

İstanbul Gedik Üniversitesi / Istanbul Gedik University

İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Dergisi

**International Journal of Economics, Administrative and Social Sciences
(IJEASS)**

2018 Aralık Cilt:1 Sayı:1

IJEASS, yılda iki kez yayımlanan hakemli dergidir.

IJEASS is a peer-reviewed journal published twice a year.

Dili: Türkçe – İngilizce

Language: Turkish – English

ISSN: 2651-5229

İMTİYAZ SAHİBİ / PUBLISHER

Zafer Utlu, Professor

Istanbul Gedik University

YÖNETİCİ / MANAGER

Gülperen Kordel

Istanbul Gedik University

YAYIN KOORDİNATÖRÜ / PUBLICATION COORDINATOR

Nigar Dilşat Kanat

Istanbul Gedik University

YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD

Editör / Editor

Deniz Ünan Göktan, Assistant professor

Istanbul Gedik University

Yardımcı Editörler/ Associate Editors

Tanyeri Uslu, Assistant professor

Istanbul Gedik University

Selim Sezer, Assistant professor

Istanbul Gedik University

Özlem Denli, Assistant professor

Istanbul Gedik University

Dilek Çelik, Assistant professor

Istanbul Gedik University

Grev Ertelemelerinde Yürütme Organının Yetkisinin Sınırlanması

Limitation of Executive Authority in Strike Postponements

Prof. Dr. Metin KUTAL¹

Öz

Türk Hukukunda yürütme organına (eskiden Bakanlar Kurulu, halen Cumhurbaşkanı), yasal bir grevi olağanüstü bazı durumlarda 60 gün süre ile geciktirme (erteleme) yetkisi tanınmıştır.

Anayasal bir hak olan greve yapılan bu müdahalenin, olabildiğince amaca uygun biçimde kullanılması gerektiği tartışma dışıdır. Bunun için idari kararın yargı organlarınca etkili biçimde denetlenmesi ve erteleme süresi içinde başarılı barışçıl girişimlerin devreye sokulması gerekmektedir.

Grev hakkı ile birlikte Türk Hukukuna giren (1963) erteleme yetkisi ülkemizde tüm siyasal iktidarlarca çok sık ve genellikle amaç dışı kullanılmıştır. Üstelik 1982 Anayasasında erteleme süresi sonunda uzlaşma sağlanamamış ise uyuşmazlığın zorunlu tahkim organı olan Yüksek Hakem Kurulu tarafından kesin çözüme bağlanacağı kabul edilmiştir.

¹ İstanbul Gedik Üniversitesi, e-posta: mokutal@gmail.com

Bu durum yargı denetiminin ve barışçı çözüm girişimlerinin önemini daha da arttırmıştır. Buna karşın son yıllarda ilgili yasada yapılan değişikliklerle erteleme nedenlerine yenileri eklenmiş; idari yargının etkinliği azalmış, barışçı çözüm girişimleri ise rutin uygulamalar düzeyini aşamamıştır.

Toplu iş sözleşmeleri Yüksek Hakem Kurulu tarafından bağlandıktan sonra işçi sendikalarının Anayasa Mahkemesi'ne yaptıkları bireysel başvurular da doğal olarak, asıl sorunu çözmekten uzak kalmıştır.

Anahtar Kelimeler: Milli güvenlik, genel sağlık, Danıştay, Yüksek Hakem Kurulu, Uluslararası Çalışma Örgütü.

Abstract

In Turkish Law, the executive body (formerly the Council of Ministers, currently the President) has been granted the authority to delay a legal strike for 60 days in extraordinary cases.

It is not controversial that this intervention to strike, which is a constitutional right, should be used expeditiously. To this end, the administrative decision must be effectively monitored by the judicial bodies and successful peaceful initiatives should be put in place during the postponement period.

The authority to postpone, which entered the Turkish Law with the right to strike (1963), was very frequently and often inexpediently used by all political administrations in our country. Moreover, in the 1982 constitution, it was accepted that the dispute would be

resolved by the High Arbitration Board, which is the mandatory arbitration body if the consensus could not be reached at the end of the postponement period.

This situation further increased the importance of judicial review and peaceful solution initiatives. However, with the amendments made to the relevant law in recent years, new ones have been added to the reasons for postponement; the effectiveness of the administrative judiciary have decreased, and the peaceful solution initiatives have failed to exceed the level of routine practices.

After collective bargaining agreements were concluded by the high arbitral tribunal, the individual applications that labor unions made to the Constitutional Court have also been naturally unable to solve the actual problem.

Keywords: National security, general health, Council of State, high arbitral tribunal, International Labor Organization.

Giriş

Bilindiği gibi çoğulcu bir demokraside endüstri ilişkileri düzeni, birbirine bağlı dört kurumdan oluşmaktadır. Bunlar; özgür sendikacılık, özerk toplu pazarlık, toplu iş mücadeleleri “grev ve lokavtlar” ve barışçı çözüm yollarıdır. Toplu pazarlık hakkı olmayan bir sendikanın herhangi bir dernekten farkı kalmamaktadır. Bunun gibi toplu iş mücadelesi araçları olan grev ve lokavt haklarının yasaklandığı bir ülkede toplu pazarlığın etkili bir sosyal

politika aracı niteliğine ulaşması mümkün değildir. Bu konuda uzağa gitmeden, Türkiye'nin yakın tarihinden örnekler verilebilir. Gerçekten İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesine kadar ülkemizde, esas itibari ile tek partili siyasi düzen, sosyal sınıf esasına dayalı derneklerin kurulmasını olanaksız kılmış, grev ve lokavt hareketleri iş yasası ile yasaklanmıştır (3008 sayılı İş Kanunu, madde 72). Türkiye Cumhuriyeti, çoğulcu demokrasiye Cemiyetler Kanunu'nda değişiklikle başlamıştır. Derneklerin sosyal sınıf esasına göre de kurulabilmesi, tüzel kişiliğin kazanılmasında hükümetin izin sisteminin kaldırılması bir yandan yeni siyasi partilerin kurulmasına, öte yandan da çeşitli isimler altında sendikaların oluşmasına yol açmıştır. Ancak aynı dönemde grev yasağının devam etmesi sendikaların toplu pazarlık yapmalarına olanak vermemiş, sonuçta çok sınırlı bir etki alanına sahip, zayıf bir işçi sendikacılığı ortaya çıkmıştır (1947-1960).

