

Soğuk Savaş Dönemi Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları: Batı Bloğu ve Türkiye

Civil Servants' Trade Union Rights in the Cold War Era: The Western Bloc and Türkiye

İbrahim YILMAZ¹ 

¹(Dr. Öğr. Üyesi), Samsun Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Samsun, Türkiye

ÖZ

Bu çalışma Türkiye’de Soğuk Savaş döneminde kamu görevlilerinin sendikal hakları hakkındadır. Sendikal haklar, sendika hakkı, toplu iş sözleşmesi hakkı ve grev hakkı üzerinden ele alınacaktır. Çalışmanın amacı, Soğuk Savaş döneminde Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda yaşanan gelişmeleri Batı Bloğunda yaşanan gelişmelerle mukayese etmektir. Türkiye’de ve Batı Bloğunda kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda yaşanan gelişmeler, doküman incelemesi yöntemi ile incelenmiştir. Türkiye’de yaşanan değişiklikler başta dönemin Anayasa ve yasaları olmak üzere, bu mevzuatın oluşması aşamasında Meclis’te yaşanan tartışmalar üzerinden değerlendirilmiştir. Batı Bloğunda yaşanan gelişmeler ise Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi tarafından oluşturulan uluslararası belgeler üzerinden incelenmiştir. Soğuk Savaş döneminde hem askeri hem de ideolojik anlamda ABD’nin liderliğindeki Batı bloğuna entegre çabası içerisinde olan Türkiye’nin, kamu görevlilerinin sendikal hakları noktasında ise 1961-1971 arası hariç tutulursa müttefiklerinden ayrıştığı belirtilebilir. Soğuk Savaş döneminde Türkiye geniş anlamda kamu görevlilerinin dar anlamda memurların sendikal haklarının tanınması, anayasal ve yasal düzeyde güvenceye alınması noktasında, Batılı müttefiklerinin oldukça gerisinde kalmış olduğu belirtilebilir.

ABSTRACT

This study is about civil servants' union rights in Türkiye during the Cold War. The article will also discuss trade union rights the right to organize a union, the right to collective bargaining, and the right to strike. The aim of this study is to compare the developments regarding civil servants' union rights in Türkiye during the Cold War with the developments in the Western Bloc. The article uses the document analysis method to examine the developments regarding civil servants' union rights in Türkiye and the Western Bloc and evaluates the changes that occurred in Türkiye primarily through the Turkish Constitution and laws of the period, as well as through the discussions that occurred in the Grand National Assembly of Türkiye as these legislations were being formed. The article uses the international documents created by the United Nations, the International Labour Organization, and the Council of Europe to examine the developments in the Western Bloc. Türkiye, which was trying to integrate into the Western Bloc that was led by United States both militarily and ideologically during the Cold War, can be said to have differed from its allies in terms of its civil servants' union rights, except for the period between 1961-1971. In a broad sense, Türkiye can be argued to have fallen far behind its Western allies during the Cold War in terms of recognizing and securing its civil servants' union rights at the constitutional and legal levels.

Anahtar Kelimeler: Kamu Görevlileri, Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme Hakkı, Grev Hakkı, Soğuk Savaş

Keywords: civil servants, right to organize a union, right to collective bargaining agreement, right to strike, Cold War

EXTENDED ABSTRACT

This study concerns the union rights of civil servants in Türkiye during the Cold War (1946-1991). The article discusses trade union rights through the right to organize a union, the right to collective bargaining, and the right to strike. The study aims to compare the developments regarding civil servants' union rights in Türkiye during the Cold War with the developments that occurred in the Western bloc by carrying out a document analysis. The study evaluates the changes that were experienced in Türkiye

Sorumlu Yazar: İbrahim Yılmaz E-posta: ibrahim.yilmaz@samsun.edu.tr

Başvuru: 28.09.2023 • **Revizyon talebi:** 27.11.2023 • **Son revizyon teslimi:** 06.02.2024 • **Kabul:** 06.02.2024



This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)

primarily through the Constitution and laws of the period, as well as through the discussions that occurred in the Parliament as these legislations were being formed. The study uses the international documents established by the United Nations (UN), the International Labour Organization (ILO), and the Council of Europe to examine the developments that occurred in the Western Bloc . In this context, the study examines the UN's Universal Declaration of Human Rights (established by the UN), the ILO's Convention No. 87 on Freedom of Association and the Protection of the Right to Organize, the ILO's Convention No. 98 on the Right to Organize and Collective Bargaining, and the Council of Europe's European Social Charter.

In terms of civil servants' union rights in Türkiye during the Cold War, the period of 1961-1971 was when the most important positive developments were experienced. The 1961 Constitution, which had clearly adopted the social state approach, accommodated a more progressive and egalitarian approach compared to the previous Turkish Constitutions. The right to organize a union is among the classical social rights, and the 1961 Constitution guaranteed this right for its civil servants. Although the 1961 Constitution clearly recognized the right of civil servants to organize a union during this period, the same was not the case for the right to collectively bargain or the right to strike. When looking at the international documents containing provisions on civil servants' union rights in the Western Bloc during this period, the rights to organize a union, collectively bargain, and strike are seen to have been clearly recognized and guaranteed apart from certain exceptions. Although the 1961-1971 period should be noted as the time when Türkiye experienced the most important developments regarding its civil servants' union rights, Türkiye remained far behind the regulations contained in the international documents the Western Bloc had created at that time.

The 1971-1980 period, also known as the Cold War's détente period, was when Türkiye abolished civil servants' limited union rights. With the Constitutional Amendment made in 1971, Article ## that had guaranteed the right of civil servants to organize a union was altered. Not only were civil servants deprived of any guarantee of this right, but the amendments made in Article 119 of the Constitution expressly prohibited civil servants from becoming members of a union. These amendments made to the Turkish Constitution in 1971 can be argued to have abolished civil servants' right to unionize, as well as to have "returned [conditions] to the pre-1947 period when the concept of unions was intolerable" (Mahiroğulları, 2011, p. 70).

Regarding civil servants' union rights in Türkiye, the first draft of the 1982 Constitution differed from the first draft of the 1961 Constitutions as well as the version that existed after the amendments that had taken place in 1971. The first draft of the 1982 Constitution had no regulation explicitly recognizing or prohibiting civil servants' union rights. With regard to civil servants' union rights during the last decade of the Cold War, no amendments were made to Türkiye's 1982 Constitution. In terms of the rights to organize a union and bargain collectively, the fact that civil servants didn't acquire a constitutional guarantee until after the end of the Cold War is important to emphasize.

Türkiye which had been trying to integrate into the Western Bloc both militarily and ideologically during the Cold War, can consequently be argued to have differed from its allies in terms of civil servants' union rights, even during the 1961-1971 period. During the Cold War, Türkiye can be claimed to have fallen far behind its Western allies in terms of recognizing and securing civil servants' union rights at the constitutional and legal levels.

Giriş

1946-1991 yılları arası soğuk savaş¹ dönemindeki (Sönmezoglu, Güneş ve Keleşoglu, 2021, s. 28) iki kutuplu dünya düzeninde Türkiye Batı bloğu içerisinde yer almıştır. Soğuk Savaş, bir bakıma, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) liderliğinde savunulan liberal demokrasi ve piyasa ekonomisi (Petersen, 2013, s. 235) ile Sovyetler Birliği önderliğinde savunulan sosyalizm ve planlı ekonominin ideolojik anlamda mücadelesidir (Westad, 2010, s. 13) denebilir. Birbirine rakip iki farklı sosyal, siyasal ve ekonomik düzen olan kapitalizm ile sosyalizmin küresel anlamda rekabet ettiği bu dönemde (Cronin, 2000, s. 781), bir taraftan askeri ve stratejik diğer taraftan ise ideolojik ve kültürel çekişmeler yaşanmıştır (Westad, 2010, s. 13). Türkiye, bu dönemde hem askeri hem de ideolojik açıdan ABD'nin liderliğindeki Batı bloğu içerisinde bulunmuştur. Petersen'in (2013, s. 235) de belirttiği üzere, Batı Avrupa ülkeleri 1945'ten sonra ABD öncülüğünde politik ve ekonomik olarak entegre olma yoluna gitmiştir. Bu entegrasyon, Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi kurumlara katılım ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi Batı merkezli ulus ötesi kurumlar yoluyla gerçekleşmiştir.

