

# ANAYASA MAHKEMESİ'NİN EMNİYET-SEN KARARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

**MESUT GÜLMEZ \***

## Özet

Anayasa Mahkemesi, 4688 sayılı yasanın gerek "*emniyet hizmetleri sınıfı*" ve gerekse "*emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel*" için öngördüğü mutlak sendika yasağını kısmen iptal etti. Oyçokluğuyla aldığı kararla, yasağın yalnızca ikinci bölümünü kaldırdı. AYM, ilkece, "örgütlenme özgürlüğünü demokratik toplumun temeli ve sendika hakkını da örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak gördü. Bununla birlikte, poliste disiplin ve hiyerarşiyi bozacağı, iç güvenlik hizmetlerinin aksamasına yol açacağı gerekçeleriyle, "*emniyet hizmetleri sınıfı*" personeli için öngörülen sendika yasağının, "meşru bir amaca" dayandığı ve demokratik toplum gereklerine uygun olduğu, böylece polise sendika hakkı tanınmasının demokratik toplum düzeniyle çeliştiği(!) sonucuna vardı. Dört karşıoy yazısından üçü, çoğunluk kararına katılmadı. Biri ise, kaldırılan yasağın da sürdürülmesi gerektiğini savundu. AYM kararı, örgütlenme hakkının her türünden yoksun bırakılan emniyet hizmetleri sınıfı

personeline ilişkin mutlak sendika yasağını, ilk kez kullanılan bir insan hakkının özüne dokunan bir düzenleme oluşunun gerektirdiği özen, derinlik ve ciddilikten uzak bir yöntem izleyerek inceleyip karara bağladı. Ulusalüstü sendikal haklar hukukunu, özellikle içtihatlar boyutuyla göz önünde bulundurmadı. Ne kendi içtihatlarına ne de derece mahkemelerine yönelttiği haklı eleştirinin gereklerine uydu. Demokratik Avrupa ülkelerindeki uygulamaları ve gelişmeleri de dikkate almadı. Devletin Ankara Valiliği kanalıyla sürdürdüğü ve ilk perdesini bir tür "Pirus zaferi" olarak kazandığı amansız "hukuksuzluk savaşı", er geç, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nde ulusalüstü hukukun üstünlüğünün zaferiyle sonuçlanacaktır. Gel gör ki, tazminat ödemeyi hukuka uygunluk sayan yerleşik resmi yaklaşım, bu konuda iyimser olma olanağı tanımıyor ne yazık ki!

**Anahtar Sözcükler:** Emniyet-Sen, Polis Sendika Hakkı, Anayasa Mahkemesi, Ulusalüstü Hukuk.

\* Prof. Dr. / Emekli Öğretim Üyesi

## GİRİŞ

Anayasa Mahkemesi (AYM); polislerin tarihlerinde ilk kez kurdukları bir "sendikal" örgüte karşı kuruluş öncesinden başlayarak kıyasıya sürdürdüğü "hukuksuzluk savaşı"nın ilk perdesini bir tür "Pirus zaferi" olarak kazanan (Gülmez, 2016: 175-221) Ankara Valiliği'nin, Emniyet-Sen'in "yok hükümünde olduğunun tespiti" isteğiyle açtığı davada, "itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu iddiası"nı ciddi buldu ve Ankara 9. İş Mahkemesi'nin itiraz yoluyla yaptığı başvuru üzerine verdiği 29 Ocak 2014 tarihli kararında, 4688 sayılı yasadaki kapsamlı yasağın bir bölümünü iptal etti (AYM, 2014a).

Böylece AYM, 4688 sayılı yasanın madde 15/1, j bendinde öngörülen genel ve mutlak yasağı, "emniyet hizmetleri sınıfı" için sürdürürken, "...ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel..." ile ilgili bölümü kaldırdı. Başka bir deyişle, "emniyet hizmetleri sınıfı"na giren personelin tümü sendika yasaklı kalırken, Teşkilatta çalışmakla birlikte 657'deki başka hizmet sınıflarına giren diğer personelin tümü yasaklı olmaktan çıktı.

Anımsanacağı üzere AYM, bu karardan önce 10 Nisan 2013'te, yasaklarla dolu olan ve "sözde toplu sözleşme" hakkının da eklendiği 2012 değişikliklerinde de kaldırılmayan 4688'in silahlı kuv-

vetler personelinin "sivil" bölümüne ilişkin bir başka yasağını da iptal etmişti (AYM, 2013a; Gülmez, 2014b).

AYM'nin 30.09.2015 tarihinde oybirliğiyle aldığı bir başka olumlu karar da, yine 4688'in madde 15/1, (a) bendinde öngörülen sendika yasaklı kamu görevlilerinin çalıştığı "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı" ibaresinin oybirliğiyle iptaline ilişkindir (AYM, 2015).

## I. ANKARA 9. İŞ MAHKEMESİ'NİN İTİRAZ GEREKÇELERİ

Yüksek Mahkeme'nin oyçokluğuyla aldığı Emniyet-Sen kararından önce, Ankara 9. İş Mahkemesi'nin (mahkeme) itiraz gerekçelerinin incelenip değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü mahkeme; AYM'nin birçok kararında derece mahkemeleri için yaptığı son derece doğru ve haklı öneriye, yani onaylanan sözleşmelerin pozitif metinleriyle yetinilmeksizin uluslararası denetim organlarının ilgili içtihatlarını da göz önüne almak gerektiği önerisine uygun bir yaklaşımla, Anayasa'ya aykırılık itirazında bulunmuştur.

Mahkeme, itiraz gerekçesinde; 51. maddeyi aktardıktan ve 4688'in mutlak yasak koyan 15. maddesi ile j bendinin yasakçı kuralını anımsattıktan sonra, bu düzenlemeyi hem Anayasa ve hem de 87 ve 151

sayılı sözleşmelerin silahlı kuvvetler ve polis için hakkın hangi ölçüde sınırlandırılabilceği konusunda ulusal mevzuata olanak tanıyan benzer kuralları çerçevesinde şöyle değerlendirmiştir:

"Oysa gerek Anayasa'nın 51. maddesi gerek **İç Hukuk Kuralı Haline Gelen** 25.11.1992 tarihli 87 sayılı ILO sözleşmesi ile aynı tarihli 151 sayılı ILO sözleşmesi de sendika kurma hakkını temel bir hak olarak kabul ederken, 87 nolu sözleşmenin 9. maddesi 'Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir' esasını kabul etmiş, 151 sayılı sözleşmenin 1. maddesi de aynı şekilde 'Bu Sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polise ne ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.' demekle, devletlere 'sınırlandırma' yetkisi vermişlerdir.

Yani **hem Anayasa'nın 51. maddesindeki düzenleme, hem de 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerindeki düzenlemeler birebir aynı olup**, sendika kurma ve üye olma hakkını temel bir hak olarak kabul edilip, **İç Hukuka göre sınırlandırma esası getirilmiştir**. Anayasaya göre ise, bu hakkı(n) milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesini önlemesi, genel sağlık ve genel ahlak ile baş-

kalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebine dayalı olarak sınırlandırılabilceği, **bu sınırlandırma yapılırken de** Anayasa'nın 13. maddesinde belirtildiği gibi **hakkın özüne dokunmaksızın yapılması gerektiği açıktır**.<sup>12</sup>

Mahkemenin, Anayasa ve bu sözleşmelerdeki düzenlemenin "birebir aynı" olduğu yolundaki görüşü, ilkece mutlak olmayan *sendika hakkına* belirli koşullar çerçevesinde kimi *sınırlamalar* getirebilme açısından doğru sayılabilir. Ne var ki itiraz gerekçesinde, bu sınırlamanın sınırsız olmayıp "öze dokunma yasağı"yla sınırlı olduğunu belirtmekle, kanımca genel ve toptan yasaklamayı içermediği vurgulanmak istenmiştir.

Mahkemeye göre, 4688'in maddede 15/j bendindeki kural "bir sınırlandırma yapmayıp, hakkın özünü tamamen ortadan kaldırır şekilde emniyet teşkilatında çalışanlara sendika kurma hakkı verme(mektedir)." Bu düzenleme, "Anayasa'nın 11., 13 ve 51. maddelerine aykırı olduğu" gibi, Anayasa'nın "devletin amaç ve görevlerini düzenleyen 5. maddesine de aykırılık teşkil etmektedir." Sonuç olarak da, "devletin amacı temel hak ve hürriyetleri geliştirmek, önündeki engelleri ortadan kaldırmakken, **bir temel hakkı, Emniyet mensupları için tamamen ortadan**

1- Mahkemenin, 87 sayılı sözleşmenin tarihi olarak belirttiği "25.11.1992", 87'yi "İç Hukuk Kuralı"na dönüştüren "onaylama kararı"nın değil, onay işleminin ilki olan "onaylamayı uygun bulma yasası"nın tarihidir.

2- Karardan -ve karşıoy yazılarından- yaptığım bu ve izleyen tüm vurguları ben yaptım. Bazı anlatım bozukluklarına da dokunmadım. (MG).

