

Prof. Dr. Melda SUR

Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi

6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda Grev Hakkı

Giriş

Türk hukukunda grev hakkı ilk kez 1961 Anayasası ile anayasal teminat altına alınmıştır. Bunun üzerine toplu iş ilişkilerini düzenleyen 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile birlikte 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu 1963 yılında yürürlüğe girdikten sonra, ülkemizde çalışma yaşamı hareketli bir döneme geçmiştir.

1982 Anayasası ise daha ayrıntılı esaslarla grev hakkını gene tanımakta, aynı zamanda da bu anayasal hakkın alanını nispeten daha dar bir çerçeve içinde tutarken, lokavta da yer vermektedir. 1983'de yürürlüğe giren 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı TSGLK, gene "ikiz yasalar" olarak Anayasa hükümleri doğrultusunda düzenlemeler içermekteydi.

Yaklaşık 30 yıldır, bazı değişikliklere uğrayarak da olsa yürürlükte kalan 2821 sa. SK ile 2822 sa. TSGLK'nun yerini, 7 Kasım 2012 günü yürürlüğe giren 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu almış bulunmaktadır¹. 83

madde, 6 geçici madde ve işkollarını sayan bir cetvelden oluşan bu yeni yasamızın 11'inci bölümü "Grev ve Lokavt" başlığını taşımakta olup, 58-75. maddelerinde grev ve lokavtı düzenlemektedir. "Çeşitli ve Son Hükümler" başlıklı 12. bölümün 78. maddesinde de ceza hükümleri yer almıştır.

Belirtmeliyiz ki, önceki kanunlara dayanarak çıkarılmış tüzük ve yönetmelikler hakkında geçici madde 3 hükmü şöyledir: "Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin düzenlemeler, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren bir yıl içinde yürürlüğe konulur. Bu düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar, mülga 2821 ve 2822 sayılı Kanunlara dayanılarak yürürlüğe konulan düzenlemelerin bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunur".

İncelememizde ilk önce grev konusunda Uluslararası Çalışma Örgütünce oluşturulan bazı temel ilkelere kısaca yer verilmelidir (I). Daha sonra 2010 yılında getirilen değişikliklerle birlikte grev hakkına ilişkin Anayasa hükümlerine değinilecek (II). 6356 sayılı Kanun'un grev ve

lokavt hakkında getirdiği yeni hükümler ise, ilk önce grevin tanımı ve yasal grevin koşulları (III); sonra da grevin uygulanması (IV) açısından ele alınacaktır.

1. Uluslararası Çalışma Örgütü organlarının grev hakkında ilkeleri

Uluslararası Çalışma Örgütü çerçevesinde grev hakkını açıkça öngörüp tanıyan hiçbir uluslararası çalışma sözleşmesi yoktur. Oysa başka uluslararası belgelerde grev hakkına yer verilmiştir. Bu bakımdan Avrupa Sosyal Şartı (1961) m.6 ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (1996) m.6; BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (1966) m.8; Sosyal Güvencele İlişkin Amerikan Şartı (1948) m.27 zikredilebilir. Bununla birlikte, UÇÖ, uzun bir geçmişe dayalı olarak grev hakkını da örgütlenme hakkı içinde kabul etmektedir. Özellikle Uluslararası Çalışma Konferansı 1957 yılında aldığı bir kararla “grev hakkı dâhil sendikal hakların çalışanlar tarafından fiilen ve kısıtlamasız olarak kullanılmasını sağlayacak yasaların” çıkarılmasını -eğer bu yasalar henüz mevcut değilse- istemiştir². Ayrıca, 1970 tarihli bir kararla Genel Konferans, grev hakkına özel bir vurgu yaparak, sendikal haklara en geniş şekilde saygı gösterilmesini sağlayacak yeni tedbirleri değerlendirmeye ve bu amaçla Örgüt Genel Direktörünü görevlendirmeye Yönetim Kurulunu davet etmiştir³.

Uluslararası Çalışma Örgütü, bilhassa 1948 tarihli Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi'nin 3. maddesine dayanarak yaptığı denetim faaliyetinde çeşitli vesilelerle grev hakkını tanıyıp korumuştur. 87 sayılı UÇ Sözleşmesi'nin 3. maddesinde, işçi sendikalarının herhangi bir kısıtlama olmaksızın genel olarak “yönetim ve faaliyetlerini düzenleme ve eylem programlarını belirleme” hakkına sahip oldukları belirtilmektedir. Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanmasının Denetimi Uzmanlar Komisyonu ve Sendika Özgürlüğü Komitesi, baştan beri ve sürekli olarak grev hakkının bu maddede zımnen de olsa güvenceye alındığı görüşünü benimsemekte olup, sendikaların faaliyetleri arasında grev

hakkının da bulunduğunu kabul etmektedir⁴.

Belirtmeliyiz ki, benzer şekilde, işverenlerin lokavta başvurmaları da uluslararası örf ve âdet kuralı olarak tümüyle reddedilmemesi gereken ve aşırı kısıtlamalara uğramayacak bir hak sayılmalıdır⁵.

Grev hakkında yıllar içinde oluşan “içtihat”tan çıkarılan bazı ilkeler şöyledir⁶:

1. Grevin amacı, çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarının geliştirilmesi ve korunması olmalıdır. Dolayısıyla “salt siyasal grevler” bu hakkın dışında kalır; bir başka deyişle, çalışanların ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerine ilişkin olmayan grevler yasa dışı sayılabilecektir. “Genel grevler” hakkında da benzer nüanslı yaklaşım hâkimdir. Bununla birlikte, ILO organlarına göre grev hakkı sadece toplu iş sözleşmesi yapılması amacıyla da sınırlanamaz⁷. Öte yandan, işi yavaşlatma, verim düşürme türü eylemler Komiteye göre ancak barışçı niteliklerini kaybettikleri takdirde yasaklanabilecektir⁸.

