

GREV-LOKAVT ERTELEMELERİ: ABD VE TÜRKİYE UYGULAMASI

(*) **Toker DERELİ**

Uluslararası Çalışma Hukuku'na göre, grev ve lokavt hakkına müdahale, ancak kesilmesi halinde halkın tümünün ya da önemli bir kısmının zarara uğrayacağı yaşamsal hizmetlerde yasa ile sınırlama getirilmesi veya ülkemizde olduğu gibi doğal afet hallerinde geçici yasaklarla veya ulusal servetin önemli ölçüde zarara uğrayabileceği istisnai hallerde grev veya lokavtın durdurulması ile, ya da grev ve lokavt hakkının belli koşullarda ertelenmesi gibi yollarla mümkün olabilir. Bu yollardan ülkemizde daha tartışmalı ve sık rastlanani herhalde grev-lokavtın yürütme organı olarak bakanlar kurulu, (mevcut 'cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre' 'Cumhurbaşkanı') tarafından ertelenmesidir.

Grev ertelenmesi Türk uygulamasına önce 1963 tarihli 275 sayılı Toplu İş sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile girmiştir. Bu konuda yasamızın ABD'nin 1947 tarihli Taft-Hartley yasasından esinlendiği bilinmektedir. Grev ertelenmesi kavramsal olarak lokavtın da ertelenmesini gündeme getirir, fakat kamuoyu tepkisi ve anayasal sosyal haklar açısından grev

ertelemeleri toplumda daha önemli etkiler yapar; bu nedenle yazımızda lokavtın ertelenmesi boyutunu göz ardı etmemekle birlikte, genellikle 'grev ertelenmesi' kavramını kullanacağız.

Bir grev veya lokavtın genel sağlığı ya da ulusal güvenliği tehdit etmesi halinde ABD Başkanı bu eylemi belirli bir prosedüre uyararak toplam 80 güne kadar erteleyebilmektedir. 275 sayılı 1963 tarihli Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunumuz gerekçesinde bu müdahalenin ABD'nin 1947 tarihli Taft-Hartley yasasında da öngörülmüş olduğunu belirterek bu yasaya atıfta bulunmuştur. Ancak belirtilmektedir ki gerek 275 sayılı yasamızda gerek Taft-Hartley'de erteleme süreci açık-uçludur. Diğer bir deyişle uyuşmazlık ABD'de 80 günlük 'soğutma' süresi içinde çözülemezse grev kaldığı yerden yeniden başlayabilecektir. 275 sayılı 1963 yasasında da buna benzer bir süreç öngörülmüştür, ancak 275 sayılı yasada erteleme süresi ABD'de olduğu gibi azami 80 gün değil, 90 gün olarak düzenlenmiş, erteleme yetkisi de o zamanki Anayasal sis-

(*) **Prof. Dr.** / İşık Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, toker.dereli@isikun.edu.tr

temimize göre bakanlar kuruluna verilmiş; ayrıca ilgili taraflara yürütmenin durdurulması istemiyle Danıştay'da itiraz hakkı tanınmıştır 275 sayılı yasanın bazı kavramları ABD sisteminden esinlendiği için 'grev ertelemesi konusunda Taft-Hartley yasası hükümlerinden biraz daha ayrıntılı bahsetmek uygun bir hareket noktası olabilir (Dereli, 1975:389).¹

ABD'de Taft-Hartley öncesi endüstri ilişkilerinden de kısaca bahsetmek yararlı olabilir. ABD'de 19. yüzyıl boyunca gelişen endüstri ilişkileri temelde Anglo-Saxon örf adet hukukuna dayalı olarak yargı kararları ile oluşmuştur. Sendika özgürlüklerini ve grev hakkını destekleyen ilk önemli federal düzenleme 1932 tarihli Norris LaGuardia kanunu olmuş, bu yasa bir yandan işçilerin sendikalaşması önündeki yasakları kaldırmış, ayrıca mahkemelerin keyfi olarak grev durdurma kararları almalarını sınırlandırmıştır. Federal düzeyde asıl önemli gelişme ise Roosevelt yönetiminde toplu sözleşme yetkisinin tespiti ve sendika özgürlüğüne ilişkin işlevlerle görevlendirilen Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulunun (NLRB) oluşturulmasını sağlayan 1935 Wagner yasasının çıkarılması olmuştur. Bu yasa işverenlerin sendika karşıtı eylemlerini yasaklamış, ayrıca sendikaların güçlenmesini sağlamak amacı ile işçinin

