

HUKUMETİN GREVE MÜDAHALESİ

(Hukukî Esasları ve Tatbikatı)

Prof. Dr. Metin KUTAL

I. Ü. İktisat Fakültesi

Giriş :

İşçilerin serbestçe teşkilâtlanmak ve işverenlere karşı iktisadî — sosyal menfaatlerini koruyabilmek amacı ile toplu iş mücadelesine girişmek hakkına sahip oldukları her siyasî rejimde şu soru ile karşı karşıya gelinmektedir: Grevler iktisadî hayatı az çok zarara soktuğuna, hatta zaman zaman kamu hizmetlerini aksattığına göre, bunları önliyelemek veya hiç olmazsa tesirlerini azaltabilmek için hükûmete özel bazı yetkiler tanımak gerekmekte midir? Gerçekten itiraf etmek lâzımdır ki sendikaların gittikçe daha kalabalık emek sahiplerini temsil etmeleri grevlerin ekonomik, sosyal hatta siyasî tesirlerini de artırmıştır.

Üyelerinin ihtiyacını aylarca karşılamaya muktedir işçi sendikalarının giriştikleri grev hareketleri sadece münferit işverenlerin değil, bütün ülkenin iktisadî durumunu etkileyebilmekte, sosyal çekişmeler bazı hal-lerde kamu yararını tehlikeye düşürebilmektedir.

Buna rağmen grev hakkının ortadan kaldırılması düşünülmemekte, aksine modern anayasaların birçoğunda kabul edilmiş bulunmaktadır. Nitekim grev hakkından mahrum bir sendikacılığın gerçek hüviyetine hiç bir zaman kavuşamayacağı, toplu sözleşme düzeninin bu şartlar altında işlemeyeceği, dolayısı ile sosyal sınıfların varlığını kabul eden klasik siyasî demokrasiden bahsedilemeyeceği anlaşılmıştır.

Diğer taraftan kamu kesiminde meydana gelen grev hareketlerinin vatandaşları özellikle ve daha yakından müteessir ettiğine şüphe yoktur. Bununla beraber günümüzde Devletin iktisadî amaçlarla giriştiği birçok kamu hizmetlerinde işçilerin grev yapabilecekleri kabul edilmekte, böylece grev nedeni ile kamu hizmetlerinde bazı aksamalar ortaya çıkmaktadır.

Grev hakkının anayasalara geçmesi bazı ülkelerde bu hakkın kanunlarla düzenlenmesine engel teşkil etmemektedir. Buna mukabil diğer bazı ülkelerde de grev anayasal bir özgürlük olarak tanınmakta, kamu düzenine aykırı olan ve dolayısı ile suç teşkil eden bir hareket haline gelmedikçe bu hakkın kullanılmasında herhangi bir sınır çizilmemektedir. Bununla beraber bazı ülkelerde kamu düzenini sarsmaya yönelen grevlerin olumsuz tesirlerinden hiç olmazsa belirli bir süre toplumu koruyabilmek için yürütme organına birtakım yetkiler tanınmıştır. Ancak hükûmete tanınan bu yetkinin sınırlarını iyi çizmek ve olur olmaz sebeplerle grevlerin ertelenmesine engel olmak gerekmektedir.

Bilindiği gibi Türk mevzuatında da bazı kayıt ve şartlarla Bakanlar Kuruluna grevleri geçici bir süre ile erteleme hakkı tanınmıştır. A.B.D. de 1947 tarihinde kabul edilen bir kanundan mülhem olarak Türk mevzuatına geçirilen ve hükûmete tanınan bu hak 1964 yılından beri birçok defalar memleketimizde kullanılmıştır. Biz bu konferansımızın ilk kısmında, bu hakkın hangi sebep ve zorunluklarla yürütme organlarına tanındığını, mukayeseli hukuktan bazı örnekler vererek incelemeğe gayret edeceğiz. İkinci kısım Türkiyedeki duruma ayrılmıştır. Önce hukukî esasları belirtmeğe, daha sonra da uygulamanın tahlil ve tenkidini yapmaya çalışacağız.

I — Mukayeseli Hukuktan İki Örnek : Fransa ve A. B. D. de Hükûmetin Greve Müdahalesi :

Şu hususu hemen belirtmeliyiz ki Anayasa veya kanunlarla tanınmış olan grev hakkına hükûmetin müdahalesi yaygın bir tatbikat değildir. Nitekim Fransa ve Belçikadaki fevkalâde hal ilânı ve grevci işçileri askere alma ile A.B.D. de Cumhurbaşkanıya bu hususta tanınan yetki bir kenara bırakılacak olursa, genellikle Batı ülkelerinde hükûmetlere grevlere müdahale hakkı tanınmadığı görülmektedir. Bununla beraber grevlerin kanunsuz olaylara yol açması, çalışma özgürlüğünü ortadan kaldırmaya yönelmesi hallerinde tabiatıyla bu gibi kanunsuz hareketlere girişenlere karşı yargı organları gerekli cezaları vermekte, böylece kamu düzeni korunmuş olmaktadır.

Diğer taraftan yürütme organına grevlerle müdahale yetkisinin verilmesi istisnai bazı durumların ortaya çıkmasını gerektirmektedir. Şu halde hükûmetlerin bu yetkiyi kullanmaları bazı kayıt ve şartlara tâbi tutulmuştur : Meselâ, ülkenin iç veya dış güvenliğinin veya memleket sağlığının tehlikeye girmesi gibi. Herhalde sadece iktisadî bir tehlikenin ortaya çıkması yeterli sayılmamaktadır. Zira her grev az veya çok iktisadî bir

zarar doğurmaktadır. Şu halde memleket ekonomisinin zarara uğraması gibi geniş şekilde yorumlanmaya müsait bir sebeple hükümetlere grevleri erteleyebilme hakkı hiçbir şekilde tanınmış değildir.

Buna mukabil grevlerin yol açtığı zararların ülkenin güvenliğini de tehlikeye sokması mümkündür. Bu takdirde bazı ülkelerin mevzuatında, yukarıda da belirttiği gibi, hükümete özel yetkiler verilmiş, grevci işçilere de bazı itiraz yolları açılmıştır.