**kaldırma(sı)nın Anayasaya aykırı olduğu sabittir."**

Mahkeme sendika yasağını "çağdaş demokrasi", yani gerek Anayasa'da ve gerekse uluslararası hukukta sınırlama rejiminin koşullarından biri, daha önemlisi yalnızca üç koşuldan biri olarak değil "sınırlamanın sınırı" olarak öngörülen "demokratik toplum gerekleri" açısından da değerlendirmiş ve İHAM'ın *Demir ve Baykara kararındaki yaklaşımına uygun biçimde* (CEDH, 2006b ve 2008b; Gülmez, 2008), polislerin sendika hakkı konusunda *Avrupa ülkelerindeki uygulamayı* da örnek olarak anımsatmıştır:

"Sadece emniyet teşkilatında çalıştığı ya da silah taşıdığı için bireylere sendika kurma hakkının hiç tanınmaması çağdaş demokrasiler bakımından izah edilebilecek bir durum değildir. **Çağdaş demokrasilerde, emniyet mensupları da**, temel hak (ve) hürriyetlerin geldiği düzey itibari ile ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için **sendika kurabilmektedirler**. Nitekim, **başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, pek çok ülkede polislere sendika hakkı tanındığı sabittir. Bunun ülke savunması ve güvenliğini aksatmadığı gibi, mesleğin disiplin ve emir-komuta zincirini bozmadığı da orta(-da)dır."**

Mahkemenin itiraz gerekçesinin aşağıda aynen aktarmakta ya-

rar gördüğüm paragrafını önceden özetlemek isterim: Anayasa, evrensel ilkelerle uyumludur. Anayasa'da sendika hakkının özneli olarak öngörülen "çalışanlar", emniyet çalışanlarını da kapsar. Oysa 4688, Anayasa'nın emniyet çalışanlarına tanıdığı sendika hakkını tümüyle ortadan kaldırmıştır. Bu ise, "istisna" olan sınırlama yetkisinin kapsamı dışına çıkılması, daha açık bir dille dar tutulması gerekirken yasağa dönüştürülmesi, kısacası kötüye kullanılmasıdır. Sendika hakkından yoksun kalmaları ise, çalışma koşullarının nedenli ağır ve güç olduğu bilinen emniyet mensuplarını "modern köle"-ye dönüştürecektir.

Şimdi de, itiraz gerekçesinin bu bölümünü karardan okuyalım:

"Kaldı ki, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da evrensel bir ilkeyle aynı doğrultuda olarak, **Anayasa'nın 51. maddesi ile Türk emniyet çalışanlarına da sendika kurma hakkı tanınmış olmasına rağmen, 4688 sayılı Kanununun 15/j maddesi bu hakkı ortadan kaldırmıştır**. Oysa, tüm temel haklar için olduğu gibi, sendika kurma hakkı bakımından da, **yasaklamak bir yana, sınırlandırırken dahi özgürlükler yönünde tercihte bulunulması asıl olmalıdır**. Aksi halin kabulü, bu hakkın niteliği gereği, genelde yasaklanan meslek gurubunu, özel de ise **emniyet mensuplarını, meslekleri bakımından 'modern köle' ha-**

**line getirecektir** ki, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın lafzı ve ruhuna uymayan bir durum ortaya çıktığı sabittir. Buna göre kanun koyucu, emniyet mensupları için, sendika kurma hakkını tamamen ortadan kaldıramayacak, ancak Anayasa'nın çizmiş olduğu sınırları dikkate alarak, **yaptıkları görev ile bağdaşmayan haklar bakımından sınırlandırma getirebilecektir**. Yine Anayasadaki 'istisna' düzenlemesi de aynı kapsamda kalıp, **istisna bir meslek gurubu içindeki çok özel bir takım birimleri kapsam dışında bırakmak gibi değerlendirilmelidir.** Ör. **MİT mensupları."**

Mahkeme; bir yandan İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin Türkiye'yi 11. maddeden ilk kez mahkum ettiği kararına (CEDH, 2006a) ve öte yandan bu konudaki ilk kararına (CEDH, 1975) yollamalarda bulunarak, genel ve mutlak sendika yasağının İHAM kararlarına uygun olmadığını savunmuştur:

"Nitekim Haber-sen-Türkiye arasındaki 28602/95 sayılı, 21.5.2006 tarihli kararında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, sendika hakkının bir meslek gurubu için tamamen ortadan kaldırılmasını haksız bularak, Türkiye aleyhine karar vermiştir. Kararın gerekçesinde de; müdahalenin 'demokratik bir toplum için' gerekli olup olmadığının belirlenmesinin asıl olduğunu belirtmiştir. AİHM, ordu ve po-

lis mensupları ile Devlet idaresinde görevli olanların sendikal haklarını kullanmalarına, hukuken öngörülen sınırlamalar konulabileceğini, ancak 11. maddede belirlenen istisnaların dar bir çerçevede yorumlanması gerektiğini, **yalnız ikna edici ve zorlayıcı nedenlerin, sendikalaşma özgürlüğünü sınırlamayı haklı kılabileceğini**, böyle bir gereklilik olup olmadığını belirlerken de, **devletin sınırlı bir takdir hakkı olduğunu**, bu takdir hakkını(n) taraf olduğu sözleşmelere uygun olması gerektiğini belirtmiştir. Böylece AİHM de, sendikalaşmanın tamamen yasaklanamayacağını, sadece demokratik toplum gerekleri dikkate alınarak, zorunluluklara bağlı sınırlandırma yapılabileceği esasını kabul etmiştir.

AİHM'in Belçika Polis Sendikası-Belçika arasındaki 27.10.1975 tarih, 4464/70 sayılı davada da, aynı şekilde polisler tarafından sendika kurulmasının mümkün olduğu esasını kabul ettiği de sabittir."

Sonuç olarak, AYM'nin "vereceği karara kadar (5 ay süreyle) davanın geri bırakılmasına" karar veren mahkemeye göre, Anayasa'nın "istisna" olarak tanıdığı "sınırlama" yetkisinin 4688 sayılı yasa da "yasaklama" biçiminde kullanılmış olması, "Anayasa'nın 5., 11., 13 ve 51. maddelerine aykırı"dır ve iptal edilmesi gerekir.

## II. KISMİ İPTAL KARARININ ESASININ İNCELENMESİ

"Yasa metinleri" olarak yalnızca iç hukuk kurallarını (4688, madde 15 ile AY, m. 5, 11, 13 ve 51'i) anmakla yetinen AYM, aşağıdaki alıntılarda da görüleceği üzere, mahkemenin itiraz gerekçesinde değindiği 87 ve 151 sayılı sözleşmeler ile İHAM kararlarından yalnızca birer kez söz etmiştir.

Raportör Ayhan Kılıç'ın hazırladığı "işin esasına ilişkin rapor" ile diğer belgeleri okuyup inceleyen AYM, 4688'in öngördüğü kapsayıcı ve mutlak yaşağı iki ayrı başlıkta ele almıştır. Önce, yaşağın Emniyet Teşkilatında çalışan "emniyet hizmetleri sınıfı" ve sonra da, "diğer hizmet sınıfları" kapsamına giren personeli kapsayan yönlerini değerlendirmiştir.

### 1. "Emniyet Hizmetleri Sınıfı" Personeline Sendika Yaşağı

AYM, 657'nin emniyet hizmetleri sınıfının kapsamına ilişkin düzenlemesini (m. 36) ve Anayasa m. 51/1'i aktardıktan sonra, sendika hakkının anayasal çerçevesi ve genel niteliği konusunda birçok kararında yinelediği görüşlerini sıralamıştır.

İHAM kararlarında (CEDH, 2007a; 2007b; 2008a; 2008b; 2009) –ve AYM'nin Sime-Sen kararı (AYM, 2013a) ile başka birçok bireysel başvuru kararında (Gülmez, 2015a: 210–217; 2015b ve AYM, 2015;

2016)– vurgulandığı gibi, önce genel olarak öznesi "herkes" olan dernek hakkını da kapsadığına kuşku bulunmayan örgütlenme özgürlüğü ile bileşenlerinden biri olarak gördüğü sendika hakkı ve demokratik toplum arasındaki bağlantıya şöyle değinmiştir:

**"Sendika hakkı, demokratik toplumun temeli olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğüdür. Bu özgürlük, bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Sendika hakkı da çalışanların, bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme serbestisini gerektirmekte ve bu niteliğiyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak görülmektedir."**

AYM, bu anlamda sendika hakkını, evet yalnızca sendika hakkını polisler çok gördü! Üstelik, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bularak!

Ardından, sendika hakkına ilişkin anayasal özel ve genel kuralardan oluşan sınırlama rejimini ele alan AYM, "sendika kurma hakkı(nın) mutlak olma(dığını)" belirtip, m. 51'in 2. ve 5. fıkralarında öngörülen kuralları yinelemiş ve 5. fıkradaki düzenlemeye dayanarak, **"ikinci fıkradaki genel sınırlama sebeple-**

**ri dışında da** bazı kamu görevlileri yönünden bu hakkın kapsamının daraltılması veya sınırlandırılması(nın) ya da hakkın kullanımının yasaklanması(nın) mümkün kılınmış" olduğunu belirtmiştir. Buradan anlaşılıyor ki AYM, aktardığı 5. fıkraya dayanarak kimi kamu görevlileri için 2. fıkroda sayılmayan başka nedenlerle de hakkın kişileri yönünden kapsamının daraltılabileceği ve hatta tümüyle kaldırılacağı görüşündedir.