Türkiye, bu dönemde Batı'da meydana gelen demokratik gelişmeleri yakından takip etmiştir. Bir diğer ifade ile, bu dönemde Türkiye'nin Batı ittifakı içerisinde bulunması hem Batı bloğunun askeri kanadı içerisinde yer alması ile hem de Batı'nın ekonomik ve demokratik değerlerini (Doğu, 1987, s. 133) sahiplenmesi ve bunları uygulamaya koymasıyla da açıklanabileceği ileri sürülebilir. Batı bloğunun askeri ittifakı olan Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO)'ne 1952 yılında katılan Türkiye, bir anlamda Batı bloğuna askeri entegrasyonunu başlatmış oldu. Türkiye'nin, Soğuk Savaşın henüz başladığı 1946 yılında çok partili siyasal hayata geçmesi ve 1949 yılında Sovyet modeline karşı demokrasi ve liberalizmi savunmak adına kurulan Avrupa Konseyi'nin (Öncü ve

¹ Soğuk savaşın başlangıcı ve bitiş tarihi ile ilgili herkesin üzerinde uzlaşmaya vardığı bir tarih bulunmamaktadır. Soğuk Savaşın 1945 Potsdam Konferansı ile, 1947 Truman Doktriniyle başladığını ileri süren görüşler için bkz: Heywood, 2016, s. 68-69. Soğuk Savaş dönemi için "çoğunlukla Churchill'in 1946'daki 'demir perde' konuşması başlangıç, 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılışı veya 1991'de SSCB'nin dağılması da bitiş olarak kabul edilmektedir" (Erhan, 2006, s. 536).

Cevizliler, 2013, s. 23) kurucu üyesi olması demokratik entegrasyonunu, 1961 yılında kurulan OECD'nin kurucu üyesi olması ekonomik entegrasyon çabasını ve son olarak, Avrupa'da önem kazanmaya başlayan sosyal devlet² anlayışını 1961 Anayasası'yla benimsemesi ve aynı zamanda bu Anayasa'yla Anayasa Mahkemesi'nin kurulması siyasal sistem açısından entegrasyon çabasına verilebilecek örneklerdir.

Batı bloğuna her açıdan entegre olma çabalarına rağmen, özellikle sosyal hakların gelişimi noktasında, Türkiye'nin Batı bloğunun gerisinde kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Son yıllarda yapılan çalışmalar, soğuk savaşın Avrupa'da ortaya çıkan sosyal devlet anlayışının yükselmesinde de etkili olduğunu ileri sürmektedir (Knorr, 1951; Petersen, 2013; Petersen, Mioni ve Obiger, 2022). Batı bloğunda, Soğuk Savaşın yaklaşık ilk otuz yılında altın çağında olan sosyal devlet anlayışının (Güler, 2020, s. 2300) komünizm tehlikesinden uzaklaşmak için benimsenen stratejilerden biri olabileceği ileri sürülmüş (Knorr, 1951, s. 448) ve çalışanların örgütlenme hakları bu anlayışla bağlantılı olarak gelişme gösterdiği iddia edilmiştir. Soğuk Savaş döneminde, refah devleti anlayışının, İskandinav ülkelerinde, kitlelerin devlete olan sadakatini güvence altına alan başarılı bir anti-komünist strateji olduğu belirtilmektedir (Petersen, Mioni ve Obiger, 2022, s. 51). Soğuk Savaş Batı bloğunda, işçi örgütlerini güçlendirmiş, özellikle sendikaların işverenlerle pazarlık yapma koşullarını kolaylaştırmış ve bu sayede çalışanların sosyal haklar elde etmesini ve daha yüksek gelir elde etmesini sağlamıştır. Komünizmin yayılması ihtimali olan ülkelerde sendikaların daha güçlü konumda olduğuna yönelik sonuca ulaşmıştır (Sant'Anna ve Weller, 2020, s. 360).

Çalışanların örgütlenme haklarının tanınıp korunmasına yönelik olarak, BM, ILO ve Avrupa Konseyi tarafından çeşitli uluslararası belgeler oluşturulmuştur: Batı bloğunda yer alan Avrupa devletlerinin birçoğu, ilgili sözleşmeleri Soğuk Savaş döneminde onaylarken, Türkiye bu sözleşmelerin birçoğunu ancak Savaş sona erdikten sonra onaylamıştır. Özellikle ifade etmek gerekirse, Türkiye, geniş anlamda kamu görevlilerinin dar anlamda memurların sendikal haklarının tanınması ile anayasal ve yasal düzeyde güvenceye alınması noktasında, bu dönemde, Batılı müttefiklerinin oldukça gerisinde kalmıştır.

Belirtmek gerekir ki, memurlara sendikal hakların tanınması hem Batı Avrupa'da hem de Türkiye'de işçilerden sonra olmuştur (Bülbul, 2009, s. 32; Kutal, 1969, s. 169). Memurların örgütlenme hakkının işçilere nazaran daha geç olmasının altında işçi-işveren ile devlet-memur ilişkisinin birbirinden farklı olması gösterilmektedir (Mutlu, 2001, s. 20). Bununla birlikte işçi sendikalarının kurulduğu ilk zamanlarda, kamu görevlileri işçilere nazaran daha iyi çalışma koşullarına ve ücrete sahip olduklarından, sendika mücadelesinin dışında kaldığı da ileri sürülmektedir (Kutal, 1969, s. 171; Güneş, 2013, s. 63). Devlet otoritesi altında çalışan memurların toplu sözleşme ve grev gibi haklara sahip olması ilk başlarda sakıncalı bulunmakla (Tutum, 1968, s. 29; Tutum, 1972, s. 126; Akay, 1950, s. 98) beraber zaman içerisinde bu anlayış terk edilerek memurlara sendikal hakların tanınması anlayışı benimsenmiş (Mutlu, 2001, s. 98) ve Batı bloğunda yer alan Avrupa devletlerinin çoğu bu konuyla ilgili gerekli yasal düzenlemeleri Soğuk Savaş sona ermeden gerçekleştirmiştir.

Bu çalışmada, Soğuk Savaş dönemi, Türk siyasal hayatındaki dönüm noktaları ve bu alanda yapılan önceki çalışmalar (Mahiroğulları, 2001, s. 162, Makal, 2003; Uçkan Hekimler, 2023) dikkate alınarak dört döneme ayrılmıştır (a. 1946-1961, b. 1961-1972, c. 1972-1980, ç. 1980-1991). Bu dönemler içerisinde, Türkiye'deki kamu görevlilerinin, sosyal devlet anlayışının unsurlarından biri olan sosyal haklar içerisinde yer alan, sendikal haklar (Özbudun, 2020, s. 152; Talas, 1981, s. 43; Kara, 2009, s. 372) ile ilgili, anayasal ve yasal düzeyde yaşanan değişiklikler incelenecektir. Çelik'in (2010, s. 255) belirttiği üzere sendikal haklar, sendika hakkı, toplu sözleşme hakkı ve grev hakkını da kapsamaktadır. Türkiye'de bu konuda yaşanan değişiklikler, aynı dönemde Batı bloğunda yaşanan gelişmeler dikkate alınarak ve karşılaştırılarak değerlendirilecektir.

Memurların Sendikal Hakları: 1946-1961 arası Dönem

Soğuk Savaş'ın başladığı ilk yıllarda Türkiye'de sadece kamu görevlilerinin değil aynı zamanda işçilerin de sendikal hakları anayasal anlamda tanınıp güvence altına alınmış değildi. Bununla birlikte, çalışanların sendikal anlamda örgütlenme hakkı Soğuk Savaş öncesinde çıkarılan kanunlar tarafından yasaklanmış, bu yasak işçiler açısından Soğuk Savaşın hemen başında kaldırılmış olmakla birlikte, kamu görevlileri açısından ise bu dönemde de varlığını korumuştur. Soğuk Savaşın ilk yıllarında kamu görevlilerinin sendikal hakları noktasında bir değişiklik yaşanmamış, Soğuk Savaş öncesi yapılan düzenlemeler savaşın ilk yıllarında da varlığını korumuştur. Dolayısıyla, Soğuk Savaş'ın ilk yıllarında kamu görevlilerinin sendikal haklarının tespiti için, Soğuk Savaş öncesi dönemde oluşturulan anayasal ve yasal düzenlemelere bakmak gerekir.