Türk mevzuatını bu açıdan incelemeyen önce sendikacılık hareketlerinin bütünü ile henüz bir kanunla düzenlenmediği Fransız mevzuatını ve A. B. D. de özel bir kanunla Cumhurbaşkanına verilen yetkiyi kısaca gözden geçirelim. Bunlardan sonuncusu Türk mevzuatının daha iyi anlaşılması ve değerlendirilmesi bakımından ayrıca önem taşımaktadır.

1 — Fransa'da Hükümete Tanınan Yetki ve Bunun Uygulanması :

Fransa'da grevleri önlemek veya ertelemek için özel bir kanun mevcut değildir. 13 Temmuz 1938 tarihli bir kanun ister işçi, ister memur olsun bütün vatandaşları "ülkenin yüksek menfaatleri zorunlu kılıyorsa" milletin hizmetinde bulunmakla yükümlü tutmaktadır. Bu hususta sonradan kabul edilen 7 Ocak 1959 tarihli bir tüzük ile 21 Temmuz 1962 tarihli kanun da aynı istikamette daha ayrıntılı hükümler getirmişlerdir.

İkinci Dünya Harbinden sonra grevci işçilere uygulanan bu hükümler aslında tamamıyla değişik bir amaçla Fransız mevzuatına girmiştir. Gerçekten, 3 Temmuz 1877 tarihli bir kanun harpte bulunan ordunun ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile kabul edilmiştir. Demiryolu işçilerinin grevinin bu kanuna dayanılarak 1910 yılında önlenmesi bir kenara bırakılacak olursa, İkinci Dünya Harbi sona erinceye kadar hükümetlerin bu imkândan fazla yararlanmadıkları söylenebilir. Hattâ 13 Temmuz 1938 tarihli kanun da esas itibarıyla harbe giren bir ülkenin fevkalâde ihtiyaçlarına cevap verme amacıyla hazırlanmış ve kabul edilmiştir. Fakat harp sonu Fransızlarda grev hareketlerinin birden bire şiddetlenmesi hükümetlerin bu kanundan birçok defalar yararlanmasına yol açmıştır. Gerçi harpten sonra 1938 tarihli kanunun yürürlük süresi her yıl uzatılırken daha ziyade harp ekonomisinden sülh ekonomisine geçişte lüzumlu maddelerin temini dikkate alınmıştır. Fakat 1949 da gerekli ihtiyaç maddeleri artık sağlanmış olduğundan ekonomi için işgücü daha fazla önem taşımaya başlamış ve 1950 yılında Fransız parlamentosu aynı kanunun yürürlükte bulunduğu karar verirken daha ziyade patlak veren grevleri

kırma amacını taşımıştır. Nitekim 1948 den 1958 e kadar geçen 10 yıllık dönemde nisbeten az sayıda grev hükümet kararı ile tesirsiz hale getirildiği halde, 5. Cumhuriyetin ilânından sonra icra organı bu yetkisini daha sık kullanmıştır. Ancak 1963 yılında kömür işçilerinin giriştikleri 6 haftalık grevde hükümetin bu hususta aldığı kararın uygulanamayışı, sonraki yıllarda bu yolun daha seyrek kullanılmasını gerektirmiştir.

1938 Kanunu, Fransa'da gerek doktrinde, gerek mahkeme içtihatlarında tartışılmıştır. Bu kanunun grev hakkını tanıyan 1946 ve 1958 anayasalarına aykırı olduğu ileri sürülmüşse de bu görüş yargı organları tarafından kabul edilmemiştir¹. Bununla beraber esas itibariyle harp esnasında uygulanmak üzere hazırlanan bir kanunun aradan 30 seneden fazla bir zaman geçmesine ve 25 yıldan beri barış dönemine geçilmesine rağmen kadın erkek bütün işçilerin yaptığı grevlere engel olmak amacıyla kullanılması tenkid edilmektedir².

Kanunî mükellefiyete tâbi tutulan (réquisition) grevci işçilerin çalışmayı reddetmeleri 1938 tarihli Kanununun 31. maddesinde çok ağır cezaî müeyyidelere tâbi tutulmuştur. Bir aydan bir seneye kadar hapis ve 60 franktan 180.000 franka kadar para cezası. Ayrıca bu durumdaki işçinin işveren tarafından disiplin cezasına çarptırılması ve meselâ işten kovulması da mümkün kılınmıştır.

2 — A. B. D. de Cumhurbaşkanına Tanınan Yetki ve Bunun Uygulanması :

A. B. D. de II. Dünya Harbinden sonra işçi sendikalarının aşırı derecede güçlenmelerine karşı bir tepki doğmuş ve 13 Haziran 1947 tarihli meşhur Taft - Hartley Kanunu başkan Truman'ın vetosuna rağmen 2/3 çoğunlukla kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu kanun Başkan Roosevelt zamanında işçi sendikacılığını teşvik eden tedbirlerin sosyal dengeyi emek sahipleri lehine bozduğu gerekçesi ile hazırlanmış ve esas itibariyle üç noktada sınırlamalar getirmiştir : Birincisi federal memur statüsüne sahip olanların grev yapmalarının yasaklanmasıdır. Gerçekten adı geçen Kanununun 305. maddesine göre bu gibi memurların herhangi bir grev ve katılmaları kanunsuz sayılmakta ve sahip oldukları haklardan derhal mahrum edilerek işten çıkarılmaları öngörülmektedir. Taft - Hartley Kanununda yer alan ikinci husus, toplu iş sözleşmesini feshetmek isteyen ta-

1) H. Sinay, *Traité de Droit du Travail*, t. VI, Paris 1966, p. 414.

2) *Ibid*, p. 411, 412.

rafın sürenin sona ermesinden 60 gün önce karşı tarafı ve resmî tahkim ve arabulma teşkilâtını haberdar etme mecburiyetidir. Şayet bu arada bir grev hareketine girilecek olursa kanunsuz kabul edilecektir. Nihayet aynı kanun, özel bazı durumlarda başlamış veya başlayacak olan grevlerin Cumhurbaşkanının teşebbüsü ile 80 gün ertelenebileceğini kabul etmiştir³.

