

1980 ÖNCESİ DÖNEMDE GEÇİCİ SÜREYLE GREVİN DURDURULMASI VE YAŞANAN SORUNLAR

(*) **Sayım YORGUN**

GREV HAKKI

Grev, sendikala örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını tamamlayan, birbirinden ayrılmaz üç haktan biridir. Greve yönelik ilk müdahaleler dünyada ve Türkiye'de yasaklayıcı olmuş, kısmen hakka dönüşmüş olsa da hala yasaklama ve sınırlandırmalar devam etmektedir. Diğer haklar gibi grev hakkı da sınırsız bir hak değildir. Bazı ülkeler grevi hak olarak tanımalarına rağmen, kamu düzenine aykırı ve suç teşkil eden grevler şeklinde ayırımlar yaparak, sınırlandırmalara yer vermektedir. Bazı ülkeler de ise grevin kamu düzenini sarsıcı etkisini azaltmak için geçici süreyle ertelemeler tercih edilmektedir. Grev hakkını ortadan kaldırmayacak şekilde düzenlenmeler yapılmasını meşru görenler olduğu gibi, greve müdahaleyi meşru görmeyenler de vardır. Grev hakkına yönelik sınırlamaların ülkelerin demokrasi seviyesiyle yakından ilişkisi olduğu gerçeğini ifade etmek gerekiyor. Demokratik ülkelerde haklar esas iken, demokrasisi gelişmemiş ülkelerde haklar istisnaya dönüşmektedir.

Ülkemizde greve ilişkin anayasal düzenleme 1961 Anayasası'nın 47. maddesinde yer almış, bu maddeye göre grev; "işçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler" şeklinde düzenlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında ise "grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir" hükmü, yer almıştır. Bu anayasal düzenleme, grev hakkının varlığı için çok önemli olmasına karşın fiili olarak kullanılabilir olması daha önemlidir. Çünkü mevzuatlarda yer almasına karşın greve yönelik müdahalelerin varlığı devam edebilmektedir. Ülkemizde grev hakkına mevzuatta yer verilmesine karşın, uygulanmasında ciddi zorluklar yaşandığı bilinmektedir.

Grevin Geçici Süreyle Durdurulması

Grevin geçici durdurulmasına ilişkin tartışmalar, ülkemizde grevin yasal olarak düzenlenmeden önce gündeme gelmiştir. 275 sayılı Ya-

(*) **Prof. Dr.** / İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, sayimyorgun@gmail.com

sa'nın tartışılmasından çok önce, grev tartışmalarında Taft Hartley Yasası gündeme getirilmiş, grev hakkının verilmemesinin gerekçesi olarak toplumsal güvenliğin hürriyetten önce geldiği iddia edilmiştir. 1950 yılından önce CHP'li, 1950 yılından sonra ise DP'li yetkililer tarafından, iki farklı siyasi görüşe sahip olmalarına rağmen Taft Hartley Yasası'ndan yararlanılarak grev yasağı savunulmuş ve gerekçesinde birleşmişlerdir.

Grevin geçici olarak durdurulması- na ilişkin düzenleme 275 sayılı Yasa'da yer almış, yapılan düzenlemeye göre karar verilmiş, veya başlamış, olan kanuni bir grev veya lokavt, **mem- leket sağlığını veya milli güvenliği** bozucu nitelikte ise Bakanlar Kurulu, bu uyuşmazlıkta, grev ve lokavtı bir kararname ile en çok otuz gün süreyle geciktirebilir.

Geciktirme süresi, kararnamenin yayımı tarihinden iki gün sonra başlar. Geciktirme kararı otuz günden daha az bir süre için alınmışsa, bu süre aynı şekilde otuz güne kadar uzatılabilir; bu takdirde, kararnamenin yürürlüğe giriş, tarihi yayımı tarihidir.

