

Kamu Görevlilerinin Siyasi Katılma Hakkı ve Sınırları

Muhammed Ali AYDIN*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK-ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi – İdare Hukuku Anabilim Dalı. muhammedaliaydin@aydin.edu.tr,

ORCID: 0000-0002-6243-6083

Makale geliş tarihi: 13 Eylül 2023 **Makale kabul tarihi:** 27 Ocak 2024

Atıf önerisi: Aydın, Muhammed Ali. “Kamu Görevlilerinin Siyasi Katılma Hakkı ve Sınırları.” *Ankara Barosu Dergisi* 82, no. 1 (Ocak 2024): 223-287.

DOI: 10.30915/abd.1357582.

KAMU GÖREVLİLERİNİN SİYASİ KATILMA HAKKI VE SINIRLARI

ÖZ

Kamu görevlileri devlete sadakat yükümlülüğü altında görev yaparlar. Kamu hizmetlerinin vatandaşlara eşit bir şekilde sunulması ve kamu görevlilerinin çeşitli farklılıklar karşısında tarafsızlık ilkesine uygun davranmaları gerekir. Bir vatandaş olarak bir kamu görevlisinin de siyasi katılma hakkı olmasına rağmen, devlete sadakat yükümlülüğü nedeniyle anayasa uyarınca devletin ideolojisi olarak belirtilen ideolojiye sadakat göstermesi veya en azından bu ideolojiye aykırı faaliyetler içerisinde bulunmaması beklenir. Kamu görevlilerinin vatandaşlara kamu hizmeti sunarken vatandaşlar arasında ayrımcılık yapması tehlikesini önleyebilmek için kanunlar tedbir olarak kamu görevlilerine siyaset yasağı getirmiştir. Hem devlete sadakat hem de tarafsızlık ve ayrımcılık yasağı kapsamında kamu görevlilerinin siyasal katılma hakkını kısıtlayan yasal düzenlemeler mevcuttur. Bu kısıtlama hükümleri de çoğu zaman yalnızca bir kural olarak bırakılmamış, aksi davranışların müeyyidelendirilmesi yoluna da gidilmiştir.

Bu çalışma kapsamında; kamu görevlilerinin siyasi katılma hakkının kapsamını ve bu hakkın sınırlarını çizebilmek için siyaset, siyasi katılma kavramlarından başlanılarak kamu görevlilerinin siyasi katılma hakkıyla irtibatlandırılacak olan sendika hakkı, seçimlerde aday olma hakkı ve ifade özgürlüğü değerlendirilmiştir. Devamında ise, yargı kararları ışığında kamu görevlilerinin siyasi katılma hakkını disiplin cezaları yoluyla kısıtlayan disiplin suç ve cezaları işlenmiştir.

Anahtar Kelimeler:

kamu görevlileri

siyasi katılma hakkı

ifade özgürlüğü

sendikal haklar

sendika hakları

devlete sadakat yükümlülüğü

THE RIGHT AND LIMITS OF POLITICAL PARTICIPATION OF PUBLIC OFFICIALS

ABSTRACT

Public officials work under the obligation of loyalty to the state. Public services must be provided to citizens equally and public officials must act in accordance with the principle of impartiality in the face of various differences. Although a public official, as a citizen, has the right to political participation, due to his/her duty of loyalty to the state, he/she is expected to show loyalty to the ideology specified as the ideology of the state under the Constitution, or at least not to engage in activities contrary to this ideology. In order to prevent the danger of public officials discriminating against citizens while providing public services to citizens, laws have imposed a political ban on public officials as a precautionary measure. Within the scope of both loyalty to the state and impartiality and non-discrimination, there are many provisions in the legislation restricting the right of public officials to participate in politics. These restriction provisions are often not only left as a rule, but also sanctioned for contrary behaviors.

Within the scope of this study; in order to draw the right of public officials to political participation and its limits, starting from the concepts of politics and political participation, the right to union, the right to be a candidate in elections and the freedoms of expression, which can be linked to the right of public officials to political participation, are evaluated. Subsequently, disciplinary offenses and penalties that restrict the right to political participation of public officials through disciplinary penalties are evaluated.

Keywords:

public officials right to political participation

freedom of expression of public officials

trade union rights of public officials

duty of loyalty of public officials to the state

GİRİŞ

Ülkenin günlük işlerinin yürütülmesini sağlayan, vatandaşlara hizmet götüren, güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanmasında görev ifa eden idari aygıtın da tarafsız davranması beklenmektedir. İdare hukuku ilkeleri uyarınca idarenin kanuna dayanması, yetkilerinin dışına çıkmaması, yetkisini şu veya bu saikle saptırmaması, halka eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde davranması gerekmektedir. Öte yandan demokratik devletlerde seçimle belirlenen yürütme organı eliyle ülkenin yeni yöneticilerinin belirlenmesi ve yeni görevlendirmeler yapılıyor olması nedeniyle idare aygıtının hareket etmesini sağlayan kamu görevlilerinin siyasi görüşleri önem kazanabilmektedir. Kamu görevlisinin siyasi görüşü nedeniyle yükselebilmesi veya tam tersine ayrımcılıkla karşılaşabilmesi mümkündür. Bunun yanı sıra, kamu görevlileri hem kendi kişisel menfaatlerine uygun gördükleri hem de siyaseti bir vatandaşlık hakkı olarak gördükleri için çeşitli siyasi angajmanların içerisine girmek isteyebilirler. Buna karşılık, idarenin kamu gücüne dayanarak vatandaşlar hakkında tek taraflı işlem ve eylemler yapabiliyor olması nedeniyle idarenin adil, hakkaniyetli, eşit ve tarafsız bir şekilde hareket etmesi de çok önemlidir. İşte bu noktada kamu görevlilerinin siyasi katılma haklarının olup olmadığı ve var ise sınırlarının ne olduğu konusu önem kazanmaktadır.

Vatandaşların yerel ya da merkezi düzeyde devlet organlarının alacağı kararları etkilemek amacıyla giriştikleri, temelinde hukuk devleti ilkesine uygun, kendilerince veya başkalarınca tasarlanmış, örgütlü ya da örgütsüz davranışlar olarak tanımlanan siyasi katılım demokrasilerde bir haktır.^[1] Seçimlerde aday olmak, seçimlerde oy kullanmak, dernek, vakıf veya sendika üyesi olmak, gazete, dergi, internet siteleri veya sosyal medyada yazılar yazmak, siyasi parti üyesi olmak gibi çeşitli türlerden faaliyetler siyasi katılma hakkı kapsamında değerlendirilir.^[2]

Kamu görevlisinin bir vatandaş olarak sahip olduğu haklar ile kamu görevlisi olarak tabi olduğu yasaklar ve yükümlülüklerin birbiriyle iç içe geçtiği birçok durum olabilmektedir. Özellikle bu tür durumların ne olduğu ve ne olması gerektiğine dair incelemeleri yapmadan önce kavramları ortaya

[1] Nihat Bulut, “1982 Anayasası Çerçevesinde Türkiye’de Siyasal Katılım,” (Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, 1998), 4.

[2] Vedat Eriş ve Abdulvahap Akıncı, “21. Yüzyıl Demokrasilerinde Siyasal Katılım: Türkiye Örneği,” *Uygulamalı Sosyal Bilimler Dergisi* 3, no. 2 (2019): 44-45.

koymaya çalışacağız. Akabinde mevzuat ve yargı kararları ışığında kamu görevlilerinin siyasi katılma hakkının kapsamını ve sınırlarını ortaya koymaya çalışacağız.

I. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

Kamu personelleri, yasama, yürütme ve yargı erklerinin yetkileri dahilinde vermiş oldukları kararları idare adına uygulamaya koyarlar.^[3] Farklı türde faaliyetlerde bulunsalar da farklı mesleklerden olsalar da bu personellere genel olarak kamu görevlileri denilmesi mümkündür. Bununla birlikte sıradan vatandaşlardan farklı bir hukuki statüye tabi tutulan ve dolayısıyla siyasi katılma hakları kısıtlanan kamu görevlilerinin kapsamının ne olduğunu ortaya koymak yerinde olacaktır.

Doktrinde kamu görevlileri geniş anlamda ve dar anlamda kamu görevlisi olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmektedir. Geniş anlamıyla kamu görevlisi Türk Ceza Kanunu'nda yapılan tanımlamadır.^[4] Geniş anlamda kamu görevlisi; hukuki statülerine ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın kamusal faaliyetin yürütülmesine katılan bütün personeldir.^[5] Anayasanın 128. maddesinden^[6] ilhamla dar anlamda kamu görevlisi ise yürütülen görevin niteliği ile bağlı olarak kamu tüzel kişilerinde idari işlem veya idari sözleşme olmak üzere kamu hukuku ilişkisi ile çalışan ve bu işi bir meslek olarak sürekli bir şekilde yürüten kişilerdir.^[7] Dar anlamda kamu görevlisi, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları

[3] Muhammed Ali Aydın, “Tarih ve Hukuk Perspektifinden Fransız Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi,” *TBB Dergisi* 36, no. 167 (2023): 2.

[4] 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu m. 6/1-c: “*Kamu görevlisi* deyiminden; *kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi, (...) anlaşılır.*”

[5] Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 10. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022), 299; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 17. Baskı (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2023), 701.

[6] Anayasa m. 128/1: “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*”

[7] Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 300.

kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişilerdir.^[8] Bu tanımlamalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan bütün personelin geniş anlamda kamu görevlisi olduğu söylenebilir. Buna karşılık dar anlamda kamu görevlileri ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'na göre^[9] veya özel kanunlara göre atama yoluyla kamu sektöründe çalışanlar ile idari hizmet akdi ile çalışanlardan ibarettir.^[10] Dar anlamda kamu görevlisi tanımına göre; seçimle işbaşına gelinen makamlardaki kişiler ile özel hukuka tabi olarak akdedilen iş akitleriyle çalışan personeller kamu görevlisi değildir. Dolayısıyla geniş anlamıyla kamu görevlisi kabul edilen kişiler dar anlamda kamu görevlisi olan kişilerin tabi olduğu kurallar ve yasaklarla bağlı değildir.

Kamu görevlilerini tabi oldukları kanuna göre; memurlar, hakim ve savcılar, üniversite öğretim elemanları, silahlı kuvvetler personeli, kamu iktisadi teşebbüsleri personeli, kamu bankaları personeli, sosyal güvenlik kurumu personelleri, çalışanları kamu görevlisi niteliğinde olan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personelleri olarak saymak mümkündür.^[11]

Bu makalenin konusunu oluşturan kamu görevlilerinin siyasi katılma hakkı ve sınırlarını tespit etmek için anayasa ve kanunlarda yer alan siyaset yasaklarına kimlerin muhatap olduğunu tespit etmemiz gerekir. Anayasanın 68. madde hükmüne göre:

[8] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 704.

[9] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m. 4/1: “*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.*” Geçici personel statüsü 20.11.2017 T. 696 S. KHK'nın 17. maddesi ile ilga edilmiştir. İşçi statüsü ise özel hukuk kapsamında imzalan sözleşme ile çalışan kişileri ifade etmektedir. Bu sebeple DMK uyarınca memurlar ve idari hizmet sözleşmesi ile çalışan sözleşmeli personeller dar anlamda kamu görevlisidir.

[10] Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 25. Baskı (Bursa: Ekin Yayınevi, 2023), 560, 561.

[11] Sacit Kayasu, *2802 Sayılı Kanun'a Göre Hakim ve Savcıların İfade Hürriyeti*, 1. Baskı (İstanbul: Legal Yayınevi, 2012), 18.

“*Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasî partilere üye olamazlar. Yükseköğretim elemanlarının siyasî partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir.*”

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesine göre de memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere devlet ve diğer kamu kurumlarında üç farklı istihdam türü vardır. Bu iki hükümden ortak olarak çıkarılabilecek sonuca göre; 657 sayılı DMK'deki memur kavramı, anayasadaki memur kavramını karşılamaktadır. Kanundaki sözleşmeli personel ise anayasaya göre işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri grubuna girmektedir. Geniş anlamda kamu görevlisi sayılan işçiler, Devlet Memurları Kanunu'nun siyasi faaliyetlerle ilgili olarak öngörmüş olduğu disiplin suç ve cezalarıyla bağlı değildir. Öğretim elemanları ise anayasa uyarınca siyasi partiye üye olma ve görev alma yasağına tâbi değildir. Buna karşılık, hakimler, savcılar ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları için anayasada ve özel kanunlarında çok daha ağır siyaset yasakları öngörülmüştür.

II. SİYASET KAVRAMI

Siyaset kelimesi etimolojik köken olarak Arapça bir kelimedir ve at talimi, at eğiticiği anlamına gelmektedir.^[12] Seyis sözcüğü de bununla ilişkili olup at bakıcısı ve eğiticisi anlamına gelmektedir.^[13] İlk Müslüman Türk devletlerinde ise siyaset sözcüğü yeni bir anlam kazanmıştır. Bu dönemde siyaset ceza anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin Selçuklu veziri Nizamülmülk'ün “Siyasetname” adlı eserinde siyaset sebepleri, falaka ve değnek gibi cezaları gerektiren sebepler olarak sıralanmıştır.^[14] Osmanlı döneminde de siyaset sözcüğü, padişahın ülke idaresi ve siyasetle ilişkili konularda vermiş olduğu cezaları ve özellikle idam cezasını ifade eder şekilde kullanılmıştır. Siyaseten

[12] <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/siyaset> (Son Erişim Tarihi: 4.1.2024)

[13] Bülent Daver, *Siyaset Bilimine Giriş*, 1. Baskı (Ankara: Doğan Yayınevi, 1969), 3.

[14] Daver, *Siyaset Bilimine Giriş*, 3.

katlı ifadesi, Topkapı Sarayı'ndaki idamların gerçekleştirildiği yerde bulunan çeşmenin siyaset çeşmesi olarak anılması benzer nedenlerdedir.^[15]

Günümüzde siyaset kelimesi anlam değiştirmiştir. Ülke, devlet, toplum ve insanın idare edilmesi, yönetilmesi siyasetin güncel manasını oluşturmaktadır.^[16] Siyaset, Türk Dil Kurumu'nun sözlüğünde de benzer şekilde devlet işlerini düzenleme ve yürütme sanatıyla ilgili özel görüş veya anlayış olarak tanımlanmıştır.^[17] Türk Dil Kurumu siyaset kavramını devlet işlerine münhasır bir anlayış olarak tanımlamasına rağmen siyasetin esasında insan ve insanları idare etme sanatı olduğu söylenebilir. Geçmişte insanları idare etmenin en etkili yöntemlerinden birinin cezalandırma olması nedeniyle siyaset; cezalar ve idam cezasıyla oldukça iç içe geçmiştir. Ancak günümüzde idam cezalarının kalkması ve monarşik yönetimlerden demokratik rejimlere geçilmesi nedeniyle insanların ikna edilerek siyaset sanatının icra edilmesi ve halk yığınlarının topluca bir istikamete yönelebilmeleri için onların desteğini almaya çalışmak önem kazanmıştır. Netice olarak siyaset devlet kurumlarının formel yapısı ve faaliyetleri olarak algılanmakta ve insanın özel ve dar sosyal hayatının dışındaki kamusal alanla ilişkilendirilmektedir. Siyasetin görünüm yönlerinden bir tanesi ve belki de en önemlisi ülkede, devlette ve toplumda iktidar, servet ve kaynakların paylaşılması meselesidir. Siyaset her zaman iktidarın paylaşılmasıyla eşdeğer, çoğu zaman da servet ve kaynakların paylaşılmasıyla ilişkili olmuştur.^[18]

III. SİYASİ KATILMA KAVRAMI

Monarşik yönetimlerden demokratik yönetimlere geçilmesiyle beraber siyasi iktidarların meşruiyeti halkın iradesiyle ölçülmesi gerekir hale gelmiştir. Monarşik devletlerden yavaş yavaş anayasal ve demokratik rejimlere geçilirken kamuoyunun görüşünün önem kazandığı ve insanların seçimler yoluyla yönetimlere katıldığı yeni bir yönetim biçimi hakim olmuştur. Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra birçok ülkede seçme ve seçilme hakkı taşınmaz

[15] Daver, *Siyaset Bilimine Giriş*, 4.

[16] Daver, *Siyaset Bilimine Giriş*, 5.

[17] <https://sozluk.gov.tr> (Son Erişim Tarihi: 4.1.2024)

[18] Andrew Heywood, *Siyaset Teorisine Giriş*, 1. Baskı (İstanbul: Küre Yayınları, 2011), 65.

maliki olma ve vergi verme şartı olmaksızın kadın, erkek tüm vatandaşlara tanınmaya başlanmıştır. Seçme ve seçilme hakkının ayırım yapılmadan tüm vatandaşlara tanınması nedeniyle vatandaşların oluşturduğu kamuoyu ve onların siyasi katılımları önem kazanmıştır. Vatandaşlar ise ülke ve devlet yönetimini ilgilendiren konulara yani siyasi işlere ya doğrudan siyasetçi olarak veya dolaylı olarak çeşitli örgütler, dernekler, vakıflar aracılığıyla veya daha da dolaylı olarak çeşitli katman, düzey ve yoğunluklarda katılmaya başlamışlardır.^[19]

Doktrinde siyasi katılma, bir toplumda yaşayan kişilerin siyasal sistem karşısındaki durumları, tutumları, görüşleri ve davranışları olarak tanımlanmaktadır.^[20] Siyasi katılmanın siyasal sistem karşısındaki duruşları tanımda görüleceği üzere sadece belirli bazı fiillerle sınırlanmamıştır. Siyasal sistem karşısındaki durum, tutum, görüş ve davranışları vatandaşın devlet ve iktidar karşısındaki hemen hemen her türlü hareket veya hareketsizliğini kapsar bir ifadedir. Hal böyle olunca, katılmanın çeşitli yoğunluklarda gerçekleşebileceği ortaya çıkar. Örneğin, sadece seçimde oy vermekten, eylem ve gösterilere katılmaya; siyasi içerikli yazı yazmaktan bir meslek olarak siyaset yapmaya kadar farklı nitelik ve nicelikte olmak üzere siyasi katılmanın tonları ve çeşitleri vardır.

Robert Dahl, siyasi katılmanın çeşitli yoğunlukta hallerini ilgi, önemseme, bilgi, eylem olarak sıralamaktadır.^[21] İlgi, siyasi olayları ve gündemi takip etmeyi; önemseme, siyasi olaylara önem vermeyi ve ciddiye almayı; bilgi, olaylar ve sorunlar hakkında haberdar ve bilgi sahibi olmayı ve buna dayanarak fikir sahibi olmayı; eylem ise siyasi olaylara aktif olarak katılmayı ifade eder.^[22] Bu çerçevelendirmeye göre siyasete ilgi duymayan ve siyasi olayları ve gündemi takip etmeyen kişiler siyasi katılma haklarını kullanmıyor demektir.

[19] Ali Öztekin, *Siyaset Bilimine Giriş*, 2. Baskı (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2000), 222.

[20] Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 2. Baskı (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1978), 102.

[21] Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, 1. Baskı, (New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1963), 57.

[22] Dahl, *Modern Political Analysis*, 57.

Seçimlere oy vererek de olsa katılmayan kişiler en temel siyasi katılma haklarını dahi kullanmamaktadırlar. Bununla birlikte, çeşitli nedenlerle tepki göstermek maksadıyla kitle olarak oy vermemek siyasi bir eylem olarak nitelendirilebilir. Çünkü oy vererek seçimlere katılmak aynı zamanda kurulu düzeni kabul anlamına da gelmektedir. Sistemi kökten reddetme maksatlı veya alternatifsizlik nedeniyle oluşan memnuniyetsizliği göstermek gibi nedenlerle seçime katılmamak bir tür siyasi katılma olarak değerlendirilebilir. Siyasi katılmanın görünüş biçimlerinden gazete ve dergi okumak, televizyon ve internette gündemi takip etmek, eylemlere ve mitinglere katılmak, siyasi parti üyesi olmak, seçimlerde aday olmak ve benzeri durumlar demokratik hukuk devletlerinde olağan katılma yollarıdır. Buna karşılık zora başvurma, şiddet eylemleri, terörizm, terör örgütüne üye olma, silahlı ayaklanma ve darbe gibi fiiller siyasi maksatlı olsalar dahi olağan siyasi katılma yolları dışında kalırlar. Bu sebeple bu fiiller siyasi katılma hakkı kapsamında değerlendirilemezler.^[23]

Siyasi katılma kavramı ülke yönetimine katılabilmek için hukuka uygun yöntemlerin kullanılması olarak çerçeveselendirilebilir. Kavramın geniş içeriği dolayısıyla siyasi olayları ve alınacak kararları etkilemek maksadıyla gerçekleştirilen her türlü etkinlik ve görüş açıklamaları bu kapsama girer. Ayrıca örgütlenmelerden de yalnızca siyasi partilerin değil aynı zamanda sivil toplum kuruluşları olarak adlandırılan dernek, vakıf ve sendikaların da baskı grupları olarak siyasete katılımın bir aracı oldukları söylenebilir.

