

## Türkiye’de Sistemin “Milli Güvenlik” Algısı ve Bunun İşçi Hareketleri Ve Sendikacılık Faaliyeti Üzerindeki Etkisi

Betül URHAN\*  
Seydi ÇELİK\*\*

**ÖZET:** Birçok ülkede, özgürlüklerin sınırlandırılmasının ölçütü olarak kullanılabilen Milli Güvenlik kavramı, Türkiye’de öncelikle askeri bürokrasinin sivil yönetimleri kontrol altında tutmanın bir aracına dönüşmüştür. Fakat bu kavram zamanla sivil yönetimler tarafından sivil toplumun demokratik taleplerini reddetme ve baskılamak üzere de kullanılmıştır. Nitekim olağan üstü dönemin ürünü olan 1982 Anayasasında Milli Güvenlik gerekçesi ile hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabilmesine olanak veren düzenlenmelerin sivil yönetimler döneminde de korunması, anti-demokratik yapının içselleştiğini gösterir. Yasalarda tanımlı olmayan son derece muğlak ve bu nedenle keyfi uygulamaların önünü açan bir kavram olan Milli Güvenlik gerekçesi ile grev gibi temel sendikal faaliyetlerin sınırlandırılması ve ertelenmesi, sendikaların sadece askeri dönemlerde değil sivil yönetimler döneminde de etkisizleştirilmesinin ve zayıflatılmasının bir aracı olmuştur. 148 yıllık bir örgütlenme öyküsüne sahip olan sendikal hareketin 125 yılının, anayasal hak ve hürriyetlerin birçoğunu ve gerektiğinde tümünü kısıtlayabilen ve hatta tamamen durdurulabilen. Sıkıyönetim Rejimi ve Olağanüstü Hal uygulaması altında geçmiş olması da ayrıca değerlendirilmesi gereken bir veridir.

Makalemizde milli savunma kavramından milli güvenlik kavramına geçişin nedenleri ele alınacak, böylesi bir kavramsal değişikliğin genelde siyasal ve sosyal sonuçlarının neler olduğunu, ama özelde Türkiye’deki işçi hareketine olan etkisini incelenecektir. Zamanla işçi hareketini kontrol altında tutmak üzere kullanılan milli güvenlik kavramının, grev gibi temel sendikal faaliyetleri engellemede nasıl kullanıldığı irdelenecek, Milli Güvenlik kavramının toplumun demokratik taleplerini reddetmek ve baskılamak üzere zamanla sivil yönetimler tarafından da kullanıldığına örneklerle işaret edilecektir.

**Anahtar kelimeler:** Milli güvenlik – Sendika - Askeri darbe – Grev - Sıkıyönetim

\* Yar. Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

\*\* Yar. Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi.

**ABSTRACT:** “National Security” Perception in Turkey and Its Impacts on the Labor Movement and Trade Union Activities

The term “national security” applied as a ground for a limitation to the fundamental rights and freedoms has first and foremost turned out to be a means of control by the armed bureaucracy over the civil rulers in Turkey. However, this concept has, in time, been employed by the civil rulers as a means of denying the democratic claims put forward by, and of oppressing the civil society. The fact that the “national security” as a ground of limitation to the fundamental rights and freedoms originally provided for in the constitution of 1982, a constitution framed in an extraordinary time, has continued to be kept in the constitution may be seen as a sign of the fact that the anti-democratic structure has been embodied in the whole system as well. The fact that such activities of the trade unions as strikes shall be restricted or deferred on the ground of national security, a very vague term providing the authorities with an unlimited power of discretion in the said sense has given rise to weakening and depowering the trade unions during not only the military rulings but also the civil rulings.

In the last one hundred and twenty-five years of the trade union movements, the origins of which can be traced from one and half a century around, it is important to note that the country has been ruled under either the state of emergency or the martial law. In this article, the reasons of the shift from the concept of national defense to the concept of national security will be considered; what the political and social results of such conceptual switch in general, and the impact of such conceptual change, in particular, on the labor movements in Turkey may be will also be analyzed.

How the concept of national security, which has employed in time to maintain control of the labor movements, has been used to hamper such activities of trade unions as strikes will be explored, and how this concept has also been pressed by the civil rulers into service to abnegate the democratic claims put forward by, and to oppress the civil society will be examined through the historical examples standing out to support this argument.

**Key Words:** National security, trade unions, military coup, strikes, martial law

## 1- Giriş

İşçi ve sendikal hareketler ülkelerin kendilerine özgü sosyo-ekonomik, siyasal, kültürel ve tarihsel özelliklerine göre şekillenir. Bugün dünyada sendikal hareketin oldukça zayıfladığı ve yeni politikalara cevap vermediği/veremediği gözlenmektedir. Kuşkusuz bunda, küresel ölçekte yaşanan üretim yöntemi ve yönetiminde meydana gelen değişimlerin/dönüşümlerin etkisi büyüktür. Bu dönüşümlerin Türkiye’deki günümüz sendikal hareketi de derinden etkilediği açıktır. Ancak Türkiye’deki sendikal hareketin kendine özgü tarihsel şartlar içerisinde doğup geliştiğini görmek ve bu tarihsel şartların onu diğer ülkelerin sendikacılık hareketinden ayıran nitelikler kazandırdığını da belirtmek gerekir. Türkiye’de rejimin milli güvenlik algısının işçi hareketleri ve sendikal hareket üzerinde böylesi özgün bir etkisi bulunmaktadır. Bu güvenlik algısını demokratikleşme süreci içerisinde değerlendirdiğimizde haklar ve özgürlükler alanında yaşanması muhtemel olumlu değişimlerin önünde bir engel olarak durduğunu açıkça belirtmek gerekir.

Farklı siyasal, sosyal ve kültürel yapılara sahip birçok ülke, iç hukuk metinlerinde “Milli Güvenlik” kavramına yer vermektedir. Hatta bu kavram ulusüstü belgelerde de özgürlükleri sınırlandırma ölçütü olarak yer bulmaktadır. Türkiye’de Milli Güvenlik kavramı 1960 askeri darbesi sonrasında anayasa ve yasalara girmiş bir kavramdır. O ana kadar Türk mevzuatına hakim olan kavram Milli Savunma kavramıdır. Savunma kavramı daha çok ülkenin dış tehdit algılamasını ve buna yönelik tedbirleri imlerken yerine kullanılan Milli Güvenlik kavramı dış tehdidin yanında iç tehdit algılamasını da içermektedir. Bu kavramla birlikte 1961 Anayasasında söz konusu tehdit algılamalarını saptamakla yetkili Milli Güvenlik Kurulu adını taşıyan (ki bu kurulun daha önceki ismi Milli Savunma Yüksek Kurulu idi) bir kurulun kurulduğunu da görüyoruz. Milli Güvenlik Kurulu, tehdit algılamasını kendi sekretaryasının hazırladığı Milli Güvenlik Siyaset Belgesi aracılığıyla yapacaktır. Bu tehdit algılaması ilerde o kadar geniş yorumlanacaktır ki siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün alanları kapsar hale gelecektir.

Makalemizde milli savunma kavramından milli güvenlik kavramına geçişin nedenlerine bakacağız ve böylesi bir kavramsal değişikliğin genelde siyasal ve sosyal sonuçlarının neler olduğunu, ama özelde Türkiye’deki işçi hareketine olan etkisini inceleyeceğiz. Bu bağlamda zamanla işçi hareketini kontrol altında tutmak üzere kullanılan milli güvenlik kavramının, grev gibi temel sendikal faaliyetleri engellemede nasıl kullanıldığına bakacağız. Ayrıca 1960 Askeri müdahalesi ile anayasal bir kimlik kazanan Milli Güvenlik Kurulunda bu kavramın nasıl üretildiğine ve toplumdaki izdüşümüne değineceğiz. Bunun yanında Milli Güvenlik kavramının toplumun demokratik taleplerini reddetmek ve baskılamak üzere zamanla sivil yönetimler tarafından da kullanıldığına örneklerle işaret edeceğiz.

Bu arada Türkiye’de sendikacılığı şekillendiren ve sendikal hareketin yönünü tayin eden dinamiklerin belirlenmesi için sıkıyönetim uygulamalarının ve ilan

edildiği bölgeler ve zamanlarda kolektif hak ve özgürlüklerin kullanılmasına yönelik kısıtlamaların da irdelenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda sıkıyönetim uygulamalarının temel sendikal faaliyetler üzerindeki etkilerine de değinilecektir.

Ancak Türkiye’de Milli Güvenlik kavramının ortaya çıkışını 1960 yılına tarihlenmiş olmamız Milli Güvenlik algısının da bu tarihle başladığı anlamına gelmemelidir. İç ve dış güvenlik açısından olağanüstü dönemlerin varlığı, böylesi bir milli güvenlik algısını ortaya çıkarmıştır ki bu algının tarihi Osmanlı’nın son dönemlerine kadar götürülebilir. Osmanlı Devletinin son zamanları da dahil olmak üzere uygulamaya sokulan olağanüstü tedbirler, ilan edilen sıkıyönetimler ve oluşturulan olağanüstü kurumların varlığıyla ülke adeta bir “milli güvenlik devleti” karakterine bürünmüştür.

Burada konumuzla ilgili dönemlendirmeyi Osmanlı Devletinin son yıllarındaki gelişmelerle başlatacağız. Ancak Osmanlı Devletinin son dönemlerinde yaşadığı yenilgiler, dış tehditler, ulusal isyanlar ve bölünmeler nedeniyle oluşturduğu güvenlik algılamasına fazla girmeyeceğiz. Türkiye tarihini tarihsel perspektiften incelerken ise, *kurtuluş dönemi* (1918–1923 yılları arası), *kuruluş dönemi* (yani 1923 Cumhuriyetin ilanı ile birlikte II. Dünya Savaşına kadar geçen süre) ve son olarak *çok partili dönem* olarak üç dönemde değerlendireceğiz.

## 2- TÜRKİYE’DE SİSTEMİN “MİLLİ GÜVENLİK” ALGISINA GENEL BİR BAKIŞ

### 2.1 Cumhuriyet Rejiminin Milli Güvenlik Algısı

Kurtuluş dönemi olarak adlandırdığımız 1918–1923 yılları arasında, ülkenin içinde bulunduğu durum, olağanüstü bir durumdur. Osmanlı Devleti işgal edilmiştir. İstanbul Hükümeti işlevsiz bırakılmış, ordunun büyük bir bölümü dağıtılmıştır. Aynı zamanda, büyük bir mali kriz ve bozuk ekonomik yapı da buna eklendiğinde kötü bir tablo ortada durmaktadır. Ankara’da kurulmuş yeni Meclis birçok yasayı ve olağanüstü yetkilerle donanmış birçok kurumu bu olağanüstü dönemden çıkabilmek adına yürürlüğe koymuştur. Devlete adeta “milli güvenlik devleti” karakteri kazandıran gelişmeler bu dönemde yaşanmış, özel askeri teşkilatlar (Seyyar Jandarma Müfrezeleri ve Askeri Polis Teşkilatı), İstiklal Mahkemeleri, Başkomutanlık makamı, Ordu Müfettişlikleri, Umumi Müfettişlikler gibi kuruluşlar kurulmuş ve Sıkıyönetim uygulamaları yürürlüğe sokulmuştur. Bu güvenlik mekanizmalarının bazıları Osmanlı Devleti’nden devralınmış ve Cumhuriyet rejimi sırasında da varlığını sürdürmüştür. Kendine özgü koşulların ürünü olarak ortaya çıkan bu yapı, sonraki dönemlere de sirayet edecek ve günümüz politikalarının altyapısını oluşturacaktır.

Bir “milli güvenlik devleti” haline gelişin arkasında iki ana sebebin varlığını saptayabiliriz. Birinci sebep; Cumhuriyet rejiminin asker ve sivil bürokrasisini oluşturan kadroların aynı zamanda gerek dünya savaşını gerekse Ulusal Kurtuluş

Savaşını bizzat yaşamış kişilerden oluşmasıdır. Uzun savaş yıllarının asker ve bürokraside yarattığı travmanın etkisi ile bu kadrolar, sürekli güvenlik ihtiyacını hissetmiş ve bu durumun bir daha yaşanmaması için, yeni rejimi bu ihtiyacı karşılayacak şekilde yapılandırmıştır. İkinci sebep; Cumhuriyetin ilanı ile başlayan yenilikler/devrimler sürecidir. Bu süreç, saltanatın ya da daha sonra hilafetin kaldırılmasıyla gerçekleşen, sadece 600 yıldır hüküm süren tarihi bir devletin halk arasında yarattığı alışkanlıkları değil, kültürel ve siyasi yapıyı ve en önemlisi de rejimi değiştiren bir süreçtir. Başka bir ifade ile bu süreçte, rejim değişimi gerçekleşmiş ve Cumhuriyet ilan edilmiştir. Yeni rejimin korunması ve kollanması gerekmektedir. Nitekim cumhuriyetin ilk yıllarında yaşanan Şeyh Sait isyanı (1924) bu güvenlik algısını beslemiş, üstelik 1930’lu yılların ekonomik buhranı, II. Dünya Savaşı ve soğuk savaşın varlığı da güvenlik kaygılarını hep canlı tutmuştur. Bütün bu olağanüstü koşulların etkisiyle yönetici elit, yasal düzlemde hak ve özgürlük alanlarının genişletilmesine yönelik düzenlemelere sürekli mesafeli durmuştur. (Çelik, 2008:34)

İç ve dış güvenlik açısından olağanüstü dönemlerden geçen bir ülkenin yaşadığı güvenlik kaygıları nedeniyle oluşturduğu güvenlik algılamasının, olağan şartlardaki bir ülkeye göre daha yüksek olması anlaşılır bir şeydir. Üstelik bu kaygıların kökleri Osmanlı’nın son döneminde duyduğu parçalanma kaygısına kadar gitmektedir. Burada tartışılması gereken şey, olağanüstü şartların ürünü olarak ortaya çıkan güvenlik algısının ve tedbirlerinin giderek olağan hale gelmesidir. Gerçektende tarihsel olarak uzun bir zaman dilimini kapsayan bu olağanüstü dönemde devlet bürokrasisinin aldığı güvenlik tedbirleri bu algıyı giderek olağan bir algıya dönüştürmüştür.