1961 Anayasası'nda hem sendikacılık ve toplu pazarlık hakları, hem de grev hakkı yer alınca durum kısa sürede değişmiştir. Sendikaların üye sayısı hızla artmış her yıl bin civarında toplu iş sözleşmesi bağlanmış, bunlar sendika üyelerinin çalışma ve yaşama koşullarında ciddi iyileştirmelere neden olmuştur. Kuşkusuz bu başarılı dönemin asıl nedeni anayasa güvencesi altında işçilere grev hakkının tanınmış olmasıdır. Bu verimli dönemin işlemeye başlamasında 1963 yılında kabul edilen 274 ve 275 sayılı yasaların önemli katkıları olmuştur. Bu yasalar Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülürken grevlerin mesleki amacını aşarak milli güvenliği ya da genel sağlığı tehdit eder konuma gelmeleri üzerinde

de durulmuş ve Bakanlar Kurulu'na idari yargı denetiminde grev ve lokavt haklarını toplam 90 güne kadar erteleme yetkisi tanınmıştır.

Öte yandan yasal bir grevin yetkili bir idari organ tarafından ertelenmesi mukayeseli hukukta çok yaygın bir uygulama olmadığı anlaşılmaktadır. Ertelemeye izin veren ülkelerde de bu yetkinin başkan ya da hükümet gibi önemli organlara tanındığı, ayrıca yetkili organların bu yetkilerini ancak olağanüstü ve acil hallerde kullanabilecekleri, yapılan uygulamaların yargı denetimine açık olduğu gözlemlenmektedir. Bu kısıtlamaların nedeni grev hakkının birçok batı ülkesinde anayasalarda yer alması ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 87 ve 98 sayılı sözleşmelerinde içeriği açıkça belirlenen sendika özgürlüğünün bir parçası olarak kabul edilmesidir.

Uluslararası hukukta durum böyle iken ülkemizde hemen her siyasal iktidar döneminde önemli yasal grevlerin Bakanlar Kurulu kararı ile sık sık ertelendiğine şahit olmaktayız. Bu uygulamanın özellikle son yıllarda anayasadan kaynaklanan grev hakkı konusunda ciddi bir engelleme aracı haline dönüşme tehlikesini beraberinde getirdiği gözlemlenmektedir.

Bu sorunun hem ILO mevzuatı, hem mukayeseli hukuk açısından ele alınmasında yarar olduğu kanısındayız. Ancak bu önemli konuyu bir makale çerçevesinde ele alacağımızdan grev ertelemelerini tüm yönleri ile inceleme olanağına sahip olamadığımızı da açıklamayı zorunlu görüyoruz. Amacımız daha

çok bu ertelemelerde yetkili idari organların kararlarının ne dereceye kadar sınırlandığı üzerinde durmaktır.

1. Türk Toplu İş Hukukunda Yürütme Organının Yasal Bir Grevi Ertelemesi

a. 1963-1980 Dönemi

1961 Anayasası'nda grev hakkı ile ilgili düzenlemelerin yasalar çerçevesinde yapılacağı öngörülmüştür. Nitekim 1963 yılında yürürlüğe giren 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nda grev yasakları ile (m.20) bu hakların geçici olarak durdurulması (ertelenmesi) (m.21) ayrı ayrı düzenlenmiştir. Bu son maddeye göre “karar verilmiş veya başlamış olan kanuni bir grev veya lokavt “memleket sağlığını” veya “milli güvenliği” bozucu nitelikte ise Bakanlar Kurulu bu uyuşmazlıkta grev ve lokavtı bir kararname ile en çok 30 gün süreyle geciktirebilir” denilmiş, “Bakanlar Kurulu'nun geciktirme kararını ilan eder etmez “Yüksek Hakem Kurulu”ndan geciktirilen grev ve lokavtın niteliği hakkında istişari mütalaasını ister” (m.21/2) hükmüne yer verilmiştir. Bu mütalaayı alan Bakanlar Kurulu'nun geciktirme süresini en çok 60 gün daha uzatabileceği aynı yasada hükme bağlanmıştır.

Konumuz açısından ilginç olan husus, aynı maddede “Danıştay, bu maddede söz konusu Bakanlar Kurulu kararları hakkındaki iptal davalarına ilişkin yürütmenin durdurulması taleplerini bir hafta içinde karara bağlar” hükmünün yer almasıdır.