Ne var ki AYM, 13. maddeyi, yani sınırlamaya sınır koyan, dolayısıyla ulusalüstü hukuka da uygun olarak kuralı (hakkı) koruyan ve sınırlamanın (kısıtlama ve yasakların) birlikte bulunması gereken anayasal koşullara bağlı "istisna" olduğunu öngören ilkeler bulunduğunu da unutmuş değildir:

"Ancak, Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarında belirtilen sebeplerle sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına yönelik **sınırlamalar**, Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, **demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz**. Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi, amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gerektiğini ifade eder. **Ölçülülük, aynı zamanda** yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olmasını, amaç ve aracın ölçülü bir oranı kapsamını ve **sınırlayıcı önlemin**

**demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşımamasını da içeren bir ilkedir."**

Öze dokunma yasağına değinmekten kaçınan AYM, "emniyet hizmetleri sınıfı" üyesi olan Emniyet Teşkilatı çalışanlarına mutlak sendika yasağı koyan ve iptali istenen kuralın dayandığı amacı açıklayıp sınırlamanın (aslında sınırlama ya da kısıtlama değil kesin ve toptancı yasağın) m. 51'deki özel nedenlere uygun olduğunu savunup, disiplin ve hiyerarşi gerekçesiyle şöyle temellendirmiştir:

**"... İtiraz konusu kuralda, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmasının yasaklanmasının, iç güvenlik hizmetlerine hâkim olması gereken disiplin ve hiyerarşik düzenin korunması amacına dayandığı anlaşılmaktadır.** Disiplin ve hiyerarşinin korunması ve dolayısıyla kamu düzeninin sağlanması amacıyla emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurma hakkının sınırlandırılmasında, Anayasa'nın 51. maddesinde belirtilen özel sınırlama sebeplerine bağlı kalındığı ve **sınırlandırmanın meşru bir amaca dayandığı hususunda tereddüt bulunmamaktadır."**

Yeniden sendika hakkı ve sendikalar konusunda genel değerlendirmeler yapan, sosyal adaleti gerçekleştirmenin demokratik araçları olduğunu vurgulayan AYM, "bununla beraber" diyerek bir kez

daha "disiplin ve hiyerarşik düzen" gerekçesini insan hakkı olarak sendikalaşmanın önüne geçirmekte duraksamamıştır. Böylece demokratik toplumun temeli saydığı örgütlenme hakkının ayrılmaz parçası sendika hakkına getirilen mutlak yasağı temellendirmiş ve üstelik "kamu kesiminde var olması gerek(tiğini)" savunmuştur. Neyse ki, bu gerekçeyle sendika yasağı konulmasının ilkece demokratik toplum gerekleriyle bağdaşmadığını da eklemekten geri kalmamıştır. Buna karşılık, "disiplin ve hiyerarşik düzen" gerektiren kimi meslekler için sendika yasağı getirilebileceği, çünkü sendikalaşmanın bu düzeni "etkileme potansiyeli"nin bulunduğu, dolayısıyla da demokratik toplum düzeninin sürdürülmesindeki üstün kamu yararı nedeniyle mutlak yasağın gerekli olduğu sonucuna ulaşmıştır:

"Bununla beraber, sosyal adaletin tesisi bakımından gerekli görülen **sendikalaşma olgusunun, kamu kesiminde var olması gereken disiplin ve hiyerarşik düzeni etkileme potansiyeline sahip olduğu da aşikârdır**. Sendikalaşmanın disiplini etkileme potansiyelinin bulunması, işin doğasından kaynaklanmakta olup kural olarak **sırf bu gerekçeyle** örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olan **sendika kurma hakkının ortadan kaldırılması, demokratik toplum gerekleriyle örtüşmez**. Bunun yanında,

**sıkı bir disiplin ve hiyerarşik düzen gerektiren kimi mesleklerde disiplinin bozulması, kamu düzenini tehdit edici boyutlara ulaşabileceğinden bu gibi durumlarda, kamusal yarara üstünlük tanınarak ilgili meslekle sınırlı olarak sendikalaşmanın yasaklanması gerekli hâle gelebilir**. Diğer bir ifadeyle, demokratik toplum düzeninin sürdürülmesindeki üstün kamusal yarar, sendikacılığın disiplini etkileme potansiyelini, disiplin esasına dayanan meslekler yönünden ihmal edilebilir olmaktan çıkarmakta ve bu mesleklerde sendikacılığın yasaklanmasına haklı bir temel oluşturabilmektedir."

AYM, varlığını kabul ettiği "sendika özgürlüğü ile disiplin ve hiyerarşi çelişkisi"nde ve son çözümlenmede "sendika özgürlüğü ile demokratik toplum düzeni ve gerekleri çelişkisi"nde, sonuç olarak disiplin ve hiyerarşi ile kamu yararına öncelik ve üstünlük tanımıştır. Yüksek Mahkeme, yasağın sürdürülmesinden yana olduğu için de, mahkemenin İHAM'ın Türkiye kararlarını anımsatarak itiraz gerekçesinde vurgulamaya özen gösterdiği Avrupa ülkelerindeki uygulamaya değinmeksizin, yasağı temellendireceği "sıkı disiplin ve hiyerarşik düzen" (üstün kamu yararı) gerekçesini işlemeyi sürdürmüştür. Ne var ki AYM; aslında 4688'in düzenlediği yalnızca "sendika kurma ve sendikalara üye ol-



madan ibaret olan" sendika hakkı konusunda "emniyet hizmetleri sınıfı" personelinin tümü için getirilen mutlak yasağı zorlamayla sınırsız olmayan takdir yetkisi kapsamına sokmuştur. Bunun için de, bir yandan iptal isteminin "sendika hakkı"na ilişkin mutlak yasak için söz konusu olmasına karşın sürekli biçimde "iç güvenlik hizmetlerinin aksamaması"na vurgu yapmıştır. Öte yandan da, sanıyorum, **sendika hakkına içkin olduğunu düşündüğü iş bırakma ya da grev eylemleriyle** söz konusu hizmetlerin yerine getirilemeyeceğini –aksayacağını– savunmuş, böylece de bir anlamda asıl gerekçeyi itiraf etmiş ya da yasak gerekçesini güçlendirmeye çaba göstermiştir.

Yüksek Mahkeme'ye göre:

**"İç güvenlik, sıkı bir hiyerarşik disiplin gerektiren ve icabında şiddet kullanma yetkisi veren, kamu düzeninin tesisi bakımından hayati öneme sahip bir kamu hizmetidir.** Bu hizmetin aksamaması, kamu düzeni yönünden telafisi güç ve imkânsız zararların doğmasına yol açabilir. Toplumun huzur ve güvenliğini sağlamakla yükümlü olan emniyet hizmetleri sınıfı mensupları arasındaki **hiyerarşi ve disiplinin aşınması, iç güvenlik hizmetinin aksamasına neden olabilecek temel etkenlerden biridir. Demokratik toplum düzeninin varlığını sürdürebilmesinin önkoşulu olan iç güvenlik hizmetlerinin aksama-**

**dan ve sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesinin temini bakımından bu hizmetin asli unsuru olan emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmasının yasaklanması, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında başvurabileceği tedbirler arasındadır."**

"Yasak savarcasına" ulusalüstü hukuka değinen, anayasal "usulüne göre yürürlüğe koyma" işlemlerinin birincisini anmakla yetinen, ama onaylamanın anlam ve etkisinden söz etmeyen, özellikle uluslararası sözleşmeler ve denetim organları kararlarıyla çelişen yasal düzenlemelerin m. 90/son fıkra kuralının üçüncü cümlesiyle "*zımnen ilga edildiği*" yolundaki yerleşik görüşüne (AYM, 2013b (Eşki): § 40, § 41 ve § 42; AYM, 2014b (Bulur- yer): § 45, § 46 ve § 47) değinmeyen AYM, bu kararında 87 sayılı sözleşmenin öngördüğü "ölçüyü belirleme" yetkisinin yasaklamayı da kapsadığı ve mutlak yasağın Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna vararak son noktayı koymuştur:

"... 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9. maddesiyle, Sözleşme'de öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına *ne ölçüde* uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceği ifade edilerek silahlı kuvvetler ve kolluk mensuplarının sendika kurma haklarıyla ilgili olarak **taraf devletlere takdir yetkisi tanınmıştır.**

Bu itibarla, kanun koyucunun,

emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmalarının **yasaklanmasının gerekli olduğunu değerlendirerek takdirini bu yönde kullanmasında Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.**"

Böylece AYM, son derece önemli bir sorun konusunda, "sıkı disiplin ve hiyerarşi" ile iç güvenlik hizmetlerinin aksayacağı gerekçeleriyle, mutlak yasak anlamına gelen "Emniyet hizmetleri sınıfı..." ibaresinin Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırı olmadığı sonucuna vararak iptal istemini oyçokluğuyla reddetmiştir.