## 2.2 “Milli Güvenlik Devleti”nin En Önemli Enstrümanı: Sıkıyönetim

Osmanlı Devletinin son dönemlerde düştüğü mali ve askeri zayıflık, sosyal huzursuzlukları artırmış ve nihayet yabancı devletlerin işgalleri nedeniyle ülkede asayişin temininde güçlükler görülmeye başlanmıştır. 1876 tarihinde Meşrutiyetin ilanı ve çıkarılan yeni anayasa ile yeni bir döneme girilmiştir. Anayasa, ülkenin herhangi bir yerinde ihtilal meydana geleceğine dair emarelerin görülmesi halinde, Hükümete sıkıyönetim ilan etme ve uygulama yetkisi veriyordu (md.113) (**Düster**, 1.Tertip C:4: 4-20). İşte Türkiye’de sıkıyönetimin yasal tarihi, 1876 tarihli Anayasa ve bu Anayasaya dayanarak çıkarılan 1877 tarihli sıkıyönetim yasasıyla başlar (**Düster**, 1.Tertip C:4:71-74). Bu yasaya göre, sivil hükümetin yetkileri Askeri İdareye geçecek (md.3) ve Askeri İdare, sıkıyönetim bölgesindeki her türlü cemiyeti men etme yetkisine sahip olacaktır (**Düster**, 1.Tertip C:4:71-72; Şensoy,1947:104).

Ancak Padişah Abdülhamid kısa bir süre sonra Meclisi feshederek yönetimi tekrar eline alınca anayasal dönem sona erdi. Tarihe “istibdat dönemi” olarak geçen fiili sıkıyönetim dönemi başladı. 1908 devrimiyle tekrar anayasal sistemi kabul

edene kadar adeta bir “milli güvenlik” kaygısıyla ülke baskı ve kontrol altında tutuldu. Uygulanan fiili sıkıyönetimin cılız işçi hareketi üzerinde baskı kurulmasını kolaylaştırdığını söylemek gerekir (Sülker, 2004: 35). Gerçekte bu dönemde sanayileşme sürecinde çok gerilerde kalmış Osmanlı devletinde modern anlamda bir işçi sınıfından ve sendikal hareketten söz etmek mümkün görünmemektedir. Son dönemlerde cılız da olsa ortaya çıkacak olan işçi sınıfının bir sınıf bilincine sahip olduğunu da söyleyemeyiz. Nitekim mevcut işçilerin büyük çoğunluğunu azınlık unsurlardan oluşması ve bunlarında o sıralarda milliyetçi akımlara kapılması ve kendi ulusal hareketlerinin peşinden gitmeleri bu bilincin oluşmasına izin vermemiştir (Şişmanov,1978: 7). Bu nedenle sendikaların var olmadığı bu dönemde işçi hareketleri son derece sınırlı kalmış, işçiler hayır ve yardım kuruluğu adı altında ve dernek statüsünde örgütlenebilmişlerdi. İsimlerinde işçi sözcüğünü kullanan (örneğin Osmanlı Amele Cemiyeti) bazı dernekler ise yöneticilerinin tutuklanması ve sürgün cezalarıyla ortadan kaldırılmışlardı (Makal, 1997:244).

1908 yılında yollara dökülen halkın “özgürlük, adalet, eşitlik” sloganları eşliğinde ilan edilen II. Meşrutiyet, işçi ve sendikal hareketlere de olumlu yansımıştı. Hem nicelik hem de nitelik açısından büyük bir sıçrama yapan sendikal hareket geniş işçi kesimlerine ulaşarak onları örgütlemeye başlamışlardı. İşçiler, meşrutiyet rejiminin kendi refah seviyelerini de yükselteceği ümidine kapılmışlar ve çalışma şartları ve ücretlerinin iyileştirilmesi için birçok işkolunda on binlerce işçinin katıldığı grevler gerçekleştirmişlerdi. Ancak patlama yaşayan işçi hareketi için bu özgürlük ortamı kısa sürecek ve imparatorluğu dalga dalga saran grev hareketinin önüne geçmek üzere dönemin hükümeti derhal tedbir alacaktı. İttihat ve Terakki’nin kontrolündeki Meclis, 9 Ağustos 1909 tarihinde “*Tatil-i Eşgal Kanunu*”nu (Grev Yasası) çıkaracaktı. Bu yasayla kamuya yönelik hizmet veren işletmelerde<sup>1</sup> sendika kurulması tamamen yasaklanmış (Makal, 1997:272), grev haklarına ise önemli sınırlamalar getirilmiştir. Türk çalışma ilişkileri tarihinde bir ilk özelliği taşıyan bu yasanın bu denli ağır şartlar içeren bir yasa haline gelebilmesi, ilan edilmiş bulunan sıkıyönetim (25 Nisan 1909) sayesinde mümkün olabilmıştır (Sülker, 2004:35).

II. Meşrutiyetin yapısal bir unsuru haline gelmiş olan sıkıyönetim, sadece güvenlik ihtiyacından değil İttihat Terakki’nin amaçladığı anayasal düzenin yerleşmesi ve getirmek istediği yeni düzenlemelerin hayata geçirilebilmesi için de gerekli görülmüştür. Nitekim İttihat ve Terakki Partisi, ekonomik alanda yerleşmesini istediği kapitalist üretim ilişkilerinin (Kansu, 2001:XV) önündeki her türlü engeli ortadan kaldırmak için 1909’dan 1918’e kadar yürürlükte tuttuğu sıkıyönetimi bir araç olarak kullanacaktır. Tatil-i Eşgal Kanunu Cumhuriyet dönemine de sarkarak 1936 yılında çıkarılan İş Kanununa kadar yürürlükte

<sup>1</sup> Kanun kapsamına giren işletmelerin çok sayıda işçi çalıştıran yabancı sermayeli işletmeler olması dikkat çekicidir. **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, C:3, İstanbul, 1998, “Tatil-i Eşgal Kanunu” maddesi, s.165

kalacaktır. Sendika kurma haklarının elinden alınması üzerine işçiler dernek şeklinde örgütlenerek bu yasağı delme yoluna gideceklerdir. Ancak 1909 tarihinde çıkarılacak *Cemiyetler Kanunu* (Dernekler Yasası) adını taşıyan bir başka kanunla bu alan da düzenlenmiştir. Kanun, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkını tanımaktaydı. Ancak gerek kurulması yasak derneklerin kapsamını genişleterek gerekse kolluk güçlerine dernekler üzerinde geniş bir denetim yetkisi vererek işçi hareketi üzerinde sınırlayıcı bir etkiye sahip olmuştu (Gülmez, 1998:292; Makal, 1997:280).

Kurtuluş ve Kuruluşu gerçekleştirmiş olan Cumhuriyet kadroları için ise sıkıyönetim, önceleri, içinde bulunulan olağanüstü savaş şartları altında verilen bağımsızlık savaşının kazanılmasında gerekli bir araç olmuştur. Önce yabancı devletlerin orduları tarafından işgale uğramış bir ülkenin karşılaştığı dış güvenlik kaygıları, sonra eski rejimin yıkılıp yerine Cumhuriyetin kurulması ve bu yeni rejimin iç güvenlik kaygıları ve nihayet yeni Türkiye’ye yeniden yönelmiş/yönelecek dış güvenlik kaygıları... Olağanüstü savaş şartları altında Türkiye, Genelkurmay Başkanının, Bakanlar Kurulu içinde bir bakan olarak yer almasına tanıklık edecektir (TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 1, C:1 : 60; Türk Parlamento Tarihi, Milli Mücadele ve TBMM, I.Dönem: 93; Çelik 2008:125). Bütün bu asayiş ve güvenlik kaygıları, yeni devletin öngördüğü, toplumu dönüştürme, “ıslah etme”, “rejimi ve devlet otoritesini yerleştirme” ve “modernleştirme” amaçlarıyla bir araya gelince, birçok olağanüstü tedbir de beraberinde gelmiştir. Sıkıyönetim tedbirleri bunlardan sadece birisidir. Sıkıyönetimlerin yanında olağanüstü şartların ürünü olan olağanüstü kurumlar ve olağanüstü yasalar devlet-toplum ilişkilerinde günümüze kadar uzanan kalıcı izler bırakmıştır. Savaş koşulları altında geçen kurtuluş sürecinde, sıkıyönetim dışında çıkarılmış olağanüstü niteliği olan başka yasaların da yürürlüğe konduğuna tanık oluyoruz. 29 Nisan 1920 tarih ve 2 sayılı *Hıyanet-i Vatanîye Kanunu*, 5 Eylül 1921 tarih ve 144 sayılı, Mustafa Kemal Paşa’ya geçici bir süre için olağanüstü yetkiler tanıyan *Başkomutanlık Kanunu*, 31 Temmuz 1922 tarih ve 249 sayılı *İstiklal Mahkemeleri Kanunu* bunların en çarpıcı olanlarıdır.

Osmanlı Devletinin son dönemlerinde başlayan tüm bu düzenlemeleri yapanların daha sonra Cumhuriyet dönemi aydın-bürokrat kadrolarını oluşturduklarına; hatta o dönemde yapılan yasal düzenlemelerin pek çoğunun aynı zamanda Cumhuriyet dönemi mevzuatını oluşturduğuna bakarak, Osmanlının son günleri ile Cumhuriyet dönemi arasında, bir sürekliliğin olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Biri “Anayasayı”, diğeri “Halk İradesini” ilan etmek üzere yola çıkan iki hareket (İttihat ve Terakki Partisi ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)), ele geçirdikleri iktidarı önceleri muhalif ve potansiyel iktidar odaklarıyla paylaşmayı bilmiş, sonrasında kendi modernleştirme programını uygulamak üzere tasfiye hareketlerine yönelmiştir.

Savaş sonrasında ise sıkıyönetim, asayişin sağlanmasında, yapılacak ıslahat ve devrimlerin hayata geçirilmesinde, bunlara karşı girişilen karşı devrim hareketlerinin

kontrol altına alınması, ayrılıkçı hareketlerin bastırılması ve gerek mecliste gerekse basındaki muhaliflerin susturulmasında etkili bir silah olarak kullanılmıştır.

Türkiye’de, yukarıda izah etmeye çalıştığımız bu olağanüstü dönemdeki çeşitli güvenlik kaygıları, kapsamı sürekli değişen olağanüstü kurumları ve beraberinde sıkıyönetim uygulamalarını da getirmiştir. Örneğin İstiklal Mahkemeleri, bu tarihler arasında asker firarilerini engellemek için kurulmuştu; ancak, Cumhuriyet döneminde başka bir misyon yüklenmiş, yeni rejimin korunması, yerleşmesi ve gerçekleştirilen reformların benimsetilmesi konusunda da önemli bir araç-kurum olarak kullanılmıştı. 1 Ağustos 1922’de İstiklal Mahkemelerinin faaliyetleri sona ermişti. Ancak 1925 tarihinde ülkenin doğu bölgelerini kapsayan ve tarihe Şeyh Sait isyanı olarak geçen bir ayaklanma meydana geldi. İsyan nedeniyle, bölgede sıkıyönetim ilan edildi (Düstur, 3. Tertip C:6:61). Ardından, aşağıda değineceğimiz 4 Mart 1925 tarihli *Takrir-i Sükûn Kanunu* çıkarıldı. Bununla yetinilmeyerek aynı gün, Meclis kararıyla, askeri harekât bölgesinde ve Ankara’da olmak üzere iki İstiklal Mahkemesinin kurulmasına da karar verildi. İlginç olanı, Ankara’da kurulan Mahkeme isyan bölgesi dışındaki yerlerde işlenecek siyasi ve adi suçlara da bakacaktı. Bazı yazarlara göre Ankara’da kurulan mahkeme aslında yeni partileşmenin içine girmiş olan meclisteki muhalifleri susturmaya yönelik olarak kurulmuştur (Tunçay ,1992: 101; Özdağ, 1991: 99-110). Ayrıca 3 Mayıs 1925’te 1846 sayılı Kararnameyle, doğudaki Sıkıyönetim bölgesindeki gazete, risale ve mektupların sansür edileceğini düzenleyen *Sansür Talimatnamesi* kabul edilmişti (Düstur, 3. Tertip, C:6:289).

Hepsi üst üste eklenince, Takrir-i Sükûn Kanunu sadece isyanı bastırma aracı değil, toplumsal dönüşümü ve reformları yapabilmenin<sup>2</sup> ve bunu yaparken olası bir toplumsal muhalefetin önüne geçebilmenin ve ayrıca basın dâhil tüm siyasi muhalifleri denetim altında tutabilmenin de bir aracı olmuştu (Tunçay 1992:127-183; Göldaş 1997: ; Öz 1996: 69). Nitekim bu kanunla Hükümet, irticaya, isyana, memleketin sosyal düzenini, huzur ve sükûnunu, emniyet ve asayişini ihlale yönelen her türlü teşkilat, tahrik, teşvik, teşebbüs ve yayını, Cumhurbaşkanının onayıyla yasaklamaya yetkili kılınmıştır. Ayrıca Hükümete, sanıkları istiklal mahkemesine yollayabilme yetkisi de tanınmıştır.