Aynı maddede geciktirilen grev veya lokavtın 6 iş günü içinde Başbakanlıkça Yüksek Uzlaştırma Kurulu'na havale edileceği

(m.21/3); geciktirme süresinin sona erdiği tarihte taraflar uzlaşmamış veya uyuşmazlığı özel bir hakeme intikal ettirmemiş iseler “grev ve lokavta karar vermekte serbesttirler” (m.21/4) denilmiştir. Bu düzenlemede açıkça Bakanlar Kurulu’nun “memleket sağlığı” ve “milli güvenlik” nedenlerine bağlı olarak erteleme kararı alabileceği, bu karar aleyhine Danıştay’da açılacak iptal davalarında bir hafta içinde yürütmeyi durdurma kararının verileceği ve toplam 90 günlük gecikme süresinin sona ermesinden sonra sendikanın yeniden grev kararı alabileceği anlaşılmaktadır. Böylece 1963-1980 döneminde, grev yasakları ile grev ertelemeleri kanımızca isabetli olarak, sonuçları bakımından farklı hükümlerle düzenlenmiştir.

Ancak bu dönemde doktrinde grev ertelemesinin sonunda bu eylemin milli güvenliği ya da memleket sağlığını tehdit etmeye devam etmesi halinde ne olacağı tartışması ortaya atılmıştır. Bir görüşe göre “bu takdirde gecikme müddetinin sonunda grev ve lokavta imkân vermek telafisi imkânsız zararlara yol açabilecektir” (Oğuzman, 1973: 31).

b.1982'den Sonraki Dönem

12 Eylül 1980’de gerçekleşen askeri müdahale döneminde tüm toplu pazarlık sistemi askıya alındığına, tüm grev ve lokavt eylemleri yasaklandığına göre konumuz doğal olarak tartışma dışı kalmıştır. Ancak bu dönemde yeni anayasayı hazırlamak üzere kurulan Danışma Meclisi’nde erteleme sorunu grev ve lokavt yasakları ile birlikte doğrudan doğruya anayasa hükmü olarak

54'üncü maddede yer almıştır. Bu hükme Milli Güvenlik Konseyi anayasa komisyonunda son şekli verilirken “ertelemenin sonunda grev veya lokavtın taraflardan birinin başvurusu üzerine uyuşmazlığın zorunlu tahkim organı olan Yüksek Hakem Kurulu’na intikal edeceği” hükme bağlanmıştır (Anayasa madde 54/5). Böylece grev ve lokavt yasakları ile bunların ertelenmesi sonuç bakımından aynı hükme tabi kılınmıştır (T.C. Komisyon Raporları, Ankara, 1983).

Milli Güvenlik Konseyi’nin özel gündeminde yer alarak kabul edilen 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nda da doğal olarak anayasa hükmü çerçevesinde erteleme konusu düzenlenmiştir. (m.33,34) Burada da erteleme süresi sona erdiği tarihte taraflar anlaşamamış veya uyuşmazlığı özel hakeme intikal ettirmemişlerse Çalışma Bakanı uyuşmazlığın çözümü için Yüksek Hakem Kurulu’na başvurur hükmü bulunmaktadır. Maddenin kanımızca olumlu hükmü Bakanlar Kurulu’nun erteleme kararları aleyhine Danıştay’da iptal davası açılabilmesine ve yürütmenin durdurulmasına olanak vermesidir. Ancak burada da 275 sayılı yasadaki hükümlerden farklı olarak Danıştay kararının yürütmeyi durdurması herhangi bir süre ile sınırlanmamıştır.

Türk toplu iş hukukunu yeniden düzenleyen 6356 sayılı yasada ise (m.63) Bakanlar Kurulu’na (halen Cumhurbaşkanı) yasal bir grevi genel sağlığı veya milli güvenliği bozduğu gerekçesiyle 60 gün süreyle erteleme yetkisi tanınmıştır. Sözü geçen maddede erteleme yetkisi aleyhine iptal davası açılması ve yürütmenin

durdurulmasına ilişkin bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Bu yasanın hazırlık aşamasında idari işlemler aleyhine dava açılmasının genel hükümler çerçevesinde esasen mevcut olduğu ileri sürülmüştür. Kanımızca burada anayasal bir hakka müdahale söz konusu olduğundan 275 sayılı yasada olduğu gibi idari yargı yolunun madde metninde yer alması isabetli olurdu.

Öte yandan 63'üncü maddenin ilk fıkrasındaki milli güvenlik ve genel sağlık nedenlerine 31.10.2016 tarihli ve 678 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (m.35) ve 1.2.2008 tarih ve 7071 sayılı yasa (m.32) ile iki yeni nedene daha yer verilmiştir. Bunlardan birincisi “büyükşehir belediyelerinin şehir içi toplu taşıma hizmetleri”, ikincisi ise “bankacılık hizmetlerinde ekonomik veya finansal istikrarı bozucu nitelikteki” yasal grevlerdir. Böylece Türk hukukunda yürütme organı bundan sonra iki yerine dört nedenden biriyle karar verilmiş veya başlamış yasal bir grev veya lokavtı erteleyebilecek; bu sürenin sonunda anlaşma sağlanamamış ise taraflardan birinin başvurusu üzerine uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulu tarafından kesin olarak çözümlenecektir.