Bakanlar Kurulu, geciktirme kararını ilan eder etmez, Yüksek Hakem Kurulu'ndan, geciktirilen grev veya lokavtın niteliği hakkında istişari mütalaasını ister. Bu mütalaanın en geç, otuz günlük sürenin bitiminden önce verilmesi gereklidir. Bakanlar Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu'nun mütalaasını inceledikten sonra, geciktirme süresini en çok altmış, gün

daha uzatabilir. Bu konudaki kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer (Md.21-1). Geciktirme süresinin sona erdiği tarihte taraflar uzlaşmamışlar veya uyuşmazlığı özel hakeme intikal ettirmek hususunda anlaşmamışlarsa, greve veya lokavta karar vermekte serbesttirler.

Geciktirilen grevlerde Yüksek Uzlaştırma Kurulu, uyuşmazlığı çözmeye çalışır. Çıkarılan geciktirme kararnamesinin yürürlüğe girmesinden başlayarak altı iş günü" içinde uyuşmazlık, Bakanlıkça Yüksek Uzlaştırma Kurulu'na havale edilir. Yüksek Uzlaştırma Kurulu, Bakanın veya onun görevlendireceği bir bakanın başkanlığında, Yargıtay'ın iş davalarına bakan Dairesinin Başkanı, Danıştay Genel Kurulunca seçilecek Dava Dairesi Başkanlarından biri, en çok üyesi olan işçi ve işveren konfederasyonlarının seçecekleri birer tarafsız aracıdan kurulur. Bu nitelikte bir işveren konfederasyonu yoksa, işverenler adına tarafsız aracı Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yönetim Kurulunca seçilir.

Yüksek Uzlaştırma Kurulu, geciktirme süresinin sonuna kadar tavsiyelerini karara bağlar. Kurul, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile karar verir. Yüksek Uzlaştırma Kurulu'nun kararı taraflarca kabul edilirse, yürürlüğe girer. Taraflar, Yüksek Uzlaştırma Kurulu'nun kararı üzerinde uzlaşmamışlar ise Kurul, bir tutanak düzenleyerek durumu tespit eder.

Danıştay, Bakanlar Kurulu kararları hakkındaki iptal davalarına ilişkin yürütmenin durdurulması taleplerini bir hafta içinde karara bağlar. Taft Hartly yasasından yararlanılarak bizim mevzuatımıza yerleştirilen "grevin geçici olarak durdurulması", "geciktirme" olarak değerlendiriliyor. Bu uygulama grev hakkını ortadan kaldırmıyor, geçici süreyle durduruyor ve grev kaldığı yerden devam edebiliyor.

Grevin Memleket Sağlığını ve Milli Güvenliği Bozucu Niteliği

Grevin geçici süreyle durdurulmasında kullanılan "Memleket sağlığı" ve "Milli güvenlik" kavramlarını açıklamaya yönelik 1961 Anayasası'nda ve 275 sayılı Yasa'da düzenleme mevcut değildir. Soyut, belirsiz ve geniş yorumlamaya müsait bu iki kavram grevleri geciktirmek için sıklıkla gerekçe olarak geçmişte olduğu gibi günümüzde de kullanılmaktadır.

"Memleket sağlığı" kavramı, hem kavramsal hem de dil bilgisi açısından sorunludur. Çünkü memleketin; top-
rak bütünü ve yer anlamı vardır. Bu nedenle daha sonraki düzenlemede bu kavram yerine "genel sağlık" kavramı kullanılmış "memleket" ifadesi terk edilmiştir. 1961 yılında kabul edilen Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanunu'nun 2. maddesinde sağlık hizmetleri; "İnsan sağlığına zarar veren çeşitli faktörlerin yok edilmesi ve toplumun bu

faktörlerin tesirinden korunması, hastaların tedavi edilmesi, bedeni ve ruhi kabiliyet ve melekeleri azalmış, olanların işe alıştırılması (Rehabilitasyon) için yapılan tıbbi faaliyetler sağlık hizmetidir" şeklinde açıklanmıştır. Memleket sağlığı söz konusu olduğunda ülke düzeyinde sağlığa zarar veren bir durumun ortaya çıkması gerekmektedir. Oysa ülke geneline yayılmayan ve genel risk oluşturmayan grevlerin ertelenmesi için bu gerekçe kullanılmaktadır.

