

# Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı

## KARAÇAY/Türkiye Davası\*

Başvuru No:6615/03

Strazburg

27 Mart 2007

## OLAYLAR

### I. DAVA KOŞULLARI

Elektrik mühendisi olan başvuran, 1957 doğumlu olup İstanbul'da ikamet etmektedir.

Olayların meydana geldiği dönemde başvuran, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu'na (*KESK*) bağlı *Yapı-Yol-Sen Sendikası* üyesidir.

İstanbul Valiliği, memur maaşlarına yapılan düşük zammı protesto etmek ve kamuoyu oluşturmak amacıyla *KESK*'in iş yavaşlatma ve bırakma şeklinde eylem yapacağı yönünde yetkili makamları 5 Eylül 2002 tarihinde bilgilendirmiştir. İstanbul Valiliği, bu eylemlere katılacak olan kurum personeli hakkında önleyici tüm tedbirlerin alınmasını talep etmiştir. İstanbul Valiliği'nin bu yazısı aynı zamanda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na da iletilmiştir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, başvuranın *KESK* tarafından memur maaşlarına yapılan düşük zammı protesto etmek amacıyla 5 Eylül 2002 tarihinde İstanbul'da yapılan eyleme katıldığını ifade etmektedir.

15 Ekim 2002 tarihinde, memur maaşlarına yapılan düşük zammı protesto etmek amacıyla *KESK* tarafından düzenlenen eyleme katıldığı gerekçesiyle aleyhinde disiplin soruşturması başlatıldığı hususunda başvurana bilgi verilmiştir. Başvurandan yazılı savunmasını sunması talep edilmiştir.

Başvuran, 21 Ekim 2002 tarihinde yazılı savunmasını sunmuştur. Başvuran, İstanbul'da sel baskınlarının meydana gelmesi nedeniyle serviste görevlendirildiğini belirterek, 5 Eylül 2002 tarihinde düzenlenen eyleme katıldığını reddetmiştir.

24 Aralık 2002 tarihinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'unun 124/A bendi uyarınca başvuran, "uyarma" cezası ile cezalandırılmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, polis tarafından düzenlenen tutanaklardan, yazılı ve görsel basından kendisinin *KESK* tarafından düzenlenen eyleme katıldığının tespit edildiğini belirtmiştir.

Başvuran, 2 Ocak 2003 tarihinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na başvurarak verilen uyarı cezasına itiraz etmiştir. Başvuran, sözkonusu eyleme katılmadığı ve eylemin yapıldığı gün İstanbul'da meydana gelen sel baskınları nedeniyle serviste görevli olduğunu belirtmiştir. Başvuran, bu cezanın uluslararası anlaşmalara ve sendika hakkını güvence altına alan ulusal düzenlemelere aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Başvuran, *KESK*'e bağlı *Yapı-Yol-Sen Sendikası* üyesi olarak faaliyetlerde bulunması sebebiyle kendisine baskı yapıldığını iddia etmiştir.

---

\* Dışişleri Bakanlığı Çok Taraflı Siyasî İşler Genel Müdürlüğü tarafından Türkçe'ye çevrilmiş olup, gayriresmî tercümedir.

16 Ocak 2003 tarihinde, başvuranın itirazı 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'un 136. maddesi uyarınca reddedilmiştir.

## **HUKUK AÇISINDAN**

### **I. AİHS'NİN 11. VE 14. MADDELERİNİN İHLAL EDİLDİĞİ İDDİASI HAKKINDA**

Başvuran, bir eyleme katıldığı gerekçesiyle kendisine uyarma cezası verilmesinin dernek kurma ve toplantı özgürlüğü hakkını ihlal ettiğinden şikayetçi olmakta ve AİHS'nin 11 ve 14. maddelerine atıfta bulunmaktadır. AİHM bu şikayetleri 11. madde bakımından incelemeye karar vermiştir.

Hükümet bu iddiaya itiraz etmektedir.

#### **A. Kabul edilebilirlik hakkında**

##### *1. Ratione materia bakımından yetkisizlik*

Hükümet, devlet memurları statüsünün 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlendiğini ve devlet memurlarının özel sektörde çalışan kişilerden farklı ödev ve sorumluluklarının bulunduğunu ifade etmektedir. Kamu hizmetini düzenleyen kurallar, kamu hukukuna dayanmakta ve düzenin korunması hususunda İdare'nin takdir yetkisi bulunmaktadır. Hükümet, AİHS'nin ya da Protokollerinin bir devlet memurunun atanması ya da görev yeri ile ilgili itirazlarını güvence altına almadığını belirtmektedir.

