



TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANAYASA MAHKEMESİ

İKİNCİ BÖLÜM

KARAR

BAŞVURUSU

(Başvuru Numarası: 2020/19864)

Karar Tarihi: 17/9/2025

İKİNCİ BÖLÜM

KARAR

Başkan : Basri BAĞCI
Üyeler : Engin YILDIRIM
Rıdvan GÜLEÇ
Yıldız SEFERİNOĞLU
Metin KIRATLI
Raportör : Muhammed Cemil KANDEMİR
Başvurucu :] (T.C. Kimlik No:)
Vekili : Av. İsmihan Kübra TOPAL

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, üyesi olduğu sendikanın aldığı karar üzerine öğle arasındaki nöbet görevlerini yerine getirmeyen kamu görevlisinin disiplin cezası ile cezalandırılması nedeniyle sendika hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 14/7/2020 tarihinde yapılmıştır. Komisyon, oybirliği sağlanamadığı için başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar vermiştir.

3. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık, görüşünü bildirmiştir. Başvurucu, Bakanlığın görüşüne karşı beyanda bulunmamıştır.

III. OLAY VE OLGULAR

A. Arka Plan Bilgisi

4. Öğretmenlerin görev ve sorumlulukları ile nöbet görevine ilişkin genel arka plan bilgisi için bkz. *Osman Bayat ve diğerleri* [GK], B. No: 2016/11319, 5/9/2024, §§ 5-10.

5. Öğretmenlerin görev ve sorumlulukları ile nöbet görevine ilişkin düzenlemeler 26/7/2014 tarihli ve 29072 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Millî Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Yönetmeliği'nin (İlköğretim Kurumları Yönetmeliği)

"Müdür yardımcısı ve öğretmenlerin nöbet görevi" başlıklı 44. maddesi ile 7/9/2013 tarihli ve 28758 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Millî Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği'nin (Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği) "Öğretmenlerin görevleri ve sorumlulukları" başlıklı 86. ve "Öğretmenlere nöbet görevi verilmesinin esasları" başlıklı 91. maddesinde yer almaktadır (Osman Bayat ve diğerleri, § 5).

6. Anılan mevzuata göre nöbetlerde uyulması gereken esaslar öğretmenler kurulunda görüşülerek "Nöbetçi Öğretmen Görev Talimatnamesi" hazırlanır. Söz konusu görev, eğitim faaliyetinin başlamasından belli bir süre öncesinde başlar ve bitiminden sonra belli bir süre daha devam eder. Bu süre zarfında nöbetçi öğretmenden öğrencilerin izlenmesinden, öğretmenlerin derslere zamanında girip girmediğinin kontrolüne, izinli öğretmenler nedeniyle boş kalan sınıfların idareye bildirilmesinden, binanın ısıtma, elektrik ve sıhhi tesislerin çalışıp çalışmadığının takibine kadar idarecilerle koordinasyon içinde olmak kaydıyla bir dizi yoğun emek ve dikkat gerektiren çeşitli görevleri yerine getirmesi beklenir. Buna göre nöbet görevi eğitim ve öğretim hizmetlerinin gereği gibi (düzenli ve sürekli) yerine getirilmesinin asli bir unsurudur ve bu bağlamda izleme ve denetleme görevlerini kapsar (Osman Bayat ve diğerleri, § 6).

7. Nöbet görevi, öğretmenlerin asli görevi içinde kabul edilmektedir (Osman Bayat ve diğerleri, § 7). Başvurucunun üyesi olduğu Türk Eğitim Sendikası (TÜRK EĞİTİM SEN) tam gün eğitim yapan eğitim kurumlarında görev yapan üyelerinden isteyenlerin 2017-2018 öğretim yılı sonuna kadar öğle arasında nöbet tutmamaları kararını almıştır. Mezkûr 12/3/2018 tarihli ve 53 sayılı karar şöyledir:

"Tam gün eğitim yapan eğitim kurumlarında görev yapan öğretmenlere, kesintisiz bir şekilde, tüm gün nöbet görevi verilmekte ve öğle arasında da nöbet alanında bulunarak nöbet görevini yerine getirmeleri istenilmektedir. Öğretmenlerimizi beslenme, dinlenme ve ibadet gibi en temel ve insani ihtiyaçlarını karşılama hakkı verilmeksizin tüm gün nöbet görevi verilmesi yasal ve adil değildir. Bu sebeple tam gün eğitim yapan eğitim kurumlarında nöbet görevini yerine getiren üyelerimizden isteyenlerin 2017-2018 öğretim yılı sonuna kadar öğle arasında dinlenme hakkını kullanmalarına ve öğle arasında nöbet tutmamalarına karar verilmiştir."

8. Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası'nın (EĞİTİM SEN) 26/2/2018 tarihli kararı ise şöyledir:

"Tam gün eğitim yapılan okullarda, sendikamız üyesi öğretmenlerin öğle tatillerinde, temel gereksinimlerini karşılayabilmeleri için, nöbet görevlerini 2017-2018 öğretim yılı sonuna kadar yerine getirmemeleri kararı alınmıştır."