"Milli güvenlik" kavramı ise önemli ancak geniş yorumlamaya çok müsait bir kavramdır. Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu 19. 09. 1969 tarih ve 711 esas, 642 karar sayılı kararı ile milli güvenlik; Yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınmasıdır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere güvenlik riskinin ülke geneline yayılması halinde milli güvenlik riskinden bahsetmek mümkün olacaktır.

"Memleket sağlığı" ve "Milli güvenlik" gerekçeleri uygulamada geniş yorumlanmış, iki kavramın da soyut ve belirsiz olması geniş yorumlara zemin hazırlamıştır. Grevlerin hem sağlığa hem de güvenliğe karşı risk oluşturma potansiyeli vardır. Ancak dikkat edilmesi gereken husus bu riskin ülke genelini etkileyip etkilemediğidir. Yani "Sağlık tehdidi genel midir?" ve "Güvenlik tehdidi milli düzeyde midir?" sorularına cevap aranmalıdır.

Grev hakkı ve uygulamasının esas, erteleme ise istisna olduğu düşünüldüğü zaman milli güvenlik ve genel sağlık gibi kavramların dar olarak yorumlanması gerekmektedir. Uygulamada bu ilkeye uyulmadığı, çok geniş yorumlar yapıldığı görülmektedir. Bu konuya somut olarak aşağıdaki örnekleri vermek mümkündür.

1963-1980 Döneminde Geçici Olarak Durdurulan Grevler

Geçici durdurulan grevlere ilişkin bazı örnekler incelendiğinde bu kavramlara yüklenen anlamın nasıl keyfi belirlendiği anlaşılacaktır. Milli güvenlik gerekçesiyle Büyük Ankara ve Stad Otellerinin grevi ertelenmiştir (1980). Diyarbakır Et Kombinası, Gübre Fabrikalarındaki grev ve İstanbul'da bulunan altı değirmende uygulanan grevler milli güvenlik gerekçesiyle ertelenmiştir. 1967 yılında yabancı petrol şirketlerinde Petrol-İş Sendikası tarafından başlatılan grev kararı uygulamaya başladığının ertesi günü milli güvenlik gerekçesiyle ertelenmiştir. 1966 yılında Şişe ve Cam Fabrikası grevi memleket sağlığını tehlikeye düşürdüğü gerekçesiyle geçici süreyle durdurulmuştur. Daha ilginç olanı Şişe ve Cam Fabrikası grevi, hem sağlık hem de milli güvenlik gerekçesiyle farklı dönemlerde durdurulmuş olmasıdır. Bu örneklerden anlaşılacağı üzere siyasi iktidarın adeta takdirine ve insafına kalmış uygulamalarla karşı karşıyayız.

275 sayılı Yasası'nın yürürlükte kaldığı süre içerisinde Bakanlar Kurulu 252 erteleme kararnamesi yayınlamıştır. Bu kararnamelerin 157'si "Grev" kararlarını, 2'si "Lokavt" kararlarını 30'ar günlük sürelerle ertelenmiştir. Erteleme süresinin 60 güne kadar uzatılmasını kapsayan 93 adet erteleme kararnamesi yayınlanmıştır. Gerekçe gösterilmek suretiyle ertelenen toplam 251 kararnamenin 153'ü "milli güvenlik", 43'ü "memleket sağlığı", 55'i ise hem "milli güvenlik"; hem de "memleket sağlığı" gerekçesine dayandırılmıştır. Resmi Gazete'nin 06.01.1975 tarih ve 15.110 sayılı yayınında (mükerrer) yer alan grev erteleme kararnamesinde ise gerekçe gösterilmemiştir. Gerekçe göstermek suretiyle yayınlanan toplam 251 erteleme kararnamesinin yüzde 60.95'inde "milli güvenlik", yüzde 17.13'ünde "memleket sağlığı", yüzde 21.92'sinde ise hem "milli güvenlik", hem de "memleket sağlığı" gerekçe gösterilerek erteleme yapılmıştır. Toplam 252 erteleme kararnamesinin yüzde 63'ü kamu kesiminde, yüzde 37'si ise özel teşebbüste gerçekleşmiştir. Kamuda toplam 159 erteleme yapılmış ve bunun 98'inin 30 günlük, 61'inin ise 60 günlük ertelemedir. Özel teşebbüste ise toplam 93 erteleme yapılmış, bunun 61'i 30 günlük, 32'si ise 60 günlük ertelemelerden oluşmuştur (Topalhan, 2003:14). Bu oranlardan anlaşıldığı gibi grevler daha çok milli güvenlik gerekçesiyle ve kamu işyerlerinde geçici süreyle durdurulmuştur.