2. Türk Endüstri İlişkilerinde Erteleme Uygulamalarına Genel Bir Bakış

Türk toplu iş hukukuna 1963 yılında giren yasal bir grev ya da lokavtın yürütme organı tarafından ertelenebilmesi son yarım yüz yıl içinde tüm siyasi iktidarlar tarafından oldukça sık kullanılmıştır. Bu konudaki uygulamaların bazı dönemlerde yoğunluk kazandığı anlaşılmaktadır. Örneğin 275 sayılı yasa

döneminde 10 Ocak 1964 ile 13 Ağustos 1969 tarihleri arasında rastlayan 5 yıllık dönemde çeşitli siyasal iktidarlar 24 kez bu yetkiyi kullanmışlardır (Kutal, 1969:241-243). 1971-1980 döneminde ülkemizde hüküm süren terör eylemleri ve süregelen kaos ortamında hükümetlerin daha çok erteleme yoluna başvurdukları görülmektedir (Kutal, 1980:192-195). 275 sayılı yasanın yürürlükte olduğu bu ilk dönemde hükümetlerin Paşabahçe Şişe-Cam ya da Ereğli Demir-Çelik gibi çok sayıda işçiyi ilgilendiren veya ülke ekonomisini olumsuz yönde etkileyen grevlerde bu yetkilerini kullanmışlardır. Ancak doktrinde bu nedenlerin grev ertelemelerinde gerekçe olarak kullanılmasının yanlış olduğu milli güvenlik ve memleket sağlığı nedenlerinin amaca uygun biçimde yorumlanması gerektiği vurgulanmıştır (Kutal, 1977:505-509).

1982 Anayasası'nın kabulünden sonraki dönemde ertelenen grevlerin, erteleme süresi sonunda uzlaşma sağlanamamış olması halinde tahkime gitmek zorunluluğu kanımızca hem ertelemelerin artmasına neden olmuş; hem de anayasal güvence altındaki grev hakkının kullanılması önemli ölçüde sınırlanmıştır (Aydemir M., 2001:159-168). Üstelik 2016 ve 2018 yıllarında erteleme nedenlerinin dörde çıkarılması bunlardan bankacılık iş kolunda ve belediyelerce şehir içi toplu taşımacılıkta Anayasa Mahkemesi'nin grev yasağını kaldırmasına karşın (Anayasa Mahkemesi kararı 22.10.2014 RG:11.11.2015). bu iş kollarında hükümete grev erteleme yetkisinin tanınması grev hakkının bundan sonraki yıllarda daha sıklıkla kullanılacağı izlenimini uyandırmaktadır.

3. Anayasa Mahkemesi'nin Grev Ertelemeleri İle İlgili Bazı Kararları

Grev ertelemeleri ile ilgili Türk mevzuatındaki düzenlemeler ve hükümetlerin bu konuda verdiği erteleme kararları son beş yıl içinde üç kez Anayasa Mahkemesi'nin gündeminde yer almıştır. Bunlardan biri iptal istemiyle diğer ikisi bireysel başvuru çerçevesinde yüksek mahkemeye intikal etmiştir.

a. İptal İstemi ile İlgili Açılan Dava

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde İzzet ÇETİN, Süleyman ÇELEBİ ve 115 arkadaşının 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun çeşitli maddelerinin 1982 Anayasası'na ve Türkiye Cumhuriyeti'nin onayladığı uluslararası sözleşmelere aykırı düştüğü iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nde açtıkları dava 22.10.2014 tarihinde karara bağlanmıştır (E.2013/1, K.2014/161). İptali istenen yasa maddeleri arasında “grev ve lokavtın ertelenmesi” başlıklı 63'üncü madde de bulunmaktadır. Yüksek Mahkemenin 11.11.2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararında özetle hükümetlerin “anayasada yer alan kurallara bağlı kalmak şartı ile grev ve lokavtları yasaklayabileceği veya erteleyebileceği, bu hususun kanun koyucunun takdirinde olduğu; kaldı ki bu yetkinin grevi yasaklama olmadığı, 60 günlük süre ile sınırlandırıldığı ve yargı denetimine tabi tutulduğunu dikkate alarak mevcut düzenlemenin grev hakkına ölçsüz bir müdahale niteliğini taşımadığı sonucuna varmış ve iptal istemini oy çokluğu ile reddetmiştir.

Kanımızca yüksek mahkemenin bu kararında anayasanın 54'üncü maddesinde ertelenen grevlerle yasak grevler arasında sonuç bakımından bir ayırımı yapılmadığı; erteleme süresi sonunda uyuşmazlıkların Yüksek Hakem Kurulu tarafından kesin çözüme bağlandığı üzerinde durulmamıştır. Öte yandan Anayasa Mahkemesi aynı kararında bankacılık hizmetleri ile şehir içi toplu taşıma hizmetlerinin ILO normlarında “yaşamsal nitelik gösteren kamu hizmetlerinden” sayılmadığı devletin grev yasağının topluma sağladığı kamu yararı ile bireylerin hak ve özgürlükleri arasında adil bir dengeyi sağlamakla yükümlü olduğu sözü geçen hizmetlerdeki yasağın ölçülülük ilkesine de aykırı olduğu gerekçesi ile her iki iş kolundaki grev yasağını anayasanın 13 ve 54'üncü maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği sonucuna varmıştır (E.2013/1, K.2014/161).

Bu karardan yaklaşık bir yıl sonra 6356 sayılı yasanın grev ertelemeleri ile ilgili 63'üncü maddesinde yukarıda da değinildiği gibi, milli güvenlik ve genel sağlığa ek olarak bankacılık hizmetleri ile şehir içi toplu taşıma hizmetleri yasa metnine eklenmiştir. Böylece devam etmekte olan hukuki sorun yeni bir boyut kazanmıştır. Yüksek Mahkemenin 63'üncü maddenin son durumuna göre yeni bir iptal istemiyle açılan davada nasıl bir karar vereceği doğrusu merak konusudur.

b. Bireysel Başvuru Sonucu Anayasa Mahkemesi Tarafından Verilen İki Karar

Bu çerçevede yüksek mahkemenin 2015 ve 2018 yıllarında iki önemli karar verdiği anlaşılmaktadır.