Takrir-i Sükûn Kanunu’nun konumuzla ilgili en önemli sonuçlarından biri, Cumhuriyetin ilanından günümüze, çeşitli yerlerde ve özellikle İstanbul’da canlanmış bulunan işçi hareketlerinin ve bu hareketlerle organik ilişki içinde bulunan sol hareketin bastırılması, kapatılması ya da iktidara güdümlü hale getirilmesidir. 1924 Anayasası’nda sendika, grev ve toplu pazarlık gibi haklara yer verilmemesine rağmen, sözleşme, çalışma, mülk edinme, toplanma, dernek ve ortaklıklar kurabilme hürriyeti tanıyan (md.79)’a dayanılarak sanayinin ve

<sup>2</sup> Nitekim bütün reformlar (laiklik, kılık kıyafet değişiklikleri, tekke-zaviye ve türbelerin kapatılması v.s.) bu dönemde yapıldı.



işçileşmenin yoğun yaşandığı şehirlerde işçi örgütleri kurulmuştu. Daha önce kurulmuş işçi örgütleri de daha rahat örgütlenme ve isteklerini dile getirme ve hatta greve gitme olanağı bulmuşlar, çeşitli sol örgütler, yayınları ve faaliyetleriyle bu gelişen işçi hareketini desteklemeye başlamışlardı. İşte bu kanuna dayanarak bütün muhalif sol yayınlar kapatılırken, yöneticileri tutuklanmış ve “komünist teşkilat kurmak ve propaganda yapmak suretiyle iç güvenliği bozmak” suçlamasıyla İstiklal Mahkemesi’nde yargılanarak ağır cezalara çarptırılmışlardı (Ankara İstiklal Mahkemesi Zabıtları -1926 1993:312; Göldaş 1997: 416-416). Bazı illerde ücret zammı için greve çıkan telgraf işçileri İstiklal Mahkemesi’ne gönderildi. İşçi örgütleri çalışamaz duruma geldi. Ayrıca o tarihlerde Meclis’te bulunan muhaliflerin kurduğu ve aralarında işçi kesiminin de yer aldığı toplumsal muhalefetten yoğun ilgi görmeye başlayan *Terakkiperver Cumhuriyet Partisi*, *Takrir-i Sükûn Kanunu* çerçevesinde kapatılacaktır.<sup>3</sup> İki yıl için çıkarılan *Takriri Sükûn Kanunu*, 1927’de iki yıl daha uzatıldı. Türkiye’deki sınıf esasına dayalı bir işçi ve sendikal hareketi daha başlangıç aşamasında engelleyerek zayıflatan bu Kanun, sonraki yıllardaki işçi ve sendikal hareketlerin yönünü çizmiş, gelişme, özellik ve koşullarını belirlemiştir (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 1998:135-136; Sülker, 1983: 1843-1847).

Türkiye’de sendikal hareketin ve her türlü toplumsal muhalefetin bastırın ve kontrol altında tutan sıkıyönetim uygulamaları, uzun bir süre ve neredeyse kesintisiz bir biçimde sürmüştür. Sonraki yıllarda bu uygulamalar yerini Olağanüstü Hal uygulamasına bırakmıştır. Son Olağanüstü Hal uygulaması da 2002 yılında sona ermiştir. Sonuç olarak, yukarıda açıkladığımız sıkıyönetim uygulamaları ve daha sonra uygulanacak olan Olağanüstü Hal’lerle birlikte, Türkiye Cumhuriyeti’nin 2002 yılına kadar sürekli bir olağanüstü hal rejimi altında olduğunu görmekteyiz. Buna 1908 sıkıyönetim uygulamalarını ve bu tarihten önce yaşanan II. Abdülhamid’in 33 yıllık “istibdat rejimi”ni de eklersek, 1877 yılından 2002 yılına kadar, ülke yönetimlerinin tam 125 yıl boyunca Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal uygulamasına başvurduğu ortaya çıkmaktadır. Sendikal hareketin Türk demokrasisi içerisindeki bugünkü yerini anlayabilmek için, bu verinin altının çizilmesi gerekmektedir. Çünkü yukarıda anlattığımız meydana getirilen bütün bu olağanüstü kurumlar, yapılan siyasal ve yasal düzenlemeler ve 100 yıldan fazla süren sıkıyönetim ve olağanüstü rejim uygulamaları işçi ve sendikal hareketi fazlasıyla şekillendirmiştir.

### 2.3 Olağanüstü Yetkili Hükümet (1930–1946)

1930’lu yıllarda dünyada önemli gelişmeler olmaktadır ve bunların Türkiye’de iç siyasete yansımaları gecikmeyecekti. Bu dönemde dünyada yaşanan ekonomik buhranın ve ardından başlayan II. Dünya Savaşının sonucu olarak, Türkiye’de güvenlik kaygıları artmış ve siyasi iktidar, birçok olağanüstü yasa, tedbir ve kurum

<sup>3</sup> 1930’larda kurulacak *Serbest Fırka* deneyi de benzer bir sonuca yol açarak kapatılacak ve iktidar, sürdürmek istediği üst yapı değişikliklerini gerçekleştirmek için olağanüstü yasalara dayanmak gereğini hissedecekti.

oluşturmak suretiyle bu kaygılarını gidermeye çalışmıştır. Bu dönemde devletin ekonomik alandaki müdahalelerinde artış görülmüş; ülkedeki egemen güçler arasındaki iktidar savaşı kızışmış, ancak, ticaret burjuvazisi ve büyük toprak sahipleri aleyhine olmak üzere, asker-sivil bürokrasinin ağırlığı iyice artmıştı. Ekonomik model olarak devlet kapitalizminin uygulanıyor olması bürokrasiyi güçlendiren bir etki yapmıştı ( Kazgan 2005). Özellikle II. Dünya Savaşının başlaması arifesinde, bürokrasiyle özdeşleşmiş bulunan siyasi iktidarın bütün faaliyetler üzerindeki kontrolü, daha sıkı hale gelmişti. Bu dönemde hükümete ekonomik ve sosyal alanı düzenlemeye dönük olağanüstü yetkiler veren birçok kanun çıkarılmıştı.<sup>4</sup>

Bu arada 30’lu yılların bu olağanüstü atmosferinde meclis, çalışma ilişkileri alanı üzerinde devlet egemenliğini tesis edecek biçimde Türkiye’nin ilk *İş Kanunu*’nu (1936) çıkarmıştır. Dönemin koşullarında üretimin kesintiye uğramasını istemeyen hükümet, bu yasayla grev ve lokavtı yasaklamıştır. Yasa bu bağlamıyla yürürlükten kaldırdığı Tatil-i Eşgal Kanunu’ndan bile geri bir düzenlemeyi içermektedir. Nihayet 1938 tarihinde çıkarılan *Cemiyetler Kanunu* ile sınıf esasına dayanan dernek kurma yasağı getirilerek işçilerin ne işçi derneği ne de sendika kurabilmelerinin imkanı kalmıştır. Yine Meclis, devletin savaşa girme ihtimalini göz önüne alarak 1940 yılında çıkarttığı *Milli Korunma Kanunu*’yla, Bakanlar Kuruluna, gerektiğinde geçici olarak şirketlere el koymak gibi ekonomiyi düzenleyici yetki ve görevler vermiştir. Çıkarılan bu kanunla, tarımsal üretimi artırmak ve savaş ihtiyaçlarını karşılamak üzere üretim ilişkilerine müdahale edilip, yeniden düzenlenmesine olanak tanınmak istenmiştir. Hükümet, bu kanuna dayanarak çalışma hayatına da müdahale etmiş, 1936 tarihli *İş Kanunu*’nun işçilere tanıdığı sınırlı hakları da adeta yok etmiştir. *Milli Korunma Kanunu*, özel işletmelere, hükümet tarafından tespit edilen üretim hedeflerine ulaşabilmeleri için gereken işçi kadrosunu temin etmek dahil birçok hak ve garantiyi tanıırken, sınıfsal açıdan işçi ve küçük çiftçilerin aleyhinde olan hükümler içermekteydi. Hükümet tarafından vatandaşa ücretle zorunlu çalışma yüklenebilmesi, işçinin iş saatlerinin artırılabilmesi gibi hükümler bu türdür (Timur, 1994: 178–179).

Rejimin milli güvenlik algısı çerçevesinde bu dönemde şekillenen düzenlemelere ticaret ve sanayi çevrelerinden gelen sert muhalefet üzerine CHP, bu kesimi yeni bir örgüt altında toplayarak kontrol altına almak istemiştir. 1943 tarihli *Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları ve Ticaret Borsaları Kanunu* bunun için

<sup>4</sup> 1 Temmuz 1926 tarih ve 885 sayılı, “İskân Kanunu”, 1934 tarih ve 2510 sayılı, “İskân Kanunu”. 7 Haziran 1939 tarih ve 3634 sayılı, “Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu”, 18 Ocak 1940 tarih ve 3780 sayılı, “Milli Korunma Kanunu.”, 7 Ağustos 1944 tarih ve 4654 sayılı, “Memleket İçi Düşmana Karşı Silahlı Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu.” Bu kanundan bir yıl sonra yönetmeliği de çıkmıştır: 3/3169 sayılı, “Memleket İçi Düşmana Karşı Silahlı Savunma Ödevi Yönetmeliği”, 1944 tarih ve 4656 sayılı, “Şehir, Kasaba ve Köylerin Lüzumunda Tahliye ve Seyrekleştirilmesi Hakkında Kanun”.

çıkarılmıştır. Yasanın gerekçesinde, memleketin genel menfaatlerine uygun çalışmayan tüccar, sanayici ve esnaf zümresinin sıkı ve etkili bir kontrole tabi tutulmalarının sağlanmasının zorunlu görüldüğü belirtilmiştir. Yasaya göre, odaların bünyesine alınacak olan bu sınıfın teftiş ve kontrolü Ticaret Bakanlığı tarafından yapılacaktır (Timur, 1994: 211).

Bütün bu düzenlemelerin yarattığı en önemli etki, tek parti rejiminin kuruluş döneminde sağladığı “Sınıflar Koalisyonu”nu parçalaması ve siyasi iktidarla egemen sınıfları (tüccar, sanayi burjuvazisi ve büyük toprak sahipleri) karşı karşıya getirmesidir ( Timur, 2003; Makal, 2002; Çavdar, 2004; Avcıoğlu, 1987) . Aslında Cumhuriyetin ilanından beri “sınıfsız, imtiyazsız, kaynaşmış” bir toplum kurmayı amaç edinen tek parti (CHP) iktidarı, yaptığı bu düzenlemelerle aslında, sınıf mücadelelerinin önüne geçmeyi amaçlamaktaydı. Ancak uygulama tam tersi bir sonuç doğurmuş, sınıflar koalisyonu, yerini siyasi çatışmaya bırakmıştı. Bu durum çok partili yaşama geçişle birlikte Demokrat Parti’nin (DP) kurulmasının ve ideolojisinin kökenini oluşturacaktır (Timur, 1994: 205).

## 2.4 Çok Partili Dönem

II. Dünya Savaşının sona ermesinin ardından, yaşanan çok önemli iç ve dış gelişmeler kaçınılmaz bir biçimde Türkiye’yi yeni bir sürece sokmuştu. 26 Haziran 1945’te Birleşmiş Milletler Antlaşması imzalanmış ve dünyadaki devlet düzeni anlayışının demokratik düzene yöneldiği anlaşılmıştı. Türkiye’nin Birleşmiş Milletler Antlaşmasına taraf olması, yeni bir dünya düzeni arayışına bağlı olarak demokratik eğilimlerin artması ve ekonomik ve askeri yardımlar çerçevesinde Türk-Amerikan yakınlaşması Türkiye’nin iç siyasetini de etkileyecekti. Gerçekten de üye devletler, bu anlaşmaya taraf olan Türkiye’nin de devlet düzenini bu istikamete yöneltmesini beklemekteydi (Göloğlu, 1982: 27). Bunun önemli etkilerinden biri, ülkenin çok partili siyasi hayata geçmesi olacaktı. Bu dönemde yaşanan değişim ve dönüşümlerin işçi hareketi üzerinde ki etkileri büyük olacaktır. Nitekim 1938 tarihli *Cemiyetler Kanunu*’nda düzenlenmiş sınıf esasına dayalı dernek kurma yasağı, 1946 yılında uluslararası konjonktürün de etkisiyle kaldırılacak ve bu durum çok sayıda sendikaların kurulmasını sağlayacaktı. Dönemin demokratik eğilimlerinin etkisiyle iki sosyalist parti de siyaset sahnesine çıkmış ve sendikaların örgütlenmesi işinde aktif roller üstlenmişlerdi (Koç, 1992: 123). 1945 tarihten itibaren söz konusu liberal açılımlar, bir süre sonra, iki kutuplu (URSS ve USA) dünyaya geçişin adı olan “soğuk savaş” döneminin başlamasıyla birlikte yerini soğuk savaşın ihtiyaçlarını karşılayacak düzenlemelere bırakacaktı. Nitekim sosyalist partileri yasaklayan bir yasa olmadığı halde bu dönemde kurulan iki sosyalist parti ve onunla bağlantılı görülen sendikalar 16 Aralık 1946 yılında kapatılacaktır. Bu kapatma, 4 Aralık itibarıyla 6 ay uzatılmış bulunan İstanbul’daki sıkıyönetim sayesinde gerçekleştirilebilir ki sıkıyönetimin kapatma gerekçesi bu kuruluşların “yabancı çıkarlara hizmet etmesi”dir (Ahmad ve Ahmad,1976: 27). Savaşa girme ihtimali

gerekçesiyle 1940 yılında ilan edilmiş bulunan sıkıyönetimin, savaş bittikten sonra da sürdürülüyor olmasının altını bir kez daha çizmek isteriz.

1946–1960 arası çok partili dönemde de işçi ve sendikal hakları konusunda anlayış açısından değişen bir şey olmamıştır. Bu dönem, çıkarılan yasalar ve sıkıyönetim uygulamaları nedeniyle sol kanadı budanmış bir demokrasiyi ortaya çıkaracaktır. 1947 Tarih ve 5018 sayılı *İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun*, sendikaların milli teşekkül olduklarını ve milliyetçiliğe ve milli menfaatlere aykırı hareket edemeyeceklerini düzenliyordu. *Cemiyetler Kanunu*’nda yapılan değişiklikle önü açılan sendikaların faaliyetlerini düzenlemek üzere çıkarılan bu kanun, sendikaların siyasi faaliyette bulunmalarını da yasaklıyordu. Grev yasağı sürmekteydi. Kendi dönemleri içinde sınıf çatışmalarına izin vermeyeceklerini açıklayan dönemin Çalışma Bakanına göre, grev, liberal rejimlerde uygulanan bir tedbirdi, oysa Türkiye devletçi bir rejime sahipti ve bu nedenle sosyal sınıflar arasında çıkan uyuşmazlıklarda devlet hakem olmalıydı (TBMM Tutanak Dergisi, 1950:221; Ekin, 1982:126). Söylevlerinde ve parti programında grev hakkını tanıyacağını açıklamasına rağmen, soğuk savaş döneminin hassasiyetlerini önemseyen Demokrat Parti (DP) iktidarı döneminde de bu yasak sürdü<sup>5</sup> (Makal, 2002: 314). Gerçekten DP iktidarı da tek parti dönemini aratmayacak biçimde siyasal hakları ve muhalefeti kısıtlamak amacıyla kanunlar çıkaracaktır. 1960 tarihinde muhalefeti baskı altına almak amacıyla DP milletvekillerinden oluşan bir *Tabkikat Encümeni* kurması buna bir örnektir.