2. Memurlar bakımından grev ise, ancak devlet adına otorite işlevleri görenler için yasaklanabilir⁹. 87 sayılı Sözleşme m. 9/1, silahlı kuvvetler ve polise grevin yasaklanmasına açıkça cevaz vermektedir. Bunun dışında, grevin genel bir şekilde yasaklanması kabul edilemez. Kamu görevlilerinden ancak devlet adına kamu otoritesi kullananlar grev hakkı dışında tutulabilir. Bu bağlamda öğretimizde işaret edildiği üzere, devletin aslî ve sürekli kamu hizmetlerinde kamu otoritesini kullanma yetkisi olanları diğer kamu görevlilerinden ayırmak ve ayrı bir statüye bağlamak gereklidir. Diğerlerine ise grev hakkı tanınmalıdır¹⁰.

3. Grev yasakları ise ancak dar anlamıyla “temel hizmetler” hakkında söz konusu olabilir. Bu hizmetler, kesintiye uğraması hâlinde halkın tümü veya bir kısmının yaşamı, güvenliği veya sağlığını tehlikeye atabilecek nitelikteki hizmetler olarak tarif edilmektedir¹¹. Örneğin, sayım sınırlayıcı olmamak üzere, hastaneler, elektrik, su, telefon, itfaiye, polis, silahlı kuvvetler, cezaevleri, hava trafik kontrolü hizmetleri “temel hizmetler” olup bu alanlarda grev yasaklanabilir¹². Buna karşılık, eğitim, şehir içi taşımacılık ve genel olarak taşıma işleri, madenler, posta ve bankalar gibi hizmetler bu nitelikte değildir¹³.

Bununla birlikte, ulusal koşullar itibariyle belli ülkelerde bazı hizmetler yaşamsal bir önem taşıyabilir. Bazen de uzun süren grevlerde ve eylemin yaygınlığı dolayısıyla kimi hizmetlerin kesintiye uğraması sonucu halkın sağlığı, güvenliği veya yaşamı tehdit altına girebilir (örneğin çöp toplama işlerinde). Bu durumlarda bir “asgarî hizmet” tesis edilebilecektir¹⁴.

4. Grev yapılamayan hâllerde, tarafların çıkarlarının savunulabilmesi için, güvenlerini kazanmış, hızlı işleyen, bizzat kendilerinin de katıldığı tarafsız ve bağımsız uzlaştırma, arabulma ve tahkim gibi yöntemler öngörülüp, bu süreçte varılan çözümler bağlayıcı ve hızla uygulanır olmalıdır.

5. Grev bir ön bildirimle tâbi tutulabilir. Grevden önce, hızlı ve tarafsız olmak kaydıyla, tarafların da katıldığı bir barışçı aşamadan geçilmesi zorunlu tutulabilir. Bir grev oylamasına gidilmesi de öngörülebilir¹⁵.

6. Toplu iş sözleşmesi devam ettiği sürece grev yapılmaması esası (barış borcu) hiç şüphesiz geçerli sayılmalıdır. Hak grevlerine cevaz verilmemesi de doğaldır; zira bu tür uyuşmazlıkların çözüm yeri yetkili mahkemelerdir¹⁶.

7. Yasal bir greve katılmaktan dolayı çalışanlar hiçbir ayırım gözetici işlem ve yaptırıma tâbi tutulamaz. Yasa dışı grev hâlinde ise, eylemin barışçıl olduğu hâllerde hürriyeti kısıtlayıcı cezalar verilmemeli ve cezalar işlenen fiille orantılı kalmalıdır¹⁷.

II. Anayasa hükümleri ve 2010'da getirilen değişiklikler

Anayasamızın “Grev hakkı ve lokavt” başlıklı 54. maddesi 2010 yılında 5982 sayılı Kanun’la değişikliğe uğramıştı. Yapılan değişiklikle, maddenin III. ve VII. fıkraları Anayasadan çıkarılmıştır:

1. “Grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddî zarardan sendika sorumludur” ifadesini taşıyan III. fıkra hükmü kaldırılmıştır. Esasen sorumluluk ilkelerine de ters düşebilen bu hükmün anayasa metninden çıkarılması isabetli olmuştur.

2. Bazı grev ve eylem türlerini yasaklayan Anayasa hükmü (VII. fıkra) de kaldırılmıştır: “Siyasî amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve

lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yaşılatma, verimi düşürme ve diğer direnişler yapılamaz” hükmünün Anayasadan çıkarılmasıyla, yasa koyucuya bu konuda düzenleme serbestisi verilmektedir. Bu yasaklamaların bizzat Anayasada yer alması aslında gereksizdir ve ayrıca İLO denetim organlarının daha nüanslı yaklaşımı karşısında yadırganacak nitelikteydi. Özellikle “salt siyasî” sayılmayıp, çalışanları ilgilendiren ekonomik ve sosyal politikaları protesto amaçlı grevlerin de bu yasağın kapsamına girebilmesi, eleştirilere kolaylıkla hedef oluyordu.