Bu dönemde, Anayasal anlamda kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin hükümlerin varlığına baktığımızda, 1924 Anayasası'nın bu konuda açık bir düzenlemeye yer vermediği belirtilebilir. Talas'ın (1981, s. 59) belirttiği üzere, dönemin diğer ülke anayasalarında da olduğu gibi 1924 Anayasası da sosyal hakları ayrıca güvence altına alma yoluna gitmemiştir. 1924 Anayasası, Altıncı Bölümünde, doğrudan memurlarla ilgili üç maddeye yer vermiştir. Bu maddelerde memurların sendikal haklarını anayasal anlamda açıkça tanıyan bir düzenleme olmadığı gibi açıkça yasaklayan bir hüküm de bulunmamaktadır. 1924

² Literatürde, sosyal devlet, refah devleti, sosyal refah devleti gibi kavramlarla işaret edilen mana aynı olup, Kara-Avrupası kökenli yaklaşımlarda sosyal devlet, Anglo-Sakson kökenli yaklaşımlarda ise refah devleti tabiri benimsenmiştir, bkz. Güler (2017, s. 89).

Anayasası'nın 93'üncü maddesinde "Bütün memurların, nitelikleri, hakları, . . . özel kanunla gösterilir" denilerek, memurların haklarının yasama organı tarafından çıkarılacak özel kanunla belirleneceği öngörülmüştür. Böylelikle, Anayasa, yasa koyucuyu kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenlerken sınırlamaya tabi tutmamış ve kamu görevlilerine sendikal hakların tanınması ya da yasaklanması noktasında yapılacak düzenlemeler konusunda iradeyi yasa koyucuya bırakmıştır. Talas (1981, s. 59) 1924 Anayasası döneminde kanunlarla sınırlama getirilmediği müddetçe çalışanların sendika, toplu pazarlık ve grev hakkı özgürlüğünün var olduğunu belirtmektedir. Yazar anayasal anlamda sınırlandırma bulunmayan bu konular hakkında kısıtlayıcı düzenlemelerin kanunlarla yapıldığını söylemektedir.

Bu dönemde, memurların sendika kurma, toplu pazarlık ve grev hakkı ile ilgili yasal hükümlere baktığımızda, bu konular hakkında düzenlemelerin Soğuk Savaş öncesinde yapıldığı ve Savaşın ilk döneminde, var olan bu düzenlemelerde değişikliğe gidilmediği görülmektedir. Bu dönemde, memur hukukunu genel ve toplu bir nitelikte düzenleyen (Gülmez, 1994, s. 1) 1926 tarihli 788 sayılı Memur Kanunu'nun, memurların sendika kurma hakkına ilişkin herhangi bir hükme yer vermediği Kanun'da bu hakkı tanıyan ya da yasaklayan bir düzenlemenin yapılmadığı (Gülmez, 1994, s. 3; Güneş, 2013, s. 70) göze çarpmaktadır. Ancak Gülmez'in (1994, s. 3) de belirttiği üzere kanunda var olan bu boşluk, memurların sendika kurma hakkına sahip olduğu şekilde yorumlanmamalıdır. Çünkü bu dönemde yürürlükte bulunan 1938 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu hem merkez hem de yerel yönetimlerde çalıştırılan tüm kamu görevlilerini dernek kurma hakkından dolayısıyla sendika kurma hakkından yoksun bırakmıştır. Bu dönemde yürürlükte bulunan 1938 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nun 12'nci maddesinde "*Devlet, hususî idareler ve belediyelerle Devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş veya ücret alanlar buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramazlar*" hükmüne yer verilerek hem merkez hem de yerel yönetimlerde çalıştırılan tüm kamu görevlileri dernek kurma hakkından dolayısıyla sendika kurma hakkından yoksun bırakmıştır.

Dönemin parlamentoda bulunan siyasi partilerinin memurların sendika kurma hakkına ilişkin yaklaşımına baktığımızda, 1946-1950 yılları arasında parlamentoda milletvekillerinin çoğunluğuna sahip olan Cumhuriyet Halk Partisi, (CHP)'nin memurların sendika kurma hakkını kısıtlayan yasal düzenlemelerde değişikliğe gitmediği görülmektedir. Bununla birlikte CHP iktidarı kaybettikten sonra, 1953 tarihli parti programında, sendikal özgürlüklere dair ilkeye yer vermiş ve memurlar da dahil olmak üzere her sahada çalışanların sendika kurma özgürlüğüne sahip olması gerektiğine yer vermiştir (Makal, 2002, s. 79-80). 1946-1950 yılları arasında, muhalefette yer alan Demokrat Parti (DP)'nin ise memurların sendika kurma hakkına sahip olması gerektiğini ileri sürdüğü görülmektedir. DP, 1946 tarihli parti programının 7'nci maddesinde memur ve öğretmenlerin toplumsal ve ekonomik sebeplerle sendika kurmaları gerektiğine yer vermiştir (Demokrat Parti Programı, 1946, s. 2). DP'nin 1951 tarihli Parti Programının 7'nci maddesinde de aynı ifadeler yer almıştır (Demokrat Parti Programı, 1951). DP her ne kadar 1946 ve 1951 tarihli parti programlarında memurların sendika kurma hakkına sahip olması gerektiğine yönelik ifadeler yer verse de iktidarda kaldığı 1950-1960 arası dönemde memurlara sendika kurma hakkını anayasal ya da yasal düzeyde açıkça tanıyan bir düzenlemeye gitmemiştir.

Türkiye'de yalnızca memurların değil, aynı zamanda işçilerin de sendika kurma hakkı Soğuk Savaş öncesinde yapılan yasal düzenlemelerle yasaklanmıştı. 3512 sayılı Kanun yalnızca, memurların değil, aynı zamanda işçilerin de sendika kurma hakkını yasaklamıştı. Ancak, işçilerin sendika kurma yasağı Savaşın başladığı ilk yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle kaldırılmıştır. İşçilerin sınıf esasına göre cemiyet kurma yasağı, 1946 tarih ve 4919 sayılı Kanunla, 1938 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklikle kaldırılmıştır. Yasağın kalkmasının ardından kurulan sendikaların çoğu sosyalizmi benimseyen partilerin öncülünde kurulmuş, bu durum dönemin hükümetini kuşkulandırmış ve söz konusu sendikalar 17 Aralık 1946 tarihinde sıkıyönetim kararıyla sendikacılığın "ideolojik boyut" kazanacağı endişesiyle kapatılmıştır (Mahiroğulları, 2001, s. 162). 1947'de, sendikaların kuruluş esasları ve faaliyet alanlarını düzenleyen 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun kabul edilmiştir. 5018 sayılı Kanun'un kabul tarihi, Türkiye'de cumhuriyet döneminde işçi sendikalaşmanın başlangıcı olarak da görülmektedir (Mahiroğulları, 2001, s. 162).

Savaşın ilk yıllarında Türkiye'deki memurların grev hakkına ilişkin yasal düzenlemelere baktığımızda, bu hakkın Soğuk Savaş öncesinde çıkarılan 1926 tarihli 788 sayılı Memur Kanunu ile açıkça yasaklandığı ileri sürülebilir. Bu Kanunun 65'nci maddesinde "Memurlar müctemian tatili işgal edemezler" denilerek memurların toplu olarak iş bırakmaları yasaklanmıştır (Gülmez, 1994, s. 3-5). Savaşın ilk 15 yılında bu Kanunun ilgili hükmünde değişikliğe gidilmediği görülmektedir. Bu Kanunun ilgili maddesine göre, toplu olarak iş bırakmalara önyak olanlara memuriyetten ihraç, bu eyleme katılanlara ise derece tenzili yaptırımı öngörülmüştür. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Aralık 1925 tarihinde Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan Memur Kanunu Tasarısı'nda, memurların grev yasağı gerekçesiyle ilgili bir açıklamaya yer verilmemiş ve ilgili maddenin Meclis'te görüşülmesi sırasında da bir görüş ileri sürülmemiş olması dikkat çekicidir (Gülmez, 1994, s. 5).