Belirteyim ki, genel olarak örgütlenme hakkının niteliğiyle ilgili bölümlerine değinmekle yetinerek İHAS ile yerleşik İHAM kararları açısından hiçbir değerlendirme yapmayan ve Avrupa'daki uygulamaları göz önüne almayan AYM'nin kararına, karşıoy yazılarını ayrıca değerlendireceğim –biri toptancı yasağın aynen sürdürülmesinden yana olan– dört üye katılmamıştır.

## 2. "Diğer Hizmet Sınıfları"

### Personeline Sendika Hakkı

4688 sayılı yasanın öngördüğü mutlak sendika yasağı kapsamında bulunan "... ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel" ibaresini ayrıca inceleyen AYM, iç güvenlik hizmetlerinde "asli unsur" niteliği taşıyanlar ve taşımayanlar arasında –kanımca incelemesinin ba-

şında yapması gereken– bir ayırım gözetmiştir. Bu yasakçı kuralın da, "iç güvenlik hizmetlerine hâkim olması gereken disiplin ve hiyerarşik düzenin korunması amacına dayandığını", ancak "**Emniyet teşkilatında çalışan sivil personelin ifa ettiği görevler(in), silah kullanımını gerektirmeyen kimi teknik ve lojistik hizmetlerden ibaret**" olduğunu belirtmiştir. İç güvenlik hizmetlerinin "asli unsuru olan emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının katı bir disiplin ve hiyerarşik düzene bağlı olarak çalışmaları" gerektiğini ve bu nedenle de söz konusu sınıf için öngörülen sendika yasağının "demokratik toplum düzeni açısından meşru ve gerekli bir tedbir olarak görülebilir(eceğini)" yinelemiştir.

"Sivil personel"ce görülen ve "asli unsur" sayılmayan hizmetler içinse, disiplin ve hiyerarşi gerekçesinin geçerli bir dayanak olmayacağı sonucuna varan AYM'ye göre:

"Buna karşılık, sendikalaşmanın, iç güvenlik hizmetlerinin asli unsuru olmayan ve kimi teknik ve lojistik hizmetleri yürütmekle sınırlı görev icra eden **sivil personelin çalışma disiplini üzerinde yaratacağı etki, bunların sendika kurma hakkından yoksun bırakılmalarını gerekli kılmamaktadır.** Zira bu hizmetlerde disiplin zafiyeti nedeniyle meydana gelebilecek aksamalar, telafisi güç ve imkânsız zararlar-

rın oluşmasına yol açmamaktadır. Öte yandan, iç güvenlik hizmetlerinde doğrudan görev alan emniyet hizmetleri sınıfı mensupları için geçerli olan polis disiplini gerekçesiyle **sivil personelin sendika kurma hakkından yoksun bırakılması, demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmadığı gibi** bunlara yönelik sendika kurma yasağının kamu düzeninin sağlanması amacına ulaşmada elverişli bir araç olduğu da söylenemez.

Bu durumda, emniyet teşkilatı kadrolarında görev yapan sivil personelin sendika kurmalarının yasaklanması, **demokratik toplum düzeni açısından meşru ve ölçülü bir müdahale niteliği taşımamaktadır.**"

AYM, esasa ilişkin incelemesinin ancak bu aşamasında ilgili yasal metinler kapsamında söz etmediği İHAS ve İHAM'ı anımsamış, yasağın bu bölümüne ilişkin –bir üyenin katılmadığı– iptal kararının gerekçesi yapmıştır:

"Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin içtihadı da bu yönde olup Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin "Örgütlenme Hakkı"-nı düzenleyen 11. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi uyarınca, ancak ikna edici ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması hâlinde, devletin idare mekanizmasında görev yapan kamu görevlilerinin sendika kurma hakkına meşru kısıtlamaların getirilebileceği belirtilmek-

tedir [Demir ve Baykara/Türkiye (BD) kararı, Başvuru No: 34503/97, par.119]."

Ne var ki, 4688'in mutlak yasağının bir bölümünü koruyan ve bir bölümünü oyçokluğuyla iptal eden AYM, İHAM'ın gönderme yaptığı ve temel yaklaşımını göz ardı ettiği Demir ve Baykara kararında (CEDH, 2008b) yer alan başka –özellikle yorum yöntemiyle ilgili– ilke ve görüşleri görmezlikten gelmiştir (Gülmez, 2008). İHAM'ın bu kararda söz ettiği "devletin idare mekanizmasında görev yapan kamu görevlileri", kamu görevlilerinin tümünü değil devlet adına "kamu erki" kullananları kapsar. Yüksek Mahkeme, bu konuda doğrudan düzenleme yapan uluslararası sözleşmelere de değinmiş değildir.

### III. KARŞIOY YAZILARI

"Emniyet hizmetleri sınıfı" personeline sendika yasağı getiren kuralın Anayasa'ya uygun olduğu yolundaki çoğunluk görüşüne dört üye katılmadı. Ancak üyelerden üçü, kararın sendika yasağının iptal edilmeyen bölümüne, biri ise iptal edilen bölümüne karşı çıktı.

#### 1. Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Sendika Yasağına Karşioy Yazıları

Çoğunluğun sendikayla "disiplin ve hiyerarşi"nin bozulacağı gerekçesine katılmayan, polislerin çalışma koşullarının ağırlığına ve yalnız

birakıldıkları duygusuna, bunun da görevlerini yansız biçimde yerine getirmelerinde sakıncalar yarattığına dikkat çeken, polis mesleğinin bazılarına değindiği özellikleri nedeniyle sendika hakkına daha çok gereksinim bulunduğu görüşünde olan **Osman Alifeyyaz Paksüt**'e göre:

"Bu yönüyle bakıldığında polis sendikası kurulmasının asayiş hizmetlerinin sağlanmasında, suçun önlenmesinde ve kolluk görevlerinin yerine getirilmesinde kendiliğinden bir zafiyete yol açacağı varsayımı, günlük hayatın gerçeklikleriyle doğrulanmadığı gibi, **polis sendikasına izin verilen demokratik ülkelerdeki uygulama sonuçları, polislerce sendika kurulmasının herhangi bir ciddi sakıncasını olmadığını göstermiştir**. Öte yandan, sendika kurulmasına izin verilmesi halinde, ağır şartlar altında görev yapan, çoğu kez karşılaştığı sorunlar karşısında yalnız başına bıraktığı duygusuna kapılan, bir grup yapısı içerisinde yer aldığı takdirde daha güçlü olacağı psikolojisiyle, kimi zaman suç örgütlerinin veya kamu hizmetiyle bağdaşmayan fiili yapılanmaların etkisinde kalabilen emniyet mensuplarının, adil, tarafsız kamu hizmeti esaslarına bağlı görev yapması yolunda doğabilecek sakıncalar da giderilmiş olacaktır. Devletin kendisine yetterince sahip çıkmadığı ve sorunlarının çözümünde yalnız olduğu

duygusuna kapılan emniyet mensupları, disiplin yönünden, açık, şeffaf ve yasal denetim içerisinde sendikalaşan polislerle kıyasla daha sakıncalıdır. Bu nedenle, sendika kurulmasının polisin disiplinini bozacağı savına katılmak güçtür. Sendika yasağı kamu düzeninin korunması bakımından zorunlu olmadığı gibi, **'demokratik bir toplumda gereklilik' ölçütü ile de bağdaşmamaktadır.**"

Paksüt'ün vurguladığı bir nokta da, 51. maddenin sınırlama nedenleri konusunda yasa koyucuya tanıdığı takdir yetkisinin "**Anayasa'nın 90. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerin korunmasına ilişkin uluslar arası andlaşmalar bağlamında kullanılması(nın) zorunlu**" olduğudur. Bir yandan 87'nin ölçüyü belirlemede ulusal mevzuata yaptığı göndermeyi ve öte yandan da 13. maddedeki öze dokunma yasağını anımsatan Paksüt, bu iki düzenleme çerçevesinde sendika hakkının kişiler yönünden kapsamı konusunda şu görüşü savunmuştur:

"Anayasa'nın 13. maddesinde, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması halinde dahi özlerine dokunulamayacağı belirtilmiştir. Buna göre, **polis sendikası meselesi, hakkın özüne dokunan tamamen yasaklama yoluna gidilmeksizin, ölçülü bir şekilde düzenlenebilir**. Bu konuda demokratik ülkelerde **iyi örnekler** bulunmaktadır. Bu

bağlamda, sendikal hakların kullanımını bakımından, astlarına emir verme yetkisine ve dolayısıyla onları etkileme imkanına sahip olan **polis amirleri ile rütbesiz polis memurları arasında farklılaşmaya veya görev yerinin özelliklerine göre bazı hakların kullanımında geçici olarak sınırlamaya gidilebilir.** Ancak sendika kurma ve salt üye olma yönünden **toptan yasak konulması, sendika hakkının tanınıp tanınmamasından değil, sadece 'ne ölçüde sınırlanacağından' bahseden ILO Sözleşmesinin ruhu-na da aykırıdır."**

Kanımcıca doğru bir yaklaşımla 87 sayılı sözleşmenin tanıdığı takdir yetkisinin mutlak yasağı dışlayan bir yaklaşımla "emniyet hizmetleri sınıfı" personeli için de kullanılması gerektiğini vurgulayan Paksüt, görüşünü Demir ve Baykara kararıyla da temellendirmiştir.