Buna karşılık, hâlen Anayasada grev hakkının tanınma alanı belli bir çerçevede kalmaktadır ve kayda değer sınırlamalar varlığını korumaktadır:

1. Grev hakkı Anayasamızda “toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde” işçilere tanınmaktadır (m.54/I). Böylece, grev hakkının anayasal tanınma alanı belirli bir çerçevede kalıp, sınırlıdır. Bununla birlikte, kanımızca kanun koyucu bu hakkın kapsamını genişletebilir. Örneğin 2010’da gerçekleşen Anayasa değişikliğinden sonra yasa koyucunun siyasî grevlere kısmen cevaz vermesine bir engel olmadığı kanısındayız¹⁸.

2. “Grev hakkı ve lokavt, iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve millî serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz.” (Anayasa, m.54/II). Anayasada yer alması aslında gereksiz görünen bu hüküm, hukukun temel prensipleri yoluyla da (hakkın kötüye kullanılmayacağı ilkesi) karşılığını bulabilir.

3. Grev ertelenmesi hâlinde, erteleme sonunda uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulunca çözümlenmesi hükmü korunmuştur (m.54/IV ilk cümle); oysa bu düzenleme Uluslararası Çalışma Örgütü’nün başlıca eleştiri konularından biridir. Anayasada bu hükmün yer almaması daha isabetli olacaktır.

III. 6356 sayılı Kanun’da yasaya uygun grev

A. Grevin ve yasal grevin tanımları ve çerçevesi

1. Grev ve yasal grev: Anayasa’da yapılan de-

ğişiklikler doğrultusunda, 2822 sa. TSGLK'daki bazı grev türlerini ve eylemleri yasaklayan hükümler (siyasî grev, genel grev, dayanışma grevi ile işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler) yeni yasamızda artık yer almamaktadır¹⁹. Bununla birlikte, 6356 sayılı Kanunda gerek bizzat grev tanımı, gerek kanunî grevin tanımı önceki yasaya nazaran değişmiştir (m.58). Grevin tanımında “toplucu çalışmamak” ve “işin bırakılması” esastır; grev tanımı ve kanuna uygunluk koşulları (toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması) aynı kaldığı için, temel sistemimiz değişmiş değildir. Önceden olduğu gibi, bundan böyle de siyasî grevler, genel grevler ve dayanışma grevleri kanuna aykırı olmaya devam etmektedir²⁰. İşin bırakılması dışındaki işi yavaşlatma gibi toplu eylemler de grev tanımına girmedikleri için grev hakkının koruma alanı dışında kalmaktadır.

6356 sa. STİSK m.58 gerekçesinde bu hususlara özel vurgu yapılmaktadır: “...Kanunî grev için aranan şartlar gerçekleşmeden yapılan grev kanun dışı grev sayılacağından grevin unsurlarının bulunmadığı durumlar ayrıca sayılmamıştır. Genel grev, siyasî amaçlı grev ve dayanışma grevi ile işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişlerin Kanunda belirtilmemiş olması bunları kanuna uygun hâle getirmez. Belirtilen eylem ve direnişleri yapma hakkını veren veya hukuka uygun hâle getiren hukukî bir dayanak da yoktur. Aksine anayasada, toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde işçilerin grev hakkına sahip olacakları belirtilmiş, bu hakkın kullanılmasının usul ve şartlarının kanun ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Kanunî bir grev için resmî arabuluculuk aşamasının tamamlanması ve grev kararı süresi içerisinde alınmış ve uygulanmaya konmuş olması gerekeceğinden, genel grev, siyasî amaçlı grev ve dayanışma grevini yasal iş mücadelesi aracı olarak görmek mümkün değildir. İşyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler aynı zamanda işçilerin bağıllık borcu ile iş görme borcuna aykırılık oluşturacaktır.”

2. Yaptırımlar: Buna karşılık kayda değer değişiklik yaptırımlar, özellikle cezaî yaptırım yö-

nünden uygulamayı etkileyebilecek niteliktedir:

a) İşi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler: 2822 sayılı TSGLK m.25/III “İşyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler hakkında kanun dışı grevin müeyyideleri uygulanır” hükmünü içerirken, 6356 sa. Yasada benzer bir hüküm yoktur. Böyle olunca, durum daha nüanslı değerlendirilip kanımızca her olayın özelliğine göre sonuca bağlanabilir. Böyle bir yaklaşımla, eylemin işleniş biçimi, tipi ve ağırlığına göre, haklı nedenle fesih, geçerli nedenle fesih, daha hafif bir disiplin cezası ya da bazen hiçbir yaptırım uygulanmaması cihetine gidilebilecektir.

Buna karşılık, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler için 2822 sa. TSGLK m.72/IV'de öngörülen ve kanun dışı greve katılmaya nazaran daha ağır olan cezaî yaptırım²¹ artık söz konusu değildir.

b) Yasal olmayan grevler: Yasal olmayan grev türlerinde ise işveren iş sözleşmelerini “haklı nedenle feshedebilir” (6356 sa. K, m.70/1)²².

Cezalar bakımından ise, siyasî grev, genel grev ve dayanışma grevleri hakkında 2822 sayılı TSGLK m.72'den farklı olarak, spesifik ve daha ağır cezalara gidilmeyip, genel olarak ortak yaptırımlar getirilmektedir: 6356 sa. Kanun m.78/g uyarınca, “kanunî bir grev veya lokavt kararının bu Kanunda yazılı usul ve esaslar dışında uygulanması hâlinde, bu kararı uygulayanlar, uygulanmasına veya devamına zorlayanlar veya teşvik edenler beşbin TL” idarî para cezası ile cezalandırılır. Bu cezaları, gerekçesi belirtilmek üzere Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü verecektir (m.78/3). Grev ve lokavtın “mahkeme kararıyla sürekli veya geçici, tamamen veya kısmen yasaklanmasına” (...) uymayanlar fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde beşbin TL ile cezalandırılır (m.78/ğ). Ayrıca, işyerinin grev ve lokavt esnasında terk edilmemesi hâlinde, daha ağır bir cezayı gerektirmemesi takdirde yediyüz TL idarî para cezası öngörülmektedir (m.78/h).