DP iktidarı, bir kanun<sup>6</sup> çıkararak söz konusu Encümene her türlü siyasal hareket ve faaliyeti durdurma yetkisini de içeren olağanüstü yetkiler tanımıştır (Tanör, 2004: 353). DP, bu kanuna dayanarak işçi hareketine, sendikalara ve *Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu* adıyla kurulan *Türk-İş*’e (1952) çeşitli baskılar yapmak suretiyle hareketi zayıflatmaya çalışmıştır. Bütün bu siyasi baskılara muhalefet, sendikalar ve aydınlar büyük tepki göstermiş; öğrenciler İstanbul ve Ankara’da gösteri yürüyüşü yapmışlardı. Bunun üzerine her iki ilde de sıkıyönetim ilan edilmiş ve üniversiteler bir ay süreyle tatil edilerek her türlü toplantı yasaklanmış, birçok

---

<sup>5</sup> Bu dönem içerisinde, mevzuatın iş mücadeleleri, grev ve lokavt konusundaki yasaklayıcı niteliği, geniş çaplı işçi hareketlerinin ortaya çıkmasını engellemekle birlikte, işverenler açısından lokavt ve işçiler açısından sayısı az da olsa grev niteliği taşıyan eylemler gerçekleştirilmiştir. Ancak, işveren kesiminin, maddi olanaklarının yanı sıra, denetim yetersizliği ve İş Kanununun konuyu düzenleyen hükümlerindeki mevcut boşluklar nedeniyle lokavt niteliği taşıyan işçi çıkarma eylemlerini daha kolayca yapabildiği görülmüştür.

<sup>6</sup> 27 Nisan 1960 Tarih ve 7468 sayılı *Türkiye Büyük Millet Meclisi Tabkikat Encümenlerinin Vazife ve Selahiyetleri Hakkında Kanun*. Bu kanunla Tahkikat Encümeni, sorgu ve sulh hakimine tanınan tüm hak ve yetkilere sahip olacak; her türlü yayını yasaklama, toplatma ve matbaalarını kapatma, siyasal toplantı ve faaliyetler hakkında tedbir ve karar alma yetkisi de bulunacaktı.

muhalif gazete çeşitli sürelerle kapatılmıştı (Ahmad ve Ahmad,1976: 27). Bütün bu gelişmeler toplumsal huzursuzluğu artırmış, rejimin aktörleri arasındaki gerilimi keskinleştirmişti. Nihayet, bu çok partili siyasi hayat tecrübesi, 27 Mayıs 1960’da bir askeri cuntanın gerçekleştirdiği hükümet darbesiyle kesintiye uğramıştır.

## 2.5 1960 Askeri Darbesi ve Sonrası

Darbenin yapıldığı 27 Mayıs 1960’tan, seçimlerin yapılarak normal yaşama geçildiği 15 Ekim 1961 yılına kadar geçen süre, anayasanın yürürlükte olmadığı, askerinin MBK (*Milli Birlik Komitesi*) eliyle iktidarda olduğu de facto dönemdir. Bu dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin anayasal bütün hak ve yetkileri, artık, 38 subaydan kurulu MBK’nın eline geçmiştir. MBK’nın ilk tebliği sokağa çıkma yasağı ilanı ve vatandaşları ona uymaya davettir. Sonrasında MBK, sivillerinde görev aldığı yeni bir kabine oluşturmuş, ancak, ülke ilk zamanlar MBK tarafından yayımlanan tebliğlerle idare edilmiştir (Düstur, 4.Tertip C:1: 3-17). MBK’nın 3 numaralı Tebliğiyle her türlü siyasi partinin yayın ve faaliyetleri, gösteri yürüyüşleri ve her türlü toplantı yasaklanmıştır. Asker bu darbenin yapılış gerekçesini 32 numaralı Tebliğinde açıklamış; “*Milli Devrim, hiçbir şahsın, hiçbir zümrenin lehine yapılmış bir hareket değildir. Muhterem halkımızın, köylü ve işçilerimizin demokrasiye kavuşması, hak ve hürriyetinin teminatı, iktisadi kalkınması, ana prensibimizdir. Vatandaşların bususi işlerinde ve her türlü çalışma yerlerinde, kardeşlik duyguları ve buzur içinde bulunmaları esastır.*” demiştir. 19 numaralı Tebliğde ise TBMM’nin feshedildiği belirtiliyor ve herhangi bir partinin siyasi mahiyette toplantı yapması yasaklanıyordu.

Bu arada DP’nin 28 Nisan 1960’ta İstanbul ve Ankara’da ilan ettiği sıkıyönetimler, *de facto* yönetimde devam ettirilmişti ve bu iki ilin Garnizon Komutanları aynı zamanda sıkıyönetim komutanı olarak atanmışlardı (Düstur, 4. Tertip C:1/I: 8). Bu iki ilde devam ettirilen sıkıyönetim, MBK’nın 28 Numaralı Tebliği (Düstur, 4. Tertip C:1/I: 13) ve 17 Numaralı kararıyla (Resmi Gazete, Sayı:10620, 4.10.1960), ayrıca daha sonra Kurucu Meclisin 1961’in Şubat,<sup>7</sup> Mayıs<sup>8</sup> ve Ağustos<sup>9</sup> aylarında aldığı kararlarla üçer ay uzatılacaktı.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız üzere kuruluş döneminden beri Milli Güvenlik algısına sahip olmasına karşın, Türkiye, yasal bir kavram olarak Milli Güvenlik kavramıyla, ilk kez 1960 hükümet darbesi sonrasında yapılan yeni anayasa ile birlikte tanışmıştır. Üstelik bu kavram, aynı adı taşıyan bir kurul vasıtasıyla anayasal bir kimlik kazanacak ve giderek hem anayasalarda hem yasalarda daha fazla yer bulacaktır. Gerçekten Milli Güvenlik kavramının içeriğini tespit edecek adres, bundan böyle, 1961 Anayasası ile kurumsallaşan Milli Güvenlik Kurulu’dur. Bu Kurulu ve etkilerini aşağıda ayrıntılı olarak irdeleyeceğiz.

<sup>7</sup> 24 Şubat 1961 tarih ve 41 sayılı Kurucu Meclis Kararı, **Düstur**, 4. Tertip, C:1/1, s.1551.

<sup>8</sup> 22 Mayıs 1961 tarih ve 55 sayılı Kurucu Meclis Kararı, **Düstur**, 4. Tertip, C:1/II, s.2628.

<sup>9</sup> 16 Ağustos 1961 tarih ve 68 sayılı Kurucu Meclis Kararı, **Düstur**, 4. Tertip, C:1/II, s.3010.

Bir sınırlandırma ölçütü olarak Milli Güvenlik kavramının, günümüze kadar geçen süreçte siyasal, sosyal ve ekonomik alanda etkileri büyük olmuştur. Türkiye’deki asker ve sivil bürokrasinin ve çoğu kez hükümetlerin de bütün demokratik hak talebi ve sorunlarını bu kavramın penceresinden değerlendirme gayreti, Türk demokrasisini kısırlaştırıcı bir etki yapmıştır. Toplumdaki siyasal ve sosyal gelişme dinamikleri bu kavramın ezici gölgesinde filiz vermeye çalışmış, işçi hareketi de bu kısırlaştırmadan payını almıştır. Milli Güvenlik Kurulu’nda Çalışma Bakanına yer verilmiş olması, 1960’ların başında yükselen işçi hareketinin grev, direniş ve benzeri türdeki eylemlerinin, artık, “milli güvenlik” kapsamına alındığının göstergesi olmuştur (Özdemir, 1991: 58).

Aslında 1961 Anayasasının görece liberal karakteri nedeniyle sosyal hareketlerde bir canlanma meydana gelmiş, işçi örgütlenmeleri ve sendikal faaliyetler de bu canlanmadan etkilenmişlerdi. Anayasa, çalışma, çocuk, genç ve kadınların korunması, dinlenme, adil ücret, sosyal güvenlik, tüm ücretlilere verdiği sendika hakkıyla birlikte, toplu sözleşme ve grev hakkını da tanımaktaydı. Ancak, 1963 yılında kabul edilen 275 sayılı *Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası*nda grev hakkına birçok kısıtlama getirilmişti. Nitekim Yasa, Bakanlar Kuruluna, “milli güvenlik”e aykırılık iddiasıyla grevleri erteleme yetkisi vermiş, sıkıyönetim dönemlerinde ise grev hakkının kullanımını sıkıyönetim komutanlıklarının iznine bağlamıştır. Nitekim, sıkıyönetim ilan edilen yerlerde grevlere izin verilmemiştir. Bu durum sıkıyönetimin sık ilan edildiği Türkiye’de, pek çok alan gibi çalışma ilişkilerini de derinden etkilemiştir. Çünkü sivil iktidarlar sıklıkla sıkıyönetim ilanına başvurmuşlar ve işçilerin sahip olduğu anayasal hakların kullanımını askeri idarenin tasarrufuna bırakmak suretiyle sorumluluktan kaçmışlardır. Bir kez ilan edildikten sonra ardı ardına uzatılmak suretiyle uzun zaman dilimlerini kapsayan sıkıyönetim aracılığı ile bu hakların kullanımının engellenmesine göz yummuşlardır. Albay Talat Aydemir’in 1962’de ikinci kez darbe yapma teşebbüsünden sonra ilan edilen sıkıyönetim buna örnektir. Teşebbüs başarısız olmasına ve bütün faillerinin yakalanıp tutuklanmış olmasına rağmen Ankara, İstanbul ve İzmir’de sadece 1 ay süreyle ilan edilen sıkıyönetim, 7 kez yapılan uzatmalar sonucunda İzmir’de 5 ay, Ankara ve İstanbul’da ise 15 ay süreyle devam ettirilmiştir. Bu illerin sanayileşmiş iller kategorisinde olduğu göz önüne alındığında işçilerin ve sendikal hareketin kaderinin sıkıyönetim komutanının insafına terk edildiği ortaya çıkmaktadır. Hatta işçi hareketine önderlik etmesi muhtemel sosyalist fikirli partilerle mücadeleyi de sıkıyönetim komutanları sürdürecektir. Nitekim Ankara sıkıyönetim komutanlığı, *Türkiye İşçi Partisi* genel başkanının başkente girmesini yasaklayabilmiştir (Üskül, 1997: 166,168).

## 2.6 12 Mart 1971 Coup D’etat Dönemi

Türkiye’de 60’lı yılların sonu ve 70’lerin başı, işçi ve köylülerin hak arama mücadelelerinin arttığı, kaynağını 61 Anayasası’ndan alan gösteri yürüyüşleri gibi

demokratik hakların, yaygın bir biçimde kullanılmaya başlandığı bir döneme denk gelir. CHP’nin 1966 tarihindeki “ortanın solu” açılımı, 1967’de DİSK’in (*Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu*) kurulması bu sosyal hareketliliği daha da canlandırmıştır. 1970’lere devlet güdümlü ve daha çok kamu sektöründe örgütlü Türk-İş’in aksine, özel sektörde hızlı bir örgütlenme başlatmış olarak giren DİSK, çoğunluğunu Türk-İş’ten kopan sendikaların oluşturduğu ve 40 bin üyeye sahip bir konfederasyondur (Güzel, 1996:237-238). Üstelik, işçi sınıfı adına ekonomik ve siyasi mücadele vermeyi politika edinen, iktidarla, işverenle ve rakip sendikalarla çatışmaktan kaçınmayan bir özellik göstermekteydi. Giderek etkinliği ve üye sayısı artan DİSK, iktidarla daha uyumlu bir politika izleyen Türk-İş’in aleyhine büyüyordu. 1970 yılına gelindiğinde DİSK 100 bin üyeye ulaşmış, bütün ülkede işçiler ve öğrenciler arasında hareketlilik artmış ve sosyalist akımlar güçlenmişti (Güzel, 1996: 238).

Bu dönemde toplanan Milli Güvenlik Kurulu’nda ve Hükümet içinde bu gelişmeler bir “asayişsizlik” tanımlaması içinde tartışılmaktaydı. Bu asayişsizliğin faturası ise özgürlükçü 1961 Anayasasına kesilecek ve gündemde sürekli Anayasa’nın değişmesi gerektiği tartışmaları olacaktır. Bu konuda bir tedbir almak isteyen Demirel Hükümeti, sendikal örgütlenme ve grev hakkının kullanımını zorlaştırmak üzere, 274 sayılı *Sendikalar Kanunu* ve 275 sayılı *Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda* değişiklik yapmak istemiştir. Aslında bu değişikliğin hedefi, işbirliğine açık olmayan ve iktidarla ters düşen sendikaları zayıflatmak ve hatta kapatmaktır. Nitekim Erzurum’da toplanan Türk-İş kongresinde konuşan Çalışma Bakanı Turgut Tokar, yeni değişiklik tasarısı ile DİSK’in tasfiye edileceğini, DİSK varken genel grev hakkının tanınmasının mümkün olmayacağını söylemişti (Işıklı, 1990: 346).

Hükümet tarafından yapılan kanun değişikliğinin kedisine karşı çıkarıldığını savunan DİSK, İstanbul ve Kocaeli’ni kapsayan kitlesel işçi eylemleri ile tepkisini dile getirdi. Tarihe 15–16 Haziran olayları olarak geçen bu kitlesel işçi hareketleri olaylı geçmiş, hayatını kaybedenler olmuştur. Yasal değişikliğe karşı gerçekleşen bu büyük kitlesel eylemin önemli bir özelliği, birkaç kamu işletmesi hariç, tamamıyla özel sektör işçilerinin katılımıyla gerçekleşmiş olmasıdır. Olayların ardından 5090 işçi işten atılmış 21 DİSK yöneticisi tutuklanmıştır. İşyerlerindeki öncü işçilerin işten atılması, işçi sınıfının ve sendikacılık hareketinin 1968–1970 birikimine büyük bir darbe vurmuştur (Koç, 1992: 180-181).

