



İNSAN HAKLARI AVRUPA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA KAMU GÖREVLİLERİNİN İFADE ÖZGÜRLÜĞÜ ve DANIŞTAYIN KONUYA YAKLAŞIMI

(Public Servants' Freedom of Expression in the light of the Judgments of the European Court of Human Rights and the Turkish Supreme Administrative Court's Approach on the Matter)

Dr. Emre AKBULUT¹

ÖZ

Kamu görevlileri, tâbi oldukları statü hukuku kurallarına bağlı olarak, bu kapsamda kamu idarelerine karşı sahip oldukları sadakat ve sır saklama ödevi ile kamu hizmetinden yararlananlara karşı yükledikleri tarafsızlık ödevi gereğince, ifade özgürlüğü kullanımlarında diğer bireylerden farklı ilave bir takım sınırlamalara maruz kalabilmektedirler. Bununla birlikte ifade özgürlüğüne İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 10. maddesi ile sağlanan güvenceler ve maddede öngörülen sınırlandırma rejimi, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü açısından da geçerlidir. Dolayısıyla kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan idari işlemlerin hukuka uygun kabul edilebilmesi için, bu işlemlerin – diğerlerinin yanı sıra- demokratik toplumda gereklilik koşuluna uygun şekilde tesis edilmeleri gerekmektedir. Bu çerçevede çalışmada, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne yönelik müdahaleler açısından İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 10. maddesinin ve özellikle maddede öngörülen demokratik toplumda gereklilik koşulunun, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi tarafından ne şekilde yorumlandığı ve uygulandığı incelenecektir. Akabinde kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü ilgilendiren yakın tarihli kararlarından hareketle, Danıştay'ın konu hakkındaki yaklaşımının İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin gereklilikleri ile uyum arz edip etmediği sorusuna cevap aranacaktır.

Anahtar Kelimeler: İfade özgürlüğü, kamu görevlisi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, demokratik toplumda gereklilik, Danıştay

1 İdarî Hâkim, TBMM Başkan Başmüşaviri. dr.emreakbulut@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7031-4166.



ABSTRACT

Public servants, differently from other individuals, may be subject to some additional restrictions in exercising of their freedom of expression as a result of rules deriving from their legal status and in this context, due to their duty of loyalty and discretion to public authorities and the obligation of impartiality they owe to those using public services. However, safeguards enshrined in Article 10 of the European Convention on Human Rights for the freedom of expression and the limitation clause stipulated in that article are applicable also for public servants' freedom of expression. Therefore, in order for administrative acts interfering with public servants' freedom of expression to be accepted as lawful, these acts must, *inter alia*, be in compliance with the requirement of necessity in a democratic society. In this context, in the study it will be examined how Article 10 of the European Convention on Human Rights and especially the requirement of the necessity in a democratic society prescribed therein are construed and implemented by the European Court of Human Rights, in respect of interferences with public servants' freedom of expression. Then, departing from its recent decisions concerning public servants' freedom of expression, an answer will be sought to the question of whether the Turkish Supreme Administrative Court's approach to the matter is in line with requirements of the European Convention on Human Rights or not.

Keywords: Freedom of expression, public servant, European Convention on Human Rights, necessity in a democratic society, Turkish Supreme Administrative Court

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 26. maddesinde "düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti" başlığı altında düzenlenen ifade özgürlüğü hakkı (*the right to freedom of expression*), Türkiye'nin 18 Mayıs 1954'te taraf olduğu² İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme'nin (İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi – Sözleşme – İHAS) 10. maddesinde güvence altına alınmıştır. Maddeye göre bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin, bir görüşe sahip olma, haber ve görüşleri alma ve verme özgürlüğünü kapsamına almaktadır.

2 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=005> erişim tarihi: 08.08.2021

İHAS ile güvence altına alınan diğer bir çok hak gibi ifade özgürlüğü hakkı da mutlak bir hak değildir ve kural olarak müdahalelere/sınırlamalara konu olabilecektir. Ancak Sözleşme'nin 10. maddesinin 2. fıkrası, ifade özgürlüğüne yönelik müdahaleler açısından bazı koşullar belirlemiştir. Bu çerçevede ifade özgürlüğünün kullanılmasına yönelik herhangi bir müdahalenin Sözleşme Hukukuna uygun kabul edilebilmesi için şu üç koşulun bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir:

- i* – müdahale hukuken öngörülebilir olmalı, diğer bir ifadeyle müdahalenin iç hukuk düzeninde öngörülebilir ve erişilebilir bir hukukî dayanağı bulunmalıdır (*öngörülebilirlik* koşulu),
- ii* – müdahale, 10. maddenin 2. fıkrasında sayılan sınırlı sayıdaki meşru amaçtan³ birini gerçekleştirmek üzere yapılmalıdır (*meşru amaç izleme* koşulu), ve
- iii* – müdahale, demokratik bir toplumda gerekli kabul edilebilmelidir (*demokratik toplumda gereklilik* koşulu).

Sözleşme metninde kamu görevlilerini⁴, 10. madde ile ifade özgürlüğüne getirilen korumanın dışında tutmayı gerektirecek herhangi bir normatif dayanak bulunmamaktadır. Bilakis Sözleşme'nin 10. maddesinde ifade özgürlüğü hakkının sujesi belirlenirken herhangi bir ayrıma gidilmeksizin ya da herhangi bir niteleme yapılmaksızın, “herkesin” bu hakka sahip olduğu vurgulanmıştır.⁵ Bu bağlamda 10. madde Sözleşme'nin 1. ve 14. maddeleriyle birlikte ele alındığında, “Sözleşme’ye taraf olan devletlerin yargısal yetki alanında bulunan herkes”in (m.1 ve 10), *cinsiyetine, uyruğuna, rengine, diline, dinine, siyasi düşüncesine, ulusal veya toplumsal kökenine, ulusal bir azınlığa mensubiyetine, malvarlığı, doğum ya da diğer bir statüye sahip olmasına* bakılmaksızın (m.14) ve dolayısıyla bir kamu kurumu ile arasında var olan iş ilişkisine de bağlı olmaksızın ifade özgürlüğüne sahip olduğu belirtilebilecektir.

3 Ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün veya kamu güvenliğinin korunması, suçun veya kargaşanın önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın korunması, başkalarının saygınlığının veya haklarının korunması, gizli şekilde elde edilmiş bir bilginin açığa çıkmasının engellenmesi veya yargı otoritesinin ve tarafsızlığının korunması amaçlarından

4 Çalışma kapsamında “kamu görevlisi” deyimini ile öğretide “dar anlamda kamu görevlisi” şeklinde de nitelendirilen, Devlet’te veya diğer kamu tüzel kişilerinde, kamu hukuku ilke ve kurallarına göre istihdam edilen personel kastedilmektedir. bkz. YILDIRIM Turan, KARAN Nur, **İdare Hukuku I**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009, s.278; GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, 9. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.516; AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s.546; ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s.825-826.

5 Aynı durum, Anayasa’nın 26. maddesi açısından da geçerlidir.



Nitekim İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (Mahkeme – İHAM) kararlarında Sözleşme'nin 10. maddesi ile ifade özgürlüğü bakımından öngörülen korumanın kamu görevlilerini de kapsamına aldığı açıkça ifade edilmiştir.⁶ Bu bağlamda ifade özgürlüğü hakkı işyerinin veya kamu kurumlarının kapısında duran bir hak değildir⁷ ve kamu görevlileri, kamu görevlisi olmayı kabul etmekle ifade özgürlüğü kapsamındaki haklarının tamamından feragat etmemektedirler.⁸ Dolayısıyla kamu görevlileri de, Sözleşmeye taraf devletlerin yetki alanlarındaki diğer tüm bireyler gibi ifade özgürlüğüne sahiptirler ve bu özgürlük, onlar açısından da ancak 10. maddenin 2. fıkrasındaki üç koşulun yerine getirilmesi durumunda sınırlandırılabilir.

Bununla birlikte kamu görevlilerinin normal vatandaşlardan farklı konumda oldukları, işverenleri konumunda bulunan kamu idarelerine karşı gerek mevzuat hükümlerinden gerekse hizmet sözleşmelerinden⁹ kaynaklanan bir takım yükümlülüklerle sahip oldukları açıktır. Bunun sonucu olarak kamu görevlileri ifade özgürlüklerini kullanmaları nedeniyle normal bireylerin karşılaşmayacağı bir takım ilave kısıtlamalara veya yaptırımlara maruz kalabilmektedirler. Bu kısıtlama ve yaptırımların neredeyse tamamı hukuk dünyasında idari işlem olarak varlık kazanmakta ve idari yargı mercileri nezdinde yargısal denetime tâbi olmaktadır. Bu durum şüphesiz konunun idare hukuku açısından önemini ortaya koymaktadır. Diğer taraftan Anayasa'nın 90. maddesinin 5. fıkrası, söz konusu kısıtlama veya yaptırımların hukuka uygunluğu incelenirken idare hukuku ilkelerinin yanı sıra İHAS ile ortaya konulan prensiplerin de dikkate alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu kapsamda çalışmada öncelikle kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne yönelik müdahaleler söz konusu olduğunda Sözleşme'nin 10. maddesinin İHAM tarafından ne şekilde yorumlandığı üzerinde durularak, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü konusunda İHAS Hukuku'nun ne öngördüğü ortaya konulmaya çalışılacak; akabinde benzer durumlarda Danıştay'ın sergilediği yaklaşım incelenerek,

6 Vogt/Almanya (Büyük Daire), no.17851/91, 26.09.1995, p. 53; Ahmed ve diğerleri/Birleşik Krallık (Büyük Daire), no.22954/93, 02.09.1998, p.56; Guja/Moldova (Büyük Daire), no.14277/04, 12.02.2008, p.52.

7 Mahkeme bu hususa *Grigoriades* kararında "10. madde askerî barakaların kapısında durmaz." cümlesiyle değinmiştir. *Grigoriades/Yunanistan* (Büyük Daire), no.24348/94, 25.11.1997, p.45.

8 MAHONEY Paul, "Free Speech of Civil Servants and Other Public Employees", in: **Freedom of Expression - Essays in honour of Nicolas Bratza**, Wolf Legal Publishers, The Netherlands, 2012, s.258.

9 Sözleşmeli kamu personeli açısından

bu yaklaşımın Sözleşme Hukuku ile uyum içerisinde olup olmadığı sorusuna cevap aranacaktır.

I. İFADE ÖZGÜRLÜĞÜ KULLANIMINDA ÖDEV VE SORUMLULUK KAVRAMI

A. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Uygulamasında

İHAS'ın 10. maddesinin 2. fıkrası, ifade özgürlüğüne yönelik müdahalelerin tâbi olduğu koşulları belirlemenin yanı sıra, *"ifade özgürlüğünün kullanılmasının ödevler ve sorumluluklar yüklediğini"* de belirtmektedir.¹⁰ İHAM'a göre Sözleşmenin 10. maddesinin 2. fıkrasında geçen *"ödevler ve sorumluluklar"* kavramı, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü söz konusu olduğunda özel bir öneme sahiptir ve ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin orantılılığını belirleme konusunda Sözleşmeciler devletlere belli bir takdir marjı tanımaktadır.¹¹ İHAM'ın bu yorumundan ve ayrıca konuya ilişkin kararlarındaki genel yaklaşımından hareketle kamu görevlilerinin, toplumdaki farklı konumları sebebiyle, Sözleşme Hukukunda daha dar kapsamlı bir ifade özgürlüğü korumasından yararlandıkları söylenebilecektir.¹²

İHAM kararlarına göre kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünün diğer bireylerin ifade özgürlüklerine göre daha düşük düzeyli bir korumadan yararlanmasının sebebi, *"kamu çalışanlarının işverenleri konumunda olan kamu idaresine karşı sadakat ve sır tutma ödevlerinin olmasıdır. Demokratik bir toplumda kamu görevlilerinin misyonu, hükümete görevlerini yerine getirirken yardımcı olmak olduğundan ve kamuoyu kendilerinden demokratik yollarla seçilen hükümete engel olmalarını değil yardımcı olmalarını beklediğinden ... ayrıca kamu görevlileri pozisyonları gereğince hükümetin çeşitli yasal nedenlerle gizli tutmak istediği bilgilere erişim imkanına sahip olabildiklerinden ... söz konusu sadakat ve sır saklama ödevi kamu görevlileri açısından büyük önemi haizdir."*¹³ Yine Mahkeme kararlarında ifadesini bulan *tarafsızlık ödevi* de¹⁴, *sadakat ve sır saklama yükümlülüklerinin* yanı sıra, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü bakımından normal vatandaşlara kıyasla daha düşük

10 Belirtilmelidir ki 10. madde, hak tanıdığı bireyler açısından ayrıca ödev ve sorumluluk vurgusu yapan İHAS'ın tek maddedir. Bkz. MAHONEY, s.258.

11 Vogt/Almanya, p.53; Ahmed ve diğerleri/Birleşik Krallık, p.61.

12 Zira normal bireyler ifade özgürlüklerini tarafsızlık, sadakat ya da sır saklama gibi yükümlülüklerle riayet etmek durumunda kalmadan kullanabileceklerdir. Benzer yönde bkz. MAHONEY, s.258-259.

13 Guja/Moldova, p.71.

14 Bkz. Ahmed ve diğerleri/Birleşik Krallık, p.63.



bir korumadan yararlanmalarını gerektiren gerekçelerden biri olarak ifade edilebilecektir.

Bununla birlikte kamu görevlilerinin bünyesinde çalıştıkları kamu idarelerine karşı sahip oldukları tarafsızlık, sadakat ve sır saklama gibi yükümlülükler, kamu görevlilerinin de ifade özgürlüğüne sahip olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Bu çerçevede her ne kadar İHAS'ın 10/2. maddesinde "*ifade özgürlüğünün kullanılmasının ödevler ve sorumluluklar yüklediği*" belirtilse ve Mahkeme bu hükmün kamu görevlileri açısından özel bir önem taşıdığını ifade etse de; Sözleşme Hukukunda ifade özgürlüğünün kısıtlanabilmesi için geçerli olan kurallar kamu görevlileri açısından da aynen uygulanacaktır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne yönelik müdahalelerin İHAS'a uygun kabul edilebilmesi, ancak 10. maddenin 2. fıkrasında sayılan üç koşulun (*hukuken öngörülebilir olma, meşru amaç izleme ve demokratik toplumda gereklilik* koşullarının) bir arada gerçekleşmesi durumunda mümkün olabilecektir.

B. Türk İdare Hukukunda

Türk İdare Hukuku'nda kamu görevlilerinin statü hukukuna tâbi oldukları kabul edilmektedir.¹⁵ Buna göre kamu görevlileri, kamu görevlisi olarak atanmakla atandıkları kadro/pozisyon için önceden ihdas edilmiş bulunan genel ve soyut hukuk kurallarına yani statü hukukuna tâbi hale gelmektedirler. Bu kurallar içerisinde kamu görevlilerine (parasal veya özlük haklar gibi) çeşitli menfaatler sağlayanlar bulunduğu gibi, ödev ve sorumluluk yükleyenler de bulunmaktadır. Şüphesiz kamu görevlileri açısından öngörülen bu sorumluluklar kapsamında "ifade özgürlüğü" ile ilgili birtakım kısıtlamalara riayet etmek de yer almaktadır.

Örneğin Türk İdare Hukuku'nda devlet memurları Anayasa'ya ve kanunlara sadık kalmak (657 sayılı Kanun (SK), madde (m.) 6), görevlerini tarafsız şekilde yerine getirmek, bu kapsamda herhangi bir siyasi partinin, kişinin veya grubun yararını veya zararını hedef tutan eylemlerden ve dolayısıyla bu nitelikteki ifade açıklamalarından kaçınmak (657 SK, m.7), yetkili olmadıkları halde basına bilgi ve demeç vermemek (657 SK, m.15), gizli bilgileri açıklamamak (657 SK, m.31), görev sırasında âmirlerine sözle saygısızlık etmemek (657 SK, m.125/C),

¹⁵ YAYLA Yıldızhan, *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s.283; GÖZLER, s.584-585; GÜNDAY, s.519.

herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına (ifade açıklamaları dâhil) faaliyette bulunmamak (657 SK, m.125/D), siyasi ve ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart basmamak, dağıtmamak veya bunları kurumun herhangi bir yerine asmamak (657 SK, m.125/E) gibi yükümlülüklerle tâbidirler. Bu yükümlülüklerle uygun hareket etmeyen Devlet memurları açısından yine kanunda (657 SK, m.125) çeşitli disiplin yaptırımları öngörülmüş bulunmaktadır.¹⁶

Ancak bir üst başlıkta da belirtildiği gibi, kamu görevlileri açısından iç hukukta öngörülen ve statü hukukunun gereği olan bu gibi yükümlülükler, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü korumasından yararlanmadığı anlamına gelmemektedir. Kamu görevlisi olmaları kişileri temel hak ve özgürlüklerin kullanımı noktasında Anayasa ve İHAS ile sağlanan korumanın kapsamı dışına çıkarmadığı için; kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü sınırlandıran idari işlemlerin, mevzuat hükümleri ile Türk İdare Hukuku ilkelerinin yanı sıra İHAS'ın 10'uncu maddesinde öngörülen *hukuken öngörülebilir olma*, *meşru amaç izleme* ve *demokratik toplumda gereklilik* koşullarına uygun şekilde tesis edilmeleri gerekmektedir.