aa. *Kristal-İş Sendikasının Başvurusu*

Somut olayda Kristal- İş sendikası toplu görüşmelerde anlaşma sağlanamaması nedeniyle 20.6.2014 tarihinde grev kararı almıştır. Bu grev Bakanlar Kurulu'nun 27.6.2014 tarihli kararı ile genel sağlığı ve milli güvenliği bozucu nitelikte olduğu gerekçesi ile 60 gün süreyle ertelenmiştir. Sendika, Danıştay'ın 10. dairesinde karar aleyhine iptal davası açmış ve yürütmenin durdurulmasını istemiştir. 10. Daire 16.7.2014 tarihinde yürütmeyi durdurma talebini oy çokluğu ile reddetmiştir. Sendika ret kararına itiraz etmiş (6.8.2014); Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 23.9.2014 tarihinde idari işlemin hukuka aykırılık koşulunun gerçekleşmediği gerekçesiyle itirazı reddetmiştir.

Anayasa Mahkemesi, anayasanın 148/3 maddesi gereği bireysel başvuru için olağan kanun yollarının tüketilmiş olduğunu öncelikle dikkate almıştır. Daha sonra başvuruyu esas yönünden inceleyen Yüksek Mahkeme “grev hakkını sendika üyelerinin çıkarlarının korunmasına hizmet eden en önemli araçlardan biri olarak kabul edildiğine işaret etmiş, daha sonra somut olayda sendika hakkının ihlal edilip edilmediği, edilmiş ise müdahalenin haklı sebeplere dayanıp, dayanmadığını” incelemeye başlamıştır. Yasallık açısından grevin ertelenmesinde 6356 sayılı yasa hükmünün “kanunilik” ölçütünü karşıladığı sonucuna varan Yüksek Mahkeme buna karşılık Danıştay 10. Dairesinin “grevin ne şekilde genel sağlığı ve

milli güvenliği bozucu bir nitelik taşıdığına ilişkin bir değerlendirmede bulunmadığı” “ekonomik gerekçelerin yürütmenin durdurulması talebinin reddine esas alındığı” bu nedenle Danıştay kararının “ilgili ve yeterli olduğu”nun söylenemeyeceğine işaret edilmiş ve “başvurunun anayasanın 51’inci maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi” gerektiği sonucuna varmıştır.

Yüksek Mahkeme ayrıca 6216 sayılı kanunun “Kararlar” başlıklı 50’inci maddesinin 2’inci fıkrasına yollama yaparak “yeniden yargılama yapılmasında hukuki bir yarar bulunmayan hallerde başvuru lehine tazminatına hükmedilebilir” düzenlemesine karşılık “somut olayda başvuruçunun herhangi bir maddi ve manevi tazminat talebinde bulunmadığına işaret etmiş ve bu kararın bir örneğinin bilgi için Danıştay’ın ilgili dairesine gönderilmesine” karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin bu kararı kanımızca gerek yürütme, gerek idari yargı organlarına grev ertelemelerinde yol gösterici niteliktedir. Ancak uygulamada bu olumlu karardan ilgili idari ve adli organların yararlandıklarını söylemek maalesef mümkün değildir. Örneğin Danıştay 10’uncu Dairesi, Anayasa Mahkemesi’nin kararında da değinildiği gibi aynı sosyal taraflar arasında 2003 yılında alınan bir grev kararı ve Bakanlar Kurulu’nun erteleme kararı ile ilgili olarak “grevin yasada öngörülen milli güvenliği bozucu nitelikte olabilmesi için ülkenin ve devletin ciddi tehlikelerle karşı karşıya kaldığı durumların ortaya çıkması, idare

tarafından öne sürülen ekonomik sebeplerin ertelemeyi yasal kılmayacağı” gerekçesiyle yürütmeyi durdurma talebini kabul etmiştir (Danıştay 10. Daire, 12.1.2004, E.2003/6134). Aynı uyuşmazlıkta grevin yeniden başlaması üzerine Bakanlar Kurulu’nun grevi yeniden ertelemesine karşılık açılan davada sözü geçen daire Milli Güvenli Kurulu Genel Sekreterliği’nin bir önceki davada belirtilen görüşüne yollama yaparak Bakanlar Kurulu kararını iptal etmiştir (Danıştay 10. Daire, 19.4.2006).

bb. Birleşik Metal İşçiler Sendikası’nın Başvurusu

Birleşik Metal İşçileri Sendikası MESS ile yaptığı toplu görüşmelerde uzlaşma sağlanamaması üzerine 29.1.2015 ve 19.2.2015 tarihlerinde toplam 38 işyerinde grev kararı almıştır. Bakanlar Kurulu 30.1.2015 tarihli Resmi Gazete’de bu grevi “milli güvenliği bozucu nitelikte olduğu” gerekçesi ile 60 gün süre ile ertelemiştir. Sendika, Danıştay 10. Dairesine iptal talebiyle dava açmış ayrıca yürütmenin durdurulmasını istemiştir. 10’uncu Daire 5.3.2015 tarihinde yürütmenin durdurulması talebini oy çokluğu ile reddetmiştir. Kararın gerekçesinde “ekonomik güvenliğin milli güvenliğin ayrılmaz bir parçası olduğu” görüşüne yer verilmiştir. Sendikanın Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’na yaptığı itiraz da 30.4.2015 tarihinde reddedilmiştir. Karar 7 üyenin muhalefetine karşı 8 oyla kabul edilmiştir. Muhalif üyelerin karşı oy yazısında milli güvenlik kavramının “yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması” anlamına geldiği; somut olayda ertelemeyi gerektiren

“geçerli ve inandırıcı kanıtların bulunmadığı” bu nedenle Bakanlar Kurulu kararının hukuka aykırı olduğu açıklanmıştır.