Soğuk Savaşın ilk 15 yılı içerisinde, Batı bloğunda, memurların sendikal hakları ile ilgili gelişmelere baktığımızda, bu dönemde sosyal hakları içeren bir dizi uluslararası belgenin düzenlendiği görülmektedir (Talas, 1981, s. 49). Bunlar içerisinde memurların da sendikal haklarını düzenleyen üç uluslararası belgeden söz etmek gerekir. Bunlardan ilki, 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen, İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi (İHEB), ikincisi ise 1948 tarihinde ILO tarafından kabul edilen, 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi ve son olarak 1949 tarihinde ILO tarafından kabul edilen 98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi'dir.

İHEB, memurların sendika kurma hakkına ilişkin düzenlemeye yer vermiş fakat toplu sözleşme ve grev hakkı ile ilgili bir düzenlemede bulunmamıştır. Beynamede, işçi memur ayırımı yapılmadan, menfaatlerini korumaları amacıyla, *herkesin* sendikalar kurmaya ve bunlara üye olmaya hakkı olduğu öngörülmüştür (m. 23/4). Beyannamenin kabulü için BM Genel Kurul’unda yapılan oylamaya katılan devletlerin içlerinde Türkiye’nin de yer aldığı 48 devletin temsilcisi olumlu oy kullanırken, 8 üye devletin temsilcisi çekimser oy kullanmıştır. Çekimser oy kullanan 6 devletin sosyalist rejimle yönetiliyor olması dikkat çekicidir (Aybay, 2006, s. 5). İHEB hukuki açıdan *bağlayıcı* olmayan hukuk tekniği açısından *tavsiye* niteliğinde bir bildiridir (Aybay, 2006, s. 6) ve Bildiriyi imzalayan devletlere daha ziyade ileriye dönük uygulanması beklenen moral nitelikli ilkeleri ortaya koymaktadır. Dolayısıyla Türkiye, İHEB için BM Genel Kurulu’nda yapılan oylamada olumlu oy kullanmış olsa da hukuki açıdan bağlayıcı olmayan bu Beyanname memurlar için sendika hakkına ilişkin iç hukukta herhangi bir hukuki sonuç doğurmamıştır.

ILO tarafından oluşturulan sözleşmelere baktığımızda, 87 sayılı Sözleşme’nin kamu görevlileri dahil tüm çalışanların sendika kurma hakkını, 98 sayılı Sözleşme’nin ise kamu görevlileri dahil tüm çalışanların toplu sözleşme hakkını koruma altına aldığı (Kayar, 2021, s. 243) görülmektedir. 87 sayılı Sözleşme’de, herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve önceden izin alınmaksızın *çalışanların* istedikleri kuruluşları kurma hakları olduğu belirtilmiştir. *Çalışanlar* ifadesinin hem işçileri hem de memurları kapsadığı açıktır. Dolayısıyla bu anlaşmaya daha ilk yıllardan taraf olan Avusturya, Fransa, Birleşik Krallık gibi devletler (“International Labour Organization”, 2023), memurların sendika kurma hakkını kabul etmektedirler. Türkiye, 1948 tarihli ILO’nun 87 sayılı Sözleşmesini, Soğuk Savaş döneminde değil, ancak Savaş sona erdikten sonra kabul etmiş ve bu Sözleşme Türkiye’de 1993 yılında yürürlüğe girmiştir.

ILO’nun kamu görevlileri de dahil olmak üzere tüm çalışanların toplu sözleşme hakkını koruma altına alan 98 sayılı Sözleşmesi Türkiye’de 23 Ocak 1952 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye 98 sayılı Sözleşmeye taraf olmakla birlikte o dönemde bu Sözleşme’nin memurlara toplu sözleşme hakkı vermediği varsayımı söz konusu olduğunu ve uzun yıllar memurların toplu sözleşme dışında tutulduğunu ileri süren Mahiroğulları (2011, s. 68-69) bu durumun Sözleşme metninin çevirisinden kaynaklandığını ileri sürmektedir. 98 sayılı sözleşme, *devlet yönetiminde görev alan memurları*, toplu sözleşme kapsamı dışında bırakmış, fakat Sözleşme Fransızcadan Türkçeye çevrildiği ve ilgili madde İngilizce metinde yazıldığı şekilde açık yazılmadığı için, bu maddenin tüm memurları toplu sözleşme kapsamı dışında bıraktığı şeklinde anlaşılmıştır (Gülmez, 1996, s. 154).

Savaşın ilk 15 yılında, kamu görevlilerinin sendikal hakları Türkiye’de anayasal anlamda açıkça koruma altına alınmış ya da yasaklanmış değildi. Bununla birlikte, her ne kadar DP muhalefette bulunduğu dönemde memurların sendika kurma hakkını savunsa da iktidarı döneminde Soğuk Savaş öncesi kamu görevlilerinin sendikal haklarını yasaklayan hükümlerde değişikliğe gitmediği için, bu dönemde memurların hukuki olarak sendikal anlamda örgütlenmeleri yasaktı. Aynı dönemde Batı bloğunda yaşanan gelişmelere baktığımızda, BM ve ILO tarafından oluşturulan uluslararası belgelerle, kamu görevlilerinin sendika kurma ve toplu sözleşme haklarının tanınıp koruma altına alınmaya gidildiği görülmektedir. Soğuk Savaşın ilk yıllarında, kamu görevlilerinin sendikal hakları Batı bloğunda tanınıp korunma altına alınırken, Türkiye’de mevcut mevzuatta hiçbir değişikliğe gidilmemiş ve Soğuk Savaş öncesi var olan yasaklar bu dönemde de varlığını sürdürmüştür.

Memurların Sendikal Hakları: 1961-1971 arası Dönem

Soğuk Savaş dönemi içerisinde, 1961-1971 yılları arası Türkiye’de memurların sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkı ile ilgili hem anayasal hem de yasal bakımdan olumlu anlamda en önemli gelişmelerin yaşandığı zaman dilimi olmuştur. Türkiye, ikinci dünya savaşının ardından Batı bloğunda yükselişe geçen sosyal devlet anlayışından etkilenmiş ve bu anlayışla bağlantılı olarak bu dönemde memurların sendikal hakları mevzuata girmeye başlamıştır (Çelik, 2014, s. 22; Özkal Sayan ve Urhan, 2020, s. 82). 1961 Anayasası’nda sosyal devlet ilkesine Türkiye’de anayasal düzeyde ilk kez açıkça yer verilerek sosyal devlet anlayışının benimsenmiştir. 1961 Anayasa Tasarısının Temsilciler Meclisinde Görüşülmesi sırasında ileri sürülen görüşlerden yola çıkılarak sosyal devlet ilkesi anlayışı ile komünizm tehlikesinden uzaklaşılmalı istendiği de (Gülmez, 1985, s. 89) ileri sürülebilir. Mecliste yapılan görüşmeler sırasında söz alan Bahir Ersoy Türkiye’de komünizm tehlikesinin sifırı indirilmesi için demokratik ama sosyal devlete inanmak gerektiğini (TMTD, C. 2, T. 1, B. 35, s. 441) Alp Kuran’da sosyal hakların, *komünizmin panzehiri* olduğunu, sosyal hakların varlığının Türkiye’ye komünizm sızmalarının önlenmesi adına gerekli olduğunu ileri sürmüştür (TMTD, C. 2, T. 1, B. 35, s. 411). Benzer şekilde Anayasa Komisyonu Sözcüsü, Muammer Aksoy’un yaptığı konuşmada “Sosyal olmak, komünizmin memlekettten uzaklaştırılması için hakikî çaredir” (TMTD, C. 2, T. 1, B. 36, s. 494) diyerek sosyal devlet anlayışının SSCB’nin ideolojik tesirinden uzak durmak için gerekli olduğunu vurguladığı belirtilebilir.

1961 Anayasası ile bireysel çalışma ilişkilerinin yanı sıra *toplular* çalışma ilişkileri de önem kazanmaya başlamıştır (Gülmez, 1985, s. 79). 1961 Anayasası’na ilişkin hazırlık çalışmalarında kamu görevlilerinin sendikal hakları, sendikaya üye olma hakkı, toplu sözleşme hakkı ve grev hakkı, anayasal anlamda tanınması bağlamında ele alınmıştır. 1961 Anayasası’nın hazırlık çalışmaları ile ilgili olarak, İlim Komisyonu Anayasa Öntasarısı’nda *kamu hizmetlerinde çalışanlara* sendika kurma hakkı, grev hakkı (kamu hizmetlerinde çalışanlardan hangilerinin bu haktan yararlanacağına kanunla düzenleneceği ve grev hakkının siyasi amaçlar için kullanılmayacağı belirtilerek) ve toplu sözleşme (kollektif sözleşme) hakkı öngörülmüştür. Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler

Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı'nda Türklerin izin almadan sendika kurma hakkına sahip olduğu ve çalışanlar için grevin bir hak olduğu öngörülmüş olmakla birlikte, toplu iş sözleşmesi hakkına yer verilmemiştir (Gülmez, 1985, s. 80-84).