Hükümet dönemlerine göre geçici durdurulan grevler; incelendiğinde ilginç sonuçlar ortaya çıkmaktadır. S. Irmak, 3 grevi geçici süreyle durdurmuş. F. Melen, 4 grevi geçici süreyle durdurmuş. H. Ürgüplü, 5 grevi geçici süreyle durdurmuş. İ. İnönü, 7 grevi geçici süreyle durdurmuş. N. Talu, 8 grevi geçici süreyle durdurmuş. B. Ecevit, 48 grevi geçici süreyle durdurmuş (1979, 46 kararname). S. Demirel, 164 grevi geçici süreyle durdurmuştur (1980,75 kararname) (Topalhan, 2003:18). Grev erteleme-lerinin önemli bir kısmının 1979 ve 1980 yıllarında gerçekleştiğine dikkat etmek gerekiyor. Çünkü bu yıllar ülkemizde ideolojik mücadelenin silahlı çatışmaya dönüştüğü yıllardır. Ayrıca 24 Ocak 1980 ekonomik kararları da grevlerin durdurulmasında etkili olduğu olmuştur.

Geçici grev durdurmaları konfederasyonlar düzeyinde incelendiğinde TÜRK-İŞ üyesi sendikalara ait 183, DİSK üyesi sendikalara ait 61 ve Bağımsız sendikalara ait 8 grevin/grev kararının ertelendiği görülmektedir (Çelik,2008:107). Bu verilerden de anlaşılacağı üzere iki konfederasyonun da grevleri ertelenmiştir. TÜRKİ-İŞ'e üye sendikaların grev erteleme kararı yüksek gibi görünse de üye ve işyeri sayıları açısından incelendiğinde aralarında çok büyük fark olmadığı anlaşılmaktadır.

Grev ertelemelerine yönelik sendikaların yeterince direnç göstere-medikleri yaşanan uygulamalardan

anlaşılmaktadır. Bunun aksine bir uygulama 1966 yılında Kristal-İş Sendikası'nın Paşabahçe Şişe Cam Fabrikası'nda almış olduğu grev kararında yaşanmıştır. Bu geçici durdurma kararına karşı sendika büyük tepki göstermiş, durdurma kararı kaldırılmış ve toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır.

Greve Müdahale, Etkin Bir Şekilde Yargı Denetiminde Olmalıdır

Hukuk Devletinin en önemli ilkesi hukuki kurallara bağlılıktır. Devlet, yapmış olduğu bütün işlemlerinde evrensel ve yürürlükteki hukuk kurallarına uymak zorundadır. Yürütme organının yapmış olduğu işlemlerin, hukuka uygun olup olmadığı yargı yoluyla denetlenir. Bu denetim yapılırken, idarenin karar ve uygulamaları; yetki, şekil, sebep, konu ve amaç olmak üzere beş açıdan incelenir. Bu unsurlar yönünden hukuka uygunluk yok ise yapılan işlemlerin geçersiz olduğu kabul edilir.