Bu noktada belirtilmelidir ki, konuyla ilgili Danıştay veya idari yargı mercileri önüne taşınan uyuşmazlıklarda söz konusu koşullardan *“hukuken öngörülmüş olma”* ve *“10/2. maddede sayılan meşru amaçlardan birini izleme”* koşullarının somutlaştırılması ve dolayısıyla yerine getirilmiş sayılıp sayılmayacaklarının tespiti çoğu kez kolaydır. Örnek vermek gerekirse, kamu görevlilerinin kullandıkları ifadeler nedeniyle çeşitli yaptırımlara maruz kaldıkları hallerde bu yaptırımlar, genellikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun gibi erişilebilir ve öngörülebilir nitelikteki mevzuat hükümlerine dayanıyor olacaktır. Yine bu yaptırımların tamamının genel olarak kurum düzenini¹⁷, dolayısıyla kurumda görev yapan diğer kamu görevlileri ile kamu kurumunun hizmet sunduğu bireylerin haklarını korumayı amaçladığı,

16 Kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüyle ilgili kısıtlama öngören benzer hükümlere başka kanunlarda da rastlanmaktadır. Örneğin bkz. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu m.53, 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun m.8.

17 *“... memurların kurumun düzenini bozucu tutum ve davranışları disiplin sorumluluğu sonucunu doğurur.”* ATAY, s.917; *“Devlet memurları için öngörülen disiplin cezalarının genel amacı kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak olduğundan ...”* KAMAN KARAN Nur, **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.95.



bunun da Sözleşme'nin 10/2. maddesinde yer alan “başkalarının haklarının korunması” şeklindeki meşru amacın kapsamında kaldığı ifade edilebilecektir.

Ne var ki “demokratik bir toplumda gerekli olma” ölçütünün somut uyuşmazlıklar özelinde gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi açısından aynı kolaylığın var olduğunu söyleyebilmek mümkün görünmemektedir. Bu noktada sadece kamu görevlileriyle ilgili uyuşmazlıklarda değil, ifade özgürlüğünün kısıtlandığı bütün uyuşmazlıklarda en muğlak alanı, müdahalenin *demokratik bir toplumda gerekli olup olmadığının belirlenmesi* oluşturmaktadır. Yine söz konusu zorluk sebebiyle ifade özgürlüğüne yönelik müdahaleler bakımından önceden belirlenmiş, genel geçer kriterlerden hareketle, bir müdahalenin hangi durumlarda demokratik toplumda gerekli kabul edilebileceğini söylemek mümkün görünmemektedir.

Konuyla ilgili İHAM kararları incelendiğinde de Mahkemenin, kararlarının önemli bir kısmını *demokratik toplumda gereklilik* incelemesine ayırdığı gözlemlenmektedir. Bu çerçevede Mahkeme baktığı uyuşmazlıklarda, -kamu görevlilerinin tarafsızlık, sadakat ve sır saklama ödevlerinin yanı sıra- her somut olayın kendine özgü koşullarını ve tüketici olmayan bir yolla çok sayıda farklı unsuru dikkate alarak müdahalenin demokratik toplum açısından gerekliliği konusunda bir sonuca ulaşmaktadır. Yine demokratik toplumda gereklilik belirlemesi yaparken Mahkemenin her somut olayda kamu görevlilerinin tarafsızlık, sadakat ve sır saklama yükümlülüklerine atfettiği değer farklılık arz edebilmektedir. Dolayısıyla kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne yönelik Sözleşme Hukuku ve bunun Türk İdare Hukukuna yansımaları hakkında fikir sahibi olabilmek, özellikle de kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne yönelik bir müdahalenin hangi hallerde demokratik toplumda gerekli kabul edileceğini öngörebilmek, konu ile ilgili mümkün olduğunca fazla sayıda İHAM içtihadının incelenmesini gerektirmektedir.

II. İHAM KARARLARINDA KAMU GÖREVLİLERİNİN İFADE ÖZGÜRLÜĞÜ

Bu başlık altında kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüyle ilgili olan ve içeriğinde ortaya konulan ilkelerden hareketle benzer uyuşmazlıklarda yol gösterici olma niteliğini hâiz bulunan bazı İHAM kararları özetlenmeye çalışılacaktır. Ayrıca aktarılacak kararların tamamında İHAM, 10. maddenin 2. fıkrasında sayılan ilk iki koşulun



(*hukuken öngörülebilir olma ve meşru amaç izleme koşullarının*) varlığı açısından bir sorun görmediği için; özetleme yapılırken sadece maddi olayın özelliklerine ve Mahkeme'nin *demokratik toplumda gereklilik* değerlendirmesi yaparken üzerinde durduğu hususlara değinilecektir.¹⁸

A. Siyasi Parti Üyesi Öğretmenin Meslekten Çıkarılması – Vogt Kararı

1995 yılında Büyük Daire tarafından verilen *Vogt* kararı, İHAM'ın ifade özgürlüğü konusunu kamu görevlileri ekseninde ele aldığı en eski kararlarından biridir. Bu bağlamda Sözleşme'nin 10. maddesinin kamu görevlileriyle ilgili uyumsuzluklara uygulanması noktasında Mahkeme içtihadında halen geçerli kabul edilen ve hemen hemen her kararda atfı yapılan ilkeler,¹⁹ ilk olarak *Vogt* kararıyla ortaya konulan prensiplerdir.

Vogt kararına konu olan olaylar 1970-1980'li yıllarda Batı Almanya'da yaşanmıştır. Bir ortaokulda öğretmen olan ve esasen mesleğini icrasındaki yeterliliği idareciler, veliler, öğrenciler ve diğer öğretmenler tarafından takdir edilen başvuru, Almanya Komünist Partisi²⁰ bünyesindeki faaliyetleri nedeniyle soruşturma geçirerek meslekten çıkarılmıştır. Başvurucuya soruşturma sürecinde isnad edilen eylem, diğer bir ifadeyle Alman makamları tarafından idari işlemin sebep unsuru olarak ortaya konulan olgu "*başvurucunun bir kamu görevlisi olarak Kamu Personeli Kanunu'nda öngörülen Anayasa'ya sadakat görevini ihlal etmiş olması*"dır. Ulusal mahkemeler, "*başvurucunun -partinin aktif bir üyesi olması sebebiyle- Almanya Komünist Partisi'nin Anayasa ile bağdaşmayan görüşlerini benimsediğinin açık olduğu*" gerekçesine dayanarak, başvuru konusundaki meslekten çıkarılmasını hukuka uygun bulmuşlardır.²¹

İHAM bu kararında, başvuru konusundaki siyasi faaliyetleri sebebiyle meslekten çıkarılmasının demokratik bir toplumda gerekli kabul edilip edilemeyeceğini değerlendirirken bir dizi faktörü ele almıştır. Bu bağlamda Mahkeme önce *müdahalenin ağırlığı* üzerinde durmuştur. Mahkeme'ye göre bir ortaokul öğretmenin meslekten çıkarılması çok

18 İHAM'ın ifade özgürlüğü ile ilgili neredeyse tüm kararlarında *demokratik toplumda gereklilik* incelemesi yaparken altını çizdiği (ortak) ilkeler için bkz. *Vogt/Almanya*, p.52; *Zana/Türkiye*, no.18954/91, 25.11.1997. p. 51; *Grigoriades/Yunanistan*, p. 44; *Hertel/İsviçre*, no.25181/94, 25.08.1998, p. 46; *Bédat/İsviçre (Büyük Daire)*, 56925/08, 29.03.2016, p.48.

19 İfade özgürlüğünün kamu görevlileri açısından da geçerli olduğu, 10. maddede geçen ödev ve sorumluluk kavramının kamu görevlileri söz konusu olduğunda özel bir önem taşıdığı vb.

20 Almanya Komünist Partisi Batı Almanya'da anayasal sistemin değiştirilmesini ve o dönem Doğu Almanya'dakine benzer komünist bir rejime geçilmesi gerektiğini savunmaktaydı. Bkz. *Vogt/Almanya*, p.20,58.

21 bkz. *Vogt v. Almanya*, p.8-22.



ağır bir tedbirdir; zira böyle bir tedbir ilgili kişinin itibarını zedeleyecek ve onu temel geçim kaynağından mahrum bırakacaktır. Diğer taraftan Almanya’da Devlet kadroları dışında öğretmenlik yapma olanakları çok kısıtlı olduğu için başvurucunun bu müdahale sonrası mesleğini tekrar icra edebilmesi neredeyse imkânsız hale gelmiştir. Mahkeme daha sonra başvurucunun yürüttüğü kamu görevinin niteliği üzerinde durarak, ortaokul öğretmeni olan başvurucunun herhangi bir şekilde güvenlik riski barındıran bir görev icra etmediğini vurgulamıştır. Mahkeme ayrıca somut olayda başvurucunun kusur durumu, diğer bir ifadeyle başvurucunun eylemlerinin uyuşmazlık konusu disiplin cezasını haklı kılıp kılmadığı üzerinde de durmuştur. İHAM’a göre bir öğretmen olması sebebiyle başvuru, düşüncelerini öğrencilerine aşılama ve onları etkileme imkânına sahiptir. Bununla birlikte somut olayda başvurucuya bu yönde getirilen bir eleştiri bulunmamaktadır. Tersine başvurucunun öğretmen olarak mesleğini icrası üstleri tarafından tam anlamıyla tatmin edici bulunmuş ve başvurucunun öğrenciler, velileri ve meslektaşları nazarında saygın bir konumda bulunduğu kabul edilmiştir. Bu çerçevede gerek okul içindeki gerek okul dışındaki davranışlarıyla başvurucunun mesleki sorumluluklarını ihlal ettiği veya Anayasaya sadakat görevine aykırı davrandığı konusunda bir delil ileri sürülmemiştir. Son olarak İHAM, başvurucunun üye olduğu siyasi partinin yasal düzen içindeki konumunu dikkate almıştır. Mahkeme’ye göre uyuşmazlıkta Komünist Parti’nin Alman Anayasa Mahkemesi tarafından yasaklanmamış bir siyasi parti olduğu ve dolayısıyla başvurucunun anılan parti kapsamındaki faaliyetlerinin tamamen yasal olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır.²²

Sonuç olarak Mahkeme, somut olayda yerel makamların başvurucunun ifade özgürlüğüne yönelik müdahaleyi haklı kılmak üzere ileri sürdükleri gerekçelerin, başvurucunun meslekten çıkarılmasının demokratik bir toplumda gerekli olduğunu ortaya koyabilmek bakımından “yeterli gerekçeler” olmadığı kanaatine ulaşmış²³ ve Almanya’nın Sözleşme’nin 10. maddesini ihlal ettiğine oyçokluğu²⁴ ile karar vermiştir.

22 bkz. Vogt v. Almanya, p.52-61.

23 Vogt v. Almanya, p.61.

24 Karar 9’a karşı 10 oyla alınmıştır. Karara katılmayan üyelerin görüşleri için bkz. Vogt/Almanya, karşı oy yazısı



B. Yerel Yönetim Çalışanlarına Siyaset Yasağı – *Ahmed ve diğerleri Kararı*

1998 tarihli *Ahmed ve diğerleri* kararına konu olayda başvurucular, Birleşik Krallık'ın değişik bölgelerinde çeşitli yerel yönetim birimlerinde çalışan kamu görevlileridir. Birleşik Krallık'ın çeşitli bölgelerindeki yerel yönetim birimlerinde seçimle iş başına gelen görevliler ile sürekli memurlar (bürokratlar) arasında bazı sorunlar yaşanması üzerine ilgili Bakanlık, konuyu ülke çapında araştırması için bir komite görevlendirir. Bu komite hazırladığı raporda mevcut sorunların aşılması için belli bir kademedeki ve üzerinde görev yapan yerel yönetim memurlarının siyasi aktivitelerinin kısıtlanması tavsiyesinde bulunur. Bu tavsiye kararının yayınlanmasından sonra Meclis (Avam Kamarası), 1989 yılında bir kanun çıkararak, ilgili Bakanla yerel yönetim memurlarının siyasi aktivitelerini kısıtlamak üzere düzenleme yapma yetkisi verir. Bu yetkiye dayanılarak 1990 yılında yürürlüğe konulan düzenleyici işlemle de belli unvan ve kadrolarda görev yapan, belli bir parasal sınırın üzerinde maaş alan, ayrıca seçilmiş üyelere teknik konularda danışmanlık yapan 3 grup yerel yönetim memuru kategorisi için siyasi faaliyetlerde bulunma yasağı getirilir. Bu yasağın çerçevesinde artık bu 3 kategori kapsamındaki memurlar, kamuoyunda belli bir siyasi parti lehine/aleyhine algılanabilecek konuşma veya yayın yapamayacaklardır. Söz konusu yasa ve düzenleyici işlem nedeniyle başvurucuların siyasi faaliyetlerine çeşitli kısıtlamalar getirilmiş; bu kapsamda başvuruculardan bir kısmı çeşitli siyasi partilerde üstlendikleri görevleri bırakmak durumunda kalmış, bir başvurucu yerel seçimlerde bir siyasi partiden açıkladığı adaylığını iptal etmiş ve bir başvurucu yerel seçimlerde aday olan eşi için destek çalışmalarında bulunamamıştır. Başvurucuların kendilerine siyasi faaliyet yasağı getiren düzenlemenin iptali için açmış oldukları dava, yerel mahkemeler tarafından reddedilmiştir.²⁵

İHAM, yerel yönetim memuru olan başvurucular hakkında getirilen siyasi faaliyette bulunma yasağının (bu kapsamda siyasi içerikli ifade açıklamalarından kaçınma yükümlülüğünün) başvurucuların ifade özgürlüğüne yönelik bir müdahale oluşturduğunu saptadıktan sonra; söz konusu müdahalenin *demokratik toplumda gerekliliği* ile ilgili olarak şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

- Uyuşmazlık konusu düzenlemenin dayanağı olan kanunun yasalaşmasından önce oluşturulan komite, konu hakkında yaptığı detaylı inceleme sonucunda bazı yerel yönetim memurlarının görevlerini

²⁵ bkz. *Ahmed ve diğerleri/Birleşik Krallık*, p.7-25.



politik amaçlarla kötüye kullandıkları tespitini yapmış ve bu konuda bazı endişeler bildirmiştir. Dolayısıyla söz konusu komite kararı konu hakkında aksiyon gerektiren bir “zorlayıcı toplumsal ihtiyacın” varlığını ortaya koymuştur. Bu rapor sonrasında belli kategorilerdeki yerel yönetim memurlarını siyasi etkinliklerden alıkoyan yasama faaliyeti, söz konusu toplumsal ihtiyaca yönelik bir cevap niteliğindedir ve davalı Devletin konu hakkındaki takdir yetkisinin sınırları içerisinde kalmaktadır.

- Diğer taraftan kanun ve düzenleyici işlemlerle yapılan müdahale sadece net bir şekilde, görev ekseninde tanımı yapılmış belirli bir personel grubu için söz konusudur ve bu personel grubu seçilmiş görevlilere teknik konularda tavsiyelerde bulunan ya da temsil konumunda bulunan/ temsil görevi olan memurları kapsamına almaktadır. Yine bu personelin de, yasaklı grup kapsamına alınmaması gerektiği konusunda itirazda bulunma hakları saklı tutulmuştur.

- Başvurucular gibi kamu görevlileri açısından üstlerine/seçilmiş yöneticilere karşı söz konusu olan siyasi tarafsızlık ödevi aynı zamanda seçmenlere karşı da geçerlidir. Zira seçmenler oylarını, yerel yönetimlerin yetkili organlarının kendi siyasi düşüncelerini yansıtması için kullanmaktadırlar. Bu kapsamda bazı yerel yönetim memurlarının günlük siyasetle bağlantılı bazı faaliyetler içerisinde görünmeleri sadece yerel yönetimlerin seçilmiş üyeleri nazarında değil seçmenler nazarında da yanlış anlaşılabilir. Bu nedenle uyuşmazlık konusu düzenleyici işlemlerle başvurucuların ifade özgürlüğü kullanımı bakımından öngörülen kısıtlamalar, yerel yönetim memurlarının tarafsızlığının korunması ihtiyacı açısından da haklı görülebilecek tedbirler niteliğindedir.²⁶

Bu çerçevede Mahkeme, *müdahaleyi gerektiren zorlayıcı toplumsal ihtiyacın varlığının objektif şekilde ortaya konulması, müdahalenin kişi bakımından kapsamının sınırlı tutulması, müdahaleye maruz kalan kamu görevlilerine itiraz imkânı tanınmış olması ve son olarak müdahalenin gerçekleşmesini amaçladığı kamu yararının niteliği ve önemi şeklinde özetlenebilecek dört ölçütü dikkate almak suretiyle; başvurucuların ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin demokratik toplumda gerekli kabul edilebilecek bir müdahale olduğuna ve başvurucuların ifade özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar vermiştir.²⁷*

26 bkz. Ahmed ve diğerleri/Birleşik Krallık, p.62-65.

27 bkz. Ahmed ve diğerleri/Birleşik Krallık, p.63-65.