Bu eylemin işçi ve sendikaları tarafından değil, komünistler tarafından planlandığı ve bir isyan olduğu gerekçesiyle derhal sıkıyönetim ilan edilmişti. Dönemin İçişleri Bakanı Haldun Menteşoğlu’nun sıkıyönetimin gerekçesini açıkladığı konuşmasında, DİSK’in “sınıf bilinci yaratarak vatani bölme” amacıyla oluştuğunu söylemesi (Aktaran Üskül ,1997:177), sınıf ayrımını reddeden tek parti rejiminin zihniyetinin bu dönemde de sürdüğünü göstermektedir. Olayların arkasındaki asıl tertipçiyi *Türkiye İşçi Partisi* olarak gösteren Hükümet, 1 ay için ilan edilen sıkıyönetimi, süre sonunda iki ay daha uzatacaktır (Üskül, 1997: 182).

Nihayet, 1960’ta seçilmiş bir hükümeti devirerek yönetimi ele alan Türk Silahlı Kuvvetleri, 12 Mart 1971’de bir muhtıra vermek suretiyle yeni bir müdahalede daha bulunmuştur. Muhtıra üzerine istifa eden hükümetin ardından 26 Mart’ta partiler üstü bir statüde yeni bir hükümet kurulmuş, kısa bir süre sonrada Hükümet, 11 ilde birden sıkıyönetim ilan etmiştir (Resmi Gazete, 27.4.1971, S:13820). Ardından 1961 Anayasası’nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere önemli kısıtlamalar getiren olağanüstü bir ara rejim dönemine girilmiştir.

Bu dönemde Anayasa, 1971 Muhtırasından 1974’e kadar, farklı zamanlarda çıkarılan dört yasayla kapsamlı bazı değişikliklere uğramıştır. Bu yasalardan 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Yasa, 1961 Anayasası’nın temel hakların özünü düzenleyen 11. maddesini değiştirerek yeni sınırlama ölçütleri getirmiştir. Bu ölçütlerden biri de “Milli Güvenlik” ölçütüdür. Ayrıca, 1971 değişiklikleri ile 1961 Anayasası’nın dernek kurma hakkını düzenleyen 29. maddesine ve sendika kurma hakkını düzenleyen 46. maddesine de “milli güvenlik” kavramı yeni bir sınırlandırma ölçütü olarak yerleştirilmiştir. 119. maddede yapılan değişiklikle memurların sendika üyesi olmaları yasaklanmıştır. Aynı Yasa, sıkıyönetim ilanını gerektiren halleri düzenleyen Anayasanın 124. maddesinin kapsamını da genişletmiştir. Bu değişiklikle, sıkıyönetim ilanını gerektiren nedenler arasına, “yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması” hali de eklenmiştir. Bu ucu açık sıkıyönetim nedenlerini takdir edecek makam ise yine 124. madde gereğince Bakanlar Kurulunun kendisidir.

Bunun yanında, 13.05.1971 tarih ve 1402 sayılı yeni bir Sıkıyönetim Kanunu kabul edilmiştir (Resmi Gazete, 15.05.1971,S:13837). Söz konusu kanun, sıkıyönetim ilan edilen yerlerde kolluk kuvvetlerine ait görev ve yetkilerin sıkıyönetim komutanlığına geçtiğini; sıkıyönetim komutanının, sıkıyönetim bölgesinde bir kısım temel hak ve özgürlüklerin kullanımını kısıtlayabileceğini ya da tamamen durdurabileceğini düzenlemektedir. Ayrıca 1402 sayılı Kanunun 11. maddesi gereğince Sıkıyönetim bölgelerinde Sıkıyönetim Askeri Mahkemeleri görev yapacaktır.

## 2.7 1982 De Facto Rejimi ve 1982 Anayasası

1977–1980 arasında Türkiye, önemli bir ekonomik krizin içine girmişti. Krizden çıkmak için şok tedavisi olarak 24 Ocak’ta işgücü piyasasını işçilerin aleyhine yeniden düzenleyecek kararlar alınmıştı. Tarihe 24 Ocak kararları olarak geçen bu kararlar, dönemin anayasası ve sosyal tepkiler yüzünden uygulanamamıştı. Ancak yaklaşık 9 ay sonra gelen askeri darbe bu kararları hayata geçirebilmişti. 12 Eylül 1980 tarihinde, *Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)*, bir darbeyle ülke yönetimine bir kez daha el koymuştu. Darbeye yönetime el koyanlar, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarından kurulu bir “*Milli Güvenlik Konseyi*”<sup>10</sup> oluşturmuşlardı.

<sup>10</sup> ABD’de önce başka bir amaçla kurulan ancak komünist blokla yaşanan soğuk savaşın etkisiyle görev alanını giderek iç güvenlik faaliyetlerine kaydıran bir kurumun da Milli Güvenlik Konseyi (National Security Council) adını taşıması dikkat çekicidir.



Yasamanın yanında, yürütme yetkilerini de üstlenen Milli Güvenlik Konseyi, toplum ve çalışma yaşamına dair önemli kararlar aldı. Bütün yurtta sıkıyönetim ilan edildi. Grev ve lokavtlar ertelendi, bazı sendikaların ve derneklerin faaliyetlerinin durduruldu ve paraları bloke edildi, grevdeki işçilere işbaşı yaptırıldı, toplu iş sözleşmesi yapılan işyerlerinde işçilere %70 oranında ve avans olarak ek ödeme yapılması kararlaştırıldı, yurtdışına çıkışlar yasaklandı (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2004: 24). Bu dönemde ortaya çıkan iş uyuşmazlıkları *Yüksek Hakem Kurulu*’na havale edilmiş, işçi ücretleri 4 yıl boyunca bu Kurul tarafından belirlenmiş ve kurul kararlarına uymak zorunlu kılınmıştı (Tanör, 1992: 35). 1980 askeri darbesi, sendikal örgütler arasında ise neredeyse sadece DİSK’i hedef almıştı (Güzel, 1996:257-258). Bunun sonucu olarak bu darbenin özel sektörde sendikal örgütlülüğü kalıcı biçimde harap ettiği ve bu yöndeki etkisinin günümüze kadar sürdüğü söylenebilir.

Milli Güvenlik Konseyi, Anayasanın kabulünden sonra da yasama faaliyetini sürdürmüştür. Anayasanın Geçici 8. maddesine dayanarak yürürlüğe koyduğu birçok yasa arasında 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2098 sayılı Dernekler Kanunu, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu konumuz bakımından önemli kanunlardandır.

Milli Güvenlik Konseyi’nin karar, yasa ve bildirimleri eliyle yürüyen 12 Eylül rejimi, kamu özgürlükleri ve temel haklar alanında kısıtlamalar oluşturmuştu. Özellikle sıkıyönetim komutanlıkları eliyle çalışma yaşamı yeniden düzenleniyordu. Toplantı ve gösteri yürüyüşleri izne bağlanmıştı. Dernek faaliyetlerine önemli kısıtlamalar getirilmişti. İşçi hakları ve özellikle sendikal faaliyetler askıya alınmış ve grev yasağı getirilmişti.

Bu olağanüstü dönemde askerler tarafından hazırlatılan *1982 Anayasası*, demokratik hak ve özgürlükleri geniş yorumlayan 1961 Anayasasına bir tepkinin ürünü olarak ortaya çıktı. Bu nedenle Anayasada kolektif hak ve özgürlüklere karşı duyulan tedirginlik, kolektif sosyal haklar (sendika, grev, toplu pazarlık) söz konusu olduğunda daha da ileri boyutlara ulaşmaktaydı. Nitekim Anayasa, grev, toplu pazarlık, sendika özgürlüğü gibi klasik özgürlükleri açık bir şekilde tanımaya rağmen, sendikaların kurulması ve faaliyetlerinin sınırlanması ölçütlerini genişletmişti. Artık bu faaliyetler, “devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü, milli egemenlik, Cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacıyla” sınırlandırılabilirdi. Sendikaların pek çok faaliyetine sınırlama getirebilecek yorumlara açık bir düzenleme şeklinin tercih edilmiş olması, uygulamada çeşitli sorunlar doğurmuştur. Çünkü, kamu düzeni, genel asayiş, genel sağlık, kamu yararı, milli güvenlik gibi kavramlar, çoğu zaman uygulayıcıların özne yorumlarına elverişli ve bu nedenle keyfi uygulamaları olanaklı kılacak, sınırları belirgin olmayan genel kavramlar olarak düzenlenmişti (Özveri, 1991: 63,93).

Bu belirsiz kavram ve sınırlamaların dışında sendikal hak ve özgürlüklerin mümkün olduğunca işyeri-içi talepleriyle sınırlı tutulmasına özel bir dikkat gösterilmiş, sendikalara, siyaset, siyasal işbirliği, ortak hareket yasakları başta olmak üzere pek çok yeni yasaklamalar getirilmişti. Bu yeni düzenleme ile çalışanların haklarını kendi mücadeleleri ve örgütleri ile elde etmeleri esasının yerine, Yüksek Hakem Kurulunun egemen olduğu bir merkezi dağıtım sistemi konmak istenmiştir.

1961 Anayasasıyla anayasal bir kimlik kazanmış bulunan “Milli Güvenlik Kurulu”nun yetkileri, 12 Eylül askeri darbesinden sonra Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği eliyle daha da artmıştır. Özellikle, 1982 Anayasası’na göre hazırlanan *Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği*, Türkiye’de günlük yaşamın her alanıyla ilgilenecek şekilde genişletilerek yeniden düzenlenmiştir. Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik kavramını geniş yorumlamış, bu yönetmeliğe dayanan Genel Sekreterlik ise, toplumu, her durumda, her türden psikolojik harekâta tabi tutarak, toplumsal, siyasal yaşamın hemen her alanına el atmıştır (Çelik, 2008:41-42). Bu bağlamda, Anayasal bir kurul olan Milli Güvenlik Kurulu’na ve bu Kurulun siyasal toplumsal düzlemdeki etkilerine değinmek gerekmektedir.

### **3. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI ve MİLLİ GÜVENLİK KURULU (MGK)**

#### **3.1 Türk Hukuk Mevzuatında Milli Güvenlik**

Türk hukuk mevzuatında milli güvenlik kavramı yukarıda yaptığımız tanımı dışında gerek Anayasa metinlerinde, gerekse kullanıldığı yasa metinlerinde, daha çok hak ve özgürlükleri sınırlama ölçüsü olarak kullanılmıştır. “Milli güvenlik” kavramı, uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilecek, çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açabilecek genel bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türk hukuk metinlerinde birçok yerde geçmesine karşın “milli güvenlik” kavramının net bir karşılığı yoktur. 30 Mayıs 1949 tarih ve 5399 sayılı *Milli Savunma Yüksek Kurulu Kanunu*’nda (Düstur, 3. Tertip C:30: 1077) ve 1962 tarih ve 129 sayılı *Milli Güvenlik Kurulu Kanunu* (Düstur, 5. Tertip C:2: 325–327) içerisinde milli güvenlik kavramına ilişkin bir tanım yoktur. Ancak, 17 Nisan 1963 tarih ve 6/1645 sayılı *Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği* 3(a) maddesinde bir tanım yapılmaktadır ve şöyledir:

“Milli Güvenlik: Dışardan ve içerden yapılacak her çeşit taarruzlara, bozguna teşebbüslere, tabi afetler ve büyük yangınlara azimle karşı koyabilmek. Devlet otoritesini muhafaza ve devam ettirmek ve bir savaştan galip çıkabilmek için, bütün milli kudret, gayret ve faaliyetlerin tam olarak kullanılmasıdır.”

9 Kasım 1983 tarih ve 2945 sayılı *Milli Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu*’nda yapılan tanım ise şöyledir:

**Millî Güvenlik;** Devletin anayasal düzeninin, millî varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanmasını, İfade eder (md.2/a)

Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu’nun 1969 tarihli bir kararındaki millî güvenlik tanımı ise “*yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı Devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması*” şeklinde olmuştur.<sup>11</sup>

2945 sayılı yasadan aktardığımız tanım, 2003 tarihinde yapılan değişiklikten (Resmî Gazete, 18.1.2002, S:24997) sonra da değişmemiş, aynı kalmıştır. 2003 tarihli yeni *MGK Genel Sekreterliği Yönetmeliği*’nde yapılan tanım da yasadaki tanımın aynısı olmuştur. Oysa aynı tarihlerde Türkiye’de AB uyum yasaları olarak adlandırılan ve köklü demokratikleştirme reformları olarak takdim edilen bir kanunlaştırma hareketi yaşanmıştı. Bu çerçevede MGK Kanununun değiştirilmesine ve yeni bir MGK Genel Sekreterliği Yönetmeliğinin çıkartılmasına rağmen millî güvenlik kavramına ve millî güvenlik siyasetinin nüfuz ettiği çok değişik ve çeşitli alan ve konulardaki mevzuata dokunulmamış olması açıklamaya muhtaçtır (Gemalmaz ve Gemalmaz, t.y: 247). Bu yaklaşımın nedeni olarak, söz konusu kavramın günün ihtiyaçlarına ve tehdit değerlendirmelerine göre yeniden üretimini mümkün kılma arzusundan kaynaklanabileceğini akla getirmektedir. Nitekim kendi yasasındaki tanımda yer alan, bu kavramın “siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün alanları kapsadığına” dair ifade, rejime, millî güvenlik algısını oluştururken geniş bir alan sağlamaktadır.

3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı değişikliğe kadar, “1982 Anayasası’nın 13. maddesinde de “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” başlığı altında aynı sınırlama ölçütü mevcuttu. Halen, 1982 Anayasası’nın birçok maddesinin yanında sendika hakkını düzenleyen 51. maddesi içerisinde “millî güvenlik”, bir sınırlandırma ölçütü olarak varlığını sürdürmektedir. Bu ölçüt, anayasa dışında, yürürlükte olan bazı kanunlarda da doğrudan veya dolaylı olarak yer almaktadır:

### **3.2 Millî Güvenlik Rejiminin Kurumsallaşması: Millî Güvenlik Kurulu (MGK)**

Millî Güvenlik kavramının 1960 hükümet darbesi sonrasında ve o ana kadar kullanılmakta olan Millî Savunma kavramının yerine anayasa ve yasalara girmiş olduğuna daha önce işaret etmiştik. Gerçekten de, darbeyi yapan askerler 1961 Anayasası için verdikleri ilk öneri metninde “Millî Savunma Yüksek Kurulu” olarak geçen organ, 1961 Anayasası’nda “Millî Güvenlik Kurulu” adıyla ve farklı bir

<sup>11</sup> Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 19.09.1969, Esas:1967/711 ve Karar:1969/652.

içerikle yer almıştır. Bu kurul daha önce Yüksek Müdafaa Meclisi (1933) adıyla kurulmuştu ve görevi, milli seferberlik bakımından Bakanlıklara ayrılacak görevleri tespit etmek ve gerekli esasları kararlaştırmak olarak saptanmıştı. 1949’da Milli Savunma Yüksek Kurulu adını almış, II. Dünya Savaşı tecrübesiyle önem kazanan “topyekûn milli savunma” görevini yerine getirmek üzere yeniden yapılandırılmıştı. 1961 Anayasası’yla kurulan Milli Güvenlik Kurulunun görevi ise “Milli Güvenlik” kavramıyla ilişkilendirilmişti. Böylelikle çok uzun yıllar kullanılagelen “müdafaa” veya “savunma” kavramı, “Milli Güvenlik” kavramıyla yer değiştirmiştir. Bu önemsiz görünen ad değişikliğinin önemi ileriki yıllarda kendini gösterecek ve bu kavram pek çok yasaklayıcı düzenlemenin gerekçesi olacak ve işçi hareketinin gelişimi ve sendikal faaliyetler üzerinde olumsuz etkilerde bulunacaktı. Öncelikle bu değişikliğin nasıl olduğuna bakmak faydalı olacaktır.

