ve belgenin mevcut olmadığı belirtilmiştir. Aksine başvurunun görevindeki başarısı ve disiplinli çalışmaları nedeniyle 58 adet takdir, 1 adet başarı ve 1 adet bakan para ödülünün bulunduğu, 657 sayılı Kanun 68. maddesinin (B) bendi gereğince derece yükseltmesinin yapıldığı ve görevde yükselme sınavında başarılı olarak personel uzmanı olduğu ifade edilmiştir.

19. Karşıoyda; personele ilişkin atama, görevlendirme gibi işlemlerden başvurunun sadece hazırlık işlemlerini yapacak konumda olduğu, başvurunun yaptığı bir işlemin sıralı amirlerince düzeltilmesi ve bu işlem dolayısıyla başvuru hakkında yasal işlem yapılması imkânının her zaman için mevcut olduğu ifade edilmiştir. Bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde başvurunun tarafsız davranamayacağı iddiasının soyut ve subjektif bir değerlendirmeden ibaret olduğu, yasal mevzuatta hizmet gereği yapılacak atama sebeplerine açıkça yer verildiği ve bunlar arasında personelin tarafsız davranamayacağı ihtimalinin bulunmadığı belirtilmiştir. Bu yönüyle işlemin sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu ifade edilmiştir.

20. Ret kararı başvurucuya 27/11/2015 tarihinde tebliğ edilmiştir.

21. Başvurucu 24/12/2015 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

#### IV. İLGİLİ HUKUK

##### A. Ulusal Hukuk

22. 4688 sayılı Kanun'un "*Sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvencesi*" kenar başlıklı 18. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*"Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez.*

*Kamu işvereni, işyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini (...) sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremez.*

*Kamu işvereni kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz.*

..."

23. 657 sayılı Kanun'un "*Tarafsızlık ve devlete bağlılık*" kenar başlıklı 7. maddesi şöyledir:

*"Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedeftutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.*

*Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler."*

24. 657 sayılı Kanun'un "*Yer değiştirme suretiyle atanma*" kenar başlıklı 72. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*"Kurumlarda yer değiştirme suretiyle atanmalar; hizmetlerin gereklerine, özelliklerine, Türkiye'nin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren iller gruplandırılarak tespit edilen bölgeler arasında adil ve dengeli bir sistem içinde yapılır."*

25. 657 sayılı Kanun'un "*Memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi*" kenar başlıklı 76. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*"Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları bulundukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler.*

..."

## B. Uluslararası Hukuk

26. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine (AİHM) göre Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 11. maddesinin ikinci fıkrasının açık hükmü gereği devletler -silahlı kuvvetler, emniyet ve devlet idaresi mensuplarına uygulanması muhtemel meşru sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla- çalışanlarının toplantı ve örgütlenme özgürlüğüne saygı göstermekle yükümlüdür (*Slovak Cumhuriyeti Polis Sendikası/Slovakya*, B. No: 11828/08, 25/9/2012, § 56).

27. AİHM'in *Metin Turan/Türkiye* (B. No: 20868/02, 14/11/2006, §§ 6-9) kararına konu olayda; Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonuna (KESK) bağlı Enerji-Yapı Yol Sen'i'nin kurucusu ve yönetim kurulu üyesi olan başvuru 10/7/1987 tarihli ve 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine dayanılarak Tunceli'den Yozgat'a naklen atanmıştır. Başvurucunun naklen atanma gerekçesi, KESK tarafından düzenlenen bir dizi sendikal faaliyetlere katılmasıdır. Başvurucu, naklen atama işleminin örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiğini ileri sürerek AİHM'e bireysel başvuruda bulunmuştur. AİHM, Sözleşme'nin 11. maddesinin devletin sendika üyelerine belli bir şekilde muamele etmesini garanti etmediğini ve özellikle sendika üyelerine naklen atamaya tabi tutulmama hakkı bahsetmediğini vurgulamıştır (*Metin Turan/Türkiye*, § 27). AİHM, naklen atama kararının yerinde olup olmadığını değerlendirmenin kendi görevi olmadığını altını çizmiş; kendi amacının bu kararın başvuru Sözleşme'nin 11. maddesi kapsamında sendikal faaliyetlere katılma hakkına etkilerini incelemek olduğunu ifade etmiştir (*Metin Turan/Türkiye*, § 28). AİHM başvuru sendikal faaliyet gerekçesiyle naklen atandığını ve atama işleminin kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde idaresi amacı çerçevesinde tesis edilmediğini not etmiştir (*Metin Turan/Türkiye*, § 30). AİHM sonuç olarak kanunlara uygun olarak kurulmuş bir sendikaya üye olunması gerekçesiyle tesis edilen naklen atama işleminin demokratik toplumda zorunluluk kriterini taşımadığı sonucuna ulaşmıştır.

