

Prof. Dr. Metin KUTAL

Kadir Has Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Grev Hakkının Uluslararası Normları ve Türk Mevzuatının Bunlara Uyum Sorunu

GİRİŞ

1961 Anayasası ile grev yasağından anayasal bir hak konumuna gelen grev hakkı, geride bıraktığımız yarım yüzyıla yakın sürede üzerinde en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Bu hakkın kullanılmasını ilk kez düzenleyen 275 sayılı Kanun'un parlamentoda görüşülmesi sırasından yapılan tartışmalar hep devam etmiştir. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinde tüm grev ve lokavtların yasaklanması; 1982 Anayasası'nda bu hakka birçok kısıtlamaların getirilmesi (m.54), 2822 sayılı Yasa ile (1983) bu kısıtlı grev hakkının yasal bir çerçeveye oturtulması, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) yıllık konferanslarında bu yasal çerçeveden kaynaklanan sorunların gündeme getirilmesi ve ülkemiz aleyhine karar tasarılarının kabulünde hep grev sorununun payı vardır.

1980 askeri müdahale sonrası başlayan ilk grevler ve 2822 sayılı Yasa'da yapılan değişiklikler, ILO Uzmanlar Komisyonu'nun bunları değerlendirmesi ve yetersiz bulması; Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde konunun yeniden güncellik kazanması, sorunun önemini kanıtlamaktadır. Son aylarda siyasal iktidara mensup yedi milletvekilinin hazırladıkları bir kanun teklifi 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda çok sayıda değişiklikleri öngörmektedir. Bu arada

1982 Anayasası'nda çalışma hayatını ilgilendiren maddelerde yapılan değişiklikler sırasında grev hakkı ile ilgili 54. maddeye hiç dokunulmaması dikkat çekici bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Soruna çağdaş bir çözüm bulabilmek için ILO'nun sözleşmelerine uyum sağlamak, bunun için de adı geçen örgütün konu ile ilgili yorum ve kararlarına başvurmak gerekmektedir. Biz de bu yazımızda önce ILO'nun grev hakkına ilişkin ilke ve yorumlarına işaret edecek, daha sonra bu hususta Türk mevzuatının durumunu açıklamaya ve bazı çözüm önerilerini ilgililerin dikkatine sunmaya çalışacağız.

I- ILO'NUN GREV HAKKINA İLİŞKİN NORMLARI VE BUNLARLA İLGİLİ UZMANLAR KOMİSYONU'NUN YORUMLARI

Grev hakkı ILO'nun ilk anayasasında ya da Filedelfiya Bildirgesi'nde açıkça ifade edilmediği gibi, sendika özgürlüğü ve serbest toplu pazarlık haklarını düzenleyen 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerde de açıkça yer almamıştır. Ancak ILO'nun Uzmanlar Komisyonu ve Sendika Özgürlüğü Komitesi yıllar-

dan beri bu hakkın sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğu yorumunu yapmaktadırlar. Bu hususta ileri sürülen kanıtlar şunlardır:

1-Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme Hükümleri:

ILO'nun uzmanlık organları bu konuda adı geçen Sözleşme'nin 3 ve 10. maddeleri üzerinde özellikle durmaktadırlar. 1948 tarihli bu Sözleşme, 1947 ve 1948 yıllarında ILO Konferanslarında görüşülürken grev hakkına açıkça yollamalar yapılmış, bu hususta itirazlar ileri sürülmemiş, bu hakkı sınırlayıcı önergeler verilmemiştir. Sonuçta ortaya çıkan 87 sayılı Sözleşme'nin özellikle 3. maddesi bu konuda yol gösterici niteliktedir. Bu maddeye göre çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, etkinliklerini ve iş programlarını serbestçe belirlemek hakkına sahiptirler (m.3/I). Sendikaların üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sahip oldukları en etkili araç grev hakkı olduğuna göre bu hakkın kullanılması da iş programlarını serbestçe düzenleme hakkının bir parçası olduğu açıktır. Esasen sözü edilen 3. maddenin ikinci fıkrasında "kamu makamlarının bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun olarak kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden" sakıncaları gerektiği belirtilmektedir.

Aynı Sözleşme'nin 10. maddesinde de "örgüt" kavramı açıklanmakta ve "çalışanların ve işverenlerin çıkarlarına hizmet ve bu çıkarları savunma amacı" temel bir öge olarak kabul edilmektedir. Bu savunmanın en vazgeçilmez aracı kuşkusuz grev hakkıdır.

Nitekim gerek Sendika Özgürlüğü Komitesi, gerek Uzmanlar Komisyonu grev hakkını sendikal örgütlenme hakkının vazgeçilmez bir parçası olarak kabul etmektedirler¹.

2-ILO'nun Diğer Belgelerinde Grev Hakkı:

87 sayılı Sözleşme'den (1948) bir yıl sonraki konferansta (1949) kabul edilen 98 sayılı Sözleşme'nin 4. maddesinde de dolaylı biçimde grev hakkına yollama yapıldığı ileri sürülmektedir. Üye

devletlere yüklenen serbest toplu pazarlık hakkını teşvik etme ve geliştirme yükümlülüğünün kendiliğinden grev hakkını gündeme getirdiği kabul edilmektedir.