1961 Anayasası'nın kabul edildiği ilk halinde, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı *sendika kurma hakkı* yan başlıklı 46'ncı maddede "Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler" denilerek bu hak anayasal güvence altına alınmıştır. Toplu sözleşme hakkının düzenlendiği *toplular sözleşme ve grev hakkı* yan başlıklı 47'nci maddesinde, "İşçiler, . . . toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler" denilerek, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı açıkça tanınmadığı gibi açık bir şekilde de yasaklanmamıştır. Sadece 47'nci madde göz önünde bulundurulduğunda, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı açısından anayasal bir boşluk olduğu ve bundan dolayı özgürlük rejiminin var olduğu (Gülmez, 1994, s. 17) belirtilebilir. Bunun beraberinde, memurların bağlı olduğu çalışma rejimi *statü* temeline dayanmaktadır. Anayasa'nın 117'nci maddesinin 2'nci fıkrasında "Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" denilerek memurlarla ilgili belli konuların kanunla düzenleneceği açık şekilde öngörülmüştür. Bu düzenleme de yer alan hususlar kanunla yani tek yanlı olarak düzenlenmesi öngörüldüğünden dolayı bu hükmün dışında kalan konularda toplu sözleşme hakkının varlığı Anayasa'ya aykırılık oluşturmadığı ileri sürülmektedir (Gülmez, 1994, s. 17). Grev hakkı açısından bakıldığında ise, 1961 Anayasası, kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin olarak bu hakkı güvence altına alan ya da bu hakkı açıkça yasaklayan bir düzenlemeye yer vermemiştir. Bir diğer ifade ile, 1961 Anayasası kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda sessiz kalmış bu konuda takdiri ilgili madde Temsilciler Meclisi'nde görüşülürken belirtildiği üzere (TMTD, 1961, C. 3, T. 1. B. 46, s. 299) yasa koyucuya bırakmıştır (Gülmez, 1994, s. 15) denilebilir.

1961 Anayasası'nın ilk halinde, memurların sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı anayasal anlamda tanınmış, 46'nci maddenin ikinci fıkrasında "İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir" denilerek, memurların sahip olduğu sendika haklarının kanunla düzenleneceği ve bu kanunun Anayasanın Geçici Madde 7'de ". . . Anayasa ile konulması emredilen diğer kanunlar da en geç iki yıl içinde çıkarılır" denilerek, belirtildiği üzere TBMM'nin ilk toplantısından başlayarak en geç iki yıl içerisinde çıkarılması gerektiği öngörülmüştür. Anayasa'da memurların sendika kurma hakkına ilişkin kanunun iki yıl içerisinde yapılması öngörülse de yasa koyucu "söz konusu kanun tasarısını süresi içinden görüşülmesine gereklilik duymamış" (Mahiroğulları, 2011, s. 65) ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, ancak 1965 yılında yasalama ve yürürlüğe girmiştir (Tutum, 1972, s. 37). 624 sayılı Yasa 1961 Anayasası'nın özgürlükçü yaklaşımını yansıtmaktan uzak olup, kamu personelinin örgütlenmesini sendikadan ziyade neredeyse dernek örgütlenmesi şeklinde düzenlemiştir (Çelik, 2014, s. 23). Türkiye'de memur sendikacılığının emekleme safhasında olduğu bu dönemde (Tutum, 1972, s. 44), 624 sayılı Kanun'un gizlilik içerisinde, amatörce (Talas, 1965, s. 867) ve "ILO normlarıyla uyum kaygısı duyulmadan" (Mahiroğulları, 2005, s. 149) hazırlandığı ve "anayasal bir yükümlülüğü yerine getirmek, daha açık bir deyişle 'yasak savmak' için" (Gülmez, 1994, s. 39) düzenlendiği ve bu Kanun'la "kamu çalışanlarına sınırlı bir sendikalaşma hakkı" (Pıçak ve Kadah, 2018, s. 222) tanındığı ileri sürülebilir. 624 sayılı Kanunun sendikal haklar açısından tüm olumsuzluklarına rağmen kamu görevlileri sendikalaşmaya oldukça ilgi göstererek örgütlenme yoluna gitmiştir (Benli, 2003). 624 sayılı Kanun'dan 36 gün sonra kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun *sendika kurma* başlıklı 22'nci maddesinde devlet memurlarının özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendika kurabilecekleri ve bunlara üye olabilecekleri öngörülmüştür. Gülmez'in (1994, s. 75) de belirttiği üzere, 657 sayılı Kanun'un üç istihdam şekli öngördüğü ilk halinde, bu Kanun'la sendika kurma ve bunlara üye olma hakkı yalnızca devlet memurlarına tanınmış, sözleşmeli personel ile yevmiyeli personele sendika kurma ve bunlara üye olma hakkı tanınmamıştır.

Toplu sözleşme ve grev hakkı ile ilgili yapılan yasal düzenlemelere bakıldığında, Çelik'in (2019, s. 175) belirttiği üzere, 1961 Anayasasının özgürlükçü ruhunu yansıtmayan 624 sayılı yasa, sendikaların en temel kuruluş amaçlarından olan toplu sözleşme ve grev hakkına yer vermemiştir. Türkiye, memurlar bakımından da toplu sözleşme hakkını güvence altına alan 98 sayılı Sözleşme'yi 1951 yılında onaylamış olmasına rağmen, 624 sayılı Kanun bu konu hakkında hiçbir düzenlemeye gitmemiştir (Mahiroğulları, 2011, s. 67-68).

Bu dönemde, memurların grev hakkı ise hem 624 sayılı Kanun hem de 657 sayılı Kanun'la açıkça yasaklanmıştır. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'nun *Yasak faaliyetler* başlıklı 14'ncü maddesinde devlet personelinin "grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunamazlar" denilmek suretiyle devlet personelinin grev hakkına sahip olmadığı açıkça düzenlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'un *Grev yasağı* başlıklı 27'nci maddesinde "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilân etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler" hükmüne yer verilerek devlet memurlarının grev hakkı olmadığı sarıh bir şekilde ifade edilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki; Anayasa Mahkemesi'nin, 1970 yılında, 624 sayılı Kanun ve 657 sayılı Kanun'da düzenlenen grev yasağına ilişkin üç kararı vardır. Yüksek Mahkeme, verdiği kararlarında, anılan kanunlarda düzenlenen grev yasağı ile ilgili hükümleri Anayasa'ya aykırı bulmamıştır (Gülmez, 1994, s. 97-100). Belirtildiği üzere, bu dönemde Anayasa Mahkemesi'ne göre "memurlar toplu sözleşmesiz ve grevsiz" (Güran, 1978, s. 22-23) sendikal örgütlenme hakkına sahip olmuşlardır.

Soğuk Savaş döneminde Batı bloğunda, kamu görevlilerinin sendikal haklarının uluslararası belgelerde düzenlenmesi 1960-1971 yılları arasında da devam etmiştir. Bu dönemde, Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve 1961'de imzaya açılan Avrupa Sosyal

Şartı ve BM tarafından hazırlanan ve 1966 tarihinde imzaya açılan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme kamu görevlilerinin sendikal hakları hakkında da hükümler bulundurmaktadır.

İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal haklarla ilgili düzenlenen uluslararası belgelerden biri de Avrupa Sosyal Şartı'dır (Talas, 1981, s. 49). Avrupa Konseyi üyesi 16 devletin 13'ünün katılımıyla 1961 yılında Torino'da imzalanan Avrupa Sosyal Şartı, gerekli beş onayın alınmasından sonra 1965 yılında yürürlüğe girmiştir (Işıklı, 1993, s. 105). Şart'ın 5 ve 6'ncı maddeleri sırasıyla örgütlenme hakkı ve toplu pazarlık hakkını düzenlemektedir. Şart'ın örgütlenme hakkını düzenleyen 5'inci maddesi çalışanların ve işverenlerin sendika kurma ve sendikaya üye olma özgürlüklerini güvence altına almıştır. Çalışanlar ifadesi yalnızca özel sektörde bulunanları değil kamuda görev yapanları da kapsamaktadır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin de sendika kurma ve sendikaya üye olma özgürlükleri bu Şart ile güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Bununla birlikte, aynı maddede, emniyet güçleri ve silahlı kuvvetler mensuplarının örgütlenme hakkının ulusal yasalar veya düzenlemelerle saptanabileceği öngörülmüştür. Belirtmek gerekir ki, bu maddeye göre emniyet güçlerinin sendika hakkının toptan kaldırılabilmesi olanaklı değil iken (Işıklı, 1993, s. 109), silahlı kuvvet mensuplarının sendika hakkından mahrum bırakılıp toptan bir yasak getirilme imkânı (Gülmez, 2002, s. 5) söz konusudur. Avrupa Sosyal Şartı'nın toplu pazarlık ve grev hakkını düzenleyen 6'ncı maddesi, bu hakkı memurları da kapsayacak şekilde çalışanlar için güvence altına almıştır (Eyrenci, 2011, s. 231). Şart'a göre, grev hakkının kullanımı sendikal tekele bağlı olmayıp, çalışanlar sendika üyesi olup olmaması fark etmeksizin grev hakkını kullanabilirler (Gülmez, 2002, s. 8). Şart uyarınca, memur kategorilerinin bir kısmı grev hakkı kapsamı dışında bırakılabilir olmakla birlikte, memurların tamamını kapsayan grev yasağı Şart ile uyumlu olmadığı ileri sürülebilir (Gülmez, 1993, s. 146). Grev hakkını açıkça ve ilk kez tanıyan (Gülmez, 1993, s. 137) uluslararası sözleşme olma özelliğini taşıyan 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nı, Türkiye Soğuk Savaşın son yıllarında ancak 1989'da onaylamış ve bu Şart'ın 5 ve 6'ncı maddelerine, bir diğer ifade ile örgütlenme hakkı, toplu pazarlık ve grev hakkının güvence altına alındığı maddelere çekince koymuştur (Gülmez, 2002, s. 13).

BM Genel Kurulu kararıyla 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilen ve 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe giren Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, grev hakkını açıkça tanıyan ikinci uluslararası belge olma niteliğini taşımaktadır (Gülmez, 2002, s. 8). Sendika üyeliği ve grev hakkına ilişkin hükümler, Sözleşme'nin 8'nci maddesinde düzenlemiştir. Sözleşme *herkesin* sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı güvence altına alınmıştır (m. 8/1-a). Herkes ifadesi doğal olarak kamu görevlilerini de içine aldığından, kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikaya üye olması bu sözleşmeyle güvence altına alınmaktadır. Grev hakkına ilişkin olarak ise Sözleşme, bu hakkın "her ülkenin yasalarına uygun olarak" kullanılmasını öngörmüştür. Sözleşme, silahlı kuvvetler, polis, devlet yönetiminin mensuplarına, sendika hakkı ve grev hakkı bakımından kısıtlamalar getirilebileceğini de öngörmüştür (Gülmez, 1996, s. 138). Sözleşme, Türkiye tarafından ancak Soğuk Savaş sona erdikten on yılı aşkın bir süre sonra imzalanmış ve yürürlüğe girmiştir.

1961-1972 yılları Türkiye'de Soğuk Savaş döneminde kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından olumlu anlamda en önemli gelişmelerin yaşandığı yıllar olmuştur. Sosyal devlet anlayışını açıkça benimseyen 1961 Anayasası, klasik sosyal haklar içerisinde yer alan örgütlenme hakkı konusu ile ilgili önceki dönem anayasalarından daha ilerici ve özgürlükçü bir anlayışı benimsemiştir. Kamu görevlilerinin sendika kurma hakkının Anayasada açıkça tanındığı bu dönemde, aynı durum toplu sözleşme ve grev hakkı için söz konusu olmamıştır. Bu dönemde Batı bloğunda kamu görevlilerinin sendikal hakları hakkında hükümler içeren uluslararası belgelere baktığımızda ise, belli istisnaları ile birlikte sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkının açıkça tanındığı ve güvence altına alındığı görülmektedir. Belirtmek gerekir ki, Soğuk Savaş yıllarında Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili en önemli gelişmelerin yaşandığı dönemde dahi, Türkiye Batı bloğu tarafından oluşturulan uluslararası belgelerde yer alan düzenlemelerin oldukça gerisinde kalmış, ifade edildiği üzere Türkiye bu dönemde Batı bloğunun kamu görevlileri ile ilgili sendikacılık anlayışının 40 yıl gerisinde bulunmuştur (Tutum, 1968, s. 30).

Memurların Sendikal Hakları: 1971-1980 arası Dönem

Soğuk Savaşın yumuşama dönemi olarak da adlandırılan 1971-1980 arası dönemde, Türkiye'de kamu görevlilerinin kısıtlı da olsa sahip oldukları sendikal hakların ortadan kaldırıldığı bir dönem olmuştur. 1971 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile kamu görevlilerinin sendika kurma hakkını güvence altına alan maddesi değiştirilerek kamu görevlileri bu hakkın güvencesinden yoksun bırakılmakla kalmamış, Anayasanın 119'ncü maddesinde yapılan değişiklik ile memurların sendikaya üye olmaları açıkça yasaklanmıştır. 1971 yılında Anayasada yapılan değişikliklerle, kamu görevlilerinin sendika hakkı ortadan kaldırılmış ve "sendika kavramına tahammül edilemeyen 1947 öncesine dönülmüş" (Mahiroğulları, 2011, s. 70) olduğu ileri sürülebilir.

1971'de, 1488 sayılı Kanun'la 1961 Anayasası'nın 46'ncı maddesinde bulunan *çalışanlar* ifadesi kaldırılıp yerine *işçiler* ifadesi getirilmiştir. Yapılan bu değişiklikte, memurlar ya da işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri için sendika hakkı Anayasal bir hak olma özelliğini kaybetmiştir (Gülmez, 1994, s. 106). Aynı Kanun'la, 1961 Anayasası'nın *memurların siyasî partilere girmemesi* yan başlıklı 119'ncü maddesi ve bu maddenin yan başlığı değiştirilmiştir. Madde yan başlığı *memurların siyasî partilere ve sendikalara girmemesi* şeklinde değiştirilmiştir. 119'ncü maddede yapılan değişiklik ile başta memurlar olmak üzere maddede sayılan çalışanların sendikaya üye olamayacakları öngörülmüştür. Bununla birlikte, aynı Kanun'la 1961 Anayasası'na eklenen

geçici 16'ncı maddeyle, 624 sayılı Kanun'a dayalı olarak kurulan kamu hizmetlileri sendikalarının faaliyetlerinin Anayasa'nın 46 ve 119'ncü maddelerinde yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihte sona ereceği de düzenlenmiştir.

1961 Anayasası'nın kamu görevlilerinin sendika üyesi olma hakkını güvence altına alan 46'ncı maddesinin değiştirilmesine yönelik Millet Meclisi'nde yapılan konuşmalarda genel itibarıyla bu maddede değişiklik yapılmasının yerinde olduğu görüşü hâkim olmakla beraber, bu değişikliğe karşı çıkanların da olduğunu ve bir değişiklik önergesi verildiğini belirtmek gerekir. Bu maddede öngörülen değişikliğin, yapılması planlanan değişiklikler içerisinde en önemlilerinden biri olduğu belirten Hasan Türkay, *çalışanlar* ifadesinin muğlak olmasından ötürü karışıklıklara sebebiyet verdiği ileri sürülmüş, bu ifadenin *işçiler* şeklinde değiştirilmesinin uygun olduğu belirtilmiştir (MMTD, C. 17, T. 2, B. 157, s. 360). Mecliste söz alan Seyfi Öztürk, ise memurlara grev hakkı tanınmış olmamasına rağmen, fiili anlamda bunu uyguladıklarını ve anarşik olaylara sebebiyet verdikleri gerekçesiyle öngörülen değişikliğin yerinde olduğunu (MMTD, C. 17, T. 2, B. 157, s. 362) vurgulamıştır. Diğer taraftan kamu görevlilerinin sendika hakkından mahrum bırakılmasının doğru olmadığı da belirtilirken, sendikal haklarının genişletilmesi gerektiği, öngörülen değişikliğin ise büyük üzüntüye sebebiyet verdiği de ileri sürülmüştür. Buna ek olarak verilen değişiklik önergesi de memurların sendika hakkının anayasal güvenceden yoksun bırakılmasına taraf olmayan ifadeler içermektedir. Bir diğer ifade ile kabul edilmeyen değişiklik önergesi, kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkının anayasal güvence altına (MMTD, C. 17, T. 2, B. 157, s. 366) alınmasına yönelik yani mevcut durumda değişiklik öngörmeyecek şekilde düzenlenmişti. Önerge sahibi, Mehmet Ali Aybar, her konuda Batı'yı örnek alan Türkiye'nin kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda Batı demokrasilerinden ayrıldığını, bu konuda kısıtlayıcı hükümlere yer vermenin demokratik ülkelerdeki hiçbir uygulama ile bağdaşmayacağını belirtmiştir (MMTD, C. 17, T. 2, B. 157, s. 367).

