

# Sendika Şube Yöneticisinin Sendikaya Üye Kabul Etme Yetkisinin Sınırları

## Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Vlahov/Hırvatistan Kararı

(Başvuru no. 31163/13)  
5 Mayıs 2022

İrem ÇELİK\*

ORCID: 0000-0002-6926-1087

Osman Can SERTTAŞ\*\*

ORCID: 0000-0003-3472-0850

### Olaylar

#### Davanın Arka Planı

2007 yılının başında, başvuru Hırvatistan Gümrük Memurları Sendikası'nın Sibênik şubesinin yöneticisi olarak görev yapmaktaydı (bundan sonra: GMS).

GMS, Maliye Bakanlığı Gümrük İdaresi'nde hizmet veren memurların istihdam haklarını ve çıkarlarını korumak için düzenlenmiş bağımsız ve özerk bir sendikadır. GMS, kamu gücü kullanmamaktadır ve GMS'ye üyelik tamamen gönüllülük esasına tabidir. GMS'nin aslı gelir kaynağı üyelik aidatıdır. Devletten veya diğer kamu fonlarından doğrudan destek almamaktadır. Olayların geçtiği zamanda GMS gümrük memurlarını temsil eden tek sendika değildir; Şibenik Gümrük İdaresi bünyesinde başka bir sendika daha faaliyet göstermektedir.

3 Ocak ve 16 Şubat 2007 tarihleri arasında başvuru sendika yöneticisi sıfatıyla P.N., P.M., G.S. ve I.Z. dahil olmak üzere Şibenik Gümrük İdaresinin on beş çalışanın GMS'nin Şibenik şubesine üyelik başvurularını reddetmiştir.

Başvurucuya göre başvuru bu eylemiyle, sendikanın diğer üyeleriyle sendika üyeliğini genişletmemek hususunda yapılan anlaşmaya uygun hareket etmiştir. Ayrıca işverenin "kendi adamlarını" sendikaya yerleştirme; böylece sendika içindeki yönetim yapısını değiştirme hamlesini önlemek istemiştir. Başvuru, sendika yöneticisi sıfatıyla, 25 Ocak 2007'de, Şibenik Gümrük İdaresi'ndeki ilgililere kararını açıklayan yazılı bildirimde bulunmuştur.

Aynı zamanda, başvuru ile sendikanın başkanı D.C. arasında sendikanın nasıl yönetilmesi gerektiği ile ilgili çeşitli anlaşmazlıklar bulunmaktadır.

\* Çeviri: Arş. Gör. İstanbul Gedik Üniversitesi

\*\* Arş. Gör. İstanbul Gedik Üniversitesi

Başvurucunun Şibenik şubesinin üyeliğini genişletmeyi reddetmesine rağmen D.C. sendika başkanı sıfatıyla P.N., P.M., G.S. ve I.Z.'nin de dahil olduğu 15 aday üyeyi sendikanın Şibenik şubesine kaydetmiştir.

1 Mart 2007'de Şibenik şubesinin yeni 15 üyesinin de dahil olduğu 21 üye sendika genel kurulunu olağanüstü toplantıya çağırmıştır. Olağanüstü toplantı 9 Mart 2007'de yapılmıştır. Başvurucunun yeni 15 üyeyi kabul etmeyi reddetmesi tartışılmış ve başvurucunun sendika yöneticiliği görevinden alınmasına karar verilmiştir (mevcut bulunanlardan 25'inin oyu, iki çekince ve sıfır karşı oyla). I.N.; yeni yönetici P.N. de yardımcısı olarak atanmıştır.

10 Mayıs 2007'de GMS'nin Şibenik şubesi başvuru hakkında, 3 Ocak-16 Şubat 2007 arası dönemde GMS'nin 15 aday üyesinin başvurularını kabul etmeyi reddetmesi nedeniyle Ceza Kanunu'nun 109. maddesinde düzenlenen yurttaşların sendikalara katılmasını engelleme suçuyla ilgili olarak Şibenik Başsavcılığı'na suç duyurusunda bulunmuştur. Suç duyurusu, şube yöneticisi I.Z. ve P.N., P.M. ve G.S. dahil olmak üzere sendikanın idari yapılarının diğer üyeleri tarafından birlikte imzalanmıştır.

## **Başvurucuya Karşı Yürütülen Cezai İşlem**

GMS'nin suç duyurusu ile ilgili olarak Başsavcılık, polise konuyla ilgili soruşturmayı derinleştirmesi talimatını vermiştir.

7 Mayıs 2008'de polis, on beş aday üyenin sendikaya kabulüne ilişkin mevcut belgelere ve ilgili tüm kişilerle yapılan görüşmelere dayanarak, başvurucunun Ceza Kanunu'nun 109. maddesinde yer alan vatandaşların sendikalara üye olmasını engellemek suçunu işlediğine dair makul bir şüphe bulunduğunu tespit ettiğini bildirmiştir.

16 Mayıs 2008 tarihinde, Savcılık polis raporuna dayanarak, Şibenik İlçe Mahkemesi (bundan sonra: İlçe Mahkemesi) soruşturma hakiminden davayla ilgili soruşturma yürütmesini istemiştir.

Soruşturma sürecinde başvuru ve birkaç tanık dinlenmiştir. Başvuru kimsenin sendikalara katılmasını engellemediğini ifade etmiştir. Şibenik Gümrük İdaresi bünyesinde faaliyet gösteren iki sendika bulunduğunu ve aday üyelerin daha önceden GMS'nin üyeleri olduğunu ancak üyeliklerini kendi rızalarıyla sonlandırdıklarını belirtmiştir. Başvuruları kabul etmeyi reddederken, GMS'nin Şibenik şubesince alınan, yaklaşan bir yıllık olağan genel kurul yapılmadan önce sendika üyeliğini genişletme kararına dayanarak hareket ettiğini ileri sürmüştür.