istihdamı için öncelikle işyerindeki yetkili sendikaya üye olması (closed shop-kapalı işyeri) koşulunun önünü açmıştır. 2. Dünya savaşının sona ermesiyle artan talep ve grev hareketleri karşısında ve bu kez işverenlerin baskısı ile işçi sendikalarının artan gücünü dengelemek amacı ile Kongre 1947 tarihinde Taft Hartley yasasını kabul etmiştir. Taft-Hartley işverenlerin sendika karşıtı eylemlerini sınırlayan Wagner yasası karşısında, bu kez işçi sendikalarının sendikal özgürlükleri sınırlayan bazı düzenlemeler getirmiştir. Örneğin 'kapalı işyeri' uygulamasını yasaklamış, yerine 'sendikalı işyeri' (union shop ve benzeri daha yumuşak sendika güvenliği (union security) uygulamalarına izin vermiştir. Amerikan özel sektörü için çıkarılmış son yasa ise daha çok sendika-içi demokrasi konularını pekiştiren 1959 tarihli Landrum Griffin yasasıdır. Belirtilmelidir ki bu yasalar uygulamaya kondukları tarihlerden bu yana önemli bir değişikliğe uğramamışlardır. 1960'lar ve sonrasında ise ABD'de endüstri ilişkileri alanında önemli atılımlar daha çok kamu görevlileri (memurlar) için sendika ve toplu pazarlık hakları alanlarında meydana gelmiştir.

ABD'de toplu pazarlığın yapısı esas itibarıyla yerel (işyeri ve işletme) düzeyindedir. ABD'de birkaç istisna

1- 1963 yasalarını şekillendiren çevreler yabancı model sistemleri ülkemiz koşullarına adapte etmeye çalışmışlardır. Yasa koyucunun o dönemde siyasal bağlar ve temas sıklığı dolayısı ile A.B.D. sisteminin geniş ölçüde etkisinde kaldığı anlaşılmaktadır. Mesela A.B.D.de 1947 tarihli Taft-Hartley Kanununun Başkana genel sağlık ve milli güvenliği tehdit eden grevleri 80 güne kadar erteleme yetkisi veren 206. maddesi, sendikalarla siyasi partiler arasında mali yardımlaşmayı yasaklayan 304. maddesi, bazı kamu görevlilerinin grev yapmasını yasaklayan 305. maddesi Türk mevzuatı tarafından aynen benimsenmiştir. Bu çeşit benzerlikleri daha da çoğaltabiliriz.

dışında ülke ve işkolu çapında toplu pazarlık yapılmadığı için taraflar konusunda herhangi bir sorun yoktur. Taraflar toplu pazarlığın kapsadığı ve belli kriterlere göre belirlenen pazarlık üniteleriyle (argaing unit) doğrudan ilişkili işverenler ve yetkisi (gerektiğinde oylama yöntemiyle belirlenmiş) işçi sendikalarıdır.

İşkolunun niteliğinden ve öneminden dolayı (kömür, petrol, vb. alanlarda tarafların anlaşmaya varamamaları ve bu nedenle bir işkolunun tamamında veya önemli bir kısmında ulusal sağlığı veya güvenliği tehlikeye sokabilecek bir grevin doğması ya da doğma olasılığı halinde ABD Başkanı Taft-Hartley yasasının 'fevkalade hallerle ilgili hükümlerini işletebilir. (Taft-Hartley yasası mad. 206-2109). Buna göre ertelenen bir grevin tekrar başlayabilmesi için 80 günlük bir soğutma devresi gerekmektedir. Böyle bir durumda ABD Başkanı bir mahkemeye başvurarak grevi durdurma kararı alır, sonra bir araştırma kurulu oluşturur. Kurul uyuşmazlıkla ilgili tarafları çağırma, tanık olarak dinleme ve incelemeler yapma yetkilerine sahiptir ve bu konularda Başkana bir rapor verir, ancak çözüm önerilerinde bulunamaz. Başkan kurulun bu ilk raporunu alınca Adalet Bakanı yoluyla grevi 60 gün için durduran bir mahkeme emri çıkarır. Bu aşamada tarafların 60 günlük bir süre için işbaşı yapmaları gerekir. Bu 60 günlük sürenin sona ermesini izleyen 15 gün içinde Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu (UİÇİK, NLRB) işçiler

