

Türkiye’de Grev Hakkını Düzenleyen Kuralların ILO Normları ile Uyumu M. Seyyid YELEK¹

Öz

Araştırma Makalesi

İşçilerin ekonomik, sosyal ve mesleki çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla başvurdukları en önemli araçlardan biri olan grev, uluslararası hukukta temel bir hak olarak tanınmıştır. Bu kapsamda grev hakkına yönelik içtihatların oluşumunda Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) önemli bir konum üstlenmiştir. Örgütün denetim organları yıllar boyunca yürüttükleri çalışmalar ve ele aldıkları davaların neticesinde grev hakkına yönelik mevzuatın oluşumunda belirleyici olmuştur. ILO yürüttüğü çalışmalar ile bir yandan grev hakkını güvence altına alırken diğer yandan bu hakkın kullanımına yönelik çeşitli sınırlamalar da getirmiştir. ILO, böylelikle çalışma hayatındaki tarafların talepleri karşısında bir denge kurmaya çalışmış ve grev hakkının sınırsız bir hak olmadığını vurgulamıştır. ILO’ya üye olan ve örgütün birçok sözleşmesine taraf olan Türkiye’de grev 1961 Anayasası ile bir hak olarak kabul edilmiştir. Çalışmanın amacı Türkiye’de grev hakkını düzenleyen kuralların ILO normları ile olan uyumunu incelemektir. Çalışmada Türkiye’de grev hakkının gerek düzenleniş gerekse uygulanış şekliyle, birçok açıdan ILO’nun çizdiği sınırların ötesinde kısıtlamalar içerdiği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Grev Hakkı, Uluslararası Çalışma Örgütü, İşçi Sendikaları.

Provisions Regulating the Right to Strike in Turkey and Their Compatibility with ILO Standards

Abstract

Research Paper

Strike, which is one of the most important tools used by workers to protect and improve their economic, social and professional interests, is recognized as a fundamental right under international law. In this context, the International Labor Organization (ILO) has assumed an important position in the formation of jurisprudence on the right to strike. The supervisory bodies of the organization have been decisive in the formation of legislation on the right to strike as a result of the work they have carried out and the cases they have handled over the years. While the ILO has secured the right to strike, it has also imposed various restrictions on the exercise of this right. In this way, the ILO has tried to establish a balance between the demands of the parties in the working life and emphasized that the right to strike is not an unlimited right. In Turkey, which is a member of the ILO and one of the signatories of the ILO conventions, the right to strike was recognized as a right by the 1961 Constitution. This study aims to examine the compatibility of the rules regulating the right to strike in Turkey with the ILO norms. The study found that the right to strike in Turkey, both *de jure* and *de facto*, contains restrictions beyond the limits set by the ILO in many respects.

Keywords: The Right to Strike, International Labour Organization, Trade Unions.

Makale Bilgileri / Article Info

Alındığı Tarih / Received 10.10.2023

Kabul Tarihi / Accepted 29.11.2023

¹Arş. Gör. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, yelekseyyid@gmail.com

1. Giriş

Türkiye'nin batı dünyası içinde yer alma ihtiyacı doğrultusunda üye olduğu Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile olan ilişkileri oldukça köklü bir geçmişe sahip olmasına rağmen uzun yıllardır çözülememiş problemleri de içerisinde barındırmaktadır. Bu problemlerin başında Türkiye'nin ILO normlarını ele alma ve bunları uygulama biçimi gelmektedir. Gerçekten Türkiye, ILO'ya üye olmak ve sözleşmelere taraf olmak suretiyle kendisine yükümlülük yükleyen uluslararası normları, uluslararası bağlamlarından kopuk bir şekilde kendi ulusal koşulları içinde ve kendi ulusal algılama biçimine göre yorumlama alışkanlığı edinmiştir (Kaya, 2001). Bu durum çoğu zaman Türkiye'nin iç hukukundaki düzenlemelerin ILO normları ile çatışmasına sebep olmuştur. ILO normları ile uyumsuzluğun yaşandığı konulardan birisi de grev hakkına ilişkindir.

Türkiye'de grev bir hak olarak ilk kez 1961 Anayasası'nın 47.maddesinde, “işçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler” hükmü ile ele alınmış ve grev hakkının kanunla düzenleneceği kararlaştırılmıştır. 1982 Anayasası da önceki anayasada olduğu gibi grev hakkını güvence altına almış ve hakkın düzenlenmesi için yine yasa koyucuyu görevlendirmiştir. Ancak her ne kadar bir hak olarak anayasal güvenceye sahip olsa da grevlerin ekonomik gelişmeye engel olma ihtimaline yönelik kaygılar ve çeşitli ideolojik hareketlerin grev kurumunu kendi amaçları doğrultusunda kullanabileceği gibi endişelerin bir tezahürü olarak yasa koyucu ilk dönemlerden itibaren grev hakkını düzenlerken oldukça ihtiyatlı davranmış ve grev hakkının sınırlarını oldukça keskin ve dar bir çerçevede çizmiştir.

Çalışmada grev hakkının Türkiye'deki yasal altyapısından ve uygulamasından kaynaklanan sorunlar incelenmektedir. Çalışmada öncelikle grev hakkının genel çerçevesi çizilmiş, daha sonra bu hakkın uluslararası kaynakları ILO merkezinde ele alınmıştır. Bu kapsamda ILO'nun temel belgelerinde herhangi bir şekilde açıkça yer almamasına rağmen grev hakkının, ILO denetim organlarının yıllar içerisinde yürüttükleri çalışmalar ve verdikleri kararlar neticesinde uluslararası bir hak haline gelme süreci ve sermaye sınıfının bu konuya yönelik itirazları incelenmiştir. Çalışmanın devamında Türkiye'de düzenlendiği ve uygulandığı şekliyle grev hakkının dayanakları ve bunların ILO'nun koyduğu normlar ile ne derece uyumlu olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

2. Grev Hakkı Kavramı ve ILO’nun Grev Hakkına Yönelik Normlarının Oluşumu

En genel haliyle işçilerin belirli bir süre boyunca ve toplu olarak işlerinden çekilmeleri olarak tanımlanabilecek grev kavramı, 19. yüzyılda dünyanın hemen hemen her yerinde yasak bir faaliyet olarak görülmekte iken işçi sınıfının girdiği uzun mücadelelerin neticesinde, ancak 20. yüzyılla beraber, bir hak/özgürlük² olarak kabul edilmiştir.

Grev hakkı, örgütlenme hakkı ve toplu pazarlık hakkı birbirleri ile yakın ilişki içerisinde olan ve birbirlerini tamamlayan haklardır. Bu haklardan birisi eksik olduğunda diğer haklar da anlamsız kalacaktır. Bu kapsamda bir sendika etrafında örgütlenme hakkı, kendisine eşlik eden diğer haklar olan grev hakkı ve toplu pazarlık hakkını içermediği takdirde endüstri ilişkileri bağlamında anlamsız olacaktır. Yine grev hakkının olmadığı bir durumda işçiler açısından toplu sözleşme hakkının da pratikte bir etkisi olmayacaktır. Grev hakkı olmaksızın toplu pazarlık hakkı, “*toplu dilencilik*” hakkında başka bir anlama gelmeyecektir (Vogt, 2016: 112). Nihayetinde uyuşmazlık durumunda işveren tarafından ileri sürülebilecek çeşitli tehditler karşısında çalışmaktan geçici bir süre için kaçınmak çoğu işçinin başvurabileceği yegâne seçenektir (Vogt, 2016: 112-113).

Ulusal ve uluslararası düzenlemeler incelendiğinde grev hakkı kavramının farklı şekillerde tanımlandığı görülmektedir. Bununla birlikte, işçilerin çalışmaktan kaçınmaları ve bunu koordineli ve (genellikle) eş zamanlı yapmalarına dayanan iki unsur tanımların temelini oluşturmaktadır. Ancak bu iki temel unsurun ötesinde, hakkın ulusal ve uluslararası mevzuatlarda formüle edilme ve düzenlenme biçiminde çeşitli farklılıklar vardır. Örneğin, çoğu ülke grev eylemini bir hak olarak ele alırken, diğerlerinde bu bir özgürlük olarak ele alınmaktadır. Bazı ülkelerde ise grev hakkı, başkalarıyla iş birliği içinde olsa da, bireyin inisiyatifinde kullanılan bireysel bir hak olarak hükme bağlanmıştır. Kimi sistemlerde ise grev hakkı yalnızca bir sendikanın inisiyatifiyle uygulanabilecek kolektif bir haktır (Vogt vd., 2020: vii-viii). Grev hakkının ülke mevzuatlarında farklı şekillerde düzenlenmesi, konuya ilişkin belirli kriterler getirecek uluslararası normların oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda çalışma hayatına yönelik standartları oluşturma ve geliştirme amacı taşıyan ILO’nun grev hakkına yönelik kararları önem arz etmektedir.