**Zehra Ayla Perktas,** Anayasa'nın 51/1 ve 13. maddelerini aktarmış, AYM'nin sendika hakkı ve örgütlenme özgürlüğü konusundaki görüşüne, 87 ve 151'e değinmiş; "sendika kurma hakkına müdahale niteliği taşıdığı(nın) açık" olduğunu belirttiği dava konusu kuralın 13. madde ilkelerine aykırı olduğu gerekçesiyle çoğunluk görüşüne katılmadığını şöyle ortaya koymuştur:

"Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıfına dahil personelin ça-

alışma şartlarının iyileştirilmesi ve özgürlük haklarının geliştirilmesi gibi bireysel ve ortak menfaatlerinin korunmasına yönelik sendikal faaliyetlerde bulunması demokratik toplum düzeninin gereğidir. Bu durumda 'Emniyet hizmetleri sınıfında' yer alan personelin sendika kurma ve sendikaya üye olmalarının yasaklanmasına ilişkin **düzenleme demokratik toplum düzeni bakımından meşru ve ölçülü bir müdahale niteliği taşımamaktadır."**

**Engin Yıldırım,** son derece kapsamlı karşıoy yazısında; madde 51/1 ve 5'te "belirtilen sebeplerle sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına yönelik sınırlamalar(ın), Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olma(yacağı)nı" anımsatmış, UÇÖ sözleşmeleri dışındaki insan hakları sözleşmeleri ile denetim organları kararlarına da değinmiştir.

Gerek çoğunluk kararında ve gerekse değindiğim karşıoy yazılarında anılmayan BM ikiz sözleşmelerinin (KSHUS ve ESKHUS) ilgili maddelerini (madde 22 ve 8) aktaran ve yayınlanmış eski bir çalışmama (2005: 116) göndermede bulunan Yıldırım, bu sözleşmelerde yapılan düzenlemenin "**silahlı kuvvetler ve emniyet mensupları için mutlak ve kesin bir sendika yasağı getirme(diğini)**", üstelik "BM Genel

Kurulunda UESKHS'nin 8. maddesi- nin ikinci fıkrasının silahlı kuvvetler, polis ve kamu hizmeti üyelerinin sendika haklarını engellemediği(nin), yalnızca yasal kısıtlamalara imkân verdiği(nin) açıklan(dığını)" da eklemiştir. Yıldırım ayrıca, İHAS'ta (m. 11 ve 2. fıkrasında), 87 ve 151 sayılı sözleşmelerde (m. 9 ve 1), Sosyal Şart'ın ilk ve gözden geçirilmiş metinlerinde (m. 5) yapılan –yasaklama değil kısıtlama ve güvencelerden yararlanma ölçüsünü belirleme olanağı tanıyan– düzenlemeleri de anımsatmıştır. Bu arada, sözleşme niteliği taşımayan bir başka Avrupa Konseyi belgesi (Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı (Rec [2001] 10) ile kabul edilen Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği'ne) de değinmiştir. Öte yandan, SHAK'nin Portekiz'e yönelik 11 sayılı toplu yakınmada verdiği esasa ilişkin 21 Mayıs 2002 tarihli kararında da yinelediği Şart'ın 5. maddesinde yapılan düzenlemeye ilişkin yerleşik içtihadını, yani silahlı kuvvetlerden farklı olarak polislerin sendika hakkının ancak sınırlanabileceği ama yasaklanamayacağı yolundaki kararını da eklemiştir.

Yıldırım, İHAM Büyük Daire'nin 12 Kasım 2008 tarihli kararında Şart'ın 5. ve 6. maddelerinin onay kapsamı dışında tutulduğu yolunda Türkiye'nin ileri sürdüğü itirazı göz önüne almaksızın değerlendirme yaptığını da şöyle anımsatmıştır:

"... Avrupa İnsan Hakları Mah-

kemesi (**AİHM**), **Türkiye'nin onaylamadığı uluslararası anlaşmaların kendisine uygulanamayacağı hususundaki itirazını kabul etmeyerek**, Sözleşme hükümlerini, Sözleşmeyle korunan hak ve özgürlüklerin yorumlanmasında tek başvuru çerçevesi olarak değerlendirmedini belirtmiştir. AİHM'e göre, ilgili uluslararası belgelerin, uluslararası hukukta veya Avrupa Konseyi üye devletlerinin çoğunun iç hukukunda uygulanan norm ve ilkelerde devam etmekte olan bir gelişimi ifade etmesi ve belirli bir alanda modern toplumlarda ortak bir zemin olduğunu göstermesi yeterli olacaktır. Dolayısıyla, **AİHM'e göre savunmacı devletin ilgili davanın konusuna ilişkin olarak uygulanabilir olan belgelerin tümünü onaylamış olması gerekmemektedir.**"

Yine, İHAM'ın Türkiye'yi 11. maddede ihlalinden 2006'da ilk kez mahkum ettiği *Tüm Haber-Sen ve Çınar* kararı ile 1975 tarihli *Belçika Ulusal Polis Sendikası* ve 25 Eylül 2012 tarihli *Slovak Cumhuriyeti Polis Sendikası ve Diğerleri* kararlarına da değinip sınırlama rejimi konusundaki görüşünü anımsatan Yıldırım, haklı olarak, İHAM'ın "polislerin sendika kurma hakkını tartışma konusu yapma(dığını)", "Polisler için bu hakkın varlığını(n) son derece doğal say(ıldığını)" vurgulamıştır.

Yıldırım, polisler için öngörülen

dernek hakkı yasağından da söz ettikten sonra, çoğunluk kararının dayandığı disiplin ve hiyerarşinin bozulması gerekçesine katılmadığını, tersine meslek içinde karışılabilir keyfi ve hukuk dışı uygulamaları azaltabileceğini, sendika hakkı tanınmasının "zafiyet" doğurmadığını başka demokratik ülkelerden verdiği örneklerle şöyle savunmuştur:

"Günümüzde demokrasi anlayışının genişlemesinin bir parçası olarak sendika hakkının sırf emniyet teşkilatında çalıştığı ya da silah taşıdığı için kişilerden esirgenmesi kabul edilemez. **Demokratik ülkelerde**, emniyet mensupları da, ekonomik, sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için sendika kurabilmektedirler. Bu durumun, çoğunluk görüşünün aksine, güvenlik hizmetlerini aksatmadığı gibi, **polislik mesleğinin gerektirdiği disiplin ve emir-komuta zincirine zarar vermediği de görülmüştür**. Polisin sendikalaşması sadece bu kişilerin özlük haklarını korumak ve geliştirmekle kalmayarak, **polislerin neden olabileceği keyfi uygulamaların ve hukuksuzlukların azaltılmasına da katkı sağlayacaktır**. Polisin sendikal haklara sahip olduğunda demokratik ilkelere daha uygun davranışlar gösterdiği yolunda kanıtlar da mevcuttur. Polisin örgütlenmesine izin verildiği Avrupa ülkeleri, ABD, Kanada, Avustralya ve Güney Afrika Cum-

huriyeti ve diğer devletlerde genel olarak, bu durumun emniyet hizmetlerinde zafiyet yaratmadığını bilimsel araştırmalar göstermektedir."

Yıldırım, sendika hakkının salt ekonomik ve sosyal hak ve çıkarların geliştirilmesi, yani ağır çalışma koşullarının iyileştirilmesi için değil, aynı zamanda katı disiplin ve hiyerarşik yapıdan kaynaklanan keyfi uygulamaları önlemek için de gerekli olduğunu şöyle dile getirmiştir:

"Türkiye'de polislerin aşırı ve düzensiz çalışma, **amir baskısı ve keyfi yönetim gibi sorunlarla karıştıktıkları** sıklıkla dile getirilmektedir. Polisleri temsil edecek örgütlü bir yapının bulunması, bu sorunların dile getirilmesine ve çözülmesine katkı yapacaktır. Bu şekilde görevini yaparken, kafasında çeşitli sorunlarla boğuşan polis güvenlik hizmetlerini daha etkin bir şekilde yerine getirebilecek, bu durumdan devlette (devlet de), toplumda (toplum da) kazançlı çıkacaktır. Nitekim **özellikle toplumsal olaylarda polisler(in) çok uzun süre aralıksız çalışması, sokaklarda, otobüslerde uyuması ve düzenli beslenememesiyle bu tip olaylarda polisin oranısız şiddet içeren güç kullanması arasında bir ilişki olduğundan söz etmek yanlış olmayacaktır**."