IV. BASKI GRUPLARI

Siyasi partiler, demokratik bir rejimle yönetilen bir devlette seçimler yoluyla iktidara gelmeyi ve ülkeyi yönetmeye hak kazanmayı hedeflemektedirler. Böylece siyaset kavramı bahsinde değinmiş olduğumuz iktidar, güç, varlık ve kaynak paylaşımını yapmaya yetkili siyasi parti olmak için yarışmaktadırlar. Baskı grupları olarak bahsedilen gruplar ise siyasi partilerin aksine doğrudan iktidara gelmek gibi bir hedef gütmeyiz.^[24] Teorik olarak, baskı gruplarının var oluş mantığı demokratik, çoğulcu bir devlette örgütlenme haklarını kullanarak kendi çıkar gruplarının da var olduğunu

[23] Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 103.

[24] Tülay Kitapçıoğlu, "Baskı Grupları ve Demokrasi," *TBB Dergisi* 26, no. 106 (2013): 357-392, 379-380.

ve ciddi bir yekun tuttuklarını ve o ülkedeki varlıklarının kimi zaman sayıları, kimi zaman malvarlıkları, kimi zaman da kurulan insani kaynakları ve sosyal ağları nedeniyle dikkate alınmaları gerektiğini göstermektedir.^[25] Baskı gruplarının amacı, iktidarı dışarıdan etkileyerek, kendi görüşleri ve talepleri doğrultusunda karar almaya ve buna uygun hareket etmeye sevk etmek veya kendi zararlarına neden olacak kanun ve uygulamalardan kaçınmaya ikna etmektir.^[26]

Doktrinde öne sürülen grup teorisine göre; hükümetin siyasal olarak almış olduğu bütün kararlar ve uygulamalar çeşitli grupların oluşturduğu iktidar merkezlerinde ve hükümet etrafında gerçekleşen faaliyetler ile oluşturulmaktadır.^[27] Bu teori uyarınca, her ne kadar demokrasilerde egemenliğin soyut bir varlık olarak halka dayandığı varsayılsa ve seçimler yoluyla iktidara gelen siyasi partinin halkın genel iradesine dayanması gerektiği söylenebilirse de gerçekte iktidarların kararlar alırken tüm halkın menfaatine hareket etmesinin en azından her vakıada söz konusu olmadığı, belirli bazı baskı grupları ile kararların ortaya çıktığı iddia edilmektedir.^[28] Çeşitli ortak çıkarları nedeniyle bir araya gelen ve örgütlenen insan toplulukları olan baskı grupları siyasi iktidarın bu ortak çıkarları doğrultusunda faaliyet göstermesi için hareket ederler.^[29]

Hangi tür grupların baskı veya çıkar grubu olabileceğine ilişkin doğrudan iktidarı hedefleyen bir siyasi parti olmamak dışında sınırlayıcı bir kural yoktur. Her tür sosyal grup, kurum veya kuruluş süreci içerisinde şartların kendiliğinden o noktaya getirmesiyle veya siyasi gündemde bu grup, kurum veya kuruluşu etkileyebilecek bir tartışma konusu var ise ilgili konuyla

[25] Eray Acar, "Katılımcı Demokrasilerde Baskı Gruplarının İşlev ve Yöntemleri," *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 61, 235-249; 2019, 239.

[26] Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 15. Baskı (Ankara: İmge Kitabevi, 2011), 295.

[27] Arthur Bentley, *The Process of Government*, (Chicago: The Principia Press, 1908), 72.

[28] David B. Truman, *The Governmental Process*, (New York: Alfred A. Knopf, 1951), 63.

[29] Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 152.

bağlantılı olarak bir baskı grubu haline gelebilir.^[30] Bu tespiti yapmakla beraber, baskı grubu olarak ön plana çıkan grup, kurum ve kuruluşlar; sendikalar, dernekler ve vakıflardır. Bunlara ek olarak kamu kurumlarını da baskı grubu olarak değerlendiren yazarlar mevcuttur. Ordunun, bürokrasinin, baroların ve diğer meslek odalarının baskı grubu olarak değerlendirilmesi mümkündür.^[31]

Kitle baskı gruplarının en önemlilerinden biri sendikalaradır. İşçi sendikaları üye sayıları, belirli iş dallarındaki üretimi durdurabilme potansiyelleri ve üyelerinin disiplini ile ciddi bir baskı grubu olarak dikkate alınmalıdır.^[32]

Var oluş amaçlarının siyaset olmamasına rağmen anayasal ve yasal olarak kamu kurumları olan organların da baskı grubu olma ihtimali vardır. Ordu, silah teknolojisinin geliştiği günümüzde sivil yönetimlerin ve sivil halkın karşı koyamayacağı bir gruptur. Kışlalı'ya göre, ordunun idealde siyasete karışmaması gerekir. Ancak orduların ellerindeki silahların karşı konulamaz olması, ordu içerisindeki disiplinin ve teşkilat yapısının tek bir elden yönetmeyi fazlasıyla mümkün kılması orduyu bir ülke içerisinde en önemli gruplardan biri haline getirmektedir. Ülke içerisinde de toplumsal bir kriz mevcutsa, ekonomik olarak büyük sorunlar varsa ve ülke ekonomisinin düzeyi bir türlü artırılıp da ordunun çözümleyemeyeceği karmaşık bir ekonomik düzen kurulamamışsa ordunun yönetime doğrudan veya dolaylı olarak el koyması ihtimali artar.^[33]

Bütün devletlerde bir diğer önemli baskı grubu bürokrasidir. Demokratik bir devlette seçimle gelip seçimle giden yasama organı ve yürütme organına karşılık atamayla gelen memurlar kümesi kalıcıdır.^[34] Geçiciliğinin farkında olan yasama ve yürütme organı işleri hızlandırmak isterken memurlar grubu, yeni politikalara ve uygulamalara kimi zaman siyasi olarak muhalif olduğu için kimi zaman da sadece kendilerini daha fazla çalışmaya ve daha fazla iş yapmaya mecbur ettiği için memnuniyetsizliklerinden, böyle bir çabaları

[30] Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 154.

[31] Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 296-299.

[32] Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 305, 306.

[33] Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 308-310.

[34] Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 323, 324.

olmasa bile, işleri yavaşlatırlar. Çünkü memurlar yeni kararlar alınsa bile kendi ayrıcalıklarını ve menfaatlerini koruma çabası içerisinde olacaklardır. Bürokrasinin yasama organının aldığı kararları layıkıyla uygulayacakları bir düzen ve denetim mekanizması kurulamaz ise yasama organının almış olduğu kararlar kadük kalmaya mahkum olacaklardır.^[35]

Bürokrasinin hem mevcut personel sayısı nedeniyle hem de ellerinde bulundurdukları görev ve yetkilerle oldukça etkili bir baskı grubu olduğu açıktır. Bu noktada bürokrasinin iktidar ve siyaset ilişkisini de dikkate almamız gerekmektedir. Eryılmaz'a göre, bürokratik grubun siyasetle yakın ilişkiler kurması halinde zaman içerisinde grup çıkarları oluşabilir. Bu durum da yavaş yavaş memurların kendi siyasi ve sosyal bağlarını geliştirerek kamu gücünü de belirli bir çıkar grubunun kamudaki temsilcisi gibi kullanmaları sonucunu doğurur.^[36] Öte yandan; eğer bürokrasi tarafsızlığını ve siyasete olan mesafesini koruyabilirse bu durumun o ülkenin demokrasisine büyük katkıları olacaktır. Eryılmaz, tarafsız bir bürokrasinin demokrasiye katkılarını üç noktada sıralamaktadır.^[37] Birinci olarak, bürokrasi eğer tarafsızlık, eşitlik ve kanunilik ilkelerine sıkı sıkıya bağlı bir şekilde faaliyet gösteriyorsa bu durum demokratik bir toplumda siyasi bozulmayı ve yolsuzluğu azaltır ve önler. Bürokrasi toplumdaki insanlara ayırım yapmadan eşit bir şekilde muamele ederek toplumdaki insanların yozlaşmasını engeller. Çünkü kanun önünde eşitlik ilkesine uygun hareket eden bürokrasi sayesinde vatandaşların siyasi referanslar bulmaları, rüşvet vermeleri, hemşerilik gibi bağlantılar bulmaları gerekmez. İkinci olarak, siyasetin halkoyuna dayanan iktidar paylaşımı ve siyasetin kendi içerisindeki partiye, ideolojiye bağlılık gibi dinamiklerinden bağımsız olarak bürokraside ve temelde kamu personel rejimi ve personelin istihdamında işe girme ve yükselmede rasyonel politikalar ve liyakat ilkelerine bağlı kalınması gerekir. Niteliğe önem verilen, liyakat ilkesine uygun olarak hem göreve almada hem de görevde yükselmede adaletsizlik yapılmayan bir bürokratik yapının bulunduğu ülkenin demokrasisi seviye atlar. Üçüncü olarak bir ülkede demokrasinin düzeyinin artırılabilmesi için ülkenin öncelikle refahının artması gerekir. Sağlam ve

[35] Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 323-324.

[36] Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 1. Baskı (İstanbul: Alfa Yayınevi, 2022), 109-110.

[37] Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 109, 110.

gelişmiş bir ekonomi ise yalnızca işini iyi bilen ve iyi yapan bir bürokratik mekanizma ile gerçekleşir. Eşitsizliklerin olduğu, tarafı davranan, liyakat ilkesine uyulmadığı için nitelsiz ve yeteneksiz personellerden oluşan bir bürokrasi ise ekonominin önünü tıkayacaktır.^[38]

Kamu görevlilerinin oluşturmuş olduğu topluluk hem sayı itibariyle hem görev ve yetkileri sebebiyle hem de baskı gruplarının tanımında yer aldığı üzere doğrudan siyasi iktidarı ele geçirme gibi bir amacı olmaması nedeniyle bir ülkedeki en önemli baskı gruplarından sayılabilir. Kamu görevlilerinin vatandaş olarak ifade hürriyetleri ve siyasi katılma haklarının olmasının yanı sıra aynı zamanda bir çalışan olarak sendika kurma ve üye olma gibi hakları da vardır. Buna karşılık kamu hizmeti alan halk ise kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken onlara karşı tarafsız, eşitlik ilkesine uygun ve adil bir şekilde davranmalarını beklemektedir. İşte bu sebeplerle; kamu görevlileri ile kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların hak ve menfaatleri çatışmaktadır. Bir yanda kamu görevlisinin düşünce, ifade hürriyeti ve siyasi katılma hakkını kullanabilmesini sağlayacak üyelik ve faaliyet hakları öte yanda tarafsız ve siyasetten uzak bir bürokrasinin demokrasiye sunacağı katkılar ve vatandaşın kamu hizmetinden eşit olarak elde etmesi beklenen menfaatler yer almaktadır. Bu durum da kamu görevlilerinin siyaset karşısında tutumlarının hangi hukuki çerçeveye oturtulması gerektiği tartışmasını doğurmaktadır.

V. KAMU GÖREVLİLERİNİN SİYASETLE İRTİBATLI HAKLARI

Kamu görevlilerinin aynı zamanda vatandaş olmaları nedeniyle sahip oldukları ve siyasi katılma hakkıyla ilintili haklarının başında sendika hakkı, seçme ve seçilme hakkı ile ifade özgürlüğü gelir. Kamu görevlilerinin meslekleri nedeniyle tâbi oldukları kanunlarda ise bu haklarına yönelik birtakım kısıtlamalar ve bu kısıtlamaların ihlali halinde uygulanacak disiplin cezaları öngörülmüştür.

A) KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKA HAKKI

Devletler, milli güvenliği ve kamu düzenini sağlamak ve kamu hizmetlerini görmek üzere çok miktarda personel istihdam etmek zorundadır. Yasama organının iradesinden çıkan kanunları uygulayan yürütme organının bu

[38] Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 110-112.

kararları ülkenin her tarafında uygulayabilmesini sağlayan kolları kamu görevlileridir. Kamu görevlilerinin, seçimle işbaşına gelen iktidara muhalif olması durumunda kasıtlı olarak veya yeni gelen iktidara muhalif olunmasa bile yürütme organının hedeflemiş olduğu hıza ayak uydurulamaması nedeniyle alınan birçok kararda bürokrasinin iş yavaşlatması, o işi yapmaması gibi sonuçlarla karşılaşılabilir.^[39] Baskı grupları her ne kadar teorik olarak; siyasi parti olmayan sivil toplum örgütleri olarak tanımlanabilecek olsa da ordu ve bürokrasi de atipik baskı grupları olarak değerlendirilmektedir. Ordu demokratik düzeyi düşük ülkelerde ciddi bir baskı grubu olmaktadır genel olarak bürokrasi ise hemen hemen her ülkede siyasi iktidarın görüşlerini ciddiye almak durumunda olduğu bir kesimdir.

Sendikalar ise demokratik devletlerde en önemli kitle baskı gruplarından biridir.^[40] Sendikacılık, mülkiyete dayanarak insanların hareket, emek ve zihin gücünü çalıştıran işverenlerle işçilerin mücadele etmesine imkan vermek üzere gerçekleştirilen örgütlü faaliyetlerdir. Sendikacılığın esas amacı çalışanlara daha yüksek ücret, daha elverişli çalışma koşulları, daha fazla boş vakit ve daha tatmin edici sosyal yaşantı sağlamaktır.^[41] Sendikacılık temelde işçinin ekonomik haklarını işverene karşı ilerletme amacı güder. Bununla birlikte, sendikalar çeşitli iş kollarındaki çok fazla işçiyi örgütleyebildiği için siyasi iktidara karşı da ciddi bir baskı grubu olarak ortaya çıkmaktadır ve bu örgütlü topluluklar siyasi partiler ile çeşitli etkileşimler içerisine de girebilmektedir.

Küreselleşme sürecinde teknolojik gelişmelerin artması ile beden gücüne dayanan sanayi sektörü karşısında hizmet sektörü hız kazanmıştır. Devlet memurlarının istihdam şekilleri de statüer istihdam şekillerinden biraz uzaklaşmaya başlamış ve daha esnek çalışma tipleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Avrupa ülkelerinde demokrasi seviyesinin de artması neticesinde memurların da örgütlenebilmesi ve sendikal haklarını elde edebilmesi mümkün olmuştur. Sendika hakkı sayesinde devlete karşı örgütlenebilen kamu görevlileri aynı zamanda hem devletin temsilcisi olarak kamu hizmeti görmektedirler hem de devlete karşı çalışan sıfatıyla bir mücadele içerisine girmektedirler. Devlet

[39] Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 264.

[40] Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, 305.

[41] Ali Ekrem Akartürk, *1995 Anayasa Değişikliği Işığında Memurların Sendikal Hakları*, 1. Baskı (İstanbul: Alkım Yayınları, 1998), 1.

karşısındaki bu yeni durum nedeniyle kamu görevlilerinin, sendikaların ve siyasi partilerin birbirleriyle ilişkisi daha farklı bir noktaya oturmuştur.^[42] Sendikaların siyasi partilerle irtibatı doktrinde Adnan Mahiroğulları tarafından iki kategori altında incelenmektedir.^[43] Geniş anlamda siyaset yapan sendikalar her türlü siyasi parti ile irtibat halinde olup, onların politikalarını etkilemeye çalışmaktadır.^[44] Farklı partilerden sendika üyesi adaylar çıkarmaya çalışmaktadır. Geniş anlamda siyaset yapan sendikaların en öncelikli amacı üyelerinin ekonomik menfaatini korumaktır^[45]. Buna karşılık dar anlamda siyaset yapan sendikalar ise bir siyasi parti ile karşılıklı etkileşim halinde veya bir siyasi partinin uzantısı olarak faaliyet göstermektedirler. Dar anlamda siyaset yapan sendikalar sadece kendi ekonomik çıkarları için değil iktisadi ve mesleki çıkarların dışındaki ülkede gündemde olan sorunlar nedeniyle de genel grev ve eylemler düzenlerler. Bir siyasi partiyi açıkça veya zımnen destekler ve bu siyasi partinin siyasi perspektifi çerçevesinde etkinlik ve eylemler düzenlerler.^[46] Türkiye’de de sendikaların siyasi partilerle yakın ilişki içerisinde olduğu ve siyasi iktidar karşısında bir baskı grubu olduğu yönündeki önermeye uygun olarak; yapılan istatistiki bir çalışmada memur sendikalarının üyelerinin siyasi görüşlerine göre o sendikaya üye oldukları görülmektedir.^[47]

Türkiye’de kamu görevlilerine de sendikacılık hakkı tanınmıştır. Kamu görevlilerinin sendikalarının amacı, kamu görevlilerinin ortak ekonomik ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesidir. Ekonomik ve

[42] Mehmet Merve Özaydın ve Ercan Han, “Sendika Üyesi Kamu Görevlilerinin Sendika-Siyaset İlişkisine Yönelik Yaklaşımları Üzerine Bir Alan Çalışması,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 19, no. 2 (2014): 57-73, 59.

[43] Adnan Mahiroğulları, “Sendika-Siyaset İlişkisinin Teorik Çerçevesi ve Günümüzdeki Düzeyi,” *Emek ve Toplum Dergisi* 1, no. 2 (2012): 12-13.

[44] Mahiroğulları, “Sendika-Siyaset İlişkisinin Teorik Çerçevesi,” 13.

[45] Mahiroğulları, “Sendika-Siyaset İlişkisinin Teorik Çerçevesi,” 13-14.

[46] Mahiroğulları, “Sendika-Siyaset İlişkisinin Teorik Çerçevesi,” 13-14.

[47] Özaydın ve Han, “Sendika Üyesi Kamu Görevlilerinin,” 66. Yapılan anket çalışmasına göre memur sendikalarından Türkiye Kamu-Sen %70 oranla milliyetçi üyelenden, Memur-Sen %80 oranında milliyetçi-muhafazakâr, KESK ise %80 oranında sosyal demokrat, sosyalist ve komünist üyelenden oluşmaktadır.

mesleki hak ve menfaatler açısından ise kamu görevlileri kanunla belirlenmiş olan hizmet kollarında örgütlenerek toplu görüşmeler ve toplu sözleşmeler yapmak suretiyle kendileri için daha elverişli anlaşmalar yapabilmektedir.^[48] 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre; devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri; kamu görevlileri sendikalarına üye olabilirler.

Sendikalar ile siyasi partilerin yakın irtibatını ve memurlara uygulanan siyaset yasağını beraber düşündüğümüz zaman bir takım hukuki uyumsuzlukların çıkabileceğini tahmin edebiliriz. Kamu görevlisi tarafından sendikal faaliyet olarak görülerek bir hak niteliğinde değerlendirildiği fiiller kamu kurum ve kuruluşlarının disiplin makamları tarafından mevzuatta kamu görevlilerine yasaklanmış olan fiiller kapsamında değerlendirilebilmektedir.^[49]

Bu noktada da yargı kararlarına yansıyan çeşitli hukuki ihtilaflar çıkmaktadır.

Danıştay kararına konu olan bir olayda, Iğdır'da sınıf öğretmeni olarak görev yapan davacı aynı zamanda Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası'nın Iğdır temsilcilik başkanıdır. DEHAP Iğdır İl Başkanlığı ise tertip ettiği bir halk toplantısına yazılı bir davetle adı geçen sendikanın temsilcilerini de davet etmiştir. Sendikanın il yönetim kurulu ise bir karar alarak davacının sendikayı temsilen bu toplantıya sendikal kimliğiyle beraber katılmasını kararlaştırmıştır. İdare ise davacının DEHAP'ın parti toplantısına katıldığını haber aldıktan sonra davacının 657 sayılı yasanın 125/D/o hükmünde

[48] M. Refik Korkusuz, "Ülkemizde Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı ve İçeriği", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 10-11, no. 12-15 (2006): 107.