²Grev hakkı ve grev özgürlüğü birbirlerinden farklı anlamlara gelen ve uygulama yönünden farklı güvenceler içeren kavramlardır. Grev özgürlüğü, grevin bir hak olarak kabul edilmediği ancak yasak bir faaliyet olarak da görülmediğini ifade etmektedir. Grev özgürlüğünün mevcut olduğu sistemlerde, greve katılan işçiler için cezai müeyyide öngörülmemektedir. Ancak bu özgürlük sınırsız bir özgürlük de değildir ve grev yapan işçilere mutlak bir güvence sağlamamaktadır. Greve katılan işçiler, işverenlerinin başvurabileceği çeşitli yaptırımlarla yüzleşebilirler. Grev özgürlüğünden farklı olarak grevin bir hak olarak tanındığı durumlarda, bu hakkın ve bu hakkı kullanan kişilerin olası müdahalelere karşı korunması gerekmektedir. Grev hakkı, diğer haklar gibi sınırsız bir hak değildir ve yasalarla sınırlandırılabilir (Öztürk, 2016: 1807).

Çalışma hayatını düzenleyen kuralların en önemli dayanakları arasında olmalarına rağmen, ILO'nun bağlayıcı belgelerinin hiçbirinde grev hakkının tanımı yer almamaktadır. Grev hakkına ilişkin bir düzenlemeye ne örgütün temel kaynaklarının başında gelen ILO Anayasası'nda veya Philadelphia Bildirgesi'nde yer verilmiştir ne de Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına ilişkin 87 Sayılı Sözleşme bu konuya yönelik özel bir atıf içermektedir. Yine ILO'nun normlar bütününe oluşturan sözleşmeler ve tavsiye kararlarının hiçbirinde genel olarak kabul görmüş tanım bulunmamaktadır (Garcia, 2017: 783). ILO'nun yasama organı niteliğinde olan Uluslararası Çalışma Konferansı'nda dönem dönem konuyla ilgili tartışmalar yürütülmüşse de çeşitli nedenlerden dolayı³ grev hakkını doğrudan düzenleyen uluslararası standartlar oluşturulamamıştır. Ancak üzerinde uzlaşmaya varılmış standartların bulunmaması, ILO'nun grev hakkını ihmal ettiği veya grev hakkına ilişkin koruyucu bir çerçeve sağlamaktan kaçındığı anlamına gelmemektedir (Gernigon vd., 2000: 7).

Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 1957 ve 1970 yıllarında almış olduğu ve konuyla ilgili genel ILO politikası için kılavuz ilkeler sağlayan kararlar üye devletlerde grev hakkının tanınmasına ilişkin önemli bir dayanak oluşturmaktadır. 1957 yılında kabul edilen "*Uluslararası Çalışma Örgütüne Üye Devletlerde Sendika Karşılığı Mevzuatın Kaldırılmasına Dair Karar*", grev hakkı da dâhil olmak üzere sendikal hakların işçiler tarafından etkili ve sınırsız bir şekilde kullanılmasını sağlayan "yasaların" yürürlüğe konulması çağrısında bulunmuştur. Benzer bir şekilde 1970 yılındaki *Sendikal Haklar ve Temel Haklarla İlişkinine Yönelik Karar* Yönetim Kurulunu "grev hakkına özel vurguda bulunarak en geniş anlamıyla sendikal haklara tam ve evrensel saygı gösterilmesini sağlamak amacıyla daha fazla önlem alması için" ILO Genel Direktörüne çalışmalar yürütmesi talimatını vermeye davet etmiştir. (Gernigon vd., 2000: 7).

Grev hakkının ILO standartları bağlamında temel bir hak olarak tanınması ise özünde iki komitenin yürüttüğü çalışmaların sonucunda olmuştur. Bunlar Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi ile Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına ilişkin Uzmanlar Komitesi'dir. Her iki Komite de, 1950'lerden bu yana, özellikle ILO'nun 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi ile 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi'ni grev hakkını güvenceye alan bir koruma olarak görmüş, -doğrudan vurgulanmamakla beraber bu sözleşmelerde grev hakkının ima edildiği temelinde hareket etmiş- ve ILO'nun içtihatlarının bu yönde oluşmasına imkân sağlamışlardır (Bellace, 2014: 47-50). ILO'nun denetim organları bu süreçte ülke mevzuatlarında

³ İşveren ve işçi örgütleri arasındaki ilişkileri ve doğrudan eylem olasılığını kısıtlama korkusu, endüstriyel uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin çok sayıda ILO standardının benimsenmemesinin ana nedenlerinden biri gibi görünmektedir. Ayrıca birbirlerinden farklı kültürel ve sosyal gelişime sahip olan ve farklı rejimlere tabi üye ülkelerin greve ilişkin yaklaşımlarındaki farklılıkları ortak bir zeminde uzlaştırmanın zorluğu da burada etkili olmuş olabilir (Servais, 2009: 148-149).

yer alan bazı kısıtlamalara izin vermişlerse de, grev hakkının temel bir hak olduğunu kabul eden ilkeler bütünü oluşturmuşlardır (Servais, 2009: 149).

Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi kuruluşunu takip eden erken dönemlerde grev hakkının tanınmasına yönelik çeşitli adımlar atmıştır. Komite henüz ikinci toplantısında grevle ilgili bir davada *grev hakkının sendikal hakların temel bir unsuru olduğunu* belirtmiştir. Bundan sonraki süreçlerde de benzer bir yaklaşım izleyen komite, işçilerin ve örgütlerinin grev hakkının mesleki çıkarları savunmak için yalnızca meşru değil, aynı zamanda temel bir araç olduğu savını desteklemeye devam etmiştir (Vogt, 2016: 116). Uzmanlar Komitesi’nin grev hakkına yönelik ilk görüşü ise 1959 yılında yayınladığı örgütlenme özgürlüğüne ilişkin genel araştırma raporunda yer almıştır.⁴ Raporunda “*kamu erki adına hareket eden kamu görevlileri dışındaki işçilere yönelik grev yasağının... bazen işçi sendikalarının potansiyel faaliyetlerinde önemli bir kısıtlama oluşturabileceği*” vurgulanmıştır. Uzmanlar komitesi devam eden yıllar içerisinde Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi’nin grev hakkına yönelik savını tekrarlamış, işçilerin çıkarlarının korunmasının ve geliştirilmesinin, taleplerinin karşılanması için baskı uygulayabilecekleri araçları gerekli kıldığını belirtmiştir. Buna göre işçilerin sahip oldukları baskı araçlarından birisi çalışmaktan geçici bir süre için kaçınarak işverene maliyet yüklemektir. Buradan hareket eden Komite, grev hakkının ekonomik ve sosyal hedeflerini karşılamak isteyen işçiler için erişilebilir önemli araçlardan biri olduğuna inandığını belirtmiştir. Uzmanlar Komitesi grev hakkına ilişkin bu pozisyonunu yıllar boyunca tekrarlamış ve geliştirmiştir (Vogt, 2016: 113-117).

Gerek Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi gerekse Uzmanlar Komitesi, grev hakkına yönelik görüşlerini, özellikle 87 sayılı Sözleşmeye atıfta bulunarak oluşturmuşlardır. Sözleşmenin sendikalara faaliyetlerini ve programlarını belirleme hakkını tanıyan 3. maddesi; yasaların sözleşme ile kararlaştırılan güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamayacağını hüküm altına alan 8. maddesi ile işçi ve işveren örgütlerinin amaçlarının üyelerinin çıkarlarını korumak ve geliştirmek olduğunu vurgulayan 10. Maddesi, grev hakkının sınırlarını çizerken komitelerin başvurduğu dayanakları oluşturmuştur. Bu kapsamda ILO’nun denetim organları sözleşmenin bu maddelerinden hareketle grevlerin genellikle işçilerin çıkarlarını savunmalarına ve geliştirebilmelerine katkı sağlayan bir araç (çoğu zaman temel bir araç) olduğunu ve bu araç olmaksızın çalışanların çıkarlarını yeterince koruyamayacaklarını belirtmişlerdir. Bu doğrultuda işçilerin grev yapma hakkına sahip oldukları ve grev

⁴Grev hakkının kapsamı hakkında soru işaretleri uyandıran ve karar gerektiren somut vakaların sunulduğu organ olmasından dolayı, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi bu alanda içtihadın geliştirilmesinden büyük ölçüde sorumlu olmuştur. Bu kapsamda Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi’nin, kendisine gelen spesifik şikayetlere yanıt verme ihtiyacı sebebiyle daha kuruluşunun ilk yılında grev hakkının işçilerin temel bir hakkı olduğuna yönelik bir karara varması, Uzmanlar Komitesi’nin ise bu hakkı ele almada daha geç kalması anlaşılmalıdır (Bellace, 2014: 48-49).

hakkına getirilecek sınırlamaların ve yasakların da 87 sayılı sözleşmenin ihlaline sebep olacağı belirtilmiştir (Simamba, 1988: 96).