1961 Anayasası'nda memurların sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını güvence altına alan maddesinin değiştirilmesi ve memurların sendikaya üye olmasının açıkça yasaklanmasının akabinde mevzuatta değişikliğe gidilmiştir. Memurların sendika kurma hakkını düzenleyen 657 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi, Meclis'te üzerinde hiçbir tartışma olmadan (Gülmez, 1994, s. 76), 1972 yılında yürürlükten kaldırılarak, 624 sayılı Kanun tamamen hükümsüz hale gelmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının yasaklanmasına ilişkin bu düzenlemelerden sonra 1992 yılına kadar yasal anlamda değişikliğe gidilmemiş Uçkan Hekimler'in (2023, s. 45) belirttiği üzere, kamu görevlileri bu dönemde sendikal haklarını fiili anlamda kullanma yoluna da gitmemiştir.

Memurların Sendikal Hakları: 1980-1991 arası Dönem

1982 Anayasası'nın ilk hali, kamu görevlilerinin sendikal hakları dikkate alındığında, 1961 Anayasası'nın hem ilk hem de 1971 yılında meydana gelen değişikliklerden sonraki halinden farklıdır. 1982 Anayasası'nın ilk halinde, kamu görevlilerinin sendika hakkını açıkça tanıyan ya da yasaklayan düzenlemeye yer verilmemiştir (Gülmez, 1994, s. 145). Anayasada bu konu ile ilgili açık bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, Türkiye'nin 98 sayılı ILO sözleşmesine taraf olmasından dolayı, üst düzey memurla hariç kamu görevlilerinin bu dönemde de sendikalaşma hakkının olduğu da ileri sürülmektedir (Benli, 2003). Oysa 1961 Anayasası'nın ilk halinde kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı anayasal güvence altına alınmış, 1971 yılının sonlarına doğru yapılan değişiklik ile bu hak açıkça yasaklanmıştı. Belirtmekte gerekir ki, 1982 Anayasa Tasarısı'nda kamu görevlilerine sendika yasağı öngören maddeye yer verilmiş, Danışma Meclisi tarafından kabul edilen bu madde daha sonra Milli Güvenlik Konseyi (MGK) tarafından Anayasa metninden çıkarılmıştır. Danışma Meclisi'nde, kamu görevlilerinin sendika yasağını öngören maddeye ilişkin verilen önergelerden yalnızca bir tanesi bu yasağın yer almaması gerektiği yönündeyken diğerleri bu yasağın korunmasına hatta genişletilmesine yöneliktir. 1982 Anayasa Tasarısı'nın 159'ncü maddesi, memurların ve diğer kamu görevlilerinin sendika üyesi ve siyasi parti üyesi olmasını yasaklamayı öngörmekteydi. Cahit Tutum verdiği değişiklik önergesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin sendikaya üye olması yasağının madde metninden çıkarılmasını teklif etmiştir (DMTD, C. 9, T. 1, B. 145, s. 740). Memurların sendikaya üyeliğini yasaklayan bu hükmün kaldırılmasına ilişkin önerge sahibi yaptığı konuşmasında, Türkiye'de sendika kelimesinin o yıllarda pejoratif bir anlam içermesinin ve alerjik bir sözcük haline gelmesinin son derece üzüntü verici olduğunu belirtmiştir. Önerge sahibi, o dönemde Türkiye tarafından da imzalanmış olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde sendika hakkının kamu görevlileri için de güvence altına alındığını ve bu sebeple bu hakkın Türkiye'de de var olduğunu maddede yer alan yasağın kaldırılarak liberal bir tutum sergilenmesi gerektiğini ileri sürmüştür (DMTD, C. 9, T. 1, B. 145, s. 745-746). Belirtildiği üzere, Danışma Meclisi tarafından memurların sendikaya üyeliğini yasaklayan madde kabul edilmiş olmakla beraber bu madde MGK tarafından anayasa metninden çıkarılmıştır (MGKTD, C 7, T. 1, B. 118, S. Sayısı 450, s. 85). MGK'nın kamu görevlilerine sendika yasağını öngören maddeyi anayasa metninden çıkarması MGK'nın kamu görevlilerine sendika hakkı tanınması istemesinden değil, "Anayasa'yı demokratik bulmayan Batı ülkelerine karşı görece daha az yasakçı bir metin oluşturmak" (Gülmez, 1994, s. 156) olduğu ileri sürülmektedir.

1961 Anayasası'nın ilk hali ile 1982 Anayasası'nın ilk hali mukayese edildiğinde, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı ve grev hakkı ile ilgili düzenlemeler birbirinden farklılık göstermemektedir. Bu bakımdan, 1961 Anayasası'nda kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı ile ilgili görüşler 1982 Anayasası içinde geçerlidir. Benzer şekilde, kamu görevlilerinin grev hakkı her iki anayasanın ilk hallerinde birbirleri ile benzerdir ve her iki anayasada kamu görevlilerinin grev hakkını açıkça tanımadığı gibi açıkça yasaklamamış bir diğer ifade ile Yasa Koyucunun bu konuda düzenleme yapması noktasında yönlendirici olmamıştır.

Savaşın son yıllarında kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin olarak 1982 Anayasası'nda var olan düzenlemelerde değişikliğe gidilmemiş, kamu görevlilerinin sendikal haklarının (sendikaya üye olma, toplu sözleşme) anayasal güvenceye kavuşması ancak Soğuk Savaş sona erdikten sonra gerçekleşmiştir.

Sonuç

Sonuç olarak, ikinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte ortaya çıkan iki kutuplu sistemde, Türkiye hem askeri hem de ideolojik anlamda Batı bloğu içerisinde yer almıştır. İdeolojik anlamda, iktisadi ve siyasal olarak liberal anlayışı benimseyen Batı bloğunda, sosyal devlet anlayışı da benimsenmiş hatta bu anlayışın komünizmle mücadele stratejilerinden biri olabileceği de düşünülmüştür. Dolayısıyla sosyal devlet anlayışının gereklerinden olan sosyal haklar bu dönemde Batı bloğunda gelişme göstermiş ve çalışanların özellikle kamu görevlilerinin sendikal hakları uluslararası belgelerde düzenlenerek bu haklar güvence altına alınmıştır. BM, ILO ve Avrupa Konseyi tarafından kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen sözleşmelere Batı bloğunda yer alan ülkeler özellikle Soğuk Savaş döneminde taraf olmuşlardır. Türkiye ise oluşturulan bu sözleşmelere ancak Soğuk Savaş sona erdikten sonra taraf olma yoluna gitmiştir. Netice itibarıyla, Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarının anayasal ve yasal anlamda tanınıp güvence altına alınması 1961 Anayasası'nın ilk hali hariç tutulursa, Batı bloğunda yer alan ülkelerdeki gibi Soğuk Savaş döneminde değil, ancak Soğuk Savaş sona erdikten sonra gerçekleştirilmeye başladığı belirtilebilir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer Review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Yazarın ORCID ID'si / ORCID ID of the author