Sendika hakkının, "ağır çalışma koşulları altında görev yapan, karıştıktıkları çeşitli sorunlarla mü-

cadele etmede adeta yalnız kalan" polislerin "kendilerini ifade edecek demokratik araçların en önemlilerinden biri" olduğunu belirten; "sınırlama"dan söz eden çoğunluk kararında "polislerin sendika kurma hakkının ilgili kural gereğince tamamen yasaklandığı gerçeğinin) göz ardı edil(diğini)", sendika hakkı konusunda temelde doğru olan genel saptamalarıyla çelişkiye düştüğünü savunan Yıldırım, çoğunluk kararını eleştirdikten sonra karara "muhalif" kaldığını, özetle şu gerekçelerle açıklamıştır:

"... Çoğunluk, maalesef Türk devlet geleneğinin ve idare zihniyetinin değişmez kutsalı olan kamu kesiminde disiplini sağlama ve hiyerarşik düzeni koruma adına polislerin sendika hakkını kurban etmekten çekinmemiştir."

"... Mahkeme Çoğunluğu Anayasayı, uluslararası insan hakları sözleşmelerini, AİHM ve ASHK içtihatlarını ve dünyanın demokratik ülkelerindeki yaygın uygulamaları bir kenara atarak, Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9. maddesine bir can simidi olarak yaklaşmıştır."

"... Polislerin sendika hakkını tanımayan bir uluslararası sözleşme yoktur. Uluslararası sözleşmelerin ve hukukun üzerine basa basa söylediği, görev ve yetkilerinin niteliği göz önüne alınarak polis ve ordu mensuplarına sağlanan

güvencelerin diğer çalışanlara göre daha sınırlı olduğu ve bu konuda ulusal makamlara ve mevzuatta sendikalaşma hakkının ne ölçüde kullanılacağını belirleme imkânı verilmesidir. Bu **sınırlandırmalar, polislerin sendika hakkının tamamen yasaklanmasının meşrulaştırılmasına dayanak olamaz."**

**Zühtü Arslan**, emniyet hizmetleri sınıfına giren personel için öngörülen mutlak yasağın madde 51'in 1. değil 5. fıkrasında "yer alan **'hizmetin niteliği' gereği öngörülen 'istisna' olarak düzenlendiği(nin) söylenebileceğini'** açıkça belirtmekle, kanımca Yıldırım gibi doğru bir saptamada bulunmuş, ardından da doğal olarak bu sınırlamanın 13. maddeye uygun olması gerektiğini vurgulamıştır.

Sendika hakkı ve örgütlenme özgürlüğü konusundaki görüşünü aktaran Arslan, sendika hakkının demokratik toplum açısından taşıdığı önem nedeniyle "müdahalenin de sınırlı ve ölçülü olması gerektiğini" belirtmiştir. 87'de ve İHAS'ta tanınan takdir yetkisine değindikten sonra, Demir ve Baykara kararını (Ş 119 ve 85) anarak, İHAM'ın madde 11'de yer alan **"istisnaların son derece 'katı' yorumlanması gerektiği"** ve sınırlamanın da **"yalnızca inandırıcı ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması durumunda kabul edilebileceği"** yolunda öteden beri vurguladığı yerleşik görüşü yinelemiştir.

Avrupa Konseyi üyesi ülkeler-



deki durumu ve AK Bakanlar Komitesi'nin (2001)10 sayılı Tavsiyesini anımsatarak polislin sendikal hakları konusunda "**Avrupa konsensüsü**" bulunduğunu belirten Arslan, İHAM'ın Slovakya'ya yönelik bir başvuruda verdiği karara değinerek "şu ana kadar kolluk kuvvetlerinin sendikal haklarının tamamen yasaklanması anlamında bir müdahaleyi incelememiş olmakla birlikte, yapılan görevin ve taşınan sorumluluğun gereği olarak polislerin bu haklarının kullanımına yönelik özel düzenlemeler yapılabileceğini belirtmiş, bu düzenlemelerin orantılılığını denetlediğini anımsatmıştır. Arslan, "**bir hakkın kullanımının kamu düzenini tehdit etme potansiyeli taşıması(nın) o hakkın kullanımını tamamen yasaklamak için gerekçe teşkil edeme(yeceği)**", devletin demokratik toplumlardaki görevinin "kamu düzenini korumak maksadıyla bir hakkın kullanımını tamamen yasaklamak değil, söz konusu hakkın kötüye kullanımını önlemeye yönelik tedbirleri almak" olduğu ve istisna olan "sınırlama nedenlerinin dar yorumlanması" gerektiği yolundaki görüşlerini belirttikten sonra, emniyet sınıfı mensubu polislerin ağır çalışma koşullarına ve dernek hakkından bile yoksun bırakıldıklarına dikkat çekerek, ölçülülük ilkesine, demokratik toplum gereklerine ve öze dokunma yasağına, kısacası sınırlama rejiminin iki koşuluna ay-

kırı gördüğü mutlak yasak yerine bazı sınırlamalarla sendika hakkı tanınabileceğini şöyle savunmuştur:

"Diğer kamusal hizmet sektörlerinde olduğu gibi, emniyet mensuplarının da ağır çalışma şartları, yetersiz ücretler ve diğer özlük hakları gibi mesleğe ilişkin önemli sorunları olduğu öteden beri dile getirilmektedir. Emniyet mensuplarının mesleki sorunlarını ve buna ilişkin taleplerini örgütlü bir şekilde ifade etmelerini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapmak demokratik devletin yükümlülükleri arasındadır."

"Emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının bazı sendikal faaliyetleri, **yürütülen hizmetin niteliği gereği personelin rütbeleri ve çalıştıkları birimlerin özellikleri gibi hususlar dikkate alınmak suretiyle elbette sınırlandırılabilir.** Ne var ki, bu tür sınırlamalar yerine, emniyet hizmetleri sınıfı mensupları bakımından sendika kurma ve bunlara üye olma hakkının **tamamen yasaklanmasının ölçülü olduğu söylenemez.**"

"Öte yandan, kolluk kuvvetlerinin dernek kurma özgürlüğü bakımından da neredeyse mutlak bir yasaklamanın olduğu düşünüldüğünde, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sosyal ve mesleki menfaatlerini korumaya ve bunları ifade etmeye yönelik **örgütsel imkanlardan bütünüyle yoksun ol-**

**dukuları** görülmektedir. Bu nedenle, itiraz konusu kuralla getirilen mutlak yasağın, kamu düzenini korumaya yönelik olsa bile, **öngörülen meşru amaçla orantısız olduğu ve demokratik toplum düzeninde gerekli olmadığı açıktır."**

## 2. Diğer Hizmet Sınıfları Personeline Sendika Hakkı Tanınmasına Karşılıy Yazısı

Karşılıy yazılarından sonuncusunu kaleme alan **M. Emin Kuz** ise, 4688'deki mutlak yasağın olduğu gibi sürdürülmesi gerektiğini ve sonuç olarak, yasağın sınırlama rejiminin üç koşuluna uygun olduğunu savunmuştur.

Anayasa madde 51/1 ve 5'teki kurallardan sonra İHAS madde 11/2'de öngörülen sendika hakkının sınırlandırılmasına yönelik kuralı da aktaran Kuz'a göre:

"... Emniyet mensupları bakımından öngörülen bu sınırlamaların sadece emniyet hizmetleri sınıfına dahil personel için geçerli olacağı kabul edilmesi, **emniyet teşkilâtının diğer hizmet sınıflarından olan personelinin yerine getirdiği hizmetlerin iç güvenlik hizmetleriyle ilgisinin bulunmadığı kabulüne dayanabilir."**

Çoğunluğun sendika yasağının emniyet hizmetleri sınıfı için konularına karar vermiş olmasında, "**gördükleri hizmet bakımından emniyet hizmetleri sınıfına dahil personelle aralarında sıkı bir bağ**

**bulunan** 'emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel' ile ilgili hükmün Anayasa aykırı bulunarak iptal edilmesinde yukarıda belirtilen kabulün esas alındığı görülmektedir."

Emniyet Teşkilatının 3201 sayılı yasaya göre üstlendiği "ülkenin genel emniyet ve asayiş işleri"ni, "emniyet hizmetleri sınıfına dahil personel ve diğer hizmet sınıflarındaki personel ile yerine getir(diğini)" belirten ve sonuç olarak çoğunluk kararındaki gerekçelerin iptal edilen ibare için de geçerli olduğunu savunup çoğunluğun bu konudaki görüşüne katılmayan Kuz'a göre:

"Diğer hizmet sınıflarına dahil personelin hukuki durumları emniyet hizmetleri sınıfında bulunan personelle aynı olmamakla birlikte, **bu personel tarafından sağlanan idarî, teknik, lojistik ve sair destek hizmetlerinin çoğu zaman emniyet hizmetleri sınıfına dahil personel tarafından yürütülen hizmetlerle ayrılamayacak ölçüde iç içe olduğu görülmektedir.** Bu itibarla, emniyet teşkilâtında hiyerarşi ve disiplinin, bu teşkilâta görev yapan her hizmet sınıfındaki personel için önemli ve sıkı olduğu açıktır.