ILO'nun denetim organlarının grev hakkının yasal sınırlarını, içerisinde grev hakkına ilişkin herhangi bir tanımlama ve düzenleme bulunmayan sözleşmeleri esas alarak çizmesi işverenler tarafından, özellikle son otuz yıllık süreçte, eleştirilen bir olgu olmuştur.⁵ İşverenlere göre, Uzmanlar Komitesi ele aldığı dosyaların neredeyse tamamında grev hakkına getirilen kısıtlamaların 87 sayılı sözleşme ile uyumlu olmadığına kanaat getirmektedir. Komitenin bu yönelimi ise oldukça geniş kapsamlı ve sınırsız bir grev özgürlüğü anlamına gelen ayrıntılı bir grev mevzuatının oluşmasına sebep olmaktadır (Wisskirchen, 2005: 283). İşverenlerin bu gidişata karşı çıkarken başvurdukları en temel argüman ise uzmanlar komitesinin bu mevzuatı oluştururken yetkilerini aşan araçlara başvurdukları tezidir. Bu kapsamda işverenler 87 sayılı sözleşmede grev hakkının düzenlenmemiş olması sebebiyle Uzmanlar Komitesi'nin⁶ bu konuda görüş bildiremeyeceğini belirtmektedir. Onlara göre komitenin görevi grev hakkını sözleşmeye eklemek değil genel olarak 87 sayılı sözleşmenin uygulamasını açıklamaktır. Ayrıca sözleşmenin asıl metninde grev hakkına herhangi bir atıfta bulunulmadığından, uluslararası kabul görmüş yorumlama kuralları, sözleşmenin grev hakkı olmaksızın yorumlanmasını gerektirmektedir. İşverenlere göre ILO Anayasası yalnızca Uluslararası Adalet Divanı'nın, uluslararası çalışma sözleşmelerine kesin bir yorum getirme hakkına sahip olduğunu söylemektedir (ILO, 2012: 22, 34-35). Ayrıca ne sendikal haklara ilişkin sözleşmelerde ne de diğer temel belgelerde bir grev hakkının öngörülmediğini sıklıkla dile getiren işverenler, uluslararası sözleşmelerin yorum ilkelerine esnek bir şekilde bağlı kalırsa dahi bu sözleşmelerden grev hakkının çıkarılamayacağını ileri sürmektedir (IOE, 2014: 10; Wisskirchen, 2005: 284).

İşverenlerin iddiaları, temel argümanlarının adil olmayan savlar içerdiği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Eleştiri getirilen ilk nokta işverenlerin uzmanlar komitesine yönelik ithamlarının gerçeği yansıtmadığı ve ILO'nun, bir bütün olarak, örgütlenme özgürlüğüne yönelik geliştirdiği ilkelerin önemli yönlerini ihmal ettiği

⁵ Uzmanlar Komitesi ve Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından geliştirilen grev hakkı konusunda işverenler grubunun uzun yıllar boyunca önemli bir itirazı olmamıştır. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin yıllar boyunca grev hakkını onaylayan ve nasıl uygulanacağını düzenleyen yayınları ile Uzmanlar Komitesi'nin grev hakkına ilişkin görüşleri genellikle üçlü bir fikir birliğine dayanmıştır. İşveren grubu soğuk savaşın sonuna kadar, ILO belgeleri tarafından korunan grev hakkının varlığını sorgulamamıştır. Ancak, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte, doğu bloğunun sendikal haklara yönelik baskısına karşı oluşturulan işveren ve işçi grupları arasındaki ittifak çözülmüş ve işverenler özellikle grev hakkına yönelik itirazlarını sıklıkla dile getirmeye başlamışlardır (Vogt vd., 2020: 11-12).

⁶ İşveren grubu özellikle Uzmanlar Komitesi'nin yayınladığı raporlar aracılığıyla grev hakkına yönelik görüş bildirmesine ayrıca karşı çıkmaktadır. İşverenler bu raporların ILO'nun üç taraflı bileşenleri olan hükümet, işçi ve işverenler tarafından kabul edilmiş metinler olmadığını ancak ILO'nun dışında (ILO'nun işleyişine tam olarak haiz olmayan kesimlerce), bu raporların sanki ILO'nun resmi görüşüymüş gibi değerlendirildiğini ve ILO'nun bu sebeple grev hakkı konusunda sahiplenmediği bir konuda yer alıyormuş gibi gördüğünü belirtmişlerdir (ILO, 2012: 34).

tezine dayanmaktadır. Buna göre ILO’nun herhangi bir sözleşmesinde grev hakkını tanıyan net bir ifade bulunmamakla birlikte bu hak 87 sayılı sözleşme kapsamında, tedrici bir şekilde ve sadece Uzmanlar Komitesini değil, ILO’nun ana organlarını da içeren bir süreç sonunda kabul edilmiştir. Bu süreçte ILO Konferansı ve Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi hem geçmişte hem de günümüzde kilit aktörler olarak görev yapmış ve yapmaya devam etmektedir.⁷ Bu kapsamda grev hakkı işverenlerin ileri sürdüğü gibi yalnızca uzmanlar komitesinin güdümünde değil genel olarak ILO bileşenleri tarafından tanınmış ve konuyla ilgili bir fikir birliği geliştirilmiştir. Gerek ILO Konferansı gerekse de ILO denetim organları uzun yıllardır 87 sayılı sözleşme ile örgütlenme özgürlüğü ilkelerinin grevi temel bir hak olarak kabul ettiği anlayışıyla çalışmıştır. Bu süreçte Uzmanlar Komitesi de, “başına buyruk” hareket etmemiş, üzerine düşen rolü yerine getirmiştir (Garcia, 2017: 785-787).

İşverenlerin, ILO denetim organlarının grev hakkına yönelik verdikleri kararlar aracılığıyla sınırsız bir grev özgürlüğü oluşturmak istediklerine yönelik iddiaları da abartılı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu eleştiriye katılanlar, ne Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi’nin ne de Uzmanlar Komitesi’nin hiçbir zaman sınırsız bir grev hakkı ileri sürmediğini belirtmişlerdir (Vogt, 2016: 111). ILO denetim organları yıllar içerisinde grev hakkına ilişkin önemli sınırlamalara izin vermiştir. Üstelik bir üye ülkenin ekonomik istikrarını tehdit edebilecek sınırsız grev hakkı fikri ILO standartlarına göre de makul bir senaryo değildir (Garcia, 2017: 787).

İşverenlerin yukarıda sayılan eleştirilerine rağmen ILO’nun denetim organları mevcut konumlarında durmaya, grev hakkını genişletme işlevi taşıyan görüşlerini sahiplenmeye ve bunu sendikal hakları düzenleyen diğer sözleşmelere dayandırarak (temelde 87 sayılı sözleşmenin daha önce bahsedilen ilgili maddelerine) yapmaya devam etmektedirler (Kutal, 2019: 9).

3. Grev Hakkına Yönelik ILO Normları ve Türk Mevzuatı ile Uyumu

ILO’nun denetim organları aracılığıyla çerçevesini çizdiği grev hakkına yönelik uluslararası içtihatlar grevin işleyişi, içeriği, kesintiye uğratılması vb. gibi birçok duruma açıklık getirmekte ve üye ülkelere yol göstermektedir. Grev hakkına yönelik yıllar içerisinde geliştirilen bütün bu kurallar ağı içerisindeki üç temel alan ise Türkiye açısından ayrı bir öneme sahiptir. Bunlardan ilki grev hakkının hangi amaçlar doğrultusunda kullanılacağı ve hangi şekillerde yürütüleceğidir. Bir diğer alan, hangi hizmetlerin temel hizmet olarak kabul edileceğinin (böylelikle yasalarla hangi hizmetlerin grev hakkı kapsamı dışında bırakılabileceğinin) sınırlarını çizmektedir. Son alanı ise grev hakkının hangi durumlarda kısıtlanabileceğini ve bu kapsamda grev ertelemelerinin işleyişini düzenleyen kurallar oluşturmaktadır. Bunlar

⁷Eylemde bulunma hakkı, ILO politikasının ve standartlarının içeriğini tanımlamaya yetkili temsilci organı olan ILO Konferansı tarafından en az iki kez ele alınmıştır. Bunlar, 1957 yılında kabul edilen Uluslararası Çalışma Örgütüne Üye Devletlerde Sendika Karşısı Mevzuatın Kaldırılmasına Dair Karar ile 1970 yılındaki Sendikal Haklar ve Temel Haklarla İlişkisine Yönelik Karar’dır.

tarihsel süreç içerisinde Türkiye'nin uyum sağlamakta başarısız olduğu ve bu sebeple zaman zaman eleştiriler aldığı alanlar olarak öne çıkmaktadır. Bu başlıkta söz konusu üç alana yönelik ILO normları ve bunların Türk mevzuatı ile uyumu incelenecektir.