Başvuran, bu iddiaya karşı çıkmaktadır.

AİHM, 11. maddenin 1. paragrafının herkesin bir sendikaya üye olma ve çıkarlarını koruma hakkını güvence altına aldığını belirtmektedir. Devlet memurları doğrudan bu haktan mahrum bırakılmamaktadır. Bununla birlikte, ordu, emniyet ve diğer sektörler gibi bazı sektörlerde görev yapan devlet memurlarının, sendikal faaliyetlerine sınırlamalar getirilmesi mümkündür fakat bu türden sınırlandırmaların resmi görevlerinin yerine getirilmesinde gerekli olması gerekmektedir (Bkz., *Council of Civil Service Unions ve diğerleri-Birleşik Krallık*, no: 11603/85, Komisyon'un 20 Ocak 1987 tarihli kararı, *Kararlar ve Raporlar*). Başvuran, bu türden sınırlamalara tabi tutulmasını gerektirecek bir görevde bulunmamakta, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nda elektrik mühendisi görev yapmaktadır.

Sonuç olarak AİHM, Hükümet'in itirazının reddedilmesine karar vermiştir.

##### *2. İç hukuk yollarının tüketilmemesi*

Hükümet, başvuranın İdare'nin keyfi eylemlerine karşı İdare Mahkemelerine başvurma imkanına sahip olduğunu belirtmektedir.

#### **B. Esasa Dair**

##### *1. Müdahalenin varlığı hakkında*

Başvuran, ulusal bir eyleme katıldığı gerekçesiyle kendisine uyarıda bulunulmasının dernek kurma özgürlüğü hakkına müdahale teşkil ettiğini iddia etmektedir. Hükümet bu yönde

bir görüş bildirmemiştir. Başvuran gibi AİHM de, dava konusu tedbirin başvuranın dernek kurma özgürlüğü hakkını ihlal ettiğine kanaat getirmektedir.

## 2. Müdahalenin meşruluğu hakkında

Benzeri bir müdahale, müdahalenin “kanunla öngörülmesi”, 2. paragraf uyarınca meşru amaç yada amaçlara yönelik olması ve bu amaçlara ulaşılması için “demokratik toplumda gerekli olması” durumları dışında, 11. maddeyi ihlal etmektedir.

### a) “Kanun tarafından öngörülme”

AİHM, başvurana verilen uyarma cezasının, 657 sayılı Kanunun 125 A maddesine uygun olduğuna itiraz edilmediğini tespit etmektedir. Ayrıca AİHM, dava konusu disiplin tedbirinin yasal dayanağının bulunduğunu not etmektedir.

### b) Meşru amaç

Hükümet, müdahalenin düzenin korunması amacını güttüğünü savunmaktadır. Başvuran görüş bildirmemektedir.

AİHM, mevcut davadaki müdahalenin AİHS'nin 11 § 2. maddesi uyarınca meşru amaç güttüğünden şüphe duymamaktadır. Bununla birlikte AİHM, benzeri bir müdahalenin gerekliliği açısından vardığı sonucu gözönünde bulundurarak, sorunu çözmeye çalışmanın gerekli olmadığını kanaat getirmektedir.

### c) “Demokratik toplumda gerekli olması”

Başvuran, KESK'e bağlı bir sendikaya üye olmaması halinde kendisine benzeri bir disiplin cezasının verilmeyeceğini savunmaktadır. Başvuran, Valiliğin gönderdiği 5 Eylül 2002 tarihli yazıya atıfta bulunarak, yasal olarak tanınan bir sendikanın yürüttüğü faaliyetleri engellemeye ve eylem gününden önce ve sonra tedbirler alarak sendikanın etkililiğini azaltmaya yönelik idari bir uygulamanın bulunduğunu ileri sürmektedir. Başvuran, Valiliğin önce eylemi engellemeye çalışarak ve daha sonra bu eylem gününe katılan devlet memurları aleyhinde ceza kararlarının alınması yönünde talimat vererek, idarenin keyfi olarak hareket etmesini eleştirmektedir. İdare, başvurana uyarma cezasını verirken, böyle bir disiplin cezasının hukuki denetiminin yapılmadığını bilmekteydi.