## V. İNCELEME VE GEREKÇE

28. Mahkemenin 20/3/2019 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

### A. Başvurucunun İddiaları

29. Başvurucu, kanunlarda herhangi bir kısıtlama olmamasına ve sendika yöneticilerinin yasal güvenceye sahip olmasına rağmen sırf il temsilcisi olmasından dolayı görev yerinin değiştirilmesi nedeniyle sendika hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür. Başvurucu, açtığı davanın sendika temsilcisi olmasının tarafsızlığına gölge düşürebileceği gerekçesiyle reddedilmesi nedeniyle de adil yargılanma hakkının ihlal edildiğini iddia etmiştir.

### B. Değerlendirme

30. 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 temel şikâyeti, atama işleminin sendika hakkını ihlal ettiğine yönelik olduğundan adil yargılanma hakkına ilişkin şikâyetinin de bir bütün olarak sendika hakkı kapsamında incelenmesi gerekir.

31. Anayasa'nın “Sendika kurma hakkı” kenar başlıklı 51. maddesinin ilgili kısımları 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,..., kamu düzeni,...nin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.*

*Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir...”*

## **1. Kabul Edilebilirlik Yönünden**

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

## **2. Esas Yönünden**

### **a. Müdahalenin Varlığı**

33. Sendika il temsilcisi olmasından dolayı başka bir birime atanması nedeniyle başvurucunun sendika hakkına yönelik bir müdahale yapıldığı kabul edilmelidir.

### **b. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı**

34. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşulları yerine getirmediği müddetçe Anayasa'nın 51. maddesinin ihlalini teşkil edecektir. Anayasa'nın 13. maddesinin ilgili kısımları 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.”*

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

### **i. Kanunilik**

36. 657 sayılı Kanun'un 72. ve 76. maddelerinin kanunilik ölçütünü karşıladığı sonucuna varılmıştır.

### **ii. Meşru Amaç**

37. Başvurucunun başka bir birime atanmasına ilişkin kararın Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sebeplerden kamu düzeninin korunmasına yönelik önlemlerin bir parçası olduğu ve meşru bir amaç taşıdığı sonucuna varılmıştır.

### iii. Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygunluk

#### (1) Genel İlkeler

##### (a) Demokratik Toplumda Sendika Hakkının Önemi

38. Demokrasilerde vatandaşların bir araya gelerek ortak amaçları izleyebileceği örgütler olan sendikalar sağlıklı bir toplumun önemli bir bileşeni ve bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğü olan örgütlenme özgürlüğünün önemli bir parçasıdır. Sendika hakkı da çalışanların bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme serbestisini gerektirmekte ve bu niteliğiyle bağımsız bir hak değil örgütlenme özgürlüğünün bir şekli veya özel bir yönü olarak görülmektedir (*Tayfun Cengiz*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014, §§ 31, 32; *Kristal-İş Sendikası* [GK], B. No: 2014/12166, 2/7/2015, §§ 53, 70, 74; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası*, B. No: 2015/14862, 9/5/2018, §§ 42,43; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri* [GK], B. No: 2014/920, 25/5/2017, § 73).

39. 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 sendikal faaliyet çerçevesinde ifade edilen görüşlerin dile getirilme biçimi de -yetkili makamların gözündə kabul edilemez olsa dahi- sendika hakkından faydalanır. Anayasa Mahkemesi, demokrasinin esasının meselelerin halka açık olarak tartışılması ve çözümlenmesi yeteneğini 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. Hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir toplumda, farklı düşüncelerin sendikal özgürlükler veya başka yollarla dile getirilmesine imkân tanınmalıdır (*Tayfun Cengiz*, § 52; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri*, § 76; *Selda Demir Taze*, B. No: 2014/7668, 10/6/2015, §§ 48, 49).