Böylece UÇÖ denetim organlarının görüşlerine uygun olarak, hapis cezaları kaldırılmış, hürriyeti bağlayıcı cezalar yerine idarî para cezaları getirilmiştir. Diğer yandan, önceki 2822

sa. TSGLK m.70-77 hükümlerinde yapılan çeşitli ayrımlar ve eylem türüne göre ağırlaşan cezalar sistemi de terk edilmiştir.

B. Grev yasakları

Yeni STİSK'da (m.62) grev ve lokavt yasakları tek maddede toplanarak düzenlenmektedir. Grev yasakları azaltılırken, bir kısmının korunduğu görülmektedir:

Daha önce grev ve lokavtın yasak olduğu iş ve yerlerin bir kısmı yasak kapsamından çıkarılmıştır. Böylece, noterlik, termik santralleri besleyen linyit üretimi, aşı ve serum imal eden müesseseler, eczaneler, eğitim ve öğretim kurumları, çocuk bakım yerleri ve huzurevlerinde grev yasağı kalkmıştır. Hava taşıma işinde son zamanlarda getirilen grev yasağından da vazgeçildiği görülmektedir. Öte yandan, "klinik, sanatoryum, prevantoryum, dispanser gibi sağlıkla ilgili işyerleri" artık zikredilmeksizin sadece hastanelerde grevin yasak olduğu belirtilmektedir.

Buna karşılık birçok yasak devam etmektedir (m.62/1). Can ve mal kurtarma işlerinde, cenaze işlerinde ve mezarlıklarda, şehir şebeke suyu, elektrik, doğal gaz, petrol üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan petrokimya işlerinde grev yasaktır. Bankacılık hizmetlerinde, Millî Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerinde, kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye ve şehir içi toplu yolcu taşıma hizmetlerinde ve hastanelerde de grev ve lokavt yapılamaz.

Böylece bir kısım yasakların kaldırılmasına karşılık hâlâ UÇÖ organlarının eleştirilerine hedef olacak bazı grev yasakları mevcudiyetini korumaktadır. Özellikle, bankalar²³, petrokimya işleri ve şehir içi toplu yolcu taşıma işlerinde varlığını koruyan grev yasakları ileride gene eleştiri konusu olabilecektir²⁴.

"Başladığı yolculuğu yurt içindeki varış yerlerinde bitirmemiş deniz, hava, demir ve kara ulaştırma araçlarında grev ve lokavt yapılamaz" (m.63/3) esaslı devam etmektedir.

Geçici yasaklara ilişkin hüküm ise şöyledir (m.62/2): "Bakanlar Kurulu, genel hayatı önemli ölçüde etkileyen doğa olaylarının gerçekleştiği yerlerde bu durumun devamı süresince yürür-

lükte kalmak kaydıyla gerekli gördüğü işyerlerinde grev ve lokavt yasaklayabilir. Yasağın kalkmasından itibaren altmış gün içinde altı işgünü önce karşı tarafa bildirilmek kaydıyla grev ve lokavt uygulamasına devam edilir". Hükümde artık "savaş hâlinde genel ve kısmî seferberlik süresi"nden söz edilmeyip, sadece doğal olayların yer aldığı görülmektedir.

C. Grev ertelenmesi

Grevin Bakanlar Kurulu kararıyla ertelenmesi devam etmektedir (m.63). Bu konudaki düzenleme ana hatlarıyla korunmuştur. Yeni Yasada artık açıkça belirtilmemesine karşın²⁵ Bakanlar Kurulu'nun erteleme kararına karşı Danıştay'a gidilebileceğinde şüphe yoktur. Olağanüstü hâlde yürütmenin durdurulması kararı alınmayacağına dair özel hükme de yeni Yasada artık yer verilmemiştir.

Erteleme döneminde uyuşmazlığın çözümü bakımından, Yasadaki arabuluculuk hakkında m.60/7 hükmüne gönderme yapılmaktadır. Buradaki düzenleme uyarınca, "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı uyuşmazlığın çözümü için bizzat arabuluculuk yapabileceği gibi, bir kişiyi de arabulucu olarak görevlendirebilir". Önceki olağanüstü arabuluculuğa nazaran bazı farklar görülmektedir: 2822 sa. TSGLK m.34/I uyarınca Bakan "resmî arabulucu listesinden seçeceği bir arabulucu yardımı ile erteleme süresince her türlü gayreti gösterir" anlatımından farklı olarak, artık Bakan tek başına arabuluculuk yapabilecektir; arabulucuyu da resmî liste dışından da seçilebileceği anlaşılmaktadır.