Hükümet, başvuranın hala sözkonusu sendikanın üyesi olduğunu hatırlatmaktadır. Hükümet'e göre 11. madde, disiplin tedbirine konu teşkil eden sendika üyesi devlet memurlarına dokunulmazlık tanımamaktadır. Başvuran, 5 Haziran 2002 tarihinde işine gitmemesi nedeniyle disiplin cezası almıştır. Başvuran izin almadan sendika eylemine katılmış ve görevlerini yerine getirmediği gerekçesiyle disiplin cezası almıştır.

AİHM öncelikle, başvuranın bu eyleme katıldığını ulusal makamlar önünde inkar ettiğini not etmektedir. Başvuran, sunduğu savunma layihasında, sözkonusu disiplin tedbirinin, Türkiye'nin ulusal ve uluslararası taahhütnamelelerinden tarafından öngörüldüğü şekilde sendikal haklarını ihlal ettiğini belirttiği açıkça ortadadır. Bundan dolayı başvuran, AİHS'nin 11. maddesine dayanarak yaptığı şikayetini ulusal mahkemeler önünde ileri sürdüğünden dolayı, AİHM, olaylara itiraz etmesine rağmen şikayetin esasını da inceleyecektir.

Daha sonra AİHM, dava konusu eylem gününün ulusal düzeyde önceden bildirildiğini ve eylem yapılmasına itiraz edilmediğini tespit etmektedir. Başvuran bu eyleme katılarak toplantı yapma özgürlüğünü kullanmıştır (*Ezelin-Fransa*, 26 Nisan 1991 tarihli karar).

AİHM, toplantı yapma özgürlüğünün önemini gözönünde bulundurarak, özellikle amaçlanan meşru amaçla orantılı olup olmadığını tespit etmek amacıyla dava konusu disiplin cezasını dosyanın tamamı ışığında incelemiştir. AİHM, devlet memurlarının maaşlarına yapılan düşük zammı protesto etmek amacıyla üyesi olduğu *KESK*'in düzenlediği eyleme katılması nedeniyle disiplin cezası adı altında başvurana uyarma cezasının verildiğini not etmektedir. Oysa verilen ceza, her ne kadar düşük olsa da, kendisi gibi sendikaya üye kişilerin çıkarlarını savunmak amacıyla sendika üyelerinin grev ve eylemlere yasal olarak katılmamasına yönelik caydırıcı bir niteliğe sahiptir (sözüedilen *Ezelin* kararı).

AİHM, başvurana verilen uyarma cezasının “demokratik toplumda gerekli olmadığı” sonucuna varmaktadır.

Bu nedenle AİHS'nin 11. maddesi ihlal edilmiştir.

## **II. AİHS'NİN 6 VE 13. MADDELERİNİN İHLAL EDİLDİĞİ İDDİASI HAKKINDA**

Başvuran, kendisine verilen uyarma cezasına itiraz edebileceği bir iç hukuk yolunun bulunmaması nedeniyle şikayetçi olmakta ve AİHS'nin 6 ve 13. maddelerine atıfta bulunmaktadır. AİHM, bu şikayeti AİHS'nin 13. maddesi bakımından incelemeye karar vermiştir:

Hükümet, devlet memurlarının diğer bütün vatandaşlar gibi İdare'nin keyfi uygulamalarına karşı korunduğunu ileri sürmektedir. Hükümet, İdare'nin bütün eylemlerinin hukuki denetime tabi olduğunu ifade etmektedir.

### **A. Kabul edilebilirlik hakkında**

AİHM, şikayetin AİHS'nin 35 § 3. maddesi uyarınca açıkça dayanaktan yoksun olduğunu tespit etmektedir. Ayrıca başka hiçbir kabuledilemezlik gerekçesi bulunmadığından şikayetin kabuledilebilir olduğuna kanaat getirmektedir.

### **B. Esasa Dair**

AİHM, AİHS'nin 13. maddesinin, iç hukukta hak ve özgürlüklerin Sözleşme'de yer aldıkları şekliyle ileri sürülebilmelerini sağlayan başvuru yolunun mevcut bulunmasını güvence altına aldığını hatırlatmaktadır. Dolayısıyla bu hüküm, Sözleşmeye dayanan “savunulabilir bir şikayet”in içeriğini incelemeye ve uygun tazmin yolunu sunmaya yetkili kılan iç hukuk yolunun varlığını gerekli kılmaktadır (*Kudla-Polonya*, no: 30210/96).