9. Öte yandan mezkûr sendika kararlarının (bkz. §§ 7-8) alındığı ve başvuru konusu disiplin cezasının tesis edildiği tarihlerde tam gün eğitim yapan okullarda öğle arasında nöbet tutmaya ilişkin anılan yönetmeliklerde bir düzenleme olmadığı görülmektedir. İlköğretim Kurumları Yönetmeliği'nde 10/7/2019 tarihinde ve Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği'nde 5/9/2019 tarihinde yapılan değişikliklerle tam gün eğitim yapan okullarda öğle arası nöbet görevinin öğretmenlerin temel ihtiyaçlarının gözönüne alınarak dengeli bir şekilde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

B. Somut Olaya İlişkin Bilgiler

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

11. Başvurucu, İstanbul'da bir ortaöğretim kurumunda öğretmen olarak görev yapmaktadır.

12. Başvurucunun üyesi olduğu TÜRK EĞİTİM SEN 2017-2018 öğretim yılında tam gün eğitim yapan okullarda öğle aralarında nöbet görevlerinin yerine getirilmemesine yönelik karar almıştır (bkz. § 7).

13. Söz konusu karara istinaden nöbet görevini yerine getirmemesi üzerine başvuru hakkında disiplin soruşturması başlatılmıştır. Başvurucunun 8/2/2019 tarihli işlemle 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin birinci fıkrasının (B) bendinin (a) alt bendi gereğince kınama cezası ile cezalandırılmasına karar verilmiştir.

14. Başvurucu, hakkında tesis edilen disiplin cezasının iptali talebiyle dava açmıştır. İstanbul 3. İdare Mahkemesi (Mahkeme), başvuruçunun nöbet görevini yerine getirmeme gerekçesini sendikanın aldığı karar olarak gösterdiğini ancak nöbet tutmama fiilinin sendikal amaçların sınırını aşarak yönetmelik hükmünün sürekli olarak yerine getirilmemesi niteliğinde olduğunu belirterek davanın reddine karar vermiştir. Kararın gerekçesinin ilgili kısmı şöyledir:

"... üzerine atılı nöbet tutmama fiili sabit olan ve nöbet tutmama gerekçesi olarak sendika kararlarını gösteren davacının, nöbet tutmamasına ilişkin olarak idareye kabul edilebilir bir mazeret bildirmediği, gerekçe olarak gösterilen sendika kararının, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek şeklindeki sendikal amaçlarının sınırlarını aşarak yönetmelik hükümlerinin sürekli bir biçimde uygulanmaması niteliği taşıdığı ve bu haliyle sendika üyelerinin çıkarlarını koruma ve iyileştirmeye yönelik olmadığı, davacının eyleminin hukuken korunması gerekli sendikal eylem niteliğinde görülmesine de olanak bulunmadığı, bu nedenle bahsi geçen sendika kararının davacının nöbet tutmaması için geçerli bir mazeret olarak kabul edilemeyeceği..."

15. Kararın istinaf edilmesi üzerine İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi (BİM), istinaf başvurusunu gerekçeli olarak esastan reddetmiştir. Kararın gerekçesi şöyledir:

"Her ne kadar dava konusu işlemde; soruşturma raporunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin 1. fıkrasının C bendinin (a) alt bendi (Kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları[n] yerine getirmemek, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak) uyarınca aylıktan kesme cezası önerilmesinden ve alt ceza durumuna dair düzenlemeden bahsedilmiş ise de, dava konusu işlemde; disiplin amiri tarafından davacının savunmasının yeterli görüldüğünün de belirtilmesi ve karşılığı kınama cezası olan yasal alt bendin de gösterilmesi karşısında, dava konusu işlemin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin 1. fıkrasının B bendinin (a) alt bendi uyarınca verilen kınama cezası olduğunun kabulüyle, mahkeme kararında, dava konusu işlemle verilen kınama cezasının aylıktan kesme cezasının alt cezası olarak kurgulanması yerinde bulunmamıştır.

Ancak; davanın reddine hükmeden mahkeme kararının gerekçesinde dava konusu işleme esas alınan maddi eylem, uyumsuzluğa konu olay ile diğer hukuki düzenlemeler/açıklamalar sonucunda yapılan irdelemeler ve sonrasında varılan neticeden, davacının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin 1. fıkrasının B

bendinin (a) alt bendinde yer alan ve maddi eylemiyle örtüşen fiili işlediğinin sabit olduğuna, dolayısıyla kınama cezasıyla tecziyesine dair dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığına ulaşılmaktadır."

16. Başvurucu, nihai kararı 4/5/2020 tarihinde öğrenmiş olup 14/7/2020 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur. COVID-19 salgını nedeniyle 25/3/2020 tarihli ve 7226 sayılı Kanun uyarınca 13/3/2020 tarihinden 15/6/2020 tarihine kadar bireysel başvuru süresinin durduğu dikkate alındığında başvurunun süresinde olduğu değerlendirilmiştir.

IV. İLGİLİ HUKUK

17. 657 sayılı Kanun'un "*Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı*" başlıklı 26. maddesi şöyledir:

"Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelipte Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır."

18. 657 sayılı Kanun'un "*Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller*" başlıklı 125. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

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

...