Taft - Hartley Kanununun 206-210. maddelerine göre ertelenmesi mümkün olan grevler millî sağlık ve millî güvenliği tehlikeye sokmaya elverişli olanlardır. Bunların ertelenebilmesi için şu usulün takip edilmesi gerekmektedir : A. B. D. Cumhurbaşkanı önce bu hususta bir araştırma komisyonunu görevlendirmektedir. Bu komisyon, Başkanın tâyin ettiği süre içinde uyuşmazlıktan doğan sorunları incelemekte ve bir rapor hazırlamaktadır. Komisyon, çalışmalarını sırasında gerekli bulduğu dökümanları toplamaya ve ilgili kişileri dinlemeye yetkilidir. Neticede, Komisyon olayları yansıtan bir rapor hazırlamakta, fakat bu raporda herhangi bir tavsiyede bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanı daha sonra gerekli görüyorsa Adalet Bakanından yetkili mahkeme kanalı ile grevi en çok 80 gün süre ile ve geçici olarak yasaklamasını istemektedir. Bu karara karşı sendikalar Yüksek Mahkemeye başvurma hakkına sahiptirler. Yüksek Mahkemeye müracaat otomatikman grevin yeniden başlayabilmesine imkân vermektedir. Yüksek Mahkeme grevi erteleme kararının geçerli olduğuna karar verirse grevci işçilerin derhal işbaşı yapmaları gerekmektedir.

Grevin ertelendiği süre içinde aynı araştırma komisyonu işverenlerin son tekliflerini de kapsayan yeni bir rapor hazırlamakta ve 6 gün içinde açıklamaktadır. Bu rapor üzerine işçiler gizli oyla işe başlayıp başlamama hususunda karar vermektedirler. Bu oylamayı uzlaştırma ve arabulma görevini yapan resmî bir kuruluş organize etmektedir. İşverenin son teklifinin de işçiler tarafından bu şekilde reddedilmesi halinde, erteleme kararı ortadan kalkmakta ve grevin yeniden başlaması mümkündür.

Taft - Hartley Kanununda öngörülen bu sistem doktrinde tenkid edilmektedir. Önce millî güvenlik ve millî sağlık kavramlarının birçok uyuşmazlıklar doğurduğuna işaret edilmektedir. Öte yandan 80 günlük süre içinde başvuru gizli oylamaların hemen hemen tamamının greve devam lehinde sonuçlanması da bu sistemi şüpheye düşürmektedir. Aynı-

3) J. E. Lawyer, Les relations de travail aux Etats-Unis : La loi de 1947, Revue Internationale du Travail, Vol. LVI, No. 2, Août 1947.

ca geciktirme süresi içinde işçi sendikalarının mali rezervlerini arttırmak suretiyle işverene karşı daha şiddetli bir müdaceleye giriştikleri görülmektedir.

Bu yüzdendir ki, A.B.D. de Cumhurbaşkanları daha sert veya daha yumuşak tedbirlere başvurmuşlardır. Meselâ, Başkan Truman, 1945 ve 1949 yıllarında General Motors ve U. S. Steel Corporation grevlerini özel araştırma komitelerinden yararlanarak çözümlenmiştir. Yüksek Mahkeme yargıçlarından birinin yahut doğrudan doğruya Cumhurbaşkanının uyumsuzluğa müdahale etmesi ile taraflar arasında bir çözüm yolunun bulunduğu da görülmüştür. Nitekim, Başkan Kennedy 1963 yılında demiryolu işçilerinin grevinde yüksek bir yargıcın hakemliğinden yararlanmış, 1965 yılında da Başkan Johnson, aynı işkolundaki bir greve şahsen müdahale ederek taraflar arasında bir anlaşma imzalanmasını sağlamıştır. Bu şartlar altında Tarift - Hartley Kanunundaki usulün fazla kullanılmadığı görülmektedir. Nitekim 1947 den 1959 a kadar geçen süre içinde sadece 17 defa bu kanundan yararlanılmıştır⁴.

II — Türkiye'de Hükümetin Greve Müdahalesi :

Grev ve lokavt haklarını memleketimiz açısından etraflı şekilde düzenleyen 275 sayılı kanun, A. B. D. deki mevzuattan mülhem olarak bu hususta hükümete bazı yetkiler tanımıştır. Nitekim, bahsi geçen Kanunun gerekçesinde Bakanlar Kuruluna verilen bu yetkiye "İngiltere ve Amerika gibi demokratik memleketlerde rastlandığına" değinilmektedir⁵.

Ancak bu müdahale, Anayasanın 47. maddesinde açıkça yer almış bulunan grev hakkının özüne dokunmaması için, bazı sınırlamalara tâbi tutulmuştur.

1 — Hükümetin Greve Müdahalesinin Hukukî Dayanakları ve Sınırları :

Yürütme organına verilen bu yetki 275 sayılı Kanunun yasama organındaki müzakereleri sırasında uzun tartışmalara yol açmıştır. Gerçekten bir kısım parlamenterler "Yalnız Amerika'da görülen buna benzer mevzuat ve tatbikatı sendikacılık tarihinde bir gericilik örneği" olarak belirtmişler ve "bu kötü örneği Türk mevzuatına getiren" bu kanunla

4) BIT, La situation syndicale aux Etats-Unis, Genève 1960, p. 82.

5) T.B.M.M., Tutanak Dergisi, s. 132, Toplantı 2-B, 78, 26.4.1963.

büyük bir hâtaya düşüldüğünü ileri sürmüşlerdir⁶. Bazı milletvekilleri ise, millî güvenlik mefhumunun tefsire muhtaç olduğu fikrinden hareket etmişler ve 20. maddede kabul edilen grev yasaklarından ayrı olarak böyle bir yetkinin Bakanlar Kurulu'na verilmesinin "grevi daha çok kısıtlamaktan başka bir işe yaramıyacağı"⁷ sonucuna varmışlardır.

Buna karşılık komisyon sözcüsü "...bu geciktirme yetkisinin memleketimizde ve memleketimizin içinde bulunduğu şartlar muvacehesinde, grev ve lokavt hakkını özünden ortadan kaldırdığı" iddiasını reddetmiş ve "eğer bu karar kanuna uygun olarak alınmamışsa, hakkında Danıştaya dâva açılabilceğini" hatırlatmıştır⁸.