3.1.Amacı ve Türüne Göre Grev Hakkı ve Sınırlandırılması

Amaç Bakımından: ILO denetim organlarının grev hakkının sınırlarını çizerken koydukları kriterlerin başında, grevin amaç unsuru yatmaktadır. Bu kapsamda ILO denetim organları, grev hakkını tanıırken dayanak olarak gösterdikleri, 87 Sayılı Sözleşme hükümlerini ve özellikle sözleşmenin 10. maddesini (işçi ve işveren örgütlerinin amaçlarının üyelerinin çıkarlarını korumak ve geliştirmek olduğunu vurgulayan) amaç unsurunu açıklamada yardımcı olarak kullanmaktadır. Buna göre bir grevin amacının işçilerin çıkarlarını ilerletmek ve savunmak olması gerekmektedir ve bu çıkarlar Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından sosyo-ekonomik ve mesleki çıkarlar olarak nitelendirilmektedir. Komiteye göre işçilerin sosyo-ekonomik ve mesleki çıkarlarını savunmaktan sorumlu sendikalar bu doğrultuda, özellikle istihdam, sosyal koruma ve yaşam standartları ile ilgili olarak, üyesi olan ve olmayan işçiler üzerinde doğrudan etkisi de bulunan büyük sosyal ve ekonomik politika eğilimlerinin ortaya çıkardığı sorunlara çözüm arayışındaki konumlarını desteklemek için grev eylemini kullanabilmelidir (ILO, 2006: 22; ILO, 2018: 144). Bununla beraber Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, grev hakkının yalnızca toplu iş sözleşmesinin imzalanmasıyla çözümlenmesi beklenen muhtemel iş uyuşmazlıklarıyla sınırlı tutulmaması gerektiğini; işçilerin ve sendikalarının, üyelerinin çıkarlarını etkileyen ekonomik ve sosyal konulardaki memnuniyetsizliklerini, gerekirse daha geniş bir bağlamda ifade edebilmeleri gerektiğini belirtmektedir (ILO, 2018: 145).

ILO denetim organları üzerinde durulan grevlerin başında siyasi grevler⁸ ile dayanışma grevleri gelmektedir. ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, salt siyasi nitelikteki grevlerin örgütlenme özgürlüğü ilkelerinin kapsamına ve 87 ile 98 sayılı sözleşmelerin korumasına girmediğini belirtmektedir (ILO, 2018: 144-145). Komite bu tür grevlerin örgütlenme özgürlüğü ilkelerinin kapsamına girmediğini belirtse de, sendikaların, özellikle bir hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarını eleştirmeyi amaçlayan grevlere başvurabileceğini belirtmektedir (ILO, 2018: 145). Uzmanlar Komitesi de her zaman salt siyasi nitelikteki grevlerin örgütlenme özgürlüğü kapsamına girmediğini ancak bir hükümet tarafından benimsenen bir politikanın çalışma hayatının tüm tarafları üzerinde dolaysız etkileri olması sebebiyle, uygulamada bir grevin siyasi ve mesleki yönlerini birbirinden ayırmanın genellikle imkânsız olduğunu belirtmektedir (ILO, 1994: 72). Ancak kimi durumlarda bir

⁸Siyasi grev, muhatabı devlet olan, karar alıcıların politika değiştirmeleri, bir karar almaları veya bir karar almaktan vazgeçmeleri amacıyla yapılan grevdir. Siyasi grevler salt siyasi amaç taşıyabilecekleri gibi, siyasi ve ekonomik amaçları veya siyasi ve sendikal amaçları aynı anda taşıyarak karma bir nitelik de gösterebilmektedir. Siyasi greve ilişkin daha ayrıntılı bilgi için bakınız (Sur, 2009).

grevin ekonomik ve sosyal amacı ile siyasi amacı iç içe geçebilmektedir. Böylesi durumlarda, grevin, siyasi amacı gizleme hedefi taşıyan bir araç niteliğinde olup olmadığının tespit edilmesi, söz konusu grevin örgütlenme özgürlüğü kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği bakımından önem taşımaktadır (Caniklioğlu, 2013: 297).

Çok sayıda işçinin iş bıraktığı, bir şehri, bölgeyi veya ülkeyi etkileyen geniş çaplı iş uyuşmazlığı anlamına gelen, kimi durumlarda amaç bakımından siyasi grev ile benzerlik gösterebilen ve hatta salt politik amaçlar güdeabilen genel grev (Docherty, 2004: 107), yukarıda anlatılan ekonomik ve sosyal çıkarları koruma ve geliştirme amacına uygun olduğu takdirde ILO tarafından meşru bir araç olarak görülmektedir. Bu kapsamda ILO, yürürlükteki toplu sözleşmelere uyulması, asgari ücretin artırılması ve iktisat politikasının (fiyatların ve işsizliğin azaltılması için) değiştirilmesi amacıyla yapılacak 24 saatlik bir genel grevin sendikanın normal faaliyeti olarak sayılacağını ve meşru görüleceğini karara bağlamıştır (ILO, 2018: 147).

Amaç bakımından ele alınması gereken bir diğer grev ise, dayanışma grevidir. Dayanışma grevlerindeki sorun, işçilerin kendilerini doğrudan etkilemeyen mesleki, sendikal veya sosyo-ekonomik saiklerle grev yapıp yapamayacakları hususunda ortaya çıkmaktadır (Gernigon vd., 2000: 16). Dayanışma grevinde, işçiler özünde kendi işverenleri ile düşükleri bir uyuşmazlık kapsamında değil grevdeki başka işçileri desteklemek amacıyla greve gitmektedirler. ILO komiteleri (2018: 146; 1994: 74) işçiler tarafından desteklenen ilk grevin yasal olması koşuluyla dayanışma grevinin de meşru kabul edileceğini ve bu tür toplu eylemlerin hukuka aykırı kabul edilmesinin ve yasaklanmasının suiistimale yol açabileceğini belirtmektedir.

Grev Türü Bakımından: ILO denetim organları, yıllar içerisinde inceledikleri davalar sonucunda hangi grev türlerinin meşru olarak kabul edilip edilemeyeceğine ilişkin açık kararlar almıştır. Uzmanlar Komitesi, herhangi bir şekilde işin durdurulmasını -ne kadar kısa ve sınırlı olursa olsun-, bir grev olarak değerlendirirken, işin durdurulmadığı ancak yavaşlatıldığı durumlarda bu değerlendirmenin zorlaştığını ifade etmektedir. Çünkü bu tür eylemler greve kıyasla daha küçük ölçekli gibi görünmekle beraber, işin tamamıyla durdurulmasına benzer etkiler gösterebilmektedir (ILO, 1994: 76). Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi ise bu kapsamdaki grevlerin barışçıl bir şekilde hayata geçirilmesi halinde meşru kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Buna göre “Komite, işçilere yasaklanan çeşitli grev eylemleriyle ilgili olarak (işçilerin üyesi oldukları sendikanın onayı olmaksızın yaptıkları grevler, iş bırakma, iş yavaşlatma, kurallara harfî harfine uyararak işi yavaşlatma ve oturma grevleri), bu kısıtlamaların ancak grev barışçı vasfını yitirirse haklı görülebileceğini düşünmektedir.” (ILO, 2018: 148).

Türkiye’de grev hakkını düzenleyen mevzuat tarihsel bir bakış açısıyla incelendiğinde, greve ilişkin düzenlemelerin çeşitli açılardan ILO’nun koyduğu

prensiplerden ayrıştığı görülmektedir. Bu durum öncelikle kanunda yer verilen grev tanımında kendisini göstermektedir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, kendisinden önce yürürlükte bulunan 2822 sayılı Kanun'daki grev tanımını aynen benimsemiş ve grev ile kanuni grevi birbirinden ayırmıştır. Bu kapsamda, “*Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde, işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumak veya geliştirmek amacıyla... yapılan greve...*” kanuni grev denileceği belirtilmiştir. Bu tanıma uygun olmayan grevler ise kanun dışı grev olarak nitelendirilmiştir. Kanun dışı greve dâhil olan işçiler de çeşitli yaptırımlara tâbi tutulmuştur.

Grev tanımı açısından ele alındığında 6356 sayılı Kanun, tıpkı kendisinden önceki kanunda olduğu gibi, grevi ancak toplu iş sözleşmesi sürecinde tarafların anlaşamaması durumunda meşru kabul etmiştir (Etcı, 2020: 72-73). Bu bağlamda Türkiye’de kanuni grevin toplu pazarlıkla iç içe geçtiği, bir anlamda toplu pazarlığın uzantısı olarak kurumsallaştığı ifade edilebilecektir. ILO denetim organlarının grevin yalnızca “toplu iş sözleşmesinin imzalanmasıyla çözülmesi beklenen muhtemel iş uyuşmazlıklarıyla sınırlı tutulmaması gerektiği” yönündeki görüşleri göz önüne alındığında mevcut düzenlemenin ILO normları ile bağdaşmadığı açıktır.