arasında bir oylama yapar; işçiler bu oylamada işverenin son teklifini mi yoksa sendikanın isteklerinde geldiği son noktayı mı tercih ettiklerini belirtirler. UÇİK oylamanın sonuçlarını 5 gün içinde onaylayarak ilan eder. Bu sürenin sonunda da 80 günlük soğutma süresi sona ermiş olur; ya işçilerin işverenin son teklifine olumlu yönde oy vermeleriyle anlaşmaya varılmış olur, ya da sendika greve yeniden başlamakta serbest kalır. Başkan Kongreye bu işlemlerin tümünü kapsayan bir rapor vermek zorundadır; ayrıca bu rapora uygun gördüğü tavsiyelerini de ekleyebilir. Kongre bu gibi durumlarda isterse uyuşmazlıkla ilgili özel bir yasa çıkarır, isterse hiçbir şey yapmayarak uyuşmazlığı aralarında çözmeleri için tarafları serbest bırakır. Zaman sınırlamaları ile ilgili bu hükümler sadece özel sektör için geçerlidir. (ABD'de özel sektörü ilgilendiren federal endüstri ilişkileri mevzuatı işgücünün yüzde 80'ni kapsar; geri kalan yüzde 20'lik bölüm ise çoğunluğu kamu görevlilerinden oluşmak üzere eyalet yasalarının kapsamına girer.)

Taft-Hartley yasasının fevkalade hallere mahsus bu erteleme hükümleri 1947 ile 1978 yılları arasında 35 kez kullanılmış ve bu amaçla mahkemelerce 28 adet durdurma kararı çıkarılmıştır. Bunlardan beş durumda başkan mahkemeden grevi durdurma talebinde bulunmamış, iki kez de federal bölge mahkemesi grevin ulusal sağlık ve güvenliği tehdit etmediği gerekçesiyle başkanın erte-

leme istemini reddetmiştir. 1978'de bir mahkemenin Başkan Carter'ın kömür grevini ertelemek amacı ile mahkemeye başvurması halinde de aynı durum ortaya çıkmıştır.

İzleyen 24 yıl boyunca ise ABD'de grev erteleme mekanizmasına hiç başvurulmamıştır. Kapsanan zaman süresi ve grevdeki işçi sayıları dikkate alındığında ABD'de grev ertelemesine göreceli olarak sık başvurulmadığı anlaşılmaktadır. Bunun başlıca nedeni olarak da daha önceleri grev ertelemelerine başvuru olan işkollarındaki sendikaların gücündeki azalma gösterilmiştir. Örneğin 1940'lar ve 1950'lerde kömür endüstrisinin yüzde 80'i sendikali iken 2002 yılında bu sektördeki sendikalaşma yüzde 20'nin altına düşmüştü. Benzer şekilde Teamster (karayolu taşıma ve depo işçileri sendikası) üye miktarı 1960'daki 500,000'den 2002 yılında 150,000'e düşmüştü. 2002 yılı sonunda ise Cumhuriyetçi Başkan George W. Bush 29 Batı Amerika kıyı limanlarında milyonlarca dolarlık yükün taşınmasını engelleyen, on-günlük bir rıhtım grevini sona erdirmek için işveren yanlısı olarak görülen bir erteleme mekanizmasını harekete geçirmek istemiş, ancak bu olayda taraflar erteleme süresi içinde yeni bir toplu iş sözleşmesi üzerinde anlaşarak gelecek için nahoş bir durumun ortaya çıkmasını önlemişlerdir (Sloane ve Witney, 2004:103).

Grev ertelemesini içeren 'ulusal fevkalade hallere mahsus' (national emergency disputes) hükümleri-

ne, ABD'de kamu görevlileri toplu pazarlıklarında pek rastlanmaz. Kamu görevlileri için çıkan bir toplu uyuşmazlık, arabuluculuk yolu ile çözümlenemediği takdirde çeşitli eyaletler çözüm için (birkaç eyalette grev hakkı da dahil) farklı düzenlemeler getirmişlerdir. Bazı eyaletler ise bu konuda Taft-Hartley'in fevkalade hallere mahsus uyuşmazlık çözüm kurallarının benzerlerini benimsemişlerdir (Wilkinson, 1993).