Sorgu yargıcına verdikleri ifadelerde aday üyeler, GMS'ye katılmak istediklerini ancak başvurucunun başvurularını reddettiğini bu nedenle GMS'nin merkez ofisi üzerinden başvurmaları gerektiğini açıklamışlardır. Ayrıca, GMS'nin Şibenik şubesi içindeki ilişkilerin, başvurucunun görev süresi boyunca bozulduğunu beyan etmişlerdir.

D.C. kendi adına olayların geçtiği zamanda GMS'nin başkanı olduğunu ifade etmiştir. Bu, GMS'nin yerel şubelerinin yöneticilerinin çalışmalarını koordine ettiği ancak onların üstü olmadığı anlamına gelmektedir. Ayrıca, GMS Tüzüğü'nün GMS'ye üye olmak için herhangi bir özel koşul öngörmediğini ve başvurucuya, GMS'nin Şibenik şubesinin üyeliğini genişletmeme kararının tüzükte dayanağı olmadığını bildirdiğini belirtmiştir. D.C., bu nedenle GMS'nin başkanı olarak aday üyeleri sendikaya kaydetmiştir. D.C.'ye göre, başvurucu yeni üye almayı reddetmiştir çünkü GMS'nin Şibenik şubesinin 30 civarında üyesi vardır dolayısıyla on beş yeni üyenin kendisini yöneticilik görevinden edebileceğinden korkmuştur.

Sorgu yargıcı tarafından yürütülen soruşturmanın sonuçlarına dayanarak, Savcılık 17 Ekim 2008 tarihinde başvurucu hakkında Şibenik İl Mahkemesinde iddianame düzenlemiştir. Sendika yönetici olarak hareket eden başvurucunun, on beş aday üyenin GMS'nin Şibenik şubesine katılmasını engellediğini ve dolayısıyla Ceza Kanunu'nun 109. maddesi uyarınca yurttaşların sendikalara katılmasını engelleme suçunu işlediğini ileri sürmüştür. 28 Ekim 2008 tarihinde, İl Mahkemesi iddianameyi kabul etmiş ve başvurucuyu bir yıl süreyle ertelenen üç ay hapis cezasına mahkûm eden bir ceza emri çıkarmıştır.

12 Kasım 2008'de başvurucu ceza emrine itiraz etmiş ve dosya yargılama açılmak üzere İl Mahkemesi'ne gönderilmiştir.

23 Eylül 2010'daki duruşmada başvurucu, tanık ifadeleri de dahil olmak üzere sorgu yargıcı tarafından elde edilen tüm delillerin daha fazla inceleme yapılmadan duruşmada okunmasını kabul etmiştir. Ayrıca İl Mahkemesi'nden on beş aday üyenin neden GMS'ye katılmak istediği hakkında delil sunabilecek üç tanığı daha sorgulamasını talep etmiştir.

Aynı gün İl Mahkemesi, başvurucunun tanıkları dinletmek isteme sebeplerinin ilgisiz olduğu gerekçesiyle tanıkların sorgulanması talebini reddetmiştir. Ayrıca başvurucuyu suçlu bulmuş ve 1 yıl ertelenmiş 4 ay hapis cezasına mahkûm etmiştir. 400 kuna (yaklaşık 53 Euro) olan yargılama giderlerinin de başvurucu tarafından ödenmesine karar verilmiştir.

Kısa gerekçesinde, İl Mahkemesi başvurucunun on beş aday üyenin GMS'nin Şibenik şubesine katılmasını engellediği konusunda taraflar arasında uyuşmazlık bulunmadığını tespit etmiştir. İl Mahkemesi'ne göre, bu GMS'nin tüzüğüne olduğu gibi Anayasaya ve ilgili iç hukuka da açıkça aykırıdır. Bu gerekçelerle İl Mahkemesi, başvurucunun, Ceza Kanunu'nun 109. maddesi uyarınca vatandaşların sendikalara üye olmasını engelleme suçunu işlediğine karar vermiştir.

Başvurucu, bu karara Bölge Mahkemesi önünde itiraz etmiştir. 15 aday üyenin başka sendikalar kurmak veya başka sendikalara üye olmak konusunda serbest olduğunu ve hiçbir şekilde onları bunu yapmaktan alıkoymadığını iddia etmiştir. Başvurucuya göre, sendika kurma ve sendikalara üye olma özgürlüğü, görüş ve çıkarları muhtemelen sendikanınkilerden farklı olup olmayacaklarına bakılmaksızın GMS'nin Şibenik şubesine katılmalarına izin verecek şekilde yorumlanamaz. Sendika faaliyetindeki çoğulculuğun çalışanların kendi değer ve

görüşlerini temsil eden sendikalar kurmaya ve bunlara üye olmaya özgür oldukları anlamına geldiğini vurgulamıştır. Başvurucu ayrıca İl Mahkemesi'nin daha fazla tanık dinlenmesi talebini reddetmesinin davanın bütün gerçekleriyle açığa çıkarılmasını engellediğini ileri sürmüştür.

16 Aralık 2010 tarihinde Bölge Mahkemesi başvurunun itirazını reddetmiş ve İl Mahkemesi'nin gerekçesini esas alarak kararı onamıştır. Bölge Mahkemesinin görüşüne göre, başvurunun Anayasaya, ilgili kanuna ve GMS Tüzüğüne aykırı hareket ettiğinden şüphe yoktur ve bu, başvurucuyu suçlu bulmak için yeterlidir. Bölge Mahkemesi ayrıca İl Mahkemesi'nin daha fazla tanık dinlememesini makul bulmuştur.