[49] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin D-1 bendinde "Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak" ve D-o bendinde "Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak" kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiiller olarak tanımlanmıştır. Birinci fiil ayrımcılık yasağı kuralı içermekte iken ikinci fiil bir siyasi parti yararına veya zararına çalışmak fiilini içermektedir.

düzenlenen bir siyasi partinin yararına veya zararına çalışmak fiili işlendiği gerekçesiyle davacı hakkında kademe ilerlemesinin durdurulması kararı vermiştir. Olayın yargıya intikal etmesi üzerine de Danıştay, anayasa uyarınca kamu görevlilerinin de sendikal faaliyette bulunma hakkının bulunduğu ve sendikal faaliyet kapsamında toplumsal sorunlara ilişkin yapılan toplantılara katılmalarının bir suç veya disiplin suçu olarak telakki edilemeyeceği gerekçesiyle kademe ilerlemesinin durdurulması kararını hukuka aykırı bularak iptal etmiştir.^[50]

Danıştay aynı konudaki bir başka olayda da önceki paragrafta zikredilen çözümlü benimsenmiş ve aynı içtihadını sürdürmüştür. 2015 yılında Danıştay kararına konu olan olayda, Çevre Sağlığı Teknisyeni olarak görev yapan davacı, bir siyasi partinin toplantısına sendika şube başkanı sıfatıyla katılmış ve bu siyasi toplantıda tartışmalara da katılmıştır. İdare ise bu fiili nedeniyle 2 yıl süreyle kademe ilerlemesinin durdurulması kararı vermiştir. Sonuç olarak Danıştay, siyasi parti üyeliği bulunmayan kamu görevlilerinin salt bir siyasi partinin toplantısına katılmak nedeniyle 657 sayılı Kanun'un 125/D/o maddesinin hükmü uyarınca bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak disiplin suçunu işlemiş sayılmayacağına çünkü yasa koyucunun faaliyette bulunma ifadesiyle kastettiğinin bir toplantıya

[50] Danıştay, 12. Daire, E. 2007/2509, K. 2010/1244, 09.03.2010, "(...) Dava dosyasının incelenmesinde; Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası İğdır Temsilcilik Başkanı olan davacının, DEHAP İl Başkanlığı tarafından sendikaya gönderilen davet üzerine, anılan partinin yapacağı halk toplantısına katılmak suretiyle, 657 sayılı Yasanın 125/D/o maddesinde düzenlenen ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiiller arasında yer alan "herhangi bir siyasi partinin yararına ve zararına fiilen faaliyette bulunmak" fiilini işlediği gerekçesiyle bir yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırıldığı anlaşılmaktadır.

Olayda, DEHAP tarafından düzenlenen halk toplantısına anılan partinin sendikaya yaptığı davet üzerine, sendika yönetim kurulunun aldığı karar ile sendikal faaliyet kapsamında sendikal kimliği ile katılan davacının eyleminin, siyasi parti yararına veya zararına faaliyette bulunmak fiili kapsamında değerlendirilerek 657 sayılı Yasanın 125/D-o maddesi uyarınca tesis edilen işlemde; sendikaların toplumsal sorunlara ilişkin yapılan toplantılara katılması türünden faaliyetlerinin sendikal faaliyet kapsamında olması ve suç olarak değerlendirilmesine olanak bulunmaması karşısında hukuka uyarlık görülmemiştir." (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası)

katılmaktan öte faaliyetleri nitelediğine hükmetmiştir.^[51] Danıştay bu içtihadını halen devam ettirmektedir.^[52]

Kamu görevlisinin belirli bir sendikaya üye olmasının belirli bir terör örgütüne üye olduğu yönünde delil olarak değerlendirildiği yargılamalar geçmişte yaygın olarak gerçekleşmiştir. Anayasa Mahkemesi ise Bilal Celalettin Şaşmaz kararında; terör örgütünün nihai amacını bildiği ortaya konulamayan ve anayasada tanınan temel haklar kapsamında bulunan faaliyetlerinden biri olan sendika üyeliğinin de terör örgütü hiyerarşisi içerisinde gerçekleştirilmiş örgütsel faaliyetler olduğu ortaya konulamadan kamu görevlisinin terör örgütü üyeliği mahkumiyetinde sendika üyeliğinin

[51] Danıştay, 12. Daire, E. 2012/5570, K. 2015/6613, 08.12.2015, "(...) Uyuşmazlık, sendika şube başkanı olan kamu görevlisinin, bir siyasi parti temsilcisi tarafından organize edilen toplantıya davet üzerine ve şube kararıyla görevlendirilmesi nedeniyle katılmış olmasının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/D- (o) maddesi kapsamında "siyasi parti yararına fiilen faaliyette bulunmak" olarak nitelenmesinin hukuken mümkün olup olmadığına ilişkindir.

Bakılan olayda, söz konusu toplantıya sivil toplum örgütleri, odalar ve sendikaların davet edildiği, toplantı içeriğine ilişkin olarak ayrıntılı bir tespitin de bulunmadığı, disiplin cezasına dayanak soruşturmanın delege listesi şeklindeki listede imzası bulunan kamu görevlilerine ilişkin olarak siyasi parti üyeliği nedeniyle işlem yapılması istemini içeren il Jandarma Komutanlığı yazısı üzerine başlatılan sürecin devamı niteliğinde olduğu, soruşturma kapsamında bu listenin delege listesi değil söz konusu toplantıya katılanlara ilişkin katılımcı listesi olduğu ve imzası bulunan kamu görevlilerinin siyasi parti üyeliğinin de bulunmadığının anlaşıldığı, davacının salt bu toplantıya katılmasının siyasi parti yararına fiilen faaliyette bulunmak olarak nitelenmesi sonucunda dava konusu işlemin tesis edildiği anlaşılmaktadır.

Dava konusu işleme dayanak maddede yer alan "fiilen faaliyet" ibaresinden hareketle, yasa koyucunun bir toplantıya katılmanın ötesinde bir takım faaliyetleri cezalandırmayı amaçladığı sonucuna ulaşıldığından, salt siyasi parti toplantısına katılma eyleminin 657 sayılı Kanununun 125/D- (o) maddesi kapsamında değerlendirilmesine hukuken olanak bulunmamaktadır. Kaldı ki, siyasi parti yararına fiilen faaliyette bulunulduğuna ilişkin olarak yürütülen bir soruşturmada iddia edilen yararın ne şekilde sağlandığı hususunun da açık biçimde ortaya konulması gerektiği izahından varestedir. Nitekim Danıştay On ikinci Dairesinin 25.03.2014 tarihli ve E:2011/2492, K:2014/1959 sayılı kararı da bu yöndedir." (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası)

[52] Danıştay, 12. Daire, E. 2020/4814, K. 2021/2377, 26.4.2021. (Lexpera)

delil olarak değerlendirilmesini sendika hakkının ihlali niteliğinde olduğuna karar vermiştir.^[53]

Kamu görevlisinin sendika çağrısı üzerine sendika üyelerinin ortak ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatleri ile ilgili olmayan ve yasadışı içerikli toplantı ve gösteri yürüyüşüne katılması halinde bu fiilin bir siyasi parti lehine veya aleyhine faaliyette bulunmak fiilini oluşturduğundan bahisle uygulanan disiplin cezasını Danıştay hukuka uyarlı bulmuştur.^[54] Gerçekten

[53] AYM, *Bilal Celalettin Şaşmaz*, B. No: 2019/20791, 18/10/2022, “(...) d. Başvurunun Özel Hayata Saygı Hakkı ve Sendika Hakkı Yönünden Değerlendirilmesi

66. Derece mahkemeleri, başvuruçunun sendika üyeliğini ve bazı sohbet toplantılarına katılmasını örgüt üyeliğinin bir delili olarak kullanmıştır. Bu nedenle başvuruçunun özel hayata saygı hakkının ve sendika hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür (bkz. § 37). Örgütün nihai amacını bildiği ortaya konmayan (bkz. § 64) başvuruçunun bir sivil toplum hareketi olduğu zanni ile irtibat ve iltisak halinde olduğu örgütün düzenlediği sohbetlere katılmasının terör örgütüne üye olma suçundan cezalandırılmasında delil olarak kullanılması nedeniyle başvuruçunun özel hayata saygı hakkına (özel hayata saygı hakkına ilişkin değerlendirmeler için bkz. § 56); yine iltisak boyutunu aşarak örgütle organik bir bağ kurup hiyerarşisine dâhil olduğunu ispat etmeye yeterli örgütsel faaliyetlerin varlığı ile desteklenmeden (Yargıtay içtihadı için bkz. §§ 17, 18), FETÖ/PDY'ye müzahir bir sendikaya üye olmasının terör örgütüne üye olma suçundan cezalandırılmasında delil olarak kullanılması nedeniyle sendika hakkına (sendika hakkına ilişkin değerlendirmeler için bkz. § 57-58) müdahalede bulunulmuştur. (...)

68. İlk derece mahkemesi, örgütün nihai amacını bildiği ortaya konamayan (bkz. § 64) başvuruçunun temel hakları kapsamında bulunan faaliyetlerinin terör örgütü hiyerarşisi içerisinde gerçekleştirilmiş örgütsel faaliyetler olduğunu gösterememiş; böylece özel hayata saygı hakkı ile sendika hakkı üzerinde haksız bir caydırıcı etki oluşturmuştur (bkz. § 39). Bu bağlamda Mahkeme, başvuruçunun şikâyete konu eylemlerinin mahkûmiyet hükmünde delil olarak kullanılmasının zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığını ilgili ve yeterli bir gerekçe ile gösterememiştir.

69. Açıklanan gerekçelerle başvuruçunun özel hayata saygı hakkı ile sendika hakkına yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Somut başvuruda, Anayasa'nın 20. ve 51. maddelerinin ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir. (...)" (anayasa.gov.tr).

[54] Danıştay, 12. Daire, E. 2020/5096, K. 2021/1399, 17.3.2021. “(...) gösterinin ve basın açıklamasının, sendika üyelerinin ortak ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatlerini koruyacak nitelikte bir eylem kapsamında olmadığı, böyle bir organizasyona dair alınan sendika kararı sonucu yapılan eylemin demokratik toplumda korunması gereken bir fiil olarak görülemeyeceği, bu bakımdan sendikal faaliyet

de sendikacılık faaliyetinin yasadışı faaliyetlere bir zemini yapılmaması ve bu yönde kötü niyetli faaliyetlere yargı düzeninin müsaade etmemesi gerekir. Bununla birlikte Danıştay'ın bu içtihadının sendikaların, üyelerinin hak ve menfaatleri dışında hiçbir alanda toplantı ve gösteri yürüyüşü yapamayacakları yönünde anlamamak gerekir. Kanaatimce toplantı ve gösteri yürüyüşü içerik ve tatbik edilme şekli nedeniyle açıkça yasadışı bir nitelik taşımadığı müddetçe hak ve özgürlükler kapsamında değerlendirilmesi demokratik toplum düzeninin gerekliliklerine daha uygun olacaktır.

Öğretmenlerin, ifa ettikleri görev gereği öğrencilerle doğrudan ilişki içerisinde ve sınıfta otorite olması ve öğretmenlerin söylemlerinin öğrenciler nezdinde büyük ağırlık taşıması nedeniyle sendikal haklarının ve sınıfta ders ortamında ifade özgürlüklerinin diğer kamu görevlilerine göre bir nebze daha kısıtlı olduğu kabul edilmektedir. Örneğin; sendika kararı doğrultusunda ders müfredatı dışına çıkararak ve aynı zamanda devletin eğitim dili alanındaki politikalarına ve belirlediği esaslara aykırı olarak ana dilinde eğitim verilmesi gerektiğine yönelik ideolojik anlatımlarda bulunulması üzerine verilen disiplin cezası Anayasa Mahkemesi tarafından sendika hakkı veya ifade özgürlüğünün ihlali niteliğinde görülmemiştir.^[55]

özrüne dayanamayacağı açık olduğundan davacının herhangi bir siyasi parti lehine veya aleyhine faaliyette bulunmak fiilini işlediğinden bahisle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. (...)" (Lexpera)

- [55] Anayasa Mahkemesi, *Abdulcebbar Tekin ve Diğerleri*, B. No:2018/561, 14/4/2022, "(...) 63. Bu bağlamda öğretmenlerin görevlerini yerine getirirken hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamayacakları, bu eylemlere katılmayacakları belirlenmiştir. Mevcut başvuruda öğretmen olan başvurucular, görevleri esnasında müfredatta yer almayan bir konuyu -üstelik devletin bu alandaki politikalarına ve belirlediği esaslara aykırı olarak- derste işlemek suretiyle dile getirmiştir. İdari ve yargısal makamlarca bu eylem biçiminin kamu görevlilerinin tarafsızlığı ve devlete bağlılığıyla bağdaşmadığı değerlendirilmiştir. Ana dilinde eğitim taleplerine ilişkin görüşlerini dile getirme yöntemi olarak seçtikleri başvuruya konu eylemin öğretmen olan başvuruculara yüklenen sağduyu ve ihtiyat yükümlülüğüne aykırı görülmesinin meşru olduğu değerlendirilmiştir. Başvurucuların bahse konu eylem sırasında açıkladıkları yorumların öğrencileri üzerindeki potansiyel etkisi de gözönüne alındığında kamusal hizmetlerin düzgün bir şekilde işlemesi ve sürekliliğinin sağlanması bakımından başvurucuların müfredat dışına çıkmaları nedeniyle verilen disiplin cezalarının onların demokrasiye katılımını ve düşüncelerini özgürce dile getirmelerini engelleyici veya önemli ölçüde zorlaştırarak etkisini ortadan kaldıracak

1- Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı

İşçilerin işverenlere karşı yapmış oldukları talepleri kabul ettirebilmek için grev gibi bir araçları vardır. Kamu görevlilerinin grev yapma hakkı açık olarak anayasa veya kanun hükmüyle tanınmamıştır. Başbakanlık'ın 2010 yılında yapmış olduğu 'Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Haklar Çalıştayı'nda da kamu görevlilerine grev hakkının birçok Avrupa ülkesinde de tanınmamış olduğu gerekçesiyle mesafeli yaklaşmıştır.^[56]

AİHM'ne göre; sendika özgürlüğü ilkesinin bazı kamu çalışanları açısından grev yapma hakkına yasak getirilmesi ile uyumlu olmasına rağmen, bu sınırlandırma tüm kamu görevlilerine veya Devlet tarafından işletilen ticari ya da endüstriyel işletmelerin çalışanlarına uygulanamaz.^[57]

Kamu görevlilerinin, sendikalarının çağrısı uyarınca grev yapması konusunda Anayasa Mahkemesi hak temelli bir bakış açısıyla karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi; Selda Demir Taze kararı ile memurların sendika kararıyla işe gitmemesinin sendikal hak olduğu ve bu hakkı sınırlamaya yönelik en küçük müdahalenin dahi hak ihlali olduğu sonucuna varmıştır. Böylece memurların grev hakkı konusunda açık olarak herhangi bir mevzuat hükmü olmasa da güçlü bir içtihat oluşmuştur.^[58] Anayasa Mahkemesi'nin

mahiyette olmadığı da gözetildiğinde demokratik toplumda zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaca karşılık geldiği sonucuna ulaşılmıştır.

64. Somut olayda başvurularda yüklenen külfeti dengeleyici mekanizmaların bulunduğu da görülmektedir. Sendikaların demokratik hayatın yaşamsal bir unsuru olarak kamuoyuna ve kamusal yetki kullanan kişilere seslerini duyurmak ve taleplerini dile getirmek için sayısız fırsatı bulunmaktadır. Söz konusu sonucun ağırlaşmasında daha farklı yöntemlerle kamuoyunun yönlendirilmesi ve devlet gücü kullanan kişi ve kurumların etkilenmesi mümkün iken müfredat dışına çıkarak ders işleme biçiminde öğrencileri doğrudan etkileyen bir yöntemi benimseyen sendikaların ve sendika kararları doğrultusunda hareket eden başvuruluların payının büyük olduğu değerlendirilmiştir (benzer değerlendirmeler için bkz. Ahmet Parmaksız, § 91)." (anayasa.gov.tr).

[56] T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, *Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Haklar Çalıştayı*, Abant 9-11 Şubat 2010, 1. Baskı (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 2010), 23.

[57] AİHM, *Enerji Yapı-Yol Sen/Türkiye*, B. No: 68959/01, 21/4/2009.

[58] Anayasa Mahkemesi, *Selda Demir Taze*, B. No: 2014/7668, 10/06/2015, "(...) Başvurucu, EĞİTİM SEN'in düzenlediği söz konusu işe gelmeme eylemine katılımı

bu kararından bir ay sonra da Danıştay bu içtihadı uygun bir şekilde karar vermiştir. Danıştay kararına konu olan olayda bir sınıf öğretmeni, üyesi olduğu sendikanın çağrısına uyarak bir gün iş bırakma eylemi yapmıştır. İdarenin vermiş olduğu kınama cezası ise Danıştay tarafından; verilen cezaların, sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşru grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir nitelik taşıdığı, öğretmenlere verilen disiplin cezasının “acil bir sosyal ihtiyaca” tekabül etmediği ve bu sebeple “demokratik bir toplumda gerekli” olmadığı ve bu nedenle sendika üyelerinin gösteri yapma özgürlüğünü etkili bir şekilde kullanma haklarının orantısız olarak çiğnendiği gerekçesiyle iptal edilmiştir.^[59] Bir başka kararda da Danıştay sendikanın kararı üzerine gerçekleştirilen grev uyarınca iki gün okula gitmeyen ve ders işlemeyen öğretmene verilen aylıktan kesme cezasının iptalini onamıştır.^[60]

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatlarına göre; kamu görevlilerinin üyesi oldukları sendikanın ve sendikanın bağlı olduğu konfederasyonun aldığı kararlar uyarınca gerçekleşen göreve gelmeme eylemlerinin sendikal faaliyet kapsamında bir fiil olarak kabulü gerekmektedir ve bu eylemler özürsüz olarak göreve gelmemek disiplin suçu olarak değerlendirilemeyeceklerdir.^[61]

nedeniyle kınama cezası ile cezalandırılmıştır. Gerek idarenin olağan uygulamasında ve gerekse de idari yargının yerleşmiş içtihatlarında, başvuru konusu olayda olduğu gibi sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi halinde kişinin mazeret iznini kullandığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamaktadır. Ne var ki sendika üyelerinin sendikal faaliyet kapsamında işe gelmemeleri halinde mazeret izinli sayılacakları yönündeki yerleşik hale gelen idari yargı içtihatlarına rağmen, idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak hareket etmesini sağlayacak mevzuat düzenlemeleri bulunmamaktadır. Bu sebeple mevcut başvurudaki gibi durumlarda sendika hakkını kullanan kişilerin disiplin soruşturması tehdidi altında kaldıklarını belirtmek gerekir.” (anayasa.gov.tr).

[59] Danıştay, 12. Daire, E. 2012/10829, K. 2016/345, 28.1.2016.

[60] Danıştay, 12. Daire, E. 2018/2406, K. 2021/1395, 17.3.2021. Aynı yönde, Danıştay, 12. Daire, E. 2017/1255, K. 2020/163, 15.1.2020.

[61] Anayasa Mahkemesi, *Nuri Duyan ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası*, B. 2019/23371, 11.5.2023, “(...) 14. Anayasa Mahkemesi Dilek Kaya kararında başvuru konusu ile aynı sendika kararından kaynaklı olarak göreve gitmeyen başvurucuya yapılan aylıktan kesme disiplin cezası şeklindeki müdahaleyi örgütlenme özgürlüğü yönünden incelemiştir. Buna göre eylemin ülkenin iç siyasetine ilişkin sosyo-politik

B) KAMU GÖREVLİLERİNİN SEÇİMLERDE ADAY OLMASI

Demokratik ülkelerde seçme ve seçilme hakkı ayırım yapılmadan bütün vatandaşlara tanınmıştır. Seçme ve seçilme hakkına getirilen ilk sınırlama yaş sınırıdır. Ülkemizde seçme ve seçilme hakkının kullanılabilmesi için 18 yaşını doldurma şartı aranmaktadır. Yaş sınırı herkesin zaman geçtikçe tamamlayabileceği bir husus olduğu için bir ayrımcılık oluşturmaz. Ayrıca seçilme hakkının diğer birtakım sınırları olarak en az ilkokul mezunu olmak, askerlikle ilişkisi olmamak, kısıtlı olmamak ve anayasada sayılan suç tiplerinden mahkûm olmamak şartları öngörülmüştür.