Netice itibariyle kabul edilen metinde hükümete, karar verilmiş veya başlanmış olan kanunî bir grev veya lokavtı geciktirebilme yetkisi bazı kayıt ve şartlarla tanınmıştır.

A — Geciktirme Sebepleri :

Türk mevzuatında yürütme organına tanınan bu yetki, Anayasanın 47. maddesine aykırı olmaması için, çeşitli yönlerden sınırlanmıştır. Bunlardan birincisi hükümetin bu yetkisini kullanırken sebep göstermek ve belirli iki sebepten yararlanmak zorunda oluşudur. Gerçekten 275 sayılı Kanunun 21. maddesine göre ister karar verilmiş, fakat henüz başlamamış, ister başlamış bir grev veya lokavt söz konusu olsun, hükümet memleket sağlığını veya millî güvenliği, yahut her ikisini bozucu nitelikte gördüğü bu gibi hareketleri en çok 30 gün süre ile geciktirebilecektir.

Hükümetin keyfi karar ve davranışlarına engel olma bakımından bu sebeplerin çok büyük önem taşıdıklarına şüphe yoktur. Ancak daha önemli olan husus, memleket sağlığı ve millî güvenlik kavramlarının hangi anlama geldikleridir. Şüphe yok ki, her iki sebep de dar veya geniş şekilde yorumlanmaya müsait bulunmaktadır.

a — Millî Güvenlik :

Millî güvenliği, millî savunma veya kamu düzeni gibi kavramlarla karıştırmamak gerekmektedir⁹. Nitekim, kamu düzenine aykırı olan bir

6) Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetkinin tamamıyla tasarıdan çıkarılmasını teklif eden 16 imzalı tavrır için bkz. Türk-İş, Sendikalar, Grev ve Lokavt Hakları, Ankara, s. 1964, sh. 238.

7) İbid, sh. 226.

8) İbid, sh. 223.

9) L. Duran, "Sosyal hareketler ve millî güvenlik", İktisat ve Maliye Dergisi, Cilt XVII, Sayı 4, Temmuz 1970, sh. 165.

husus millî güvenliği bozucu nitelikte olmayabileceği gibi, "Devletin esas itibariyle dış tehlikeye ve tecavüzlere karşı korunması"¹⁰ amacını taşıyan millî savunma ile de millî güvenlik aynı anlama gelmeyebilir.

1961 Anayasası ile (Mad. 111) Türk mevzuatına girmiş bulunan millî güvenlik kavramı ise, daha sonra kabul edilen bazı kanunlarda yer almış ve tatbikata intikal etmiştir. Nitekim incelediğimiz konuyla ilgili olarak 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda da millî güvenlik deyimine açıkça yer verilmiştir.

Millî güvenlik kavramının sınırları nelerdir? Anglo-Sakson hukukundan 275 sayılı Kanuna geçmiş bulunan millî güvenlik kavramının tarifine Türk mevzuatında yer verilmiş değildir. Meselâ, 275 sayılı Kanunun 21. maddesinde millî güvenlikten bahsedilmiş, fakat bunun tarifi yapılmamıştır. Buna mukabil Danıştay 12. dairesi Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliğinin 3. maddesinden yararlanmak suretiyle bu kavrama nisbeten açıklık kazandırmıştır. Bahsi geçen Yönetmeliğin 3. maddesinin (a) bendine göre, "dışarıdan ve içeriden yapılabilecek her çeşit taarruzlara, bozguncu teşebbüslere, tabii âfetlere ve büyük yangınlara azimle karşı koyabilmek, devlet otoritesini muhafaza ve devam ettirmek ve bir savaştan galip çıkabilmek için bütün millî kudret, gayret ve faaliyetlerin tam olarak kullanılmasıdır". Danıştay bu hükümden yararlanmak suretiyle ve diğer yargı organlarının kararlarını ve doktrinindeki görüşleri dikkate alarak millî güvenlik kavramını şu şekilde tarif etmiştir: "Yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınmasıdır". Diğer taraftan idare "özelikle anayasal hak ve özgürlükler konusunda, bir ihtimale binaen" bu yetkisini kullanamayacak, "ancak kamu düzeninin veya millî güvenliğin bozulacağı kesin delillerle veya vakıalarla ortaya çıktığı takdirde bu tedbirlere"¹¹ başvurabilecektir. Nitekim, Bakanlar Kurulunun bu husustaki bir kararına karşı idarî yargı yolunun açık olduğu, hattâ bu husustaki taleplerin kısa süre içinde sonuçlandırılacağı 275 sayılı Kanunda açıkça belirtilmiştir. Esasen Anayasanın 114. maddesinin tabii bir sonucu olarak bahsi geçen Kanunun Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında da aynı görüş Çalışma Bakanı tarafından ifade edilmiştir¹².

10) L. Duran, İbid, sh. 169.

11) L. Duran, İbid, sh. 167.

12) Türk-İş, a.g.e., sh. 231.

b — Memleket Sağlığı :

Bakanlar Kurulunun grev erteleme sebeplerinden ikincisi de, memleket sağlığıdır. Bu hususta da başlamış veya karar verilmiş olan grevin ülke çapında halkın sağlığını tehlikeye düşürmesi lâzımdır.

Ülke sağlığı ile yakından ilgili olan sağlık kuruluşlarında esasen grev yasağının bulunduğu malumdur (275 sayılı Kanun Mad. 20/3). Ancak ilaç imâl eden işyerleri bu yasağın dışında kalmaktadır. Bununla beraber, bir ilaç fabrikasında başlamış veya başlayacak olan bir grev memleket sağlığını tehlikeye sokacak kadar önem taşıyorsa, hükümet bu grevi geciktirebilecektir. Süphesiz sağlık sebepleri sadece ilaç fabrikalarına mahsus ve münhasır değildir. Önemli olan üretilen mal veya hizmetin memleket sağlığını tehlikeye düşürebilecek kadar zorunlu bir ihtiyaca cevap vermesidir. Paşabahçe Şişe ve Cam Fabrikasındaki grevin hükümet tarafından memleket sağlığını tehlikeye düşürdüğü gerekçesi ile geciktirilmesi (19/4/1966) Danıştay tarafından yerinde görülmemiştir. İlaç şişelerinin stok edilebileceği veya plâstik kutularla aynı işin geniş ölçüde yapılabilmesi düşünülecek olursa, Danıştay'ın bu kararını haklı bulmamak imkânsızdır.