18 Nisan 2011'de başvuru özellikle GMS Tüzüğü uyarınca sendikanın ve üyelerinin çıkarlarını korumakla yükümlü olan sendika şube yöneticisi olarak hareket ettiğini ileri sürerek Hırvatistan Anayasa Mahkemesi önünde anayasa şikayetinde bulunmuştur. Alt derece mahkemelerinin kendisinin ve sendikanın diğer üyelerinin kendilerinin çıkarlarını paylaşmayan on beş üyeyle aynı sendikada bulunmama hakkına sınırlama getirilmesine ilişkin hiçbir gerekçe sunulmadığına dikkat çekmiştir. Ayrıca, aday üyelerin başka sendikalar kurma veya bunlara katılma haklarını hiçbir şekilde sınırlamadığını, sadece mevcut sendika üyelerinin menfaatlerini korumaya çalıştığını vurgulamıştır. Başvurucunun görüşüne göre, derece mahkemelerin kararları, herhangi bir kişinin, sendika veya derneğin mevcut üyelerinin isteklerine veya çıkarlarına bakılmaksızın herhangi bir sendikaya veya başka bir dernek katılma hakkına sahip olacağı konusunda tehlikeli bir emsal teşkil etmiştir.

17 Ekim 2012 tarihinde Anayasa Mahkemesi, başvurunun mahkûmiyetine ilişkin gerekçeleri kabul ederek, başvurunun anayasal şikayetini temelsiz bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi'nin kararı başvurunun vekiline 30 Ekim 2012 kararında tebliğ edilmiştir.

## Hukuki Çerçeve

### İç Hukuk

Hırvatistan Cumhuriyeti Ceza Kanunu'nun ilgili bölümleri (Ustav Republike Hrvatske, no. 110/1997, sayılı Resmi Gazete, diğer değişikliklerle birlikte) aşağıdaki gibidir:

#### *Örgütlenme Özgürlüğünün İhlali*

##### *Madde 109*

“Kim ... sendikalarda ... vatandaşların örgütlenme özgürlüğünü reddeder veya kısıtlarsa, bir yıldan fazla olmamak üzere [bir süre] para veya hapis cezası ile cezalandırılır.”

Olayların geçtiği tarihte yürürlükteki İş Kanunu'nun (Zakon o radu, no. 137/2004 sayılı Resmi Gazete, diğer değişikliklerle birlikte) ilgili maddeleri aşağıdaki şekildedir:

## **Sendikalar ve İşveren Kuruluşları**

### **Kuruluşlara İlişkin Genel Hükümler**

#### *Sendikalara Üyelik*

##### *Madde 167*

“(1) İşçiler ve işverenler, hiçbir ayırım gözetmeksizin ve kendi özgür tercihlerine göre, yalnızca sendikanın tüzüğünde veya iç kurallarında öngörülebilecek şartlara tabi olarak bir sendika kurma ve sendikaya katılma hakkına sahiptir.

...

(2) Bu bölümün 1 ... alt bölümünde atıfta bulunulan kuruluşlar (bundan böyle "Kuruluşlar" olarak anılacaktır) önceden herhangi bir onay alınmadan kurulabilir.”

#### *Kuruluşlara Özgür Üyelik*

##### *Madde 168*

“(1) İşçiler ve işverenler, bir kuruluşu serbestçe katılabilirler veya ayrılabilirler.

(2) Hiç kimse bir kuruluşu üyeliği veya üye olmaması ya da faaliyetlerine katılması veya katılmaması nedeniyle ayırimcılığa uğratılamaz.”

Hırvatistan Gümrük Memurları Sendikası Tüzüğü'nün (Statut Carinskog sindikata Hrvatske, 18 Şubat 2006, bundan sonra “Tüzük”) ilgili hükümleri aşağıdaki gibidir:

##### *Madde 10*

“Maliye Bakanlığı Gümrük İdaresinde istihdam edilenler sendikaya üye olabilirler ve gönüllü olarak üyelik talebinde bulunmaları gerekir...Tüzük'ü kabul edip üyelik başvuru formunu imzalayarak ve sendikaya üye olduğu ay için öngörülen üyelik aidatını ödeyerek sendikaya üye olunur.

Başvuru formunun iki nüshası doldurulup imzalanarak sendika yöneticisine veya yönetici yardımcısına şahsen teslim edilir...Kabul prosedürünün nasıl yürütüleceğinden yönetici ve yönetici yardımcısı sorumludur...”

Hırvatistan Gümrük Memurları Sendikası'nın Šibenik şubesinin Talimatnamesinin (14 Ekim 2000 tarihinde kabul edilmiştir, bundan sonra “Talimatname” olarak anılacaktır) ilgili bölümleri aşağıdaki gibidir:

*Madde 2*

“Maliye Bakanlığı Gümrük İdaresi bünyesindeki sendikal faaliyetin merkezi biçimi, üyelerinin çıkarlarını korumak için [toplu olarak] hareket ettiği yerel şubedir.[Yerel bir şubenin] oluşturulması, üyelik başvuru formunu imzalayarak üye olan işçilerin gönüllü bir irade beyanına dayanır. ...”

**Madde 10**

“[Sendika] şube temsilcisi aşağıdaki hak ve yükümlülüklerle sahiptir:  
-şubeyi temsil etmek  
-şube komisyonunun çalışmalarını organize etmek ve koordine etmek  
-şube ve Komisyonun toplantılarını hazırlamak, çağırmak ve başkanlık etmek  
-şubeyi temsil etmek ve sendika yönetimine katılmak...  
...  
-hakları ihlal edilen her şube üyesini temsil etmek  
-mesleğin itibarını ve çıkarlarını koruman  
-hukuki yardım sağlayarak üyelere yardım sağlamak ve üyeleri korumak  
...  
-bireysel konularda komiteler, paneller ve çalışma grupları önermek ve oluşturmak  
-Şube Komisyonunun teklif, sonuç ve kararları hakkında üyeleri bilgilendirmek ve sendika başkanlığının sonuç ve kararlarını uygulamak  
...  
-şube komisyonunun diğer tüm görevlerini yerine getirmek ve kararlarını uygulamak  
...”