Sonuç olarak, sendikal haklara kısıtlama getirilmesi bakımından Anayasada ve AİHS'de öngörülen sebepler emniyet teşkilâtındaki diğer hizmet sınıflarına dahil personel için de mevcut olduğu gibi Av-

rupa İnsan Hakları Mahkemesince ifade edilen ikna edici ve zorlayıcı nedenlerin bulunduğu da düşünülmektedir."

### **KARARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

AYM kararını değerlendirmeden önce, iptal isteminin incelenmesinde izlediği yöntem ve benimsediği yaklaşımla karşılaştırılması yönünden yararlı olacağı düşüncesiyle, itiraz yoluna başvuran mahkemenin gerekçelerine egemen ve İHAM'a koşut olan yaklaşımın özünü bir kez daha anımsatmak istiyorum.

Her şeyden önce, AYM'nin birçok kararında ulusalüstü hukuku göz ardı eden derece mahkemelelerine yönelttiği doğru eleştiriler, Ankara 9. İş Mahkemesi'nin, pozitif ve içtihat hukuku boyutlarını kapsamak üzere ulusalüstü hukuka dayanmış olması nedeniyle, itiraz gerekçesi için geçerli değildir. Tersine, bu uyarısına kendisi uymamıştır Yüksek Mahkeme!

İtiraz gerekçesine göre, sözleşmelerin devlete tanıdığı takdir, yani sınırlama yetkisinin anayasal sınırları vardır. Bunlar; hak ve özgürlüğün "kural" oluşunu güvenceye alarak mutlak yasağa –yani emniyet hizmetleri sınıfı personeline sendika yasağı getirilmesine– olanak tanımayan öze dokunma yasağı, demokratik toplum gerekleri ve ölçülülük ilkeleridir. Bu amaçla, karşıoy yazılarında da vurgulandığı

gibi, Avrupa ülkelerindeki uygulamalar ve bu alanda ulaşılan gelişme düzeyi, demokratik toplumdaki "iyi örnekler" de göz önüne alınmalıdır. 4688 sayılı yasa (yani devlet), sınırlama yetkisini kötüye kullanarak "istisna"nın kapsamını genişletmiş, hakkın özünü yok etme derecesine varırmıştır. Bunun sonucu ise, çalışma koşulları zaten ağır olan ve örgütlenme hakkının her türünden yoksun bırakılan emniyet mensuplarının "modern köleler" haline gelmesidir.

AYM'nin "kısmi iptal" kararının değerlendirilmesine gelince; baştan kısaca belirteyim ki çoğunluk kararı; yalnızca polisler (yani emniyet hizmetleri sınıfında olan personel) ile silahlı kuvvetler personelinin (yani sivilleri kapsamayan personelin) öngördüğü güvencelerden "ne ölçüde" yararlanacaklarını belirleme konusunda ulusal mevzuata tanıdığı takdir yetkisini anımsatırken 87 sayılı sözleşmeye değinmiştir. İHAM Büyük Daire'nin "devrim" nitelikli ünlü Demir-Baykara kararından da, yine yalnızca polis olmayan (yani diğer hizmet sınıflarında bulunan) personelin sendika hakkının yasaklanmasının sınırlama rejimi koşullarına aykırı olduğu sonucuna varırken "dayanak olarak" söz etmiştir. Buna karşılık, asıl "emniyet hizmetleri sınıfı"nda bulunan dar ve gerçek anlamda polislere konulan sendika yasağını incelerken de tartışması

gerekirken, Demir-Baykara kararını (ve diğer kararlarını, bu kararlara egemen yerleşik yaklaşımı) görmezlikten gelmiştir.

Emniyet-Sen kararı, temelde bu yaklaşımı nedeniyle, ulusalüstü sözleşmelere ve denetim organlarının yerleşik kararlarına uygun değildir. Kararla, yasak kapsamı – doğal olarak– görece/kısmen daraltılmış olmakla birlikte, "emniyet hizmetleri sınıfı"na giren personelin tümü için hakkın içeriği ve kişiler yönünden kapsamı gibi konularda ölçünün nasıl belirlenmesi gerektiğine, dar anlamda polislerin ulusalüstü sözleşmelerin öngördüğü sendikal güvencelerden yararlanma kapsamının ne olabileceği konusuna ışık tutmak, açıklık getirmek yerine sendika yasağının sürdürülmesi, pekiştirilmesi sağlanmıştır.

Oysa AYM'nin, belirttiğim gibi, yasakçı düzenlemenin öncelikle ve asıl olarak emniyet hizmetleri sınıfına ilişkin bölümünü ulusalüstü sözleşmeler temelinde yasağın "hangi ölçüde" uygulanması gerektiği sorununu tartışarak karara bağlaması, buzağının görünmeyen bu "kritik" yüzünü görmezlikten gelmemesi beklenirdi. Çünkü Anayasa'ya aykırı bulup iptal ettiği öteki hizmet sınıfları, zaten yasağın hem Anayasa'ya ve hem de ulusalüstü hukuka aykırılığı aşık, ölçüsüz ve anormal olan, AYM'nin çok sayıda bireysel başvuru kararın-

da yineleyip haklı olarak altını çizdiği gibi, ulusalüstü sendikal haklar hukukunca "zımnen iptal edilmiş" sayılan bölümüdür. Emniyet hizmetleri sınıfı dışında kalanlar, UÇÖ sözleşmelerinin, öncelikle 87 sayılı sözleşmenin silahlı kuvvetler ve polise ilişkin 9. maddesinin değil, öznenin "çalışanlar" olarak belirlendiği 2. maddesinin kapsamına girer. 4688 sayılı yasadaki düzenlemenin toptancı yasak dayatmış olması, bu gerçeği değiştiremez. Dolayısıyla, UÇÖ sözleşmelerinin ulusal mevzuata tanıdığı "ölçüyü belirleme yetkisi", gerçekte yalnızca "emniyet hizmetleri sınıfı" kapsamındaki kamu görevlileri, yani gerçek ve dar anlamda polisler için söz konusudur. Diğer hizmet sınıfları kapsamındaki kamu görevlilerinin ulusalüstü hukuk" anlamında "polis" olmadığı açıktır.

İkinci olarak Anayasa Mahkemesi'nin, dava konusu kuralın iptalini esas yönünden incelerken birçok kararında izlediği yöntemden ayrıldığı, sınırlama rejiminin üç koşulunun her birini ayrı ayrı ele alıp değerlendirmedeği görülüyor. Bırakınız İHAM'ın Türkiye'ye ilişkin birçok ihlal kararında 11. maddenin sözel metninde tanınan "sendika hakkı"nın ayrılmaz bileşenleri saydığı toplu sözleşme, toplu eylem ve grev haklarını, sendika yasağının, örgütlenme hakkının her tür ve biçiminden yoksun bırakılmış son derece önemli ve "kritik"

bir hak özneleri kümesinin bir insan hakkının özüne dokunan bir düzenleme oluşunun gerektirdiği özen, derinlik ve ciddilikten uzak bir yöntem izlemiştir. Yüksek Mahkeme'nin öncelikle, konuya girmeden, itiraz dilekçesinde de açık ve ayrıntılı biçimde ortaya konulan ve dayanak olarak ileri sürülen uluslararası sözleşmeler ve denetim organları kararlarının mutlak yasak dayatan yasa kuralıyla çelişme olgusu karşısında/nedeniyle, iç hukuk üzerindeki etkisi ve değerine ilişkin yaklaşımını ortaya koyması gerekirdi. Bu konuda birçok kararında yinelediği görüşünü özetleyip konuya girmemesi, kanımca AYM çoğunluğunu başka bir sonuca götürmüştür. Değişik bir anlatımla, bu konuda benimsediği "yerleşik" sayılabilecek görüşüne değinmemesi, sanki önsel olarak verdiği karardaki sonuca ulaşmak içindir!

Sınırlama rejiminin sistematik bir yaklaşımla incelenmemiş olması, özellikle üçüncü koşulun hem bütünlüğü içinde ulusalüstü hukukun ve hem de demokratik ülkelerdeki uygulamanın derinlemesine tartışılmaması sonucu doğurmuştur. Bu bağlamda özellikle her fırsatta ilgili görülen birkaç paragrafı seçilerek göndermede bulunulan Büyük Daire'nin 2008 Demir ve Baykara kararının hak ettiği titizlikle okunmamış olduğunu bir kez daha vurgulamak isterim. İHAS'ın, 1950'de yazılan pozitif

metninde yalnızca "sendika hakkı" olarak güvenceye alınmış bir hakkın hangi bileşenlerden oluştuğunu ve sözleşmenin nasıl okunması gerektiğini ayrıntılı biçimde ortaya koyan Büyük Daire kararı, ne izlenen yöntem ne benimsenen yaklaşım ne de yöntem ve yaklaşımı yansıtan içerik bütünselliği içinde göz önüne alınmıştır.