Erteleme süresi sonunda anlaşma sağlanmazsa, önceden de olduğu gibi, greve gidilemez: 6356 sa. STİSK m.63/3 uyarınca, bu durumda taraflardan birinin başvurusu üzerine uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür; aksi takdirde işçi sendikasının yetkisi düşer. Bu düzenleme, muhafaza edilen Anayasa m.54/IV hükmünün bir gereği olarak yeni yasamızda yerini korumuştur. Erteleme sonunda greve gidilemeyip zorunlu tahkimin devreye girmesi UÇÖ denetim organları tarafından eleştirilen bir konuydu. Zira bu aşamada tarafların serbest toplu pazarlık sonucu bir toplu sözleşme yapabilmelerine olanak tanınması daha doğru olacaktır. Grev erteleme-

sinin düzenleniş tarzı UÇÖ tarafından çeşitli yönlerden eleştirilmektedir: Sendika Özgürlüğü Komitesine göre, erteleme kararını yürütme organı değil, bağımsız bir organ vermelidir. Erteleme süreci sonunda ise zorunlu tahkim değil, greve gidilebilmesi esastır²⁶.

6356 sa. Yasada erteleme sonunda Yüksek Hakem Kuruluna başvuracak olan Çalışma Bakanı değil, taraflardan biridir. Böyle bir başvuru olmadığı takdirde ise toplu iş sözleşmesi oluşamayacak demektir²⁷.

IV. 6356 sayılı Kanun'da grev kararı ve uygulanması

A. Kararın usul şartları

6356 sayılı Kanun m.60'da greve gidilmesi kolaylaşmıştır: Artık uyuşmazlık tutanağının tebliğinden sonra 6 işgünü beklemek gerekmeyp, grev kararının da bundan itibaren de 6 işgünü içinde alınması da zorunlu değildir. Buna karşılık grev kararı alınması ve uygulanması 60 günlük süre içinde olmalıdır. Grevin uygulanacağı tarih de altı işgünü içinde karşı tarafa bildirilmiştir²⁸. Bildirilen tarihte başlamayan grev hakkı veya lokavt düşer.

Hükümün gerekçesinde belirtildiği üzere, düzenleme, aynı zamanda grev kararı ve grev uygulaması süresini birleştirerek taraflara anlaşabilmeleri için son bir ek süre vermektedir. Yukarıdaki süre içinde grev kararının alınmaması veya uygulanacağı tarihin karşı tarafa bildirilmemesi hâlinde ise toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi düşecektir.

Ayrıca, süresi içinde grev kararı uygulamaya konulmamışsa ve alınmış bir lokavt kararı da yoksa veya lokavt da süresi içinde uygulamaya konulmamışsa, yetki belgesinin hükmü kalmaz (m.60/4). Bu hükümle, lokavta gidilmesi hâlinde yetkinin her şeye karşın devam etmesi sağlanmaktadır.

Anılan yeni hükümler isabetlidir. Önceki yasadaki aşırı formalite koşulları yerine nispeten sade hâle gelen grev kararı ve uygulamaya konulmasında gene esas amaç korunmaktadır: grev, belli bir zaman diliminde (60 gün) kararlaştırılıp uygulamaya konulacak ve sürpriz

grevlerin önüne geçilmesini sağlayacak bir ön bildirim yapılacaktır. Bu tür koşullar, yukarıda değinildiği üzere, ILO organları tarafından da kabul görmektedir.

B. Grev sırasında Bakanın arabuluculuk faaliyeti

6356 sayılı Yasa'nın 60. maddesinin 7. fıkrası uyarınca, kanunî grev kararı alınan herhangi bir uyuşmazlıkta, Bakan bizzat arabuluculuk yapabileceği gibi, "bir kişiyi" de arabulucu olarak görevlendirebilecektir. Geçmişte kamuyu ilgilendiren bazı önemli grevlerde bir bakanın veya valinin devreye girerek tarafları çözüme ulaştırmaya çalıştığı görülebiliyordu. Yapılan düzenleme bu tür uygulamalara yasal dayanak sağlamaktadır. Ancak belirtmeliyiz ki, Bakanın her yasal grevde devreye girebilmesi, greve müdahale olarak da değerlendirilebilir; bu bakımdan getirilen hüküm ihtiyatla uygulanmalıdır.

C. Grev oylaması

Grev oylaması, geniş kesimleri ilgilendirecek grevin uygulanıp uygulanmaması yönünde bir demokratik katılım sağladığı için önemlidir. Bu konuda yeni Yasa bazı değişiklikler içermektedir:

2822 sayılı TSGLK uyarınca grev oylaması başvurusu mahallin en büyük mülkî amirine yapılırken, yeni yasada bu talep görevli makama (yani Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü; birden fazla İl Müdürlüğünün yetki alanına giren işyerleri için de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına) yapılacaktır.

Grup toplu iş sözleşmelerinde oylama talebi grubun her işyerinin bağlı bulunduğu görevli makama yapılır. Grev oylaması isteyen işçilerin sayısının yeterli orana ulaşip ulaşmadığının tespiti ile grev oylamasının sonuçları her işyeri için ayrıca belirlenir (m.61/5). Böylece önceki uygulama ve Yargıtay içtihadına uygun bir düzenlemeyle konuya açıklık getirilmiştir.

Oylamada aranacak oy oranında kayda değer bir değişiklik dikkat çekmektedir: 2822 sa. TSGLK m.35'e göre, grev ilanının yapıldığı tarihte "işyerinde çalışan işçilerin salt çoğunluğu grevin uygulanmaması" yönünde oy kullanırsa

greve gidilemezken, yeni yasaya göre (m.61/3) “oylamaya katılanların salt çoğunluğu grevin yapılmaması yönünde” oy kullanırsa grev yapılmaz. Anlaşıldığı üzere, greve oylamayla engel olunması nispeten kolay hâle gelmiştir; zira tüm işçilere değil daha sınırlı sayıda bir kesime (oy kullananlara) nazaran çoğunluğun greve engel olması mümkün olmuştur. Oylamanın düzenlenmesi ise yönetmeliğe bırakılmaktadır.