Grev erteleme konusunda Türkiye için en azından 1963-1980 dönemi için Taft-Hartley yasaının düzenlemelerinin bir model teşkil ettiği söylenebilir. Grev hakkına bir müdahale şekli olduğu halde erteleme süresi sonunda grev hakkının yeniden hayata geçirilebildiği bu yaklaşım sayesinde gerek ABD, gerek Türkiye uluslararası arenada, ILO ve benzeri kuruluşlar tarafından önemli bir eleştiriye konu olmamışlardır. Ancak grev ertelemesine ilişkin kuralların 1982 Anayasası ve 2822 sayılı Yasa ile önemli bir değişime uğradığı, diğer bir deyişle ertelemenin zorunlu tahkimle sonuçlandırılmasının öngörüldüğü 1980'li ve özellikle 1990'lı yıllar Türkiye'nin uluslararası alanda, aslında grev hakkının var olduğu farz edilen bir durumu sonuçta otomatik olarak bir grev yasağına dönüştürmesi nedeni ile ağır eleştirilere maruz kaldığı dönemler olmuştur.

Grev ertelemesinin erteleme süresi sonunda grev yasağına dönüşmesi 12 Eylül 1980 askeri müdahalesini izleyen süreçte 1982 Anayasasının

54. maddesinde yapılan değişiklikle gerçekleştirilmiş, böylece erteleme ve uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulu yoluyla çözümü Anayasal kurumlar haline dönüştürülmüştür. Bu düzenlemeyi savunan ve destekleyen bazı bilim çevrelerine göre, genel sağlık ya da ulusal güvenliği tehdit eden bir durum nedeniyle erteleme yoluna gidiliyorsa bu tehdidin erteleme süresi sonunda ortadan kalktığına ya da kalkacağını farz etmek gerçekçi olamaz. Böylece Anayasanın 54. maddesindeki "grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda erteleme sonuna uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözümlenir" kuralı haliyle 1983 tarihli 2822 sayılı yasanın 33. maddesine aynen aktarılmış ve yine bu haliyle 2012 tarihli 6356 sayılı yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi yasasının 63. maddesindeki mevcut düzenlemenin de temelini oluşturmuştur. Türkiye'nin 1952'de onayladığı 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesini ve daha yakın tarihlerde 1993'de onaylanan 87 sayılı Sendika Özgürlüğü Sözleşmesini ihlal ettiği gerekçesi ile birçok yıllar ülkemizin ILO platformlarında şiddetle eleştirilmesine neden olan hüküm esasen bu düzenlemedir. Öyle ki bazı yıllar Türkiye ertelemeye başvurulan 'genel sağlık' veya 'milli güvenlik' gerekçelerinin tutarsızlığı ile, bazı yıllardaki uygulamada ise (cam sektöründe olduğu gibi) aynı uyuşmazlığın hatta iki kez üst üste erteleme konusu olması ile tartış-

ma konusu olmuştur. Öte yandan 1989'da Çelik İş Sendikası'nın Karabük Demir Çelik işletmelerinde başlattığı uzun grev bir erteleme konusu olduğu gibi aynı zamanda 'iyi niyet' kuralına aykırı olarak milli serveti tahrip amacına dönüştüğü iddiası ile 2822 sayılı yasanın 47. maddesine göre mahkemece ayrı bir (grev durdurma) kararına konu olmuştur.

Hükümet ILO'nun Uygulama Komitesinde bu eleştirileri cevaplararken, grev ertelemelerinin sayıca azlığını, tarafların birçok durumda erteleme süresi içinde esasen anlaşmalarını ya da uyuşmazlığı çözüm için özel hakeme havale ettiklerini, konunun bir Anayasa hükmü olduğu için değiştirilmesinin güç ya da imkânsız olduğu, vb. savunmalarda bulunmuştur. 1990'lar ve 2000'lerdeki tüm bu eleştirilere rağmen Türkiye ILO tarafından bu konuda 'özel paragraf' alınmamışsa da ağır sonuç bildirgelerinin hedefi olmuştur.