B- Kınama: Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

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

19. Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği'nin olay tarihinde yürürlükte olan "*Öğretmenlere nöbet görevi verilmesinin esasları*" başlıklı 91. maddesi şöyledir:

"(1) Öğretmenler, nöbet görevini nöbet çizelgesine göre yerine getirirler.

(2) Nöbetlerde aşağıdaki esaslara uyulur:

a) Öğretmenlere, dersinin en az bulunduğu gün veya günlerde nöbet görevi verilir.

b) Birden fazla okulda ders görevi bulunan öğretmenlere kadrosunun bulunduğu okulda, kadrosunun bulunduğu okulda dersi yoksa en çok ders okuttuğu okulda nöbet görevi verilir.

c) Nöbet görevi, ilk dersten 15 dakika önce başlar, son ders bitiminden 15 dakika sonra biter. İkili öğretimin yapıldığı okullarda öğretmenler, tek devrede nöbet tutarlar.

ç) Bayan öğretmenlere, doğumuna üç ay kala ve doğumdan sonra bir yıl nöbet görevi verilmez.

d) İstekleri hâlinde hizmet yılı 20 yıldan fazla olan bayan öğretmenlerle 25 yıldan fazla olan erkek öğretmenler, nöbet görevinden muaf tutulabilirler. Ancak bu kapsamdaki öğretmen sayısının fazla olması nedeniyle nöbet görevinin aksaması durumunda bu öğretmenlere de nöbet görevi verilir.

e) Nöbetlerde uyulması gereken esaslar öğretmenler kurulunda görüşülür ve okul yönetimince öğretmenlere yazılı olarak duyurulur.

f) Nöbet görevine özürsüz olarak gelmeyen öğretmen hakkında derse özürsüz olarak gelmeyen öğretmen gibi işlem yapılır."

20. Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 91. maddesinin (1) numaralı fıkrasına 5/9/2019 tarihli ve 30879 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan değişiklikle eklenen kural aşağıdaki gibidir:

"i) Normal eğitim yapılan okullarda öğle arasında yapılan nöbet görevi, nöbetçi müdür yardımcısı ve öğretmenlerin temel ihtiyaçları göz önünde bulundurularak okul müdürlüğü tarafından dönüşümlü ve dengeli şekilde düzenlenir."

21. Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 91. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (i) bendinde yer alan "normal" kelimesi 8/9/2023 tarihli ve 32303 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan değişiklikle "tekli" olarak değiştirilmiştir.

22. 10/7/2019 tarihli ve 30827 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İlköğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 44. maddesinin (4) numaralı fıkrasında yapılan değişiklikle, öğle arasında öğretmenlerin nöbet görevine ilişkin olarak aşağıdaki cümle eklenmiştir. Söz konusu yönetmeliğin 44. maddesinin (4) numaralı fıkrasına eklenen cümle şöyledir:

"(4) ...Ayrıca normal eğitim yapılan okullarda öğle arasında yapılan nöbet görevi nöbetçi öğretmenlerin dinlenme süreleri göz önünde bulundurularak dönüşümlü ve dengeli olacak şekilde okul idaresi tarafından düzenlenir."

23. İlköğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 44. maddesinin (4) numaralı fıkrasının son cümlesindeki "normal" kelimesi 14/10/2023 tarihli ve 32339 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan yönetmelikle "tekli" olarak değiştirilmiştir.

24. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatları ve uluslararası hukuk düzenlemeleri için bkz. *Ahmet Parmaksız* [GK], B. No: 2017/29263, 22/5/2019, §§ 30-40.

V. İNCELEME VE GEREKÇE

25. Anayasa Mahkemesinin 17/9/2025 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

26. Başvurucu; kamu görevlilerinin üyesi oldukları sendikaların aldıkları kararlar doğrultusunda eylem hakkına sahip olduklarını, bu eylemlere katılanların

cezalandırılmayacağını, bunun Anayasa ve usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası sözleşmelerle sabit olduğunu, eyleminin sendikal faaliyet kapsamında mazeret olarak kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.

27. Bakanlık görüşünde, müdahalenin kanuni dayanağı ve meşru amacının olduğu vurgulandıktan sonra başvurucuya geçmişteki durumu dikkate alınarak bir alt ceza uygulandığı, hükmedilen disiplin cezasının somut olaya uygun, ölçülü ve orantılı olup olmadığı değerlendirilirken bu hususun gözönünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

28. 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. Anayasa Mahkemesi Kararları

i. Osman Bayat ve diğerleri Kararı

29. *Osman Bayat ve diğerleri* kararına konu olayda, sendikaların öğretmenlere nöbet görevi karşılığında ücret ödenmesi talebine ilişkin yetkililere seslerini duyurmak için 2012 yılı başlarından 2015 yılı ortalarına kadar çeşitli sendikal araçlarla etkinlikler düzenledikleri ve nihayetinde üyelerinin 2015 yılı ikinci döneminde kesintisiz olarak nöbet tutmaması yönünde kararlar aldıkları görülmektedir (*Osman Bayat ve diğerleri*, §§ 7-9). Öğretmenlere nöbet ücreti ödenmesi taleplerine ilişkin olarak düzenlenen eylem kararına istinaden 2015 yılı Nisan-Haziran döneminde toplamda 7 ilâ 11 gün süresince nöbet görevlerini yerine getirmeyen başvurucuların uyarma cezası ile cezalandırılmalarına karar verilmiştir. Başvurucular, bu disiplin işlemlerine karşı açtıkları davaların reddedilmesi üzerine bireysel başvuruda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi, anılan başvuruyu sendika hakkı kapsamında incelemiştir.