C. Siyasi Açıklamalar Nedeniyle Meslekten Çıkarılma – *Karapetyan Kararı*

Kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü siyasi nitelikli açıklamalar noktasında ele alan bir diğer İHAM kararı, 17 Kasım 2016 tarihli *Karapetyan* kararıdır. Karara konu olayda başvurucular, Ermenistan Dışişleri Bakanlığı bünyesinde aktif olarak görev yapan diplomatlardır. Ülkede 2008 yılının Şubat ayında gerçekleştirilen başkanlık seçimlerinden sonra seçimi kaybeden aday seçimlerin hileli olduğu yönünde bir açıklama yapar ve bu adayın destekçileri tarafından ülke genelinde protesto gösterileri düzenlenmeye başlanır. Başvurucular ilk olarak, konu hakkında bir açıklama yapıp yaşananlardan endişelendiklerini belirtirler; medya organlarını konu hakkında duyarlı olmaya ve tarafsız yayın yapmaya çağırırlar. Bu açıklamadan bir gün sonra ise başvurucular, isimlerini ve mesleki unvanlarını açıkça kullanarak, seçimlere hile karıştırıldığını belirten bir basın açıklaması yaparlar. Bu açıklama birden fazla ulusal medya kuruluşunda yayınlanır. Bu olaydan sonra Dışişleri Bakanlığı kararnamesi ile başvurucular meslekten çıkarılırlar. Başvurucuların bu kararnameye karşı açtıkları dava da idare mahkemesi tarafından reddedilir.²⁸

Uyuşmazlık konusu olayda başvurucuların ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin demokratik toplumda gerekliliğinin değerlendirilmesinde İHAM, özetle aşağıdaki noktalar üzerinde durmuştur:

- Taraf devletlerde kamu görevlilerinin siyasi tarafsızlığını sağlamaya yönelik tedbirler kural olarak meşru ve 10. maddede öngörülen amaçlarla orantılı kabul edilebilirdir. Ancak bu amaç kapsamında öngörülen tedbirler, ilgili kamu görevlisinin konumu ve görevleri, ayrıca somut olayın kendine özgü koşulları göz önünde bulundurulmadan genel bir şekilde uygulanmamalıdır.²⁹

- Diplomatların toplum içerisindeki konumları göz önünde bulundurulduğunda, herhangi bir demokratik toplumun siyasi açıdan tarafsız kamu görevlilerine ve bu kapsamda diplomatik heyetlere sahip olmak istemesi meşrudur. Bazı Sözleşmeciler Devletlerin kendilerine özgü tarihsel koşulları bağlamında, (siyasi açıdan tarafsız bir kamu idaresi oluşturarak) demokrasiyi güçlendirmek ve sürekliliğini sağlamak için bazı Anayasal tedbirler alması ve bu kapsamda kamu görevlilerinin siyasi konularda ifade özgürlüklerini sınırlandırabilmesi mümkündür.³⁰

28 bkz. *Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan*, no. 59001/08, 17.11.2016, p.5-17.

29 *Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan*, p.48.

30 *Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan*, p.49.



- Devlet ile kamu görevlileri arasındaki güven ve sadakat bağı, özellikle diplomatlar gibi Devlete sadakatin ön planda olduğu birimlerde görev yapan kamu personeli açısından son derece önemlidir. Bu önem, çoğulcu demokrasinin kurumlarını oluşturma/yerleştirme sürecinde bulunan ülkeler açısından daha da artmaktadır.³¹

- Uyuşmazlık konusu olayda başvuruçular, Dışişleri Bakanlığı bünyesinde hiyerarşik açıdan yüksek konumdaki kadrolarda bulunmaktadır. Başvuruçular, yaptıkları basın açıklamasında isimleri ile birlikte resmi unvanlarını da kullanmışlardır. Bu bağlamda davalı Devlet, başvuruçular hakkında uyguladığı işten çıkarma tedbiri sürecinde *“yüksek konumda bulunan kamu görevlilerinin görevlerini icra ederken kendileri ile Devlet arasında bulunan özel güven ve sadakat bağına uygun davranmaları gerekliliğini”* ön planda tutmakta haklıdır.³²

- Ayrıca somut uyuşmazlıkta başvuruçuların şikâyetlerini karara bağlayan ulusal mahkemeler, konuyu başvuruçuların ifade özgürlüğü açısından da Sözleşmesi'ye uygun şekilde ele almışlardır.³³

Son olarak başvuruçuların isim ve unvanlarını kullanarak siyasi içerikli bir metne imza attıkları dönemin davalı devlette politik bir kriz anına denk geldiğini de vurgulayan İHAM,³⁴ tüm bu değerlendirmelerden hareketle diplomat olan başvuruçuların siyasi nitelikli açıklamalarda bulunma özgürlüğüne getirilen müdahalenin – ağır olmakla birlikte- ölçülü olduğu sonucuna ulaşmış ve Sözleşme'nin 10'uncu maddesinin ihlal edilmediğine karar vermiştir.³⁵

D. Kurum İçi Bilgilerin Dışarıya Sızdırılması – Guja Kararı

Guja kararı İHAM Büyük Dairesi tarafından 2008 yılında oybirliği ile alınmış bir karardır. Kararın önemi, diğer kararlardan farklı olarak, konusunu oluşturan ifade özgürlüğü müdahalesi açısından *“demokratik toplumda gereklilik”* incelemesi yapılırken, benzer müdahalelerin tamamında uygulamaya konulabilecek genel geçer kriterlerin belirlenmiş olmasıdır. Bu kapsamda bir kamu görevlisinin *“kurum içi bilgileri kurum dışına sızdırmak”* eylemini icra ettiği ve bu ifade özgürlüğü kullanımı sebebiyle bir yaptırıma/müdahaleye maruz kaldığı her durumda, söz

31 Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan, p.50.

32 Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan, p.54.

33 Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan, p.56.

34 Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan, p.57.

35 Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan, p.60–62.



konusu müdahalenin/yaptırımın demokratik toplumda gerekliliği, *Guja* kararında belirtilen kriterler doğrultusunda incelenecektir.³⁶

Guja kararına konu olan olayda başvuru, Başsavcılık Basın Birimi Müdürü olarak görev yapmakta olan bir kamu görevlisidir. Başsavcılık bünyesinde o dönem 4 polis memuru hakkında “*hukuka aykırı gözetilme alma ve göz altında kötü muamelede bulunma*” suçlarından yürütülen bir ceza soruşturması bulunmaktadır. Soruşturma devam ederken Parlamento Başkan Yardımcısı, 21 Haziran 2002 tarihinde Başsavcılığa bir mektup gönderir. Parlamantonun antetli kağıdına yazılan bu mektupta “... *savcı yardımcısı suçla mı yoksa polisle mi mücadele etmektedir? ... Sizden, bu davaya kişisel olarak müdahale etmenizi ve kanuna uygun şekilde çözenizi talep ediyorum.*” şeklinde ifadeler yer almaktadır. Bu mektubun Başsavcılığa ulaşmasından bir süre sonra, polis memurları hakkındaki ceza soruşturmasına devam edilmemesi yönünde karar alınır. Bu yaşananlardan sonra, 2003 yılı başında Moldova Cumhurbaşkanı, medyada yayınlanan bir açıklamasında bazı kamu görevlileri tarafından yetkili makamlara derdest ceza davaları çerçevesinde baskılar yapıldığını belirterek, rüşvetle mücadeleye katkı sunmaları ve bu tür girişimleri engellemeleri için memurlara genel bir çağrı yapar. Cumhurbaşkanı’nun bu çağrıyı yapmasından birkaç gün sonra başvuru, Parlamento Başkan Yardımcısının Başsavcılığa yazdığı mektup ile İçişleri Bakan Yardımcısı tarafından bir savcı yardımcısına hitaben yazılan başka bir mektubu bir gazete ile paylaşır. Bunun üzerine söz konusu gazetede “*Parlamento Başkan Yardımcısı Savcılarını Sindirdi*” başlıklı bir haber yayınlanır. Haber içeriğinde başvuru gazetesine verdiği mektuplara konu olaylar dışında, Parlamento Başkan Yardımcısının etki etmeye çalıştığı diğer bazı soruşturmalara ve ceza davalarına da yer verilir, ayrıca başvuru gazetesine verdiği mektupların resimleri yayınlanır. Haber sonrası başsavcılık konu hakkında soruşturma başlatır, soruşturma sürecinde başvuru gazetesine mektupları kendisinin verdiğini kabul eder. Soruşturma sonucunda başvuru “*gizli mektupları sorumlulara danışmadan ifşa etmek ve iç tüzüğe aykırı davranmak*” isnadıyla mesleğinden ihraç edilir. Başvurucunun görevden alma işlemine karşı açtığı dava Moldova mahkemeleri tarafından “*başvurucunun gizli nitelikli belgeleri ilgililere danışmadan ifşa ettiği, yetki aşımıyla bilgi elde edilmesinin ifade özgürlüğü kapsamında olmadığı*” gerekçesiyle reddedilir.³⁷

36 “*Guja – Moldova davası, bir memurun kurum içi bilgileri sızdırması ile ilgili Mahkeme önüne gelen ilk davadır.*” DOĞRU Osman, NALBANT Atilla, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar**, 2. Cilt, Avrupa Konseyi – Yargıtay Başkanlığı, 1. Baskı, Ankara, 2013, s.222.

37 bkz. *Guja/Moldova*, p.8-29.



Başvurucunun ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan “meslekten çıkarma” yaptırımının demokratik bir toplumda gerekli kabul edilip edilemeyeceğini incelerken İHAM, öncelikle “memurların konumları gereği hükümetin değişik nedenlerle gizli tutmak istediği bilgilere ulaşabildikleri, memurların işyerlerinde tespit edilen **kanuna aykırı** tutum ve davranışları belli durumlarda ihbar edebilecekleri, bunun özellikle ilgili memurun açıklanan şeyi bilebilecek durumda olan tek kişi olduğu veya bu konumdaki küçük bir grubun üyesi olduğu durumlarda söz konusu olacağı”³⁸ tespitinde bulunmuştur. Daha sonra Mahkeme, bir kurumun iç bilgilerinin kurum personeli tarafından ifşa edilmesi nedeniyle personelin ifade özgürlüğüne müdahale edilen durumlarda, söz konusu müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli kabul edilebilip edilemeyeceğinin belirlenmesinde dikkate alınacak altı kriter belirlemiştir. Bu bağlamda söz konusu altı kriter ve bu kriterlerin Mahkeme tarafından somut olaya uygulanması şu şekilde özetlenebilecektir:

i-) *Alternatif İmkânların Varlığı*: İlk olarak, söz konusu ifşaati yapan kamu görevlisinin elinde, bu bilgiyi açığa vurmak dışında, bilginin gereklerinin yapılmasını sağlamak için başka araçların ya da yolların var olup olmadığı, bu kapsamda kamu görevlisinin üstü veya yetkili bir başka makam nezdinde ifşaatta bulunma imkânının bulunup bulunmadığı incelenmelidir. Mahkeme’ye göre somut olayda başvuru elindeki alternatif tek imkân, kaygılarını üstleri nezdinde dile getirmektir. Oysa ifşa edilen bilgi, bir meclis başkan yardımcısının yani yüksek derecedeki bir kişinin tutumuyla ilgilidir ve yaklaşık altı aydan beri durumdan haberdar olan başvuru elindeki üstünün, herhangi bir tepki verme niyeti bulunmamaktadır.

ii-) *Kamu Yararı*: İkinci olarak, ifşa edilen bilginin kamu yararı bakımından önemi dikkate alınmalıdır. Eğer bu bilginin paylaşılmasında ciddi bir kamu yararı mevcut ise, bu konuda koruma düzeyi artmaktadır. Mahkeme’ye göre uyuşmazlıkta başvuru tarafından ifşa edilen mektuplar, kuvvetler ayrılığı, yüksek dereceli siyasilerin görevlerini kötüye kullanması ve polisin şiddet uygulaması karşısında Hükümetin tavrı gibi konularla ilgilidir. Bu konuların demokratik bir toplumda kamuoyunun haberdar edilmek için meşru bir yararının bulunduğu çok önemli sorunlar olduğu konusunda şüphe yoktur.

iii-) *Gerçeklik*: Demokratik toplumda gereklilik değerlendirmesi yapılırken dikkate alınması gereken bir diğer unsur, açığa çıkarılan

38 Guja/Moldova, p.72. Vurgu eklenmiştir.



bilginin gerçek olup olmadığıdır. İfade özgürlüğünün kullanılması bazı ödev ve sorumluluklar içerdiği için, bilgi ifşa etmeyi seçen kişiler, imkânların elverdiği ölçüde, bu bilgilerin kesin ve güvenilir olduğunu te'yit etmelidirler. Bu bağlamda İHAM, somut uyuşmazlıkta ifşa edilen mektupların gerçekliği konusunda taraflar arasında ihtilaf bulunmadığını not etmiştir.

iv-) Yarar-Zarar Dengesi: Mahkeme dördüncü olarak, söz konusu ifşanın ilgili kamu kurumuna verdiği zarar ile kamunun bu açıklamadan elde edebileceği fayda arasındaki dengenin incelenmesi gerektiği kanaatindedir. Bu çerçevede, somut olayda mektupların yayınlanması savcılığın siyasi etki altında olduğu izlenimi uyandırabilecek, kamuoyunun savcılık kurumunun tarafsızlığına ve bağımsızlığına ilişkin bakışı üzerinde olumsuz etkilere neden olabilecek niteliktedir. Ancak Mahkeme'ye göre kamunun bu bilgilere erişmesindeki genel yarar, savcılık kurumunun imajından daha önemlidir.

v-) Sâik: Mahkeme'ye göre kurum içi bilgileri ifşa eden kamu görevlisinin hangi sâikle hareket ettiği de, müdahalenin ölçülülüğü belirlenirken dikkate alınması gereken bir diğer unsurdur. Buna göre örneğin, kişisel hınç veya maddi kazanç gibi şahsi çıkarlar için gerçekleştirilen bir fiil, yüksek bir korumadan faydalanamayacaktır. Bilgileri kamuya açıklayan kişinin iyi niyetli olması önemlidir. Somut olayda başvuru, mektupları ifşa ederken tek amacının, yolsuzlukla ve siyasi baskı ile mücadele etmek olduğunu öne sürmüş ve işveren kamu kurumu buna itiraz etmemiştir.

vi-) Yaptırımın Ağırılığı: Son olarak, ifşaatta bulunduğu için bir yaptırıma maruz kalan kamu görevlisi açısından yaptırımın niteliği ve doğurduğu sonuçlar da demokratik toplumda gereklilik incelemesi yapılırken dikkate alınması gereken bir unsurdur. Uyuşmazlıkta, başvurucuya daha hafif bir ceza verilmesi mümkün iken, ulusal makamlar başvurucuyu işten çıkarmışlardır ve bu, çok sert bir tedbirdir. Başvurucunun kariyeri açısından son derece olumsuz etkileri bulunmasının yanı sıra bu ceza, "savcılığın diğer memurlarının ve hatta diğer kamu görevlilerinin usulsüz davranışları bildirme konusunda cesaretlerini kırma riski"ni de bünyesinde barındırmaktadır.³⁹

Bu verilerden hareketle Mahkeme, başvuruçunun mesleğinden ihraç edilmesinin ifade özgürlüğüne, özellikle bilgi verme hakkına yönelik

³⁹ Guja/Moldova, p.69-97.



“demokratik toplumda gerekli” kabul edilemeyecek bir müdahale olduğuna ve Moldova’nın, Sözleşme’nin 10. maddesini ihlal ettiğine karar vermiştir.⁴⁰

E. Âmirin veya İdarenin Eleştirilmesi – Langner Kararı

Kamu görevlilerinin çalıştıkları kurum veya âmirleri aleyhine ifade açıklamalarında bulunmaları, çoğu kez bu görevliler aleyhine çeşitli yaptırımların uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Bu kapsamda 17 Eylül 2015 tarihli Langner kararı, bu gibi müdahalelerin ifade özgürlüğüne uygunluğu konusunda İHAM’ın bakış açısını yansıtmaya bakımından önem taşımaktadır.

Langner kararına konu olayda Dresden Belediyesi’nde alt kademe yönetici olarak görev yapmakta olan başvurucu, kurum içerisinde yapılan ve belediye çalışanları ile bazı sendika temsilcilerinin hazır bulunduğu bir toplantıda söz alarak, bağlı bulunduğu belediye başkan yardımcısını “1995/1996 yıllarında hukuka aykırı bir yıkım kararı vererek adaleti saptırmakla” suçlamıştır.⁴¹ Olaydan 3 gün sonra belediyenin konut birimi başkanı başvurucudan, toplantıdaki iddialarını yazılı olarak sunmasını ve temellendirmesini istemiştir. Başvurucu bu talep üzerine âmirine verdiği dilekçede “belediye başkan yardımcısının yıkım kararı verirken yıkımdan kaynaklanan zararlar nedeniyle tazminat ödenmesini öngörmediğini ve böylece adaleti saptırma suçunu işlediğini” belirtmesinin yanı sıra, yine belediye başkan yardımcısı hakkında “kendi çalıştığı alt birimde çalışanların işlerini önemsemediği, bu alt birimi dağıtmak istediği ve böylece bu alt birimde çalışanların işlerini tehlikeye soktuğu” şeklinde bir ithamda daha bulunmuştur. Olayın gerçekleşmesinden yaklaşık 4 ay sonra ise Belediye Başkanı tarafından başvurucunun belediyedeki görevine son verilmiştir. Göreve son verme işlemi, gerekçe olarak “başvurucunun, çok sayıdaki çalışanın ve sendika temsilcilerinin huzurunda hakkında suçlamalarda bulunarak belediye başkan yardımcısının saygınlığına zarar verdiği ve böylece işyerinde olması gereken karşılıklı güven ilişkisini tamir edilemez şekilde sarstığı, ayrıca başvurucunun söz konusu iddiaları doğrudan âmirine veya belediye başkanına iletme yolunu kullanmadığı ve daha önce aldığı

40 Guja/Moldova, p.97. Guja kararıyla benzerlik gösteren ve İHAM’ın bir sonraki başlıkta ele alınacak yeni yaklaşımının örneğini oluşturan bir başka karar için bkz. Goryaynova/Ukrayna, no.41752/09, 08.10.2020.