B — Hükümet Müdahalesinin Usulü ve Hükümete Düşen Görevler .*a — Müdahalenin Usulü :*

Yukarıdaki iki sebebe dayanmak zorunda olan hükümet bir kararname ile ve iki kademedede grev veya lokavtı toplam olarak 90 gün geciktirme imkânına sahiptir. Ancak Bakanlar Kurulu ilk kademedede en çok 30 gün süre ile grev veya lokavtı geciktirebilecektir. Bu hususla ilgili kararnamenin Resmî Gazete ile yayımı tarihinden itibaren iki gün sonra geciktirme süresi işlemeye başlayacaktır. Geciktirme kararının 30 günden az bir süre için alınması halinde gerekli görülürse, 30 güne kadar uzatılabilecektir. Bunun için Bakanlar Kurulunun yeni bir kararname hazırlaması ve Resmî Gazete ile yayımlaması gerekmektedir. Bu takdirde kararnamenin yayım tarihinde yürürlüğe gireceği Kanunda tasrih edilmiştir.

b — Müdahaleden Sonra Hükümete Düşen Görevler :

Türk Kanun koyucusu grevi geciktiren hükümete bir yandan millî güvenliği ve memleket sağlığını korunma görevini yüklemiş, öte yandan

da mevcut iş uyuşmazlığını barışçı bir çözüme ulaştırabilmek için bazı görevler vermiştir.

aa — Yüksek Hakem Kurulundan Mütalâa İstemek ve Gerektiğinde Geciktirme Süresini En Çok 60 Gün Daha Uzatmak :

Bakanlar Kurulu ilk 30 günlük geciktirme kararını ilân eder etmez Yüksek Hakem Kurulundan geciktirilen grev veya lokavtın niteliği hakkında mütalâa istemek zorundadır. Ancak bu mütalâa istişarı mahiyette olduğundan hükûmeti bağlayıcı gücü yoktur. Hükûmet bu mütalâayı inceledikten sonra ilk geciktirme süresini en çok 60 gün daha uzatabilir ve buna dair kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yüksek Hakem Kurulundan böyle bir mütalâa almaksızın hükûmetin ikinci defa geciktirme kararı vermesi mümkün değildir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi Y H K. nun aksi görüşüne rağmen Bakanlar Kurulunun grev veya lokavtı ikinci defa geciktirmesi mümkündür. Y H K. nun bu mütalâayı birinci otuz günlük geciktirme süresi sona ermeden vermesi, böylece hükûmete, ikinci defa geciktirme imkânını zamanında sağlaması da Kanunun bir hükmüdür (Mad. 21/1/II).

bb — Uyuşmazlığı Yüksek Uzlaştırma Kuruluna Havale Etmek :

Otuz gün süre ile geciktirilen bir grev veya lokavtla ilgili uyuşmazlığın kararnamenin yürürlüğe girmesinden başlayarak 6 işgünü içinde Başbakanlık tarafından Yüksek Uzlaştırma Kuruluna havale edilmesi gerekmektedir (Mad. 21/3 - I).

Başbakanın veya onun görevlendireceği bir bakanın başkanlığında, Yargıtay'ın iş dâvalarına bakan dairesinin başkanı, Danıştay dâva dairelerinden birinin başkanı ile en çok üyesi olan işçi ve işveren konfederasyonlarınca seçilen birer tarafsız aracidan meydana gelen Yüksek Uzlaştırma Kurulu sadece geciktirilen grev veya lokavtlarla ilgili iş uyuşmazlıklarını çözümlenmeye çalışmakta ve bu niteliği ile istisnaî bir uzlaştırmadan ibaret kalmaktadır¹³.

YUK. devamlı bir organ niteliği taşımadığından her uyuşmazlıkta yeniden teşkil edilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan verdiği kararları halk oyuna açıklama gibi tarafları manevî bakımdan zorlayıcı bir gücü de

13) K. Oğuzman, "Türk iş hukuku açısından arabuluculuk ve tahkim müessesesi", Toplu iş uyuşmazlıkları ve barışçı çözüm yolları, Türk-İş yayınları, No: 64, Ankara 1970, sh. 18-19.

bulunmamaktadır. YUK taraflara bir çözüm formülü teklif edebildiğine göre aslında yapılan görev arabulma niteliğindedir¹⁴. Buna rağmen bu kurulun devamlı bir organ niteliğinde olmayışı ve bir sekreteryaya sahip bulunmayışı tatbikatta etkisini azaltmaktadır.

YUK nun verdiği kararı uyuşmazlık halindeki taraflardan biri veya her ikisi reddederse bu kurulun arabuluculuk fonksiyonu sona ermektedir. Mamafih, taraflar arasındaki görüş ayrılıklarının giderilmesi için uzlaştırma fonksiyonuna devam etmesine Kanunumuz imkân vermiştir. Ancak bu son teşebbüslerin tatbikattaki önemi şüpheli kalmaktadır¹⁵.

cc — Hükûmetin Arabuluculuk Faaliyetine Bizzat Girişmesi :

Toplu iş uyuşmazlıklarının herhangi bir safhasında Başbakanın veya onun görevlendireceği bir bakanın arabuluculuk faaliyeti, geciktirilen bir grev veya lokavttan sonra da söz konusu olabilir. 275 sayılı Kanunun 48. maddesinde öngörülen bu husus gerçi geciktirilen grevlere mahsus değildir. Ancak bu imkândan hükûmetin yararlanmasında da kanunî bir sakınca mevcut değildir.