30. *Osman Bayat ve diğerleri* kararında, kamu görevlileri sendikalarının çeşitli sendikal araçlarla taleplerine ilişkin politika yapma sürecini başlatmalarına rağmen görevi yerine getirmeme şeklindeki eylemlerin devletin öğretmenler için asli bir görev olarak öngördüğü ve eğitim öğretim faaliyetlerinin kesintisiz olarak sürdürülmesinde yadsınamaz bir önemi olan nöbet düzenlemesinin tamamen ve fiili olarak işlevsiz kalmasına neden olduğu ifade edilmiştir. Kararda, iki ay gibi eğitim hizmeti bakımından oldukça uzun kabul edilebilecek bir süre boyunca devam eden nöbet görevini terk etme eylemine karşılık olarak başvurucuların uyarma cezasıyla tecziyesinin demokratik toplumda zorunlu sosyal bir ihtiyacı karşıladığı belirtilmiştir (*Osman Bayat ve diğerleri*, §§ 48-49).

31. Anılan kararda başvurucuların yaptıkları eylem nedeniyle hemen cezalandırılmadıkları, başvuruculara uzunca bir süre müsamaha gösterildiği, dahası başvurucuların yükümlü oldukları bir görevi yerine getirmemeleri nedeniyle disiplin cezaları sıralamasının en alt kategorisinde yer alan uyarma cezasıyla tecziye edildikleri hatırlatılarak müdahalelerin orantılı olduğu değerlendirilmiştir. Mezkûr gerekçelerle müdahalelerin sendika hakkını ihlal etmediği sonucuna varılmıştır.

ii. 25/1/2023 Tarihli ve E.2022/97, K.2023/13 Sayılı Kararı

32. Anayasa Mahkemesi, norm denetimi kapsamında verdiği 25/1/2023 tarihli kararında sağlık çalışanlarına icap nöbeti karşılığında aylık ancak 120 saate kadar ücret ödeneceği, bu sürenin üzerinde icap nöbeti tutmanın gerekli olması hâlinde ise herhangi bir ücret ödenmeyeceğini öngören kuralın Anayasa'ya aykırılığı iddiasını denetlemiştir.

33. Kararda, kuralın Anayasa'nın 18. maddesine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kararın gerekçesinde, icap nöbeti boyunca kişi kural olarak evinde kalsa da çağrıldığında gitmek zorunda olmasının kişinin zihni ve bedensel olarak yeterince dinlenmesini önleyebileceği, icap nöbeti tutulmakla yükümlü kılınabilecek süre yönünden herhangi bir üst sınır getirilmemesinin kişinin sürekli olarak icap nöbetçisi olması riskini beraberinde getirdiği, bunun da icap nöbeti yükümlüsünün yeterince dinlenememesine sebep olabileceği, acil sağlık hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütülmesi önemli olmakla birlikte bu hizmetlerin sağlık çalışanlarının dinlenme hakkının ortadan kaldırılması pahasına yürütülemeyeceği vurgulanmıştır (AYM, E.2022/97, K.2023/13, 25/1/2023, § 23).

34. Kararda sonuç olarak, itiraz konusu kuralın çok istisnai hâllerde bu fazla çalışmayı telafi edecek bir ücretin ödenmesini de güvence altına almadığı, icap nöbeti yükümlülüğünün Anayasa'nın 18. maddesinin gerekliliklerini karşılamadığı ve sağlık çalışanlarına orantısız bir külfet yüklediği belirtilmiştir (AYM, E.2022/97, K.2023/13, 25/1/2023, § 24).

b. Müdahalenin Varlığı ve Hakkın Kapsamı

35. *Toplu eylemde bulunma* Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının çekirdek alanında kalan bir faaliyet türü olmasa da toplu eylemde bulunmanın çalışanların hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla başvurulabilecek yardımcı bir sendikal araç olduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Bu nedenle toplu eylemde bulunmak da sendika hakkının kapsamında kalmaktadır (*Osman Bayat ve diğerleri*, § 28). Dolayısıyla somut olaydaki eylemin amacı gözetildiğinde, üyesi olduğu sendikanın aldığı karar uyarınca öğle arasında nöbet tutmama eylemine katılan başvurucunun kınama disiplin cezası ile cezalandırılmasının sendika hakkına yönelik bir müdahale oluşturduğunun kabul edilmesi gerekir.

36. Eldeki başvuruda sendika hakkına müdahale edildiğinin kabul edilmesi, somut olaya konu eylemin amaç yönüyle sınırlı olarak inceleneceği anlamına gelmektedir. Bununla birlikte kamu görevinin yerine getirilmemesi biçimindeki toplu eylem yöntemine başvurulmasının kamu görevlileri sendikalarının sendikal amaçlarını gerçekleştirmek için veya kamu görevlilerinin mesleki ve ekonomik çıkarlarını korumak için başvurabileceği meşru eylemlerden olup olmadığı somut olay yönünden değerlendirilmesi "*Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı*" başlığı altında yapılacaktır (benzer değerlendirmeler için bkz. *Nigar Hürel ve diğerleri* [1. B.], B. No: 2017/16800, 22/11/2022, § 15).

c. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

37. Yukarıda anılan müdahale Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşullara uygun olmadığı müddetçe Anayasa'nın 51. maddesinin ihlalini teşkil edecektir. 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."