Anayasanın 76. maddesinin 3. fıkrasına göre; *“Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.”* Anayasanın görevlerinden çekilmedikçe aday olamayacaklarını hükme bağladığı kamu görevlileri listesi oldukça kapsamlıdır. Çünkü hem özel kanunlarına tâbi olan hakimler, savcılar ve yargı organı mensuplarını, Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarını, yükseköğretim üyelerini ve YÖK üyelerini hem de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tâbi olan kamu görevlilerinden işçi niteliği taşımayan bütün kamu görevlilerini seçimlerde aday olabilmek için görevden çekilme şartına bağlamıştır. Devlet Memurları Kanunu’nda da işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri memurlar ve sözleşmeli personel olarak sayılmıştır.^[62] Mezkûr hüküm uyarınca Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan bu iki istihdam türüne göre çalışan kamu görevlileri seçimlerde

unsurların ağırlıkta olduğu bir amaca ilişkin olduğunu belirterek sendika üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatleriyle doğrudan ilgili olmayan ve politik yönü ağır basan bir amaçla işe gitmemek şeklinde bir eylemin yol açacağı sonuçlara devlet idaresinin ve toplumun katlanmasını gerektiren bir sebep bulunmadığını değerlendirmiş, örgütlenme özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar vermiştir (Dilek Kaya, §§ 62-64). Buna göre başvuru konusu müdahalenin de aynı sendika kararının uygulanmasından kaynaklandığı anlaşıldığından bahse konu kararda açıklanan ilkelerden ve ulaşılan sonuçtan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.”

[62] Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Hüseyin Melih Çakır ve Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, 8. Baskı (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020), 265-266.

aday olabilmek için görevden çekilmek zorunda kalacaklardır. Ancak kamu sektöründe iş akdine göre çalışan işçiler ise aday olabilmek için çekilmek zorunda olmayacaklardır. Doktrindeki bir görüşe göre, aday olmak isteyen kamu görevlilerine getirilen, esasında istifa etme anlamına gelen görevden çekilme zorunluluğu kaldırılmalı ve eğer kamu görevlisinin, kamu görevinin verdiği imkân ve yetkilerden yararlanması istenilmiyorsa ücretli ve ücretsiz izin alması şartına bağlanmalıdır. Eğer kamu görevlisi seçilir ise de kamu görevi ile seçildiği görev arasında tercihinin imkân verilmelidir.^[63]

Türkiye’de tarihsel olarak, seçimlerde aday olabilmek için meslekten istifa etme veya çekilme zorunluluğunun giderek bu kadar kapsamlı bir hale gelmesi 1982 Anayasası ile mümkün olmuştur. Türk anayasacılık tarihinde ilk anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi’de seçimlerde aday olmak isteyen kamu görevlileri için görevden ayrılmak yönünde bir şart yer almamıştır. 1924 Anayasası ile başta ordu mensupları olmak üzere kamu görevlilerinin seçimlerde adaylığı çeşitli şartlara bağlanmaya başlamıştır. 1924 Anayasası döneminde 320 sayılı Kanun’un 11. maddesine göre; öğretmenler hariç merkezden atanan bütün memurlar, hakimler, savcılar, müftüler ve belediye başkanları, seçimlerin başlamasından 2 ay önce istifa etmedikçe aday olamazlar.^[64] 1961 Anayasası istisnai durumlar hariç olmak üzere seçimlerde aday olmanın memuriyetten ayrılma şartına bağlanamayacağını ancak seçildikten sonra milletvekilliği, belediye başkanlığı ile memuriyet arasında seçim yapılması gerektiğini hükme bağlamıştır.^[65]

Meslekten çekilmiş sayılma kamu görevlisinin çekilme dilekçesini vermesiyle değil idare tarafından işlemin tamamlanmasıyla olur. Kanun uyarınca belirli bir süre önceden görevden çekilmeyenler aday gösterilemez ve aday olamazlar. Ancak meslekten çekilme zorunluluğu olmasına rağmen meslekten çekilmeden seçimlerde aday olan ve seçimi kazanan kamu görevlileri seçilmiş oldukları görevi ifa edebilirler. Yüksek Seçim Kurulu kararlarına göre, görevden çekilmemek seçilme ehliyetini ortadan kaldırmaz ve kamu

[63] Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 5. Baskı (Konya: Mimoza Yayıncılık, 2009), 209.

[64] Ayhan Döner, “Geçmişten Günümüze Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Seçimlerde Adaylığı,” *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi* 58, no. 4 (2009): 746.

[65] Döner, “Kamu Görevlilerinin Seçimlerde Adaylığı,” 773.

düzenini ilgilendiren bir husus da değildir.^[66] Bununla birlikte kamu görevlisinin görevden çekilmesi ve seçimde aday olması kendisi hakkında disiplin cezası verilmesine sebep olabilir. Bu husus özellikle aday gösterilmeme veya seçilememeye durumunda önem kazanacaktır.

Seçimlerde aday olmak üzere görevden çekilen bir kamu görevlisinin adayı olmak istediği siyasi parti tarafından aday gösterilmemesi veya aday gösterilse bile yapılan seçimlerde milletvekili, belediye başkanı, belediye meclisi üyesi seçilememesi mümkündür. Aday gösterilmemesi veya seçilememeye ihtimalinde kamu görevlisinin görevine dönebilmesi kanun hükmü uyarınca mümkün kılınmıştır. 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un ek 7. maddesi uyarınca, hakim, savcılar ve yargı organı mensupları ile subay ve astsubaylar seçimde aday olabilmek için meslekten çekildiklerinde eğer aday (ve aday adayı) olamazlarsa eski mesleklerine geri dönemezler.^[67]

Kamu görevlisi iken, görevden çekilen ve aday olduğu göreve seçilen ve daha sonra görev süresinin bitmesiyle veya seçimlerinin yenilenmesiyle veya istifa ederek görevinden ayrılan kişilerin çekilmiş oldukları kamu görevine geri dönebilme ihtimali çeşitli durumlarda mevcuttur. Öncelikle öğretim üyeleri 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 60. maddesi uyarınca daha önce görev yaptıkları yükseköğretim kurumuna kadro koşulu aranmaksızın geri dönebilirler.^[68] 657 sayılı DMK'nun 92. maddesine göre ise; memurlar

[66] Aktaran: Cemil Kaya, "Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi", *GÜHFD* 8, no. 1-2 (2004): 309; Yüksek Seçim Kurulu, Karar No: 102, YSK Kararları, 1995-1996-1997 Yılları, Ankara, 1999, 237-238.

[67] 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un ek 7. maddesine göre; "*Yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar ile Subay ve Astsubaylar hariç olmak üzere; milletvekili ve mahalli idareler genel ve ara seçimlerinde aday ve aday adayı olan Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri halinde, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde müracaat etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilirler.*"

[68] 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 60. maddesi

"Kurumlara dönüş:

Madde 60 –

çekildikleri göreve ayrıldıkları sınıfta boş kadro bulunmak ve sınıfın niteliklerini taşımak şartıyla aynı kadroya veya diğer bir sınıfta eşit derecedeki bir kadroya atanabilirler. Memurlar açısından göreve geri dönebilmek öncelikle boş kadro bulunmasına, memurluk niteliğinin halen taşınmasına ve idarenin takdir yetkisine bırakılmıştır. Bununla birlikte idarenin takdir yetkisi Danıştay kararları uyarınca mutlak ve sınırsız bir yetki olmayıp, kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleriyle sınırlı olup yargı denetimine tâbidir.^[69] Bu sebeple, göreve dönmek isteyen kişi memurluk niteliklerini taşıyorsa ve boş kadro mevcut ise idarenin kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleri aksi bir kararı gerektirmiyorsa bu kişinin memurluğa yeniden atanması gerekir. Öte yandan söz konusu kanun hükmü sözleşmeli personel ve geçici personel hakkında geri dönmeye ilişkin bir hüküm getirmemiştir. Hakimler, savcılar ve yargı organı mensupları ise 2005 yılında yukarıda zikredilen 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un ek 7. maddesine; aday olmak için görevden seçilen yargı organı mensuplarının

a. (Değişik: 1/11/1990-3676/1 md.) Bir süre öğretim üyesi olarak çalıştıktan sonra Cumhurbaşkanlığı yardımcılarına, bakanlığa veya Yasama Organı Üyeliğine seçilenler, bu görevlerde geçirdikleri süreler hesaba katılmak ve buna göre aylık dereceleri yükseltmek, meslek unvan ve sıfatlarını kazanma ile ilgili hükümler saklı kalmak şartıyla başvurmaları halinde bu Kanun hükümlerine göre ayrıldıkları yükseköğretim kurumuna kadro koşulu aranmaksızın dönerler.(3)

(Ek bent: 17/9/2004-5234/2 md.) Bunlardan emekli iken yüksek öğretim kurumlarına dönenlerin veya yüksek öğretim kurumlarına döndükten sonra emekliliğe hak kazanıp emekli olanların emekli aylıkları kesilmez. (Mülga ikinci cümle: 18/6/2017-7033/17 md.) (...)

b. (Değişik: 1/11/1990-3676/1 md.) Yükseköğretim kurumlarından, mahkeme veya disiplin kararları ile çıkarılanlar hariç olmak üzere herhangi bir nedenle kendi isteği ile ayrılan öğretim üyeleri başvuruları üzerine bu Kanun hükümleri çerçevesinde kadro koşulu aranmaksızın tekrar ayrıldıkları yükseköğretim kurumlarına dönebilirler.

c. (Ek: 14/4/1982-2653/5 md.) Yükseköğretim Kurulu veya Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeliklerine, rektör ve dekanlıklara yükseköğretim kurumları ile bir kamu görevinde iken seçilenlerden, süresinin tamamlayarak yeniden seçilmemeleri sebebiyle ayrılanların, bu görevlerinde geçirdikleri süreler hesaba katılmak ve buna göre aylık ve dereceleri yükseltmek suretiyle meslek, unvan ve sıfatları dikkate alınarak ayrıldıkları tarihten itibaren kendi kurumlarına boş kadro koşulu aranmaksızın dönüşleri yapılır.”

[69] Kaya, “Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi,” 322.

aday olamama veya seçilememe halinde mesleğe geri dönememe hükmünün eklenmesinden önce Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 40. maddesinde sayılan kendi istekleriyle veya emekli olarak görevden çekilen hakim ve savcıların mesleğe kabulde aranan şartları kaybetmemiş olmak şartıyla Hakimler ve Savcılar Kurulu(HSK) kararı üzerine geri dönebileceklerine ilişkin hükme dayanarak göreve başvurmaktaydılar. HSK'nın milletvekilliği görevi bittikten sonra göreve geri dönmek üzere başvuran kişinin talebini reddetmesi üzerine açılan davada Danıştay, milletvekili seçilen kişinin hakimlik ve savcılık görevinin gerektirdiği tarafsızlığını şüpheye düşüren bir durum olduğu için ret işlemini iptal etmemiştir.^[70] 2005 tarihli değişiklik üzerine aday olamayan veya seçilemeyen hakim, savcı veya yargı organı mensubunun göreve geri dönemeyeceği hükmünü göz önünde bulundurduğumuzda milletvekili veya belediye başkanı olarak yıllarca görev yapan ve siyasetçilerle irtibat halinde bulunan meslek mensuplarının hakimlik ve savcılığa geri dönemeyeceklerini evleviyetle kabul etmemiz gerekmektedir.

Doktrinde Cemil Kaya, kamu görevlilerinin seçimlerde aday olabilmek için görevden çekilme zorunluluğunun esasında istifayla eşit olduğunu söylemektedir. Çünkü her ne kadar ismi çekilme olsa da mevcut kadrosu boşaltılmakta ve göreve geri dönmek istediğinde yeniden atama yapılması gerekmektedir. Kaya'ya göre; aday olabilmek için çekilme şartı konulması kamu görevlisinin bu süre içerisinde maaş alamaması sonucunu doğurmaktadır. Seçilememe sonucunda veya görev yapsa bile daha sonra geri dönmek istediğinde idarenin o kişiyi göreve yeniden atamak hususunda takdir yetkisine sahip olması kamu görevlilerini güvencesiz bir konuma düşürmektedir. Bu sebeplerle kamu görevlileri seçilme haklarını gereği gibi kullanamamakta ve en demokratik haklarından bir tanesini kullanmakta çekinmektedirler.^[71]

C) KAMU GÖREVLİLERİNİN İFADE HÜRRİYETİ

İfade hürriyetini kişilerin dış dünyadaki bilgi, veri ve fikirlere ulaşabilme; bu bilgi, veri ve fikirlerden yararlanarak kendi düşünce ve kanaatlerini oluşturabilme; bu edinilmiş olan düşünce ve kanaatleri ise iradi olarak dışarı

[70] Danıştay 1. Daire, E. 1983/27, K. 1983/40, 23.02.1983. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası)

[71] Kaya, "Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi," 323-324.

vrabilme ve yayabilme veya tam tersine istenilmediği takdirde fikirlerini açıklamaya zorlanamama olarak tanımlayabiliriz.^[72] Görüleceği üzere düşünce ve ifade hürriyetinin üç temel unsuru vardır: düşüncelere ve bilgilere ulaşabilme hakkı, düşüncelerinden ötürü kınanmama hakkı, düşüncelerini açıklama, yayma, başkalarına aşılama hakkı.^[73] Düşünce özgürlüğü mutlak olup olağanüstü dönemlerde bile kısıtlanamaz. Buna koşut olarak totaliter devletler dışındaki devletlerde düşünceleri açıklamaya zorlamak veya belirli bir yönde düşünmeye zorlamak söz konusu olamaz, aksinin gerçekleşmesi halinde çok ciddi bir anayasaya ve hukuka aykırılıktan bahsedilebilir.^[74]

Anayasanın 25. maddesine göre; “Herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir. Her ne sebep ve amaçla olursa olsun kimse, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; düşünce ve kanaatleri sebebiyle kınanamaz ve suçlanamaz.” 26. maddesine göre de; “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.”

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 10. maddesinde de ifade özgürlüğü ve sınırları şu şekilde belirlenmiştir:

“Herkes görüşlerini açıklama ve anlatım özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kanaat özgürlüğü ile kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir almak ve vermek özgürlüğünü de içerir. Bu madde, devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine bağlı tutmalarına engel değildir. Kullanılması görev ve sorumluluk yükleyen bu özgürlükler, demokratik bir toplumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün veya kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması veya yargı gücünün otorite ve tarafsızlığının sağlanması için yasayla öngörülen bazı biçim koşullarına, sınırlamalara ve yaptırımlara bağlanabilir.”

[72] Ali Okumuş, *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Işığında Türkiye’de İfade Hürriyeti*, 1. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2007), 36-37.

[73] Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*, 21. Baskı (İstanbul: Beta Yayınevi, 2023), 163.

[74] Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 163-164.

Kamu görevlileri içinde buldukları statüleri gereği bir takım yasak ve yükümlülüklerle tabidir. Anayasaya ve devlete sadakat yükümlülüğü, görevlerini yerine getirirken tarafsız davranma yükümlülüğü, basına bilgi veya demeç verme yasağı gibi ifade özgürlüğüyle ilgili kısıtlamalara tabidirler. Vatandaşlar ise anayasada öngörülen temel hak ve özgürlükleri serbestçe kullanma hakkına sahiptir. Görüleceği üzere kamu görevlilerinin ifade hürriyeti, diğer vatandaşlara göre daha fazla sınırlandırılmıştır.

1- Kamu Görevlilerinin Tarafsızlığı ve Devlete Sadakat Yükümlülüğü

Demokrasinin bir yönetim biçimi olduğu devletlerde düşünce ve ifade hürriyetinin özel bir anlamı vardır. Çünkü vatandaşlar siyasi katılma haklarını düşünce ve ifade hürriyeti ile kullanırlar. Bir bakıma, oy vermeyi de bir düşüncenin ifade edilme biçimi olarak yorumlayabiliriz. Demokrasinin temel mantığı gereği farklı düşünce ve fikirler ifade edilir, farklı fikirlerdeki insanlar seçimlerde aday olur ve seçmenler de kendi düşünce ve kanaatleri doğrultusunda oy haklarını kullanırlar. Düşünce ve ifade hürriyetinin demokrasiler için vazgeçilemez bir hak olmasına karşılık bu hak mutlak bir hak değildir. Bireyi, kamuyu veya devleti korumak amacıyla bu hakka kısıtlamalar getirilebilir. Örneğin kanunlarla, kamu görevlileri için diğer vatandaşların ifade özgürlüğünden daha dar bir ifade özgürlüğü çerçevesi çizilmiştir. Kamu görevlisi devletin bir personeli olarak devlete sadakat yükümlülüğü ile bağlıken bir vatandaş olarak da ifade hürriyetine ve devleti ve idareyi eleştirme hakkına sahiptir. Bir kamu görevlisinin vatandaş olma niteliği ön planda tutulursa o da diğer bütün vatandaşlar gibi haklarını kullanabilir. Buna karşılık kamu görevlisi olma niteliği ön planda tutulursa devlete sadakat yükümlülüğü ve kamu hizmetini sunmada tarafsız davranma ilkesi çerçevesinde tarafsız olması veya öyle davranması ve hatta devletin ideolojik tercihleri doğrultusunda hareket etmesi gerekecektir.^[75]

Devlet Memurları Kanunu'nun 6. maddesine göre, devlet memurunun öncelikle anayasaya ve kanunlara sadakat yükümlülüğü vardır.^[76] Devlet

[75] Nur Karan, "İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Devlet Memurlarının Siyasal İfade Özgürlüğü," (bildiri Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir 4-5 Nisan 2003,) 1. Baskı, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2004), 111.

[76] Danıştay, 2. Daire, E. 2017/553, K. 2020/2088, 7.7.2020.

memuru göreve başlarken yemin etmeli ve bu yemin metnini imzalamalıdır.^[77] Memurun anayasada ifadesini bulan şekliyle Türk milliyetçiliğine sadık olma ve hatta anayasada belirtilen temel ilkelerden milli, demokratik, laik, hukuk devleti ilkelerini benimsemesi bunları davranışlarına yansıtması beklenmektedir. Ayrıca yemin metninde memur, anayasa ve yasa hükümlerini millet hizmeti sırasında uygularken eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri doğrultusunda uygulayacağına da yemin etmektedir. Yani kamu görevlisinin tarafsızlık ve eşitlik ilkeleriyle hareket etmesi salt bir idare hukuku ilkesi olmayıp, kanun hükmüyle öngörülen ve memurun göreve başlarken de öyle davranmaya yemin ettiği ilkelerdir. Devlet Memurları Kanunu tarafsızlık ve devlete bağlılık başlıklı 7. maddesiyle de kamu görevlilerinin devlete sadakat yükümlülüğünü genişletmektedir. Mezkur kanunun 15. maddesinde ise bir idarenin basına demeç verme konusunda yetkili makamı dışında kamu görevlilerinin basına, haber ajanslarına, radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremeyeceği belirtilmiştir. Kamu görevlisinin devlete sadakat yükümlülüğü, yemin etme zorunluluğu, bilgi ve demeç verme yasağı ve diğer muhtelif siyaset yapma yasakları kamu görevlisinin ifade özgürlüğünü sınırlamaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne göre; Demokratik bir toplumda bulunan kamu görevlilerinin vazifelerinin hükümetin faaliyetlerini yerine

[77] Devlet Memurları Kanunu

Sadakat:

Madde 6 – (Değişik: 12/5/1982–2670/1 md.)

“Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatla bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatla uygulamak zorundadırlar. Devlet memurları bu hususu “Asli Devlet Memurluğuna” atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirtirler ve özlük dosyalarına konulacak aşağıdaki “Yemin Belgesi” ni imzalayarak göreve başlarlar.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk İnkılap ve İlkelerine, Anayasada ifadesi bulunan Türk Milliyetçiliğine sadakatla bağlı kalacağıma; Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını milletin hizmetinde olarak tarafsız ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak uygulayacağıma; Türk Milletinin milli, ahlaki, insani, manevi ve kültürel değerlerini benimseyip, koruyup bunları geliştirmek için çalışacağıma; insan haklarına ve Anayasanın temel ilkelerine dayanan milli, demokratik, laik, bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilerek, bunları davranış halinde göstereceğime namusum ve şerefim üzerine yemin ederim.”

getirirken yardım etme olması nedeniyle bağlılık ve sadakat bu görevliler için özel bir önem taşımaktadır.^[78] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Kosiek/Almanya ve Glasenapp/Almanya kararlarına göre, devletin kamu görevine alırken anayasaya sadakat metni imzalatması veya yemin ettirmesi ifade özgürlüğünü ihlal etmemektedir. Almanya'da gerçekleşen iki ayrı olayda aday memur statüsündeki iki kamu görevlisinin yemin metnine aykırı davrandıkları gerekçesiyle görevlerine son verilmesi hukuka aykırı bulunmamıştır.^[79]

2- Kamu Görevlilerinin İfade Hürriyetine Getirilen Kısıtlamalar

Anayasanın 26. maddesinin 2. fıkrasında ifade hürriyetinin genel sınırlama sebepleri öngörülmüştür. Bu hükümde milli güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, cumhuriyetin temel nitelikleri ve Devletin bütünlüğü, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, devlet sırlarının açıklanmasının engellenmesi, başkalarının şöhret, özel hayat ve meslek sırlarıyla ilgili konularda hak ihlalinin önlenmesi ve yargılama görevinin gereği gibi yerine getirilebilmesi amaçlarıyla ifade hürriyetinin sınırlandırılabilceği belirtilmiştir. Bu sebepler kamu görevlilerinin vatandaş olma sıfatıyla tüm vatandaşlar gibi ifade hürriyetinin kısıtlanabileceği genel sebeplerdir. Anayasada kamu görevlilerinin ifade hürriyetini özel olarak sınırlayabilmeye imkan veren bir sebep öngörülmemiştir. Bununla birlikte 68. maddede siyasi partiye üye olma ve siyasi faaliyette bulunma yasağı öngörülmüştür.