*Madde 17*

“Üyelik aidatları, şube faaliyetlerinin finansmanı için ana gelir kaynağıdır, ancak gelir başka kaynaklardan da temin edilebilir. Diğer kaynaklardan para alınması kararının sendika yönetimi tarafından alınması gerekir...”

*Madde 22*

“Bu Talimatnamenin yorumlanması sendika yönetiminin yetkisi dahilindedir.”

## uluslararası düzenlemeler

### Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

Hırvatistan tarafından onaylanan Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına ilişkin 87 No'lu ILO Sözleşmesi'nin (1948) ilgili hükümleri aşağıdaki gibidir:

#### *Madde 2*

“Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.”

#### *Madde 3*

“Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler.

Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar.”

Hırvatistan tarafından onaylanan İşçi Temsilcilerine ilişkin 135 No'lu ILO Sözleşmesi'nin (1971) ilgili hükümleri aşağıdaki gibidir:

#### *Madde 1*

“İşletmelerdeki işçi temsilcileri, kanunlara toplu sözleşmelere veya yürürlükteki sözleşmelere dayalı diğer düzenlemelere uygun hareket etmeleri koşulu ile işten çıkarma dahil kendilerine zarar verebilecek ve işçi temsilcisi sıfatını taşımalarından veya bu sıfatla faaliyetlerde bulunmalarından, sendika üyesi olmalarından veya sendika faaliyetlerine katılmalarından ileri gelecek her nevi işleme karşı etkili bir korumadan yararlanırlar.”

#### *Madde 3*

“Bu sözleşmenin uygulanmasında "işçi temsilcileri" deyimini ulusal mezuat ve uygulama ışığında;

Ya sendika temsilcileri, şöyle ki; sendikalarca veya bu tür kuruluşların üyelerince seçilen veya atanan temsilciler;...”

Hırvatistan tarafından onaylanan Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti)ne ilişkin 151 No'lu ILO Sözleşmesi'nin (1978) ilgili hükümleri aşağıdaki gibidir:

#### *Madde 1*

“Bu Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır. ...”

*Madde 5*

“Kamu görevlileri örgütleri, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır.

Kamu görevlileri örgütleri kuruluş, işleyiş veya yönetimlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır.”

*Madde 9*

“Kamu görevlileri, diğer çalışanlar gibi yalnızca görevlerinin niteliğinden ve statülerinden kaynaklanan yükümlülüklerine bağlı olarak örgütlenme özgürlüğünün normal olarak uygulanması için gerekli kişisel ve siyasi haklardan yararlanacaklardır.”

Örgütlenme özgürlüğünün ihlal edildiğine ilişkin şikayetleri incelemek üzere kurulan ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, bir sendikaya üye olma koşullarının belirlenmesinin sendika tüzüğüne takdirine bırakılması ve kamu makamlarının bu hakkın kullanılmasını engelleyebilecek her türlü müdahaleden kaçınması gerektiğine hükmetmiştir. Ayrıca, işçiler ve örgütleri, temsilcilerini tamamen özgürce seçme hakkına sahip olmalı ve temsilciler, işçiler adına talepte bulunma hakkına sahip olmalıdır. Komite ayrıca, işçilerin örgütlerinin kendi temsilcilerinin özgürce seçmeleri hakkının onların tamamen özgürce hareket edebilmeleri ve üyelerinin çıkarlarını etkin biçimde geliştirebilmeleri için vazgeçilemez bir koşul olduğunu belirtmiştir. Kamu makamları, bu hakkın kullanılmasını engelleyebilecek herhangi bir müdahaleden kaçınmalıdır (Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararları Derlemesi, 2018, paragraf 586, 589 ve 606, bkz. [www.ilo.org](http://www.ilo.org))

Ayrıca Komite, sendikal görev sahiplerinin konumları gereği yürürlükteki yasal hükümleri ihlal etme hakları olmamasına rağmen, bu hükümlerin de örgütlenme özgürlüğünün temel güvencelerini ihlal etmemesi veya örgütlenme özgürlüğüne ilişkin temel ilkeler çerçevesinde meşru sendikal faaliyetler olarak kabul edilmesi gereken eylemleri yaptırıma bağlamaması gerekmektedir.

## **Avrupa Sosyal Şartı**

1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nın (ETS No.035) “örgütlenme hakkı”na ilişkin 5. maddesi aşağıdaki gibidir:

“Akit Taraflar, çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya desteklemek amacıyla ulusal yasanın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi; taahhüt ederler...”

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin, bir sendikanın üyelik koşullarını belirleme hakkıyla ilgili olarak Birleşik Krallık hukuk sistemine ilişkin vardığı



sonuçların bir özeti için bkz. *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF)/Birleşik Krallık* no.11002/5, §§ 23-24, 27 Şubat 2007.

## Diğer İlgili Düzenlemeler

Sendika haklarına ilişkin diğer ilgili belgeler, *Demir ve Baykara/Türkiye* [GC], no.34503/97, §§ 40-41, ECHR 2008 kararında belirtilmiştir.

## Avrupa Birliği Hukuku

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 12(1) maddesinin ilgili kısmı aşağıdaki gibidir:

“Herkes, özellikle siyasi, sendikal ve sivil konularda olmak üzere, her düzeyde, barışçıl toplantı yapma ve dernek kurma özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, herkesin, kendi çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurma veya sendikalara üye olma hakkını kapsar.”

## Hükmün Gerekçesi

### Sözleşme'nin 11. Maddesinin İhlal Edildiği İddiası

Başvurucu, sendika şube yöneticisi sıfatıyla hareket ederken GMS'nin Şibenik şubesine yeni üyeleri kabul etmeyi reddettiği için mahkum edilmesinden şikayetçi olmaktadır. Başvurucunun dayandığı Sözleşme'nin 11. maddesi aşağı şekildedir:

“ Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.

Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarıncaya yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir. “

## Başvurucu

Başvurucu, on beş aday üyenin üyelik başvurularını, GMS'nin Şibenik şubesinin mevcut üyelerinin çıkarlarını korumak istemesi sebebiyle reddettiğini ileri sürmüştür. Başvurucu, aday üyelerin çıkarlarının mevcut üyelerin çıkarlarıyla çatıştığını düşünmüştür. Bu nedenle, başvurucuya göre, D.C., on beş üyelik başvurusunu kabul etmede GMS'nin Şibenik şubesinin ilgili düzenlemelerini ve çıkarlarını ihlal ederek hareket etmiştir. Başvurucuya göre, sendika şube yöneticisi

olarak, yeni üyelerin başvurularını işleme koymak münhasıran onun yetkisi dahilindedir. Dahası; başvuru, GMS başkanlığı için yapılacak seçimlerde DC'nin rakibi olduğu için aralarında çıkar çatışması bulunduğunu ileri sürmüştür.

Başvuru ayrıca, GMS'nin işleyişinin temellerini oluşturan iki ilkeye dikkat çekmiştir: işverenden bağımsızlık ve üyelerin çıkarlarının korunması. Talimatnamenin 10. maddesine göre sendikayı temsil etmek ve üyelerinin çıkarlarını korumak sendikanın görevidir. Bu durum başvuru formunun imzalanması gibi tamamen nesnel gerekçelere dayandırılmayan ancak üyeliğin genişletilmesinin mevcut üyelerin çıkarlarına uygun olup olmadığına ilişkin değerlendirmeye dayanan üyeliğin genişletilmesi için de geçerlidir. İlgili zamanda, başvuru ve sendikanın mevcut üyelerinin görüşü, yaklaşan bir genel kurul toplantısı yapılana kadar üyeliğin uzatılmaması gerektiği yönündeydi. Bu kararla, genel toplanmadan önce sendikanın yönetim yapılarında değişiklik yapılmasını önlemek istenmiştir.

Başvuru, on beş aday üyenin kabulünü reddettiği için mahkumiyetinin ve cezasının keyfi ve aşırı olduğunu iddia etmiştir. Başvurucuya göre, yerel makamlar, aday üyelerin çıkarlarının başvuru ve sendikanın mevcut üyelerinin uygun gördükleri şekilde sendika faaliyetlerini yönetmekteki çıkarlarına baskın geldiğini kabul etmekte keyfi davranmıştır. Başvuru, yaptığı işlerden ve verdiği kararlardan birinin memnun olmaması durumunda, ceza hukuku yoluyla baskıya başvurmadan, İş Kanunu uyarınca hukuk mahkemeleri nezdinde koruma talep edebileceğini savunmuştur.

Bu doğrultuda başvuru ayrıca, Ceza Kanunu'nun 109. maddesinin, yalnızca vatandaşların örgütlenme özgürlüğünü reddetme veya sınırlama yetkisine sahip olanları ilgilendirmesi sebebiyle kendi davasında uygulanamayacağını ileri sürmüştür. Şibenik Gümrük Dairesinde çalışanların katılabileceği başka bir sendika faaliyet gösterdiği için başvuru böyle bir güce sahip değildir. Son olarak başvuru, yerel mahkemelerin yargılamalar sırasında önerdiği tanıkları dinlememesi nedeniyle davanın tüm koşullarını tespit edemediğini ileri sürmüştür.

## Hükümet

Hükümet, başvuru ve davada bir sendika yöneticisi olarak, sendikaların üyelikleri de dahil olmak üzere kendi işlerini yönetme hakkını tamamen kabul etmesine rağmen, ilgili yasaya aykırı davranarak on beş kişiyi sendikaya kabul etmeyi reddettiğini ileri sürmüştür. Hükümetin görüşüne göre, Tüzükte yer alan hiçbir hüküm, başvuru ve Tüzükün 10. maddesi uyarınca nesnel kriterleri yani Gümrük İdaresinde istihdam edilmeyi ve Tüzükü kabul etmeyi, üyelik başvuru formunu imzalamayı ve üyelik ücretini ödemelerini yerine getiren yeni üyeleri sendikaya kabul etmeyi reddetme imkanı vermemiştir. Hükümet, Tüzükün bu yorumunun, başvuru ve karşı yürütülen cezai soruşturma sırasında tanık olarak dinlenen D.C. tarafından da doğrulandığına dikkat çekmiştir.

Hükümet ayrıca, başvuru ve davasının aleyhine suç duyurusunda bulunulmasına ve ceza yargılamasında mahkum edilmesine yol açan nedenin sendikaya yeni üyeleri

kabul etmeyi reddetmesindeki keyfi davranışı olduğunu vurgulamıştır. İlgili yerel mahkemelerin, başvurunun Anayasa'ya, ilgili kanuna ve tüzüğe aykırı hareket ettiğini de tespit ettiğini belirtmiştir. Bu nedenle yerel mahkemelerin başvurucuyu ilgili kanuna aykırı hareket etmekten mahkum etmesi nedeniyle sendikanın işleyişine veya başvurunun sendika şube yöneticisi olarak yasal faaliyetlerine müdahale etmesi söz konusu olmamıştır. Aksine, yerel mahkemeler, aday üyelerin çıkarlarını, başvurunun hukuka aykırı davranışlarından korumuştur. Son olarak Hükümet, yargılamada yer alan ilgili tüm olguların gerektiği gibi tespit edildiğini ve yerel mahkemelerin başvuru tarafından önerilen başka tanıkları dinlemeyi reddeden kararlarının keyfi veya mantıksız olmadığını ileri sürmüştür.

## AİHM

### Genel ilkeler

Mahkeme genel ilkeler için *Demir ve Baykara*, §§ 109-11 ve 119, ile *Sindicatul "Păstorul cel Bun" / Romanya* [BD], no: 2330/09 §§ 130-135, ECHR 2013 kararlarında ortaya konan genel ilkelere atıf yapmaktadır.