38. 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 uygun olma koşullarını sağlayıp sağlamadığının belirlenmesi gerekir.

i. Kanunilik

39. 657 sayılı Kanun'un 26. ve 125. maddelerinin müdahalenin kanuni dayanağını oluşturduğu ve kanunilik ölçütünü karşıladığı sonucuna varılmıştır.

ii. Meşru Amaç

40. Başvurucunun nöbet görevini yerine getirmemesi nedeniyle yapılan müdahalenin kamu hizmetinin gereği gibi yerine getirilmesine yönelik önlemlerin bir parçası olduğu ve Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *kamu düzeninin korunması* meşru amacını taşıdığı sonucuna varılmıştır.

iii. Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygunluk ve Ölçülülük

(1) Genel İlkeler

41. Anayasa Mahkemesi *demokratik toplum düzeninin gerekleri* ifadesinden ne anlaşılması gerektiğini daha önce pek çok kez açıklamıştır (sendikalarla ilgili olarak bkz. *Tayfun Cengiz* [2. B.], B. No: 2013/8463, 18/9/2014, §§ 31, 32; *Kristal-İş Sendikası* [GK], B. No: 2014/12166, 2/7/2015, §§ 53, 70, 74; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri* [GK], B. No: 2014/920, 25/5/2017, § 73; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası* [2. B.], B. No: 2015/14862, 9/5/2018, §§ 42, 43; derneklerle ilgili olarak bkz. *Hint Aseel Hayvanları Koruma ve Geliştirme Derneği ve Hikmet Neğuç* [1. B.], B. No: 2014/4711, 22/2/2017, § 45). Temel hak ve özgürlüklere yönelik bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için müdahale, zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamalı ve orantılı olmalıdır (*Bekir Coşkun* [GK], B. No: 2014/12151, 4/6/2015, §§ 53-55; *Mehmet Ali Aydın* [GK], B. No: 2013/9343, 4/6/2015, §§ 70-72; AYM, E.2017/130, K.2017/165, 29/11/2017, § 18; AYM, E.2018/69, K.2018/47, 31/5/2018, § 15).

42. 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 gerekir. Amaca ulaşmaya yardımcı olmayan veya ulaşılmak istenen amaca nazaran bariz bir biçimde ağır olan bir müdahalenin zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı söylenemeyecektir (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* [2. B.], B. No: 2013/5447, 16/10/2014, §§ 103-105; ifade özgürlüğü bağlamında bkz. *Bekir Coşkun*, § 51; *Mehmet Ali Aydın*, § 68; *Tansel Çölaşan* [1. B.], B. No: 2014/6128, 7/7/2015, § 51).

43. Orantılılık ise sınırlamayla ulaşılmak istenen amaç ile başvuru sınırlama tedbiri arasında aşırı bir dengesizlik bulunmamasına işaret eder. Kamu gücünü kullanan organlar, örgütlenme özgürlüğü kapsamındaki faaliyetlere müdahale ederken bu özgürlüğün kullanılmasından kaynaklanan yarardan daha ağır basan, korunması gereken bir menfaatin ve kişiye yüklenen külfeti dengeleyici mekanizmaların varlığını somut olgulara dayanarak göstermelidir (sendika hakkı bağlamında bkz. *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri*, § 74; bazı farklılıklarla birlikte toplantı hakkı bağlamında bkz. *Dilan Ögüz Canan*, §§ 33, 56; ifade özgürlüğü bağlamında bkz. *Bekir Coşkun*, §§ 44, 47; *Tansel Çölaşan*, §§ 46, 49, 50).

44. Örgütlenme özgürlüğüne yapılan bir müdahale, zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamıyorsa ya da zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamakla birlikte orantılı değilse demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olarak değerlendirilemez (sendika hakkı yönünden benzer değerlendirmeler için bkz. *Kristal-İş Sendikası*, § 70; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası*, § 43; *Ahmet Parmaksız*, § 80). Örgütlenme özgürlüğüne 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 gerekir (*İsmail Aslan ve diğerleri* [2. B.], B. No: 2013/7197, 8/9/2015, §§ 51-62).

(2) Somut Olayın Değerlendirilmesi

45. Somut olay, üyesi olduğu sendikanın aldığı tam gün eğitim yapılan okullarda öğle arası nöbet tutulmaması eylemine katılan başvuru kınama disiplin cezası ile cezalandırılmasına ilişkindir. Sendikanın eylem kararının gerekçesinde kesintisiz tüm gün nöbet görevi verilen öğretmenlere öğle arasında da nöbet görevi verildiği, öğretmenlerin beslenme, dinlenme, ibadet vb. ihtiyaçlarını karşılayacak bir zaman dilimi mevcut olmadığı, bu durumun yasal ve adil olmadığı belirtilmiştir.