C — Hükûmet Müdahalesinin Sınırları :

Anayasa teminatı altında bulunan grev hakkının toplam olarak 90 gün geciktirilebilmesi bazı kayıt ve şartlara tâbi tutulmuştur. Böylece hükûmete tanınan bu yetkinin birçok yönlerden sınırlandırılmış görülmektedir. Aksi halde kanaatimizce Anayasaya aykırı bir durumun ortaya çıkması mümkündür.

Bu sınırları şu noktalarda toplamak gerekmektedir :

a — Belirli Sebep Gösterme Zorunluğu :

Yukarıda da belirtildiği gibi, Bakanlar Kurulu sebep göstermeksizin bir grevi geciktiremeyeceği gibi, 275 sayılı Kanunda belirtilen iki sebepten başka bir sebebe de dayanamaz.

b — Geciktirme Süresi Sınırlanmıştır :

Hükûmet istediği sürece grevi geciktirme yetkisine sahip değildir. Hattâ, bir defada 90 gün geciktirme kararı dahi vermesine imkân yoktur.

14) M. Kutal, "Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Barışçı Yollarla Çözülmesi", Sosyal Siyaset Konferansları, Cilt 19, İstanbul 1968, sh. 222.

15) K. Oğuzman, a.g.m., sh. 19.

Önce en fazla 30 gün, daha sonra da en çok 60 gün süre ile geciktirme kararı vermesi gerekmektedir.

c — Yüksek Hakem Kuruluna Başvurma Zorunluğu :

Bakanlar Kurulu birinci geciktirme kararını “ilân eder etmez” Yüksek Hakem Kurulundan istişarî bir mütalâa istemek mecburiyetindedir. İkinci defa geciktirme kararı verebilmesi için bu mütalâayı hiç olmazsa incelemesi lâzımdır. İnceleme sonucunda bu mütalâa ile bağılı olmadığına yukarıda değinmiştik. Ancak istişarî nitelikte de olsa böyle bir mütalâayı alma zorunluğunun Bakanlar Kurulunun bu husustaki yetkisini sınırlandırdığına şüphe yoktur.

d — İdarî Yargının Denetimi :

Anayasanın 114. maddesi gereğince “idarenin hiçbir eylem ve işlemini, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılmıyacağına” göre Bakanlar Kurulunun grev veya lokavtları geciktirme kararlarına karşı da Danıştay’a başvurmak mümkündür. Nitekim 275 sayılı Kanunda bu husus düzenlenmiş ve açılacak “iptâl dâvalarına ilişkin yürütmenin durdurulması talepleri” nin bir hafta içinde karara bağlanacağı öngörülmüştür. Aşağıda açıklanacağı gibi şimdiye kadarki tatbikatta idarî yargı organı bu konuda ciddi bir denetimde bulunmuş ve bazı geciktirme kararları hakkında yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

2 — Türkiye’de Grev Ertelemeleri Uygulaması (1964 - 1970) :

275 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesini müteakip 1964 yılı başında hükûmet ilk defa petrol işkolunda (9/1/1964) bu yetkisini kullanmıştır. Daha sonraki yıllarda hükûmet bazen millî güvenlik, bazen memleket sağlığı nedenleri ile birçok grevleri geciktirmiş, bazı hallerde de her iki sebebin mevcudiyetini ileri sürmüştür¹⁶.

A — Bakanlar Kurulu Kararı İle Geciktirilen Grevlerle İlgili Bazı İstatistikler :

1970 yılı sonuna kadar hükûmet 22 grevi ertelemiş ve bunlarla ilgili olarak 32 kararname yayımlamıştır. Şu halde toplam olarak 10 grevde hükûmet ikinci defa, yâni 60 gün süre ile erteleme kararı verme lüzumunu duymuştur.

16) L. Yalkın, İş ve Sigorta Mevzuatı, Cilt C/11.

Ertelenen 22 grevin işkolları ve yıllar itibariyle dağılışı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo No : 1

İşkolları	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Toplam
Petrol	X	X	X	X		X	X	6
Gıda							X	1
Cam			X					1
Metal						X		1
Yapı			X					1
Enerji							XX	2
Demiryolu taşımacılığı	X							1
Deniz taşımacılığı							XXX	3
Yükleme - boşaltma	X	X	X					3
Millî Savunma Hizmetleri		X	X	X				3
Toplam	3	3	5	2		2	7	22

Tablo No : 1'in incelenmesinden anlaşılacağı gibi, hükûmet en çok petrol işkolunda grevlere müdahale etmiş, bunu sırasıyla deniz taşımacılığı, yükleme - boşaltma ve millî savunma hizmetleri takip etmiştir. 1970 yılında enerji işkolunda ertelenen iki grev hariç tutulacak olursa gıda, cam, metal, yapı, demiryolu taşımacılığı işkollarında 1970 sonuna kadar sadece birer grevin ertelendiği anlaşılmaktadır.

Yıllar itibariyle ertelenen grevlerde de şu özellikler dikkati çekmektedir : Hükûmet 275 sayılı Kanundan aldığı yetkiyi en fazla 1966 ve 1970 yıllarında kullanmıştır. Buna karşılık 1968 yılında hiçbir grev ertelenmemiş, 1964, 1965 yıllarında üçer, 1967 ve 1969 yıllarında da ikişer grev geciktirilmiştir. Ele alarak incelediğimiz dönemin dışında kalmakla beraber 1971 yılındaki uygulamayı, hükûmetin bu imkândan daha fazla yararlanma eğilimi gösterdiği şeklinde yorumlamak mümkündür. Nitekim 1970 yılında da ertelenen grevler azamî sınıra ulaşmıştır.

Erteleme sebeplerine gelince, bu hususta aşağıdaki tablodan yararlanmak suretiyle bazı sonuçlara varmamız mümkündür.

Tablo No : 2

İşkolu Sıra No		I. Erteleme	II. Erteleme	Toplam	Erteleme Sebebi ¹		
					M. G	M. S.	M.G. + M. S.
4	Petrol	6	4	10	10		
5	Gıda	1		1			1
15	Cam	1		1		1	
17	Metal	1	1	2	2		
19	Yapı	1		1	1		
21	Enerji	2		2			2
25	Demiryolu taşımacılığı	1		1	1		
26	Deniz taşımacılığı	3	3	6			6
28	Yükleme - boşaltma	3	1	4	4		
36	Millî Savunma (Yabancı İşyeri)	3	1	4	4		
Toplam		22	10	32	22	1	9

1) M. G. : Millî Güvenlik, M. S. : Memleket sağlığı, M. G. + M. S. : Millî Güvenlik ve memleket sağlığı.