##### (b) Müdahalenin Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygun Olması

40. Temel hak ve özgürlüklere yönelik bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması ve orantılı olması gerekir (müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olması prensibi hakkında Anayasa Mahkemesinin ortaya koyduğu ilkeler için bkz. *Ferhat Üstündağ*, B. No: 2014/15428, 17/7/2018, §§ 45-48; *Sevinç Hocaogulları*, B. No: 2015/271, 15/11/2018, §§ 39-42).

41. Sendika hakkı üzerindeki sınırlamanın kamu düzeninin korunması gibi demokratik bir toplumda zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacın karşılanması amacına yönelik ve istisnai nitelikte olması gerekir. Müdahaleyi oluşturan tedbirin zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığının kabul edilebilmesi için amaca ulaşmaya elverişli olması, başvurulabilecek en son çare ve alınabilecek en hafif önlem olarak kendisini göstermesi gerekmektedir (bazı farklılıklarla birlikte toplantı hakkı bağlamında bkz. *Dilan Ögüz Canan* [GK], B. No: 2014/20411, 30/11/2017, § 32; sendika hakkı bağlamında bkz. *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri*, § 73; *Tayfun Cengiz*, § 56; *Adalet Mehtap Buluryer*, B. No: 2013/5447, 16/10/2014, §§ 103-105; grev hakkı bağlamında bkz. *Kristal-İş Sendikası*, § 70;

ifade özgürlüğü bağlamında bkz. *Bekir Coşkun*, B. No: 2014/12151, 4/6/2015 § 51; *Mehmet Ali Aydın*, B. No: 2013/9343, 4/6/2015, § 68; *Tansel Çölaşan*, B. No: 2014/6128, 7/7/2015, § 51).

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

### **(c) Sendikal Faaliyetin Amacı ve Kapsamı**

43. Sendika, çalışanların mali ve sosyal haklarını korumak ve geliştirmek için meydana getirilen kuruluştur. Anayasa'nın 51.-54. maddelerinde düzenlenen sendikal hak ve özgürlüklerin kapsamı yorumlanırken Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmeleri, Avrupa Sosyal Şartı ve AİHM kararlarının dikkate alınması gerekir (*Tayfun Cengiz*, § 35; *Hüseyin Demirdizen*, B. No: 2014/11286, 21/9/2016, § 45).

44. 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 3. maddesinde; sendikal örgütlere ana tüzüklerini ve yönetmeliklerini düzenleme hakkı, temsilcilerini özgürce seçme hakkı, yönetim ve işleyişi düzenleme hakkı ile etkinliklerini düzenleme ve eylem planlarını hazırlama hakkı tanınmıştır. Buna göre sendika hakkı, sendikal örgütlerin devletin müdahalesi olmaksızın temsilcilerini serbestçe seçebilmelerini ve bu temsilcileri aracılığıyla faaliyette bulunabilmelerini güvenceye bağlamaktadır. Seçilen temsilcinin değişmesi sonucunu doğuran veya sendikal faaliyette bulunmasını güçleştiren ya da imkânsız hâle getiren kamusal işlem ve eylemler sendika hakkına müdahale teşkil edebilir (*Osman Köse ve Basın Yayın İletişim ve Posta Emekçileri Sendikası*, B. No: 2014/13387, 9/11/2017, § 40).

45. Anayasa'nın 51. maddesinde güvenceye bağlanan sendika hakkı demokratik toplumun temeli olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğüdür. Bu özgürlük bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Sendika hakkı da çalışanların bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme serbestisini gerektirmekte, bu niteliğiyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak görülmektedir (*Abdulahap Can ve diğerleri*, B. No: 2014/3793, 8/11/2017, § 36; AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

46. Çalışanların bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilmelerini güvence altına alan ve Anayasa'nın 51. maddesinde güvenceye bağlanan sendika hakkı, çalışanların ve çalıştıranların sadece istedikleri sendikaları kurmaları ve bunlara üye olmaları yolunda sınırlı kalmamakta; aynı zamanda oluşturdukları tüzel kişiliklerin varlığının ve bu tüzel kişiliklerin kendine özgü faaliyetlerinin de garanti altına alınmasını içermektedir. Üyelerinin ekonomik, sosyal ve kültürel ortak menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulan sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının serbestçe sendikal faaliyetlerde bulunabilmesi, bu kapsamda iş uyuşmazlığı çıkarması, toplu görüşme ve toplu sözleşme yapması, grev ve lokavt kararı vermesi ile uygulanması da sendika hakkının gereklerindendir (*Abdulahap Can ve diğerleri*, § 37).