Devlet Memurları Kanunu'nda kamu görevlilerinin ifade hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran yasaklamalar vardır. Basına bilgi ve demeç verme yasağı, ayrımcılık yasağı, siyasi parti lehine veya aleyhine çalışma yasağı, iş yavaşlatma ve grev yasağı, siyasi amaçlı bildiri, afiş basma veya dağıtma yasağı, siyasi partiye üye olma yasağı, Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanun'a muhalefet sonucu doğuracak beyanlarda bulunmama yasağı mezkur kanunda sayılan kısıtlamalardır.^[80] Anayasada ifade

[78] AİHM, *Slovakya Cumhuriyeti Polis Sendikası ve Diğerleri/Slovakya*, B. No: 11828/08, 25/9/2012, § 57.

[79] AİHM, *Kosiek/Almanya*, B. No: 9704/82, 28/08/1986; AİHM, *Glasenapp/Almanya*, B. No: 9228/80, 28/08/1986.

[80] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 6-16. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

hürriyetinin kamu görevlileri açısından özel olarak sınırlandırma sebebi öngörülmediği için DMK’nda yer alan çok fazla sayıdaki kısıtlamanın anayasaya ne kadar uygun olduğu şüpheli duruma düşmektedir.^[81] Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 10. maddesinin 2. fıkrasında kamu görevlilerinin ifade hürriyetini otomatik olarak sınırlandırılmasını gerektiren bir sebep olmamasına rağmen hükümde her somut olayın özelliğine bağlı olarak kamu görevlisinin görev ve sorumluluğu çerçevesinde değerlendirme yapılacağı hükme bağlanmıştır.^[82] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ise sözleşmenin bu hükmünü yapılan sınırlamanın kanun ile yapılması, sınırlamanın meşru ve haklı bir amaca dayanması, sınırlamanın demokratik bir toplumda gerekli ve orantılı olması açılarından incelemektedir.^[83]

a) Disiplin Suç ve Cezaları

İdarenin kamu görevlisinin düşünce ve ifade özgürlüğünü kısıtlayabilmesine imkan veren en önemli aracı disiplin suç ve cezaları olmaktadır. İdare genellikle siyasi içerikli olan ifadeleri disiplin cezaları vererek cezalandırmak suretiyle kamu görevlilerinin devlete sadakat ve tarafsızlık yükümlülüğüne uymalarını sağlamaya çalışmaktadır. Kimi zaman cezalandırma maksadıyla nakillerin yapıldığı da görülebilmektedir. Gerçekten kamu görevlilerinin siyasi partiye üye olma, bir siyasi parti lehine veya aleyhine çalışma ve siyasi faaliyet yasakları da olduğu için uygulamada birçok uyuşmazlıkla karşılaşabilmektedir. Örneğin; 1991 yılında Danıştay kararına konu olan bir olayda; Yozgat ili Hukuk İşleri Müdürlüğü’nde çalışmakta olan memur yılbaşında siyasi içerikli bir yılbaşı kartı hazırlayıp arkadaş ve iş çevresine göndermiştir. Bu kişinin daha önceden de siyasi içerikli yazıları, beyanları mevcut olmasına rağmen hakkında verilen disiplin cezaları idari yargı tarafından iptal edilmiş ve adli mahkemelerde de suç işlemediği gerekçeleriyle beraat etmiştir. Olayda ise idare bu kişiyi Yozgat ili Hukuk İşleri Müdürlüğü’nden Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Araştırma

[81] Nur Kaman Karan, *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*, 1. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003), 130.

[82] Kaman Karan, *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*, 131.

[83] Erol Aslan ve Fazlı Dağdeviren, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Düşüncüyü Açıklama Özgürlüğü,” *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)* 15, no. 1 (2012): 170-172.

Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı emrine uzman olarak atamıştır. Danıştay ise gerekçeli kararında; idari yargı tarafından iptal edilen disiplin cezalarının ve adli mahkeme tarafından verilen beraat kararına konu olan atılı suçların yapılan bu nakil işlemine sebep olamayacağını ve nakil işlemini yalnızca nakle gerekçe gösterilen yılbaşı kartındaki mesaj üzerinden değerlendireceğini belirtmiştir. Danıştay, mesajın içeriğini de anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında korunan ifade hürriyeti kapsamında değerlendirerek bu nakil işlemini hukuka aykırı bulmuştur. Bu kararda da yine takdir yetkisinin sınırsız olmadığı ve nakil işleminin kamu yararı ve hizmet gerekleri ile gerekçelendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Kararda en önemli kısım ise anayasanın 90. maddesi uyarınca uluslararası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu ve iç hukukta da uygulanabileceği gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ifade hürriyetine ilişkin getirmiş olduğu içtihatlarla dayanmasıdır.^[84] Gerçekten de Anayasa m. 90/5 uyarınca

[84] Danıştay 5. Daire, E. 1986/1723, K. 1991/933, 22.05.1991, "(...) 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından hemen hemen aynen alınan, 90. maddesinin son fıkrasında konuya ilişkin şu düzenlemeyi getirmektedir. "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz." (...)

Olayda davacının Yozgat İli Hukuk İşleri Müdürlüğü görevinden alınmasına neden olarak gösterilen yılbaşı tebrik kartında yer alan görüşler, yukarıda da değinildiği gibi, davacının kimi konularda, dilek ve temenni niteliğinde düşüncelerini belirtmekten ibarettir. Açık ve somut bir "kışkırtma" ya da "suça iteleme" niteliğinde olmadıkça herkesin düşüncelerini serbestçe açıklaması, demokratik toplum olmanın başta gelen, temel ilkelerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Davacının yukarıda özetlenen görüş ve düşüncelerinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 10/2. maddesinde yer verilen sınırlamaları aşan, başka bir anlatımla, ülkenin milli güvenliğini, toprak bütünlüğünü, kamu düzenini, genel sağlığı veya genel ahlakı, başkalarının şöhret veya haklarını ihlal eden ya da gizli bilgileri açığa vuran bir yönü bulunmadığı cihetle, adı geçen bahsi geçen tebrik kartıyla demokratik bir toplumun bireyi olarak uluslararası sözleşmelerle kendisine tanınan hakkı kullandığı, dolayısıyla bu eyleminin dava konusu işleme hukuki sebep oluşturamayacağı açıktır.

İşlemin, Anayasa açısından da hukuki temelden yoksun olduğunu vurgulamak gerekir. Anayasanın "Düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyeti" başlığını taşıyan ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 10/1. maddesine koşut düzenleme getiren 26. maddesinin birinci fıkrasının birinci ve ikinci tümceleri "Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar..." hükmünü taşımakta;

temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.^[85] Bu sebeple kamu görevlilerinin siyasi katılma hakkının kapsamı ve sınırları belirlenirken AİHM'nin hak temelli yaklaşımının esas alınması gerekmektedir.

Kaman'a göre; Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde ifade özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ve uygulamasına aykırıdır. Çünkü AİHM içtihatlarına göre, ifade hürriyetine yapılan müdahalenin hukuka uygun olarak değerlendirilebilmesi için bu müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli ve ulaşılmak istenen amaç ile müdahalenin birbiriyle orantılı olması gerekmektedir. Demokratik toplumda gerekli olması için ise toplumun kamu düzeninin, huzurunun bozulmaması için ortaya bir toplumsal ihtiyacın çıkmış olması gerekmektedir.^[86] Devlet Memurları Kanunu'nda getirilen kısıtlamalar ise kanun olmak suretiyle kısıtlamanın kanunla getirilmiş olması ve kanunun yeterli açıklık ve öngörülebilirlikte olması yönünden AİHM uygulamasına uygundur. Buna rağmen disiplin cezalarının temel amacının devlete sadakati sağlamak, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde siyasi düşünce, ideoloji ayrımı

ikinci fıkrasında da sözü geçen özgürlüklerin sınırlanabilme nedenleri tek tek sayılmak suretiyle gösterilmiş bulunmaktadır. Fıkraya göre, "Bu hürriyetlerin kullanılması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü hallerde meslek sıralarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amacıyla sınırlanabilir."

Dava konusu işleme neden yapılan ve içeriği yukarıda belirtilen yılbaşı tebrik kartında yer alan ifadeler davacının kimi konulardaki düşünce ve kanaatlerini dilek ve özlem biçiminde açıklamaktan ibaret olup; bu haliyle sözü geçen eylemin Anayasanın 26/1. maddesi kapsamında düşünülmesi gerektiğinden tesis edilen işlemde bu yönden de hukuka uyarlık görülmemiştir." (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[85] Anayasa m. 90/5:

"Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır."

[86] Kaman Kararı, *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*, 131.

yapmaksızın tarafsızlığı ve eşitliği sağlamak yönünde olması nedeniyle demokratik toplum düzeninin gerektirmesi şartına uyulmadığı söylenebilir. Çünkü kamu görevlisinin siyasi faaliyetleri, ifade hürriyetini kullanması ifa ettiği kamu hizmetini etkileme dahi bu hükümlere göre disiplin cezasıyla cezalandırılacaktır.^[87] Halbuki AİHM'ne göre, yapılan faaliyeti veya ifadeyi cezalandırmak için demokratik toplumu korumak yönünden bir gereklilik olması gerekmektedir.^[88] Anayasa Mahkemesi'nin bireysel başvurular hakkında verdiği kararlarda da ifade özgürlüğüne yapılan müdahalelerin hukuka uygun sayılabilmesi için zorunlu toplumsal bir ihtiyaca karşılık gelmesi ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olması gerektiği ifade edilmektedir.^[89]

[87] Kaman Karan, *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*, 131.

[88] AİHM, *Skalka/Polonya*, Kar. No: 3692, B. No. 43425/98, 27/05/2003. Ayrıca bkz. AİHM, *Handyside/İngiltere*, B. No. 5493/72, 7/12/1976.

[89] Anayasa Mahkemesi, *Deniz Çelebi*, B. No: 2018/22063, 2/11/2022, "(...) 7. Olayla ilgili olarak başvurunun ilk ifadesi Pazar Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından alınmıştır. Savcılık Tutanağına göre başvurunun ifadesi şu şekildedir:

"...Cenaze töreni sonrası içinde bulunduğu grupla birlikte,..., "Katil Devlet hesap verecek" şeklinde slogan atıldığını ve kendisinin de bu slogana eşlik ettiğini, kendisine gösterilen CD'deki şahsın kendisi olduğunu, cumhurbaşkanına hakaret etmediğini, sadece yaşanan bir acı dolayısıyla sloganlara eşlik ettiğini belirtmiştir". (...)

40. Bununla birlikte başvurunun maktulü şahsen tanınması, kendisinin de patlama alanında olması ve cenaze törenin patlamanın hemen ardından gerçekleşmesi karşısında başvurunun kullandığı ifadenin yaşanan olayın süregelen etkisi altında devletin sorumlu tutulmasından kaynaklı öfkenin en şiddetli bir biçimde dışa vurumundan ibaret olduğu kabul edilmiştir (benzer değerlendirmeler için bkz. Deniz Karadeniz ve diğerleri [GK], B. No: 2014/18001, 6/2/2020, § 130). Aksi nitelikte bir yorum ise "katil" yakıştırmasıyla bizatihi devlet eliyle kasıtlı olarak olayın gerçekleştirildiğinin kabulü anlamına gelir ki şu hâlde başvuru dosyasına sunulan mevcut bilgi ve belgelerle başvuru ve arkadaşlarının kastının bu yönde olduğu çıkarımına ulaşmak zorlama bir yorum olacaktır (ifadelerin mevcut anlamının subjektif olarak genişletilemeyeceğine ilişkin birçok karar arasından bkz. Ergün Poyraz (2) [GK], B. No: 2013/8503, 27/10/2015, § 72; Tansel Çölaşan, § 69; Emin Aydın (2), B. No: 2013/3178, 25/6/2015, § 50).

41. Son olarak bireyin bazı temel hak ve özgürlüklerini kamu görevlisi olma adına peşinen feda etme yükümlülüğü altında bulunmadığı hatırlanmalıdır. Nitekim kamu görevlilerinin de siyasi ve sosyal meseleler başta olmak üzere toplumu ilgilendiren konularda serbestçe düşüncesini ifade etme özgürlüğüne sahip olduğu hususu gerek

b) Basına Bilgi ve Demeç Verme Yasağı

657 sayılı Kanun'un 15. maddesi basına bilgi ve demeç verme yasağı getirmektedir. Hükme göre: “Devlet Memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir. Askeri hizmet ile ilgili bilgiler özel kanunların yetkili kıldığı personel dışında hiç kimse tarafından açıklanamaz.” Bu hüküm; ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, vatandaşların haber alma özgürlüğü ile çatışan ve bu özgürlükleri kısıtlayan bir hükümdür. Devlet yönetiminde şeffaflığın sağlanabilmesi ve hukuka aykırı olabilecek idari işlem ve eylemlerin önlenmesi için basının idari organlardan haber alabilmesini mümkün kılacak bir ortamın hazırlanması gerekmektedir. Mez-kûr hükmün, kamu düzeni ve güvenliğini tehlikeye düşürebilecek veya devlet sırrı niteliğinde sayılabilecek nitelikteki bilgi ve haberlerle sınırlandırılmasının şeffaf devlet anlayışı için daha uygun bir düzenleme olacağı kanaatindeyim. Bununla birlikte bu yönde bir düzenleme yapılmayacak olsa dahi, yargı organlarının önlerine gelen olaylarda bilgi ve demeç verme yasağını kamu görevlisinin görev alanıyla ilgili olarak değerlendirmesi temel hak ve hürriyetlerin genişletilmesi açısından daha uygun olur.

Kamu görevlilerinin basına bilgi ve demeç verme yasağı ile siyaset yasağı açısından kamu görevlileri tarafından mail gruplarında ve sosyal medya sitelerinde yazılan yazı ve ifadelerin durumunu değerlendirmemiz gerekmektedir. Uyuşmazlık konusu olan bir olayda; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nda çalışan bir ziraat mühendisi, Türk Ziraat Mühendisleri Birliği'nde de yönetim kurulu üyesi olarak görev yapmakta iken bu birlik üyelerinin dahil olduğu bir mail grubuna birtakım verileri içeren bir tablo göndermiştir. Tabloyu göndermesi nedeniyle uyarma cezasıyla cezalandırılmıştır.

AİHM kararları (bkz. § 16) gerekse Anayasa Mahkemesi kararıyla (bkz. § 37) teyit edilmiştir (Levent Tunçel, § 38). Kaldı ki mevcut olayda başvuru kamu görevlisinin düşünce açıklamasını kamu görevi statüsünün ve görev yaptığı alanın kendisine sağladığı unvanı dâhil herhangi bir olanağı kullanmadığı gibi bulunduğu konum ve üstlendiği düşük dereceli devlet görevi nazara alındığında üçüncü kişiler nezdinde devletin itibar ve güven duygusunu sarstığı da kabul edilmemiştir. Dolayısıyla kullanılan ifadelerle başvuru tablosunun tabii olduğu statü hukukunun getirdiği yükümlülükler arasında müdahaleyi gerektirecek derecede nesnel ve geçerli bir ilişki bulunmadığı değerlendirilmiştir. (...)" (anayasa.gov.tr).

Ancak Danıştay, kamu görevlisinin bir tabloyu mail grubuna göndermekle Birlik veya Bakanlık adına basına bilgi, demeç verme amacıyla olmadığı, sadece bireysel görüşlerini internet ortamında arkadaşlarıyla paylaştığı nedeniyle uyarma cezasını iptal etmiştir.^[90]

c) Sosyal Medya Paylaşımları

İnternet ve sosyal medya ağları hızla gelişmiştir. Toplumun çok geniş bir kesimi de sosyal medya ağlarına üye olmuştur. Yaygın kullanımı nedeniyle sosyal medya ağları ifade özgürlüğünün kullanıldığı ana platformlar haline gelmiştir. Bu durum da kamu görevlilerinin sosyal medyadaki etkinliklerinin sınırlarının ne olacağını gündeme getirmiştir.

Doktrindeki bir görüşe göre sosyal medya veya internet üzerinden yapılan disiplin hukuku bakımından hukuka aykırılık olarak değerlendirilen bütün fiillerde, sadece kişinin hesabın kendisine ait olmadığı iddiasında bulunması üzerine eğer aksi kanıtlanamıyor ise cezasızlık açısından yeterli saymamak ve kamu görevlisinin diğer tutum ve davranışlarıyla da tutarlı olup olmadığını değerlendirmek gerekir.^[91] Sosyal medyadaki hesapların kişinin adı ve soyadı ile açılması zorunlu olmadığı için sosyal medyadaki bir paylaşım nedeniyle disiplin cezası veya adli ceza verilebilmesi için paylaşımın kim tarafından yapıldığının kesin olarak tespit edilmesi gerekir. Konuyla ilgili bir kararda; Facebook'ta siyasi içerikli paylaşım yapan bir kamu görevlisi Facebook hesabını eşile birlikte kullandığı ve söz konusu paylaşımları eşinin yaptığı savunmasıyla şüpheden sanık yararlanır ilkesi uyarınca, mahkum olduğu adli cezayı iptal ettirebilmiştir.^[92] Danıştay, suç unsuru olan sosyal medya paylaşımlarının kim tarafından paylaşıldığının kesin olarak tespit edilememesi nedeniyle verilen beraat kararlarının dikkate alınmasını ve kamu görevlisine verilen disiplin cezasının idari yargı organınca iptal edilmesini

[90] Danıştay 12. Daire, E. 2011/10371, K. 2015/3189, 20.05.2015. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[91] A. Kürşat Ersöz, "Devlet Memurlarının Siyaset Yapma Yasağı ve Değerlendirilmesi," *TAAD* 7, no. 26 (2016): 89.

[92] Yargıtay 2. Daire, E. 2015/138, K. 2015/154, 25.02.2015. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

hukuka uygun bulmaktadır.^[93] Belirsizlik olan durumda kanaatimce paylaşımı kendisinin yapmadığını iddia eden kamu görevlisine disiplin cezası uygulanmaması gerekir.

Bir başka olayda da belediyede çalışan kamu görevlisinin performans puanı 38 puan olarak verilmiştir. Davacı düşük puan verilmesinin sebebinin kendisinin Facebook'ta belediye başkanının aleyhine yapılan paylaşımları beğenmesi olduğunu iddia etmektedir. Davalı belediye ise niçin bu kadar düşük puan verildiğini makul bir şekilde gerekçelendiremediği için verilen performans puanını iptal etmiştir.^[94]

Anayasa Mahkemesi Cenk Balcıoğlu kararında tek başına suç unsuru oluşturmayan ve belirli bir siyasi partinin propagandası niteliğinde de bulunmayan ancak gündemdeki olaylarla ilgili siyasi görüş açıklamaları nedeniyle disiplin cezası uygulanmasını hak ihlali olarak görmüştür.^[95] Bu olayda Anayasa Mahkemesi'nin esas aldığı temel kriter sosyal medya paylaşımlarının memurun kamu görevini etkilediğine dair bir delil veya gerekçenin mevcut olmamasıdır. Anayasa Mahkemesi Yılmaz Aksu kararında da cumhurbaşkanına hakaret niteliğinde olmayan ancak eleştiri niteliğinde olan sosyal medya paylaşımı nedeniyle disiplin cezası uygulanmasını hak ihlali olarak görmüştür.^[96] Danıştay, idarenin iddiasına göre cumhurbaşkanına küfür ve

[93] Danıştay, 12. Daire, E. 2018/2178, K. 2022/1327, 22.3.2022. (Lexpera)

[94] Danıştay 12. Daire, E. 2013/1265, K. 2014/278, 30.01.2014. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[95] Anayasa Mahkemesi, *Cenk Balcıoğlu*, B. 2019/6390, T. 4.10.2023, "(...) Somut olayda idare, başvuruçunun kamu görevlisi kimliğini gözetmeksizin işiyle ilgisi bulunmayan paylaşımlarda bulunduğunu ve hükümet politikalarını eleştirerek şikâyet ve hoşnutsuzluğa sebep olduğunu belirtmiştir. Ancak paylaşımların kamu göreviyle ilişkisini, ne şekilde devlet memurunun saygınlığını etkilediğini ve kimler üzerinde ne tür bir hoşnutsuzluk yarattığını açıklamamıştır."