Grev ertelemeleri idarenin uymak zorunda olduğu beş açıdan incelendiğinde sorunun hukuki boyutu ortaya çıkmaktadır. Çünkü greve müdahale gerekçeleri açık olmadığı için sebep unsuru açısından kararlar sorundur. İdari işlemler geçerli meşru bir sonucu elde edilmek için yapılır. Sebep ve sonuç arasında doğru bir ilişkinin olması gerekir. Ancak greve müdahale kararlarının önemli bir kısmı sonucu itibarıyla de meşru

değildir. Yönetimin amacı kamu yararını sağlamaktır. Ancak greve müdahaleler amaç açısından da tartışma yaratmaktadır. Grevin geçici olarak durdurulmasına yönelik kararların amacı kamu yararını sağlamaktan uzaktır. Kamu yararı, bireysel yararların toplamından oluşmaktadır ve bireysel yararları yok sayarak bu amaca ulaşmak mümkün değildir.

Grevin geçici olarak durdurulmasına yönelik Danıştay kararlarına baktığında kararların büyük çoğunluğu iptal edilmiş ve greve kaldığı yerden devam edilmiştir. Gecikmeli de olsa grev yapılabilirdi için bu dönem ki müdahaleler daha sınırlı kalmış, hakkı ortadan kaldırmamıştır. 1970 sonuna kadar sadece bir davada Danıştay, işçi sendikasının (enerji işkolundaki grev vesilesiyle) itirazını reddetmiş,, diğerlerini kabul ederek hükümetin millî güvenlik veya memleket sağlığı gerekçelerini yeterli bulmamıştır (Kutal, 1971:62). Bu sonuçtan da anlaşıldığı gibi grevi geçici durdurmaya yönelik kararlar hukuki değil, siyasidir.

Yargı sürecinin etkisi oldukça önemlidir. Çünkü Bakanlar Kurulu'nun greve müdahale yetkisi yargı denetimine tabi olmasına karşın, yargı süreci uzun ve külfetlidir. Özellikle yargının tesir altına alınabildiği dönemlerde bu denetim tam yapılamamaktadır.

SONUÇ

Grevin hak olarak kabul edilmesi, Anayasa veya kanunlarla tanınması uzun mücadelelerle elde edilmiştir.

Ancak greve yönelik yasaklayıcı ve sınırlandırıcı müdahaleler varlığını sürdürmektedir. Grev hakkına hükümetlerin müdahalesi bazı ülkelerde yaygın bir uygulama haline gelebilmektedir. Bu ülkelerde grev hakkının kâğıt üzerinde kaldığı ve fiilen kullanılmadığı sonucuna varmak mümkündür. Ülkemizde greve yönelik müdahaleler esas alındığında, bu hakkı ortadan kaldıracak düzeylerde müdahalelerin yapıldığı tespitinde bulunmak yanıltıcı olmayacaktır.

Türkiye'de greve ilişkin ilk düzenlemeler yasaklayıcı olmuştur. Hatta sendikal haklara ilişkin düzenleme yapılmadan grev yasağı mevzuatımızda yer almış, 1845 Polis Nizamnamesi, 1908 Tatil-i Eşgal Kanunu, 1936 İş Kanunu gibi mevzuatlarda grev yasağı düzenlenmiştir. Ancak grev uygulamalarına erken denilebilecek dönemlerde rastlanıldığının altını da çizmek gerekiyor. Osmanlı döneminde grevlerin yaşandığı, 1400'lü yılların sonuna kadar bu sürecin geriye götürüldüğü, özellikle 1800'lü yıllarda yaşanan grevlere (mesela 1873 Tersane işçilerinin grevi gibi) dikkatlerin çekildiği bilinmektedir.