46. Yargılama neticesinde Mahkeme; başvuru kınama tutmamasına ilişkin olarak idareye kabul edilebilir bir mazeret bildirmediği, gerekçe olarak gösterilen sendika kararının kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek şeklindeki sendikal amaçlarının sınırlarını aşarak yönetmelik hükümlerinin sürekli bir biçimde uygulanmaması niteliği taşıdığını ifade etmiştir. Kararda, eylemin sendika üyelerinin çıkarlarını koruma ve iyileştirmeye yönelik olmadığı, başvuru kınama eyleminin hukuken korunması gerekli sendikal eylem niteliğinde görülmesine de olanak bulunmadığını belirterek dava konusu kınama cezasının hukuka uygun olduğunu belirtmiştir. BİM istinaf başvurusunu gerekçeli olarak reddetmiştir. Kararda, başvurucuya doğrudan kınama cezası verildiği, aylıktan kesme cezasının bir alt cezası olarak kınama cezası verilmediği, Mahkeme kararındaki mezkûr hususa ilişkin değerlendirmeler haricinde kararın hukuka uygun olduğu belirtilmiştir.

47. Buna göre eldeki başvuruya konu disiplin cezasının kamu görevlileri sendikalarının çekirdek faaliyet alanı ile ilgili olan bir talebin konu edildiği sendika kararının uygulanmasından kaynaklandığı görülmüştür. Zira başvuru kınama cezasının üyesi olduğu sendikanın toplu eylem kararı almasına konu olan husus üyelerinin nöbet tutma göreviyle doğrudan ilgilidir.

48. Yapılacak anayasallık denetiminde ilk olarak somut olaydaki durumun *Osman Bayat ve diğerleri* kararından (bkz. §§ 29-31) farklı olduğunu belirtmek gerekir. *Osman*

Bayat ve diğerleri kararına konu olayda başvurucular, kamuda çalışan öğretmenlerin asli görevlerinden kabul edilen nöbet görevi karşılığında ücret ödenmediği için sendikanın aldığı karar üzerine nöbet görevlerini yerine getirmemişlerdir. Anılan karara konu olayda nöbet tutmama eyleminin nöbet için ücret ödenmesi talepli eylemlerin bir halkasını oluşturduğu anlaşılmaktadır. Nöbet görevinin bazı istisnaları hariç -rehberlik öğretmenleri gibi- tüm öğretmenlerce yerine getirildiği ve yerine getirilmemesi gerektiği yönünde genel bir kabulün veya bir iddianın da ileri sürülmediği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle anılan karara konu olayda öğretmenler nöbet tutmamayı değil tuttıkları nöbetin ücretinin ödenmesini talep etmektedirler. Ayrıca *Osman Bayat ve diğerleri* kararında başvurucuların taleplerini karşılamaya yönelik hâlihazırda yürüyen olumlu bir politika yapım sürecinin devam etmesine rağmen eylemde ısrar edilmesi önemli bir değerlendirme etkeni olmuştur (*Osman Bayat ve diğerleri*, §§ 43-44). Nitekim kararda sendika hakkının ihlal edilmediği sonucuna ulaşılrken; talebin nöbet görevine ilişkin yapısal bir reformu ilgilendirdiği, sendikaların bu sürece katlanmaları gerektiği, eylemin öğrencilerin eğitim hakkını etkilediği, taleplerine ilişkin politika yapma sürecini başlatmalarına rağmen öğretmenlerin asli bir görevin ve eğitim öğretim faaliyetlerinin kesintisiz devamı için önemli olan nöbet düzenlemesinin fiili olarak işlevsiz kalmasına neden olduğu belirtilmiştir.

49. *Osman Bayat ve diğerleri* kararında; kamu görevlisi başvurucuların öğrencilerin eğitim hakkını ve güvenliğini olumsuz yönde etkileme ihtimali son derece kuvvetli olan nöbet tutmama eylemine birçok defa (7-11 gün arasında değişen sürelerde) başvurarak, kamu makamlarının sendika hakkı kapsamında yapılan eylemlere göstermesi gereken müsamaha seviyesinin ötesine geçtikleri, devletin ve toplumun başvuru konusu eylemlere katlanması gerektiğinden söz edilemeyeceği vurgulanmıştır (*Osman Bayat ve diğerleri*, § 47). Kararda son olarak, başvuruculara bir görevi yerine getirmemeleri nedeniyle sıralamanın en alt kategorisinde yer alan uyarma cezaları verildiği belirtilmiştir.

50. Somut olayda ise tam gün eğitim faaliyeti yapılan okullarda görev yapan öğretmenler, gün boyu verilen nöbet görevinin öğle arasında da devam etmesi nedeniyle temel insani ihtiyaçlarını karşılayamadıklarını gerekçe göstererek nöbet tutmamışlardır. Nitekim sendikaların aldıkları toplu eylem kararlarında da bu hususun ön plana çıkarıldığı görülmektedir (bkz. §§ 7-8). Şu hâlde eldeki başvuruya konu olayda talebin nöbet görevine ücret verilmesine ilişkin olmadığı, insani gereksinimlerin karşılanacak şekilde nöbet düzenlemesi yapılmasına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla somut başvuru ile *Osman Bayat ve diğerleri* kararındaki olay ve olgular arasındaki birtakım farklılıkların yapılacak hukuki değerlendirmede dikkate alınması gerekir.