[96] Anayasa Mahkemesi, *Yılmaz Aksu*, B. 2017/28375, 8.6.2023, "(...) disiplin soruşturması sonucunda Cumhurbaşkanı'na hakaret edilmediğinin tespit edilmesine rağmen idarece herhangi bir gerekçe belirtilmeden başvuru konusu disiplin cezasının tesis edildiği, bölge idare mahkemesinin ise başvuruya konu paylaşımın kamu hizmetinin saygınlığını olumsuz etkilediğini belirtmek dışında söz konusu kanaate nasıl ulaştığına yönelik somut bir açıklamada bulunmadığı görülmektedir. Dolayısıyla anılan mercilerin Anayasa Mahkemesinin kamu görevlisinin ifade özgürlüğüne

hakaret niteliğindeki Facebook paylaşımlarına memurluktan çıkarma cezası verilmesini hukuka uygun bulmuştur.^[97]

Kanımcı, konuyu yürürlükteki mevzuat açısından değerlendirirsek, açıkça siyasi olan, siyasi propaganda niteliğindeki siyasi görüş açıklamaları Devlet Memurları Kanunu'nca açık bir şekilde yasaklandığı için Facebook ve Twitter'da yapılan siyasi ifade açıklamaları hukuka aykırı olacaktır. Ayrıca hashtag çalışmaları olarak ifade edilen, belirli bir etiketle, belirli bir yönde yazmak üzere hareket eden grupların Twitter'da yapmış olduğu faaliyetler de siyasi görüş açıklamalarıdır ve yorum tarzına göre siyasi eylem olarak dahi değerlendirilebilir. Elbette siyasi görüş açıklamalarını yasak kapsamından çıkarmak demokratik bir ülke olma iddiası açısından daha uygundur. İnsanların karar alma mekanizmalarına katılımının en önemli aracı görüşlerini bizzat kendilerinin ifade edebilmeleridir. Bu sebeple, vatandaşların demokratik süreçlere katılımının sağlanabilmesi ve karar alma mekanizmalarında şeffaflığın artırılabilmesi için kamu görevlilerinin siyasi açıklamalarının tamamen veya sadece kişisel sosyal medya hesaplarında olmak üzere kısmen yasak kapsamından çıkarılması daha uygun olur. Kanaatimce, kamu görevlilerinin tâbi olması gereken esas kural ifa ettiği hizmeti sunarken eşitlik ve tarafsızlık ilkeleriyle bağlı olması kuralıdır.

D) KAMU GÖREVLİLERİNİN SİYASİ KATILMA HAKKINA İLİŞKİN DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARI

Kamu görevlilerinin siyasi katılma hakkını kısıtlayan hükümler anayasada ve Devlet Memurları Kanunu'nun çeşitli hükümlerinde yer almaktadır. 657 sayılı Kanun'da öngörülen yasaklara uyulmasının sağlanması için bu yasakların ihlal edilmesi halinde uygulanacak yaptırımlar da öngörülmüştür. Devlet memurlarının kendilerine yasak olan fiilleri yapmaları halinde uygulanacak olan yaptırımlar özlük haklarıyla ilişkili olarak disiplin suç ve cezaları olarak düzenlenmiştir.

Hangi fiillerin disiplin cezasını gerektiren bir fiil olduğu ve hangi fiile hangi cezanın verileceği 657 sayılı yasanın 125. maddesinde düzenlenmiştir. 125. maddenin D-1 bendinde “*Görevin yerine getirilmesinde dil,*

yapılan böyle bir müdahalede uygulanmasını öngördüğü ve yukarıda sıralanan değerlendirmelerden hiçbirini yapmadığı anlaşılmıştır. (...)”

[97] Danıştay, 12. Daire, E. 2021/230, K. 2022/1461, 24.3.2022. (Lexpera)

ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak” ve D-o bendinde *“Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak”* kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiiller olarak tanımlanmıştır.

125. maddenin E bendinde ise; a, b, c, ı ve k bentlerinde sırasıyla

“İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik veya teşvik etmek veya yardımında bulunmak”, “Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek”, “Siyasi partiye girmek”, “Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek” ve “5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemek”

fiilleri bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memuriyetten çıkarılmayı gerektiren disiplin suçları olarak düzenlenmişlerdir.

1- Kademe İlerlemesinin Durdurulmasını Gerektiren Siyasi İçerikli Disiplin Suçları

Kamu görevlilerine siyaset yasağı ile ilgili getirilen disiplin suçlarından en hafiflerine verilen disiplin cezaları kademe ilerlemesinin durdurulmasıdır. 657 sayılı Kanun’un 126. maddesine göre; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde valiler tarafından verilir.

a) Görevin Yerine Getirilmesinde Dil, Irk, Cinsiyet, Siyasi Düşünce, Felsefi İnanç, Din ve Mezhep Ayrımı Yapmak, Kişilerin Yarar veya Zararını Hedef Tutan Davranışlarda Bulunmak

Anayasanın 10. maddesine göre; herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Anayasanın getirmiş olduğu ayrımcılık yasağı ve kanun önünde

eşitlik ilkesine uygun olarak DMK’nda da bu kuralların aksi hareketlerin disiplin cezasıyla cezalandırılması öngörülmüştür. Farklı bir dinden veya mezhepten olduğu için, siyasi olarak farklı düşündüğü için bir kişiye kamu hizmetini diğerlerinden farklı olarak sunan kamu görevlisi kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılır.^[98]

b) Herhangi Bir Siyasi Parti Yararına veya Zararına Fiilen Faaliyette Bulunmak

Bir siyasi parti yararına veya zararına çalışma yasağı, devlet memurlarının siyaset yasağının ne kadar geniş olduğunu ortaya koyan bir ifadedir. Çünkü bu hükme göre, devlet memuru bir siyasi parti üyesi olmasa, bir siyasi partide görev almasa, herhangi bir fiili veya organik bağı olmasa dahi yapmış olduğu siyasi içerikli fikir açıklamaları veya faaliyetlerinin bu madde kapsamında değerlendirilmesi ihtimali mevcuttur. Bu madde hükmünün bu derece geniş kapsamlı olmasının sebebi ise, 1961 Anayasası’nın 119’uncu maddesinin devlet memurlarının tarafsızlığını sağlamak ve usulsüz davranışlarını önlemek amacıyla getirmiş olduğu hükmün 1970’li yıllardaki siyasi ve ideolojik amaçlı eylemleri kapsamaması nedeniyle devlet memurlarının bu dönemde politize olmaları ve tarafsızlıklarını kaybetmeleridir. Siyasi kamplaşma içerisinde giren memurlara yaptırım uygulanamaması nedeniyle 1982 yılında 2670 sayılı kanunla Devlet Memurları Kanunu’nun tarafsızlık ve devlete bağlılık başlıklı maddesine memurların herhangi bir siyasi partinin yararını veya zararını hedef tutamayacakları ve hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamayacakları ve bu tür eylemlere katılamayacakları yönünde bir hüküm eklenmiştir.^[99] DMK’nun 7. maddesindeki bu yasak ise aynı kanunun 125. maddesinde herhangi bir partinin lehine veya aleyhine faaliyette bulunmanın kademe ilerlemesinin durdurulmasıyla cezalandırılacağı hükmü ile yaptırıma da bağlanmıştır. AİHM içtihatlarında kamu görevlisinin siyasi parti üyeliğini kamu hizmeti görevine yansıtıp yansıtmadığı incelenmesine rağmen Türkiye’de böyle bir ayırım yapılmadan oldukça kapsamlı bir siyaset yasağı öngörülmüştür.^[100]

[98] İbrahim Pınar, *Açıklamalı-İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu Şerhi* 2, 10. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009), 1762, 1763.

[99] Pınar, *Devlet Memurları Kanunu Şerhi*, 1773.

[100] Turan Yıldırım ve Nur Kaman, “Kamu Görevlilerinin Özel Hayatı,” İdare Hukuku Konferansları-I (Toplantı Notu), *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 18, no.1 (2019):

Uygulamada sendika üyesi kamu görevlilerinin, üye oldukları sendikalar ile bağlantılı olan veya yakın ilişki içerisinde buldukları siyasi partilerin toplantılarına katılmaları idareler tarafından herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına faaliyette bulunma olarak addedilmiştir. Danıştay ise yasal olarak sendikal faaliyet kapsamında yapılan ziyaret ve görüşmelerin söz konusu disiplin suçunu oluşturmayacağı içtihadında bulunmuştur.^[101] Danıştay, sendika üyelerinin siyasi partilerin düzenledikleri organizasyonlara ve toplantılara katılmalarını sendikal faaliyet kapsamında değerlendirmiş olmasına rağmen bu siyasi partilerin yapmış oldukları basın açıklamalarına katılmalarını siyasi eylemde bulunma olarak değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi ise Danıştay'ın bir siyasi partinin basın açıklamasına katılan kamu görevlisine verilen disiplin cezasını iptal etmemesini ifade özgürlüğünün ihlali olarak değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre; her ne kadar verilen ceza mevzuatta yer alan bir disiplin suçu ve buna uygun olarak verilen, kanunilik ilkesine dayanan bir ceza olsa da bu ceza demokratik toplum gereklerine uymamaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre 1 yıl kademe ilerlemesinin durdurulması hakkın özüne dokunan bir sınırlama olarak başvuranın ifade özgürlüğünün kısıtlanmasına sebep olmuştur. Çünkü AİHM içtihatlarına göre memurlara da ifade özgürlüğü tanınmıştır. Ayrıca demokratik toplum gereklerine uygun bir cezanın verilebilmesi için o cezanın demokratik toplumu korumaya matuf olması gerekir. Bunun yanı sıra disiplin cezası demokratik toplumu koruma amacını yerine getirmeye elverişli olmalı ve somut durumun şartları da o cezayı gerektirmelidir. Bu şartlar söz konusu olmadığı için Anayasa Mahkemesi ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine karar vermiş ve disiplin cezası hakkında yeniden yargılama yapılmak üzere dosyayı idari yargıya göndermiştir.^[102]

167.

[101] Danıştay 12. Daire, E. 2007/2509, K. 2010/1244, 09.03.2010; Danıştay 12. Daire, E. 2012/5570, K. 2015/6613, 08.12.2015. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[102] Anayasa Mahkemesi, *Hasan Güngör*, B. No: 2013/6152, 24/02/2016. "(...) 51. Başvurucunun, bir devlet okulunda sınıf öğretmeni ve aynı zamanda sendika temsilcisi olduğu göz önüne alındığında devlet memurlarının ifade özgürlüğü kapsamında düşüncüyü açıklama ve bilgiye erişim hakkından bütünüyle mahrum bırakılmayacaklarını dikkate almak gerekir. Bununla birlikte, demokratik bir toplumda gerekliliği tartışılmaz olan durumlarda ordu, emniyet veya başka bazı alanlarda siyasi ve toplumsal faaliyetlere sınırlamalar getirilmesi mümkündür.

Disiplin soruşturması ve cezası olarak gündeme gelen müdahalelerin kamu görevlisinin toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yöneldiği hâllerde ise disiplin mercilerinin birtakım ön değerlendirmelerde bulunmaları gerekir. Zira sendikaların çağrısı üzerine veya başka şekilde düzenlenmiş ve yetkililerce siyasi mesajların verildiği kabul edilen toplantıların sırf katılımcısı olan kamu görevlilerinin bir siyasi parti yararına veya zararına faaliyette buldukları kabul edilemez. Aksi durum ise bu tür toplantılara katılan kamu görevlilerinin otomatik olarak disiplin cezaları ile cezalandırılmalarına ve başta ifade özgürlüğü ve toplantı hakkı olmak üzere temel hak ve özgürlüklerinin ciddi şekilde zarar görmesine neden olur. Anayasa Mahkemesi'ne göre toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına yapılan

Başvurucunun bu türden sınırlamalara tabi tutulmasını gerektirecek veya başka güvenlik tehdidi oluşturan bir görevde bulunmadığı, görevinde tarafsızlığını ihlal edici tavır ve eylemlerinin bulunduğuyla ilişkin olarak okul idaresinden yakınmalar olmadığı anlaşılmaktadır.

52. Başvurucunun katıldığı topluluk, Demokratik Toplum Partisinin (DTP) ülkede yaşanan bazı toplumsal ve siyasal olaylarla ilgili basın açıklamasını dinleyen bir kalabalıktır. DTP, 9/11/2005 tarihinde kurulmuş ve 11/12/2009 tarihinde "eylemleri yanında terör örgütüyle olan bağlantıları da değerlendirildiğinde Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne aykırı nitelikteki fiillerin işlendiği bir odak haline geldiği" gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmıştır (AYM, E.2007/1, K.2009/4, K.T. 11/12/2009). Parti kurucularından bir kısmı halen TBMM'de bulunan başka bir siyasi partide görev yapmaktadır.

53. Başvurucu, ilk derece yargılamasında, üyesi olduğu sendika şubesinin sekreteri olduğunu ve sendikacı sıfatıyla dinleyici olarak basın açıklamasına katıldığını, slogan atmadığını belirtmiştir. İlk derece mahkemesi başvurucunun, basın açıklamasına katılan grup içerisinde bulunma dışında başka bir eylemini tespit etmemiş ve basın açıklamasının sendikal faaliyetlerle ilgili olmadığını belirlemiştir. Serbest seçimlerin bulunduğu bir ortamda bireyin, gerek siyasi tercihlerini yapabilme amacının doğurduğu ihtiyacı gerek siyasal ve toplumsal olaylarla ilgili bilgi edinme merakı göz ardı edilemez bir durumdur.

54. Öte yandan başvurucunun eylemi sonucunda, kendisine bir yıl süre ile kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmiştir. Bu cezanın, beş dereceli disiplin cezası sisteminde dördüncü dereceden ve nitelikli sayılabilecek bir ceza olduğu, başvurucunun memuriyet görevinin sona ermesine doğrudan sebep olmasa da tekrerrür durumunda görevden atılmasına neden olabileceği ve bireyin haber ve bilgiye ulaşma kapsamında ifade özgürlüğünü engelleyecek niteliğe sahip olduğu anlaşılmaktadır.

(...)." (anayasa.gov.tr).

bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için kamu makamları tarafından ortaya konulan gerekçelerin ilgili ve yeterli olması gerekir.^[103] Diğer bir deyişle toplantı ve gösteri yürüyüşüne veya sendika kapsamında tertip edilen bir etkinliğine katılmış olmak tek başına disiplin cezası için yeterli görülmemeli, açık bir gerekçelendirme ile kamu görevlisinin faaliyetinin hangi disiplin suçunu oluşturduğu açıkta ortaya konulmalıdır. Toplantı ve gösteri yürüyüşü veya sendikal faaliyetin içeriği suç unsuru doğurabilecek nitelikteyse kamu görevlisinin bu faaliyete iştirak mi ettiği yoksa bu durum öngörülemez haldeyken konuşma ve sloganlara maruz kalma veya şahit olmaktan başka bir eyleminin olmadığı tespit edilmelidir. Toplantı ve gösteri yürüyüşüne veya basın açıklamasına katılmanın hangi yönlerden bir siyasi partinin yararına veya zararına faaliyet niteliğinde olduğunu disiplin cezası verecek idarenin ilgili ve yeterli gerekçe ile ortaya koyması gerekir.^[104]

[103] Anayasa Mahkemesi, *Güven Çelik ve Kadri Dursun*, B. No: 2018/5060, 8.6.2023. “(...) Başvurucular hakkında, söz konusu eylemin DBP ve HDP tarafından organize edildiği gerekçesiyle disiplin soruşturması başlatılmıştır. Başvurucular ifadelerinde; bahse konu siyasi partilerin organize ettiği herhangi bir basın açıklamasına katılmadıklarını, eylemin Varto Emek ve Demokrasi Platformu tarafından düzenlendiğini ve Eğitim Sen adına anılan eyleme katıldıklarını, oturma eylemine ise katılmadıklarını belirtmiştir. (...)

Anılan merciler, eylemin HDP ve BDP himayesinde gerçekleştirildiğini belirtmek haricinde başvurucuların hangi fiillerinin ne şekilde bir siyasi partinin yararına veya zararına faaliyet olarak kabul edildiğini açıklamamıştır. Mevcut değerlendirmelerin ise temel olarak somut olaya konu toplantı ile hiçbir ilgisi bulunmayan 22/12/2015 tarihli farklı bir eyleme ilişkin olduğu görülmektedir. (...)

[104] Danıştay, 12. Daire, E. 2021/4197, K. 2022/885, 3.3.2022. “(...) Diyarbakır ili, ... ilçesi, ... İlköğretim Okulunda öğretmen olarak görev yapan davacı tarafından, 13/01/2011 tarihinde İstasyon Meydanında “Kürt Dili Üzerindeki Baskılara Dikkat Çekme ve Tutuklu Siyasetçilerin Serbest Bırakılması” konulu açık hava toplantısına ve basın açıklamasına katıldığı gerekçesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinin birinci fıkrasının (D) bendinin (o) alt bendi uyarınca 1 yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin İl Millî Eğitim Disiplin Kurulunun ... tarih ve ... sayılı kararının iptali istenilmiştir. (...)

davacıya isnat edilen ve dava konusu işleme dayanak fiillerin de “herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunma” kapsamında olmadığı, bu haliyle davacının eyleminin, anılan kanun hükmündeki suç tanımına uymadığı, diğer bir ifadeyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinin birinci fıkrasının

Aynı zamanda bir siyasi parti başkanı da olan başbakan hakkında eleştiri ve hakaret içerikli yorumlarda bulunan kamu görevlisine adli yargıda bulunmuş olduğu hakaretler nedeniyle adli ceza verilmesi üzerine idare tarafından da kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesi Danıştay tarafından hukuka uygun bulunmuştur.^[105] Ancak kararda görüldüğü kadarıyla verilen disiplin cezasının hukuka uygun bulunmasının en önemli gerekçesi kamu görevlisinin söz konusu ifadelerinin aynı zamanda hakaret içerikli olması ve bunun da adli cezayla daha önce cezalandırılmış olmasıdır.

Sosyal medyanın yaygınlaşmasıyla önem kazanan bir diğer mesele, kamu görevlilerinin sosyal medya platformlarında bir siyasi parti lehine veya bir başka siyasi parti aleyhine yaptıkları paylaşımların durumudur. Anayasa Mahkemesi'ne göre; devlet memurlarının da birer birey olduğu, siyasi görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönlere sahip olma haklarının bulunduğu göz ardı edilmemelidir.^[106]

Anayasa Mahkemesi sosyal medyadaki siyasi içerikli paylaşımların herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunma fiilini oluşturması ve disiplin cezası gerektirmesi için birtakım şartların yerine gelmesi gerektiğini hükme bağlamıştır:^[107]

- *Sosyal yönleri de bulunan bireyler oldukları düşünüldüğünde kamu görevlilerinin her tür düşünce açıklamasının değil siyasi partiler lehine veya aleyhine olarak başkalarını ikna etme çabası olarak kabul edilecek açıklamalar propaganda olarak kabul edilmelidir.*

(D) bendinin (o) alt bendiyle örtüşmediği ve disiplin hukukunda yer alan tipiklik şartının gerçekleşmediği anlaşıldığından, tesis edilen işlemde hukuka ve mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. (...)" (Lexpera)

[105] Danıştay 12. Daire, E. 2012/6188, K. 2015/6813, 15/12/2015. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası)

[106] Anayasa Mahkemesi, *Hasan Güngör*, B. No: 2013/6152, 24/2/2016, § 49; *Ömer Yalçın*, B. No: 2017/30798, 29/9/2020, § 27; *Zeki Çınar*, B. No: 2016/3585, 12/6/2019, §§ 34, 35. (anayasa.gov.tr)

[107] Anayasa Mahkemesi, *Sinan Akbulut*, B. No: 2019/1396, 2/11/2022. (anayasa.gov.tr)

- *Yapılan düşünce açıklamasının kamu görevlisini bizzat siyasi kutuplaşmanın bir parçası hâline getirdiği veya siyasi kutuplaşmaya neden olduğu yahut kamu görevlisinin apolitik görüntüsünü bozduğu tespit edilmeli ve bunların kamu hizmetlerinin sürekliliğini, etkinliğini, verimliliğini ya da gereği gibi yerine getirilmesini ne şekilde etkilediğinin ve cezayı gerekli kılan -devlet organizasyonu içinde düzenin bozulması, hizmetlerin yürütülememesi gibi- sonuçların neler olduğunun veya bu tür sonuçlara neden olmasının kuvvetle muhtemel olduğunun ortaya konulması gerekir.*
- *Kamu görevlisinin ödev ve sorumluluk derecesinin, bulunduğu konum ve görev yaptığı alanla bağlantılı olarak belirlenmesi gerekmektedir.*
- *Hükmedilen disiplin cezasıyla kamusal önemi bulunan objektif amaca ulaşabileceği başka bir deyişle kamu görevlisinin cezalandırılmasının zorunlu bir sosyal ihtiyaca karşılık geldiği gösterilmeli; düşünce açıklamasının kamu görevini etkileme derecesiyle orantılı bir disiplin cezasına hükmedilmedi.*

2- Bir Daha Memuriyete Atanmamak Üzere Meslekten Çıkarılmayı Gerektiren Siyasi İçerikli Disiplin Suçları

Disiplin cezası olarak verilebilecek en büyük ceza bir daha atanmamak üzere meslekten çıkarma cezasıdır. 657 sayılı Kanun'un 126. maddesine göre; devlet memurluğundan çıkarma cezası amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir. Yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder. Yüksek disiplin kurulunun önerilen cezayı reddetmesi halinde atamaya yetkili amirler, 15 gün içinde meslekten çıkarmadan daha hafif derecede ve yetkileri dahilinde olan başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler. Eğer meslekten çıkarmaya ilişkin disiplin cezası memurun bağlı olduğu kurumun yüksek disiplin kurulu tarafından verilmemiş ise bu cezanın idari işlemlerin yetki unsuru açısından ortaya çıkan sakatlık nedeniyle iptal edilmesi gerekir.