6356 sayılı Kanun'daki tanım üzerinden gidildiğinde, yine önceki kanundaki düzenlemeye paralel şekilde, grevin ancak mesleki amaca dayandığı takdirde meşru kabul edildiği görülmektedir. Amaç bakımından mesleki nitelik taşımayan grevler ise kanun dışı grev olarak değerlendirilecektir. Her ne kadar 6356 sayılı Kanun, siyasi grev, genel grev ve dayanışma grevine ilişkin önceki yasa da yer alan yasaklayıcı hükme yer vermemişse de⁹ yukarıda değinildiği üzere kanunun lafzı bir iş bırakma eyleminin hem zaman (toplu pazarlık esnasında uyuşmazlık çıkması halinde) hem de amaç bakımından (mesleki amaç) gerekli koşulları taşıdığı takdirde kanuni grev olacağını belirtmektedir. Siyasi grev, genel grev ve dayanışma grevi, kanunun aradığı bu koşulları sağlamadığı için, kanunda açıkça yasaklanmamış olsa da, kanun dışı grev olarak kabul edilecektir (Canıklıoğlu, 2013: 297). Bu değerlendirmeler ışığında siyasi greve ilişkin yasağın ILO normları ile, özellikle salt siyasi nitelikteki grevler açısından ele alındığında- uyumlu olduğu görülmektedir. Ancak genel grev ve dayanışma grevlerine ilişkin -genel grevde ekonomik ve sosyal çıkarlarının aranıp aranmadığı, dayanışma grevinde ise desteklenen ilk grevin kanuni bir grev olup olmadığına bakılmaksızın konulan- bütüncül bir yasağın ILO normlarından uzak olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Türkiye'nin grev türlerine ilişkin düzenlemeleri de genellikle ILO normlarını karşılamamış, ILO denetim organları zaman zaman konulan kısıtlamaların kapsamlı

⁹Kanunun bu yasağa yer vermemesi, aslında yasağın kaynağı olan Anayasa'nın 53. maddesinin 7. Fıkrasındaki “*siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavtı, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz*” hükmünün, uluslararası normlara uyum sağlayabilmek amacıyla 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle kaldırılmış olmasındandır (Dereli, 2013: 62).

ve bu durumlarda öngörülen cezai yaptırımların ağır olduğuna yönelik Türkiye aleyhinde görüşler beyan etmişlerdir (ILO, 1988: par. 39). 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle, “İşyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler hakkında kanun dışı grevin müeyyideleri uygulanır” hükmü kaldırılmıştır. 6356 sayılı Kanun’da da bu nitelikte bir yasak bulunmamakta bu da sayılan nitelikteki eylemlerin kanun dışı grev olarak nitelendirilemeyeceği sonucunu doğurmaktadır. Üstelik bu kapsamdaki eylemler, çoğu durumda grevin temel unsuru olan işçilerin işi topluca bırakmalarıyla sonuçlanmadığından, ‘grev’den ziyade “grev benzeri” eylem olarak nitelendirilirler. Bu durumda söz konusu nitelikte bir eyleme katılan işçiler, kanun dışı grevden ziyade, sadakat ve iş görme borcuna aykırı davranışlar için öngörülen yaptırımlara tabi olacaklardır. Bu da işçilerin iş sözleşmelerinin işveren tarafından haklı feshi anlamına gelmektedir ki bu da kimi durumlarda ölçülülük ilkesine aykırılık teşkil edecek derecede ağır bir yaptırımdır (Caniklioğlu, 2013: 298). ILO’nun bahsedilen nitelikteki eylemlerin ancak barışçı olmadıkları durumlarda yasaklanabileceğine yönelik görüşü dikkate alındığında, bu nitelikteki eylemlerin böylesine ağır bir yaptırıma tabi olması ILO düzenlemeleri ile paralellik kurulamadığını göstermektedir.

3.2. Grev Yasakları

ILO denetim organları grevi bir hak olarak kabul etmelerine ve bu yönde geniş bir kurallar ağı oluşturmalarına rağmen, söz konusu hakkın sınırsız bir hak olmadığını da belirtmişlerdir. Bu kapsamda toplumun genel çıkarlarını, kamu yararını gözetmek amacıyla ve makul sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla, grev hakkının belirli hizmetlerde ve sektörlerde çeşitli sınırlandırmalara tabi tutulabileceğine yönelik kararlar verilmiştir.

Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, greve ilişkin genel bir yasağın ancak olağanüstü hal durumunda ve yalnızca sınırlı bir zaman dilimi için makul kabul edilebileceğini söylemektedir. (ILO, 2018: 154). Bununla beraber ILO denetim organlarının rapor ve kararları, grevin ancak kamu görevlerinde ve temel hizmetlerde kısıtlanabileceğini belirtmektedir.

Kamu Görevleri: İlk olarak Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, kamu görevlilerinin sendikal özgürlüğe sahip olmalarının zorunlu olarak grev hakkına da sahip oldukları anlamına gelmediğini belirtmektedir. Komite bu kapsamda, devlet adına kamu otoritesini kullanabilecek nitelikteki kamu görevlileri için grev hakkının kısıtlanabileceğini ve yasaklanabileceğini söylemektedir. Komite bu aşamada kamu görevlisi tanımı üzerinde durmakta ve kamu görevlisi kavramının çok geniş bir şekilde tanımlanması halinde bu durumun normalde grev hakkına sahip olması gereken kişilerin bu haklarının kısıtlanması ve yasaklanması anlamına geleceğini belirtmektedir. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi’ne göre kamu hizmetlerinde grev hakkının yasaklanması yalnızca devlet adına kamu gücünü kullanma yetkisine sahip olan kamu görevlileri ile sınırlandırılmalıdır. Bu kapsamda çizilen sınırlamalar

dâhilinde devlet adına kamu otoritesini kullanan kimi kamu görevlilerinin, (yargıçlar, gümrük memurları ve maliye memurları gibi), grev haklarının kısıtlanabileceği ve yasaklanabileceği kabul edilmelidir. Buna karşın, devlete ait ticari veya sınai işletmelerdeki kamu görevlileri, temel hizmetleri yerine getirmekle görevli olmadıkları takdirde grev hakkından yararlanmalıdır (ILO, 2018: 154-155).

Temel Hizmetler: ILO denetim organları, kesintiye uğraması halinde nüfusun tamamının veya bir kısmının hayatını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye atacak hizmetlerin temel hizmetler olarak kabul edileceğini ve bu hizmetlerde grevin kısıtlanabileceğini ve hatta yasaklanabileceğini kabul etmişlerdir (ILO, 2006: 14).¹⁰ ILO'nun birçok organında tartışılan temel hizmetler kavramına, işçi ve işveren tarafları genellikle farklı yaklaşmaktadır. Konuya ilişkin uygulamada meydana gelen sorunlara yönelik çözümler ise vaka bazında üretilmektedir. Bu durum ILO'nun temel hizmetlere ilişkin tanımının büyük ölçüde vakanın konusu olan ülkede hüküm süren koşullara bağlı olarak geliştiğini göstermektedir. Bunun yanı sıra, temel hizmet olarak görülmeyen bir alanda meydana gelen grev belirli bir süreyi aşarsa veya kapsam açısından önemli bir büyüklüğe ulaşırsa temel hizmet de sayılabilecektir. Bu da temel hizmetler kavramının mutlak bir kavram olmadığını göstermektedir (Servais, 2009: 153).

Endüstri ilişkilerinin tarafları, belirli hizmetlerin grev yasağı kapsamında değerlendirilebileceği ve bu hizmetlerin sunumundaki kesintilerden kaynaklanabilecek zararın sınırlandırılması konusunda mutabık kalsa da, bu mutabakatın uygulamada nasıl ele alınacağı üzerine anlaşmazlık yaşayabilmektedirler. Özellikle hangi hizmetlerin temel hizmetler kapsamına alınarak grev yasağına dâhil edileceği fikir birliğine varılamayan konuların başında gelmektedir. Bu durum endüstri ilişkileri sistemi ve toplumun refahı için oldukça önemlidir. Kavramın aşırı derecede dar bir şekilde tanımlanması toplumun refahını tehlikeye atabilecekken, geniş bir tanımlama ise endüstri ilişkileri sisteminin kısıtlayıcı bir karaktere bürünmesine sebep olabilecektir. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, temel hizmetlerin yalnızca kesintiye uğraması halinde nüfusun tümünün veya bir kısmının hayatını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye atacak hizmetler olduğunu defalarca beyan etmiş olmasına rağmen, birçok ülke örneğinde bu tanımın oldukça geniş bir şekilde yorumlanabildiği görülmektedir. Bu kapsamda kamu düzeni ve genel sağlığa ilişkin bir zarar oluşturmaya dahi, ekonomik değeri yüksek olan kimi işler temel hizmetlerden sayılarak yasak kapsamına sokulabilmektedir. Birçok ülke, özellikle gelişmekte olan ülkeler, kendi ekonomisi için önemli olarak gördüğü hizmetleri (madencilik, şeker üretimi, tekstil, bankacılık ve hatta finans hizmetleri gibi) temel hizmet olarak sınıflandırmakta, bu da temel

¹⁰Temel hizmetlere ilişkin bu tanım, Uzmanlar Komitesi'nin 1983'teki genel araştırmasında bu şekilde ele alınmış ve kısa bir süre sonra Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından da benimsenmiştir (ILO, 2006: 14).

hizmetlerin ülkeden ülkeye farklı şekillerde yorumlanmasına sebep olmaktadır (Simamba, 1988: 100-102).

Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, incelediği davalarda temel hizmetler ile neyi kastettiğini pratik terimlerle açıklama yoluna gitmiştir. Buna göre, sağlık hizmetleri, elektrik hizmetleri, su tedarik hizmetleri, telefon hizmetleri, polis ve silahlı güçler, itfaiye hizmetleri, hava trafiği kontrol hizmetleri, hapisane hizmetleri, okul çağındaki öğrencilere yiyecek sağlanması ve okulların temizlenmesine yönelik hizmetler temel hizmetlerden sayılmıştır. Buna karşılık hangi hizmetlerin temel hizmet kapsamında sayılamayacağı ve böylelikle grev yasağına tabi tutulmasının meşru karşılanmayacağı da ayrıca belirtilmiştir (ILO, 2006: 14-15).¹¹ ILO denetim organları, temel hizmetlere ilişkin genel kuralların çerçevesini çizmekle beraber üye ülkelerin temel hizmet kavramını mümkün mertebe dar anlamda yorumlamaları gerektiğini salık vermektedir.

Temel hizmetleri yerine getirdikleri için grev hakkından yoksun bırakılan çalışanların çıkarlarının korunması için çeşitli güvencelere sahip olmaları yine ILO denetim organları tarafından bir gereklilik olarak görülmektedir. Uzlaştırma ve arabuluculuk mekanizmalarının ve yalnızca bunların başarılı olmadığı durumlarda tahkim mekanizmasının kullanılması, bu anlamda ILO organları tarafından önemli bir güvence olarak kabul edilmektedir (Servais, 2009: 154).

ILO, her ne kadar temel hizmetlerden sayılmayan hizmetlerde grevin yasaklanmaması gerektiğine yönelik kararlar vermişse de, grevden etkilenen toplumun genel çıkarlarını korumak amacıyla, kimi hizmetlerde grevin devam ettiği süre içerisinde asgari düzeyde bir hizmet sunumunun gerekli olabileceğini ifade etmektedir. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, asgari hizmetin sunulması için üç ihtimalden birinin gerçekleşmesi gerektiğini belirtmektedir; i-) grevin toplumun bir kısmının veya bütününün yaşamını, güvenliğini, sağlığını tehlikeye sokma riski taşıması; ii-) temel hizmetlerden olmasa dahi grevin süre ve kapsam açısından belirli bir boyuta ulaşması sebebiyle halkın zorunlu ihtiyaçlarının karşılanamaması ve bunun da krize yol açması; iii-) hayati bir kamu hizmetinin grev nedeniyle kesintiye uğraması.¹² Komite, yalnızca yukarıda belirtilen olası tehlikeleri gidermek amacıyla birçok kararında temel hizmetlerden sayılamayacağını belirttiği, taşımacılık, posta

¹¹ Temel hizmetlerden sayılamayacak hizmetler, Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi’nin ele aldığı davalar sonucunda sürekli genişlemekte ve bu hizmetlere yenileri eklenmektedir. Ayrıca kimi hizmetler ilke olarak temel hizmetlerden sayılmasa dahi sınırdan bir durum oluşturduğu ve bu hizmetlerdeki olası bir grevin geniş bir alana yayılması veya uzun sayılabilecek bir süreye ulaşması durumunda temel hizmet niteliğine bürünebileceği de kabul edilmektedir. Komitenin temel hizmetlerden sayılamayacak hizmetlere ilişkin kapsamlı kararlarının özeti için bakınız (ILO, 2018: 157-160).

¹² Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, asgari hizmetlerin toplu pazarlıkların erken bir aşamasında (topluların uyuşmazlığı öncesinde) belirlenmesini tavsiye etmektedir. Ayrıca bu hizmetlerin mümkünse toplu pazarlığın taraflarınca belirlenmesi, eğer bu gerçekleşmemişse (idari bir otorite konumunda olmayan) bağımsız bir organın bu kararı vermesinin uygun olacağını belirtmektedir (Kutal, 2019: 18).

hizmetleri, bankacılık ve petrol işleri gibi kimi hizmetlerde asgari bir hizmet görülmesinin meşru kabul edileceğini vurgulamaktadır (Kutal, 2019: 16-18).

Türkiye'nin ILO ile olan ilişkilerindeki sorun alanlarının başında grev yasaklarına ilişkin ayrıntılı mevzuat yer almaktadır. İlk olarak konu kamu görevlilerinin grev yasağı üzerinden incelendiğinde, Türkiye'de kamu görevlisi kavramının oldukça geniş bir kapsama sahip olduğu görülmektedir. ILO kamu otoritesini kullanmayan kamu görevlilerinin işçilerin sahip olduğu sendikal özgürlüklerden ve bu kapsamda grev hakkından yararlanmaları gerektiğini söylemekte ve bu kapsamda kamu iktisadi teşebbüslerinde, eğitim kurumlarında, yerel yönetimlerde vb. hizmetlerde bulunan kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olduğunu belirtmektedir. Ancak Türkiye'de kamu görevlilerinin tanımı yapılırken, kamu gücünü doğrudan kullanan ve kullanmayanlar arasında herhangi bir ayrıma gidilmemiş olması bütüncül bir grev yasağını beraberinde getirmiş ve bu durum ILO normları ile bağdaşmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir (Dereli, 2008: 218-222).

Türkiye, kamu görevlilerine getirilen bütüncül grev yasağı yanında temel hizmetler kavramını ILO'nun koyduğu prensiplerin ötesinde bir anlayışla yorumladığı gerekçesiyle de eleştirilmektedir (ILO, 2006: 15). 1983 yılında çıkarılan 2822 sayılı Kanun'un oldukça geniş tuttuğu grev yasaklarının 6356 sayılı Kanun ile daraltılmasına¹³ rağmen, mevzuatın bu haliyle dahi ILO normlarını karşılamaktan uzak olduğu gözükmemektedir. Özellikle Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi'nin incelediği davalar sonucunda temel hizmet olmadığına kanaat getirdiği ve böylelikle grev yasağı kapsamına alınmasının makul olmayacağını belirttiği kimi alanlarda grev yasaklarının varlığını koruyor olması bu olguyu güçlendirmektedir (Sur, 2013: 349-350).

3.3. Grev Ertelemeleri

Evsensel bir hak olarak görülen grevin kimi durumlarda, işlerde ve zamanlarda toplumun bir kısmı veya bütünü açısından olumsuz sonuçlar doğurabileceği de kabul edilmektedir. ILO, yukarıda incelendiği üzere bu durumlar için temel hizmetler ve asgari hizmetler gibi çeşitli kavramlar benimseyerek olası zararlar karşısında grev hakkını sınırlandırmanın meşru zeminini oluşturmuştur.

¹³6356 sayılı Kanun'un ilk halinin 62.maddesinde grev yasakları "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; bankacılık hizmetlerinde; Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığına doğrudan işletilen işyerlerinde; kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde ve hastanelerde grev ve lokavt yapılamaz." şeklinde ele alınmıştır. 2822 sayılı Kanun'da yer alan kimi yasaklar 6356 sayılı Kanun'da grev yasağı kapsamına alınmamıştır. Ayrıca Kanun'un çıkmasından sonraki süreçte de Anayasa Mahkemesi'nin kararları neticesinde grev yasakları daraltılmıştır. Anayasa Mahkemesi 2014 yılında verdiği karar neticesinde kanunun 62. maddesinde yer alan "...bankacılık hizmetlerinde;..." ve "...ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde..." ibareleri iptal edilmiştir.