D. Grevin uygulanması, stokların durumu ve zarardan sorumluluk

1. Pankart ve çadırlar

2822 sa. TSGLK’da grevin uygulanması sırasında grevcilerin davranışlarını kısıtlayan bazı hükümler mevcuttu. Örneğin, “Grev gözcüleri” başlıklı m.48’de, “bu işyerinde grev vardır” ibaresinin dışında afiş, pankart gibi ilan vasıtalarını asmak ve yazılar yazmak yasaktı; ayrıca, işyeri ve çevresinde kulübe, baraka ve çadır gibi barınma vasıtaları kurulması da yasaklanmıştı. Bu tür kısıtlamalara yeni yasada yer verilmemiştir.

2. İşçi alma ve başka işe girme yasağı

Greve katılanlar yerine başka işçi çalıştırma yasağı benzer şekilde devam etmektedir. Bunun denetimi konusunda ise önceki TSGLK m.43/I’de yer alan “grev gözcülerinin” başvurusundan söz edilmeksizin, sadece taraf sendikandan görevli makama başvurusu öngörülmektedir (m.68/1).

Grev ve lokavt dolayısıyla iş sözleşmeleri askıda kalan işçilerin başka bir işte çalışmaması esası yumuşatılmıştır: 2822 sa. TSGLK m.43/III uyarınca bu işçiler “başka bir iş tutamazlar” yerine, isabetli olarak, “başka bir işverenin yanında çalışamaz” denilmektedir. Grev ve lokavt süresince gelirinden yoksun kalacak işçinin hiç olmazsa kendi hesabına çalışabilmesi, tarla ve bahçesinde toprağını işleme ve meyve toplaması gibi faaliyetlere cevaz verilmesi sosyal yönden isabetlidir²⁹.

Kısmî süreyle çalışanlar hakkında da bir açıklık getirilmiştir: “kısmî süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler, kanunî haftalık çalışma süresini tamamlayacak süreyi aşmamak üzere başka bir işverenin işyerinde çalışabilir”. Hükümün gerek-

çesinde belirtildiği üzere, tam gün süreli işçilerle paralellik sağlanması için haftalık çalışma süresi olan 45 saati tamamlayacak süre kadar başka işverenin yanında çalışılabilecektir. Örneğin, işyerinde haftada 20 saat çalışan işçi greve katıldığı anda 25 saate kadar başka bir işverenin yanında kısmî süreli olarak çalışabilecektir.

3. Grevin konut haklarına etkisi

İşçiyi koruyan bir başka değişiklik de grevin konut haklarına etkisine ilişkindir: 2822 sa. TSGLK m.44’de yasal bir grev ve lokavt süresince işverenin sağladığı konutlardan işçinin yararlanma hakkı 90 günlük bir sınırlamaya tâbi olup, grev ve lokavt bu süreyi aştığında işveren işçinin konuttan çıkmasını isteyebilirken, yeni Kanunda 90 günlük sınırlama kaldırılmıştır (m.69). Böylece grev ne kadar sürerse sürsün, işçi bu konutta kalabilecektir.

İşçinin grev ve lokavt süresince yararlanmaya devam ettiği bu konutların giderleri ve rayiç kirasını “işverene ödemek zorundadır” yerine de, işveren bu meblağları “talep edebilir” şeklinde bir anlatım tercih edilmektedir.

4. Ürün ve stokların durumu

2822 sa. TSGLK m.38/IV’deki düzenlemenin daha önce uğradığı değişiklikler sonucu farklı anlamlara gelebilecek “çalışan işçilerin ürettiği ürünlerin satılmasına ve işyeri için lüzumlu maddelerin, araç ve gereçlerin işyerine sokulmasına engel olunamaz” dışında başka bir açıklık bırakılmamıştı. Bu hüküm, geçirdiği evrim nedeniyle farklı yorum ve içtihatlarla yol açmıştır³⁰.

Yeni STİSK m.64/3-4 hükümleri ise geçmişteki tartışmalı hususlara açıklık getirmektedir: “Grev başlamadan önce üretilen ürünlerin satılmasına ve işyeri dışına çıkarılmasına engel olunamaz” (3. fıkra). Sonraki (m.64/4) “greve katılmayıp çalışan işçilerin ürettiği ürünlerin satılmasına ve işyeri dışına çıkarılmasına, işyeri için gerekli maddelerin, araç ve gereçlerin işyerine sokulmasına engel olunamaz” hükmü 3. fıkrayla birlikte kapsayıcı anlatımıyla birleşince, artık geçmişteki tartışmalar son bulacaktır. Bizim katıldığımız ve Yargıtay’ın bazı kararlarında benimsenmiş anlayışa uygun olarak, grevin etkilerinin grevden önceki bir döneme uzatıl-

ması doğru olmayacaktır³¹ ve daha da genel bir şekilde de, işyerinin ablukaya alınmasına cevaz verilemez³².

5. Zarardan sorumluluk

a) Grev esnasında kusurlu hareketlerden doğan zararlar: Yeni Yasaya göre: “Grev esnasında greve karar veren sendikanın kusurlu hareketi sonucu grev uygulanan işyerinde neden olunan maddî zarardan sendika sorumludur. Yetkili işçi sendikasının kararı olmadan işçi ya da yöneticilerin bireysel eylemlerinden kaynaklanan zararlardan kusuru olan yönetici ya da işçi sorumludur” (m.64/5).