İbrahim YILMAZ 0000-0002-6081-6648

KAYNAKLAR / REFERENCES

- Akbay, M. (1950). Grev bir hak mıdır?. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(3), 86-104.
- Aybay, R. (2006). *Açıklamalı insan hakları evrensel bildirisi*. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Benli, A. (2003). Türkiye'de kamu çalışanlarının sendikalaşma çabaları ve sorunları. *Journal of Social Policy Conferences*, 46, 89-128.
- Bülbul, O. G. (2009). Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı. *Kamu'da Sosyal Politika*, 11(4), 32-36.
- Cronin, J. E. (2000). Convergence by conviction: Political economics in the emergence of the 'Anglo-American model'. *Journal of Social History*, 33(4), 781-804.
- Çelik, A. (2019). Türkiye'de çalışma ilişkilerinde kurumsallaşma 1960-1980. İçinde A. Makal (Ed.) *Çalışma İlişkileri Tarihi* (pp. 165-196). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Çelik, A. (2014). Mücadeleden vesayete Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı. *Eleştirel Pedagoji*, 34, 22-27.
- Çelik, A. (2010). Sendikal haklar: Uluslararası çalışma hukuku ve Türkiye'nin uyumsuzluğu. İçinde S. Çağlar (Ed.) *Disiplinlerarası Yaklaşımla İnsan Hakları* (pp. 255-331). İstanbul: Beta Yayınları
- Demokrat Parti Programı 1946. (1946). Erişim adresi: https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/917/200805461_1946.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Demokrat Parti Programı. (1951). Erişim adresi: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/487/198104894.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Doğu, O. (1987). Türkiye'de sendikalara siyaset yasaklarının dün- bugünü. *İnsan Hakları Yıllığı*, 9(1), 127-168.
- Erhan, Ç. (2006). ABD ve NATO'ya ilişkiler. İçinde B. Oran (Ed.) *Türk Dış Politikası Cilt:1 1919-1980* (pp. 522-575). İstanbul: İletişim Yayınları
- Eyrenci, Ö. (2011). Avrupa Sosyal Şartı karşısında Türk mevzuatı. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 53(1-4), 225-234.
- Güler, M. A. (2020). Sosyal devletin dönüşümü ve düzenleme teorisi: Karşılaştırmalı bir çalışma. *Çalışma ve Toplum*, 4(67), 2295-2340.
- Güler, M. A. (2017). Sosyal politikanın "Sınıf" sorunu ve sosyal devlet modelleri. *Emek Araştırma Dergisi*, 8(12), 87-106.
- Gülmez, M. (2002). Avrupa Birliği hukukunda sendikal haklar ve Türkiye'nin uyum sorunu. *İnsan Hakları Yıllığı*, 23-24, 1-29.
- Gülmez, M. (1996). *Dünyada memurlar ve sendikal haklar*. Ankara: TODAİE Yayını.

- Gülmez, M. (1994). *Türkiye’de memurlar ve sendikal haklar 1926-1994* (2. bs). Ankara: TODAİE Yayını.
- Gülmez, M. (1993). Toplu pazarlık ve grev hakları ve Türkiye. İçinde M. Gülmez (Ed). *Avrupa sosyal şartı ve Türkiye kollokyumu (bildiriler ve tartışmalar)* (pp. 119-158). Ankara: TODAİE.
- Gülmez, M. (1985). 1961 Anayasası’nda sendikal hakların oluşumu. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(3), 79-102.
- Güneş, H. (2013). Sendikal haklar ve ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi. *Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(1), 62-79.
- Güran, S. (1978). Avrupa’da ve Türkiye’de memurların sendikalaşması ve yönetime katılması. *Amme İdaresi Dergisi*, 11(4), 12-29.
- Heywood, A. (2016). *Küresel Siyaset* (N. Uslu ve H. Özdemir, Çev). (4.bs). Ankara: Adres Yayınları
- International Labour Organization. (2023). Ratification of Co87 – Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87). Erişim adresi: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312232
- İşikli, A. (1993). Sendika hakkı ve Türkiye. İçinde M. Gülmez (Ed). *Avrupa sosyal şartı ve Türkiye kollokyumu (bildiriler ve tartışmalar)* (pp. 105-118). Ankara: TODAİE, 1993.
- Kara, B. (2009) Sosyal devletten küresel devlete: Türkiye’de kamu çalışanları ve temel haklar. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 369-386.
- Kayar, N. (2021). *Kamu personel yönetimi* (11. bs). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Knorr, K. (1951). The European welfare state in the atlantic system. *World Politics*, 3(4), 417-449.
- Kutal, M. (1969). Devlet personeli (memur) sendikalarının hukuki esasları ve sınırları. *Journal of Social Policy Conferences*, 20, 169-201.
- Makal, A. (2003). Cumhuriyetin 80. yılında Türkiye’de çalışma ilişkileri. *Journal of Social Policy Conferences*, 47, 123-172.
- Makal, A. (2002). *Türkiye’de çok partili dönemde çalışma ilişkileri: 1946-1963*. İstanbul: İmge Kitabevi.
- Mahiroğulları, A. (2011). 1965’ten 12 Eylül 2010 halk oylamasına yasakoyucunun memur sendikacılığına bakış açısı ve ILO normları. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 60(1), 61-87.
- Mahiroğulları, A. (2005). Gelişim süreci ve yasal çerçevesiyle Türkiye’de memur sendikacılığı. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55(1), 143-189.
- Mahiroğulları, A. (2001). Türkiye’de sendikalaşma evreleri ve sendikalaşmayı etkileyen unsurlar”. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 161-190.
- Mutlu, L. (2001). Memurların sendikalaşması ve ekonomik-sosyal haklara etkisi. *Sayıştay Dergisi*, 42, 20-36.
- Öncü, A. S. ve Cevizliler, E. (2013). Avrupa bütünleşmesi için önemli bir adım: “Avrupa Konseyi” ve Türkiye’nin konseye üyeliği meselesi. *Gazi Akademik Bakış*, 7(13), 15-44.
- Özbudun, E. (2020). *Türk Anayasa Hukuku* (20. bs.). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özkal Sayan, İ. ve Urhan, V. F. (2020). Türkiye’de kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı: Temel metinler, aktörler ve uygulama. *Memleket Siyaset Yönetim*, 15(33), 61-100.
- Petersen, K., Mioni, M., ve Obiger, H. (2022) The cold war and the welfare state in Western Europe. İçinde F. Nullmeier, D. G. de Reufels ve H. Obinger (Eds). *International impacts on social policy short histories in global perspective* (pp. 47-59). Cham: Springer International Publishing.
- Petersen, K. (2013). The early cold war and the Western welfare state. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(3), 226-240.
- Pıçak, M., ve Hamza K. (2018). Türkiye’de sendikalaşmanın tarihsel gelişimi. İçinde S. Koç, S. Yılmaz Genç ve K. Çolak (Eds). *Dünden bugüne ekonomi yazıları* (pp. 198-241). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Sant’Anna, A. A., ve Weller L. (2020). The Threat of communism during the cold war. *Comparative Politics*, 52(3), 359-381.
- Sönmezoğlu, F., Güneş H., ve Keleşoğlu, E. (2021). *Uluslararası ilişkilere giriş* (8. bs.). İstanbul: Der Yayınları.
- Talas, C. (1981). Sosyal haklar ve Türk anayasalarında sosyal hakların evrimi. *İnsan Hakları Yıllığı*, 3(4), 38-75.
- Talas, C. (1965). Devlet personeli sendikalar kanunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 20(2), 867-871.
- Tutum, C. (1972). *Türkiye’de memur güvenliği*. Ankara: TODAİE yayın no: 132.
- Tutum, C. (1968). Memurların örgütlenme hakkı. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(2), 29-46.
- Uçkan Hekimler, B. (2023). Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı paradoksu: güçlü sendikacılık mı, bağımlı sendikacılık mı?. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 84, 43-57.
- Westad, O. A. (2010). The cold war and the international history of the twentieth century. İçinde M. P. Leffler ve O. A. Westad (Eds). *Cambridge Handbook on the Cold War* (pp. 1-19). Cambridge: Cambridge University Press.

Atf Biçimi / How Cite This Article

Yılmaz, I. (2024). Soğuk Savaş Dönemi kamu görevlilerinin sendikal hakları: batı bloğu ve Türkiye. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 86, 175-184. <https://doi.org/10.26650/jspc.2024.86.1367516>