Mevzuatımızda grev hakkı olmasına karşın, müdahale ve sınırlandırmaların uygulamada yaşandığı, yasada yer alan sınırlandırmaların grev hakkını ortadan kaldıracak düzeyde uygulandığı görülmektedir. Özellikle ekonomik politikalar, ideolojik çatışma ve iktidar değişiklikleri nedeniyle grevlere müdahale

artmıştır. Mesela 1977 yılından sonra tırmanan ideolojik çatışmalar, 24 Ocak 1980 ekonomik kararları greve müdahaleyi artırmıştır. Hükümetlerin greve müdahalesi hukuka uygun bir şekilde de yapılmamıştır. Grevi geciktirmeden ertelemeye, ertelemeden zorunlu tahkime doğru götüren bir sürecin yaşandığı tespitinde bulunmak mümkündür. 1980 öncesinde hükümet tarafından greve yapılan müdahaleler ve uygulamalar, 1980 sonrası grev yasaklarının alt yapısını hazırlanmıştır.

Grev hakkına yönelik bazı sınırlamalar meşru olmasına karşın, bu sınırın bazen hakkı ortadan kaldıracak düzeye eriştiği görülmektedir. Mesela cenaze, can ve mal kurtarma işlerinde ve hastane gibi işyerlerinde meşru görülen sınırlamaların; otelcilik, cam üretimi, lastik üretimi, ulaşım gibi iş ve işyerlerine kadar genişletilmesi ciddi tartışmalara yol açmakta, hakkı ortadan kaldıran müdahaleler olarak değerlendirilmektedir.

ILO, kamu sağlığı ve milli güvenlik nedeniyle bir grevin geçici süreyle durdurulması sorumluluğunun hükümete bırakılamayacağını; ertelemeyi gerektirecek bir durumun var olup olmadığına ilişkin kararın bütün tarafların güvenebileceği bağımsız bir organ tarafından alınması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Yasal düzenlemelerle yeterince sınırlandırılmamış greve müdahale yetkileri siyasi iktidarlar tarafından grev hakkını ortadan kaldırılacak şekilde

kullanılabilmektedir. Özellikle kamu işyerlerinde işveren konumunda olan hükümetler aynı zamanda grevlere müdahale etme yetkisine de sahip olunca sistem işlemez hale gelebiliyor. Türkiye'de yaşanan süreçte budur.

Hükümetler, hem işveren konumunda hem de grevi durdurma, erteleme yetkisine sahip olduklarında grev hakkının güvencesi ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle grevin ertelenmesi bağımsız bir organ tarafından yapılmalı ve gerekçeleri somutlaştırılmalıdır.

Grevin geçici durdurulmasında ölçülülük ilkesi esas alınmalı, grevi erteleme kararı alınırken hukukun temel prensiplerine uymalıdır. Hükümetler, memleket sağlığı ve milli güvenlik gibi gerekçelerle grevi durdururken, somut verilere dayanmak zorundadır ve grev hakkına daha az müdahale esas alınmalıdır. Gerekçelerin amaca uygun olup olmadığı araştırılmalı, tedbir alınarak çözülecek hallerde grevler durdurulmamalıdır. Grevi uygulamanın esas olduğu, durdurmanın ise istisna olduğu bir süreci başlatmak zorundayız. Ancak ülkemizde bazı dönemler hariç grevi uygulamanın nerede ise istisnaya dönüştüğünü görmekteyiz. Bu durum sadece grev hakkını olumsuz etkilemiyor, örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını da olumsuz etkilemektedir. Netice itibarıyla grevi durdurma, geciktirme ve erteleme gibi nedenlerle grev hakkı ortadan kaldırılmamalı ve bu yetki hükümetlere verilmemelidir.

KAYNAKÇA

- Çelik, A. (2008), "Milli Güvenlik Gerekçeli Grev Ertelemeleri", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı 18, 2008/3, ss. 87-132.
- Kutal, M. (1972), "Hükümetin Greve Müdahalesi (Hukuki Esasları ve Tatbikatı)", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 22-23 Kitap, İstanbul, ss. 45-62.
- Topalhan, T. (2003), "275 ve 2822 sayılı Yasalar Döneminde Grev Ertelemelerinin Mukayeseli Analizi", *Kamu-İş Dergisi*, C.7,S:2/2003, ss.1-.