47. Öte yandan sendika hakkı, sendika üyesinin gerek sendikaya üye olması gerekse mensubu bulunduğu sendikanın faaliyetlerine katılması nedeniyle yaptırma uğramaması veya farklı bir muameleye tabi tutulmaması teminatını da içermektedir. Bu durumda bir çalışanın herhangi bir sendikaya üye olması veya sendika temsilcisi olarak mensubu bulunduğu sendikanın faaliyetlerini yürütmesi sebebiyle yaptırma veya farklı muameleye maruz kalması, örgütlenme özgürlüğünü ihlal edebilir (*Abdulvahap Can ve diğeri*, § 38).

#### **(d) Kamu Görevlilerinin Sendikal Faaliyetleri ve Bunların Sınırlanması**

48. Sendika yöneticiliği veya üyeliği kamu görevlilerinin mevzuatın kendilerine yüklediği sorumlulukların ve yürüttükleri görevin gereklerine uygun davranma yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır. Bu nedenle sendika üyesi kamu görevlisinin, tarafsız bir şekilde kamu görevini yerine getirmesi konusundaki yükümlülüğünü zedeleyen işlem ve eylemleri nedeniyle kendisine yaptırım veya diğer idari tedbirlerin uygulanması tek başına sendika hakkına bir müdahale teşkil etmez. Bununla birlikte sendika temsilcisi olan kamu görevlilerine uygulanacak yaptırım ve tedbirlerin tespitinde sendikanın faaliyetlerine engel olmayacak ve sendikal faaliyetleri güçleştirmeyecek tedbirlerin seçilmesi gerekir (aynı yöndeki karar için bkz. *Osman Köse ve Basın Yayın İletişim ve Posta Emekçileri Sendikası*, § 42).

49. Devlet memurları, örgütlenme özgürlüğü kapsamında üyesi ya da temsilcisi oldukları sendikanın faaliyetlerini yürütürken devlet memurluğunun gereklerine uygun davranmak ve görevlerini kanunların öngördüğü çerçevede tarafsız bir şekilde ifa etmek durumundadırlar. Memurlar görevlerinin gereğini yerine getirmediklerinde idarece bu memurlara bazı yaptırımlar veya tedbirler uygulanabilir. İdarenin kamu görevlilerinin farklı hizmet birimlerinde çalıştırılması konusundaki tasarruflarına ilişkin denetim yetkisi derece mahkemelerine ait olup bu husus Anayasa Mahkemesinin ilgi alanının dışındadır. Bununla birlikte yaptırım ve tedbirlerin gerekçesi özellikle anayasal haklara müdahale söz konusu olduğunda ilgili ve yeterli bir şekilde ortaya konulmalı, müdahale edilen anayasal hakla izlenen meşru amaç arasında adil bir denge kurulmalıdır.

#### **(2) İlkelerin Olaya Uygulanması**

50. Başvurucu, Sendika il yöneticisi olması ve Sendikanın faaliyetlerinde etkin rol alması nedeniyle MSB bünyesinde başka bir birime atanmıştır. Anayasa Mahkemesinin önündeki mesele, sendika hakkına müdahale oluşturan söz konusu atama işleminin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olup olmadığıdır.

51. Somut olayda idarenin savunmasında ve AYİM kararında; atama işleminin sebebi başvurunun Sendikanın Ankara il temsilcisi olmasından dolayı tarafsız davranamayacağı, görevini tarafsız olarak ifa etse bile yapacağı işlemlerde kendi Sendika üyelerini koruduğu düşüncesinin oluşabileceği şeklinde belirtilmiştir. Başvurucunun sendikal faaliyetlerde etkin rol üstlenmesi ve daha sonra Sendikanın il temsilciliğine getirilmiş olması atama işleminin temel gerekçesi olarak belirtilmiştir. Dolayısıyla atama işleminin sebebi doğrudan başvurunun sendikal faaliyetleriyle ilgili olup idarece başvurunun bu faaliyetleri dışında herhangi bir ek gerekçe belirtilmemiştir.