51. Tam gün eğitim yapan okullarda nöbetçi olan öğretmenlerin öğle arasındaki kesintisiz nöbet görevi nedeniyle temel insani ihtiyaçlarını karşılayamadıkları yönünde eleştirileri olduğu, başvurunun üyesi olduğu sendikanın da aralarında bulunduğu bazı sendikaların bu gerekçeyle eylem kararı aldığı görülmektedir. Olay tarihinde yürürlükte olan mevzuata göre tam gün eğitim yapılan okullarda öğle arasında tutulan nöbetin kesintisiz olduğu (bkz. § 19), dolayısıyla nöbetçi öğretmenlerin öğle arasında da aralıksız şekilde nöbet görevlerine devam etmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Bu durumda nöbetçi öğretmenin zihinsel ve bedensel olarak yeterince dinlenmeden öğleden sonraki derslerine girmek zorunda kalacağı, temel insani ihtiyaçlarının dikkate alınmadığı, bu uygulamayla anayasal bir hak olan dinlenme hakkına riayet edilmediği yönündeki şikâyetlerin temelsiz olduğu söylenemez.

52. Nöbet görevi, öğretmenlerin asli görevi içinde olmakla birlikte bu görevin öğretmenlerin dinlenme hakkına da saygı gösterilerek düzenlenmesi için bazı çözümlerin

geliştirilmesi gerektiğine kuşku yoktur. Nitekim 2019 yılında kanun altı mevzuatta yapılan değişiklikle tam gün eğitim yapan okullarda öğle arasında yapılan nöbet görevinde, öğretmenlerin temel ihtiyaçları gözönüne alınarak dönüşümlü ve dengeli bir şekilde nöbet görevinin planlanması öngörülmüştür (bkz. §§ 20, 22). Buradan hareketle başvuruçunun, sendikanın toplu eylem çağrısına katılmasına neden olan konuda temel insani ihtiyaçlara ilişkin ciddi bir iddiasının olduğu kabul edilmelidir. Şu hâlde başvuruçunun hakkında verilen kınama cezasına karşı açtığı iptal davasında sendikal hak kapsamında ileri sürdüğü iddiaların değerlendirilmesi elzemdir. Zira tam gün eğitim yapan okullarda öğretmenlerin öğle arasında nöbet tutmalarının temel gereksinimlerini karşılamalarına engel olduğu iddiası söz konusu sendikal toplu eylemin gerekçesi ve meşruluğuyla doğrudan bağlantılıdır.

53. Öte yandan nöbet görevi ihtiva ettiği izleme ve denetleme özellikleri ile ders çizelgesinin gerektiği gibi uygulanması, ders dışı zamanlarda okul ve öğrenci güvenliğinin sağlanması, okulun fiziksel şartlarının (ısıtma, elektrik ve sıhhi tesisat) kontrol edilmesi gibi bir dizi görevler bütünüdür (bkz. § 6). Bu itibarla anılan görevin eğitim ve öğretim faaliyetlerinin kesintisiz olarak sürdürülmesinin ve eğitim hakkının korunmasının önemli araçlarından biri olduğu açıktır (*Osman Bayat ve diğerleri*, § 46). Bununla birlikte nöbetçi öğretmenlerin dinlenme ve ibadet gibi temel insani ihtiyaçlarını karşılayacakları bir mekanizma kurularak öğrencilerin eğitim ve güvenlik hakkı ile öğretmenlerin haklarının dengelenmesi gerekmektedir.

54. Bu ihtiyaç doğrultusunda 2019 yılında yapılan kanun altı mevzuat değişikliği ile tam gün eğitim yapan ilkökul ve ortaöğretim kurumlarında öğle arasında nöbet görevlendirmesinde temel ihtiyaçların karşılanması ve dengeli bir dağılım yapılması gerektiği düzenlenmiştir (bkz. §§ 20, 22). Bu düzenleme öncesinde bir dengeleme mekanizmasının kurulmadığı, başvuruçunun toplu eyleme katılmasının nedeninin de bu olduğu anlaşılmaktadır.

55. Başvuruçunun sendika faaliyetleri çerçevesinde nöbet tutmamak şeklindeki eylemine verilen disiplin cezasının demokratik toplumda gerekli olduğunun kabulü için disiplin cezası verilmesine ve buna dair açılan davanın yargı mercilerince reddedilmesine ilişkin gerekçelerin ilgili ve yeterli olması gereklidir (benzer yaklaşım için bkz. *Tayfun Cengiz*, § 57).