41 Alman Ceza Kanunu’nda (md.339) “adaleti saptırma” eylemi hapis cezası gerektiren bir suç olarak düzenlenmiştir. Yani somut olayda başvurucunun ifade özgürlüğünü kullanması, başkalarının bulunduğu bir ortamda, âmiri olan belediye başkan yardımcısı hakkında suç isnadında bulunmak şeklinde gerçekleşmiştir. Langner/Almanya, no.14464/11, 17.09.2015, p.26.

iki disiplin cezasının daha bulunduğu” olgularına yer verilmiştir. Diğer taraftan işten çıkarılmasından birkaç ay sonra bir gazetede, başvuru tarafından kaleme alınan ve “belediye başkan yardımcısının mesleki yeterlilikten yoksun olduğunu” belirten bir yazı yayınlanmıştır.

İşten çıkarılmasına ilişkin işleme karşı başvuruçunun Alman mahkemeleri nezdinde açtığı dava (nihai olarak) reddedilmiştir. Bu dava sürecinde Federal Temyiz Mahkemesi ve Saksonya İstinaf Mahkemesi uyuşmazlığı başvuruçunun ifade özgürlüğü temelinde detaylı bir şekilde incelemişler ve *“belediye başkan yardımcısına isnat edilen eylemin ağırlığını, isnada konu olan idari işlemin hukuka uygun olmasını, bir kamu görevlisi olan başvuruçunun, âmirlerinin saygınlığını zedeleyecek davranışlarda bulunmaktan ve özellikle onların kararlarını kamuya açık ortamlarda eleştirmekten kaçınmakla yükümlü bulunmasını, başvuruçunun iddiaları dile getirdiği ortamı ve iddiaların dile getirilme amacını, ayrıca başvuruçunun işten çıkarılmasından sonraki tutumunu”* dikkate alarak, somut olayda başvuruçunun ifade özgürlüğünü kullanmış olmasının dava konusu işlemi hukuka aykırı hale getirmeyeceği sonucuna ulaşmışlardır.⁴²

İfade açıklamaları nedeniyle işten çıkarılmasının başvuruçunun ifade özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasını inceleyen İHAM, somut olayda ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin demokratik toplumda gerekliliğini incelerken,

- başvuruçunun ifade açıklamasında bulunurken hangi sâikle hareket ettiği,
- başvuruçunun kullandığı ifadelerin fiilî ve hukukî temeli,
- başvuruçunun kullandığı tam ifadenin lâfzı ve bunun olası yorum tarzları,
- başvuruçunun kullandığı ifadelerin işveren üzerindeki etkisi ve
- başvuruçuya uygulanan yaptırımın niteliği

gibi somut olaya özgü koşullardan hareketle *“başvuruçuya uygulanan yaptırımın izlenen amaç ile orantılı olup olmadığını”* ve *“ulusal makamların yaptırımı haklı kılmak üzere ileri sürdükleri gerekçelerin ilgili ve yeterli gerekçeler olup olmadığını”* inceleyeceğini belirtmiştir. Bu ilkeler ışığında İHAM öncelikle, somut olayın *“kurum içi bilgilerin dışarı sızdırılması”* kapsamında değerlendirilemeyeceği tespitinde bulunmuştur. Zira olayda başvuruçunun âmirini itham ettiği toplantının yapıldığı

⁴² bkz. Langner/Almanya, p.5-23.



tarihte eleştiriye konu yıkım kararının alınmasının üzerinden 2 yıla yakın bir zaman geçmiş olup, bu süre zarfında başvuru uyuşmazlık konusu yıkım olayını belediye başkanına veya savcıya bildirmemişti ve söz konusu yıkım kararlarının toplantının gündemiyle hiçbir ilgisi bulunmamaktaydı. Nitekim Alman Federal Temyiz Mahkemesi'ne göre de başvuru uyuşmazlık konusu ifadeleri kullanması, belediye içerisinde vâki olan kabul edilemez bir durumun açığa çıkarılması sâikine değil, daha ziyade başvuru kendisi alt biriminin lağvedilme olasılığından kaynaklanan bireysel endişelerine dayanıyordu.⁴³

Başvurucunun ifade açıklamasında bulunurken hangi sâikle hareket ettiğini bu şekilde ele aldıktan sonra Mahkeme, *“somut uyuşmazlıkta başvuru iddialarının yerel mahkemelerce incelenerek eleştiri konusu yıkım kararının hukuka uygun bulunduğu, bu durumun müdahaleye neden olan ifade açıklamasını eleştiri olmaktan çıkarıp asılsız bir suç isnadına dönüştürdüğü, idarenin başvurucuya iddialarını temellendirme fırsatı verdiği, başvuru belediye başkan yardımcısı hakkındaki iddialarını daha sonra ve hatta yazılı olarak da tekrarladığı, dolayısıyla uyuşmazlık konusu ifade açıklamasının çalışanlar toplantısının devamı esnasında bir anda, düşünülmeden, irticalen söylenen bir söz olarak nitelendirilemeyeceği, müdahaleye neden olan ifadelerin açıklandığı toplantıda kurum çalışanları dışında başka kimselerin de hazır bulunduğu, bu durumun başvuru tarafından belediye başkan yardımcısının kişilik haklarına yönelik olarak gerçekleştirilen saldırının etkisini arttırdığı, ulusal mahkemelerin konuyu başvuru ifade özgürlüğü ışığında dikkatlice inceledikleri ve başvuru ifade özgürlüğü ile işveren kamu idaresinin menfaatleri arasındaki dengenin başvuru aleyhine kurulmasını haklı kılan ilgili ve yeterli gerekçelere kararlarında yer verdikleri”* hususlarını not etmiştir. Bu veriler ışığında olayı değerlendiren Mahkeme'ye göre, her ne kadar somut olayda en ağır müeyyide uygulanmak suretiyle başvuru işten çıkarılmış ise de, belediyenin, kendisini tekrar işe alması durumunda başvuru aynı tavrı tekrar sergileyeceğinden çekinmesi makuldür ve Sözleşme kapsamında kabul edilebilirdir.^{44, 45}

43 Langner/Almanya, p.46-47.

44 Langner/Almanya, p.48-54. Kurum içinde yönetimin eleştirilmesi üzerine kamu görevlisine uygulanan yaptırım sebebiyle verilen bir ihlal kararı için bkz. Kharlamov/Rusya, no.27447/07, 08.10.2015.

45 Bu başlık altında incelenebilecek bir diğer alt kategori, yargı erki mensuplarının ifade açıklamaları sebebiyle maruz kaldıkları yaptırımların incelendiği İHAM karardır. Çalışmanın kapsamını daha fazla genişletmemek için bu konuda ayrı bir alt başlık açılmamıştır. Bununla birlikte kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü konusunda İHAM kararlarında belirtilen ilkelerin, kural olarak yargı erki mensupları için de aynen geçerli olduğu; ancak Mahkeme'nin, *“yargı otoritesinin ve tarafsızlığının tartışmalı hale geleceği her*

III. DEMOKRATİK TOPLUMDA GEREKLİLİK İNCELEMESİNDE İHAM'IN YENİ EĞİLİMİ

Bir önceki başlık altında özetlenmeye çalışılan kararlar, İHAS'ın 10. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ve ifade özgürlüğüne yönelik müdahalelerin demokratik bir toplumda gerekli olmasını zorunlu kılan hükmün, İHAM tarafından kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüyle ilgili uyuşmazlıklarda nasıl uygulandığı konusunda bir fikir vermektedir. Bu çerçevede incelenen kararlarda Mahkeme, kullanılan ifade açıklamalarının içeriği, kullanıldığı bağlam, başvurucağın ifa ettiği kamu görevi, uygulanan yaptırımın ağırlığı, başvurucağın iç hukukta yararlandığı usulî güvenceler vb gibi bir dizi faktörü bizzat kendisi inceleyerek ifade özgürlüğüne yönelen müdahalenin demokratik toplumda gerekliliği ve ölçülülüğü konusunda karar vermiştir. Ne var ki daha yakın tarihli bazı kararlarında Mahkeme'nin, söz konusu faktörlerden *"başvurucağın iç hukukta yeterli usulî güvencelerden yararlanıp yararlanmadığı"* ölçütüne diğerlerine nazaran ağırlık verdiği gözlemlenmektedir. Buna göre Mahkeme, Sözleşme'nin 10. maddesinde öngörülen demokratik toplumda gereklilik incelemesinin ulusal mahkemeler tarafından yapılmamış olduğu hallerde bu incelemeyi kendisi bizzat yapmak yerine doğrudan bu nedenle ihlal kararı vermeyi tercih etmektedir.

İHAM'ın sözü edilen yaklaşımına çarpıcı bir örnek 2017 tarihli *Terentyev* kararıdır. Bu kararında Mahkeme, müzisyen ve caz eleştirmeni olan başvurucağın, bir diğer müzisyen hakkında kişisel internet sitesinde yayımladığı makalenin hakaret kapsamında kabul edilmesi nedeniyle tazminat ödemekle yükümlü tutulmasından kaynaklanan başvuruyu incelemiştir. İHAM söz konusu başvuruda ulusal mahkemelerin kararlarında yer verilen gerekçeleri ifade özgürlüğünün korunması açısından yetersiz bulmuş ve *"kararların önemli ölçüde kısa olduğunu ve İHAM'a, müdahalenin arkasında yatan nedenleri anlaması konusunda yardımcı olmadığı"*ni vurgulamıştır. Başvurucağın ve hükümetin *"somut müdahalenin demokratik toplumda gerekliliğini bizzat*

durumda, ifade özgürlüklerini kullanmaktan kaçınmalarının yargı erki mensuplarından beklenebileceği ... yargı erkinin hukuk devletindeki konumu dikkate alındığında, yargıya kamunun duyduğu güvenin zedelenmemesi için yargı mensuplarının, bakmakta oldukları davalarla ilgili konularda maksimum ketumluk sergilemeleri ve tarafsız yargıcı imajlarını korumaları gerektiği" görüşünde olduğu ifade edilmelidir. Baka/Macaristan (Büyük Daire), no. 20261/12, 23.06.2016, p.164; Kudeshkina v. Rusya, no. 29492/05, 26.02.2009, p.93. Yargı erki mensuplarının ifade özgürlüğü konusunda ayrıca bkz. Di Giovanni/İtalya, no. 51160/06, 09.07.2013; Wille/Lihtestayn (Büyük Daire), no. 28396/95, 28.10.1999; Eminagaoglu v. Türkiye, no.76521/12, 09.03.2021.



İHAM'ın incelemesi" yönündeki taleplerini, "kendi görüşünü, olaya ve tüm delillere ilişkin doğrudan bilgi sahibi olan ulusal mahkemelerin görüşü yerine ikame etme görevi bulunmadığı" gerekçesiyle reddeden İHAM, "ulusal mahkemelerin, Sözleşme'nin 10. maddesiyle uyumlu standartları somut uyuşmazlıkta uyguladıklarının veya kararlarını olayların kabul edilebilir bir değerlendirmesine dayandırdıklarının" söylenemeyeceği gerekçesiyle ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine karar vermiştir.⁴⁶

Terentyev kararında dikkat çeken önemli bir nokta, ulusal mahkemelerin başvuruçunun ifade özgürlüğüne yönelik müdahaleyi Rus Hukuku'na uygun bulurken, İHAS'ın 10. maddesine de dayanmış olmalarıdır. Bu çerçevede istinaf incelemesi yapan ulusal yüksek mahkeme, başvuruçunun tazminat ödemesine hükmeden ilk derece mahkemesi kararını onarken gerekçesinde "davalının internette yayınladığı ifadelerin, davacının bir birey, pedegog ve müzisyen olarak onurunu ve saygınlığını zedelediği ve onun hakkında olumsuz bilgiler içerdiği için Sözleşme'nin 10. maddesinin ihlal edilmediği" değerlendirmesine de yer vermiştir.⁴⁷ Ancak İHAM, ulusal mahkemelerce Sözleşme'ye yapılan bu atfı yeterli bulmamıştır. İHAM'a göre ulusal mahkemelerin kararlarının gerekçesinde "yayımlanan makalenin kamu yararını ilgilendiren bir tartışmaya katkı sağlayıp sağlamadığı veya sanatsal bir eleştiri olarak kabul edilebilip edilemeyeceği, bir birey, pedegog ve müzisyen olarak davacının itibarına başvuruçunun ifade özgürlüğüne göre üstünlük tanınmasının gerekçelerinin neler olduğu, yayımlanan makalenin hangi kısımlarının sorunlu olduğu, davacının ifade açıklamalarının mahiyetinin maddi olay isnadı şeklinde mi yoksa değer yargısı biçiminde mi olduğu" gibi hususlara da yer verilmesi gerekmektedir.⁴⁸

İHAM'ın, demokratik toplumda gereklilik incelemesini bizzat yapmak yerine, ulusal mahkemelerin bu konudaki eksikliğinden bahisle ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine karar verdiği örneklerin çoğaltılması mümkündür.⁴⁹ Mahkeme'nin bu yeni yaklaşımının kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü konusuna etkilerinin daha iyi anlaşılabilmesi bakımından, bu başlık altında söz konusu yaklaşımın uygulandığı kamu görevlileriyle ilgili uyuşmazlık örneklerine yer verilmesi faydalı olacaktır.

46 Terentyev/Rusya, no.25147/09, 26.01.2017, p.22-25.

47 Terentyev/Rusya, p.9.

48 Terentyev/Rusya, p.22-23.

49 Örneğin bkz. Ringier Axel Springer Slovakia, A.S. (2)/Slovakya, no.21666/09, 07.01.2014; Ringier Axel Springer Slovakia, A.S. (3)/Slovakya, no.37986/09, 07.01.2014; Skudayeva/Rusya, no.24014/07, 05.03.2019; Tőkés/Romanya, no.15976/16 50461/17, 27.04.2021.

A. Televizyon Programına Katılma Sebebiyle Disiplin Cezası - Kula Kararı

İHAM'ın Türkiye aleyhine yapılan bir başvuru hakkında 2018 yılında verdiği *Kula* kararında başvurucu, Mersin Üniversitesi'nde bir profesördür. 2001 yılında başvurucu, mensubu olduğu fakülte dekanının olumsuz görüşü bir gün önce kendisine iletilmesine rağmen, farklı bir ilde bulunan ve ulusal yayın yapan kamusal bir televizyon kanalında Avrupa Birliği ve Türkiye hakkında bir canlı yayına katılır. Bunun üzerine başvurucu, hakkında yürütülen disiplin soruşturması sonucunda *"ikamet ettiği ilin sınırlarını izinsiz terkettiği"* gerekçesiyle, geçmiş olumlu çalışmaları da dikkate alınarak, kınama cezasıyla cezalandırılır. Disiplin cezasının hukuka uygunluğunu inceleyen idare mahkemesi, *"başvurucunun bu konudaki talebi reddedilmesine rağmen ikamet ettiği ili terk ettiği hususunun açık olduğu"* gerekçesiyle davayı reddeder. Başvurucunun idari işlemin iptal nedeni olarak ileri sürdüğü *"uyuşmazlık konusu programa Anayasa ile güvence altına alınan akademik özgürlüğü kapsamında katıldığı, programın kamu yayıncılığı yapan bir televizyon kanalında yayımlandığı, disiplin yönetmeliğinin ilgili maddesinin yanlış uygulandığı, güncel ulaşım imkânları karşısında izinsiz il dışına çıkma eyleminin bir disiplin suçu olarak kabul edilemeyeceği"* gibi hususlar hakkında ise idare mahkemesi, bunların dava konusu işlemi hukuken sakatlamayacağını belirtmekle yetinir. İdare mahkemesi kararı, Danıştay tarafından da onanır.⁵⁰

Başvuruyu inceleyen İHAM, müdahalenin demokratik toplumda gerekliliği ölçütü hakkında önce genel ilkelere değinmiş; akabinde, Türk İdari Yargılama Hukuku'nda kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale niteliği taşıyan disiplin cezalarıyla ilgili tüm uyuşmazlıklarda uygulama alanı bulabilecek şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

- Yetkililer başvurucunun yayına katılma izin talebini reddederken, bunun neden uygun olmadığını yeteri açıklıkta ortaya koymamışlardır. Yine başvurucuya disiplin cezası verilirken de, disiplin yönetmeliğinin ilgili maddesine atıf yapmak dışında bir gerekçeye yer verilmemiştir. Bu kararlarda *"başvurucunun ikamet ettiği ili izinsiz terk etmesinin üniversitede yürütülen kamu hizmetini aksattığı, başvurucunun televizyon yayımına katılmak için görevlerini ihmal ettiği, programda üniversitenin itibarını zedeleyecek şekilde konuştuğu veya hareket ettiği"* gibi bir iddiada bulunulmamıştır.⁵¹

⁵⁰ Kula/Türkiye, no.20233/06, 19.06.2018, p.5-22.

⁵¹ Kula/Türkiye, p.47-48.