Öte yandan sendika, yetkisinin düşmesine neden olmamak için 3.4.2015 tarihinde Yüksek Hakem Kurulu’na başvurmuştur. Bu kurul 12.5.2015 tarihli kararı ile toplu iş sözleşmesini kesin olarak bağtılamıştır. Bu karardan sonra Danıştay 10. Dairesinin esasa ilişkin bir karar vermesinin herhangi bir önemi kalmamıştır. Bu nedenle sendika 27.8.2015 tarihinde Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuruda bulunmuştur.

Anayasa Mahkemesi sorunu sadece iç hukuk açısından değil, uluslararası hukuk açısından da incelemiş, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına ve Anayasa’nın 90’ıncı maddesi gereği ulusal mevzuattan üstün olan Türkiye Cumhuriyeti’nin onayladığı uluslararası sözleşmelere ve yukarıda değindiğimiz Kristal-İş Sendikası kararlarına yollamalar yapmıştır. Bu kararda Bakanlar Kurulu’nun bir grevi ertelerken grevin “neden ve nasıl milli güvenliği bozucu olduğunu zaman ve olay göstererek” belirtmediği açıklanmakta ve “milli güvenlik kavramının geniş ve keyfi olarak yorumlanamayacağı görüşüne yer verilmektedir. Ayrıca grev hakkının sendika ve toplu pazarlık sisteminin ayrılmaz bir parçası olduğu, “ekonominin bu durumdan etkilenmesinin ise grev hakkının doğasından kaynaklanan bir zorunluluk olduğuna” işaret edilmektedir. Anayasa Mahkemesi somut olayda grev hakkına müdahalenin gerçekleştiği, bu müdahalenin demokratik bir toplumda örgütlenme özgürlüğünün bir biçimi olduğuna erteleme

süresi içinde yürütmenin durdurulması talebinin karara bağlanmaması nedeniyle sendikanın Yüksek Hakem Kurulu'na başvurmak zorunda kaldığına, ilk derece mahkemesi olan Danıştay 10. Dairesinin somut verilerin milli güvenlik ile ilişkisine dair bir açıklama yapmadığına, ekonomik güvenliğin milli güvenliğin ayrılmaz bir parçası olduğu şeklindeki gerekçenin açıklamaya muhtaç olduğuna, bu nedenlerle işçilerin grev yaparak işverenleri daha avantajlı bir toplu sözleşme yapmaya zorlama fırsatını kaçırdıklarına değinilmiş ve anayasanın 51'inci maddesindeki “sendika hakkı”nın ihlal edildiği sonucuna ulaşmıştır.

Başvurucu sendika ihlal nedeniyle 5 milyon tazminat talebinde bulunmuş ancak maddi zarar ile ihlal arasında illiyet bağı ile ilgili bir bilgi ve belge sunmamış olduğunu belirten Anayasa Mahkemesi, ihlal nedeniyle 50 bin TL manevi tazminata hükmetmiş, ayrıca bu kararın bir örneğinin Danıştay 10. Dairesine, bir örneğinin ise Adalet Bakanlığı'na gönderilmesine oybirliği ile karar vermiştir.

Bu karar hükümete tanınan grev erteleme yetkisini tartışma konusu yapmamış, ancak “milli güvenlik” ve “genel sağlık” olarak belirlenen nedenlerin somut olayda titizlikle ve dar anlamları ile yetkili organlarca yorumlanmasını, özellikle ekonomik zararların milli güvenlik çerçevesinde gerekçe olarak kullanılamayacağı; iç ve uluslararası hukuk yönlerinden ortaya koymuş, karar bu niteliği ile Anayasa Mahkemesi'nin 22.10.2014 tarihli kararına ters düşmemiştir.

Kanımızca Yüksek Mahkeme'nin yasal bir grevi Anayasa güvencesi altındaki sendika hakkının (m.51) ayrılmaz bir parçası olarak yorumlaması uluslararası hukuka tamamı ile uygundur. Aşağıda Uluslararası Çalışma Örgütü'nün çeşitli organlarında Türkiye'deki grev ertelemeleri ile ilgili eleştirileri incelerken yeniden bu konuya döneceğiz.

4. Grev Ertelemelerinde Türk Mevzuatını Etkileyen Bir ABD Yasası (1947 tarihli Taft-Hardley Kanunu) ²

ABD'de 1935 tarihli yasayı önemli ölçüde değiştiren yeni bir yasa Taft-Hardley Yasası'dır. (1947) Bu yasa adı geçen ülkede tüm toplu iş ilişkilerini düzenlerken grevlerin hangi neden ve koşullarla Başkan tarafından erteleneceğini de hükme bağlamıştır (Wilkinson, 199:108-110). Buna göre Başkan, ulusal olağanüstü hallerde örneğin mili güvenlik ya da ulusal sağlık nedenleriyle yargıya başvurarak grevi 80 gün süreyle durdurma (injunction) kararı alır ve derhal bir araştırma kurulu oluşturur. Kurul, uyuşmazlıkla ilgili incelemeler yapar, tarafları dinler, sonuçta Başkan'a durumla ilgili bir rapor sunar ancak herhangi bir öneri getirmez. Bu sırada işçilerin 60 gün süre ile işbaşı yapmaları gerekir. Bu sürenin bitiminden 15 gün içinde Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu işçiler arasında oylama yapar. Oylamada işçilere işverenin son önerisini mi sendikanın taleplerinin geldiği son noktayı mı seçtikleri sorulur. Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu 5 gün içinde oylamanın sonucunu

² ABD'de grev ertelemeleri ile ilgili bilgilerde yardımlarını esirgemeyen değerli arkadaşım ve meslektaşım Prof. Dr. Toker DERELİ'ye sonsuz teşekkürler.

onaylayarak ilan eder. İşçiler işverenin önerisini olumlu oyları ile kabul etmişlerse uyuşmazlık son bulur. Aksi durumda sendika greve yeniden başlamakta serbesttir. Başkan, kongreye bu işlemlerin tümüne ilişkin bir rapor vermek zorundadır. Bu raporda Başkan gerekli gördüğü tavsiyeleri de ekleyebilir. Yasama organı bu durumda somut olayın özelliğine göre yeni bir yasa çıkararak grevi yasaklayabilir ya da uyuşmazlığın taraflarca çözümlenmesini bekler. Amerikan hukukundaki bu sistem sadece özel kesimde geçerlidir. Kamu kesimindeki toplu pazarlıklarda arabuluculuk aşamasından sonra eyaletlerin yasalarındaki farklı çözümler devreye girer. Bazı eyaletlerde Taft-Hardley'in olağanüstü hallere özgü hükümlerine benzer düzenlemeler vardır (Sloane & Witney, 2017:206-210).

Grev ertelemeleri ile ilgili bu yasal düzenlemenin uygulamasına gelince; 1947'den 1978'e kadar 32 senelik dönemde ertelenen grev sayısı 35'tir. 1978'de yargı organı Başkan Carter'ın kömür grevini erteleme talebini reddetmiştir. 1978'den sonraki 24 yıl boyunca Taft-Hardley'in grev erteleme hükümleri hiç uygulanmamıştır. Grev ertelemesinden sonra uyuşmazlıkların etkin barışçı çözümlerle tamamlandığı anlaşılmaktadır. Nitekim 36 erteleme kararından sonra sadece 10 grev yeniden başlarken, 26 grev anlaşma ile sonuçlanmıştır.

Yukarıdaki açıklamalar dikkate alındığında Türk hukukundaki grev erteleme hükümleri ile ABD'deki Taft-Hardley yasasındaki düzenlemeler arasında ciddi farklar olduğu görülmektedir. Bizde

Bakanlar Kurulu'na (halen Cumhurbaşkanına) tanınan bu yetki bakımından Amerikan hukukunda Başkan'ın öncelikle bir yargı kararına başvurması gerekirken bizde erteleme kararı alındıktan sonra idari yargı denetimi genel hükümler çerçevesinde devreye girebilmektedir.

Taft-Hardley'de erteleme nedenleri arasında özellikle milli güvenlik ve genel sağlık ifade edilmişken Türk mevzuatında erteleme nedenlerine iki ayrı neden eklenmiştir.

Erteleme döneminde Taft-Hardley'de çok yoğun bir uzlaştırma süreci, hatta işçiler arasında oylama öngörülmüşken bizde sadece etkisiz bir uzlaştırmadan söz edilmiştir.

Son olarak ve önemle belirtelim ki Amerikan sisteminde erteleme süreci sonunda işçilerin greve yeniden karar verebilmeleri mümkün iken, bizde anayasa madde 54'e göre uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulu'na intikal edeceği yani zorunlu tahkim sistemi öngörülmüştür. Böylece grev ertelemesi bizde grev yasağına dönüşmektedir. Son olarak belirtelim ki ABD'de Başkan'a tanınan bu yetki oldukça uzun bir dönemde nispeten az sayıda kullanılmıştır.

5. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Türk Mevzuat ve Uygulamasındaki Ertelemelere Yöneltilmiş Eleştiriler

ILO, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra kabul edilen iş hukuku mevzuatına, özellikle 2821 ve 2822 sayılı yasaların birçok hükmüne T.C.'nin onayladığı sözleşmelere aykırılık nedeniyle

eleştirilerde bulunmuştur. Bunlar arasında ILO, “sendika özgürlüğü ve örgütlenme hakkının korunması” hakkındaki 87 sayılı sözleşme ile “örgütlenme ve toplu görüşme hakkı prensiplerinin uygulanması” hakkındaki 98 sayılı sözleşmelere aykırı düzenlemeler üzerinde özellikle durmuştur.

Uluslararası çalışma konferansına sunulmak üzere her yıl hazırlanan Uzmanlar Komisyonu raporlarında da bu konudaki eleştiriler ve çözüm önerileri yer almıştır. Her yıl toplanan konferansta T.C. oldukça sık bu aykırılıkların görüşüldüğü Aplikasyon Komisyonu’nda savunma yapmaya davet edilmiştir (BİT 2014:285-286, 2016:162). Bu iki sözleşmeden örneğin 98 sayılı sözleşmenin 4’üncü maddesindeki yükümlülüğü T.C.’nin yerine getirmediği ileri sürülmüştür. Bilindiği gibi bu madde uyarınca 98 sayılı sözleşmeyi onaylayan her üye devlet işçi ve işveren kuruluşlarının serbest müzakere usulünden yararlanabilmeleri ve bu usulün geliştirilmesini teşvik için uygun önlemleri almakla yükümlü tutulmuştur. Bu açıdan grev ertelemelerinin özellikle belirli bir süre sonunda işçi tarafının zorunlu tahkime gitme zorunda kalması oldukça sık yapılan başlıca eleştiriler arasında yer almaktadır (BİT 1988:226-227).