56. Başvuruçunun üyesi olduğu sendika, aldığı eylem kararında bu eylemin gerekçesini; tam gün eğitim yapan okullarda öğretmenlere kesintisiz olarak tüm gün nöbet görevi verildiğini, öğle arasında da nöbet tutan öğretmenlerin beslenme, dinlenme ve ibadet gibi en temel ve insani ihtiyaçlarını karşılayamadıklarını, bu sebeplerle öğle arasında dinlenme haklarını kullanarak nöbet görevinin yerine getirilmemesi yönünde eylem kararı alındığı şeklinde açıklamıştır. Başvuruçunun disiplin soruşturması sürecinde ve yargılama mercileri önünde nöbet tutmamasının gerekçesini açıklarken 12/3/2018 tarihli sendika kararını gerekçe olarak göstermiştir. Somut olaya konu tarihte, disiplin cezasına konu eylem kararının alındığı süreçte tam gün eğitim yapan okullarda nöbetçi öğretmenlerin temel gereksinimlerini karşılaması için yeterli zamanın sağlanmasını temin eden bir mekanizma olmadığı anlaşılmaktadır (bkz. § 54). Şu hâlde nöbet tutmama gerekçeleri gözönünde bulundurularak yapılan sendika kararına dayalı toplu eylemin disiplin cezasına konu edilmesi durumunda hem idarenin hem de yargı makamlarının yapacakları değerlendirmelerde bu hususu da gözetmesi beklenir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, sürekli icap nöbeti tutmayı öngören normun Anayasa'ya aykırılığını incelediği kararda -acil sağlık hizmeti dahi olsa- kamusal menfaatlerle dinlenme hakkı arasında adil bir dengelemeyi öngören mekanizma kurulması gerektiğini belirtmiştir (bkz. §§ 32-34).

57. Somut olayda başvuruçunun nöbet tutmama nedeni olan sendika kararında ileri sürülen sakıncalara ilişkin olarak ne soruşturma raporunda ne de mahkeme kararlarında bir değerlendirme yapılmamıştır. Mahkeme kararında, başvuruçunun usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan yönetmelik hükmü ile kendisi için öngörülen nöbet görevini sürekli olarak yerine getirmemesinin sendikal faaliyet kapsamında görülemeyeceği, sendikal amaçların sınırını aşarak yönetmelik hükümlerinin sürekli bir biçimde uygulanmaması niteliğini taşıdığı belirtilmiştir. Oysa tam gün eğitim yapan okullarda öğle arasında kesintisiz şekilde nöbet tutmanın dinlenme ve ibadet hakkı gibi temel insani ihtiyaçların giderimini imkânsız kıldığı hususunda ileri sürülen iddiaların yapılacak idari ve yargısal değerlendirmede haklı bulunması durumunda davanın esasını ve sonucunu doğrudan etkileme ihtimali vardır. Bu durumda, idari karar sürecinde ve buna dair yargısal denetimde sadece yönetmelikle verilen nöbet görevinin yerine getirilmediği tespitiyle sınırlı bir inceleme yapılması yeterli olmayacaktır.

58. Sonuç olarak başvuruçunun uyuşmazlığın esasını doğrudan etkileyecek itirazları konusunda yukarıda ifade edilen çerçevede bir değerlendirme yapılmadan cezalandırıldığı anlaşılmaktadır. Mahkeme kararında da sadece başvuruçunun yönetmelik hükmüyle kendisi için öngörülen görevi sürekli olarak yerine getirmemesinin sendikal faaliyet kapsamına girmediği tespitinde bulunulmakla yetinildiği görülmektedir. Bu yönüyle başvuruçunun sendika hakkına yapılan müdahaleye ilişkin gerekçenin yeterli olduğu söylenemez.

59. Bu itibarla yargısal makamlarca başvuruçunun sendikal hakkına yapılan müdahalenin demokratik toplumda gerekli olduğu ilgili ve yeterli gerekçelerle ortaya konulamamıştır. Başvurunun bütün bu koşulları gözetildiğinde başvuru hakkında kınama cezası verilmesi ile Anayasa'nın 51. maddesinde koruma altında olan sendika hakkına yapılan müdahalenin zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık gelmediği sonucuna varılmıştır.

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

VI. GİDERİM

61. Başvuruçuyu, ihlalin tespitini talep etmiştir.

62. Başvuruda tespit edilen anayasal hak ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar ve zorunluluk bulunmaktadır. Anayasa'nın 148. ve 153. maddeleri ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. ve 66. maddeleri uyarınca ihlal kararının gönderildiği yargı mercilerince yapılması gereken iş, yeniden yargılama işlemlerini başlatıp Anayasa Mahkemesinin ihlal kararında belirtilen ilkelere ve gerekçelere uygun biçimde yürütülecek yargılama sonunda hak ihlalinin nedenlerini gidererek yeni bir karar vermektir (yeniden yargılama konusunda bkz. *Mehmet Doğan* [GK], B. No: 2014/8875, 7/6/2018, §§ 54-60; *Aligül Alkaya ve diğerleri (2)* [1. B.], B. No: 2016/12506, 7/11/2019, §§ 53-60, 66; *Kadri Enis Berberoğlu (3)* [GK], B. No: 2020/32949, 21/1/2021, §§ 93-100).

VII. 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 hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmak üzere İstanbul 3. İdare Mahkemesine (E.2019/1282, K.2019/2261) GÖNDERİLMESİNE,

D. 446,90 TL harç ve 30.000 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 30.446,90 TL yargılama giderinin başvurucuya ÖDENMESİNE,

E. Ödemelerin kararın tebliğini takiben başvurucunun 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 17/9/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Metin KIRATLI