İkinci defa 60 gün süre ile ertelenen grevler de daha çok petrol işkoluunda kendini göstermiştir. Bunu deniz taşımacılığı izlemekte; metal, yükleme - boşaltma ve millî savunma hizmetlerinde de birer defa daha grevler ertelenmiş bulunmaktadır. Şu halde ilk 30 günlük erteleme kararına rağmen, YUK da tarafların uzlaşması sağlanamadığından ikinci defa erteleme cihetine gidilen işkolları şunlardır : Petrol, metal, deniz taşımacılığı, yükleme - boşaltma ve millî savunma hizmetleri.

Erteleme sebeplerini de yukarıdaki 2 No. lu tablodan tespit etmek mümkündür. Bakanlar Kurulu genellikle millî güvenlik sebebine dayanmış, sadece bir defa memleket sağlığı üzerinde durmuş, 9 defa da hem millî güvenlik, hem de memleket sağlığını ileri sürmüştür. Nitekim toplam olarak verdiği 32 erteleme karardan 22 sinde sadece millî güvenlik,

1 inde sadece memleket sağlığı sebeplerine dayanan Bakanlar Kurulu geriye kalan 9 ertelemede ise grevlerin hem millî güvenliği, hem de memleket sağlığını bozucu nitelikte olduğu kanaatine varmıştır.

Diğer taraftan şu hususlara da işaret etmeliyiz ki, ertelenen grevlerden sadece 6 tanesi tek işyerini ilgilendirmiş, geri kalan 16 grev ertelenmesi birden fazla işyerlerini kapsamıştır. En çok grev ertelenmesine sahne olan işyeri Anadolu Tasfiyehanesi A. Ş. (ATAŞ) dir. Gerçekten bu işyerinde 1970 sonuna kadar 3 defa 30 gün ve 1 defa 60 gün olmak üzere 4 defa grev ertelenmesi kararı verilmiştir.

B — Hükûmetin Grevlere Müdahalesinin Sonuçları :

275 sayılı Kanunla hükûmete tanınan bu yetki çeşitli yönlerden eleştirilmiştir. Bazı hukukçular hükûmete böyle bir yetkinin tanınmasının millî güvenlik kavramı ile bağdaşmayacağı inancındadırlar. Onlara göre, millî güvenliği veya memleket sağlığını ihlâl edici sebeplerin ortaya çıkması halinde hükûmete grev veya lokavtları erteleme yetkisini tanımak yerine, bunları “tamamen yasaklayıp meseleyi mecburî tahkime havale etmek uygun” olacaktır. “Şayet memleket sağlığı ve millî güvenlik aslında tehlikede değilse, bu takdirde de işi politik nedenlerle, politik gayelerle veya öyle kabul ettim deyip, grev ve lokavtları tehir etmeye imkân olmamalıdır”¹⁷.

Bu hususta diğer bir görüş, işçi sendikaları tarafından ortaya atılmış bulunmaktadır. Buna göre hükûmet 275 sayılı Kanunla düzenlenmiş olan bu yetkisini tecavüz etmekte ve grevleri sık sık erteleme yoluna gitmektedir. Böylece Anayasada garanti altına alınmış olan grev hakkının kullanılması tehlikeye sokulmaktadır. Meselâ, Petrol - İş Sendikasının 13. Genel Kurul Raporunda şu görüşe yer verilmektedir : “Kanunun hükûmete verdiği grevi erteleme yetkisi, gene Kanunun hükümlediği hallerin dışında da kullanılabilir. Gerçi aykırı bu kararlar itiraz halinde Danıştayca bozulmaktadır. Fakat grev uygulamasını geciktirmekte, işverenin karşı tedbir almasına fırsat yaratmaktadır”¹⁸. Aynı endişelere Türk - İş Çalışma raporlarında da yer verilmektedir. Meselâ, 6. Genel Kurul Raporunda “...hükûmetler bu tutuma son vermediği takdirde, grev hak-

17) K. Oğuzman, a.g.m., sh. 19; ayrıca aynı yazarın Hukukî Yönde Grev ve Lokavt, İstanbul 1964, sh. 48-50.

18) Petrol-İş Çalışma Raporu, 9-11 Nisan 1970, İstanbul 1970, sh. 66.

kı zedelenecek ve zamanla tesirsiz hale gelecektir.” denilmekte, aynı duruma 7. Genel Kurul Raporunda da değinilmektedir¹⁹.

Hükûmetin 275 sayılı Kanundaki yetkisini amaca uygun şekilde kullanıp kullanmadığını ve böylece bahsi geçen Kanunun 21. maddesinden beklenen faydanın elde edilip edilmediğini değerlendirebilmek için kanaatimizce iki nokta üzerinde durmakta yarar vardır : Bunlardan birincisi hukukî esaslarla, ikincisi ise uygulamada elde edilen bazı sonuçlarla ilgilidir.

a — Millî Güvenlik ve Memleket Sağlığı Kavramlarının Soyut Niteliği :

A. B. D. mevzuatından mülhem olarak 275 sayılı Kanuna geçirilen millî güvenlik ve memleket sağlığı kavramları üzerinde yukarıda kısaca durmuştuk. Bunların soyut niteliğinin uygulamada önemli güçlükler doğurduğuna işaret etmek gerekmektedir. Esasen aynı güçlüklerin A. B. D. de geçerli olduğu anlaşılmaktadır.