Sonuç

Grev hakkı, başta anayasa olmak üzere, iç hukuk ve T.C.’nin onayladığı uluslararası sözleşmelerle güvence altında alınmıştır. Ancak bu hak ülke düzeyinde olağanüstü hallerde etkili bir yargı sistemi çerçevesinde bazı sınırlamalara tabi tutulabilir. Nitekim

yakın tarihlere kadar Bakanlar Kurulu'na tanınan greve müdahale yetkisi milli güvenlik ve genel sağlık nedenleriyle sınırlandırılmıştı. Bu nedenle kanımızca milli güvenlik ve genel sağlık nedenleriyle sınırlı bir erteleme sistemi ulusal ve uluslararası normlara ters düşmemektedir. Ancak 2016 ve 2018 tarihlerinde erteleme nedenlerine belediyelerin toplu taşımacılığını ve bankacılık hizmetlerinin eklenmesi kanımızca grev hakkının kullanılmasını aşırı biçimde güçleştirmektedir. Zira bu nedenlere KHK'lar ile daha birçok iş kolunun eklenmesinin yolu açılmaktadır.

Öte yandan yürütme organına tanınan bu yetkiyi amaca uygun biçimde sınırlayıp denetleyecek idari yargının en azından yürütmeyi durdurma kararını yasa ile belirlenen bir süre içinde vermesi gerekmektedir. Kuşkusuz bu aşamada yargı organı somut olayın özelliklerine göre grevin hangi gerekçeler nedeniyle ertelemeye uygun olup olmadığını açıkça belirtmek zorundadır.

Uygulamada yargı denetiminin yetersiz kalması grev ertelemelerinin giderek yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Grev hakkını kullanmak isteyen sendikanın yargı yollarının tükenmesinden sonra Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru talebinde bulunmasında Yüksek Mahkeme'nin ulusal ve uluslararası mevzuata değinerek sendika lehine hükme bağladığı tazminatlarda beklenen etkili bir denetim sağlanamamaktadır. Üstelik grevin erteleme süresi sonunda tıpkı bir grev yasağı gibi YHK'ya intikal etmesi başlı başlına tartışmaya elverişli bir konudur. Bu hükmün 1982 Anayasası'na doktrinin katkısıyla eklenmesi uygulamada yasa

koyucuyu da bağlamakta, böylece grev hakkının kullanılması giderek olanaksız duruma düşmektedir. Bu durum, 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerini onaylayan T.C.'yi uluslararası resmi denetim organlarında sıkıntıya sokmakta, eleştiri konusu olmaktadır.

Son olarak belirtelim ki, grevin ertelendiği sürede barışçı çözüm arayışlarının önemi özellikle artmaktadır. Yukarıda ABD'de erteleme süresi içinde Başkan'ın somut olayla ilgili bir araştırma kurulunu oluşturduğu, bu kurulun yaptığı incelemeleri bir rapor halinde Başkan'a sunduğu, Ulusal Çalışma İlişkileri Kurumu'nun erteleme süresi sonunda işçiler arasında oylama yapması maalesef Türk mevzuatında hiç yer almamıştır. Bunun gibi Başkan'ın ertelemeden önce bir yargı organından karar çıkartması Türk hukukunda mevcut değildir.

6356 sayılı yasaya göre grev ertelemelerinde tıpkı diğer toplu iş uyuşmazlıklarında olduğu gibi bir arabulucunun devreye girmesi ya da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın bizzat arabuluculuk yapması uygulamada etkili ve başarılı olamamaktadır. Yasal çerçevede erteleme nedenlerine yenilerinin eklenmesi yargı denetiminin giderek etkinsizleşmesi, sonunda zorunlu tahkim ile toplu sözleşmenin oluşması aksi halde sendikanın yetkisinin düşmesi karşısında işçi sendikalarının grev hakkını nasıl ve ne hallerde uygulayabilecekleri sorusunu hatıra getirmektedir.

Kaynaklar

Anayasa Mahkemesi Kararı, 22.10.2014 tarih, RG:11.11.2015

- Anayasa Mahkemesi Kararı, 02.07.2015 tarih, RG:12.08.2015.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 09.05.2018 tarih, RG:20.07.2015.
- Aydemir, M. (2001). *Grev Hakkı ve Lokavtın Sınırları*. İstanbul: Sellüloz-İş Yayınları.
- BIT (2014). Application des Normes Internationales du Travail, s:285-286.
- BIT (2016). Application des Normes, Rapport III, s:162.
- Goldman, A.L. (1996), *Labor and Employment Law in the United States*. Kluwer Law International ss:570, 746, 812-813.
- Kutal, M. (1969). Ertelenen Grevler. *İktisat ve Maliye Dergisi*, 16(6), 241-243.
- Kutal, M. (1980). Hükümetin Grev Erteleme Kararları Yoğunlaşırken. *İktisat ve Maliye Dergisi*, 27(5), 192-195.
- Kutal, M. (1977). Bakanlar Kurulu Tarafından Ertelenen Grevler (1964-1976). *İktisat ve Maliye Dergisi*, 23(12), 505-509.
- Millet Meclisi Vakfı (1983). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gereğçeleri*. Ankara, 98-99.
- Oğuzman, K. (1973). *Türkiye’de Toplu İş Sözleşmesi; Grev, Lokavt, Tahkim ve Arabuluculuk Düzeni Nasıl Olmalıdır*, Ankara Hukuk Fakültesi, İstanbul, s:31.
- Sloame, A.A., Witney, F. (2007). *Labor Relations*, 108-111.

Wilkinson, R.E. (1991). Amerikan Çalışma İlişkileri Sistemi:
Hukuk ve Uygulama, *Sosyal Siyaset Konferansları* (Çev. T. Dereli).
Cilt:37,108-110.