II. Dünya savaşı sırasında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) silahlı kuvvetlerinin çeşitli kademeleri ile Amerikan siyasi makamları arasında yaşanan uyumsuzluk ve koordinasyon eksikliğini gidermek üzere bu ülkede bir Milli Güvenlik Konseyi kurulmuştu. Savaşın bitmesinin ardından komünist blokla yaşanan soğuk savaşın etkisiyle Konsey, görev alanını giderek iç güvenlik faaliyetlerine kaydırmıştı. Nitekim 1950 yılında “İç Güvenlik Yasası” ve 1954’te “Komünist Kontrol Yasası”nın yürürlüğe girmesi soğuk savaşın etkisini ve iç güvenlik kaygısının açıkça göstermektedir. Arkasından ABD, 1960’lı yıllarda bir “Milli Güvenlik Doktrini” geliştirerek yeni bir milli güvenlik algısına geçtiğini göstermişti. Türkiye’de bu algılamadan etkilenecek ve kurumlarını bu bağlam içinde yeniden yapılandıracaktır. Daha önce faaliyet gösteren “Yüksek Müdafaa Meclisi” ve “Milli Savunma Yüksek Kurulu” teşkilatlarındaki “müdafaa” ve “savunma” vurgulu ismin, ABD’deki Milli Güvenlik Konseyi’ne benzer biçimde “güvenlik” olarak değiştirilerek “Milli Güvenlik Kurulu”na dönüşmesi, bu iç güvenlik konseptinden etkilendiğine işaret sayılabilir.<sup>12</sup>

1961 Anayasasıyla anayasal bir kurum haline sokulan Milli Güvenlik Kurulu, Menderes Hükümetinin iç politikada yaptıklarından rahatsız olan ve bu nedenle hükümet darbesi yapan askeri bürokrasinin ve aynı rahatsızlıkları hissetmiş bulunan üniversite çevresinin, böylesi bir durumun bir daha yaşanmaması için Hükümet üzerinde bir gözetim cihazı oluşturma arayışının ürünüdür. MGK, rejimi, siyasetin dalgalı yapısından korumak ve yaşatmak üzere, rejimin güvencesi kabul edilen askerlerin de içinde yer alacağı “Atatürkçü bir blok” (Tunaya, 1970: 2) olarak tasarlanmıştı. 1961 Anayasası, bu düzenlemeyle devlet iktidarının ve egemenliğinin kullanılmasını çeşitli organ ve kurumlar arasında dağıtarak, bunlar arasında karşılıklı

<sup>12</sup> Nitekim 129 sayılı MGK Kanun tasarısının “Gereğe”sinde yazılı olan “Tasarının hazırlanmasında II. Dünya Harbinden sonra ileri memleketlerin benzeri teşkilatları üzerinde yaptıkları revizyonların dikkate alındığı” ifadesi bu görüşü doğrulamaktadır. Bkz. **Millî Meclisi Tutanak Dergisi**, C: 8, 1962, s.209.

fren dengeleri oluşturmuştur. Böylelikle kuvvetler ayrılığı prensibi çerçevesinde MGK, genel oyla iktidar olmuş bir hükümetin “her şeyi yaparım” anlayışına karşı bir baraj görevi görecektir.

Milli Güvenlik Kurulu’nun konumuzla olan ilgisi, 1961 Anayasası’nın 111. maddesinde kendisine yüklenen görevde saklıdır. Bu görev şöyle ifade edilmiştir: “Milli Güvenlik Kurulu, Milli Güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve koordinasyon sağlanmasında yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir”. Daha çok bir danışma organı olarak tasarlanmış olan kurul giderek yetkisini ve görev alanını genişletmiştir. Nitekim 1982 Anayasasının 118. maddesinde, Millî Güvenlik Kurulu, devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili olarak tavsiye kararları almak ve görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirmekle yetkilendirilmiştir. Buradaki en önemli değişiklik, MGK’nın, ülkenin millî güvenlik siyasetini belirlemek yetkisiyle donatılmış olmasıdır. Gerçekten, devletin millî güvenlik siyaseti, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nce ilgili bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile birlikte koordineli olarak hazırlanan ve birinci derecede gizli tutulması gereken bir belgedir. Belge, MGK’nın incelemesi ve değerlendirmesinin ardından Bakanlar kuruluna tavsiye edilir. Bakanlar Kurulu onayladığı takdirde taslak belge ‘Milli Güvenlik Siyaset Belgesi’ ismini alır ve yürürlüğe girer. Bu belge değişen konjonktüre ve yeni tehdit değerlendirmelerine uygun olarak sürekli güncellenmektedir. Giderek devletin birçok kurum ve kuruluşu yanında yürütme gücünün de bu belirlenen Milli Güvenlik Siyaseti Belgesine uygun hareket etme yükümlülüğü, MGK’yı sistem içinde etkili kılacaktır. Böylelikle “Milli Güvenlik” kavramı, yürütmenin yetkilerini sınırlandıran kilit sözcük durumuna gelmiştir.

Her ne kadar 1982 Anayasası’nın 118. maddesinde, Milli Güvenlik Kurulu’nun alacağı kararların hükümetleri bağlamayacağı öngörülmüşse de, yukarıda verdiğimiz 2945 sayılı yasadaki “millî güvenlik” tanımı, Bakanlar Kurulu’nu, bu tanım içerisine giren bütün kararların alınmasında Milli Güvenlik Kurulu’na bağımlı hale getirmiştir. Çünkü Bakanlar Kurulu bu kararları alırken, Milli Güvenlik Kurulu’nun daha önce belirlemiş olduğu Milli Güvenlik algılaması dâhilinde hareket etmek zorundadır. Aynı yasada yer alan ve yukarıda verdiğimiz “millî güvenlik” kavramına yüklenen anlamın genişliği göz önünde bulundurulduğunda bu bağlanmanın mahiyeti daha açık ortaya çıkmaktadır.

Hâlihazırda, 30.08.2003 tarihinde MGK yasasında yapılan değişiklikle, Milli Güvenlik Kurulu’nun alacağı millî güvenlik siyasetinin tespiti ve uygulanması kararlarının Bakanlar Kurulu için tavsiye niteliğinde olduğu belirtilerek kararlardaki yaptırım gücü azaltılmıştır. Fakat bu azaltma yeterli değildir. Üstelik Milli Güvenlik Siyasetinin etkisi sadece Bakanlar Kurulu üzerinde görülmemektedir; Bakanlık teşkilatları ve daha alt derecedeki devlet organları da millî güvenlik siyasetine uygun davranma yükümlülüğü altındadır. Nitekim bütün bakanların olduğu gibi, kendi kuruluş kanununa göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı da bakanlık

hizmetlerini milli güvenlik siyasetine uygun olarak yerine getirmek ödeviyle yükümlüdür.<sup>13</sup>

Bütün bu mevzuata baktığımızda, Türkiye’de hiçbir devlet kurumunun/teşkilatının milli güvenlik siyasetinin belirlediği alanlar dışında politika üretmeyeceği ve uygulayamayacağı ortaya çıkmaktadır. 12 Eylül hukukunun bir ürünü olan bu yapı bütün mevzuata sinmiştir. Fakat daha çarpıcı olan şey, aradan geçen bunca zamana rağmen sivil denilen hükümetler tarafından çıkarılan yeni mevzuatta da ‘milli güvenlik siyaseti’ kavramına yer verilmesi olgusudur. Türkiye’nin AB ile ilişkileri bağlamında gelişen ve 2003 yılında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde bu durumu değiştirmemiştir (Gemalmaz ve Gemalmaz, t.y: 247).

Bütün bu gelişmeler, "milli güvenlik" kavramına yüklenen anlam ve buna bitişik alanların sınırlarının olabildiğince geniş yorumlanıyor olmasıyla ilişkilidir. Gerçekten de örneğin Milli Güvenlik Kurulu, siyasi, sosyal, kültürel, ekonomik ve dış politika alanlarına giren her konuyla ilgili görünmektedir. Bütün bu tespitlerden görüleceği gibi, Türkiye’de “milli güvenlik” kavramı geniş yorumlanmakta, bu doğrultuda MGK yasama ve yürütmenin alanına giren pek çok konuda sürece müdahil olmaktadır. Bu bağlamda, örneğin MGK, Meclisin yetkisine giren mevzuat üretimine ilişkin önerilerde bulunmakta, bir asayiş sorunu olarak algılanması mümkün olan öğrenci olaylarını “milli güvenlik” kapsamında değerlendirerek gündemine almaktadır. Hatta, “milli güvenlik” kavramıyla hiç ilgisi olmayan konuları dahi gündemine alabilmekte ve bu konularda Bakanlar Kuruluna tavsiye kararları verebilmektedir. Bu olağandışı genişlikteki konulara yönelik ilgisi ve yetkisi, parlamenter rejim içerisinde Milli Güvenlik Kurulunu adeta “gölge Bakanlar Kurulu” konumuna sokmuştur. Her ne kadar Bakanlar Kuruluna yardımcı bir organ olarak tasarlanmış bulunsa da, uygulamada yaptırım gücünün fazlalığına bakarak bunu söylemek mümkün görünmektedir. Ancak bütün bunların yanında MGK’nın yasadışı davrandığını söylemek güç görünmektedir. Kurulun ayrılmaz ve en önemli parçası olan Genel Sekreterlik’e tanınan yetkilere baktığımızda bu durum açıkça kendini göstermektedir. Nitekim 1961 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönemde çıkarılmış olan 17 Nisan 1963 tarih ve 6/1645 sayılı bir Yönetmeliğin 22. maddesinin -f- fıkrasına göre, MGK Genel Sekreterliği, Hükümet otoritesinin muhafaza ve devamı için her türlü politikaları yapmak ve mevzuatı tamamlamakla görevlidir. Sadece bu hüküm bile MGK’yı salt bir danışma organı olmaktan çıkarmaktadır (Bilgen 1976: 58). Nitekim aynı maddenin -e- fıkrası da MGK’ya, Milli güvenlik politikasına değinen mevzuatla yakından ilgilenmek, gerektiğinde yenilerinin çıkarılmasını, geliştirilmesini, düzeltilmesini ve değiştirilmesini sağlamak yetkisini vermiştir. 10 Şubat 1984 tarih ve 84/7706 sayılı gizli yönetmeliğinde ise bu yetkileri daha fazla artmıştır. Sonuç olarak Genel Sekreterlik aracılığıyla Milli

---

<sup>13</sup> 09.01.1985 tarih ve 3146 sayılı **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun** (md.5).

Güvenlik Siyasetini belirleyen MGK, ekonomik ve sosyal alanı düzenlemekte, gerekli gördüğü tedbirlerin kalkınma planlarında yer almasında ve bütçenin buna uygun şekilde düzenlenmesinde etkili olmaktadır.

#### 4. “Milli Güvenlik” Versus Sendikal Faaliyetler

Yasalarda tanımlı olmayan son derece muğlak ve bu nedenle keyfi uygulamaların önünü açan bir sınırlandırma ölçütü olarak Milli Güvenlik kavramının işçi hareketi ve sendikal faaliyetler üzerindeki etkisi olumsuz olmuştur. Örneğin, grev gibi temel bir sendikal faaliyet, Milli Güvenlik gerekçesi ile sınırlandırılmış veya ertelenebilmiştir. Bu durum, sendikaların, üyelerinin haklarını aramada kullanabilecekleri en etkili silahlarını etkin kullanamamalarına yol açmıştır. Grev silahını kullanamayan sendikalar süreç içerisinde etkisizleşmiş ve zayıflamışlardır. Bu etkisi nedeniyle milli güvenlik gerekçesiyle yapılan grev ertelenmeleri üzerinde durmak gerekir.

İlgili bölümde değindiğimiz gibi, 1961 Anayasası yasal olarak tüm ücretlilere sendika hakkıyla birlikte, toplu sözleşme ve grev hakkı gibi kolektif hak ve özgürlüklerin tanındığı bir anayasa olmuştur. Buna karşın 1963 yılında kabul edilen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasında grev hakkına birçok kısıtlama getirilmişti. Yasa, Bakanlar Kuruluna “milli güvenlik”e aykırılık iddiasıyla grevleri önce 30 gün süreyle erteleme, daha sonra bu erteleme süresini 60 gün uzatma yetkisi tanımıştır. Toplam olarak 90 gün bir greve engel olabilmeye yetkisine sahip olan Hükümet, bu yetkisini kullanmaktan geri durmamıştır.

Ayrıca yine 275 sayılı yasaya göre sıkıyönetim dönemlerinde grev hakkının kullanımı sıkıyönetim komutanlıklarının iznine bağlandığına değinmiştik. Ancak, Hükümete tanınan grev erteleme yetkisinin, bazı durumlarda hukuka aykırı bir şekilde, sıkıyönetim komutanlıklarınca da kullanıldığı görülmüştür. Üstelik, sıkıyönetim komutanlarının sendikal faaliyetlere olan müdahalesi, grev ile sınırlı kalmamıştır. Uygulamada, toplu sözleşme çalışmalarına müdahaleden, sıkıyönetim komutanlıklarına ait binalarda yapılan pazarlıklara, başlayan bir grevin durdurulmasından grevin yasaklanmasına veya izne bağlanmasına kadar pek çok sendikal faaliyete müdahale ettikleri görülmüştür. Bu yetki gaspına sıkıyönetim komutanının bağlı olduğu Başbakanların sessiz kalması, sivil yönetimlerin bu konudaki tutumunu gözler önüne sermektedir (Üskül, 1996: 237; Şafak, 2008: 51).