1996 yılında Danıştay kararına konu olan olayda, bir belediye personeli kendi evinde ve başka arkadaşlarının evinde düzenlenen çay sohbetlerinde sohbe katılanlarla siyasi sohbetler yapmaktadır. İddiaya göre; çalışmış olduğu belediyenin başkanı hakkında hırsızlık ve yolsuzluk ithamlarında bulunmaktadır. Belediye başkanlığınca durumun fark edilmesi üzerine davacı, devlet memurluğunun gerektirdiği tarafsızlık ve sorumlulukla hareket

etmediği ve katıldığı toplantıda başka bir adayın lehine ve bir adayın da aleyhine olacak şekilde siyasi faaliyette bulunduğu gerekçesiyle meslekten ihraç edilmiştir. Danıştay ise meslekten çıkarma yetkisinin Belediye’de olmadığı, mevzuata göre Belediye’nin İçişleri Bakanlığı’nın idari vesayeti altında bulunduğu ve Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 4/D maddesine göre yerel yönetimlerin yüksek disiplin kurulunun İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu olduğu gerekçesiyle meslekten çıkarma cezasının yetki yönünden hukuka aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.^[108]

a) İdeolojik veya Siyasi Amaçlarla Kurumların Huzur, Sükun ve Çalışma Düzenini Bozmak, Boykot, İşgal, Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesini Engelleme, İş Yavaşlatma ve Grev Gibi Eylemlere Katılmak veya Bu Amaçlarla Toplu Olarak Göreve Gelmemek, Bunları Tahrik ve Teşvik Etmek veya Yardımda Bulunmak

Devlet memurlarına her durumda devletin menfaatlerini korumak mecburiyeti yüklenmiştir. Anayasa ve kanunlara aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyeti’nin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Bu tür faaliyetlerde bulunan herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılmazlar, bunlara yardım edemezler. Dolayısıyla ideolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozamazlar. Kamu görevlileri

[108] Danıştay 8. Daire, E. 1995/4567, K. 1996/3513, 29.11.1996, “(...) 657 sayılı Yasanın değişik 126. maddesinde devlet memurluğundan çıkarma cezasının memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verileceği, Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 4/D maddesinde de yerel yönetimlerin yüksek disiplin kurulunun İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu olduğu hükümleri yer almıştır.

Dosyanın incelenmesinden, davacının üzerine atılı suçu nedeniyle yukarıda anılan yasa ve yönetmelik maddelerinde belirtilen kurallara aykırı olarak ... Belediyesi Disiplin Kurulu kararı ile davacının devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırıldığı anlaşılmaktadır.

Her ne kadar ceza kararının tebliğ edilmesi ve davanın açılmasından sonra aynı konuda soruşturma açılıp encümen kararı ile davacının devlet memurluğundan çıkarılması için olayın yüksek disiplin kuruluna intikali yolunda karar alınmış ise de davacının anılan ceza ile cezalandırılmasından çok sonra alınan bu kararın yetkisiz işleme sağlık ve hukukilik kazandırmayacağı açıktır.”. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

bunların yanı sıra işi boykot etme, işyerini işgal etme, görev yapmayı engelleme amacını tutan fiillerde de bulunamazlar.^[109]

Laikliğin katı bir biçimde uygulanarak dini pratiği de yasaklar bir şekilde yorumlandığı dönemde; başörtüsü takma fiili de esasında yalnızca kılık kıyafet yönetmeliğini ihlal etmesi nedeniyle uyarma ile cezalandırılması gerekirken Danıştay uygulamasına göre başörtüsünü çıkarmamakta ısrar etmek ideolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak fiiline girdiği gerekçesiyle meslekten çıkarmayla cezalandırılmıştır.^[110]

2004 yılında Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kararına konu olan olayda, Hizbullah terör örgütünün ev sohbetlerine birkaç defa katılmak ve örgüte fotoğrafı özgeçmişini vermek ceza mahkemeleri tarafından cezalandırılmasa bile görevden çıkarılmayı gerektirecek fiiller olarak görülmüştür.^[111]

[109] Pınar, *Devlet Memurları Kanunu Şerhi*, 1774, 1775.

[110] Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Yürütmeyi Durdurmaya İtiraz No:1999/229, “(...) uyulması gereken kuralları biliyor olmasına rağmen ideolojik veya siyasi amaçlarla kurumun huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak biçiminde gerçekleşen davranışlarını ısrarlı bir biçimde sürdüren davacıya Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 11. Maddesinin (a) bendinin uygulanmasında mevzuata aykırı bir yön görülmemiştir.”. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[111] Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 3. Daire, E. 2004/29, K. 2004/580, 25.03.2004; “(...) Hizbullah terör örgütüne yönelik operasyonlarda davacıya ait fotoğrafı özgeçmişin ele geçirildiği, davacının kolluktaki ifadesinde, kendisine örgüt propagandasının yapıldığı, örgüte ara sıra gidip geldiğini, ancak örgüte girmediği ve özgeçmişini vermediği yönünde beyanlarda bulunduğu yargılama aşamasındaki iddiaları kabul etmediği anlaşılmaktadır. Davacı hakkında Diyarbakır 2 No.lu Devlet Güvenlik Mahkemesi'nde terör örgütü üyesi olmak suçundan davacının yasadışı örgüte özgeçmiş raporu vermek dışında başkaca örgütsel bir faaliyetinin tespit edilmediği, bu hali ile sanığın eyleminin örgüt üyeliği suçunu oluşturmadığı, yasadışı örgüte yardım ve yataklık olarak nitelendirilmesi gerektiği gerekçesiyle eyleminin TCK'nın 169'uncu maddesinde yaptırıma bağlanan silahlı çeteye yardım ve yataklık suçunu oluşturduğu kabul edilerek 4616 sayılı yasanın 1/4'üncü maddesi gereğince davanın kesin hükme bağlanmasının ertelendiği görülmektedir. Mahkeme kararının hüküm fıkrasında da tüm sanıkların terör örgütüne fotoğrafı özgeçmiş raporu verdiklerinin sübut bulunduğu belirtilmektedir. Davacı tarafından bu karar temyiz edilmeyerek 16.01.2003 tarihinde kesinleşmiştir.

(...)

2000 yılında Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kararına konu olan olayda GATA'da hemşire olarak çalışan davacı Alanya'da üzerinde kimlik bulunmadığı gerekçesiyle gözaltına alınmıştır. Öte yandan davacı ASİMSEN sendikası üyesi ve TMMOB ve Kültür-Sen üyesidir. Davacı hakkında Özgür Gündem gazetesi okuduğu, adı geçen sendikaların düzenlediği eylem ve etkinliklere katılarak terör örgütü PKK ve HADEP'e destek faaliyetlerinde bulunduğu iddiaları da mevcuttur. Mahkeme, davacı hemşirenin GATA'daki bir grup diğer hemşire ile beraber ideolojik gruplaşmada bulunduğu ve siyasi veya ideolojik amaçlarla kurumum huzur, sükun ve çalışma düzenini bozduğu gerekçesiyle davacı hakkında verilen görevden çıkarma kararını hukuka uygun bulmuştur.^[112]

Kamu görevlilerinin sendika ve grev hakkı bahsinde de değinilmiş olduğu üzere, 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile anayasanın 53. maddesine kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkı eklenmiştir. 54. maddede ise toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkarsa işçilerin

Kanun ve yönetmelik daha hafif ve hatta yasal kuruluşlar olan siyasi partiye girmek gibi siyasi ve ideolojik hareketleri devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırırken, bunlardan çok daha vahim olan terör örgütüne yardım ve yataklıkta bulunma eylemini disiplin hukuku bakımından müeyyidesiz bırakması düşünülemez. Kanun koyucunun 657 sayılı yasanın 48 ve 98'inci maddelerinde bu tür suçları işleyenlerin memur olamayacaklarını öngörmesi karşısında davacının eyleminin disiplin hukuku açısından cezasız bırakılması yasa koyucunun amacıyla da bağdaşmaz.

Bu açıklamalardan sonra davacının Hizbullah Terör Örgütü'ne fotoğrafı özgeçmişini vermek suretiyle terör örgütüne yardım ve yataklık etmek eylemini gerçekleştirdiğinin kabulüyle, Milli Savunma Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu'nun 21.04.2003 tarih ve 2003/12 sayılı kararıyla davacının devlet memurluğundan çıkarılması işlemi tüm unsurlarıyla hukuka uygun bulunduğundan, yasal dayanaktan yoksun bulunan davanın reddine karar verilmiştir." (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[112] Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire, E. 2000/324, K. 2000/931, 17.10.2000, "(...)ideolojik veya siyasi amaçlarla çalıştığı kurumun huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak suçunu işlediği konusunda yeterli kanıtın bulunduğu, GATA Komutanlığı gibi her türlü siyasi, ideolojik gruplaşma ve kamplaşma ortamından arınmış olması gereken bir eğitim öğretim kurumunda davacının aşırı sol gruplaşma içerisinde yer aldığı, ceza hukuku bakımından suç teşkil etmese dahi, benimsediği bu görüş doğrultusunda birtakım faaliyetlerde bulunduğu saptanmış; mevcut bu durum karşısında davacı hakkında Milli Savunma Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu kararı ile Devlet memurluğundan çıkarma işlemi tesisinde hukuka aykırı bir yön görülmemiştir." (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

grev yapma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. 54. maddede grev hakkı açıkça işçilere tanınmıştır ancak kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda herhangi bir hüküm ihdas edilmemiştir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay ise içtihatlarında sendikal faaliyet kapsamında alınan grev kararlarının disiplin cezalarıyla cezalandırılmayacağına karar vermişlerdir.^[113] Son tahlilde, kamu görevlilerinin sendika hakkının geldiği yeni noktada sendikal faaliyet kapsamında, kamu hizmetlerinin yerine getirmeme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak disiplin cezasıyla cezalandırılmayacaktır. Sendika hakkı kapsamında yapılan bu eylemlerin cezalandırılması halinde ise bu cezalar hukuka aykırı olacaktır. Bununla birlikte bireysel olarak bu fiilleri işlemek, siyasi veya ideolojik amaçla kamu hizmetinin yerine getirilmesini engelleme, diğer kamu görevlilerini iş bırakmaya teşvik etme cezalandırılabilir olacaktır.

b) Yasaklanmış Her Türlü Yayını veya Siyasi veya İdeolojik Amaçlı Bildiri, Afiş, Pankart, Bant ve Benzerlerini Basmak, Çoğaltmak, Dağıtmak veya Bunları Kurumların Herhangi Bir Yerine Asmak veya Teşhir Etmek

Yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmamak aylıktan kesme cezasını gerektirdiği halde, ülkenin bütünlüğü ve güvenliği bakımından yayınlanması, dağıtılması yasaklanmış olan her türlü yayını basan, çoğaltan, dağıtan, ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basan, çoğaltan, dağıtan veya bunları kurumun herhangi bir yerine asan veya teşhir eden kamu görevlisi bir daha memurluğa atanmamak üzere meslekten çıkarılır. İdeolojik amaçlı kavramıyla ifade edilen tanımlamanın ülkenin bölünmez bütünlüğünü hedef alan içerik olduğu yönünde doktrinde bir görüş vardır.^[114] Bu görüşün doğru olduğunun kabul edilmesi hâlinde yasaklı içeriğin kapsamı daralacak ve madde kapsamı daha özgürlükçü bir hal alacaktır.

Kaman'a göre de disiplin suçu oluşturan fiilin kapsamı fazlasıyla geniştir. Siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart ve benzerlerini kurumların

[113] Anayasa Mahkemesi, *Selda Demir Taze*, B. No: 2014/7668, 10/06/2015, R.G. Tarih- Sayı: 18/09//2015-29479; Danıştay 12. Daire, E. 2012/10829, K. 2016/345, 28.1.2016. (Kazancı İctihat ve Bilgi Bankası)

[114] Pınar, *Devlet Memurları Kanunu Şerhi*, 1778.

herhangi bir yerine asmak veya kurumda teşhir etmek veya insanlara dağıtmak fiillerinin disiplin cezasıyla cezalandırılması makul karşılanabilir. Buna karşılık, kamu görevlisinin kurumun çalışma düzenini bozmayan, kamu hizmetlerini sunarken tarafsızlık ilkesine aykırı davranmasına neden olmayan kurum dışı fiillerini cezalandırmak kanunun bu hükmü koymaktaki amacını aşmaktadır. Kamu görevlisi, görevin kendisine verdiği yetki ve imkanları kullanmadığı, kamu hizmetini etkileyecek tutum ve davranışlarda bulunmadığı halde işyeri dışında siyasi içerikli yayını basması, çoğaltması ve dağıtması fiilleri disiplin cezalarıyla cezalandırılmamalıdır. Aksi halde bu cezalar kamu görevlilerinin düşünce, ifade ve haberleşme hürriyetlerine ölçüsüz bir müdahale niteliği taşırlar.^[115]

c) Siyasi Partiye Girmek

Anayasanın 68. maddesine göre; hakim, savcı ve diğer yargı organı mensuplarına, memurlara ve işçi statüsü dışındaki 657 sayılı kanuna tâbi bütün kamu görevlilerine, askerlere siyasi parti üyesi olmak yasaktır. Yükseköğretim elemanlarına ise siyasi partiye girmek serbesttir. Anayasanın bu hükmüne karşı gelmek ise mezkur kanunda meslekten çıkarmayı gerektiren suç olarak düzenlenmiştir.

Uygulamada siyasi parti üyesi olmak suçlaması nedeniyle meslekten çıkarma cezası genellikle yasa dışı parti üyesi olma veya terör örgütü üyesi olma nedenleriyle ilişkili olduğu için verilmektedir. Örneğin, bir kamu görevlisi olayın geçtiği dönemde yasa dışı olan Türkiye Komünist Partisi'ne üyedir. Bu partinin üyesi olma ve bu parti adına faaliyette bulunduğu nedenleriyle Devlet Güvenlik Mahkemesi'nce yargılanmış ve hüküm giymiştir. İdare ise bunun üzerine kamu görevlisini meslekten çıkarmış ve Danıştay da bu cezayı hukuka uygun bulmuştur.^[116] Bir başka kararda da Milli Savunma Bakanlığı, askerlik şubesi başkanlığında sivil bir memuru HEP ve DEP gibi partilerle ilişkisi olduğu gerekçesiyle meslekten çıkarmıştır. Yapılan incelemede her ne kadar HEP ve DEP partilerine resmi üye olmadığı ortaya çıkmış ise de HEP'in Ağrı teşkilatının kuruluş aşamasında görev aldığı, parti kitlesi içerisinde terör örgütü PKK destekçilerinin grubuna yakın olduğu,

[115] Kaman Karan, *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*, 144-146.

[116] Danıştay 8. Daire, E. 1991/1864, K. 1992/2349, 15.10.1992. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

terör örgütü PKK tarafından Diyadin ilçesinin belediye başkanı adayı olarak önerdiği bir isim olduğu ve terör örgütü PKK üyesi “Azman” kod adlı terörist ile adaylığı konusunda telefonda görüşmeler yaptığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenlerle Askeri Yüksek İdare Mahkemesi meslekten çıkarma cezasını hukuka uygular bulmuştur.^[117]

Anayasa Mahkemesi'nin kararına konu olan bir olayda ise memurluğa atanmadan önce bir siyasi parti üyesi olan kişinin göreve başladıktan sonra kendisine üyesi olduğu siyasi partiden istifa etmesi için süre verilmeden doğrudan meslekten çıkarılması ölçüsüz bir müdahale olarak görülmüştür. Anayasa Mahkemesi, siyasi parti üyeliğinden istifa etmesi için makul bir süre verilmeden devlet memurluğundan çıkartılan başvuruçunun anayasanın 33. maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edildiğine karar vermiştir.^[118]

[117] Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire, E. 1995/284, K. 1995/628, 13.06.1995. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[118] Anayasa Mahkemesi, *Ali Kuş*, B. No: 2017/27822, 10/2/2022; “(...) 48. Somut olayda başvuruçusu, siyasi parti üyesi olduğu sırada devlet memuru değildir. Ancak siyasi parti üyeliği devam ederken devlet memuru sıfatı kazanmıştır. Başvuruçusu, yasal bir partinin üyesidir ve başvuruçunun barışçıl olmayan eylem ve söylemlerde bulunduğu, anayasal düzene karşı bir duruş sergilediğine, demokratik toplum düzenine aykırı hareket ettiğine dair hiçbir iddiada bulunulmamıştır. Sonrasında, salt başvuruçunun siyasi parti üyesi olduğu tespit edilerek hakkında memuriyetten çıkarma cezası verilmiş; başvuruçuya siyasi parti üyeliğini sonlandırması hususunda iradi herhangi bir seçenek sunulmamıştır.

49. Başvuruçunun siyasi parti üyesi olmasının kabul edilemez sonuçlar doğurduğu somut olaylara dayalı olarak ileri sürülmemiştir. O hâlde anılan mevzuat hükümleri ile Anayasa'nın 68. maddesi bir arada değerlendirildiğinde bir devlet memuru olan başvuruçunun siyasi parti üyeliğinden istifa etmesi için başvuruçuya belli bir süre tanınması, siyasi parti üyeliği ile memuriyetten birini tercih etmesi için imkân sağlanması veya memuriyetin askıya alınması gibi daha hafif tedbirlerin alınabileceği anlaşılmıştır. Başvuruçunun yalnızca bir siyasi partiye üye olması nedeniyle doğrudan memuriyetten çıkarılması, son çare prensibine uymayan en ağır müdahale olmuştur.” (anayasa.gov.tr).

ç) Siyasi ve İdeolojik Eylemlerden Arananları Görev Mahallinde Gizlemek

Devletin arama yetkisi genel emniyet ve asayişin korunması yani kamu düzeninin bozulmasını önlemek için önleme araması ve suçun işlenmesi ile kamu düzeninin bozulmasından sonra suçlunun ortaya çıkarılması ve bozulan kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi için yapılan adli görevle arama olmak üzere iki türdür. Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde bahsi geçen bu arama adli aramadır.^[119] Adli aramanın söz konusu olması için bir mahkeme tarafından hüküm giymiş olmak zorunlu değildir, henüz hüküm giymemiş olsa dahi siyasi veya ideolojik eylemlerle işlenen suçların şüphelisi sıfatıyla aranmak da bu madde kapsamına girecektir.

Doktrinde bu maddenin kapsamının ne olacağı konusunda farklı görüşler mevcuttur. Bir görüşe göre hükmün kapsamı siyasi ve ideolojik eylemlerden dolayı şüpheli veya hükümlü sıfatıyla arananları görev mahallinde gizlemekten ibarettir ve söz konusu disiplin suçu aynı zamanda Türk Ceza Kanunu kapsamında da suç olduğu için kamu görevlisinin aranan kişiyi görev mahallinde gizlemesi fiilini işlerken kastının olup olmadığı araştırılmalıdır.^[120] Diğer bir görüşe göre ise, siyasi ve ideolojik eylemleri nedeniyle hakkında arama emri olanları güvenlik güçlerine teslim etmemek veya güvenlik güçleri tarafından bulunmalarını önlemek maksadıyla görev mahallinde saklamak devlet memurluğundan çıkarmayla cezalandırılır.^[121] Hüküm eğer bu şekilde yorumlanırsa kamu görevlisinin görev mahalline giren bir şüpheliyi gizlemesinin yanı sıra onun ortaya çıkarılması konusunda güvenlik güçlerine yardımcı olmaması da bu cezayı gerektirecek bir tutum ve davranış olarak görülmektedir.