Anayasanın 54. maddesi ile 2822 ve 6356 sayılı yasadaki ertelemeye ilişkin düzenlemeler tüm eleştiri ve isteklere rağmen ne 2010 tarihli Anayasa reformunda ne de bunu izleyen Anayasa değişikliklerinde kaldırılmıştır. Üstelik Anayasa Mahkemesi 22 Ekim 2014 tarihindeki iptal kararında olumlu bir gelişme olarak 'bankacılık' ve '... şehir içi toplu taşıma hizmetlerindeki grev yasağını iptal etmişti; ne var ki grev ve lokavtın ertelenmesine ilişkin 63. maddede 31 Ekim 2016 tarih ve 6788 sayılı KHK ile bir değişiklik yapılarak maddeye genel sağlık veya

milli güvenlik gerekçelerine ek olarak 'büyükşehir belediyelerinin şehir içi toplu taşıma hizmetleri ile ekonomik veya finansal istikrarı bozucu nitelikte ise bankacılık hizmetlerini de ilave etmiş ve bu yolla bu halleri de sonuçta grev-lokavt erteleme ile dolaylı olarak tekrar bir grev yasasına dönüştürmüştür. Düzenleme bu şekilde ILO ve AB platformlarında daha ciddi ve şiddetli eleştirilere konu olacaktır. Gelecekteki olası bir Anayasa reformu ile Anayasanın 54. Maddesi ile 6356 sayılı yasanın 63. Maddesinin yeniden ve daha özgürlükçü bir yaklaşımla değiştirilmesi beklenir. 'Grev ve lokavtın ulusal güvenlik veya genel sağlık nedeniyle yürütme organı tarafından ve yargı denetiminde ertelenmesi' yönündeki bir düzenleme, ancak erteleme süresi sonunda anlaşma sağlanmamışsa (ABD'de ve 1963-1980 döneminde Türkiye'de olduğu gibi) grev hakkının erteleme süresi sonunda tekrar kullanılabilir hale gelmesi koşulu ile kabul edilebilir. Öte yandan 6356 sayılı yeni yasa erteleme hükümlerini eleştirilen şekilde tekrarlamakla kalmamakta, aynı zamanda 2822 sayılı yasa

açık tutulan yargı yoluna başvurma hakkına (Danıştay'da açılacak yürütmeyi durdurma ve iptal davası açma) yoluna dahi değinmemektedir.

İşçi sendikalarımızı grev hakkını kullanırken güç ve tartışmalı durumlara sokan ve ülkemizi uluslararası konumlarda gereksiz eleştirilerin hedefi haline getiren grev-lokavt erteleme alanında, kanımızca önce anayasamızın 54.maddesindeki zorunlu tahkimle sonuçlanan 'erteleme' anlayışı değiştirilmelidir. Kavram bir hakkın 'ertelenmesi' olduğuna göre yasanın öngördüğü prosedür erteleme süresi sonunda bu hakkın kullanılmasına olanak sağlayacak biçimde tekrar düzenlenmelidir; bunun gibi 'genel sağlık' ve 'milli güvenlik kavramları' için somut kriterler getirilmeli ve süreç üzerindeki yargı denetimi açıklığa kavuşturulmalıdır. Ayrıca 6356 sayılı yasanın 60/7.maddesinde öngörülen arabuluculuğun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından da yapılabilmesinin öngörülmüş olması, bir siyasi organ olarak hükümetin sürece dahil edilmesi bakımından eleştiri konusu olabilecektir (Dereli, 2015: 388-389).

KAYNAKÇA

- Dereli, T. (1975), *Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi*, İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayını, No. 328, İstanbul, s.389.
- Dereli, T. (2015), "Labor Law and Industrial Relations in Turkey, Wolters Kluwer", ss. 388-389.
- Sloane, A. A. ve Witney, F. (2004), "Labor Relations, 11th Edition, Pearson, Prentice Hall", ss.103.
- Wilkinson, E. R.(1993), "Amerikan Çalışma İlişkileri Sistemi: Hukuk ve Uygulama", Çeviren: Dereli, T., İ. Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, No: 42, 1979, ss.1-59; ayrıca İ.Ü. İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 37. Cilt, 1991, ss.99.