Mahkeme içtihadı aracılığıyla, sendikaların kendi kurallarını belirleme ve iç işlerini yönetmeyi de içeren sendika özgürlüğünün kurucu unsurlarının tüketici olmayan listesini oluşturmuştur. Bu bağlamda ilgili ilkeler *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF)*, §§ 37-46 kararında ortaya konmuştur.

### İlkelerin davaya uygulanması

#### Müdahalenin varlığı

Başvurucu, sendika şube yöneticisi sıfatıyla GMS'nin Şibenik şubesine on beş aday üyeyi kabul etmeyi reddetmesinden dolayı mahkum edilmiştir. Başvurucunun sendikanın ilgili kuralları ve tüzüğüne uygun hareket edip etmediği sorusu mevcut davanın merkezinde yer alırken, Mahkeme, ilgili zamanda başvurunun görevleri sendikayı temsil etmeyi ve üyelerinin menfaatlerini korumayı da içeren yasal olarak atanmış/göreve gelmiş şube yöneticisi olduğunu not eder. Bu bağlamda, iç hukukun -özellikle İş Kanunu'nun 186 ve 187. maddelerinin- sendikanın diğer üyelerinin ve/veya GMS merkez ofisinin üyelik haklarının ve genel olarak örgütlenme haklarının yargısal korumasını talep edebilmeleri olanağını sağladığı belirtilmektedir. Ancak, başvurunun ilgili zamanda Şibenik şubesinin üyeliğini genişletme kararının ilgililere bildirilmesinin ardından, başvuru hakkında sendikanın mevcut yapıları içinde bu yönde bir işlem başlatılmamıştır.

Bu şartlar içinde 11. maddenin sendika özgürlüğünü -bireyler tarafından kurulan dernekler olarak- koruduğu düşünüldüğünde (bkz. *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF)*, § 39), Mahkeme, başvurunun sendika şube yöneticisi olarak hareket ederken ilgili zamanda sendikaya yeni üye kabul etmemesi nedeniyle mahkûmiyetinin Sözleşme'nin 11. maddesi kapsamında müdahale teşkil ettiğini kabul etmektedir.

*Kısıtlamanın hukuken öngörülüp öngörülmediği*

Başvurucu, davasında Ceza Kanunu'nun 109. maddesinin uygulanabilirliğine itiraz etse de, Mahkeme iç hukuku yorumlamanın ve uygulamanın öncelikli olarak ulusal mahkemelere ait olduğu gerçeğini (bkz. *Tsonev v. Bulgaria*, no: 45963/99, § 45, 13 Nisan 2006) göz önünde bulundurarak müdahalenin hukuken öngörüldüğünü kabul etmeye hazırdır. Başvurucu, yerel mahkemelerin ilgili olgulara ilişkin değerlendirmesine ve gerekçelerinin kalitesine itiraz ettiğinden, bu konular, söz konusu müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli olup olmadığı sorusu bağlamında incelenmelidir.

*Müdahalenin Meşru Bir Amaca Yönelik Olup Olmadığı*

Mahkeme, başvurunun Ceza Kanunu tarafından korunan bir değer olan örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği gerekçesiyle mahkum edildiğini belirtmektedir. Bu nedenle başvurunun mahkumiyeti suçun önlenmesine yönelik olarak görülebilir. Bununla birlikte, Hükümet'in iddialarını göz önünde bulunduran Mahkeme, bahsi geçen müdahalenin başkalarının, yani on beş aday üyenin aşırı engelleme olmaksızın örgütlenme haklarını kullanma haklarını ve özgürlüklerini koruma amacıyla olduğu varsayımı altında hareket edecektir. Can alıcı soru, yukarıda belirtildiği gibi, bu müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli olup olmadığıdır.

*Müdahalenin "demokratik bir toplumda gerekli" olup olmadığı*

*Genel İlkeler*

Mevcut davada ortaya çıkan soru, Devletin, başvurunun ve bağlı olduğu sendikanın haklarını göz önünde bulundurarak, aday sendika üyelerinin başvurunun şube yöneticisi olduğu süre içinde kiminle ilişki kurmak istediklerine karar vermek ve üyeliklerini kontrol ederek örgütlenme haklarının engellenmesinden korumak için ne ölçüde müdahale edebileceği ile ilgilidir.

Mahkeme, 11. maddede yer alan örgütlenme hakkının özünün iki yol gösterici ilke tarafından belirlendiğini yineler: öncelikle Mahkeme, ilgili Devletin sendikal özgürlüğü güvence altına almak için aldığı tedbirlerin toplamını takdir marjına bağlı olarak dikkate alır; ikinci olarak, Mahkeme, sendika özgürlüğünün ,bahsi geçen temel unsurlar olmaksızın bu özgürlüğün özden yoksun kalacağı, temel unsurlarını etkileyen kısıtlamaları kabul etmemektedir. Bu iki ilke çelişkili değil, birbirleriyle ilişkilidir. Bu ilişki, söz konusu Sözleşmecî Devletin, ilke olarak 11inci maddeye uyumu sağlamak için ne gibi önlemler almak istediğine karar vermekte özgür olmasına karşın, Mahkemenin içtihadında esas görülen unsurları dikkate alma yükümlülüğü altında olduğunu anlatmaktadır (bkz. *Demir ve Baykara*, yukarıda anılan, § 144).