Uygulamada ise, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi; sadece görev mahallinde değil kendi evinde veya başkasının evinde siyasi ve ideolojik eylemlerden dolayı arananların saklanmasını meslekten çıkarmayı gerektiren fiiller olarak görmüştür.^[122]

[119] Kaman Karan, *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*, 164.

[120] Kaman Karan, *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*, 164.

[121] Pınar, *Devlet Memurları Kanunu Şerhi*, 1820.

[122] Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire, E. 1994/590, K. 1994/244, 18.10.1994, "(...) Davacının PKK adli yasadışı örgütün aşırı sempaticisi ve üyesi olduğu ve evinde bu örgüte ait çeşitli belge ve dokümanların ele geçirildiği ayrıca örgüt mensubu iki

d) 5816 Sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna Aykırı Fiilleri İşlemek

Cumhuriyetimizin kurucusu büyük önder Mustafa Kemal Atatürk'ün manevi hatırasını korumak üzere özel bir kanun ihdas edilmiştir. Geçmişte, Atatürk'ün manevi hatırasına saldırı niteliğinde birtakım olaylar yaşanmıştır.^[123] Bu eylemler üzerine 25.07.1951 tarihinde Atatürk'ün hatırası ve manevi kişiliğine yönelik sövme ve hakaretlerin yanı sıra Atatürk heykel ve büstlerine yönelik saldırıları cezalandıran 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır.

5816 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre; *“Atatürk'ün hatırasına alenen hakaret eden veya söven kimse bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Atatürk'ü temsil eden heykel, büst ve abideleri veyahut Atatürk'ün kabrini tahrip eden, kıran, bozan veya kirleten kimseye bir yıldan beş yıla kadar ağır hapis cezası verilir.”* Maddenin devamında mezkur suçları işlemeye başkalarını teşvik eden kimselerin de asıl fail gibi cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır. Kanunların genel ve soyut olarak yapılmalarının gerekmesine rağmen bu kanun ile Atatürk bir şahıs olarak zikredilmiş ve koruma altına alınmıştır. Bunun yanı sıra Türk Ceza Kanunu'na göre hakaret suçları şikayete bağlı iken bu kanuna göre suçlar Cumhuriyet Savcısı tarafından re'sen soruşturulurlar.^[124]

Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Kanunu'nu isabetli bulan bir görüşe göre, sadece Atatürk aleyhine hakaret eden, söven, Atatürk'ün kabrini tahrip eden, Atatürk'ün heykel ve büstlerini kıran, bozan veya kirletenler değil aynı zamanda TCK 278'in suç işlendiğini bilen, haber alan yahut da

militera yataklık ettiği hususu dosya içeriğinden anlaşıldığından; yasal bir siyasi partiye dahi üye olmanın devlet memurluğundan ilişik kesme için yeterli görülmesine nazaran, yasadışı örgüt üyesi hakkında memuriyetten çıkarılması cezası verilmesi gayet tabiidir. Kaldı ki devlet memurunun görevi kamu görevi olup bu görevin inanılır, güvenilir, itibarlı kişilerce yürütülmesi gerekir.”. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[123] Barış Ertem, “Atatürk'ü Koruma Kanunu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Tartışılması,” *Turkish Studies-International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic* 8, no. 5 (Bahar 2013): 261-278, 263, 264.

[124] Devrim Aydın, “Türk Ceza Kanunu'nda Hakaret Suçu,” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 19, no.2, (Prof. Dr. Nur Centel'e Armağan 2013): 884-885.

suç işlendiğine şahit olan kişinin, suç işlendiğini bildirmemesinin de suç olması hükmü uyarınca Atatürk aleyhine işlenen bir suç haber alındığında ihbar etmeyenler de cezalandırılmalıdır.^[125]

Uygulamada Yargıtay'a göre; "Atatürk İlah Değildir" pankartı açmak hakaret sayılmaz.^[126] Atatürk büstünden "kelle" diye bahsetmek ise hakaret olarak değerlendirilmiştir.^[127] Atatürk büstüne tekme atarak çökmesine sebep vermek de büstü kırmak olarak değerlendirilip cezalandırılmıştır.^[128]

Devlet Memurları Kanunu, devlet memurlarına getirilen devlete sadakat ve bağlılık yükümlülüğünü, memurluğa atananların etmesi gereken yemin kapsamında devletin temel ideolojisini oluşturan Atatürk İlke ve İnkılaplarına bağlılıkla eş tutmaktadır. Kamu görevlileri bu sıfatları devam ettiği müddetçe Atatürk ideolojisine aykırı herhangi bir faaliyette bulunmamakla yükümlüdürler.^[129]

Devlet Memurları Kanunu'ndaki devlete sadakat ve bağlılık hükmünün Atatürk İlke ve İnkılapları'na ters düşmemek olarak da anlaşılması nedeniyle uygulamada kamu görevlileri yalnızca 5816 sayılı Atatürk Aleyhine Suçlar'dan birini işleyip de mahkum olmaları üzerine değil aynı zamanda suç kapsamında olmasa bile Atatürk İlke ve İnkılapları'na aykırı ifade ve fiilleri nedeniyle de disiplin cezalarına çarptırılabilirler. Örneğin; 2000 yılında Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun kararına konu olan olayda; öğretim elemanı olan davacı yurtdışında lisansüstü eğitim gördüğü sırada bulunduğu ülkede irticai çevrelerle irtibata girdiği ve internet üzerinden Atatürk İlke ve Devrimleri aleyhine propaganda yaptığı gerekçesiyle hakkında adli ve idari cezalar verilmiştir. Daha sonra af yasası da çıkmıştır.

[125] Bayram Yüksekaya, Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar-5816 Sayılı Kanun Üzerine Bir İnceleme, s. 10., Online Erişim: <http://yuksekkayalawoffice.com/dokumanlar/ataturk-aleyhine-islenen-suclar.pdf> , Son Erişim Tarihi: 10.09.2023.

[126] Yargıtay 11. Ceza Dairesi, E. 2002/5333, K. 2002/5789, 13.06.2002. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[127] Askeri Yargıtay Daireler Kurulu, E. 1999/46, K. 1999/47, 04.03.1999. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[128] Yargıtay 15. Ceza Dairesi, E. 2012/10195, K. 2012/45018, 06.12.2012. (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

[129] Kaman Karan, *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*, 166.

Davacı af yasasının kendisine de uygulanıp mesleğe geri alınmasını istemesine rağmen Danıştay, devlete sadakat yükümlülüğüyle bağdaşmayacak suç tiplerinde affın uygulanmayacağı gerekçesiyle talebi reddetmiştir.^[130]

[130] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2000/594, K. 2000/949, 15.09.2000; “(...) 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nun 20. Maddesinde bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır hükmü yer almıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun devlet memurlarının ödev ve sorumluluklarını düzenleyen 2. Bölümünün sadakat başlıklı 6. Maddesinde, devlet memurlarının Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti Kanunlarını sadakatle uygulamak zorunda olduğu, bu hususun yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirlendiği ve bu yeminde Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk İnkılap ve İlkelerine bağlı kalacağına Anayasanın temel ilkelerine dayanan milli, demokratik, laik bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilerek bunları davranış halinde göstereceğine yemin edeceği düzenlenmiştir; Kanununun 7. Maddesinde ise devlet memurlarının her durumda devlet menfaatlerini korumak mecburiyetinde olup Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan, Türkiye Cumhuriyeti’nin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamayacakları açıktır.” (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

SONUÇ

Her ülkede kamu görevlilerinin devlet düzenine ve kanunlara sadakatle görevlerini yerine getirmesi, faaliyetleri sırasında ise tarafsızlığa riayet etmesi beklenir. Kamu görevlisinin bir siyasi parti üyesi olması, bir siyasi partide aktif görev alması veya bir partiye üye olmasa, bir partide görev almasa bile kamu görevinden kaynaklanan yetki, imkan ve araçlarını bir partinin destekçisi olarak kullanmasının devlete ve kanunlara sadakat ve tarafsızlık yükümlülükleriyle çeliştiği düşünülmektedir. Bu sebeple kamu görevlilerinin siyasi katılma hakkına, devlete bağlılık ve sadakat yükümlülüğü ile tarafsızlık ilkeleri uyarınca kısıtlamalar getirilmektedir. Bu kısıtlamalar kamu görevlisinin sendika ve grev hakkı, seçme ve seçilme hakkı, ifade hürriyeti, toplantı ve gösteri yürüyüşü ve benzeri haklarını doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendirebilir. Kamu görevlisinin ülkenin vatandaşı sıfatıyla sahip olduğu siyasi katılma hakları ile kamu görevlisi sıfatıyla tabi olduğu yükümlülüklerin genişliği ve sınırlarının birbiriyle ters orantı içerisinde olduğu görülmektedir.

Ülkemizde başta memurlar olmak üzere kamu görevlilerinin siyasi katılma haklarına çok geniş kısıtlamalar getirilmiştir. Devlet Memurları Kanunu'nda kamu görevlilerine getirilen siyaset yasaklarına kamu görevlilerinin uymasını sağlamak için disiplin suç ve cezaları öngörülmüştür. Ayrım yapma yasağı, bir siyasi parti yararına veya zararına faaliyette bulunma yasağı, siyasi amaçla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozma yasağı, grev yasağı, siyasi partiye girme yasağı vb. fiillere karşılık disiplin cezaları öngörülmüştür. Öngörülen disiplin suç ve cezaları fazlasıyla kapsamlıdır. Bu suç ve cezaların bu kadar kapsamlı olması ise idareye rahat bir şekilde disiplin cezası verebilme imkanı vermektedir. Çalışmamızda yer verdiğimiz mahkeme kararlarından gözlemlenebildiği kadarıyla bu disiplin suçlarının ve cezalarının bir kısmı dönem fark etmeksizin her zaman uygulama alanı bulmakta diğer bir kısmı ise dönemin siyasi konjonktürüne bağlı olarak farklı ideolojik düşüncedeki kamu görevlilerine yaygın bir şekilde uygulanabilmektedir.

Kamu görevlilerinin siyasi katılma hakkını kısıtlayan disiplin suç ve cezalarının bir bütün olarak gözden geçirilmesi ve kapsamlarının daraltılması yerinde olacaktır. Mevcut haliyle özgürlükler-kısıtlamalar dengesi kısıtlamalar lehine fazlasıyla sınırlanmış durumdadır. Kamu görevlilerinin görevleri dışındaki toplumsal hayatlarındaki ifade hürriyetleri ve örgütlenme hakları dahi özlerine dokunur şekilde kısıtlanmaktadır. Kısıtlamaların kamu

görevlisinin yalnızca kamu göreviyle ilgili faaliyetlerine uygulanması buna karşılık işi dışındaki zamanında ve işini yakından ilgilendirmeyen veya etkilemeyen özel ve toplumsal hayatındaki faaliyetlerine uygulanmaması makul bir denge olarak önerilebilir.

Dönemin siyasi koşulları ve iktidarın tutumuna bağlı olarak kamu görevlileri üzerinde tahakküm kurmaya imkan veren disiplin suç ve cezalarının hukuk devletiyle bağdaşmadığı açıktır. Çünkü disiplin suç ve cezalarının öngörülebilir olması ve kamu görevlileri açısından hukuki güvenlik sağlanması demokratik bir hukuk devletinin gereğidir. Sübjektif değer yarguları ile başlatılan disiplin soruşturmaları ve verilen cezalar kamu görevlilerinin baskı altına alınmasının bir aracı olabilmektedir. Hukuk devleti gerekliliklerinin hayata geçirilebilmesi için disiplin amirlerinin öznel değerlendirmelerine göre uygulama yapılmasının önüne geçilmelidir. Siyasi faaliyete ilişkin disiplin suç ve cezalarının kanunilik ilkesi ile tipiklik ilkesine uygun olarak daha ayrıntılı ve çerçevesi belirli bir şekilde tanımlanması yerinde olacaktır.

Ülkemizde demokrasi seviyesini yükseltmek için kamu görevlileri dahil bütün vatandaşlarımızın demokratik katılımının güçlendirilmesi gerekmektedir. Mevzuatta kamu görevlilerine yönelik olarak öngörülen siyaset yasaklarının, kamu kurum ve kuruluşlarının siyasetten münezzeh olmasını sağlamadığı açıktır. Halbuki kamu görevlilerinin şeffaf bir şekilde ve belirli sınırlar altında siyasi faaliyette bulunabilmesi, sundukları kamu hizmetlerinde ayrımcı veya ideolojik tutum takınmaları yerine tam tersine tarafsızlık ilkesine daha hassas bir şekilde özen göstermelerini sağlayabilir. Çünkü ayrımcı bir işlem ve eylemde bulunması halinde kamu görevlisinin bu tutumunun şeffaf bir şekilde beyan ettiği siyasi görüş ve mensubiyetleriyle kolaylıkla bağdaştırılacağına bilincinde olunacağı açıktır. Ayrıca nitelikli kamu görevlilerinin siyasi faaliyette bulunabilmesi ülke siyasetinin niteliğinin artmasına da katkıda bulunacaktır. Çünkü Türkiye'deki siyasi partilerdeki insan kaynağının niteliksiz ve yetersiz olması siyasetin finansmanı sorunundan kaynaklanmaktadır. Ekonomik çıkar beklentisiyle siyasi partilere yönelen küçük veya büyük iş adamı ve tacirler ülkenin siyasi tablosunu da şekillendirmektedir. Halbuki maaş geliriyle kendi finansmanını sağlayabilen kamu görevlilerinin siyasi parti üyeliğine izin verilirse ülkedeki bütün siyasi partilerde kalite artışının sağlanacağı açıktır. Bu sebeplerle kanaatimce; asker, polis, hakim, savcı ve din görevlileri gibi yaptığı görevin niteliği gereği siyasi parti üyesi olmaması gereken kamu görevlileri dışındaki kamu görevlilerinin

siyasi parti üyesi olabilmesinin önünün açılması değerlendirilebilir. Özellikle yükseköğretim üyelerinin görevlerini aksatmamaları, tarafsızlık ilkelerine aykırı davranmamaları temin edilecek şekilde siyasi parti üyesi olmaları ve siyasi partide görev almalarına dair getirilen her türlü kısıtlamanın kaldırılması ülke siyasetinin de niteliğini artıracaktır. Kamu görevini tarafsızlık yükümlüğü ve siyasi propaganda yapmama gibi şartlara aykırı yerine getiren kamu görevlilerine ise bu durumlarda disiplin cezası verilmelidir. Sonuç olarak bütün kamu görevlilerini siyasi faaliyetten menetmek yerine siyasi faaliyete izin verilmesi, disiplin suçu niteliğinde davranışlarda bulunanların da cezalandırılması daha yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, Eray. "Katılımcı Demokrasilerde Baskı Gruplarının İşlev ve Yöntemleri." *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 61, (2019):235-249.
- Akartürk, Ali Ekrem. *1995 Anayasa Değişikliği Işığında Memurların Sendikal Hakları*. 1. Baskı, İstanbul: Alkım Yayınları, 1998.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. 17. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2023.
- Aslan, Erol ve Dağdeviren, Fazlı. "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü." *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)* 15. no. 1 (2012): 167-177.
- Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*. 5. Baskı, Konya: Mimoza Yayıncılık, 2009.
- Aydın, Devrim. "Türk Ceza Kanunu'nda Hakaret Suçu." *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 19, no.2, (Prof. Dr. Nur Centel'e Armağan 2013): 879-918.
- Aydın, Muhammed Ali. "Tarih ve Hukuk Perspektifinden Fransız Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi." *TBB Dergisi* 36, no. 167 (2023): 1-46.
- Bentley, Arthur. *The Process of Government*. Chicago: The Principia Press, 1908.
- Bulut, Nihat. "1982 Anayasası Çerçevesinde Türkiye'de Siyasal Katılım." Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, 1998.
- Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*. 10. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.
- Dahl, Robert A. *Modern Political Analysis*. 1. Baskı, New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1963.
- Daver, Bülent. *Siyaset Bilimine Giriş*. 1. Baskı, Ankara: Doğan Yayınevi, 1969.
- Döner, Ayhan. "Geçmişten Günümüze Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Seçimlerde Adaylığı." *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi* 58, no. 4 (2009): 737-776.

- Eriş, Vedat ve Akıncı, Abdulvahap. “21. Yüzyıl Demokrasilerinde Siyasal Katılım: Türkiye Örneği.” *Uygulamalı Sosyal Bilimler Dergisi* 3, no. 2 (2019): 35-55.
- Ersöz, A. Kürşat. “Devlet Memurlarının Siyaset Yapma Yasası ve Değerlendirilmesi.” *TAAD* 7, no. 26 (2016): 71 – 104.
- Ertem, Barış. “Atatürk’ü Koruma Kanunu’nun Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde Tartışılması.” *Turkish Studies-International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic* 8, no. 5 (Bahar 2013): 261-278.
- Eryılmaz, Bilal. *Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. 1. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınevi, 2022.
- Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel Kaplan. *İdare Hukuku Dersleri*. 25. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2023.
- Heywood, Andrew. *Siyaset Teorisine Giriş*. 1. Baskı, İstanbul: Küre Yayınları, 2011.
- Kaman Karan, Nur. *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*. 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.
- Kapani, Münci Kapani. *Politika Bilimine Giriş*. 2. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1978.
- Karan, Nur. “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Devlet Memurlarının Siyasal İfade Özgürlüğü.” (bildiri Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir 4-5 Nisan 2003,) 1. Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2004.
- Kaya, Cemil. “Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi.” *GÜHFD* 8, no. 1-2 (2004): 307-324.
- Kayasu, Sacit. *2802 Sayılı Kanuna Göre Hakim ve Savcuların İfade Hürriyeti*. 1. Baskı, İstanbul: Legal Yayınevi, 2012.
- Kışlalı, Ahmet Taner. *Siyaset Bilimi*. 15. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2011.
- Kitapçoğlu, Tülay. “Baskı Grupları ve Demokrasi.” *TBB Dergisi* 26, no. 106 (2013): 357-392

- Korkusuz, M. Refik. “Ülkemizde Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı ve İçeriği.” *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 10-11, no. 12-13-14-15 (2006): 105-123.
- Mahiroğulları, Adnan. “Sendika-Siyaset İlişkisinin Teorik Çerçevesi ve Günümüzdeki Düzeyi.” *Emek ve Toplum Dergisi* 1, no. 2 (2012): 8-23.
- Okumuş, Ali. *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Işığında Türkiye’de İfade Hürriyeti*. 1. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2007.
- Özaydın, Mehmet Merve ve Han, Ercan. “Sendika Üyesi Kamu Görevlilerinin Sendika-Siyaset İlişkisine Yönelik Yaklaşımları Üzerine Bir Alan Çalışması.” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 19, no. 2 (2014): 57-73.
- Öztekin, Ali. *Siyaset Bilimine Giriş*. 2. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2000.
- Pınar, İbrahim. *Açıklamalı-İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu Şerhi* 2. 10. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009.
- T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, *Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Haklar Çalıştayı*. Abant 9-11 Şubat 2010, 1. Baskı, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 2010.
- Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi. *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*. 21. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2023.
- Truman, David B. Truman. *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.
- Yıldırım, Turan ve Kaman, Nur. “Kamu Görevlilerinin Özel Hayatı.” İdare Hukuku Konferansları-I (Toplantı Notu), *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 18. No. 1 (2019): 155-172.
- Yıldırım, Turan, Yasin, Melikşah, Kaman, Nur, Özdemir, H. Eyüp, Üstün, Gül, Çakır, Hüseyin Melih ve Tekinsoy, Özge Okay. *İdare Hukuku*. 8. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Yüksekkaya, Bayram. “Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar- 5816 Sayılı Kanun Üzerine Bir İnceleme.” Online Erişim: <http://yuksekkayalawoffice.com/dokumanlar/ataturk-aleyhine-islenen-suclar.pdf>, Son Erişim Tarihi: 10.09.2023.

<https://anayasa.gov.tr/tr/anasayfa>.

<https://www.etimolojiturkce.com/kelime/siyaset> , Son Erişim Tarihi:
4.1.2024

<https://www.jurix.com.tr>.

<http://www.kazanci.com.tr>.

<https://www.lexpera.com.tr/>

<https://sozluk.gov.tr> , Son Erişim Tarihi: 4.1.2024