1980 darbesinden sonra çıkarılan 2822 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu”nda “milli güvenlik” kavramı, işçilerin en temel anayasal haklarından biri olan grev yapma hakkını sınırlama ölçütü olarak kullanılmıştır. Yasanın 33. maddesinde, “Karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir grev veya lokavtın milli güvenliği bozucu nitelikte” olması halinde, Bakanlar Kurulu’na bu grev ve lokavt 60 gün süre ile erteleme yetkisi vermektedir. Madde metninde, erteleme süresinin bitiminde, sendikaların grev hakkını kullanıp kullanmayacağına ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır. Ancak hem 1982 Anayasası (md.54) hem de

sözü geçen kanunun 34. maddesi, grevin yasaklanması ya da ertelenmesi durumlarında, uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulunca çözümleneceğini düzenlemiştir. Başka bir ifade ile uyuşmazlık tarafların iradesi dışında zorunlu tahkim yoluyla çözüme kavuşturulacaktır. Bu durumda sadece ertelemeyle belli bir süre için geciktirilmiş olan grev hakkı devletin idari tasarrufu ile yok edilmiş olmaktadır. 275 sayılı yasadan farklı olarak, 2822 sayılı yasanın, hükümete tanımış olduğu erteleme şeklindeki greve müdahalesinin, çoğu zaman yasağa dönüştüğü söylenebilir (Topalhan, 2003:12). Ayrıca 2822 sayılı Kanun, Olağanüstü Hal ilan edilmiş bir bölgede grev ve lokavtın ertelenmesine karşı açılacak iptal davasında, mahkemenin yürütmeyi durdurma kararı veremeyeceğini de hükme bağlamıştır.

Grevler, MGK toplantılarına da konu olmuştur. MGK, milli güvenlik gerekçesiyle grev ertelenmelerini Hükümete tavsiye etmiştir. Örneğin, Kuzey Irak sorununun görüşüldüğü 28 Eylül 1995 tarihli MGK toplantısında, kamuda yaygın bir biçimde sürdürülen grevler de ele alınmış ve “ülkenin güvenliğini tehdit ettiği” gerekçesiyle ertelenmesi Hükümete tavsiye edilmişti.<sup>14</sup>

Ancak gerek 275 gerekse 2822 sayılı yasa dönemlerinde grevlerle “milli güvenlik” arasında ilişki kurmakta siviller askerlerden aşağı kalmayacaktır. Nitekim, 1963 tarih ve 275 sayılı yasanın yürürlükte kaldığı 17 yıllık süreyi incelediğimizde, Hükümetlerin toplam 252 adet erteleme kararnameyi yayınladıklarını görüyoruz. Bu kararnamelerin 157 adeti grev kararlarını 30’ar günlük süreyle erteleyen kararnameler, 93 adeti ise erteleme süresinin 60 gün daha uzatılması kararını içeren kararnamelerdir. Gerekçe gösterilerek ertelenen 251 kararnamenin 153’ü “milli güvenlik”, 43’ü “memleket sağlığı”, 55’i ise hem “milli güvenlik” hem de “memleket sağlığı” gerekçesine dayandırılmıştır. Başka bir ifade ile 251 erteleme kararnamesinin %61’inde milli güvenlik, %22’sinde ise hem milli güvenlik hem de memleket sağlığı gerekçe gösterilmiştir (Topalhan, 2003: 14)

1983 tarihli 2822 sayılı yasaya dayanarak, 1983–2007 arasındaki süreçte ise, Hükümetler, 27 grev erteleme kararnamesi yayımlamıştır. Bu kararnamelerin 20’sinde grev erteleme gerekçesi olarak milli güvenlik kriteri kullanılmıştır. 1983-2007 arasındaki kararnamelerden etkilenen işyeri ve işletme sayısının 500’ün üzerinde ve yaklaşık 300 bin işçiyi kapsamaktadır. Bu veriler ışığında konuya bakıldığında, milli güvenlik gerekçeli grev erteleme kararlarının, işçi hareketine ve sendikalara olan etkisinin ne kadar büyük olduğunu görmek mümkündür (Aziz Çelik, 2008: 109).

Şunu da belirtmek gerekir ki 2000 yılından bu yana Türkiye’nin önde gelen (sanayici) gruplarına ait fabrikalarda gerçekleştirilen dokuz büyük grevin sekizinin, Hükümet tarafından “milli güvenlik” kriteri kullanılarak keyfi olarak ertelendiği gözlenmiştir (Çelik 2005, 2007). Nitekim yargısal denetim sonucunda, erteleme kararlarının çoğunun yürütmesinin durdurulması veya iptal edilmesi gerçeği, bu

<sup>14</sup> “MGK İstedi Anlaşma Ufukta” **Özgür Yaşam Dergisi**, 7-13 Ekim 1995, S:1, s.28-30.



keyfiligi doğrulamaktadır.<sup>15</sup> Örneğin 14 Şubat 2004 Kristal-İş grevi, hükümetin 8 Aralık 2003 tarihli erteleme kararının, Danıştay tarafından yürütmesinin durdurulması üzerine yeniden başlamış ve fakat hükümet, bu defa “milli güvenlik” gerekçesi yanına “genel sağlık” gerekçesini de ekleyerek söz konusu grevi yeniden ertelemiştir. Danıştay, “ertelenen grevin yasada öngörülen anlamda milli güvenliği ve genel sağlığı bozucu nitelikte olmadığına” karar vererek bir Bakanlar Kurulu Kararını iptal etmiştir. Danıştay, verdiği iptal kararında grev ve milli güvenlik ilişkisini şöyle kurmuştur: “(..) bir grevin milli güvenliği bozucu nitelikte görülebilmesi için de, ülke ve devletin özel savunma ve güvenlik altına alınmasını zorunlu kılacak ciddi tehlikelerin ortaya çıkması gerekmektedir”.<sup>16</sup>

Uygulamada Hükümet, milli güvenlik açısından ertelemeyi düşündüğü grevler için, MGK Genel Sekreterliği’nden görüş alma yoluna gitmektedir. MGK Genel Sekreterliği’nin milli güvenlik açısından vermiş olduğu “grev ertelenebilir” raporlarında öne sürdüğü gerekçelerden bir örnek vermekte yarar umuyoruz. Örneğin lastik sektöründe yapılan bir grev için Sekreterliğin erteleme gerekçesi: “Yapılan inceleme ve değerlendirmeler sonucunda;(..) ülke lastik üretiminin çok büyük bir bölümünün bu işyerlerinde üretilmesi nedeniyle başta TSK olmak üzere ulaştırma ve iş makinelerinin kullanıldığı tüm sektörlerin lastik ihtiyaçlarının olumsuz yönde etkileneceğine ilave olarak; grev kararının yaşanılan ekonomik darboğaz nedeniyle otomotiv sanayinde de doğal olarak bir krize ve ekonomik dengelerin bozulmasına neden olabileceği ve ayrıca Ortadoğu’da yaşanılan sıcak gelişmeler nedeniyle hassas bir dönemden geçmekte olan ülkemizde genel hayatı ve dolayısıyla milli güvenliğimizi bozucu bir etkisinin olacağı” biçiminde belirtilmiştir.<sup>17</sup>

Ancak Genel Sekreterliğin milli güvenlik açısından sakıncalı görmediği<sup>18</sup> grevlerin de Hükümetçe ertelenmesi, ertelemedeki temel motifin “milli güvenlik” olmadığı, aslında de-facto döneme egemen olan zihniyetin, sivil Hükümetlerce

<sup>15</sup> Ertelenen grevlerin hiçbirinin ülkenin milli güvenliğiyle ilgisi olmadığı yargı kararlarıyla saptanmıştır. Nitekim bu fabrikalarda üretilen çay bardağı, içki şişesi ve otomobil lastiğinin Türkiye'nin milli güvenliğini nasıl tehdit ettiğini açıklamak güçtür. Sözü geçen bu dokuz grevin ortak özelliği, yaptırım gücü yüksek/etkili grevler olmaları ve Türkiye'nin önde gelen (sanayici) gruplarına ait olmalarıdır. Görülmektedir ki, kurulu düzeni ve büyük sermaye çevrelerini sarsmayacak "sıradan grevlere" izin verilmektedir. Hatta uzun süren bu "sıradan grevler" yoluyla işçilerin ve sendikaların burunlarının sürülmesi bile sağlanmaktadır. Nitekim da bunu gösteriyor. Dolayısıyla grev erteleme kararlarının hemen tümünde hükümet yetkisini kötüye kullanmakta işverenlerin "rekabet gücünü" korumak için, milli güvenlik gerekçesini kullanmaktadır (Çelik 2005).

<sup>16</sup> Danıştay Onuncu Dairesi, Esas No: 2004/2197 Karar No: 2006/3982.

<sup>17</sup> MGK Genel Sekreterliğince hazırlanmış 26.02.2003 tarih ve 7010-17-03 sayılı Belge. (Belge, Kristal-İş Sendikası Eğitim Uzmanı Aziz Çelik'ten temin edilmiştir).

<sup>18</sup> MGK Genel Sekreterliğince hazırlanmış 25.07.2003 tarih ve 7010-39-03 sayılı Belge. (Belge, Kristal-İş Sendikası Eğitim Uzmanı Aziz Çelik'ten temin edilmiştir).

(ve son olarak bu erteleme kararlarını imzalayan ‘sivil’ Cumhurbaşkanınca) sürdürüldüğünü göstermektedir. Hükümetin “milli güvenlik” kavramını yorumlama anlayışını örneklemek açısından, bir grev erteleme davasında, Hükümetin sunduğu savunmanın özetini vermek uygun olacaktır. Bir şişe-cam sektöründe uygulanan grevin, Bakanlar Kurulunca erteleme kararı verilmesi üzerine sendikanın açtığı iptal davasına verilen savunmada, Hükümet: “(grevin) ihracat gelirlerinde önemli azalmaya neden olacağı, bu durumun ise milli ekonomiye zarar vereceği, günümüzde "milli güvenlik" kavramının güçlü bir ekonomiyi gerektirdiği ve kapsadığı, milli ekonomiye zarar verecek her girişiminin ise milli güvenliğe zarar verdiği”ni ileri sürmüştür.<sup>19</sup>

Muğlak bir ifade olan milli güvenlik kriterinin kullanılmasındaki keyfilik ve sıklık, işçi hareketinin gelişiminde ve sendikal faaliyetlerin yürütülmesinde büyük bir engel teşkil etmektedir.

## SONUÇ

Türkiye’de rejimin ‘mili güvenlik’ algısı Türk mevzuatında oldukça geniş ve yaygın ölçekte yer bulmuş ve çalışma ilişkileri alanını derinden etkilemiştir. İç ve dış tehdit algılamasından kaynaklı milli güvenlik kaygısına dayanarak, yaklaşık 125 yıl gibi uzun bir döneme yayılan olağanüstü rejim uygulamaları ve askeri darbeler, siyasal iktidarların bu durumu normal algılamalarına neden olmuştur. Yakın döneme kadar, karşılaşılan problemleri olağan dönemin hukuku içinde değil de, Sıkıyönetim veya Olağanüstü Hal tercihiyle çözmeye çalışmaları bu algının bir sonucudur. İçinde bulunulan olağanüstü şartlar ve bunlara getirilen yasal ve kurumsal çözümler, devlet aygıtını ve bürokrasiyi olduğu gibi işçi hareketlerini de biçimlendirecektir. Türkiye Cumhuriyeti’nin yanı sıra Osmanlı İmparatorluğu’ndaki işçi hareketleri de göz önünde bulundurulduğunda işçi hareketinin geçmişinin uzun olmadığını söylemek mümkündür. Daha öncesinde işçi örgütlerinden bahsetmek mümkün görünse de Türkiye’de modern anlamda sendikalar yasal olarak 1947 yılında tanınmıştır. Yine de Osmanlı’da bilinen ilk işçi örgütünün 1861 yılında kurulduğu göz önünde bulundurulursa, örgütlenme öyküsünün 148 yıllık olduğu hesap edilebilir. 1877 yılından 2002 yılına kadar, ülkenin tam 125 yıl boyunca Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal uygulaması altında yaşaması, 148 yıllık işçi ve sendikal hareketin gelişebilmesi için gerekli özgür ve demokratik ortamın oluşmasını engellemiştir.

Sıkıyönetim rejiminde anayasal hak ve hürriyetlerin birçoğu ve gerektiğinde tümü kısıtlanabilmekte ve hatta tamamen durdurulabilmektedir. Bu haliyle sıkıyönetim enstrümanı, çoğu kez işçi hareketi üzerinde açık bir baskı aracına dönüşmüş ve işçi haklarının karşısında yer almıştır. Siyasal iktidarlar, normal koşullarda yapmakta güçlük çekecekleri uygulamaları bu enstrümanın arkasına

---

<sup>19</sup> Danıştay Onuncu Dairesi, Esas No: 2004/2197 Karar No: 2006/3982.

saklanarak yapabilmişler, sıkıyönetimin ilan edilmiş gerekçesi dışına rahatlıkla çıkabilen askeri idarenin yasadışı uygulamalarına, sendikaların gösteri ve faaliyetlerinin engellenmesine veya sınırlanmasına göz yummuşlardır. Bu bakımdan, bir sıkıyönetim kararı, milli güvenlik gerekçesi ile yapılan işlemlerin bütün etki ve sonuçlarını fazlasıyla doğurmaktadır (Duran, 1970:172).