Bu bağlamda, Mahkeme bazı durumlarda 11. madde kapsamındaki çeşitli haklar eşit korumayı hak etse de (örnek olarak bkz. *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, cited above, § 160), bireyin "menfaatlerini korumak için" sendikalara katılma hakkının,

söz konusu sendikanın sendika kurallarına göre sendika üyeliğine karar verme hakkı hesaba katılmaksızın, seçtiği sendikaya katılma yönünde genel bir hak tanıdığı şeklinde yorumlanamayacağını kaydeder (bkz. *Associated Society of Locomotive Engineers ve Firemen (ASLEF)*, yukarıda anılan, § 39). Gerçekten de 11. madde, sendika üyeliği alanında her türlü zorlamaya izin veriyor şeklinde yorumlanamaz, çünkü bu, güvence altına almak için tasarladığı özgürlüğün özüne aykırıdır (bkz. *Young, James ve Webster/Birleşik Krallık*, 13 August 1981, § 52, A Serisi no. 44). Ayrıca, bir kişiye, kendi görüşlerini paylaşmayanlara katılmaya veya bir dernekte bulunmaya zorlamak için baskı uygulamak, 11. maddenin özüne aykırıdır (ibid, § 57, mutatis mutandis). Bütün bunlar, elbette, derneğin veya sendikanın Devletten bağımsız özel bir organ olduğu ve örneğin kapalı işyeri anlaşması yapmadığı durumlarda geçerlidir, bunların dışında başka hususlar geçerli olabilir (bkz. *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF)*, yukarıda anılan, § 40).

Her halükarda, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF)* (§ 43) kararında açıklandığı üzere azınlıklara adil ve doğru muameleyi sağlayacak ve hakim bir konumun kötüye kullanılmasını önleyecek bir denge sağlanmalıdır. Bu nedenle, Devlet, sendikalar tarafından hakim durumun kötüye kullanılmasına karşı bireyi korumalıdır. Alıntılanan davada, Mahkeme; Komisyon'un erken içtihadına atıf yaparak (bkz. *Cheall/Birleşik Krallık*, no: 10550/83, Kom. Kar. 13.5.85, D.R. 42, and *Johanssen / Norveç*, no: 13537/88, Kom. Kar. 7.5.90), örneğin, bir sendikadan ret veya ihraç edilmenin sendika kurallarına uygun olmadığı yahut kuralların tamamen mantıksız veya keyfi olduğu ya da ret veya ihraçın sonuçlarının istisnai zorluklarla sonuçlandığı durumlarda, bu türden bir kötüye kullanmanın meydana gelebileceğini tespit etmiştir. Buna, ayrımcı muamele durumunda, Devletin gerçek ve etkili koruma önlemlerini alması gereken bir istismar biçiminin de ortaya çıkabileceğini ekleyecektir (bkz. gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra, *Danilenkov ve Others/Rusya*, no. 67336/01, § 124, ECHR 2009 (özü)).

Son olarak, Mahkeme, inceleme yaparken görevinin, ilgili ulusal makamların görüşlerinin yerine kendi görüşlerini ikame etmek değil, ilgili ulusal makamların kendi takdirlerini kullanarak verdikleri kararları denetlemek olduğunu yineler. Bu durum, Mahkemenin davalı Devletin takdir yetkisini makul, dikkatli ve iyi niyetle kullanıp kullanmadığını tespit etmekle yetinmesi gerektiği anlamına gelmez; şikayet edilen müdahaleyi bir bütün olarak davanın ışığında incelemeli ve “izlenen meşru amaçla orantılı” olup olmadığını ve ulusal makamlar tarafından bunu haklı çıkarmak için öne sürülen sebeplerin “ilgili ve yeterli” olup olmadığını belirlemelidir. Bunu yaparken, Mahkeme, ulusal makamların Sözleşme'de yer alan ilkelerle uyumlu standartlar uyguladıklarından ve ayrıca kararlarını ilgili olguların kabul edilebilir bir değerlendirmesine dayandırdıklarından emin olmalıdır (bkz. örneğin *Zhdanov ve Others v. Rusya*, nos. 12200/08 ve 2 diğerleri, § 141, 16 Haziran 2019, daha fazla referans ile).

### (β) İlkelerin uygulanması

Başta, ilgili zamanda başvurusunun şube yöneticiliği görevini üstlendiği dava konusu olaydaki sendikanın gümrük memurlarının menfaatlerini ve istihdam haklarını korumak için kurulmuş bağımsız ve özerk bir sendika olarak çalıştığını not eder. Sendika kamu gücü kullanmamaktadır ve üyelik tamamen gönüllülük esasına dayanmaktadır. Asli gelir kaynağı üyelik aidatıdır ve devletten veya diğer kamu fonlarından doğrudan destek almamaktadır. Üstelik gümrük memurlarını temsil eden tek sendika olmadığı gibi ilgili bölgede kapalı işyeri anlaşması bulunmamaktadır. Başvurucunun temsil ettiği Şibenik'teki ilgili şube olayların geçtiği zamanda görünüşe göre otuz civarı üyeden oluşan görece küçük bir örgüttür.

Kapalı işyeri şartı bulunmadığından on beş olası üyenin, ilgili zamanda başvuranın sendikasına katılamamaları nedeniyle geçim kaynakları veya çalışma koşulları açısından herhangi bir özel zarara veya sıkıntıya maruz kaldıkları veya katlanmak zorunda oldukları açık değildir. Diğer sendikaya üye olmakta ve/veya kendi sendikalarını kurmakta veya istihdam koşullarıyla ilgili yasal işlemler yoluyla haklarını korumakta özgür oldukları düşünüldüğünde, bireysel olarak herhangi bir risk altında olduklarına veya işverenin olası olumsuz eylemlerine karşı korunmasız olduklarına dair hiçbir belirti yoktur (karş. *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF)* § 50). Dahası, on beş aday üyenin, sendika şube yöneticisi olarak hareket eden başvuru tarafından ayırıcı muameleye tabi tutulduğuna dair herhangi bir gösterge bulunmamaktadır. Mahkeme ayrıca önündeki davada sendikanın tüzüğünün ve kurallarının kendisine ilişkin hiçbir sorunun ortaya çıkmadığına dikkat etmektedir. Bu kuralların veya tamamen tüzüğün keyfi olduğu veya makul olmadığı iddia edilmemiştir.