52. Başvurucu, MSB'de memur statüsünde bir kamu görevlisi olup diğer devlet memurları gibi görevini yerine getirirken gerek idarelerin personele ilişkin işlemlerinin yapıldığı birimlerde gerekse diğer birimlerde hem tarafsız olmak hem de tarafsız görünmek yükümlülüğü altındadır. Personel işlemlerinin yapıldığı birimlerin diğer birimlere nispeten

hassasiyet gerektirdiği iddia edilebilirse de kamu hizmeti sunan memurların tamamının tarafsız olması esastır.

53. Bu çerçevede somut olaya bakıldığında başvuru 15/12/1997 tarihinde Personel Dairesi Sivil Memurlar Şubesi Müdürlüğünde göreve başlamış ve atama işlemine kadar bu birimde görev yapmıştır. Başvurucunun görevindeki başarısı ve disiplinli çalışmaları nedeniyle derece yükseltmesinin yapıldığı ve görevde yükselme sınavında başarılı olarak personel uzmanı olduğu görülmektedir. Uzun süre Personel Dairesinde çalışan ve sicil yönünden herhangi bir olumsuz kaydı bulunmayan başvuru, SAVDES-SEN'in 22/7/2013 tarihinde kuruluşundan itibaren Ankara il temsilciliğine atanmış; Sendika yönetiminde etkin bir rol üstlenmiş ve 15/6/2014 tarihinde Ankara il temsilcisi olarak seçilmesinden birkaç gün önceki işlemle de görev yaptığı birimi değiştirilmiştir.

54. Başvurucunun sicil durumu, kariyer akışı ile Sendikanın kuruluş tarihinden sonraki süreçte sendikal faaliyetleri dışında idarenin bir gerekçe ortaya koymaması karşısında atama nedeninin salt sendikal faaliyetler olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla atama nedeninin kamu görevlilerine sendika kurma hakkı verilmesinin gerekçesini ortadan kaldıracak mahiyette olduğu açıktır. İdarenin ve AYİM'in belirttiği gerekçeler incelendiğinde de sendikal faaliyetlerinin başvurunun personel birimindeki görevini yürütürken tarafsızlığını ne şekilde olumsuz etkilediğinin somut olgulara dayalı olarak ilgili ve yeterli surette ortaya konulmadığı tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle ve karşıyda da belirtildiği gibi göreve başladığı tarihten bu yana başvurunun bugüne kadar yaptığı işlerde tarafı veya işinin gereklerine aykırı davrandığına ilişkin herhangi bir bilgi ve belge mevcut değildir. Buna göre, sendika temsilcisi olunması gerekçe gösterilerek ve makul başka gerekçelere dayanılmadan sendika üyelerinin görev yerlerinin değiştirilmesi 4866 sayılı Kanun'da yer alan, idarenin kamu görevlileri arasında sendika üyesi olma veya olmama nedeniyle bir ayırım yapamayacağına ilişkin hüküm ve uluslararası sözleşmelerde yer alan güvencelere aykırılık teşkil edecektir. Aksinin kabulü durumunda sendika üyeleri veya yöneticilerinin idarelerce çalıştıkları birimlerin kendine özgü nitelikleri öne sürülerek sendikal güvencelerden mahrum bırakılmaları söz konusu olacak ve bu şekilde uygulamalar sendika üyeleri aleyhine çatışan haklar dengesinin bozulmasına yol açacaktır.

55. Yukarıdaki bilgiler ışığında idarenin atama gerekçelerinin somut olayda ilgili ve yeterli olmadığı, salt sendikal faaliyete dayanmak suretiyle işlemin tesis edildiği anlaşıldığından atama işleminin zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık gelmediği ve dolayısıyla demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.