Ancak kimi durumlarda bu prensipler doğrultusunda meşru görülen, temel hizmetlerden sayılmayan ve herhangi bir yasağa tabi olmayan bir grevin, yine de anlık koşullar dâhilinde toplumsal zararlara sebep olabileceği ve bu olası durumlarda grev ertelemesine başvurulabileceği kabul edilmektedir. Bu kabulün arkasında yatan olgular ise devlet ve kamu güvenliğinin, kamu düzeninin, halk sağlığının ve genel ahlakın korunması ile grevle ilişkisi olmayanların haklarının muhafazası yatmaktadır. Böylelikle bir grevin bu sayılan olgulara zarar verme ihtimali doğduğunda grev ertelemesine gidilmekte ve kamu menfaati ile grev hakkı arasında bir denge sağlanmaktadır. Ancak grev erteleme en nihayetinde grev hakkını kısıtlama işlevi gördüğünden, kurulmaya çalışılan dengenin de bu kapsamda ele alınması ve anayasal güvence altına alınan grev hakkını anlamsızlaştıracak şekilde yorumlanmaması gerekmektedir (Caniklioğlu, 2013: 306).

Türkiye’de grev ertelemeleri ilk olarak 1963 yılında kabul edilen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanunun 21. maddesi, “*Karar verilmiş veya başlamış olan kanuni bir grev veya lokavt, memleket sağlığını veya millî güvenliği bozucu nitelikte ise Bakanlar Kurulu, bu uyuşmazlıkta, grev ve lokavtı bir kararname ile en çok otuz gün süreyle geciktirebilir*” hükmüne yer vermiştir. Maddenin devamında erteleme kararından sonra Bakanlar Kurulu’nun ertelenen grevin niteliği hakkında Yüksek Hakem Kurulu’nun görüşünü alacağı ve bu görüşü inceledikten sonra erteleme süresini dilerse altmış gün daha uzatabileceği hükme bağlanmıştır. Grev ve lokavtı erteleme veya kanundaki lafızla geciktirme süresinin sona erdiği tarihte ise taraflar anlaşamamışlarsa greve devam etmelerinin önü açık tutulmuştur.

Grev ertelemesine ilişkin düzenleme 1983 yılında çıkarılan 2822 sayılı Kanun ile önemli bir değişim geçirmiştir.¹⁴ 1960’lı ve 1970’li yıllarda, grev ertelemesinin uygulanmasında beklenen sonuçların doğmadığı ileri sürülerek yapılan değişiklik ile beraber (Çelik, 2011: 661-662), grev erteleme, özünde bir grev yasağına dönüşmüştür. 2822 Sayılı Kanun “*Karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir grev veya lokavt genel sağlığı veya millî güvenliği bozucu nitelikte ise Bakanlar Kurulu bu uyuşmazlıkta grev ve lokavtı bir kararname ile altmış gün süre ile erteleyebilir*” ifadesine yer vermiş ancak bu süre içerisinde uyuşmazlığın giderilememesi durumunda greve yeniden başlama imkânını ortadan kaldırmıştır. Bu durumda uyuşmazlığın, Çalışma Bakanının başvurusu üzerine Yüksek Hakem Kurulu aracılığıyla çözüleceği kararlaştırılmıştır. 2012 yılında yürürlüğe giren 6356 sayılı Kanun da 63.maddesindeki, “*Karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir*

¹⁴ Bu değişimde 1982 Anayasası’nın greve ilişkin düzenlemeleri oldukça etkili olmuştur. Anayasa, greve ilişkin hükümlerinde önceki anayasaya kıyasla farklı bir yaklaşım belirlemiş, “*grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve iş yerleri kanunla düzenlenir*” hükmü ile ilk kez grev ertelemesine atıfta bulunarak, erteleme Anayasal bir kural haline gelmesine imkân tanımıştır. İşverenlerin dönem içerisindeki taleplerini büyük ölçüde karşılayan bu düzenleme aynı zamanda yasa koyucuya önemli bir alan açmış ve grev ertelemelerine başvurulmasını kolaylaştıran düzenlemelerin doğmasında etkili olmuştur (Çelik, 2008).

grev veya lokavt; genel sağlığı veya milli güvenliği, bozucu nitelikte ise Cumhurbaşkanı bu uyuşmazlıkta grev ve lokavtı altmış gün süre ile erteleyebilir”¹⁵ hükmü ile eski kanundaki düzenlemeyi korumuştur. Ayrıca grev ertelemesinin sonunda yeniden greve gidilmesinin önü kapalı tutulmuş ve bu konuda da önceki düzenleme muhafaza edilmiştir. 6356 sayılı Kanun erteleme süresinin sonunda taraflar arasında uzlaşma sağlanamamışsa, altı iş günü içinde taraflardan birinin başvurusu üzerine uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulunca çözüleceğini, aksi takdirde işçi sendikasının yetkisinin düşeceğini hükme bağlamıştır.

Türkiye’de grev ertelemesine ilişkin söz konusu düzenlemeler, uygulamaya konulduğu ilk günden itibaren siyasi iktidarlar tarafından yoğun bir şekilde kullanılmış ve grev hakkını önemli ölçüde sınırlandırma işlevi görmüştür. Grevlerin genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte olduğu takdirde ertelemeye tabi tutulabileceği hükme alınmış olmasına rağmen, birçok durumda bu kurala uyulmadığı, düzenlemenin amacından saptırıldığı, siyasi ve ekonomik kaygılarla kullanıldığı görülmüştür (Yorgun, 2019; Çelik, 2008). Öyle ki grev ertelemelerinin yoğun bir şekilde kullanılmasının etkisiyle Türkiye’de grevi uygulamaya koyabilmenin bir istisna haline geldiği, bu durumun grev hakkının yanı sıra örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını da önemli ölçüde etkilediği görülmektedir (Yorgun, 2019: 61).

Türkiye’de grev ertelemelerinin amacı dışında ve sıklıkla kullanılması, ILO’nun eleştirilerini de beraberinde getirmektedir. Bu durum, ILO’nun grev ertelemelerine ilişkin hükümlerinin büyük ölçüde Türkiye’deki uygulamalara yönelik şikâyetler neticesinde ilerlemesine sebep olmuştur. ILO denetim organları grev ertelemelerine kural olarak karşı çıkmamakta, temel hizmet yaklaşımında olduğu gibi grevin doğurabileceği telafisi mümkün olmayan zararları engellemek adına erteleme yoluna başvurulabileceğini belirtmektedir. Bu kapsamda hükümetin milli güvenlik veya genel sağlık gerekçesiyle bir grevi ertelemesine ve zorunlu tahkim uygulamasına izin veren bir hüküm, iyi niyetle, "milli güvenlik" ve "genel sağlık" terimlerinin mutlak anlamına uygun olarak ele alındığı sürece, kendi başına örgütlenme özgürlüğü ilkelerine aykırı değildir (ILO, 2018: 172). Ancak Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, milli güvenlik veya genel sağlık gerekçesiyle bir grevi yasaklama kararının hükümet tarafından değil, ilgili tarafların güvenini kazanmış

¹⁵Anayasa Mahkemesi’nin 2014 yılında Bankacılık Hizmetleri ve Şehir İçi Toplu Taşıma Hizmetlerinde grev ve lokavt yapılamayacağına ilişkin kanun hükmünü iptal etmesinden sonra söz konusu hizmetler 678 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile grev ertelemesi kapsamına sokulmuş ve kanun hükmü “ Karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir grev veya lokavt; genel sağlığı veya milli güvenliği, büyükşehir belediyelerinin şehir içi toplu taşıma hizmetlerini, bankacılık hizmetlerinde ekonomik veya finansal istikrarı bozucu nitelikte ise Cumhurbaşkanı bu uyuşmazlıkta grev ve lokavtı altmış gün süre ile erteleyebilir” şeklinde bir değişime uğramıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi bu hizmetlerin grev ertelemesi kapsamına alınmasını da, ILO normları ile bağdaştırma ve grev hakkını önemli ölçüde zedelediği gerekçesiyle iptal etmiştir (AYM, E.2018/90, K.2019/85).

bağımsız bir organ tarafından verilmesi gerektiğini söylemektedir (ILO, 2018: 154; 172).

Bu kapsamda Türkiye’de uygulandığı şekliyle grev ertelemelerinin ILO normları ile uyuşmadığı gözükmektedir. ILO Uzmanlar Komitesinin her yıl yayınladığı raporlarda Türkiye, grev ertelemelerinin gerek düzenleme gerekse de uygulanma şekli sebebiyle eleştirilmektedir. Üstelik bu eleştiriler bir rutin halini almış ve Türkiye’de grev ertelemelerinin, ILO’nun 87 sayılı sözleşmesinin sendikalara faaliyetlerini ve programlarını belirleme hakkını tanıyan 3. maddesi ile çeliştiği yıllardır ifade edilmiştir. Bu kapsamda komite işçi örgütlerinin faaliyetlerini hükümet müdahalesi olmaksızın düzenleme hakkına sahip olduklarını ve 6356 sayılı Kanun’un grev ertelemelerine ilişkin 63.maddesinin bu hakkı ihlal edecek şekilde uygulanmaması için gerekli adımların atılmasını hükümetten talep etmektedir.