Böylece artık tüzel kişi sendikanın sorumlu tutulabilmesi için bizzat sendikanın kusurlu hareketi aranmaktadır. Daha önce 2822 sayılı Yasada yer alan (m.47/IV) “grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddî zarardan” sendikanın sorumluluğu esas, Anayasa değişikliklerine de uygun olarak, kaldırılmıştır. Belirtmek gerekir ki, sendikaların toplu eylemlere yön vermeleri ve işçilerin kişisel davranışlarını da bir ölçüde dizginleyebilmeleri açısından, kuruluşların yükümlülük ve sorumlulukları biraz arka plâna itilmiş görünmektedir. Ancak temelde daha âdil ve sorumluluk ilkelerine uygun çözüm olan kusurlu fiili kim işlemişse sorumluluğun bu kişiye yüklenmesi tercih edilmektedir.

Hükmün gerekçesinde belirtildiği üzere, “... düzenleme ile, greve katılan ancak kendi üyesi olmayan sendikasız veya başka sendikanın üyesi olan işçilerin neden olduğu zararlardan grev kararını uygulayan sendikanın sorumlu tutulmaması amaçlanmakta, sorumluluğu düzenleyen özel hukuk genel esaslarına aykırılık giderilmiş olmaktadır. Ancak eylem sendikanın bu doğrultuda verdiği bir talimat sonucu gerçekleşmişse, kusurlu olan sendika işyerinde meydana gelen maddî zarardan sorumlu tutulacaktır”. Hükmünde öngörülen zarar ise kanunî bir grev nedeniyle işyerinin çalışmaması ve üretim yapmamasına bağlı olarak ortaya çıkan zarar değil, kanunî grev esnasında kusurlu olarak işçilerin işyerine verdikleri maddî zarardır.

b) Yasa dışı grevden doğan zararlar: Yasa

dışı grev hâllerinde sorumluluk önceki Kanun düzenlemesine benzer şekilde devam etmektedir (m.70/2): “Kanun dışı grev yapılması hâlinde bu grev nedeniyle işverenin uğradığı zararlar, greve karar veren işçi kuruluştur veya kanun dışı grev herhangi bir işçi kuruluşunca kararlaştırılmaksızın yapılmışsa, bu greve katılan işçiler tarafından karşılanır”.

Sonuç

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hazırlanırken Uluslararası Çalışma Örgütü denetim organlarının ortaya koyduğu esas ve görüşler dikkate alınmış ve sendikal haklar serbesti yönünde geliştirilmiştir. Bu bağlamda grev ve diğer barışçıl eylemlerin bir ölçüde daha özgür hâle getirildiği söylenebilir. Bununla birlikte sosyal tarafların görüşleri de dikkate alınarak son şekliyle “ılımlı” sayabileceğimiz, dengeleri gözetken bir metin ortaya çıkmıştır.

Özellikle sendika yöneticileri ve işyeri sendika temsilcilerini etkili bir şekilde gözetken ve sendika tüzüklerine genişçe bir alan bırakan hükümlere karşılık grev konusunda temel değişiklik olmadığı³³ ve sistemin korunduğu kanısındayız. Bu nedenle, 2010 yılında Anayasanın toplu iş sözleşmesi ve grev hakkındaki maddelerinde (m. 53-54) yapılan değişikliklerin yarattığı beklentinin (ya da endişenin) boşa çıktığı söylenebilir. Uluslararası Çalışma Örgütü denetim organlarının standartlarına nazaran grev hakkının hâlâ biraz geride kaldığı söylenebilecektir³⁴. Geniş kısıtlamalara tâbi olan kamu görevlilerinin kolektif hakları yönünden ise öğretimizde önerilen ayrıma gidilerek dar anlamda “devlet memuru” dışında kalanlar için daha geniş haklar tanınması, bizleri çağdaş uluslararası sosyal normlara daha da yakınlaştıracaktır. Sonuç olarak, grev hakkının çerçevesi genişletilmiştir; ancak Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından önceden eleştirilen kısıtlamaların bazılarının devam ettiği söylenebilir.

DİPNOTLAR

- 1 Kabul tarihi: 18.10.2012, RG’de yayım tarihi: 7.11.2012, Sayı: 28460.
- 2 BIT, Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 40è session, Genève 1957, s.813.