Üstelik bu uygulamaların yetersiz kaldığı zamanlarda da Türkiye, 1960, 1971 ve 1980 askeri müdahalelerine maruz kalmıştır. Bütün bu olağanüstü uygulamalar ve müdahaleler rejimin ‘milli güvenlik’ algısının bir eseridir. Türkiye’de komünizmi bir tehdit olarak algılayan rejim, işçi hareketleri ve sendikal faaliyetlerden ürkmüş ve bunları milli güvenliğe aykırı görmüştür. İşçi hareketlerini denetim altına alabilmek için kendi kontrolünde bir sendikal faaliyet ortamı yaratan rejim, bu yolla işçilerin bir sınıf bilincine ulaşmalarının önüne geçmek istemiştir. Sosyalist hareketlerin ve partilerin de üzerine şiddetle giden milli güvenlik rejimi, böylelikle işçi ve sendikaların öncüsü/rehberi/destekçisi olacak unsurları sistemin dışına itmiştir. Sosyalist partilerin vereceği entelektüel katkılardan mahrum bırakılan sendikal hareket sağa sola savrulmuş, siyaset üretememiş, strateji geliştirememiştir. Bu nedenle rejime hakim olan milli güvenlik algısını, demokratikleşme süreci içerisinde değerlendirdiğimizde haklar ve özgürlükler alanında yaşanması muhtemel olumlu değişimlerin önünde bir engel olarak durduğunu açıkça belirtmek gerekir.

Gerçekte Türk işçi hareketinin şimdiki sorunlarının sorumluluğunu bir başına askeri darbe mevzuatına ve onu üreten ‘de- facto rejim’ organlarına atmanın yeterli bir tespit olmayacağı ortadadır. Buradaki asıl sorun, normal rejimler sırasında sivil siyasetçilerin de en az, de- facto rejim dönemine egemen olan yaklaşım ve zihniyetle hareket ettikleri gerçeğidir. Bu uygulamalar ünlü edebiyatçı Aziz Nesin tarafından “sivil sıkıyönetim” şeklinde kavramlaştırılmıştır. Nitekim Milli Güvenlik gerekçesi ile hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabilmesine olanak veren anayasal ve yasal düzenlemelerin sivil yönetimler döneminde de korunması, anti-demokratik yapının içselleştiğini göstermektedir. Bugün iktidarda olan AKP Hükümetinin 2007 yılında hazırladığı Anayasa taslağında, sendika kurma, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının sınırlanma ölçütü olarak, pek çok ölçüt yanında, yine “milli güvenlik” kavramına yer vermesi, “sivil sıkıyönetim” anlayışının günümüze kadar uzandığının kanıtı sayılmalıdır.

Ayrıca, Cumhuriyetin biricik ülkesi olan “sınıfsız, imtiyazsız, kaynaşmış” bir toplum olma ülkesi, toplumun giderek ayrışan çıkarlarını ve düşüncelerini demokratik kurumlar ve mekanizmalar yoluyla ifade ederek sorunlara çözüm bulma geleneğinin oluşmasına engel oluşturmuştur. “Türkiye’de birbirinde çok farklı çıkarlar izleyen ve bu yüzden birbiriyle mücadele eden sınıflar” olmadığı görüşüne 1923 ve 1927 tüzüklerinde yer veren CHP, 1931 programına da “Türkiye Cumhuriyeti halkı, ayrı ayrı sınıflardan oluşmuş değildir” görüşünü eklemiştir. Bu durum, bütün toplumsal hareketleri olduğu gibi işçi hareketini ve dolayısıyla sendikal hareketin gelişimini de olumsuz etkilemiştir. Nitekim bu anlayış CHP’yi, “sınıfsız, imtiyazsız, kaynaşmış” bir toplumda sendikaların gereksiz olduğu düşüncesine ulaştırmıştır.

Bunun bir yansıması olarak CHP, 1935 programında, iş uyuşmazlıklarının “devletin kuracağı uzlaştırma kurumlarının yargıçlığı ile kotarılması” ve “grev ve lokavtın yasak” olması görüşünü benimsemiştir. Nihayet 1938’de kabul edilen Dernekler Kanunu’yla sınıf esasına dayanan cemiyetlerin kurulması yasaklanarak fiili durum yasal bir temele oturtulmuştur. “Sınıfsız, imtiyazsız, kaynaşmış” toplum modeli, uygulanan sıkıyönetimler eşliğinde var edilmeye çalışılmıştır.

Bu bağlamda devletin sendikalara yönelik tutumu için, dönemler itibariyle farklılık göstermiş olsa da, genellikle müdahaleci, yasaklayıcı ve dışlayıcı olduğu söylenebilir. Ancak Türkiye’de hemen bütün iktidarlar döneminde işçilerin kolektif olarak kullandıkları haklara ve özgürlüklere hep kuşku ile yaklaşılması, her örgütlenme içinde devlete karşı olan bir şey aranması, kendi iç dinamikleri ile şekillenen bir sendikacılık hareketinin oluşmasına engel olmuştur. Özellikle askeri darbe ve sıkıyönetim dönemlerinde öncü işçilerin tutuklanması, işten çıkarılması ve çeşitli baskılara maruz kalması sendikal hareketin iç dinamiklerini harekete geçirecek öncü kadro birikimini zayıflatmıştır. Devlet dönemin ekonomik düzen ve kalkınma arayışları içinde ve dönemin özelliklerine ve gereklerine bağlı olarak, zaman zaman sendikaları yok saymış, zaman zaman da onlarla işbirliği yapmak yoluyla sorunları aşma yoluna gitmiştir. İşbirliğine açık sendikalar desteklenirken, işbirliğine kapalı olan sendikalar, “komünizm yandaşı” suçlaması ile bazı düzenlemeler veya yaptırımlar yoluyla zayıflatılmış veya işbirliğine zorlanmıştır. Hatta sadece işbirliği yapan sendikaların yaşama olanağı elde ettiği durumlara da rastlanmıştır. Örneğin bu işbirliğine yanaşmayan DİSK hedef alınmış, 1980 askeri darbesi bu sendikayı yasaklayarak bütün mallarına el koymuştur. Örgütlenme faaliyetlerini özel sektör üzerinde yürüten DİSK’in kapatılmasından sonradır ki, ekonominin küresel sisteme entegrasyonunu hedefleyen politikaların ve özel sektör öncülüğünde hayata geçirilmek istenen ihracata dayalı dışa açık büyüme modelinin dirençsiz bir şekilde hayata geçirilmesi mümkün olabilmıştır. Bütün bu gelişmeler, sendikaların, iktidarla uyumlu politika izlemelerine ve kendilerini meşrulaştırmanın bir yolu olarak devletle bütünleşme eğilimi göstermelerine neden olmuştur. Taleplerini, kendi iç dinamiklerini harekete geçirerek iktidar üzerinde baskı kurmak yoluyla çözmek yerine, siyasal iktidarla işbirliğine girerek çözmeyi tercih etmişlerdir.

Çoğu zaman inandırıcılıktan uzak ve keyfi olan bu yasaklama ve müdahalelere en önemli dayanak “milli güvenlik” gerekçesi olmuştur. Milli güvenlik kavramıyla ilgi kurmakta zorluk çekeceğimiz alanlarda dahi bu kavrama yer verilmesi gerçeği, bize, kanun koyucu ve danışman/bürokratların rutin hale gelmiş bir hukuki ifadeyi yasa metnine koyma alışkanlığı ile açıklanamayacak kadar ciddi görünmektedir. Bilindiği gibi demokratik bir ortam sendikacılığın güçlenmesindeki en önemli itici gücü oluşturur. Aynı şekilde sendikaların bir baskı grubu olarak ülke demokrasisinin gelişmesinde etkisiz bir güç olduğu söylenemez. Ancak Türkiye’de “milli güvenlik” algısının gölgesi altında gelişen siyaset ve demokrasisinin sendikalara bu olanağı vermediği de bir gerçektir.

## KAYNAKÇA

- Ahmad, Feroz; Ahmad, Bedia Turgay (1976) **Türkiye’de Çok Partili Politikanın Açıklamalı Kronolojisi: 1945–1971**, Ankara, Bilgi Yayınları.
- Ankara İstiklal Mahkemesi Zabıtları–1926** (1993) Yayına Hazırlayan: Ahmed Nedim, İstanbul, İşaret Yayınları.
- Avcıoğlu, Doğan (1987) **Türkiye’nin Düzeni: Dün Bugün Yarın**, Birinci Kitap, İstanbul, Tekin Yayınevi.
- Çavdar, Tevfik (2004) **Türkiye’nin Demokrasi Tarihi: 1839-1950**, Ankara, İmge Yayınları.
- Çelik, Aziz (2005) “Cumhurbaşkanı'nın Sosyal Sorumluluğu” **Radikal**, 11 Eylül 2005.
- Çelik, Aziz (2007) “Yeni Sorun Alanları, Eğilimler ve Arayışlar”, Fikret Sazak (der.) **Türkiye’de Sendikal Kriz ve Sendikal Arayışlar**, Ankara, Epos.
- Çelik Aziz, (2008) “Milli Güvenlik Gerekçeli Grev Ertelemeleri”, Çalışma ve Toplum, 18, 87-135.
- Çelik, Seydi (2008), **Osmanlı’dan Günümüze Devlet ve Asker**, İstanbul, Salyangoz .
- Duran Lütfi (1970), “Sosyal Hareketler ve Milli Güvenlik”, **İktisat ve Maliye**, 17, 165-172
- Ekin, Nusret (1982) ‘Türkiye’de 1980 Öncesi Endüstri İlişkilerinin Genel Görünümü’, **Sosyal Siyaset Konferansları 31**. Kitaptan Ayrı Basım, İstanbul.
- Gemalmaz, Mehmet Semih; Gemalmaz, Haydar Burak (t.y) **Ulusalüstü İnsan Hakları Standartları Işığında Türkiye’de Bilgi Edinme Düşünce-İfade ve İletişim Mevzuatı**, İstanbul, Düşünce Suçu(!?)na Karşı Girişim Yayını.
- Goloğlu, Mahmut (1982) **Demokrasiye Geçiş: 1946–1950**, İstanbul, Kaynak Yayınları.
- Göldaş, İsmail (1997) **Takrir-i Sükun Görüşmeleri: 1923 Seçimleri, Atama Meclis ve Sonrası**, İstanbul, Belge Yayınları.
- Gülmez, Mesut (1998) ‘Dernek Kurma Hakkını Düzenleyen Yasalar’, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, C:1, İstanbul, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayınları.
- Güzel, Şehmuz (1996) **Türkiye’de İşçi Hareketleri: 1908–1984**, İstanbul, Kaynak Yayınları.
- Işıklı, Alpaslan (1990) **Sendikacılık ve Siyaset**, Ankara, İmge Yayınları.
- Kansu, Ayku (2001) **1908 Devrimi**, İstanbul, İletişim Yayınları.
- Kazgan, Gülten (2005) **Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001): Ekonomi Politik Açısından Bir İnceleme**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi.Yayınları.
- Koç, Yıldırım (1992) **Türkiye İşçi Sınıfı Tarihinden Yapraklar**, İstanbul, Ataol Yayınları.

- Makal, Ahmet (1997) **Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri:1850-1921**, Ankara, İmge Yayınları.
- Makal, Ahmet (2002) **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma ilişkileri: 1946-1963**, Ankara, İmge Yayınları.
- Öz, Esat (1996) **Otoriterizm ve Siyaset: Türkiye’de Tek Parti Rejimi ve Siyasal Katılma (1923-1945)**, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Özdağ, Ümit (1991) **Ordu-Siyaset İlişkisi: Atatürk ve İnönü Dönemleri**, Ankara, Gündoğan Yayınları.
- Özdemir, Hikmet (1991) **Sivil Cumhuriyet**, İstanbul, Boyut Yayınları.
- Özveri, Murat (1991) **Demokrasi, İşçi Hakları ve Yasalar**, İstanbul, Selülöz-İş Yayınları.
- Bilgen, Pertev (1976) **1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim**, İstanbul, İ. Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Sülker, Kemal “Cumhuriyet Dönemi İşçi Hareketleri”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, 7. Cilt, İletişim Yayınları, 1843-1847.
- Sülker, Kemal (2004) **Türkiye Sendikacılık Tarihi**, İstanbul, Tüstav Yayınları.
- Şafak, Can (2008) **1971 Cam Grevleri**, İstanbul, Kristal-İş.
- Şişmanov, Dimitır (1978) **Türkiye İşçi ve Sosyalist Hareketi**, İstanbul, Belge Yayınları.
- Şensoy, Naci (1947) “Osmanlı İmparatorluğunun Sıkı Yönetime Müteallik Mevzuat Üzerinde Sentetik Bir Deneme”, **İÜ HFM**, C: XIII,104-115.
- Tanör, Bülent (1992) “Siyasal Tarih (1980-1995)”, Sina Akşin (Ed.)**Türkiye Tarihi 5 Bugünkü Türkiye 1980-1995**, C.5, İstanbul, Cem Yayınları .
- Tanör, Bülent (2004) **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları..
- Tanör, Bülent; Yüzbaşıoğlu, Nemci (2004) **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul.
- Timur, Taner (1994) **Türk Devrimi ve Sonrası**, Ankara, İmge Yayınları.
- Timur, Taner (2003) **Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş**, Ankara, İmge Yayınları.
- Topalhan, Türker (2003) “275 ve 2822 Sayılı Yasalar Döneminde Grev Ertelemelerinin Mukayeseli Analizi”, **Kamu-İş**, C:7, 2/2003, 1-25.
- Tunaya, Tarık Zafer (1970) “Milli Güvenlik Kurulu ve Gerçekler”, **Milliyet**, 4 Nisan 1970, 2.
- Tunçay, Mete (1992) **T.C.’nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)**, İstanbul, Cem Yayınları.
- Türk Parlamento Tarihi**, Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem.
- Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi** (1998), C:3, İstanbul Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını.
- Üskül, Zafer (1997), **Siyaset ve Asker**, Ankara, İmge Yayınları.

### **DÜSTURLAR**

**Düster**, 1.Tertip, C:4, s.4 -20.

**Düster**, 1.Tertip, C:4, s.4 -20.

**Düster**, 3. Tertip, C:6, s.89, 289.

**Düster**, 3. Tertip, C:3, s.70.

**Düster**, 4. Tertip, C:1, s.3-17.

**Düster**, 4. Tertip, C:1/I, s.8.

**Düster**, 3. Tertip, C:30, s.1077.

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 8 (1949), Toplantı:4, C:23, 31. Birleşim,  
18.1.1950

### **RESMİ GAZETELER**

**Resmi Gazete**, 15.05.1971, S:13837.

**Resmi Gazete**, 27.4.1971, S:13820.