4. Sonuç

Grev hakkı her ne kadar çalışma hayatına yönelik çeşitli standartlar oluşturan ve bu standartları geliştiren ILO’nun temel sözleşmelerinde açık bir şekilde kavramsallaştırılmamış ve tarafların onayını içeren bir tanımla çerçevesizleştirilmemiş olsa da, ILO denetim organlarının çalışmaları ve yıllar içerisinde geliştirdiği görüşleri neticesinde temel bir hak olarak kabul edilmiştir. Günümüzde ILO nezdinde grev hakkı örgütlenme özgürlüğünün bir uzantısı olarak ele alınmaktadır. Üstelik ILO grevi yalnızca toplu pazarlık sürecinde başvurulabilecek bir araç olarak görmemekte, daha geniş bir yelpazeden hareket ederek çalışanların menfaatlerini korumak amacıyla iş bırakma eylemlerine başvurmalarını -bu eylemler ILO’nun çizdiği sınırların dışına taşmadığı müddetçe- makul görmektedir.

Türkiye’de genel olarak çalışma hayatını ve grev hakkını düzenleyen kurallar çeşitli açılardan ILO denetim organlarının grev hakkının uygulamasını, kapsamını ve sınırlarını belirleyen kurallarından farklılık gösterme eğiliminde olmuştur. Bunlardan ilki grevin hangi amaçlar doğrultusunda yapılabileceği ve hangi grev türlerinin ILO nezdinde meşru kabul edildiğiyle ilgilidir. ILO hem amaç hem de tür bakımından bir grevin ancak barışçı olmadığı durumlarda yasaklanabileceğini ve grevin toplu iş sözleşmesinin bir uzantısı olarak kabul edilemeyeceğini belirtmektedir. Ancak Türkiye’de düzenlendiği şekliyle grev hakkı bu prensiplerden uzak bir görüntü sergilemektedir.

Grev yasaklarına ilişkin düzenlemeler de ILO ile Türkiye arasında görülen bir diğer uyuşmazlık alanıdır. Grev hakkını sınırsız bir hak olarak nitelendirmeyen ILO, devlet adına kamu gücünü kullanmaya yetkili kamu görevlileri ile toplumsal çıkarların muhafazası için belirli temel hizmetlerde çalışanların grev hakkının sınırlandırılabilmesini kabul etmiştir. Ancak ILO bu imtiyazın geniş kapsamlı bir grev yasağına yol açacak derecede kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla her iki durum için de dar anlamda yoruma gidilmesi gerektiğini belirtmiştir. Türkiye’de grev yasaklarına yönelik düzenlemeler ILO normlarından ciddi şekilde

ayrışmaktadır. Türkiye endüstri ilişkilerinin kurumsallaştığı ilk dönemlerden bu yana grev yasaklarını ele alırken temel hizmetlerin dar anlamda yorumlanması ilkesi ile bağdaşmayacak kararlar almış ve iç hukukunu bu yönde şekillendirmiştir. Yine kamu görevlilerinin grev hakkına yönelik ILO'nun koyduğu ilkelerin aksine yalnızca kamu otoritesini kullananlarla sınırlı bir grev yasağı yerine bütüncül bir grev yasağı tesis edilmiş ve kamu görevlileri için grev hakkı yasal bir güvenceye kavuşmamıştır. Grev hakkına ilişkin uygulamada yaşanan bir diğer sorun alanını ise grev ertelemeleri oluşturmaktadır. Türkiye'de grev ertelemeleri sınırlı ve olağanüstü durumlarda kullanılan bir araç olarak değil çoğu durumda amacı dışında bir grev yasaklama yöntemi olarak kullanılmıştır. Bu kapsamda ILO'nun yalnızca grevin doğurabileceği telafisi mümkün olmayan zararları engellemek adına başvurulmasını meşru gördüğü grev erteleme yetkisi, Türkiye'de grev hakkının özünü ortadan kaldıran bir siyasi müdahale aracı haline gelmiştir.

Bu kapsamda Türkiye'de grev hakkına yönelik düzenlemelerin ILO normları ile çeşitli uyumsuzluklar içerdiği gözükmektedir. Çalışma hayatında uyulacak kuralları belirleyen yasal düzenlemelerin ILO'nun ilkelerinden hareketle ve tarafı olunmuş sözleşmelere uyum sağlamak amacıyla hazırlandığı ileri sürülebilecekse de birçok durumda bu ilkelerden uzaklaşmaya imkân tanıyan başka yedek kuralların da oluşturulduğunu ifade etmek mümkündür. Türkiye'nin, ILO'nun grev hakkına yönelik kurallarının esnetilmesine olanak tanıyan istisnai kaideleri geniş yorumlama alışkanlığı edindiği ve grev hakkına yönelik iç hukukunu bu alışkanlık üzerine inşa ettiği görülmektedir.

Kaynakça

- Bellace, J. (2014). *The ILO and the Right to Strike*. International Labour Review, 153:1, 29–70.
- Caniklioğlu, N. (2013). *6356 Sayılı Kanuna Göre Grev Yasakları ve Grevin Ertelemesi*. Çalışma ve Toplum, 2013/4, 289-316.
- Çelik, A. (2008). *Milli Güvenlik Gerekçeli Grev Ertelemeleri*. Çalışma ve Toplum, 2008/3, 87-132.
- Çelik, N. (2011). *İş Hukuku Dersleri*. 24. Basım. İstanbul: Beta Yayınları.
- Dereli, T. (2008). *Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Normları Açısından Türkiye'de Sendika Özgürlükleri Ve Yeni Yasa Taslağının Değerlendirilmesi*. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 54, 215-231.
- Dereli, T. (2013). *6356 Sayılı Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Bir Değerlendirme*. Çalışma ve Toplum, 2013/1, 41-64.
- Docherty, J.C. (2004). *Historical Dictionary of Organized Labor*. Second Edition. Lanham, Scarecrow Press.
- Etcı, H. (2020). *Sendikal Kriz Çıkmazında Sendikalara Yönelik Algı ve Y Kuşağı: Eskişehir Örneği*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Garcia, J.A.L. (2017). *The Right to Strike as a Fundamental Human Right: Recognition and Limitations in International Law*. Revista Chilena de Derecho, 44:3, 781-804.
- Gernigon, B.; Odero, A. and Guido, H. (2000). *ILO Principles Concerning the Right to Strike*. Geneva, ILO.
- ILO. (1988). *Reports of the Committee on Freedom of Association: 260th Report*. Geneva, ILO.
- ILO. (1994). *General Survey 1994: Freedom of Association and Collective Bargaining*. Geneva, ILO.
- ILO. (2006). *The Right to Strike: Document for the Use of the Committee on Freedom of Association*. Geneva.
- ILO. (2012). *Report of the Committee on the Application of Standards*. Provisional Record 19(Rev), Part 1. Geneva.
- ILO. (2018). *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*. Sixth Edition. Geneva.
- IOE. (2014). *Do ILO Conventions 87 and 98 Recognise A Right to Strike?*. Geneva.

Kaya, P.A. (2001). *2000'li Yıllarda Türkiye'nin ILO Serüvenine Kısa Bir Bakış*. Çimento İşveren Dergisi, 15(4), 14-21.

Kutal, M. (2019). *ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin Grev Hakkına İlişkin Önemli Bazı Kararları*. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 77, 1-19.

Öztürk, B. (2016). *Karşılaştırmalı Hukuk ve Türk Hukukunda Grev (Toplu Eylem) Hakkının Değerlendirilmesi: Üç Farklı Yargıtay Kararı Işığında Toplu Eylem Hakkı*. Çalışma ve Toplum, 2016/4, 1793-1836.

Servais, J.M. (2009). *ILO Law and the Right to Strike*. Canadian Labour Law and Employment Journal. 15, 147-163.

Simamba B.H. (1988). *The ILO and the Right to Strike*. Zimbabwe Law Review, 6, 95-106.

Sur, M. (2009). *Siyasi Grev*. Çalışma ve Toplum, 2009/4, 11-26.

Sur, M. (2013). *6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi*. Çalışma ve Toplum, 2013/4, 317-356.

Yorgun, S. (2019). *1980 Öncesi Dönemde Geçici Süreyle Grevin Durdurulması ve Yaşanan Sorunlar*. Karatahta İş Yazıları Dergisi, S. 14, 55-62.

Vogt, J.; Bellace, J.; Compa, L.; Ewing, K.D.; Hendy, J.; Lörcher, K. and Novitz, T. (2020). *The Right to Strike in International Law*. Oxford, Hart Publishing.

Vogt, S. (2016). *The Right to Strike and the International Labour Organisation (ILO)*. King's Law Journal, 27:1, 110-131.

Wisskirchen, A. (2005). *The Standard-Setting and Monitoring Activity of the ILO: Legal Questions and Practical Experience*. International Labour Review, 144:3, 253-289.