Yüksek Mahkeme, üç koşullu sınırlama rejimini sistematik biçimde ele alıp ayrı ayrı tartışmış olsaydı, örneğin sendika hakkı için öngörülen anayasal sınırlama nedenlerini daha özenli biçimde değerlendirmeye şansı bulabilirdi. Bu bağlamda da, mutlak yasağın sürdürülen bölümünde öngörülen "emniyet hizmetleri sınıfı" üyesi polisler için "görülen hizmetin niteliği"ni meşru amaç olarak tartışabilir ve dayanak olarak da savunabilirdi (?).

Bu sınırlama nedeninin yer aldığı fıkranın genel olarak belirtilmiş olması ile özel olarak ele alınmasının aynı şeyler olmadığını, sanırım belirtmeye gerek yoktur. Kararda, hizmetin niteliği, ayrıca ve ayrıntılı biçimde tartışma konusu yapılmadığı içindir ki, hiyerarşinin değişik düzeylerinde bulunan polislerin gördüğü hizmetler çeşitli bileşenleriyle ele alınmamıştır. Daha açık bir anlatımla, karşıoy yazılarından birinde olduğu gibi "asli unsur" niteliği taşıyan ve taşımayan hizmetler ayrımı yapılmış olsaydı, "emniyet hizmetleri sınıfı" için "ölçüyü kaçır-

madan ve sınırlamadan" olarak tanımlanacak kısmi yasağı bu temele dayandırma olanağı bulunabilirdi.

Çoğunluk kararının bir başka yönetsel eksikliği, kanımca sendika hakkı ile örgütlenme hakkı bağlantısının, AYM'nin bu hakların ilişkisi, anlamı ve tanımı konularındaki yaklaşımını mantıksal sırası içinde ortaya koymamış olmasıdır.

Yüksek Mahkeme; UÇÖ sözleşmelerinin ulusal mevzuata tanıdığı "ölçüyü belirleme" yetkisinin anlamı, daha açık bir deyişle yalnızca koşulları yerine getirilerek "sınırlamalar" koymayı mı, yoksa "yasak" dayatmayı mı içerdiği konusunda, GGASS'nin 5. maddesinde yapılan ayrımı, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi'nin yerleşik içtihadını göz önünde bulundurabilirdi, daha doğrusu bulundurmalıydı. AYM, çalışanların örgütlenme hakkını güvenceye alan bu maddenin onay kapsamı dışında tutulduğunu anımsatarak, kararında neden GGASS'ye değinmediği konusuna açıklık getirmeyi düşünebilir belki. Ne var ki İHAM, AYM'nin sıklıkla göndermede bulunduğu Demir-Baykara kararında Türkiye'nin bu maddeye çekince koymuş olmasını ve bu gerekçeye dayalı itirazını göz önüne almaksızın, "**uluslararası hukukun ortak paydaları**" temelinde değerlendirme yaparak karar vermiştir (CEDH, 2008b: Parag.: 53-58, 76-79, 85-86). SHAK yerleşik içtihatlarında; 5. maddenin pozitif metninin örgütlenme hakkı konusunda polis için "*ölçüyü belirleme*" ve silahlı kuvvetler için "*ilkeyi*

*belirleme*" biçiminde açıkça ayırım gözeterek ulusal mevzuata yetki tanımış olmasına dayanarak, "ölçüyü belirleme" konusundaki takdir yetkisinin polise sendika yasağı koymayı içermediğini, bu hakkı tüümüyle ortadan kaldırma, üstelik 5. maddenin öngördüğü salt "sendika hakkı"ndan ibaret olmayan güvencelerin tümünden yoksun bırakma yetkisi vermediğini sayısız kez vurgulamıştır (CEDS, 2008: 50-51 ve 218; Gülmez, 2005: 196-200 ve 309-311). İHAM da, bu yerleşik içtihadı anımsatmıştır (CEDH, 2008b: parag.103).

Sözün özü, Yüksek Mahkeme, birçok kararında denetim organlarının içtihatlarını göz önüne almaları konusunda derece mahkemelerine yaptığı uyarıya kendisi uymamıştır!

Sanıyorum ki Emniyet-Sen yargı süreci, ancak Strasbourg'ta Türkiye'nin taraf olduğu ulusalüstü hukuka ve Avrupa değerlerine uygun bir çözüme kavuşacaktır!

Bu yönde bir karar çıksa bile, ne yazık ki, ihlal kararlarında öngörülen tazminatları ödemeyi, "ihlalin parasını verme"yi ulusalüstü hukuka uygunluk sağlama olarak görüp gerekli düzenlemeleri yapmayan egemen resmi anlayış sürdükçe, üstelik insan hakları karşıtı bu yaklaşım sık sık devletin en üst düzeyinde açıkça dile getirildikçe, "hukuksuzluk savaşımı"nın sona ermesini, "Pirus zaferi"nden ders alınmasını beklemek iyimserlik olacaktır!

**KAYNAKÇA**

- Anayasa Mahkemesi (AYM) (2013a) Esas Sayısı: 2013/21, Karar Sayısı: 2013/57, Karar Günü: 10.4.2013; Resmi Gazete, 12.07.2013, Sayı: 28705.
- AYM (2013b) Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, Birinci Bölüm, Karar, Başvuru Numarası: 2013/2187, Karar Tarihi: 19/12/2013 (Başvurucu: Sevim Akad Eşki).
- AYM (2014a) Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2013/130, K. 2014/18, Karar Tarihi: 29.1.2014; Resmi Gazete, 13.05.2014, Sayı: 28999.
- AYM (2014b) Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, İkinci Bölüm, Karar, Başvuru Numarası: 2013/5447; Karar Tarihi: 16/10/2014 (Başvurucu: Adalet Mehtap Buluryer); Resmi Gazete, 10 Ocak 2015, Sayı: 29232.
- AYM (2015) Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2015/62; Karar Sayısı: 2015/84; Karar Tarihi: 30.09.2015; Resmi Gazete, 20.10.2015, Sayı: 29508.
- AYM (2016) Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2015/85, K. 2016/3, Karar Tarihi: 13 Ocak 2016; Resmi Gazete, 29 Ocak 2016, Sayı: 29608.
- Cour européen des droits de l'homme (CEDH) (1975) *Affaire syndicat national de la police Belge / National Union of Belgian Police Case, Arrêt du 27 octobre 1975 / Judgment of 27 October 1975, Série A : Arrêts et décisions, vol. 19.*
- CEDH (2006a) *Deuxième section, Affaire Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie (Requête No: 28602/95), Arrêt, 21 février 2006, Strasbourg.*
- CEDH (2006b) *Affaire Demir et Baykara c. Turquie, Requête no: 34503/97, Arrêt, 21 novembre 2006, Strasbourg.*
- CEDH (2007a) *Affaire Karaçay c. Turquie (Requête No : 6615/03), Arrêt, 27 mars 2007, Strasbourg.*
- CEDH (2007b) *Affaire Dilek (Satılmış) et autres c. Turquie (Requêtes Nos 74611/01, 26876/02 et 27628/02), Arrêt, 17 juillet 2007, Strasbourg.*
- 2009, Strasbourg.
- CEDH (2008a) *Affaire Urcan Et Autres c. Turquie (Requêtes Nos 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 Et 23676/04), Arrêt, 17 Juillet 2008, Définitif, 17/10/2008, Strasbourg.*
- CEDH (2008b) *Grande Chambre, Affaire Demir et Baykara c. Turquie (Requête No: 34503/97), Arrêt, 12 novembre 2008, Strasbourg.*
- CEDH (2009) *Troisième section, Affaire Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie (Requête No: 68959/01), Arrêt, 21 avril*
- Comité européen des droits sociaux (CEDS) (2008) *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, 1<sup>er</sup> septembre 2008, Strasbourg; Conseil de l'Europe.*
- Gülmez, Mesut (2005) *Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu, AB'ye Sosyal Uyum Süreci Dizisi, No: 1, Ankara: Belediye-İş Yayını.*
- Gülmez, Mesut (2008) "Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar mı?", *Çalışma ve Toplum*, 2008/3 (18), 137-170.
- Gülmez, Mesut (2014a) *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları, Oluşumu ve Uygulanması, 1919-2014 (100. Kuruluş Yıldönümü Eşiğinde UÇÖ/ILO Kuralları), Ankara: Hatipoğlu Yayını, Ağustos.*
- Gülmez, Mesut (2014b) "Sivil Memurlara Sendika Yasağı Kalktı, Ya Ötekiler?", *Yıldırım Uler'e Armağan (Yayına Haz: Muhammet Erdol), Yakın Doğu Üniversitesi Yayını, Lefkoşa, Haziran 2014, s. 283-306.*
- Gülmez, Mesut (2015a) *İçimdeki Ukde, İş Hukuku ve Sosyal Politika Öğretilerinin Sosyal İnsan Haklarıyla İmtihanı (1938-2015), Ankara: Siyasal Kitabevi Yayını, Ekim.*
- Gülmez, Mesut (2015b) "Artık Ankara'da Anayasa Mahkemesi Var!", *Anayasa Hukuku Dergisi*, 4 (8), Ekim, 225-267.
- Gülmez, Mesut (2016) " 'Polisiye' Bir Sendikalaşma Öyküsü", *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, Nisan 2016, Sayı: 4, 175-221.