Bunun yerine sorun, başvurusunun on beş aday üyeyi kabul etmeyi reddederken sendika kurallarını ihlal ederek kötü niyetli ve mantıksız bir şekilde hareket edip etmediği sorusundan kaynaklanmaktadır (*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF)*, § 52). Bilhassa, Hükümet'in argümanının ana direği başvurusunun on beş aday üyeyi sendikaya kabul etmeyi reddederken tüzüğe aykırı davrandığıdır. Bu bağlamda, AİHM, birçok defa belirttiği gibi, rolünün ikincil doğasına karşı duyarlı olduğunu ve belirli bir davanın koşullarının kaçınılmaz hale getirdiği durumlarda, birinci derece mahkemesinin rolünü yerine getirirken dikkatli olması gerektiğini yinelemektedir. Genel bir kural olarak, ulusal yargılamanın yapıldığı durumlarda, olaylara ilişkin kendi değerlendirmesini yerel mahkemelerin değerlendirmesinin yerine koymak Mahkeme'nin görevi değildir ve olayları önlerindeki kanıtlara dayanarak tespit etmek ulusal mahkemelerin görevidir (örnek olarak bkz. *Bargeshyan/Ermenistan*, no: 17804/09, § 39, 21 Eylül 2021). Kendi payına, Mahkeme ulusal makamların Sözleşme'de vücut bulan ilkelerle uyumlu standartlar uyguladıklarından ve üstüne kararlarını ilgili olguların kabul edilebilir bir değerlendirmesine dayandırdıklarından tatmin olmalıdır. Mevcut davada, yeni

üyelerin kabulüne ilişkin sendika iç kurallarının, iç düzenlemelerinde öngörüldüğü şekilde nasıl yorumlanacağına dair bağlayıcı bir rehberin olmadığı görülmektedir. Aynı zamanda, yerel mahkemelerin gerekçeleri çok vecizdir ve ilgili iç hukuk ve Sözleşme'nin 11. maddesinin gereklilikleri ışığında bakıldığında, başvuranın fiillerinin ilgili kurallara ve tüzüğe uyumuna ilişkin değerlendirmeler üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmamaktadır. Özellikle, bir taraftan tüzüğün yeni üyelerin sendikaya kabulü konusunda belirli koşullar öngörmediği doğrudur ve başvurucu sendika üyeliğindeki değişikliğin ardından da olsa, sonuç olarak üyelerin oylarının büyük çoğunluğu ile sendikadaki şube yöneticiliği görevlerinden alınmıştır. Yine de, diğer taraftan, ilgili zamanda, başvurunun, başvuru aday üyelerin kaydını reddettiği konusunda bilgilendirdikten sonra başvurucuya karşı iç hukuk uyarınca herhangi bir dava açmamış olan sendikanın veya sendikanın Şibenik şubesinin diğer üyelerinin çıkarlarını temsil etmediğini gösteren hiçbir şey olmadığı da doğrudur. Gerçekten de, sendikanın iç düzenlemelerine ve tüzüğüne göre, başvurunun şube yöneticisi olarak görevi, sendikayı temsil etmek için ve üyelerinin çıkarlarının korumak için eylemlerde bulunmayı da içermektedir.

Ayrıca, aday üyelerin de nihayetinde GMS'ye katılmalarına izin veren yerleşik prosedürlerin bulunduğu gibi başvurunun, kendisine göre, niyetinin fiilinin üyelerin kabulünü engellemek değil, üyeliğin uzatılmasına ilişkin kararı, sendikanın yaklaşan olağan yıllık toplantısına kadar ertelemek olduğu da not edilmektedir. Bu bağlamda, başvurunun Sendikanın en üst organı olan genel kurulun kararının hilafına, üyeliğin genişletilip genişletilmeyeceğine veya yeni üyelerin alınmasını engellemeye yönelik kurumsal veya başka diğer yetkilerinin olduğu iddia edilmemiştir.

Lakin, yerel mahkemeler, 11. madde kapsamındaki ilgili ilkeler ışığında, bu değerlendirmelerin, olası üyelerin sendikaya kabulünü reddederken başvurunun davranışıyla nasıl ilişkili olduğunu açıklamamıştır. Başvurunun sendika şube yöneticisi pozisyonunun olayların geçtiği zamanda başvuru sendikayı temsil etmek ve üyelerinin çıkarlarını korumak için önlemler alma yetkisi tanıdığı gerçeği üzerinde yeterince durmamışlardır. Ayrıca, GMS'deki iç ilişkiler ve bunların on beş olası üyenin o sendikaya üye olma isteği ile başvurunun üyelikleri kabul etmeme kararı üzerindeki etkileri hakkında ayrıntılı bilgi verememişlerdir. Bu bağlamda, Mahkeme, yerel mahkemelerin, başvurunun daha fazla kanıt toplama önerisini reddettiğini ve bu durumun kesin olmasa da on beş aday üyenin sendikaya katılma isteklerini çevreleyen koşullara ışık tutabileceğini dikkate almaktadır. Bunu yaparken mahkemeler sadece talebin ilgisiz olduğunu belirtmekle yetinmiştir ki, şartlar göz önüne alındığında uygun biçimde gerekçelendirilmiş bir karar olarak kabul edilemez (örnek olarak bkz. *Kuveydar / Türkiye*, no: 12047/05, § 44, 19 Aralık 2017).

Bu şartlar altında, Mahkeme'nin içtihadında ortaya konmuş ilkeler ışığında davayı çevreleyen tüm koşulları incelemekteki usuli başarısızlıkları dahil olmak üzere yerel mahkemelerin kararlarındaki gerekçe eksikliği göz önünde bulundurulduğunda ve aday üyelerin maruz kaldığı belirlenebilir bir zorluğun ya da

başvurucunun eylemlerinde ayırıcı bir amacın yokluğunda şikayet edilen müdahalenin demokratik bir toplumda gerekli olduğu, 11. maddede yer alan ilkelere uygun ve inandırıcı bir şekilde tespit edilememiştir.

Dolayısıyla, Sözleşme'nin 11. maddesi ihlal edilmiştir.