Bununla beraber 275 sayılı Kanunun memleketimizin şartlarına uygun bir denetim sistemini de beraberinde getirdiği görülmektedir. İdarî yargı organının bir hafta içinde yürütmenin durdurulmasına karar vereceğine dair hüküm, grev hakkına sahip olan işçiler ve bunların sendikaları için önemli bir garanti teşkil etmektedir. Nitekim, hükûmetin bu hususta aldığı bazı kararlar Danıştayca durdurulmuştur. Ayrıca grevi geciktirme kararının iki kademede verilmesi ve bir süre ile sınırlanmış olması, Yüksek Hakem Kurulundan mütalâa alınması, Yüksek Uzlaştırma Kurulunun ilk 30 günlük süre içinde uyuşmazlık konusunu görüşmek üzere toplantıya çağırılması hükûmetin ulu orta şekilde grev hakkına müdahale etmesine imkân verilmediğini göstermektedir. Danıştay’ın mürakabesi ise zamanla millî güvenlik ve memleket sağlığı kavramlarına açıklik kazandıracaktır. Türk iş hukukuna yeni giren bir kavram olmasına rağmen daha şimdiden millî güvenliğin kamu düzeni ve millî savunma gibi benzer mefhumlardan farklı olduğu Danıştay’ın içtihatları ile anlaşılmış bulunmaktadır.

Millî güvenlik veya memleket sağlığı gibi nedenlerin mevcut olması halinde grevleri tamamen yasaklayıp mecburî tahkime gidilmesi hakkındaki görüşe gelince : Kanaatimizce, 275 sayılı Kanundaki grev yasakları

19) Türk-İş 6. Genel Kurulu Raporları, Ankara 1966, sh. 58; 7. Genel Kurulu Çalışma Raporları, Ankara 1968, sh. 205.

ile bu kabil bir sınırlamayı aynı nitelikte görmeye imkân yoktur. Yargı organlarımız ne kadar denetlenir ve açıklığa kavuşturulursa kavuşturulsun, millî güvenlik kavramının diğer ülkelerde olduğu gibi bizde de kesin sınırlarını çizmeye imkân bulunamayacaktır. Bu durum karşısında Anayasa teminatı altındaki grev hakkını millî güvenlik mülâhazası ile yasaklamanın ve bu hususta doğan iş uyuşmazlıklarını mecburî tahkim tâbi tutmanın Anayasamızın bugünkü ilkeleri ile bağdaşmayacağı kanaatindeyiz. Gerçi Anayasanın 47. maddesinde "...grev hakkının kullanılması ve istisnaları... kanunla düzenlenir" hükmü yer almaktadır. Ancak bu düzenlemenin de "...Anayasa sözüne ve ruhuna uygun" olması gerekmektedir (Mad. 11). Sınırları belirsiz bir kavrama grev hakkını tâbi tutmanın bugünkü Anayasa düzenimizle bağdaşmayacağını sanmaktayız. Tabiatıyla, Anayasanın bahsi geçen 11. maddesinde yapılması düşünülen değişiklikler gerçekleşecek olursa, kanun koyucuya bu hususta daha geniş bir hareket alanı sağlanmış olacaktır.

b — Grev Ertelemeleri İle İlgili Uygulamaların Bazı Sonuçları :

Yukarıda da belirtildiği gibi, 1964 - 1970 yıllarında hükümet 22 grevde 32 erteleme kararı vermiştir. Erteleme süresi içinde Yüksek Uzlaştırma Kurulunun teşebbüsü veya tarafların anlaşması ile barışçı bir çözüm yoluna ulaşan uyuşmazlıklar büyük bir çoğunluğu teşkil etmektedir. Gerçekten 90 günlük sürenin sona ermesine rağmen bir anlaşma zemini bulunamaması ve dolayısı ile grevin yeniden başlaması sadece iki defa cereyan etmiştir. Bunlardan birincisi 1967 yılında petrol işkolunda, ikincisi ise, 1970 yılında deniz taşımacılığında meydana gelmiştir. Bu sonucunun bir hak grevi niteliğinde olduğu hatırlanacak olursa, yargı organlarımızın da bu greve müdahale etmelerinin mümkün bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak bu müdahale hatırlanacağı gibi, yapılmamış ve bu durum haklı tenkitlere maruz kalmıştır²⁰. Şu halde memleketimizde grevlerin millî güvenlik veya memleket sağlığı aleyhinde gelişme eğilimi göserdiklerini söylemeye imkân yoktur.

Buna mukabil hükümetin bu yetkisini gerekli ölçüler içinde kullandığı söylenemez. Nitekim, ertelenen grevlere karşı işçi sendikalarının Danıştay nezdinde yaptıkları itirazlardan önemli bir kısmı hükümet aleyhine yürütmenin durdurulması kararı ile sonuçlanmıştır. Meselâ, 1966 yılında memleket sağlığı gerekçesi ile ertelenen Paşabahçe grevi, 1967 yı-

20) M. Kutal, "Şehir Hatlarındaki Grev", İktisat ve Maliye Dergisi: Cilt 16, Sayı. 11, Şubat 1970, sh. 431-434.

lunda Nato'ya bağlı işyerlerinde millî güvenlik mülâhazası ile ertelenen grevler ve nihayet 1969 yılında Ereęli Demir Çelik İşletmelerinde millî güvenlik sebebiyle ertelenen grev Danıştayca durdurulmuştur. Böylece 1970 sonuna kadar sadece bir dâvada Danıştay işçi sendikasının (enerji işkolundaki grev vesilesiyle) itirazını reddetmiş, diğerlerini kabul ederek hükûmetin millî güvenlik veya memleket sağlığı gerekçelerini yeterli bulmamıştır.

Diğer taraftan idarî yargı organının işçi sendikaları lehindeki bu kararlarına rağmen grevler genellikle daha fazla devam etmemiş ve kısa bir süre sonra taraflar arasında anlaşma zemini hâsil olmuştur. Sosyal siyaset açısından memnuniyet verici olan bu durum herhalde Yüksek Uzlaşırma Kurulunun etkili çalışmalarının bir ürünü değildir. Kanaatimizce bu hususta daha fazla önem taşıyan iki etken şunlar olmuştur : Birincisi kamu kesiminde cereyan eden grevlerde genellikle taviz sınırının işçi sendikaları lehine zorlanması, ikincisi de işçi sendikalarına hâkim olan sağduyudur. Bazı grevlerde birinci sebebin, diğer bazılarında ise ikinci sebebin daha belirgin olduğuna şüphe yoktur. Ancak bu durumun yukarıda vardığımız sonuçları değiştirmeyeceği kaanatindeyiz.