13. maddenin Sözleşmeciler Devletlere getirdiği yükümlülüğün kapsamı, başvuranın şikayetinin niteliğine göre değişmektedir. Buna karşın 13. maddenin gerekli kıldığı başvuru yolu teoride olduğu kadar uygulamada da “etkili” olmalıdır (*İlhan-Türkiye*, no: 22277/93). 13. madde uyarınca bir “başvuru yolunun etkili olması”, kesin olarak davanın başvuran lehinde sonuçlanması anlamına gelmemektedir.. Aynı şekilde bu hükümde bahsedilen “makam” adli bir makam olmak zorunda değildir. Ancak böyle bir durumda, söz konusu makamın yetkileri ve sunduğu güvenceler, kendisine yapılan başvurunun etkililiğini değerlendirmek için göz önünde bulundurulmaktadır. Bunun yanı sıra aralarından biri tek başına 13. maddenin gerekliliklerine cevap veremese de, iç hukuk tarafından sunulan başvuru yollarının tümü, söz konusu gereklilikleri yerine getirebilir (*Silver ve diğerleri-Birleşik Krallık*, 25 Mart 1983 tarihli karar, ve *Chahal-Birleşik Krallık*, 15 Kasım 1996 tarihli karar).

Bu davada AİHM, Anayasa'nın 129. maddesi ve 657 sayılı Kanun'un 136. maddesinden, bir uyarma veya ihtar cezasının hukuki denetime tabi olamayacağı sonucunun ortaya çıktığını hatırlatmaktadır. Böylece AİHM, ulusal hukukun, buna benzer bir uyarma cezasına başvuranın itiraz edebilmesi amacıyla ulusal mahkemeye başvuruda bulunma yolunun bulunmasını öngörmediğini tespit etmektedir (*mutatis mutandis, Güneri ve diğerleri-Türkiye*, no: 42853/98, 43609/98 ve 44291/98, 12 Temmuz 2005 ve sözü edilen *Metin Turan* kararı). Bundan dolayı başvurana yapılan uyarıya benzer disiplin cezasının verildiği durumlarda etkili başvuru yolunun bulunmaması, olası kötüye kullanımları engelleyecek yada sadece benzeri disiplin tedbirlerinin meşruluğunun denetlenmesini sağlayacak her türlü güvenceden başvurana mahrum bırakmaktadır.

Sonuç olarak AİHM, iç hukukta benzeri başvuru yolunun bulunmaması nedeniyle AİHS'nin 13. maddesinin ihlal edildiğine kanaat getirmektedir.

### **III. AİHS'NİN 41. MADDESİNİN UYGULANMASI HAKKINDA**

#### **A. Tazminat**

Başvuran, maruz kaldığı manevi zarar adı altında bir Euro'luk sembolik bir ücret talep etmektedir. Başvuran, uyarma ve ihtar cezasının hukuki denetimden geçmesine engel olan 657 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinin kaldırılmasını istemektedir.

Hükümet bu iddialara itiraz etmektedir.

AİHM, ihlal tespitinin manevi zararın tazmini için başlı başına yeterli olduğuna kanaat getirmektedir.

#### **B. Masraf ve Harcamalar**

Başvuran aynı zamanda rakam belirtmeksizin ve herhangi bir delille taleplerini desteklemeksizin masraf ve harcamalarının yanısıra avukatlık ücretinin de tazmin edilmesini istemektedir.

Hükümet AİHM'den, başvuran taleplerini hiçbir şekilde kanıtlamadığından dolayı, herhangi bir ödemenin yapılmasına hükmetmemesini istemektedir.

AİHM'nin yerleşik içtihadına göre, bir başvuran ancak gerçekliği, gerekliliği ve makul oranda oldukları ortaya konulan masraf ve harcamalarının tazminini elde edebilmektedir. Bu davada AİHM, elinde yeterince unsur bulunmamasını ve yukarıda belirtilen kriterleri göz önünde bulundurarak, başvuranın bu talebini reddetmektedir.

### **BU GEREKÇELERE DAYALI OLARAK AİHM, OYBİRLİĞİYLE,**

1. Başvurunun *kabul edilebilir olduğuna*;
2. AİHS'nin 11. maddesinin *ihlal edildiğine*;
3. AİHS'nin 13. maddesinin *ihlal edildiğine*;
4. İhlal kararının tespitinin manevi zararın tazmini için başlı başına *yeterli olduğuna*;
5. Adil tazmine ilişkin diğer taleplerin *reddedilmesine*;

karar vermiştir.

İşbu karar Fransızca olarak hazırlanmış ve AİHM İçtüzüğü'nün 77 §§ 2 ve 3. maddesine uygun olarak 27 Mart 2007 tarihinde yazılı olarak tebliğ edilmiştir.