Bunun gibi Cebri Çalıştırmanın İlgasına İlişkin 105 sayılı Sözleşme'nin (1957) 1. maddesinde, serbest uzlaştırma ve tahkime ilişkin 1951 tarihli 92 sayılı Tavsiye Kararı'nda dolaylı biçimde grev hakkına işaret edilmektedir. Ayrıca ILO'nun gerek yıllık, gerek bölgesel konferanslarında kabul edilen bir çok karar tasarısında açıkça grev hakkına yollama yapılmıştır.

Bunun gibi Avrupa Sosyal Şartı'nın 6/4. maddesinde (1961) açıkça menfaat grevi zikredilmektedir.

3-ILO Uzmanlar Komisyonu'nun ve Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin Grev Hakkına İlişkin Bazı Yorumları:

Sendika Özgürlüğü Komitesi ikinci toplantısından (1952) itibaren, Uzmanlar Komisyonu ise 1959'dan beri, grev hakkını özgür örgütlenme hakkının bir parçası olarak yorumlamışlardır.

ILO'nun sözünü ettiğimiz organlarının grev hakkı ile ilgili yorumlarından bazıları şunlardır:

a) Grevin tamamen yasaklanması:

Otoriter rejimlerde uygulanan bu kapsamlı ve sürekli yasağı ILO mevzuatı ile bağdaştırmak mümkün değildir. Ancak bazı üye devletler olağanüstü ve istisnai hallerde bu tür bir yasağa başvurmaktadırlar. Bu tür yasaklara ILO ancak çok vahim kriz hallerinde geçici bir süre için izin vermektedir. Örneğin siyasal çoğulcu rejimi tehdit eden bir isyan hareketi, kapsamlı bir doğal afet bu duruma örnek olarak gösterilmektedir².

Bazı ülke yasalarında ise toplu iş uyuşmazlığı halinde taraflardan birinin başvurusu üzerine zorunlu tahkim sistemi devreye girmekte ve sonuç itibarıyla grev hakkı pratik olarak yasaklanmış olmaktadır. ILO bu durumu da 87 sayılı Sözleşme'ye tamamen aykırı bulmaktadır³.

Hatırlanacağı gibi 1971 öncesi ülkemizde yürürlükte olan 3008 sayılı İş Kanunu toplu iş uyuşmazlıklarını ayrıntılı hükümlerle düzenlemiş ve sonuçta bu tür uyuşmazlıkların Yüksek Hakem Kurulu

Grev hakkı 87 sayılı Sözleşme tarafından güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır. Ancak her hak gibi bu hak da mutlak değildir, çok özel ve istisnai durumlarda kısıtlanabilir, hatta yasaklanabilir.

tarafından kesin olarak çözüme bağlanacağını kabul etmişti. Gerçi aynı yasada grevin yasak olduğu da açıkça ifade edilmişti (m.72).

b) Temel hizmetlerde grev yasağı:

Temel hizmet kavramı çeşitli ülkelerin yasalarında farklı biçimlerde tanımlandığına dikkati çeken ILO, bazı ülkelerde “kamu düzeni”, “kamu yararı”, “iktisadi gelişme” gibi terimlerle bu yasağın konulduğuna işaret etmekte ve bunların temel hizmet kavramını yeterince açıklamadığı sonucuna varmaktadır.

Uzmanlar Komisyonu'na göre temel hizmetler, kesintiye uğraması halinde halkın sağlığını, güvenliğini, hatta yaşamını tehlikeye sokan hizmetlerdir⁴. Komisyon bu konuda bir liste verilmesinin imkânsız olduğunu da hatırlatmaktadır.

Gerçekten toplumlar arasındaki yapısal farklar; ekonomik, sosyal, siyasal gelişme düzeylerinin farklılığı bu konuda evrensel ölçütleri imkânsız kılmaktadır.

Grev nedeniyle halkın sağlığını, güvenliğini, hatta yaşamını tehdit eden temel hizmetlerde ortaya çıkan aksamaların sürekli olması halinde üye ülkelerin yasalar çıkararak bu tür grevlere yasak koyabilecekleri kabul edilmektedir.

c) Kamu hizmetlerinde grev yasağı:

Genellikle kamu görevlileri tarafından yapılan bu tür hizmetler birçok ülkede grev yasakları kapsamına alınmıştır. Esasen birçok ülkede kamu görevlilerinin örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları ayrı yasalarla düzenlenmiştir. Bazı ülkelerde ise bu ayırım yapılmamıştır. Kamu kesiminde genel bir grev yasağı bulunmayan ülkelerde de tüm kamu görevlilerinin bu haktan yararlandıkları sonucu çıkarılmamalıdır. Özellikle “memur” kavramı ülkeden ülkeye değişebilmektedir⁵.

Uzmanlar Komisyonu'na göre kamu hizmetlerinde görevli memurların bu haktan yoksun bırakılabileceği kesimi “devlet adına kamu otoritesini kullananlarla” sınırlı tutulmalıdır⁶. Ayrıca grev yasağı kapsamına giren çalışanların ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini koruyabilmek için hızlı, etkili ve tarafsız barışçı çözüm yolları ile sistem dengelenmelidir. Bunlar uzlaştırma, arabulma veya tahkim gibi yollar olabilir.

d) Bazı grev türlerinde grev yasakları:

ILO Uzmanlar Komisyonu bazı grev türleri üzerindeki görüşlerini de açıklamıştır. Bunlar bazı ülkelerde yasaklanan, doktrin de ise tartışmaya açık grevlerdir: Siyasal amaçlı grevler, dayanışma grevleri, verim düşürücü direnişler gibi.

Bu gibi eylemler hakkında Uzmanlar Komisyonu kesin olarak yasaklanabilir sonucuna varmaktadır. Komisyon'a göre salt siyasal (dar anlamda politika) nitelikli grevler sendika özgürlüğü alanına girmemektedir. Ancak uygulamada siyasal ve mesleki nitelikler genellikle iç içe bulunmaktadır. Ücretlerin ve fiyatların siyasal iktidar tarafından dondurulmasını protesto etmek için yapılan bir grev bu duruma örnek gösterilebilir. Hükümetin dış ticaret politikası istihdam alanında olumsuz etkiler doğuruyorsa, sendikalar buna karşı grev kararı alırlarsa bu salt politik bir grev sayılabilecek midir?

Komisyon'a göre çalışanların mesleki hak ve çıkarlarını korumakla görevli olan sendikalar, bunları yakın planda etkileyen konularda (istihdam, sosyal koruma, yaşam düzeyi gibi) sorunun çözümünü sağlayabilmek için grev hakkını kullanabilirler.

Dayanışma grevlerine de Komisyon bazı koşullarla hoşgörü göstermektedir. Bunun nedeni günümüzde holdingleşme eğilimlerinin artması ve çokuluslu şirketlerin dünya çapında bir etkinliğe kavuşmuş olmalarıdır. Komisyona göre aynı işverenin kontrolündeki şirketlere ait işyerlerinde dayanışma grevlerini yasaklamak 87 sayılı Sözleşme'ye aykırıdır. Bunun tek koşulu greve çıkmış olan sendikanın eyleminin yasaya uygun olmasıdır.

Verim düşürücü toplu iş mücadelerine gelince, bu hareketlerin grev tanımına uyup uymadıkları kuşkuludur. Zira işçiler topluca çalışmamak için iş yerini terk etmemektedirler. Topluca yavaş çalışmak veya çok özenle çalışıyormuş gibi davranarak

verimi düşürmek yoluna giden işçiler işletmeye açıkça grev yapan işçilerden daha çok zarar vermektedirler. Komisyon bu konuda üye ülkelerin yasalarında çok farklı düzenlemelerin bulunduğuna işaret etmekte ve bu tür eylemlerin barışçı niteliklerini kaybettikleri takdirde yasa dışı sayılabileceklerini kabul etmektedir⁷.

e) Yasa dışı grevlerde yaptırımlar:

Uzmanlar Komisyonu yasa dışı grevlerde bazı ülkelerde (Ekvator, Filipinler, Sudan, Suriye gibi) hukuki yaptırım yanında cezai yaptırımlara da yer verildiğini belirtmektedir. Komisyona göre sendika özgürlüğünü tehlikeye sokan grevlere yaptırım uygulanabilir. Ayrıca uygulanacak hukuki ve cezai yaptırımın sendika özgürlüğünü ihlal derecesi ile uyumlu ve adil olmalıdır. Özellikle ölçüsüz cezai yaptırımlar endüstri ilişkilerinin düzenli ve ahenkli işleyişini olumsuz yönde etkiler. Yasalarda öngörülen hapis cezalarına ise ciddi ihlallerin olması ve verilen cezaya karşı itiraz yollarının açık tutulması halinde izin verilebilir.

f) Grevden işverenin önceden haberdar edilmesi, barışçıl çözüme başvurma ve sosyal barışı koruma yükümlülüğü:

Başlayacak olan bir grevden işvereni belirli bir süre önce haberdar etme ya da etmemenin farklı iki sistem olarak ülkelerin yasalarında yer aldığını belirten Komisyon, her iki sistemi de 87 sayılı Sözleşme'ye uygun bulmaktadır.

Bunun gibi greve gitmeden tarafları son bir kez bir araya getirmeyi amaçlayan uzlaştırma, arabuluculuk gibi barışçıl yolları Komisyon 98 sayılı Sözleşme'nin 4. maddesine uygun bulmaktadır. Ancak grevin bildirilmesi ya da barışçı çözümlerin devreye sokulması grevi imkânsız kılma, engelleme amacını taşımamalıdır. Bu yüzden bildirim sürelerinin ya da barışçıl yolların olabildiğince kısa tutulması, bu sürecin uyuşmazlık konularının somutlaşmasına hizmet edip etmediği araştırılmalıdır.

Toplu iş sözleşmesi imzalanıp yürürlüğe girdikten sonra işçi sendikasının grev hakkını kullanabilip kullanamayacağı iki ayrı sistem olarak ülke yasalarına girmiştir. Toplu sözleşme yapıldıktan sonra tarafların sosyal barışçı koruma yükümlülüğünü benimseyen ülkeler bu dönemde grev hakkına izin vermemektedirler. Literatürde hak grevi olarak isimlendirilen bu grevlerin yasaklanmasını, Komis-

yon bazı koşullarla kabul etmekte ve ILO Sözleşmeleri'ne aykırı bulmamaktadır.

Komisyon'a göre bu hususta önemli olan toplu sözleşmenin yürürlükte kaldığı sürede sendikanın bu sözleşmenin uygulanması veya yorumundan kaynaklanan uyuşmazlıklarda hızlı ve tarafsız bir yargı ya da tahkim yolundan yararlanabilmesidir⁸.

g) Grevci işçileri askere alma:

Fransa gibi bazı ülkelerde grevi etkisiz hale getirebilmek amacı ile siyasal iktidarların grevci işçileri silah altına almak suretiyle grevcilerin yaptığı eylemi yasa dışı hale getirmesini, uygulamada çok az kullanılmasına karşın, Uzmanlar Komisyonu yorumlamıştır.

ABD mevzuatından (Taft-Hartlig-1947) Türk hukukuna geçen, bu husustaki bir başka uygulama yürütme organının belirli bir süre ile yasal bir grevi ertelemesidir.

Komisyona göre bu uygulamalar ilke olarak kabul edilemez⁹. Ancak temel hizmetlerde meydana gelen aksamalarla sınırlı olarak, istisnai ve vahim durumlarda uygulanması ILO mevzuatına aykırı değildir.

ILO Uzmanlar Komisyonu'nun yukarıda özetle açıklanan yorumlarından çıkan sonuç şudur. Grev hakkı 87 sayılı Sözleşme (m.3) tarafından güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır. Ancak her hak gibi bu hak da mutlak değildir, çok özel ve istisnai durumlarda kısıtlanabilir, hatta yasaklanabilir. Ancak bu durumların yasalarda belirtilmesi ve grev hakkı ile elde edilebilecek hak ve menfaatleri telafi edici güvencelerin yasalarda öngörülmesi zorunluluğu vardır.

II- TÜRK MEVZUATINDA GREV HAKKINA GENEL BİR BAKIŞ

Türk hukukunda uzun yıllar genel bir grev ya-sağı uygulanmıştır (1936-1961). 1961 Anayasası ile grev üzerindeki tartışmalar bitirilmiş ve işçilere (tüm çalışanlara değil) grev anayasal bir hak olarak tanınmıştır. Bu hakkın sınırlarının ve kullanilma biçiminin yasa ile belirleneceği kabul edilmiş ve nitekim 1963 tarihli 275 sayılı Kanun bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmıştır.

Bir tepki anayasası olan 1982 T.C. Anayasası grevi tanımış (m.54) ancak birçok sınırlamaları da beraberinde getirmiştir. Sözü geçen Anayasanın

çalışma hayatına ilişkin hükümlerinde (m.49, 51, 52 ve 53) zaman zaman değişiklikler yapılmasına karşılık grevle ilgili 54. madde günümüze kadar hiç değişmemiştir.

Buna mukabil 53. maddeye 1995 yılında eklenen bir fıkra ile kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu görüşme hakları düzenlenirken 54. maddeye yollama yapılmış, kamu görevlilerinin Anayasadan kaynaklanan grev hakkının kapsamı dışında kaldığı ifade edilmiştir.

1- 1982 T.C. Anayasası'nda grev hakkı ve sınırları (m.54):

a) Grev hakkı tüm çalışanlara değil, işçilere tanınmıştır.

Örneğin Anayasa'nın sendikal örgütlenme hakkına ilişkin 51. maddesinde 2001 yılında yapılan değişiklikle tüm çalışanlara ve işverenlere sendika ve üst kuruluş kurma ve bunlara üye olma hakkı tanınmıştır. Böylece 1983 yılında onaylanan ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesi'ne uyum sağlanmıştır.

Grev hakkını düzenleyen 54. maddede ise sadece işçilerden söz edilmiştir. Esasen yukarıda da işaret edildiği gibi 1995 Anayasa değişikliği sırasında kamu görevlilerinin 54. madde kapsamı dışında oldukları belirtilmiştir.

Bu düzenlemelere karşın kanımızca kamu görevlilerine işçilerden farklı bir düzenleme ile grev hakkının verilmesi mümkündür. Başka bir anlatımla kamu görevlilerine özgü bir grev sisteminin yasa ile düzenlenmesine anayasal bir engel bulunmamaktadır.

b) İşçilerin Anayasanın güvencesi altındaki grev hakları sadece menfaat uyuşmazlıkları için geçerlidir.

1961 Anayasası'ndan farklı olarak 1982 Anayasası hangi tür grevler için anayasal bir güvence sağlandığını açıkça belirtmiştir. Buna göre "toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler". Şu halde toplu iş sözleşmesi yapıldıktan sonra bu sözleşmenin uygulanmaması veya yorumu ile ilgili bir uyuşmazlık çıktığında işçiler grev haklarını kullanamayacaklardır. Doktrinde toplu pazarlık aşamasında patlak veren grevlere menfaat; toplu sözleşmenin uygulama aşamasındaki grevlere de "hak

grevi" adı verildiğinden denilebilir ki, 1982 Anayasası sadece "menfaat grevini" güvence altına almış, "hak grevi"ni düzenleme yoluna gitmemiştir.

c) Hükümetin grev ertelemelerinde uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulu'nca kesin olarak çözümlenecektir.

Grev yasaklarında toplu iş sözleşmelerinin zorunlu tahkim yoluyla bağlanacağına kuşku yoktur. Önemli olan grev yasaklarının kapsamıdır.

Halbuki 1982 Anayasası'nda grev ertelemelerinde de erteleme süresi sonunda uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulunca çözüleceği açıkça hükme bağlanmıştır. Başka bir ifade ile Türk Anayasasında grev yasakları ile grev ertelemeleri arasında sonuçta bir fark kalmamaktadır. Zira Anayasada "Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir" denilmiştir (m.54/V).

d) Anayasanın grev hakkını sınırlayan diğer hükümleri:

54. maddede yukarıdaki sınırlamalar dışında grev hakkı ile ilgili başka yasaklar da vardır. Örneğin 54. maddenin I. fıkrasında grev hakkının kullanılmasının "usul ve şartları ile kapsam ve istisnalar kanunla düzenlenir" hükmü bulunmaktadır. Şu halde kanun koyucu Anayasadan aldığı güçle grev hakkının gerek kullanılmasında, gerek kapsam ve istisnalarında gerekli düzenlemeleri yapabilecektir.

Ayrıca 54. madde de grev hakkının "iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde" kullanılamayacağı açıkça ifade edilmiştir. Anayasada bu gibi ayrıntıların bulunmasına gerek olmadığı eleştirileri bir yana; iyi niyet, toplum yararı, milli servet gibi soyut kavramların içeriğinin ne olduğu da çok tartışma konusudur. Bu kavramların yargı kararları ile somutlaşabileceği beklentileri de yeterli bir güvence sayılamaz.

Bu ayrıntılar yanında 54. maddede "greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerlerinde sebep oldukları maddi zarardan" sendika sorumlu tutulmuştur.

Nihayet 1982 Anayasası'nca 54. maddesinde (fıkra VII) bazı grev türleri doğrudan doğruya yasaklanmıştır. Bunlar "siyasal amaçlı grevler, daya-

nışma grevleri, genel grev, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişlerdir”.

Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi (m.11) dikkate alındığında yukarıda saydığımız grev yasak ve sınırlamalarının yasama organı başta olmak üzere tüm yargı organlarını, idare makamlarını bağladığı ortaya çıkmaktadır. Öte yandan 54. maddede yer alan ve yasaklanan grevlerle ilgili ILO Uzmanlar Komisyonu'nun yorumları karşısında ciddi bir uyum sorunu ile karşı karşıya bulunduğumuz anlaşılmaktadır. İşin ilginç yönü 54. madde şimdiki biçimi ile muhafaza edildiği sürece yasal düzenlemelerle T.C.'nin taraf olduğu sözleşmelere uyum sağlamak amacı ile yeni yasal düzenlemelerin yapılması da mümkün olamayacaktır. Zira sonuçta bu yasalar anayasa yargısı yoluyla iptal edilme tehlikesi ile karşı karşıya kalacaklardır.

2-2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasası'nda grev hakkı ve sınırları:

Grev hakkını, Anayasa'nın 54. maddesi çerçevesinde düzenleyen 2822 sayılı Yasa'da da, doğal olarak ILO normlarına uyumlu olmayan hükümler bulunmaktadır. Bunların bir kısmı 1988 yılında çıkarılan 3451 sayılı Kanun'la düzeltilmiş, ancak birçok uyumsuz hüküm günümüze kadar gelmiştir. Bunlardan bazıları şunlardır:

a) Kapsamlı grev yasakları (m.29, 30, 31):

Bu yasaklardan bir kısmı, bazı koşullarla ILO normlarına uymaktadır. Örneğin can ve mal kurtarma işleri ile su, elektrik hizmetleri, yukarıda açıklanan özel durumlarda yasak kapsamına alınabilir. Ancak 29 ve 30. maddelerde bu yasak petro-kimya işlerinin önemli bir kısmını, banka ve noterlik hizmetlerini, kamu kuruluşlarınca yürütülen şehir içi tüm ulaştırma hizmetlerini, tüm eğitim ve askeri işyerleri kapsamaktadır. Bunları ILO normları çerçevesinde gözden geçirmede zorunluluk vardır.

b) Yasal grevle ilgili ayrıntılı düzenlemeler (m.27, 28, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 47, 50):

2822 sayılı Yasa grev yasakları yanında, grev hakkını kullanmayı zorlaştırmakta, bu nedenle ILO normlarına ters düşmektedir. 2822 sayılı Yasa, yasal bir grev kararının alınmasından başlayarak grev kararının kaldırılmasına kadarki süreçte çok ayrıntılı

düzenlemeler getirmiş ve bunları iki önemli yaptırıma bağlamıştır. Birincisi sendikanın toplu pazarlık yapabilmesi için Bakanlıktan aldığı yetki belgesinin hükümsüz kalmasıdır (m.27, 36/III, 37/II). İkincisi ise yasal sürece uyulmadan yapılan grevin yasa dışı grev konumuna düşmesi (m.46) ve böylece hukuki (m.45) ve cezai (m.70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81) yaptırımların devreye girmesidir. Cezai yaptırımların bir kısmında para cezası yanında hapis cezasının da öngörülmüş olduğunu da unutmamak gerekmektedir.

Öte yandan sendikanın grev kararı almadan resmi bir arabuluculuk sisteminden geçme zorunda olduğu bilinmektedir.

Kuşkusuz greve başlamadan bazı barışçı yolların devreye girmesi, tarafların özgür pazarlık sistemi içinde kendiliklerinden sonuca ulaşmalarını sağlamak için yasalara bazı hükümler koymanın yararı vardır. Ancak 2822 sayılı Yasa'nın, açık ve ayrıntılı düzenlemelerle, bu hakkın kullanılmasını zorlaştırdığı görülmektedir.

c) Hükümetin yasal bir grevi erteleme (m.33, 34):

Kaynağını doğrudan doğruya Anayasa'nın 54. maddesinden alan bu düzenlemeye (m.33, 34) ABD ve AB ülkelerinin aksine Türkiye'de çeşitli siyasal iktidarlar tarafından çok sık başvurulmuştur. Halbuki bu müdahalenin çok istisnai durumlarda (ulusal güvenlik ve genel sağlık) kullanılması yasanın bir gereğidir.

Üstelik 1982 Anayasası ile getirilen yeni bir hüküm uyarınca erteleme süresinin sonunda uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulu tarafından kesin olarak çözümlenmekte ve verilen karar toplu iş sözleşmesi haline dönüşmektedir (m.54/V). Böylece Hükümetçe ertelenen bir grev ile grev yasağının bulunduğu bir iş veya işyeri arasında bir fark kalmamaktadır. ILO Uzmanlar Komitesi ve Konferanstaki Denetleme Komisyonu'nun Türk Hükümetine yönelttiği en önemli eleştirilerden biri de budur.

d) Barışçı çözüm yollarının yeterince etkili olamaması (m.22, 23, 52, 53, 58, 59, 60, 61):

Toplu iş uyuşmazlıklarında etkili barışçı çözümler bulabilmek için hemen her dönemde Türk yasa koyucusu arayışlar içinde olmuştur. 1963 öncesi dönemi bir yana bırakırsak, grev hakkının ana-

yasalara girdiği dönemlerde de başarılı sonuçlara bir türlü ulaşamamıştır. 275 sayılı Yasa'daki "uzlaştırma" beklenen etkinliği sağlayamamış, 1983 Yasası'nda "arabuluculuk" sistemine geçilmiştir.

Bunun gibi tarafların anlaşması ile devreye girebilen seçimler tahkim yaygınlık kazanamamış, zorunlu tahkim organı olan Yüksek Hakem Kurulu da, yapısı gereği işçi kanadının güvenini tam olarak sağlayamamıştır.

Toplu iş uyuşmazlıklarında, grev hakkının özüne dokunmadan etkili bir barışçı çözüm sistemini kurmak ve işletmek kuşkusuz kolay bir iş değildir. Bunun için vazgeçilmez iki koşuldan biri sistemin tarafların güvenini kazanması, tarafsız olması, diğeri ise uzman bir organ olmasıdır.

2822 sayılı Yasa'da öngörülen resmi arabuluculuk sisteminin başarısı çok sınırlı kalmış, işçi sendikaları bu kurumun sendikaca greve gidış yolunu geciktirmekten başka bir işe yaramadığını sık sık ifade etmişlerdir.

3-Kamu görevlilerine grev hakkının tanınmaması:

Anayasa'nın 53. maddesine 1995 yılında eklenen bir fıkra ile sendikal örgütlenme hakkına kavuşan kamu görevlilerinin 54. maddedeki grev hakkının kapsamı dışında kaldıkları kesindir. 2001 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda da (m.34, 35) Anayasa'nın 53. maddesi çerçevesinde bir düzenleme yapılmış ve toplu görüşme sonucunda ister anlaşma sağlansın, ister sağlanmasın taraflarca imzalanacak bir tutanağın Bakanlar Kurulu'na sunulacağı öngörülmüştür.

Bu kadar kapsamlı bir yasağın ILO normlarına uymadığı kesindir. Yukarıda da açıklandığı gibi ILO'nun uzman organları çok üst düzeyde devlet otoritesini doğrudan kullanan bazı kamu görevlileri dışında kamuda çalışan tüm kamu personelini bu haktan yoksun bırakmayı ILO normlarına uygun bulmamaktadır.

III-GREV HAKKI KONUSUNDA ILO NORMLARINA UYUM SORUNU VE BAZI ÖNERİLER

Türk mevzuatında başta Anayasa olmak üzere 2822 ve 4688 sayılı Yasaların ILO normlarına uymayan birçok düzenlemeye sahip olduğu anlaşıl-

maktadır. Bu nedenle Türkiye Cumhuriyetinin sık sık yıllık ILO Konferansında gündeme alındığı, Uzmanlar Komisyonu'nun yıllık raporlarında kapsamlı incelemelere tabi tutulduğu, ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin yorum kararların çıkmasına neden olduğu görülmektedir.

Kuşkusuz bu durum Avrupa Birliği ile üyelik müzakereleri aşamasına gelmiş bir ülke için doğal karşılanmaz. Bir an önce Türk mevzuatının, Türkiye Cumhuriyeti'nin onayladığı 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri'nin hükümlerine uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Böylece her yıl dünyadan yirmi civarında ülkenin gündeme alındığı listede sık sık gösterilmesinin önüne geçilmelidir. Bunun için yapılması gerekenler kanımızca şunlardır:

1-Anayasa'nın 53 ve 54. maddeleri yeniden düzenlenmelidir:

1995 Anayasa değişikliği (Yasa no: 4121, m.4) ile 53. maddeye eklenen III. fıkra kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkını getirmiştir. Ancak bu yeni fıkra bütünü ile değerlendirildiğinde ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri'ne yeterince uyum sağlamadığı anlaşılmaktadır. Toplu pazarlık yerine toplu görüşme terimini benimseyen bu fıkra idare ile amaçları doğrultusunda yapacakları görüşmelerde anlaşma sağlanmadığı takdirde grev yolu açılmamış, aksine düzenlenecek tutanağın idari ve kanuni düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulacağını öngörmüştür¹⁰. Bu niteliği ile çalışanların kurdukları sendikaların 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesi kapsamında faaliyetlerini serbestçe düzenleme, bu arada grev yapma haklarına bu Anayasa hükmünün uymadığı anlaşılmaktadır.

Kuşkusuz, yukarıda açıklandığı gibi ILO yetkili organları da kamu görevlilerinin tümü için geçerli, mutlak bir grev hakkını tanımış değillerdir. Ancak genel bir yasağın kabul görmediği de açıktır. Bu nedenle Anayasa değişikliği çalışmaları sırasında kamu görevlileri ile ilgili grev hakkı yeniden bir düzenleme ile Anayasaya girmelidir. Bu düzenlemede grev hakkı ile ilgili kısım kuşkusuz 53. maddede değil, 54. maddede yer almalıdır.

12 Eylül 1980 müdahalesinin ürünü olan 54. madde ise baştan sona gözden geçirilmeli, grev yasaları ayıklanmalı, erteleme dönemi sonunda uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulu'na gideceği

hükmü kaldırılmalı, “toplum zararı”, “iyi niyet kuralları”, “milli servet” gibi ibarelere son verilmelidir. Bunun gibi greve katılan işçilerin ve sendikaların kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu sebep oldukları maddi zararlardan sendikanın sorumluluğu, şayet gerekiyorsa yasalarla düzenlenmelidir.

2- 2822 sayılı Yasa'nın greve ilişkin birçok maddesi gözden geçirilmeli, yeni bir düzenleme yapılmalıdır:

Önce yasağın bulunduğu işler (m.29) ve yerler (m.30) ILO normları dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir. Şehir içi toplu taşıma hizmetleri, petro-kimya işlerinin önemli bir bölümündeki yasaklar ve banka hizmetlerindeki yasak kaldırılmalıdır.

Nitekim 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda çok sayıda ve önemli değişiklikleri öngören iktidar partisine mensup yedi milletvekili tarafından hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan kanun teklifinde de benzer değişikliklere yer verilmiş, “eğitim ve öğretim kurumları” ibaresi 30. maddeden, bankacılık işkolu 29.maddeden çıkarılmıştır. Kanun teklifi Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nda da görüşülerek, bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. Sırası gelmişken belirtelim ki bu teklifte bankacılık işkolundaki grev yasağı kaldırılırken 29. maddeye bir fıkra eklenmiş ve grev ve lokavt sırasında sözleşmeleri gereği (işçilerin) taahhüt ettikleri hizmetlerine devam edeceklerine ilişkin bir hüküm konulmuştur. Yasal bir grev nedeniyle iş sözleşmesi askıda olan bir işçinin bu yükümlülüğünü nasıl devam ettireceği anlaşılmamaktadır.

Yasal bir grev kararından itibaren 2822 sayılı Yasa'da öngörülen, hukuki ve cezai yaptırımlara bağlanan yasal süreç gözden geçirilmelidir. Grev hakkının kullanılmasını güçleştiren süreler ve formaliteler asgariye indirilmelidir. Özellikle grev kararından önce devreye giren arabuluculuk aşamasında tarafların hareket gücü artırılmalıdır. Bunun gibi uyuşmazlık halindeki tarafların kendi girişimleri ile özel hakeme ve bu sıfatta Yüksek Hakem Kurulu'na daha fazla başvurabilmeleri teşvik edilmeli, bunun için ilk iş olarak bu Kurulun yapısındaki kamunun ağırlığını azaltma ve işçi kanadının güvenini artırma yoluna gidilmelidir.

Hükümetin yasal bir grevi 60 gün süre ile erteleme yetkisinde değişiklik yapmak Anayasadan kaynaklanan bir hüküm olması nedeniyle güçlük arz etmektedir. Bunun için Anayasa değişikliği için çalışmalar yapılırken, hükümetin bu kararı almadan önce bir yargı organından, kanımızca Danıştay'dan, istişari bir görüş almasında yarar vardır.

3- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda bazı koşullarla bir kısım kamu görevlisine grev hakkı tanınmalıdır:

Kuşkusuz 4688 sayılı Kanun çerçevesinde grev hakkını düzenleyebilmek için en sağlıklı yol Anayasa'nın 53/II. maddesinde değişiklik yapmaktır. Ancak işçilere grev hakkını düzenleyen 54. madde dışında kalan ve farklı bir grev hakkının yasa ile düzenlenebilmesi kanımızca mümkündür.

Bunun yasal çerçevesi ise ILO normlarında belirlenmiştir. Devlet otoritesini kullanmaya yetkili kamu görevlileri ile grev nedeniyle kesintiye uğrayan kamu hizmetleri halkın güvenliğini, sağlığını, yaşantısını tehlikeye sokuyorsa bu gibi hizmetlerde çalışanlar grev hakkının kapsamı dışında bırakılabilecektir. Kamu görevlilerinin tümünün grev yasağı alınması, kamu personel yasalarında kamu görevlisi tanımının bir çıkmaz içinde bulunduğu ülkemizde doğru değildir. Memur kadrolarında çalışan binlerce işçinin bulunduğu bir ülkede bu yasağı devam ettirmeye ve bu yasağı ILO normları bakımından savunmaya olanak yoktur.