- Somut olayda yerel otoriteler tarafından disiplin cezasını haklı kılmak üzere ileri sürülen sebeplerin ilgili ve yeterli sebepler olup olmadığını değerlendirmek ulusal mahkemelere düşmektedir. Bu nedenle İHAM kendisinin, temel olarak, başvurucuya uygulanan yaptırımın yargısal denetimini yapan ulusal mahkemelerin gerekçelerine odaklanması gerektiğini değerlendirmektedir.⁵²

- Uyuşmazlıkta idare mahkemesi kendisini, başvurucunun ikamet ettiği şehri izinsiz terk etmesiyle ilgili vakıaların açığa çıkarılmasıyla sınırlandırmıştır. İdare mahkemesi kararında, somut olayın kendine özgü koşulları çerçevesinde yaptırımın gerekliliğinin başvurucu tarafından açıkça ileri sürülen akademik özgürlük çerçevesinde incelendiğine dair hiçbir veri bulunmamaktadır. Hem idare mahkemesinin hem de Danıştay'ın, 2577 sayılı Kanun'un 7/4. maddesinin⁵³ izin verdiği şekilde, cezanın yönetmelik hükmüne uygunluğuyla sınırlı bir denetimin ötesine geçen daha geniş bir değerlendirme yapmaları gerekirdi.⁵⁴

- Somut başvuruda ulusal mahkemelerce verilen kararlar, bir yanda davada birbiri ile çatışan menfaatler arasında denge kurma görevini, diğer yanda kamu idarelerince yapılan hukuki yanlışları önleme görevini nasıl yerine getirdiklerini açıklamamışlardır. Bu eksiklikler İHAM'ı, kendi içtihadıyla ortaya koyduğu kriterlerin ulusal makamlar tarafından uygulanıp uygulanmadığı konusunda etkin bir denetim yürütmekten de alıkoymaktadır. Sonuç olarak müdahaleyi haklı kılmak üzere ilgili ve yeterli sebepler ortaya koyma konusundaki başarısızlıkları dikkate alındığında İHAM, ulusal mahkemelerin 10. maddede öngörülen usulî güvencelerle uyumlu standartları somut olayda uygulamadıkları ve kararlarını maddi olayların kabul edilebilir bir değerlendirmesine dayandırmadıkları kanaatindedir. Sözleşme'nin 10. maddesi ihlal edilmiştir.⁵⁵

Dikkat edileceği üzere *Kula* kararında, kamu görevlisi olan başvurucunun ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin İHAM tarafından Sözleşme ihlali olarak nitelendirilmesinin sebebi, müdahalenin objektif olarak demokratik toplumda gerekli olmadığını tespit edilmesi değildir. İHAM, Türk idari yargı mercilerinin sadece disiplin cezasına konu eylemin ilgili Yönetmelik maddesine uygunluğuna münhasır bir

52 Kula/Türkiye, p.49.

53 2577 sayılı Kanun madde 7/4: "... [düzenleyici] işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz."

54 Kula/Türkiye, p.50.

55 Kula/Türkiye, p.51-53.

inceleme yürütmeleri ve müdahalenin demokratik toplumda gerekliliği konusunda Sözleşme’de öngörülen esaslar çerçevesinde bir denetim yapmamış olmaları sebebiyle ihlal kararı vermiştir.

B. İnternet Paylaşımları Nedeniyle Kamu Görevine Alınmama – Cimperšek Kararı

İHAM’ın 2020 tarihli *Cimperšek* kararında başvuru bir kamu görevlisi olmamakla beraber, ifade açıklamaları gerekçe gösterilerek kamu görevlisi olma talebi reddedilen bir Sloven vatandaşıdır. Karara konu olayda başvuru, mahkeme bilirkişisi olabilmek için Slovenya Adalet Bakanlığı’nun yapmış olduğu bilimsel yeterlilik sınavında başarılı olmuştur. Bilirkişi olarak atanma işleminin tamamlanması için yemin etmesi gereken başvuru, yemin sürecinin gecikmesi sebebiyle bakanlığa ve diğer bilirkişi adaylarına bakanlığı sert şekilde eleştiren mektuplar ve elektronik postalar göndermiştir. Yine bu süreçte bakanlık, başvurunun devlet kurumlarını ve kamu görevlilerini eleştiren (bakanlığa göre onları aşağılayan) yazılar kaleme aldığı ve herkese açık bir internet bloğunun olduğunu tespit etmiştir. Bunun üzerine Adalet Bakanı, söz konusu mektupları, elektronik postaları ve bloğu gerekçe göstererek, bilirkişi olarak atanabilmek için kanun gereği sahip olunması gereken kişisel özellikleri haiz bulunmadığından bahisle başvurunun atanma talebini reddetmiştir. Bakana göre bilirkişiler, kamunun ve dava taraflarının güvenine layık olması gereken, bu kapsamda kişisel ve ahlaki yönden bilirkişi olarak çalışmaya elverişli kimseler olmalıdırlar. Bu bağlamda başvurunun bloğunda yer verdiği devlet kurumlarına ve kamu görevlilerine yönelik hakaretimiz beyanlarının, mahkemelerin ve devletin itibarının korunması noktasında ciddi sonuçları vardır ve bu nedenle söz konusu beyanlar, mazur görülebilir ifadeler değildir. Bakanın işleminde ayrıca başvurunun ifade özgürlüğüne de değinilmiş ve başvurunun bilirkişi olarak atanmamasının kullandığı ifadelerin değil, bilirkişi olarak atanabilmek için sahip olunması gereken kişisel özellikleri taşıyıp taşımadığının sonucu olduğu, ayrıca başvurunun internet bloğunda görüşlerini özgürce ifade etmeye devam edebileceği vurgulanmıştır.⁵⁶

Yazılı yeterlilik sınavında başarılı olmasına rağmen bilirkişi olarak atanmamasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davada başvuru, söz konusu işlemler ifade özgürlüğünün ihlal edildiğini iddia etmiştir.

⁵⁶ Cimperšek/Slovenya, no.58512/16, 30.06.2020, p.5-16.



İdare mahkemesi, uyuşmazlığın temelinde “başvurucunun, bilirkişi olarak atanabilmek için gerekli kişisel özellikleri taşıyıp taşımadığı”nın yattığını belirttikten sonra, bakanlığın kararında belirtilen gerekçelere dayanarak başvurucunun söz konusu özellikleri taşımadığı sonucuna ulaşmıştır. Mahkeme sonuca etkisi olmayacağı gerekçesiyle başvurucunun diğer iddialarını incelemeyi gerekli görmemiştir. Başvurucunun temyiz ve anayasa şikâyeti başvuruları da reddedilmiştir.⁵⁷

İHAM, bilirkişi olarak atanmamak suretiyle başvurucunun maruz kaldığı olumsuz durumun ifade özgürlüğünü kullanmasıyla doğrudan ilgili olduğunu ve bu müdahalenin bilirkişi olmak isteyen diğer kişiler üzerinde caydırıcı etki doğurabileceğini dikkate alarak, uyuşmazlıkta başvurucunun ifade özgürlüğüne müdahalede bulunulduğunu kabul etmiştir.⁵⁸ Mahkeme, bu başlık altında incelediğimiz yeni yaklaşımı çerçevesinde aşağıdaki hususlara değinerek müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli kabul edilemeyeceğine karar vermiştir:

- İç hukukta başvurucuya sağlanan usulî güvenceler ve izlenen yargısal süreçlerin adilliği, ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin gerekliliği değerlendirilirken göz önünde bulundurulması gereken önemli faktörlerdir.⁵⁹

- İdare mahkemesi başvurucunun ifade özgürlüğü ile ilgili iddiaları konusunda sessiz kalmıştır. İdare mahkemesi, başvurucunun ifade özgürlüğü ile uyuşmazlık konusu kararın dayandığı iddia edilen ‘kamu yararı’ arasında bir dengeleme yapmamıştır. Sadece bakanlığın itiraz konusu kararındaki gerekçelere dayanarak, başvurucunun atanmak için gerekli olan kişisel özelliklere sahip olmadığı sonucuna ulaşmış ve başvurucunun diğer iddialarını incelemeyi gerekli görmemiştir.⁶⁰

- İHAM, bir bilirkişi adayının davranışlarının onun bilirkişilik görevini tarafsız şekilde ve itina ile ifa edip edemeyeceği konusunda makul şüpheler doğurabileceğini kabul etmektedir. Ancak başvurucunun ifade özgürlüğünü kullanmasının neden saldırgan nitelikte olduğu ve bilirkişilik görevi ile bağdaşmadığı konusunda bakanlık ve idare mahkemesi kararlarında ayrıntılı bir gerekçeye yer verilmemişken Mahkeme, bu konuda Hükümetin iddialarını olduğu gibi kabul edemeyecektir.⁶¹

57 Cimperšek/Slovenya, p.17-22.

58 Cimperšek/Slovenya, p.58.

59 Cimperšek/Slovenya, p.65.

60 Cimperšek/Slovenya, p.67.

61 Cimperšek/Slovenya, p.68.



- Bu değerlendirmeler, özellikle ne bakanlığın ne de idare mahkemesinin birbiriyle çatışan menfaatler arasında bir denge kurulup kurulmadığına dair hiçbir değerlendirme yapmamış olmaları ve bu şekilde İHAM'ı etkin bir denetim yapmaktan alıkoymaları, başvuruçunun ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna ulaşmak için yeterlidir. Sözleşme'nin 10. maddesi ihlal edilmiştir.⁶²

Bu başlık altında aktarılan ve bir önceki başlıkta üzerinde durulanlara nazaran daha yeni tarihli⁶³ olan kararlarından anlaşılacağı üzere İHAM, ifade özgürlüğüne yönelik müdahalelerin demokratik toplumda gerekliliği noktasında Sözleşme standartlarına uygun bir denetimin öncelikle iç hukukta yapılmış olmasını aramakta ve böyle bir denetimin yapılmadığı hallerde müdahalenin demokratik toplumda gerekliliği konusunda kendisi ilk elden bir inceleme yürütmek yerine doğrudan ihlal kararı vermeyi tercih etmektedir. Zira İHAM'a göre böyle bir durumda ulusal makamlar, ifade özgürlüğüne müdahale edilen başvuruçuya Sözleşme standartları ile uyumlu usulî güvenceler sağlamamış olacaktırlar.

İHAM'ın bu yeni yaklaşımının, pozitif dayanağını İHAS'ın önsözü ile 1., 13. ve 35. maddelerinde⁶⁴ bulan ve Mahkeme içtihadındaki yeri ve önemi sürekli gelişme gösteren “*ikincillik prensibi*” (*principle of subsidiarity*)⁶⁵ ile uyumlu olduğu belirtilmelidir. Zira İHAM'a göre

62 Cimperšek/Slovenya, p.69-70.

63 İHAM'ın konu hakkında çok yakın tarihte verdiği bir diğer karar, 15.06.2021 tarihli *Melike/ Türkiye* kararıdır. Bu karara konu olayda; bir kamu kurumunda sürekli işçi olan başvuruçunun işine, bir sosyal medya platformunda başkalarına ait siyasi içerikli paylaşımları beğendiği (*like* butonunu tuşladığı) gerekçesiyle son verilmiştir. Kararda İHAM temel olarak “*olayda disiplin kurulunun ve ulusal mahkemelerin, başvuruçunun eyleminin işyerinin huzur ve sükununu bozduğu sonucuna ulaşırken olayla ilgili tüm faktörleri dikkate almadıkları, mahkemelerin somut olaya Sözleşme'nin 10'uncu maddesiyle ortaya koyulan prensipleri uygulamadıkları*” gerekçesine dayanarak, başvuruçunun ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine karar vermiştir. *Melike/ Türkiye*, no.35786/19, 15.06.2021, p.51-55.

64 İHAS'a ek 15 numaralı protokolün 1 Ağustos 2021 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte ikincillik ilkesi İHAS'ın önsözüne eklenmiştir.

65 İHAM içtihatlarında ikincillik ilkesi konusunda detaylı bilgi için bkz. SPANO Robert, “The Future of the European Court of Human Rights – Subsidiarity, Process – Based Review and the Rule of Law”, *Human Rights Law Review*, Cilt 18, Sayı 3, 2018, s.473 vd (Türkçe çevirisi için bkz. <https://www.istanbulbarosu.org.tr/files/docs/202005AIHM-RobertSpano.pdf> erişim tarihi 03.09.2021); FÜGLISTALER Gabriel, “*The Principle of Subsidiarity and the Margin of Appreciation Doctrine in the European Court of Human Rights' Post-2011 Jurisprudence*”, Lozan Üniversitesi Kamu Yönetimi Lisansüstü Çalışmalar Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü (Cahier de l'IDHEAP 295/2016), Lozan 2016, https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_A4FA8A7A4A0B.P001/REF erişim tarihi 03.09.2021; VILA Marisa Iglesias, “Subsidiarity, Margin of Appreciation and International Adjudication Within a Cooperative Conception of Human Rights”, *International Journal of Constitutional Law*, Cilt 15, Sayı 2, 2017, s.393 vd.



ikincilik prensibi uyarınca İHAS ile güvence altına alınan hak ve özgürlüklerin korunması ve hayata geçirilmesi konusunda öncelikli görev ulusal makamlara aittir. İHAS ile öngörülen koruma mekanizması ise insan haklarını güvence altına alan ulusal sistemlere göre ikincil niteliktedir.⁶⁶ Yine İHAM'a göre ulusal mahkemeler, ülkelerinin gerçekleri ile doğrudan ve süreklilik arz eden bir ilişki içerisinde oldukları için, bir uyuşmazlıkta birbirleriyle yarışan hak veya menfaatler arasında denge kurma noktasında uluslararası bir mahkemeye göre daha iyi konumdadırlar. Ulusal makamların bu dengeleme işlemini İHAM içtihatlarına uygun şekilde yapmaları durumunda Mahkeme, ancak bunu gerektiren çok güçlü sebeplerin varlığı halinde kendi düşüncesini ulusal makamların düşüncesi yerine ikame edecektir.⁶⁷

Ne var ki İHAM'ın bu başlık altında özetlenmeye çalışılan kararları ile sergilediği yeni yaklaşımın, ikincilik ilkesinin klasik uygulanma şeklinin de bir adım ötesine geçtiği belirtilebilecektir. *"İHAM'ın Sözleşmeye uygunluk konusunda kendi özgün değerlendirmesini yapmak yerine, uyuşmazlığın Mahkeme içtihatlarıyla daha önce ortaya konulan kriterlere uygun şekilde ulusal karar vericiler tarafından yeterince incelenip incelenmediğini denetlemesi"* şeklinde özetlenebilecek bu yaklaşım, bizzat İHAM Başkanı Spano tarafından *'süreç temelli denetim (process-based review)'* şeklinde nitelendirilmekte ve İHAM'ın artık *'ikincilik çağı (age of subsidiarity)'* olarak ifade edilen yeni bir döneme girdiğinin işareti kabul edilmektedir.⁶⁸

Diğer taraftan yukarıda yer verilen *Kula* ve *Cimperšek* kararları İHAM'ın demokratik toplumda gereklilik incelemesinde benimsediği yeni yaklaşımın, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü ilgilendiren uyuşmazlıklarda da geçerli olduğunu gösteren çarpıcı örneklerdir. Bu çerçevede kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturacak idari işlemlerin hukuki denetiminde Türk idari yargılama mercileri tarafından, Sözleşme'nin 10. maddesiyle ilgili olarak İHAM tarafından ortaya konulan ilkeler çerçevesinde bir *'demokratik toplumda gereklilik'* değerlendirmesi yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu değerlendirmenin hangi faktörler ışığında yapılması gerektiği noktasında

66 Kudla/Polonya, no.30210/96, 26.10.2000, p.152; Cocchiarella/İtalya (Büyük Daire), no.64886/01, 29.03.2006, p.38; Musci/İtalya (Büyük Daire), no.64699/01, 29.03.2006, p.70.

67 Bédat/İsviçre, p.54.

68 Spano, s.480,481 ve 485. Ayrıca bkz. SPANO Robert, "Universality or Diversity of Human Rights? Strasbourg in the Age of Subsidiarity", *Human Rights Law Review*, Cilt 14, Sayı 3, 2014, s.491.

İHAM'ın bir önceki başlıkta değinilen ve demokratik toplumda gereklilik incelemesini bizzat kendisinin yaptığı kararları yol gösterici olabilecektir. Bu değerlendirmenin hiç yapılmadığı veya -sadece Sözleşme'nin 10. maddesine yapılan soyut bir atıfla yetinilmesi örneğinde olduğu gibi- İHAM kararlarıyla ortaya konulan standartların altında kaldığı hallerde, idari yargı merciinin kararına konu olan uyuşmazlık sebebiyle İHAM veya İHAM içtihatları ışığında bireysel başvuruları inceleyen Anayasa Mahkemesi⁶⁹ tarafından ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine karar verilmesi ihtimali artacaktır.