- 3 BIT, Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 54^e session, Genève 1970, s.797-798.
- 4 Sendika Özgürlüğü Komitesi 1952'den beri, Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanması Uzmanlar Komisyonu da 1959'dan bu yana grev hakkının uygulanmasını denetlemektedir.
- 5 GERNIGON, Bernard – ODERO, Alberto – GUIDO, Horacio: Les Principes de l'OIT sur le droit de grève, Revue Internationale du Travail, Vol 137, 1998, No.4, 2000 baskısı, s.8. Nitekim Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı m.6'da işçilerin yanında, işverenlere de "ortak hareket hakkı" tanınmaktadır.
- 6 BIT: La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 5^e éd. révisée, 2006 Genève, p.113-141, No. 520-676; GERNIGON/ODERO/GUIDO, agm.; HODGES-AEBERHARD, Jane - ODERO DE DIOS, Alberto: Les principes du Comité de la liberté syndicale relatifs aux grèves, Revue internationale du Travail, vol.126, No.5, septembre-octobre 1987, s.611 vd.;
- 7 Recueil 2006, No.531.
- 8 Recueil, No. 545.
- 9 Recueil, No. 574.
- 10 KUTAL, Metin: Toplu İş Hukuku Açısından T.C. Anayasası'nda Yapılan Son Değişiklikler (2010), Prof.Dr. Sarper Süzek'e Armağan, II, İstanbul 2011, s.1583-1595.
- 11 Recueil, No. 576.
- 12 Recueil, No. 585.
- 13 Recueil, No. 587.
- 14 Recueil, No. 615 vd.
- 15 Recueil, No. 547-549.
- 16 Recueil, No. 532.
- 17 Recueil, No. 668, 671-672.
- 18 Karş. KUTAL, agm, s.1593-1594.
- 19 Mamafih, işyeri işgali hâlinde 6356 sa. Kanun'da bir para cezası öngörülmektedir (6356 sa. K m.78/h).
- 20 Belirtmeliyiz ki, 2822 sa. TSGLK m.25/son fıkrasında yer verilen "devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, millî egemenliğe, Cumhuriyete, millî güvenliğe aykırı amaçla grev yapılamaz" hükmü yeni yasada yer almıyorsa da, bu grevlerin m.58 hükümleri karşısında yasa dışı olacağında şüphe yoktur.
- 21 2822 sa. TSGLK m.70 ve m.72'deki cezalar arasında önemli farklar mevcuttu. Bu yasada, grev dışında sayılan direnişlere katılanlar hakkında hapis cezaları öngörülmekteydi.
- 22 2822 sa. Kanun m.45'deki "feshi ihbarına lüzum olmadan ve herhangi bir tazminat ödemeye mecbur bulunmaksızın feshedebilir" anlatımı yerine "haklı nedenle feshedebilir" ifadesinin kullanılması, hükmün gerekçesine de bakıldığında, bir anlam farkı getirmektedir.
- 23 UÇÖ Sendika Özgürlüğü Komitesi, 303. Rapor, Türkiye'de bankalarda grevin yasaklanmasının eleştirildiği Olay No.1830, par.62.
- 24 Bkz. KUTAL, Metin: Toplu İş Hukukunda Yeni Bir Düzenleme (31.01.2012 Tarihli Kanun Tasarısı) Sicil, Mart 2012, s.176. Yazar, özellikle petrol üretimi, naftadan başlayan petrokimya işleri, bankacılık hizmetleri, askerî işyerleri, kamu kuruluşlarınca yürütülen şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde öngörülen grev yasaklarının İLO denetim organlarında eleştirilmeye devam edeceğine işaret etmektedir.
- 25 Bu açıklığa yer verilmemesi, M. Kutsal tarafından eleştirilmiştir: KUTAL, Tasarı, s.159 vd., s.172.
- 26 Sendika Özgürlüğü Komitesi, 335. Rapor, Olay No.2303, par.1377 ve 338. Rapor, Olay No.2329, par.1279.
- 27 Bu yönden de yeni düzenleme tarzı öğretimizde eleştirilmektedir: KUTAL, Tasarı, s.172.
- 28 Yeni Yasamız, 2822 sa K'da yer alan (m.28) grev kararının 6 işgünü içinde "karşı tarafa tebliğ edilmek üzere notere tevdi"nden ve görevli makama tevdiinden de söz etmemektedir.
- 29 Böyle bir ayırım yapılması yönünde, örneğin: TUNÇOMAĞ, Kenan – CENTEL, Tankut: İş Hukukunun Esasları, 4. bası, İstanbul 2005, s.474; aynı görüşe katılan SUR, Melda: İş Hukuku, Toplu İlişkiler, Günc. 4. Bası, Ankara 2011, s.439.
- 30 1988'de yapılan değişiklikte, daha önce 2822 sa. Yasada yer alan "...ve her türlü stokların işveren tarafından işyerinden çıkarılmasına..." engel olunamaz ibaresi kaldırılınca farklı yorumlar ortaya çıkmıştır. Bu değişiklik sonucu çalışmaya devam edenlerin ürettikleri dışında ürün ve malzemenin çıkarılmasının engellenebileceği anlaşıldığı gibi, bir diğer yoruma dayanan, grevden önce üretilen stoklardan çalışmaya devam eden kesimin ürettiğine tekabül eden kısmın işyerinden çıkarılabileceği, diğer bölümün ise engellenebileceği yönünde bir çözüme de gidilmiştir (9 HD. 7.9.1992, 9380/9273, YKD Mayıs 1993, s.705 ve karşı oy yazısı). İşyerinde kalan hammaddelerin iade amacıyla çıkışının dahi engellenebileceği anlamına gelebilecek bir başka karar: 9.HD 3.10.2006, 24785/25725, Çalışma ve Toplum 2007/1, s.218 ve değerlendirilmesi: SUR, Melda: 2006 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, s.246 vd.
- 31 9. HD., 26.12.1994, 18347/18558, İşveren, Mart 1995 ve H. H. Sümer'in incelemesi, Çimento İşveren, Ocak 1996, s.25 vd.
- 32 Bu konuda bkz. öz.: EKONOMİ, Münir: Grevin Uygulanması Sırasında Stokların İşyeri Dışına Çıkarılması, İş Hukuku Dergisi, Temmuz-Eylül 1993, s.325 vd.; EKONOMİ, 1994 Yılı Kararları Semineri, s.99-100; SUR, İş Hukuku Toplu İlişkiler, s.441-443.
- 33 Benzer yönde, NARMANLIOĞLU, Ünal: 19.03.2012 Tarihli Toplu İş İlişkileri Kanunu Tasarısının Getirdikleri, Sicil, Eylül 2012, s.139-155, s.153.
- 34 Uzmanlar Komisyonunun son 2011 Gözlemleri için bkz: Observation (CEACR) adoptée 2011, publiée 101^{ème} session CIT (2012).