SONUÇ

Türk mevzuatında uzun yıllar genel bir grev yasağı hüküm sürmüştür. Sanayileşmenin ve sendikacılık hareketlerinin geç başlaması, çoğulcu demokrasinin tüm kurum ve kuralları ile işleyememesi bu yasağın 1961 Anayasası'na kadar devam etmesinde en önemli iki etkidir. Kanımızca bir devrim anayasası olan 1961 Anayasası grev hakkını düzenlememiş olsa idi genel grev yasağı daha bir süre devam edecekti.

Ancak 1961 Anayasası'nda bile bu hak tüm çalışanlara değil, sadece işçilere tanınmıştı. Nitekim kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını düzenleyen 624 sayılı Yasa'da grev hakkına yer verilmediği gibi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 27.

maddesinde grev yasağı konulmuştur. Buna göre “devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır”. Esasen 12 Mart 1971 döneminde Anayasa'nın 46. maddesindeki “çalışanlar” deyi mi “işçiler” olarak değiştirilmiş ve geçici 16. madde ile mevcut memur sendikaları kapatılmıştır.

Bu koşullar çerçevesinde ülkemizde ILO normlarına uygun bir grev hakkının tüm çalışanlara tanınması bir türlü gerçekleşmemiştir.

12 Eylül 1980 müdahalesinden sonra yürürlüğe giren 1982 Anayasası'nda da grev hakkına çok sayıda kısıtlama getirilmiştir (m.54). 1993'te ILO'nun 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne İlişkin Sözleşmesi'ni onaylayan Türkiye Cumhuriyeti, bu Sözleşmeye uyum sağlayabilmek için kamu görevlilerine de örgütlenme hakkını verebilmek amacıyla Anayasa'nın 53. maddesine yeni bir fıkra eklemiş, ancak grev ve toplu pazarlık hakkını bu gibi çalışanlara tanımamak için özel bir titizlik göstermiştir.

Görülüyor ki; Türk yasa koyucusu başlangıçtan beri 87 sayılı ILO Sözleşmesi çerçevesinde bir örgütlenme hakkını ve aynı sözleşme uyarınca grev hakkını tüm çalışanlara, özellikle kamu görevlilerine tanımakta çekingen davranmıştır.

Bu durum halen devam ettiğinden ILO'nun denetim organlarında T.C. sürekli gündemde tutulan ülkeler arasında yer almaktadır.

Anayasası gereği sosyal bir hukuk devleti olan; demokratik, çağdaş ve laik bir cumhuriyet olarak Avrupa Birliği'nde üyelik mücadelesini yürüten bir ülkenin ILO'nun grev hakkına ilişkin normlarından uzak kalarak çağdaşlık idealini yakalaması imkansızdır. Unutulmamalıdır ki, ILO normları tüm dünya ülkelerini kapsamak amacı ile çıkarılan oldukça esnek hükümlerdir. Grev hakkını da içeren 87 sayılı Sözleşme, ILO'nun insan haklarına ilişkin yedi sözleşmesinden biridir ve dünyada üye devletler tarafından en çok onaylanan sözleşmeler arasında yer almaktadır¹¹. 1948 yılında kabul edilen bu sözleşmeyi Türkiye Cumhuriyeti ancak 1993 yılında onaylamıştır. Geç kalmanın nedenlerinden biri kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkını kapsaması diğeri de grev hakkıdır.

Son olarak işaret etmeliyiz ki, son yıllarda ILO'nun çeşitli organlarında ülkemize ilişkin eleştiriler sadece 1982 Anayasası ve 2822 sayılı Yasa'da özgür toplu pazarlık ve grev hakkına ilişkin hü-

kümlerden ibaret değildir. Eleştirilerin önemli bir kısmı da 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile ilgilidir. Adı geçen bu son yasa konusunda ne gibi yeni düzenlemeler yapıldığı hakkında herhangi bir bilgiye sahip bulunmamaktayız. Halbuki ILO'nun bu konuda da yorumları açıktır. Kamu görevlilerine de ILO normları çerçevesinde grev hakkını tanımamanın kanımızca zamanı gelmiştir.

DİPNOTLAR

- 1 BIT, Liberté syndicale et négociation collective, Genève 1994, p.69.
- 2 BIT, ibid, p.69.
- 3 BIT, ibid, p.70.
- 4 BIT, ibid, p.73.
- 5 BIT, ibid, p.71.
- 6 BIT, ibid, p.72.
- 7 BIT, ibid, p.78-79.
- 8 BIT, ibid, p.76.
- 9 BIT, ibid, p.74.
- 10 M. Kutsal, “Anayasa Değişikliği Sonrası İş Mevzuatımız” “Çalışma Hayatında 21.Yüzyılın Yeni Ufukları” MESS Semineri, İstanbul 1995, sh.150-158.
- 11 2008 yılı itibarıyla ILO'ya üye 180 üye devletten 148'i bu sözleşmeyi onaylamıştır. Henüz onaylamayan ülkeler arasında Afganistan, Suudi Arabistan, Birleşik Arap Emirlikleri, İran, Irak, Çin gibi ülkeler bulunmaktadır. (Kaynak: BIT, Liberté d'association: enseignements tirés de la pratique, Genève, 2008, p.91-93).