IV. TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİNİN İFADE ÖZGÜRLÜĞÜNÜ SINIRLANDIRAN İDARİ İŞLEMLER VE DANIŞTAY İÇTİHATLARI

A. Kamu Görevlilerinin İfade Özgürlüğünü Sınırlandıran İdari İşlemler

Türk İdare Hukukunda kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü sınırlandıran idari işlemler genellikle disiplin cezaları şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü kullanmaları suretiyle gerçekleştirdikleri eylem, tutum veya davranışlar, mevzuat hükümleri ile tanımlanan disiplin suçlarından birinin kapsamı içerisinde görüldüğünde ilgili kamu idareleri tarafından disiplin soruşturması başlatılarak disiplin cezası uygulanması yoluna gidilmektedir. Örneğin kamu görevinin ifası esnasında âmirlerine sözle saygısızlık eden bir Devlet memuru aylıktan kesme cezasıyla⁷⁰ ya da herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına ifade açıklamalarında bulunan bir memur kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla⁷¹ cezalandırılmaktadır. Şüphesiz disiplin cezaları dışında, kamu

69 Anayasa Mahkemesi içtihatlarının İHAM'ın yeni yaklaşımı çerçevesinde incelenmesi çalışmanın kapsamını oldukça genişletecek olmakla birlikte belirtilmelidir ki, Anayasa'nın 148'inci maddesinde bireysel başvurunun kapsamı "*Anayasa ve İHAS tarafından ortak koruma sağlanan hak ve özgürlükler*" şeklinde belirlendiği için, İHAM'ın yukarıda değinilen yeni yaklaşımının izlerini Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bireysel başvuru kararlarında da görmek şaşırtıcı olmayacaktır. Konu hakkında fikir verebilecek AYM kararları için bkz. *Yasin Agin ve diğerleri*, AYM Genel Kurul, no.2017/32534, 21.01.2021; *Gülistan Atasoy ve diğerleri*, AYM Genel Kurul, no.2017/15845, 21.01.2021; *Volkan Çakır*, AYM Birinci Bölüm, no.2017/35488, 07.04.2021, p.39; *Osman Palçık*, AYM Birinci Bölüm, no.2018/25073, 15.12.2020, p.44; *Ahmet Sil ve Taner Yay*, AYM İkinci Bölüm, no.2017/35227, 30.09.2020, p.47-49; *Ali Ergin Demirhan (1)*, AYM İkinci Bölüm, no.2015/16368, 11.03.2020, p.38 – 40.

Ayrıca ikincillik ilkesinin Anayasa Mahkemesi'nin bireysel başvuru kararlarına yansımaları hakkında bkz. GÖKCAN Hasan Tahsin, "Bireysel Başvuruda İkincillik İlkesi ve Denetim Yetkisinin Sınırları Sorunu", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 135, 2018, s.31 vd.

70 657 SK m.125/C

71 657 SK m.125/D



görevlilerinin ifade özgürlüğünü kullanmaları kapsamındaki eylemleri üzerine yazılı ihtar, hizmet akdine son verme veya hizmet akdini yenilememe, yöneticilik görevinden alma, naklen atama gibi ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan başka idari işlemlerin tesis edilmesi de mümkündür. Ne var ki kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü sınırlandıran idari işlemlerle ilgili yargı kararı taramalarında çoğunlukla Danıştay'ın disiplin cezası işlemleri hakkında vermiş olduğu kararlara rastlanıldığı ifade edilebilecektir. Bu nedenle bu başlık altında aktarılan Danıştay kararları, kamu görevlilerinin ifade açıklamaları sebebiyle maruz kaldıkları disiplin cezalarına ilişkin kararlardan oluşmaktadır.

Disiplin cezası niteliğinde olsun ya da olmasın, ifade özgürlüğü kapsamındaki bir düşünce açıklaması üzerine kamu görevlilerinin menfaatlerini ihlal eden bir idari işlemin tesis edildiği tüm hallerde söz konusu işlemin iptali istemiyle açılan davalarda idari yargı mercilerince denetlenecek olan husus, idari işlemin “*yetki, şekil, sebep, konu ve maksat*” şeklindeki beş unsuru yönünden hukuka uygunluğunun incelenmesi olacaktır.⁷² Zira bu beş unsura dayalı olarak yapılan hukukilik denetimi, istisnasız şekilde, idari yargı mercileri nezdinde açılan tüm iptal davalarının esas aşamasında uygulanmaktadır. Bu çerçevede diğer idari işlemler gibi kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü sınırlandıran idari işlemler de, yetkili kişi veya kurullar tarafından, mevzuatta öngörülen şekil ve usul kurallarına riayet edilerek, mevzuatın öngördüğü maddi olay veya hukuki durumun gerçekleşmesi üzerine, yine mevzuatta öngörülen maddi veya hukuki neticeyi doğuracak şekilde ve son olarak kamu yararı amacıyla tesis edilmeleri durumunda hukuka uygun sayılacaklardır.

Bu noktada konuya sadece 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümleri açısından bakıldığında, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan idari işlemlerin “*yetki, şekil, sebep, konu ve maksat*” unsurları yönünden kanunlarla ve idarenin düzenleyici işlemleriyle çizilen çerçeveye aykırılık taşımamaları durumunda, bu işlemlere karşı açılan davaların başka bir incelemeye gerek duyulmaksızın idari yargılama mercileri tarafından reddedilmesi gerektiği ileri sürülebilecektir. Bu çerçevede örneğin kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan bir disiplin cezası hakkında yapılacak hukuka uygunluk denetiminde, “*cezaya konu eylemin sabit olduğunun*” ve “*kanunda tanımlanan disiplin suçunun tanımı*

72 Bkz. 2577 sayılı Kanun m.2.

ile örtüştüğünün” usulüne uygun şekilde yürütülmüş bir disiplin soruşturması sonucunda ortaya konulup konulmadığının ve cezanın yetkili kişi ya da organ tarafından verilip verilmediğinin tespiti dışında, ayrıca bu eylem sebebiyle ilgisine yaptırım uygulanmasının demokratik bir toplumda gerekli olup olmadığının da idari yargı mercilerince denetlenmesine gerek olmadığı savunulabilecektir.

Ancak Anayasa’nın 90’ncı maddesinin beşinci fıkrasında yer alan *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. ... Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”* kuralı gereğince kanun hükmünde olan ve diğer kanun hükümleriyle çatışması halinde uygulanma önceliğine sahip bulunan İHAS’ın 10. maddesi, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale edilebilmesine ancak bunun demokratik bir toplumda gerekli olması halinde izin vermektedir. Pozitif hukukta dayanağını Anayasa’nın 90’ncı maddesinden alan bu gereklilik, şüphesiz, idari yargı mercilerince yürütülecek hukuka uygunluk denetiminin kapsamına dâhil bulunmaktadır. Zira aksi durumda kamu idarelerinin işlemlerini tesis ederken Anayasa gereği kanun hükmünde olan bir kurala yani İHAS’ın 10. maddesine aykırı hareket edip etmedikleri yargı denetiminin kapsamı dışında bırakılmış olacaktır. Bu bağlamda kamu görevlilerinin ifade özgürlüklerini kullanmalarıyla ilgili idari işlemlerin yargısal denetiminde Danıştay’ın ve diğer idari yargı mercilerinin ulusal mevzuat hükümlerinin yanı sıra İHAS’ın 10. maddesine riayet hususunu da göz önünde bulundurmaları, Türkiye’nin İHAM nezdinde ihlal kararlarıyla karşılaşmasını önlemek şeklindeki pratik maslahattan bağımsız olarak, doğrudan Anayasa koyucunun emri olarak karşımıza çıkmaktadır.⁷³

Diğer taraftan kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan idari işlemlerin İHAS’ın 10. maddesinin gerekliliklerine uygunluğunun idari davalarda nasıl değerlendirileceği önem arz etmektedir. Bu noktada söz konusu sözleşme maddesine uygunluk

⁷³ Anayasa’nın 13’üncü maddesinde yer alan ve temel hak ve özgürlüklere yönelik sınırlamaların demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağını öngören hüküm, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne yönelik sınırlama teşkil eden idari işlemlerin yargısal denetiminde *‘demokratik toplumda gereklilik’* ve *‘ölçülülük’* incelemelerinin yapılmasını gerekli kılan bir diğer pozitif hukuk normunu oluşturmaktadır. İfade özgürlüğüne İHAS’ın 10. maddesi ve Anayasa tarafından sağlanan güvencelerin karşılaştırmalı bir incelemesi için bkz. KARAN Ulaş, *İfade Özgürlüğü Hakkı*, in: İNCEOĞLU Sibel, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa – Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme*, Avrupa Konseyi Yayınları, Ankara, 2013, s.355 vd.



noktasında yargısal denetim yaparak bu maddeyi somut uyuşmazlıklarda uygulayan İHAM içtihatlarının yol gösterici olacağı tartışmasızdır. Zira İHAM, Sözleşme'nin 32. maddesinde de belirtildiği üzere "Sözleşme'nin ve protokollerinin yorumuna ve uygulanmasına ilişkin tüm konularda" yetki sahibidir. Bu kapsamda İHAM, bir önceki başlıkta üzerinde durulduğu üzere, ulusal mahkemelerin Sözleşme'nin 10. maddesinde öngörülen usulî güvencelerle uyumlu standartları somut uyuşmazlıklarda bizzat uygulamalarını istemekte ve aksini tespit ettiği durumlarda uyuşmazlığın esasını incelemeye gerek görmeksizin sırf bu eksiklik sebebiyle ilgili devletler aleyhine ihlal kararları verebilmektedir.⁷⁴ Bu noktadan hareketle kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü sınırlandıran idari işlemlerin hukuka uygunluğunu incelerken Danıştay'ın ve idare mahkemelerinin, İHAM'ın yaptığı gibi somut olaya özgü tüm koşulları bir arada değerlendirerek, ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin izlenilen amaçla orantılı olup olmadığını ve işlemin tesisinde davalı idarenin dayandığı gerekçelerin, ifade özgürlüğünü sınırlandırmak açısından demokratik bir toplumda ilgili ve yeterli kabul edilebilip edilemeyeceğini incelemeleri gerektiği belirtilebilecektir.

B. Danıştay İchtihatları

Danıştay'ın kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü ilgilendiren kararlarında sadece konuyla ilgili kanunları ve diğer ulusal mevzuat hükümlerini değerlendirmekle yetinmeyip; İHAS'a ve/veya Anayasa'ya atıfla, uyuşmazlığın çözümünde davacıların ifade özgürlüğünün ihlal edilip edilmediğini, bu kapsamda ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli kabul edilebilip edilemeyeceğini incelediği yakın tarihli örnekler bulunmaktadır. Örneğin 2016 yılında verdiği bir kararında Danıştay 12. Dairesi, lise öğretmeni olan davacıya bir özel televizyon kanalının programına katılarak üyesi olduğu vakfın faaliyetleri hakkında açıklamalarda bulunması sebebiyle verilen disiplin cezasını, ifade özgürlüğüne atıfla hukuka aykırı bulmuştur. Karara konu olayda çalıştığı kamu idaresi tarafından davacıya, televizyon yayınına idareden izin almaksızın katılması sebebiyle kınama cezası verilmiş; bu cezanın iptali istemiyle davacının açmış olduğu dava, ilk derece mahkemesi tarafından "davacının Devlet memuru statüsünde öğretmen olarak görev yapması nedeniyle, bir yönüyle siyasi içerik ve amacı da bulunan TV programına izinsiz katılmasından dolayı disiplin cezasının verildiği, davacının, geniş anlamda siyasi bir yönü de olan

⁷⁴ Terentyev/Rusya, p.22-25, Kula/Türkiye, p.51-53.



bir konuda bir televizyon programına katılarak kurumlarınca belirlenen usul ve esaslara uymakta kusurlu davrandığı açık olduğundan, dava konusu işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı” gerekçesiyle reddedilmiştir.⁷⁵

Temyiz aşamasında konuyu inceleyen Danıştay ise Anayasa’nın düşünce ve kanaat özgürlüğüne ilişkin 25’inci maddesi ile kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesine ilişkin 38’inci maddesine atıf yaptıktan, ayrıca 657 sayılı Kanun’un Devlet memurlarının basına demeç verme yasağını düzenleyen 15’inci maddesinin kapsamı ile ilgili belirlemelerde bulunduktan sonra, aşağıdaki gerekçelerle dava konusu disiplin cezasının hukuka aykırı olduğunu ifade etmiştir: *“Kişilerin düşüncelerini açıklamaları özgürlüğü Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Düşünceyi açıklama özgürlüğü Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Handyside kararında belirtildiği gibi, sadece hoş giden veya zararsız ya da tepki yaratmaz sayılan haber veya fikirler için değil, devlete veya halkın bir kısmına ters düşen, şoke eden ya da üzüntüye sevk edenler için de geçerlidir. Dosyada mevcut bilgi ve belgeler ile soruşturma raporunun değerlendirilmesinden, davacının özel bir televizyon kanalında yaptığı açıklamaların yürüttüğü kamu göreviyle ilgisinin bulunmadığı, bireysel görüşlerinin dile getirilmesine yönelik olduğu ve Anayasal ifade özgürlüğünün sınırlarının aşılmadığı, dolayısıyla söz konusu programa katılma konusunda kurumunu bilgilendirme ve izin alma yükümlülüğünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.... Bu itibarla, disiplin suçu teşkil etmeyen fiili nedeniyle davacıya disiplin cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemden hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır.”⁷⁶*

2016 yılında verdiği bir başka kararında yine Danıştay 12. Dairesi’nin, ifade özgürlüğüne ilişkin İHAM ve Anayasa Mahkemesi kararlarından hareketle, kamu görevlisi olan davacının ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan bir disiplin cezası hakkında demokratik toplumda gereklilik incelemesi yaptığı gözlemlenmektedir. Olayda öğretmen olan davacı, bir siyasi partinin düzenlediği toplantıya ve basın açıklamasına dinleyici olarak katılmış; akabinde *“bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunduğu”* gerekçesiyle, 657 sayılı Kanun’un 125/D-(o) maddesi uyarınca kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılmıştır. İdare mahkemesi, davacının eyleminin sübut bulduğundan ve bu eylemin disiplin cezasının dayanağı olan sevk maddesiyle uyumlu olduğundan hareketle davayı reddetmiştir.

⁷⁵ Danıştay 12.D., 17.05.2016, E.2013/4 K.2016/2974, Danıştay Dergisi, Yıl 2016, Sayı 143, s.66-69.

⁷⁶ Danıştay 12.D., 17.05.2016, E.2013/4 K.2016/2974.



Danıştay ise yaptığı incelemede öncelikle ifade özgürlüğüne, devletin bu konudaki negatif ve pozitif yükümlülüklerine, demokratik toplum tanımına ve demokratik toplum gerekleriyle ilgili İHAM ve Anayasa Mahkemesi kararlarına atıf yapmış; daha sonra aşağıdaki gerekçelerden hareketle uyuşmazlık konusu disiplin cezasını hukuka aykırı olarak nitelendirerek, idare mahkemesi kararını bozmuştur: "... devletin, kamu hizmetinde çalışan memurlarına bir bağlılık görevi getirmesi, ödev ve sorumluluklar yüklemesi memurların statüleri gereği meşru, kabul edilebilir bir durumdur. Fakat devlet memurlarının da birer birey olduğu, siyasi görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönleri sahip olduğu ve bu nitelikleriyle AIHS'in 10. ve 11. maddelerinden yararlanma haklarının bulunduğu, bu nedenle davacının bir devlet okulunda öğretmen olduğu göz önüne alındığında devlet memurlarının ifade özgürlüğü kapsamında düşünceyi 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. (Bkz. AYM, Hasan Güngör Başvurusu B.No:2013/6152). Olayda, davacının bu türden sınırlamalara tabi tutulmasını gerektirecek veya başka güvenlik tehdidi oluşturan bir görevde bulunmadığı, görevinde tarafsızlığını ihlal edici tavır ve eylemlerinin bulunduğuna ilişkin olarak bilgi ve belgenin olmadığı gibi demokratik eğilim dışına çıkan, şiddet içeren eylemlerde bulunduğuna ilişkin açık bir tespitin bulunmadığı gibi yapılan organizasyonun içeriğine ilişkin olarak ayrıntılı bir tespitin de mevcut olmadığı, davacının salt basın açıklamasına katılma eyleminin, 657 sayılı Kanun'un 125/D-(o) maddesinde düzenlenen 'siyasi parti yararına fiilen faaliyette bulunmak' eylemi kapsamında değerlendirilmesine hukuken olanak bulunmadığından davacının anılan eylemi nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemde ve bu işleme karşı açılan davayı reddeden idare mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır."⁷⁷

Görülebileceği üzere Danıştay bu kararında, davacının yürüttüğü kamu görevinin niteliğini, gerçekleştirdiği eylemin davacının görevine bir etkisinin bulunmadığını, ceza konusu eylemin demokratik eğilim

77 Danıştay 12.D., 13.12.2016, E.2013/319 K.2016/6344, Danıştay Dergisi, Yıl 2017, Sayı 144, s.29-34. Danıştay 12. Dairesi aynı tarihte verdiği bir başka kararında da sağlık memuru olan davacının il sağlık müdürü hakkında bir sosyal paylaşım sitesinde kullandığı ironi içeren ifadelerin, "âmirine ... karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak" eylemi kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. Danıştay bu kararında yine ifade özgürlüğünün sınırlandırılma koşullarına ilişkin İHAM ve Anayasa Mahkemesi kararlarına dayanmıştır. Bkz. Danıştay 12.D., 13.12.2016, E.2013/6667 K.2016/6358, Danıştay Dergisi, Yıl 2017, Sayı 144, s.200-205.



dışında kaldığına veya şiddet içerdiğine dair bir tespitin bulunmadığını ve davacının aktif şekilde ifade açıklamasında bulunan değil basın açıklamasına katılan (haber ve görüş alan) konumunda olduğunu göz önünde bulundurmıştır. Böylece Danıştay, İHAM'ın demokratik toplumda gereklilik incelemesi yaparken göz önünde bulundurduğu faktörlere benzer şekilde somut olayın kendine özgü koşullarını davacının ifade özgürlüğü açısından değerlendirmiş; ancak bu değerlendirmenin sonucunda dava konusu işlem hakkında ulaştığı sonucu “*demokratik toplumda gereklilik ölçütüne aykırılık*” yerine “*sevk maddesi (tipiklik koşulu) ile uyumsuzluk*” şeklinde ifade etmiştir.

Konuyla ilgili bir diğer Danıştay kararı, 2019 yılında, polis memuru olan davacının bir internet sitesinde kaleme aldığı yazı hakkında verilmiştir. Söz konusu yazıda âmirlerinin işlem ve eylemleri hakkında kullandığı ifadeler gerekçe gösterilerek davacı, o tarihte yürürlükte bulunan Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nde tanımlanan “*görev dışında amir ya da üstlerinin eylem ve işlemlerini eleştirici nitelikte yazı yazmak*” fiilini işlediği gerekçesiyle 24 ay uzun süreli durdurma cezasıyla cezalandırılmıştır. Ancak söz konusu ceza ilk derece idare mahkemesi tarafından doğrudan İHAS'ın 10'uncu maddesine atıf yapılarak, “*davacının paylaşımında bulunduğu polis kürsüsü isimli internet portalının mahiyeti itibarıyla daha çok meslek sorunlarının dile getirildiği, bu yönüyle eleştirel bir takım yorumların yapılmasının kaçınılmaz olduğu, kaldı ki portalda bir çok meslektaşın karşılıklı yazışmalar yaparak başlık açılan konularla ilgili eleştirilerde bulunduğu, bütün olarak bakıldığında yapılan yorumların Anayasa hükümleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 10. maddesi ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında yer aldığı üzere ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirilmesi gerekirken aksi yönde verilen söz konusu cezanın yerinde olmadığı gibi bunun yanında davacıya isnat edilen söz konusu fiillere karşılık olarak Tüzükte yer alan uzun süreli kıdem durdurması cezası gibi çok ağır nitelikte bir yaptırım içerdiğinden, hakkaniyet ve orantılılık ilkesi göz ardı edilmek suretiyle tesis edilen işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı*” gerekçesiyle iptal edilmiş ve iptal kararı, Danıştay tarafından onanmıştır.⁷⁸

2019 tarihli bir başka Danıştay kararında ise, bir kamu görevlisine ifade açıklamaları sebebiyle verilen disiplin cezasının hukuka uygunluk denetiminde yine İHAS'a atıfta bulunulmuş; ancak bu kez, önceki kararlardan farklı olarak disiplin cezası işlemi hukuka uygun

⁷⁸ Danıştay 5.D., 16.12.2019, E.2016/22577 K.2019/6542. Yayınlanmamıştır.



bulunmuştur. Bu karara konu oluşturan olayda polis memuru olan davacı, âmiri hakkında bir sosyal medya sitesinde hakaret içerikli paylaşımlarda bulunmuş ve bunun üzerine “âmir ve üstlerine hakaret etmek ve görev sırasında veya dışında yasaklanan tutum ve davranışlarda bulunmak” fiilini işlediği gerekçesiyle 24 ay uzun süreli durdurma cezasıyla cezalandırılmıştır. Söz konusu cezanın iptali istemiyle açılan dava, İHAS ile ifade özgürlüğüne tanınan güvence de göz önünde bulundurulmak suretiyle reddedilmiştir. Bu kapsamda idare mahkemesince verilen “... sosyal medyada davacının kendisine ait hesapta yaptığı hakaret içeren yorumun; ifade özgürlüğünün ötesine geçerek amiri konumunda olan kişinin kişilik haklarını zedeleyen, onur, şeref ve haysiyetine zarar veren hakaret ve sövme ifadeleri olduğu, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile güvence altına alınan ifade özgürlüğü hakkının sınırlarını aşan nitelikte olduğu” gerekçesine dayalı ret kararı, Danıştay tarafından da onanmıştır.⁷⁹

2019 yılında verilen söz konusu iki Danıştay kararı birer onama kararı olduğu için, idare mahkemesi kararlarındaki gerekçelerin tamamını içermemekte ve dolayısıyla davacıların ifade özgürlüğüne yönelik müdahalelerin demokratik toplumda gerekliliği incelenirken göz önünde bulundurulan tüm faktörlerin neler olduğu konusunda detaylı bilgi sunmamaktadır. Bununla birlikte birbirine çok benzeyen iki maddi uyuşmazlık hakkındaki bu kararlarda Danıştay’ın farklı sonuçlara ulaşmasının temel sebebinin, birinci karara konu olayda kamu görevlisi olan davacının âmiri hakkında yaptığı paylaşımın ironi içermesine rağmen ikinci olayda âmir hakkında hakaret ve sövme niteliğindeki ifadelerin kullanılması olduğu anlaşılmaktadır. Her iki karar da idare mahkemelerinin ve Danıştay’ın, ifade özgürlüğünün sınırlandırılması konusundaki İHAM içtihadının farkında olduklarını ve bunu somut uyuşmazlıkların çözümünde uygulama iradesi taşıdıklarını göstermesi bakımından önemlidir.

Diğer taraftan Danıştay’ın kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü ilgilendiren uyuşmazlıkları, İHAS’a ya da demokratik toplumda gereklilik koşuluna ayrıca değinmeksizin, Anayasa’nın ifade özgürlüğüne ilişkin 26’ncı maddesine atıfla sonuçlandırdığı kararları da bulunmaktadır. Örneğin Danıştay 2020 yılında verdiği bir kararında, öğretim üyesi olan davacının mensup olduğu ana bilim dalınca düzenlenen akademik kurul toplantısında sarf ettiği “kendi kararlarınızı alıyorsunuz, jüriyi ve toplantıyı kendi istediğiniz kararlara göre tanzim ediyorsunuz, asistanlara

⁷⁹ Danıştay 5.D., 05.12.2019, E.2016/21398 K.2019/6365. Yayınlanmamıştır.

mobbing yapıyorsunuz, ...'i de yüksek lisansa almadınız, taraf tutuyorsunuz, kendi alacağınız adamlara göre jüri oluşturuyorsunuz, araştırma görevlilerine mobbing uyguluyorsunuz, ayrımcılık yapıyorsunuz” şeklindeki ifadeleri disiplin suçu olarak nitelendirmemiştir. Danıştay’a göre “*davacının akademik kurul toplantısında sarfettiği belirtilen sözlerinin ve davranışının, saygısızlık veya kasıtlı olarak verilen emir ve görevleri yerine getirmeme olarak değerlendirilemeyeceği; eleştiri niteliğinde ve akademik işleyişe yönelik olduğu; Anayasanın 26. maddesi uyarınca ifade özgürlüğü sınırları içerisinde kaldığı, disiplin hukuku temelinde disiplin cezası uygulanabilecek niteliğe sahip olmadığı”* dikkate alınmalı ve Anayasa’nın 26’ncı maddesine aykırı şekilde uygulanan disiplin cezası iptal edilmelidir.⁸⁰

Ne var ki kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü kısıtlayan idari işlemlerin hukuka uygunluk denetiminde İHAS’ı ve/veya Anayasa’yı dikkate alan bu örneklerin yanı sıra Danıştay’ın, dava konusu idari işlemin davacının ifade özgürlüğüne müdahale oluşturduğu olgusu üzerinde hiç durmadığı ve dolayısıyla söz konusu işlemin demokratik toplumda gerekliliğini ya da ölçülülüğünü incelemeyeceği kararları da bulunmaktadır. Örneğin Danıştay’ın 2016 yılında verdiği bir kararına konu oluşturan olayda hemşire olan davacı, idarenin bir tasarrufuna yaptığı itiraz esnasında başhekimle tartışırken kullandığı ifadeler sebebiyle âmirine sözle saygısızlık ettiği kabul edilerek 1/30 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmıştır. İdare mahkemesi, âmiri ile davacının karşılıklı olarak tartıştıklarını, bu esnada âmiri tarafından davacıya söylenen sözlerin hakaret oluşturduğunun sulh ceza mahkemesi kararıyla tespit edildiğini ve karşılıklı cereyan eden bir olayın gelişimi esnasında davacı tarafından sarf olunan sözlerin kasıtlı işlenen “*görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek*” şeklindeki disiplin suçu kapsamında değerlendirilemeyeceğini dikkate alarak dava konusu işlemi iptal etmiştir. Danıştay ise, “*Dava dosyasındaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden; davacının amirine söz konusu görevlendirme işlemiyle ilgili aralarında geçen tartışma sırasında ‘... suya torpil yapmak için mi beni depoda*

80 Danıştay 8.D., 01.10.2020, E.2016/4905 K.2020/3967. Doğrudan ifade özgürlüğüne atıfla verilen benzer bir diğer kararda “...polis memuru olarak görev yapan davacının, “facebook” isimli sosyal paylaşım sitesinde ifade hürriyeti kapsamında paylaştığı, ‘Normal tabi canım bunca hukuksuzluğun içinde bu da normal!!!’ şeklindeki yorumun kişisel düşüncelerin ifade edilmesinden ibaret olduğu ve söz konusu yorumun ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirilmesi gerektiğinden, üzerine atılı bu eyleminin hizmet dışında resmi sıfatının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak eylem ve davranışlarda bulunma fiili kapsamında değerlendirilmesine hukukun olanak bulunmadığı...” gerekçesiyle disiplin cezasını iptal eden idare mahkemesi kararı onanmıştır. Danıştay 5.D., 10.12.2020, E.2016/13639 K.2020/5762. <https://karararama.danistay.gov.tr/erişim tarihi:07.09.2021>.



çalıştırıyorsunuz, depo görevlendirmemin ... suya torpil olsun diye yapıldığını biliyorum' diyerek itiraz ettiği, kendi ifadesinde de bu ifadeleri kullandığını kabul ettiği, kullanılan ifadelerin amirine saygısızlık mahiyetinde sözler olduğu açık olduğundan sübuta eren eylemi nedeniyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C-e maddesi kapsamında cezalandırılması işleminde hukuka aykırılık bulunmamaktadır." gerekçesine dayanarak idare mahkemesinin iptal kararını bozmuştur.⁸¹

Böylece Danıştay, idare mahkemesince olayın gelişimi dikkate alınarak yapılan ve bir tür ölçülülük (eylemin niteliği ile cezanın ağırlığı arasında uyum) incelemesi olarak nitelendirilebilecek değerlendirmeye katılmamış; konuyu davacının ifade özgürlüğü açısından ele almayı sadece tipiklik incelemesi yaparak, bir kamu görevlisinin âmirine yönelik "bir başkasına torpil yapmak için mi beni depoda görevlendiriyorsunuz" şeklindeki ifadesi nedeniyle aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasını hukuka uygun bulmuştur.

2017 yılında verdiği bir başka kararında da Danıştay, öğretmen olan davacının okul içerisinde siyasi içerikli bir broşür dağıtması sebebiyle Devlet memurluğundan çıkarılmasını incelerken uyuşmazlığı davacının ifade özgürlüğü açısından ele almamıştır. Uyuşmazlıkta idare mahkemesi, disiplin soruşturmasının maddi gerçeğin açığa çıkarılmasını sağlamaya yeterli olacak şekilde yürütülmediği gerekçesiyle dava konusu cezayı iptal etmiştir. Danıştay ise temyiz incelemesinde davacıya isnad olunan eylemin sübut bulup bulmadığı ve bu eylemin cezaya dayanak alınan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/E-(b) maddesi ('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' eylemi) ile uyumlu olup olmadığı hususları üzerinde durmuştur. Bu kapsamda Danıştay aşağıdaki değerlendirmelerden hareketle idare mahkemesi kararını bozmuştur: "... soruşturma raporu eki tanık öğrenci beyanlarının davacı öğretmen S.K'nın okul bahçesinde siyasi propaganda içeren broşürleri dağıttığı yolunda olduğu, davacı öğretmenin de kendi ifadesinde bunu kabul ettiği ve kantin işletmesi personelinin de doğruladığı görülmüştür. Dava dosyasında yer alan soruşturma dosyası, tanık ifadeleri ve davacının kendi beyanlarının incelenmesinden üzerine atılı disiplin suçunun sübut bulunduğu sonucuna varıldığından eylemine uyan disiplin cezasıyla cezalandırılmasına

⁸¹ Danıştay 12.D., 13.10.2016, E.2013/6861 K.2016/4586. <https://karararama.danistay.gov.tr/erişim tarihi:07.09.2021>.



*ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığından, işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık görülmemiştir”.*⁸²

Danıştay’ın bu kararına konu uyuşmazlıkta öğretmen olan davacının okul içerisinde dağıttığı bir broşür sebebiyle meslekten çıkarılmasının, idare tarafından davacının ifade özgürlüğüne yönelik bir müdahale oluşturduğu açıktır. Bu nedenle, böyle bir işlemin hukuka uygunluk denetiminin kapsamına *“ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin Anayasa ve İHAS’ta öngörülen koşullara uygun olup olmadığı ve bu kapsamda demokratik bir toplumda gerekli kabul edilebilir edilemeyeceğinin denetlenmesi”* hususu da -yapılacak denetimin sonucundan bağımsız olarak- dâhildir. Yine böyle bir uyuşmazlığın İHAM’a intikal etmesi durumunda⁸³ Türkiye’nin, *“ulusal mahkemelerin, ifade özgürlüğüne müdahaleyi haklı kılmak üzere ilgili ve yeterli sebepler ortaya koymayarak Sözleşme’nin 10. maddesinde öngörülen usulî güvencelerle uyumlu standartları somut olayda uygulamadıkları”* gerekçesine dayanan bir ihlal kararıyla karşılaşma olasılığı oldukça yüksektir.⁸⁴

Danıştay, bu konuda örnek olarak kabul edilebilecek bir diğer kararı 2019 yılında vermiştir. Bu karara konu olan olayda, üyesi olduğu sendikanın düzenlediği gösteri yürüyüşünde taşıdığı pankart nedeniyle öğretmen olan başvuruçunun 657 sayılı Kanun’un 125/D maddesinde tanımlanan *“bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak”* eylemini gerçekleştirdiği kabul edilmiştir. Davacının, hakkında uygulanan kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı açmış olduğu dava, *“pankartta yazılı ifadenin, eleştiri sınırlarını aştığı, bir siyasi partiyi ‘katil’ olarak nitelendirerek ağır ve haksız saldırıda bulunduğu, davacının cezalandırmaya esas alınan fiilinin, öğretmenlik mesleği ile bağdaşmaz nitelikte, rencide edici boyutta ve belli bir siyasi parti zararına asılsız bir isnatla kamuoyu oluşturma, toplumda kötü ve karamsar duygular doğurma amacına yönelik olduğu sonucuna varıldığından, bu fiilin karşılığı olarak 1 yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmadığı”* gerekçesiyle reddedilmiştir. Esasen ilk derece mahkemesinin bu kararında, açıkça isimlendirilmese de dava konusu işlemin ölçülülüğü ve demokratik toplumda gerekliliği konusunda örtülü bir değerlendirme yapıldığı ileri

82 Danıştay 12.D., 09.02.2017, E.2016/7154 K.2017/256. <https://www.memurlar.net/haber/697163/siyasi-brosur-dagitan-ogretmenin-atilmasina-danistay-ne-dedi.html> erişim tarihi:08.09.2021.

83 Davacının Anayasa Mahkemesi nezdinde yapacağı bireysel başvurudan olumlu sonuç alamaması ihtimalinde.

84 Bkz. Kula/Türkiye, p.51-53.



sürülebilecektir. Ancak davacı açıkça “*fiilinin düşüncesi ve ifade özgürlüğü kapsamında bulunduğunu*” iddia ederek bu kararı temyiz etmiş olmasına rağmen Danıştay, dava konusu disiplin cezasının neden demokratik bir toplumda gerekli kabul edilebileceği ve davacının ifade özgürlüğünün neden ihlal edilmediği hususunda herhangi bir değerlendirme yapmaksızın, davanın reddine ilişkin kararı onamıştır.⁸⁵

Özetlemek gerekirse Danıştay, yakın tarihte verdiği birçok kararında kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan idari işlemlerin hukuka uygunluk denetimini yaparken, diğer faktörlerin yanı sıra bu işlemlerin, Anayasa’da ve İHAS’ta ifade özgürlüğüne tanınan korumayla uyumlu olup olmadığını da incelemiştir. Bu çerçevede söz konusu kararlarında Danıştay’ın, ifade özgürlüğüne yönelik kısıtlamaların demokratik bir toplumda gerekli sayılıp sayılmayacağı noktasında İHAM’ın yaptığına benzer değerlendirmelerde bulunduğu yahut bu tür değerlendirmeler içeren idare mahkemesi kararlarını onadığı görülmektedir. Bununla birlikte Danıştay’ın, kamu görevlilerinin ifade özgürlüklerini sınırlandıran idari işlemler hakkında İHAS veya Anayasa temelinde herhangi bir inceleme yapmadığı kararları da bulunmaktadır. Üstelik bu ikinci gruba ait kararlar, ifade özgürlüğüne Sözleşme ile tanınan güvenceler temelinde denetim yapılan kararlarla aynı tarihlerde verilmiştir. Dolayısıyla uygulamada kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü sınırlandıran idari işlemlerin yargısal denetiminde İHAS’ın 10. maddesinin ve bu maddenin yorumlanmasına ilişkin İHAM içtihadının uygulanması noktasında olumlu örnekler bulunmakla birlikte, Danıştay kararlarının bu konuda bir yeknesaklık göstermediği belirtilebilecektir.

SONUÇ

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin 10. maddesinde, “*kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin, bir görüşe sahip olma, haber ve görüşleri alma ve verme özgürlüğü*” şeklinde tanımlanan ifade özgürlüğü güvence altına almıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise ifade özgürlüğünün kullanılmasının ödevler ve

⁸⁵ Danıştay 12.D., 12.12.2019, E.2017/2702 K.2019/10104. Karar yayınlanmamıştır. Ayrıca bkz. Danıştay 12.D., 21.10.2020, E.2018/9151 K.2020/3321, ve 12.10.2020, 2019/5618 K.2020/3130, Danıştay 2.D., 04.11.2020, E.2018/3452 K.2020/3204 ve 03.02.2021, E.2021/9002 K.2021/154. Karşı oy yazısında davacının ifade özgürlüğüne atf yapılarak dava konusu işlemin iptal edilmesi gerektiği belirtilmesine rağmen aksi yönde verilen bir karar için bkz. Danıştay 12.D., 09.11.2020, E.2018/2071 K.2020/3581. <https://karararama.danistay.gov.tr/> erişim tarihi:08.09.2021.

sorumluluklar yüklediği vurgulandıktan sonra bu özgürlüğe müdahale edilebilmesi, müdahalenin 'hukuken öngörülmüş olması', 'meşru bir amaç izlemesi' ve 'demokratik bir toplumda gereklilik arz etmesi' şeklindeki üç koşulun bir arada gerçekleşmesine bağlanmıştır.

İHAS ile ifade özgürlüğüne tanınan güvence şüphesiz diğer bireyler gibi kamu görevlileri açısından da geçerlidir. Sözleşme'nin 10. maddesinin 2. fıkrasında ifade özgürlüğü kullanımının ödevler ve sorumluluklar yüklediğinin belirtilmesi, bu sonucu değiştirmemektedir. Bu kapsamda her ne kadar İHAM, maddede geçen "ödev ve sorumluluk" kavramının kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü kullanımları bakımından özel bir önem taşıdığını ifade etse ve kamu görevlilerinin -tarafsızlık, sadakat ve sır saklama ödevleri sebebiyle- diğer vatandaşlara göre daha dar kapsamlı bir ifade özgürlüğü korumasından yararlandıklarını kabul etse de, kamu görevlileri de İHAS'ın 10. maddesiyle ifade özgürlüğüne tanınan korumadan yararlanırlar. Bu nedenle kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne kamu idarelerince gerçekleştirilecek tüm müdahalelerin, İHAS'ın 10. maddesinin 2. fıkrasında sayılan üç koşulu sağlaması gerekmektedir.

Gerek İHAM nezdinde ileri sürülen ifade özgürlüğünün ihlal edildiği yönündeki şikâyetler, gerekse Danıştay ve diğer idari yargı mercileri nezdinde derdest olan kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüyle ilgili uyuşmazlıklar açısından, ifade özgürlüğüne yönelen müdahalenin hukuken öngörülüp öngörülmediğinin ve meşru bir amaç izleyip izlemediğinin tespiti çoğu kez kolaydır. Zira özellikle Türk Hukukunda, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne yönelen sınırlamaların hemen hemen tamamı, kanunlarda veya diğer mevzuat hükümlerinde 'erişilebilir ve öngörülebilir' normatif dayanaklara sahip kısıtlamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine bu sınırlamaların kurum düzenini korumak şeklindeki genel amacının, İHAS'ın 10/2. maddesinde zikredilen "başkalarının haklarının korunması"⁸⁶ şeklindeki meşru amaç kapsamında değerlendirilebilmesi mümkündür. Oysa kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan idari tasarrufların demokratik toplumda gerekliliğinin tespiti noktasında aynı kolaylığın varlığından söz etmek mümkün görünmemektedir. Nitekim konuyla ilgili İHAM kararları incelendiğinde de Mahkemenin, kararlarının önemli bir kısmını *demokratik toplumda gereklilik* incelemesine ayırdığı gözlemlenmektedir. Bu çerçevede İHAM baktığı uyuşmazlıklarda,

86 Gerek kurum çalışanları, gerekse kurumdan hizmet alan bireylerin haklarının korunması açısından



-kamu görevlilerinin tarafsızlık, sadakat ve sır saklama ödevlerinin yanı sıra- her olayın kendine özgü koşullarını ve tüketici olmayan bir yolla çok sayıda farklı unsuru (kullanılan ifade açıklamalarının içeriği, kullanıldığı bağlam, başvurunun ifa ettiği kamu görevinin niteliği, uygulanan yaptırımın ağırlığı, başvurunun iç hukukta yararlandığı usulî güvenceler gibi) dikkate alarak, müdahalenin demokratik toplumda gerekliliği konusunda bir sonuca ulaşmakta ve bu sonuca göre ifade özgürlüğünün ihlal edilip edilmediğine karar vermektedir.

Diğer taraftan İHAM, yakın tarihli kararlarında gözlemlenen yeni yaklaşımında ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin demokratik toplumda gerekliliği konusunda kendisi bizzat bir inceleme yapmadan önce ulusal makamların ve bu kapsamda ulusal mahkemelerin uyuşmazlığı başvurunun ifade özgürlüğü açısından değerlendirip değerlendirmedini ve ifade özgürlüğüne yönelik müdahaleyi hukuka uygun bulan ulusal mahkeme kararlarındaki gerekçelerin “ilgili ve yeterli” gerekçeler olup olmadığını incelemektedir. Bu inceleme sonucunda ulusal mahkemelerin uyuşmazlığı ifade özgürlüğü açısından ele almadıklarını veya müdahalenin demokratik toplumda gerekliliğini Sözleşme’nin 10. maddesine uygun şekilde ortaya koymadıklarını tespit ettiği takdirde ise İHAM, kendisi yeni ve ayrı bir inceleme yapmayarak, ulusal mahkemelerin Sözleşme’nin 10. maddesinde öngörülen usulî güvencelerle uyumlu standartları somut olayda uygulamadıkları gerekçesiyle ihlal kararları vermektedir. Daha kısa ifade etmek gerekirse İHAM, Sözleşme’nin 10. maddesinde öngörülen demokratik toplumda gereklilik incelemesinin ulusal mahkemeler tarafından yapılmamış olduğu hallerde bu incelemeyi kendisi bizzat yapmak yerine artık doğrudan bu nedenle ihlal kararları vermeyi tercih etmektedir.

İHAM’ın demokratik toplumda gereklilik kriteri açısından izlediği bu yeni yaklaşım, Türk İdari Yargılama Hukuku’nda kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan idari işlemlerin yargısal denetiminde, Danıştay ve diğer idari yargı mercileri tarafından ‘*uyuşmazlığın Sözleşme açısından da ele alınmasının*’ ve özellikle ‘*dava konusu idari işlemin demokratik toplumda gerekliliğinin ve ölçülülüğünün, İHAM’ın koyduğu standartlara benzer esaslar temelinde değerlendirilmesinin*’ önemini ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede konuyla ilgili kararları incelendiğinde Danıştay’ın, ifade özgürlüğünün sınırlandırılması konusunda İHAM’ın 10. maddesinde yer alan güvencelerin ve bunların İHAM tarafından yorumlanma biçiminin

farkında olduğu ve kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne ilişkin çok sayıda uyuşmazlıkta bu güvenceleri dikkate aldığı görülmektedir. Bu noktada Danıştay'ın, ifade özgürlüğünü kullanmaları nedeniyle kamu görevlilerinin maruz kaldıkları disiplin cezalarına karşı açılan davalarda, kamu görevlisine isnad edilen eylemin sübutunun yanı sıra, -Sözleşme'ye veya Anayasa'ya atfen- ölçülülük ve/veya demokratik toplumda gereklilik ilkeleri çerçevesinde ifade özgürlüğü açısından da inceleme yaptığı yakın tarihli kararları özellikle dikkat çekicidir. Ne var ki Danıştay'ın bu kararları ile eş zamanlı olarak verilen ve kamu görevlisi olan davacıların ifade özgürlüğüne müdahale teşkil eden idari işlemlerin ifade özgürlüğü noktasında hiçbir değerlendirmeye tâbi tutulmadığı kararlarına da rastlanılmaktadır. Bu durum, Türk İdari Yargılama Hukuku açısından, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü ilgilendiren uyuşmazlıklar karara bağlanırken *'ifade özgürlüğüne yönelik müdahalenin demokratik toplumda gerekliliği meselesi'* nin İHAM kararlarında ortaya konulan ilkelerden hareketle incelenip incelenmediği hususunda genel geçer bir değerlendirme yapılabilmesini engellemektedir.

Bununla birlikte Anayasa'nın 90/5. maddesinin âmir hükmü gereğince İHAS'ın iç hukukumuzda kanun hükmünde olması, Türk İdari Yargılama Hukuku'nda kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü sınırlandıran idari işlemlerin yargısal denetimi yapılırken, her zaman, İHAS ile ifade özgürlüğüne tanınan güvencelerin (İHAM tarafından yorumlandıkları şekliyle) dikkate alınmasını gerektirmektedir. Üstelik çalışmada üzerinde durulan yeni tarihli kararlarında İHAM'ın sergilediği yaklaşım, bu kapsamda ifade özgürlüğünü kısıtlayan tasarrufların demokratik toplumda gerekliliğinin ulusal mahkemeler tarafından ilgili ve yeterli gerekçelerle ortaya konulamadığı her durumda Mahkeme'nin doğrudan ihlal kararı verme yönündeki eğilimi, Danıştay'ın ve diğer idari yargı mercilerinin kararlarında bu gerekliliğe uyulmadığı ve akabinde uyuşmazlığın bireysel başvuru yoluyla İHAM'a intikal ettiği durumlarda Türkiye aleyhine ihlal kararı verilmesi olasılığını artırmaktadır. Bu noktada her ne kadar 2012 yılından itibaren yürürlüğe giren Anayasa Mahkemesi nezdinde bireysel başvuru imkânı kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüyle ilgili uyuşmazlıkların İHAM önüne taşınması ve taşındığı takdirde bir ihlal kararı ile sonuçlanması ihtimalini kayda değer şekilde azaltmakta ise de; Anayasa Mahkemesi'nin usule veya esasa ilişkin herhangi bir nedenle ihlal tespit etmediği uyuşmazlıkların İHAM nezdinde ihlal kararları ile sonuçlanabildiği ve bu uyuşmazlıkların İHAM tarafından karara bağlanmasında nihai olarak



derece mahkemelerinin kararlarındaki gerekçelerin belirleyici olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır.⁸⁷

Bu değerlendirmelerden hareketle, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahale oluşturan idari işlemlerin inceleme konusu yapıldığı ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmeyen davalarda,⁸⁸ uyuşmazlığın İHAM tarafından belirlenen standartlar çerçevesinde İHAS'ın 10. maddesi açısından değerlendirilmesinin ve müdahaleyi gerekli kılan ilgili ve yeterli gerekçelere karar metinlerinde yer verilmesinin büyük önem taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır. Diğer taraftan belirtilmelidir ki, bu gerekliliğin yerine getirilmiş sayılabilmesi için Danıştay ve diğer idari yargı mercilerinin kararlarında İHAS'ın 10. maddesine (yine Anayasa'ya veya davacının ifade özgürlüğüne) soyut bir şekilde atıf yapılması tek başına yeterli olmayacaktır.⁸⁹ İHAM'ın tabiriyle ifade etmek gerekirse, kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünü ilgilendiren uyuşmazlıklarda idari yargı mercilerinin, "konuyu başvurusunun ifade özgürlüğü ışığında dikkatlice incelediklerini gösteren ve başvurusunun ifade özgürlüğü ile kamu idaresinin menfaatleri arasındaki dengenin başvuru aleyhine kurulmasını haklı kılan ilgili ve yeterli gerekçelere kararlarında yer vermeleri"⁹⁰ gerekecektir.

Son olarak İHAS'ın 10. maddesinde ifade özgürlüğü açısından yer verilen güvencelerin, bu kapsamda ifade özgürlüğünün sınırlandırılması konusunda maddenin ikinci fıkrasında öngörülen sınırlandırma rejiminin, "ifade özgürlüğünün ancak demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun şekilde sınırlandırılabilirliğini" hükme bağlayan Anayasa'nın 13. ve 26. maddeleriyle uyum içerisinde olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla Türk İdari Yargılama Hukukunda kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne ilişkin idari işlemlerin yargısal denetimi

87 Bu hususta çok yakın tarihli bir örnek olarak, bir imamın sosyal medya paylaşımları sebebiyle mahkûmiyetinden kaynaklanan uyuşmazlıkta, Anayasa Mahkemesi'nin kabul edilemezlik kararı sonrasında İHAM tarafından 'derece mahkemelerinin karar gerekçelerindeki yetersizlik' sebebiyle verilen ihlal kararı için bkz. Üçdağ/Türkiye, no.23314/19, 31.08.2021, p.11-12, 84-88.

88 İdari işlemin herhangi bir nedenle (örneğin işlemi yetkili olmayan makamın tesis etmesi, disiplin cezasına konu eylemin sübut bulmaması, idari işlem tesis edilirken mevzuat hükümleriyle öngörülen şekil kurallarından birine uyulmaması, disiplin cezasına konu eylem ile sevki maddesinin bir biri ile uyumsuz olması vb) iptal edildiği durumlarda bu işlem, tesis edildiği tarihten itibaren (geçmiş etkili olarak) hukuk âleminde kalkacağı için, İHAS'ın 10. maddesine aykırılık zaten gündeme gelmeyecektir. Bkz. YILDIRIM Turan, **İdari Yargı**, Beta Basım, İstanbul, 2008, s.451; GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetmelik Yargısı**, 15. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s.246-247; ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, 2. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s.128, 131.

89 bkz. Terentyev/Rusya, p.9,22-23.

90 bkz. Langner/Almanya, p.54.



gerçekleştirilirken Danıştay'ın ve diğer idari yargı organlarının, idari işlemin '*demokratik toplumda gereklilik*' ölçütüne uygunluğu bakımından -İHAM kararlarında yapılabilecek benzer şekilde- bir inceleme yürütmeleri durumunda, İHAS'ın 10. maddesinin yanı sıra Anayasa'nın 13., 26. ve 90. maddelerinin gereklilikleri de yerine getirilmiş olacaktır. Bu nedenle kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü konusunda Sözleşme standartlarına uygun şekilde bir demokratik toplumda gereklilik incelemesi yapılması, sadece yargı yetkisini tanıdığımız bir uluslararası mahkeme nezdinde ihlal kararlarına muhatap olmama meselesi olarak değil; aynı zamanda belirli bir idari uyuşmazlık kategorisinde Anayasa'nın olması gerektiği şekilde uygulanması sorunu olarak da karşımıza çıkmaktadır.



KAYNAKLAR

AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.

ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdarî Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, 2. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

DOĞRU Osman, NALBANT Atilla, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar**, 2. Cilt, Avrupa Konseyi – Yargıtay Başkanlığı, 1. Baskı, Ankara, 2013.

FUGLISTALER Gabriel, **The Principle of Subsidiarity and the Margin of Appreciation Doctrine in the European Court of Human Rights' Post-2011 Jurisprudence**, Lozan Üniversitesi Kamu Yönetimi Lisansüstü Çalışmalar Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü (Cahier de l'IDHEAP 295/2016), Lozan, 2016, https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_A4FA8A7A4A0B.P001/REF, erişim tarihi 03.05.2021.

GÖKCAN Hasan Tahsin, “Bireysel Başvuruda İkincillik İlkesi ve Denetim Yetkisinin Sınırları Sorunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 135, 2018, s.9 vd.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Cilt II**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetmelik Yargı**, 15. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 9. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.

KAMAN KARAN Nur, **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

KARAN Ulaş, “İfade Özgürlüğü Hakkı”, in: İNCEOĞLU Sibel, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa – Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme**, Avrupa Konseyi Yayınları, Ankara, 2013.

MAHONEY Paul, “Free Speech of Civil Servants and Other Public Employees”, in: **Freedom of Expression - Essays in honour of Nicolas Bratza**, Wolf Legal Publishers, 1. Baskı, The Netherlands, 2012.

SPANO Robert, “The Future of the European Court of Human Rights – Subsidiarity, Process – Based Review and the Rule of Law”, **Human Rights Law Review**, Cilt 18, Sayı 3, 2018, s.473 vd (Türkçe çevirisi için bkz. <https://www.istanbulbarosu.org.tr/files/docs/202005AIHM-RobertSpano.pdf>, erişim tarihi 03.05.2021).



SPANO Robert, “Universality or Diversity of Human Rights? Strasbourg in the Age of Subsidiarity”, **Human Rights Law Review**, Cilt 14, Sayı 3, 2014, s.487 vd.

VILA Marisa Iglesias, “Subsidiarity, Margin of Appreciation and International Adjudication Within a Cooperative Conception of Human Rights”, **International Journal of Constitutional Law**, Cilt 15, Sayı 2, 2017, s.393 vd.

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.

YILDIRIM Turan, **İdari Yargı**, Beta Basım, İstanbul, 2008.

YILDIRIM Turan, KARAN Nur, **İdare Hukuku I**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009.