56. Açıklanan gerekçelerle başvurunun Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

### **3. 6216 Sayılı Kanun'un 50. Maddesi Yönünden**

57. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları şöyledir:

*"(1) Esas inceleme sonunda, başvurunun 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 başvuru 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.”*

58. Bireysel başvuru kapsamında bir temel hak ve hürriyetin ihlal edildiğine karar verildiği takdirde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırıldığından söz edilebilmesi için temel kural, mümkün olduğunca eski hâle getirmenin yani ihlalden önceki duruma dönülmesinin sağlanmasıdır. Bunun için ise öncelikle devam eden ihlalin durdurulması, ihlale konu kararın veya işlemin ve bunların yol açtığı sonuçların ortadan kaldırılması, varsa ihlalin sebep olduğu maddi ve manevi zararların giderilmesi, ayrıca bu bağlamda uygun görülen diğer tedbirlerin alınması gerekmektedir (*Mehmet Doğan* [GK], B. No: 2014/8875, 7/6/2018, § 55).

59. İhlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmedilmeden önce ihlalin kaynağının belirlenmesi gerekir. Buna göre ihlal idari eylem ve işlemler, yargısal işlemler veya yasama işlemlerinden kaynaklanabilir. İhlalin kaynağının belirlenmesi uygun giderim yolunun belirlenebilmesi bakımından önem taşımaktadır (*Mehmet Doğan*, § 57).

60. İhlalin mahkeme kararından kaynaklandığı durumlarda 6216 sayılı Kanun'un 50. maddesinin (2) numaralı fıkrası ile Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 79. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi uyarınca kural olarak ihlali ve sonuçlarını ortadan kaldırmak için yeniden yargılama yapılmak üzere kararın bir örneğinin ilgili mahkemeye gönderilmesine hükmedilir (*Mehmet Doğan*, § 58).

61. Buna göre Anayasa Mahkemesince ihlalin tespit edildiği hâllerde yargılamanın yenilenmesinin gerekliliği hususundaki takdir derece mahkemelerine değil ihlalin varlığını tespit eden Anayasa Mahkemesine bırakılmıştır. Derece mahkemeleri ise Anayasa Mahkemesinin ihlal kararında belirttiği doğrultuda ihlalin sonuçlarını gidermek üzere gereken işlemleri yapmakla yükümlüdür (*Mehmet Doğan*, § 59).

62. Başvurucu, ihlalin tespiti talebinde bulunmuştur.

63. Anayasa Mahkemesi başvurusunun atama işleminin sendikal nedenlere dayanması nedeniyle sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Bu nedenle ihlalin idarenin işleminden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte atama işleminin iptali istemiyle açılan davanın reddedilmesi ve dolayısıyla davada ihlalin giderilememesi nedeniyle ihlalin aynı zamanda mahkeme kararından da kaynaklandığı görülmektedir.

64. Bu durumda sendika hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmaktadır. Buna göre yapılacak yeniden yargılama ise 6216 sayılı Kanun'un 50. maddesinin (2) numaralı fıkrasına göre ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılmasına yöneliktir. Bu sebeple kararın bir örneğinin yeniden yargılama yapılması kapsamında AYİM'in dosyasının devredildiği mahkemeye gönderilmesine karar verilmesi gerekir. Bu doğrultuda ilgili mahkemece, ihlal sonucuna uygun olarak atama işleminin iptali talebinin reddine ilişkin mahkeme kararının ortadan kaldırılmasına karar verilmesi gerekmektedir.

65. Dosyadaki belgelerden tespit edilen 226,90 TL harç ve 2.475 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 2.701,90 TL yargılama giderinin başvurucuya ödenmesine karar verilmesi gerekir.

## VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Sendika hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının İHLAL EDİLDİĞİNE,

C. Kararın bir örneğinin sendika hakkı ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmak üzere -Anayasa'nın geçici 21. maddesinin birinci fıkrasının (E) bendinin (b) alt bendi gereğince- yetkili idari yargı merciine GÖNDERİLMESİNE (AYİM 2. Dairesinin 18/3/2015 tarihli ve E.2014/1393, K.2015/508 sayılı kararı),

D. 226,90 TL harç ve 2.475 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 2.701,90 TL yargılama giderinin BAŞVURUCUYA ÖDENMESİNE,

E. Ödemenin, kararın tebliğini takiben başvurunun Hazine ve 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 Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 20/3/2019 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan  
Engin YILDIRIM

Üye  
Recep KÖMÜRCÜ

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU