

**Yayın Geliş Tarihi:** 11.04.2016  
**Yayına Kabul Tarihi:** 05.08.2016  
**Online Yayın Tarihi:** 20.03.2017  
<http://dx.doi.org/10.16953/deusbed.70034>

Dokuz Eylül Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi  
Cilt: 18, Sayı: 4, Yıl: 2016, Sayfa: 617-653  
ISSN: 1302-3284 E-ISSN: 1308-0911

*Araştırma Makalesi*

## İDARİ KARARLA GREVE MÜDAHALE

İlke GÜRSEL\*

### Öz

*Toplu iş uyuşmazlıklarında önemli bir mücadele aracı olan grev hakkı sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır ve bu hakkın kullanımı hukukumuzda sıkı usul kurallarına bağlanmıştır. Bu sıkı kurallar yanında grev hakkını sınırlandıran bir başka unsur, idari kararlar grevi erteleme yetkisinin idareye tanınmış olmasıdır. Türk hukukunda bu yetki Bakanlar Kuruluna aittir. Bakanlar Kurulu kendi takdiri çerçevesinde karar alınmış ya da başlanmış olan bir grevin genel sağlık ve/veya milli güvenlik üzerinde tehdit oluşturduğu gerekçesiyle ertelenmesine karar verebilir. Erteleme kavramının anlamı gereği bu idari kararın grevi geçici bir süre ile durduracağı düşünülebilir. Aslında tam tersine altmış günlük erteleme süresi sonunda taraflar arasında bir anlaşmaya varılmamışsa grev hakkı kalıcı bir sınırlama ile karşı karşıya kalmaktadır. İdarenin uygulamada somut olayın özelliklerini dikkate almadan sıklıkla başvurduğu bu yöntem nedeniyle, grev hakkının özüne dokunacak şekilde hukuka aykırı müdahaleler gerçekleşmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Grev Hakkı, Grevin Ertenilmesi, Genel Sağlık, Milli Güvenlik, Yargısal Denetim.*

## INTERVENTION ON STRIKE ACTION BY AN ADMINISTRATIVE DECISION

### Abstract

*The right to strike, which is a substantial instrument to help struggling in collective labour conflicts, is an integral part of the freedom of association and the exercise of this right has been bound to strict rules of procedure in our law system. In addition to these strict rules, the power of the administration to postpone strikes by an administrative decision is another restrictive factor on the right to strike. This authority belongs to the Council of Ministers in Turkish law. According to his appreciation, the Council of Ministers can decide to postpone a legal strike which has been called or commenced on the grounds that the strike is threatening public health or national security. Due to the notion of postponement, it is likely to suppose that this administrative decision will suspend strike actions temporarily. Actually in contrast, the right to strike is confronted with a permanent limitation if there is not an agreement between the parties at the end of the sixty-day suspension period. Because of the fact that the administration has frequently invoked this*

---

\* Araş. Gör. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Özel Hukuk Bölümü, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı, ilke.kazikdas@deu.edu.tr

*procedure in practice without taking into consideration the circumstances of the present case, interferences often occur in such a way that the core of the right is breached.*

**Keywords:** *The Right to Strike, Postponement of Strike, Public Health, National Security, Judicial Control.*

## GİRİŞ

İşçiler işverenin ekonomik ve hukuki bağımlılığı altında olduklarından, onlara ait çalışma koşullarının tesisinde işveren kararları ön plandadır. Öte yandan, işçiler sendikal örgütlenme sayesinde bir özel hukuk tüzel kişiliği altında birleşerek ekonomik ve sosyal çıkarlarının korunması ve geliştirilmesinde birlikte hareket etme yeteneği kazanırlar. Bir başka anlatımla, işçi-işveren ilişkisinde taraflar arasındaki menfaat dengesinin sağlanmasında işçi sendikaları önemli bir ağırlık unsuru olarak görülürler. Grev hakkı ise işçi sendikalarının işverenler karşısında elinde bulundurdukları önemli bir baskı aracıdır. Zira, taraflar arasındaki menfaat uyumsuzluklarının çözümsüzlüğe doğru gitmesi durumunda bu hakkın kullanımı işveren üzerinde bazı ekonomik sonuçlar doğurmaktadır. Bu itibarla, grev hakkını kullanma imkânının işçilere tanınmaması toplu pazarlık sürecinde işçi sendikasının müzakere etme yeteneğini işveren lehine sınırlandırır.

Grev nedeniyle yapmakla yükümlü olunan işin tamamen bırakılması şart olduğundan işverenin ekonomik bir zarara uğraması ve işyerinde çatışan menfaatlerin karşı karşıya geldiği bir ortamın oluşması grevin doğal sonuçlarından biridir. O hâlde, sözünü ettiğimiz bu sonuçlar gerekçe gösterilerek greve müdahale edilmesi hakkın kullanımına ölçsüz bir müdahale teşkil eder. Öte yandan, grev hakkı işçi sendikası bakımından da sınırsız bir hak değildir ve belirli kurallar çerçevesinde bu hakka müdahale edilebileceği kabul edilmelidir. Örneğin, toplumun yüksek menfaatleri gözetilerek idare tarafından alınacak kararlar bir işyerindeki grevin ertelenmesi olasıdır ve doğal olarak bu karar grev hakkı üzerinde sınırlayıcı bir etki doğurur.

Çalışmamızda ilk önce grevin genel özellikleri hakkında bilgi verilecek, daha sonra idarenin greve müdahale yöntemlerinden biri olan grev erteleme kararının şartları, bu kararın grev bakımından doğurduğu sonuçlar ve erteleme kararının yargı tarafından denetlenmesi üzerinde durulacaktır. Çalışmamızın son kısmında, hâlen güncel bir karar olan ve uygulamamızdaki grev erteleme kararlarına/yargısal denetimine ışık tutacak nitelikteki Anayasa Mahkemesinin 02.07.2015 tarihli kararı değerlendirilecektir. Ayrıca, çalışmamızın ilgili bölümlerinde yeri geldikçe yabancı hukuk sistemlerinde karşılaşılan grev erteleme uygulamalarına da değinilecektir.

## **GREVİN TANIMI VE GELİŞİMİ**

### **Grev Kavramının Tanımı ve Unsurları**

Grev, çalışma şartlarını düzenleyen işveren üzerinde baskı uygulamak amacıyla (Narmanlıoğlu, 1990, s. 6; Oğuzman, 1964, s. 31-32; Sur, 2015, s. 384) işçiler tarafından organize edilen bir toplu eylemdir (Swiatkowski, 2005, s. 286). Toplu eylemler birçok şekilde gerçekleştirilebilir. Grev, toplu eylemler içinde taraflar arasındaki anlaşmazlığın en açık şekilde ortaya konulduğu hâlidir. Bunun yanında, “*toplu eylem*” kavramı fazla mesaiyi reddetme, işi yavaşlatma, aşırı titizlik göstererek verim düşürme, işbirliğinden vazgeçme, oturma eylemi yapma yahut protesto gösterisi düzenleme şeklindeki eylemleri de kapsar (Barnard, 2012, s. 717; Sur, 1987, s. 9; Narmanlıoğlu, 1990, s. 52). Bir toplu eylemin grev olarak adlandırılabilmesi için, anlaşmalı olarak ve toplu bir şekilde işin bırakılması gerekir. Diğer bir ifadeyle, işçilerin maddi ve manevi yararlarını korumak amacıyla toplu ve iradi olarak işe ara vermeleri neticesinde grev meydana gelir (Sur, 1987, s. 7; Narmanlıoğlu, 1990, s. 5; Teyssié, 2007, s. 562; Dockès, 2007, s. 422; Mazeaud, 2004, s. 245-246)<sup>1</sup>.

İşveren üzerinde yarattığı baskı nedeniyle önemli bir iş mücadelesi aracı olan grevin iki temel unsuru bulunmaktadır. Burada sözünü ettiğimiz şartlardan ilki, maddi unsur olarak adlandırabileceğimiz, *işi bırakma eylemidir*. İşin bırakılmış olduğunun kabul edilmesi için, işçilerin ifa etmekle yükümlü oldukları işi yapmaya ara vermeleri gerekir. Şu hâlde, işçiler faaliyet gösterdikleri işyerinden ayrılarak ya da işyerinde hiç işbaşı yapmayarak çalışmayı kesebilecekleri gibi, işyerinde kalarak dahi çalışmaktan imtina edebilirler (Narmanlıoğlu, 1990, s. 53; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 361). İşi bırakma eylemini gerçekleştirecek olan kişilerin ise “*işçi*” sıfatına sahip olması bir zorunluluktur. Gerek Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 54/1’de gerek 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu m. 58/1’de işçilerin grev hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Bu sonuç, hukuki anlamdaki grevi sosyolojik grevden ayırmaya yarayan önemli bir unsurdur<sup>2</sup>. Dolayısıyla, sadece iş sözleşmesi çerçevesinde bir işverene bağımlı olarak çalışanların (işçilerin) işlerini bırakmaları hukuki anlamda grev kabul edilir<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Aynı yönde bkz. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu m. 58/1: “*İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla, aralarında anlaşarak veya bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak işi bırakmalarına grev denir.*”

<sup>2</sup> Nitekim, doktor, avukat, eczacı gibi serbest meslek sahiplerinin bir duruma tepki göstermek için iş bırakma eylemleri sosyolojik anlamda grev olarak kabul edilse bile, hukuki anlamda grevi oluşturmaz. Grevin sosyolojik tanımı için bkz. Reisoğlu, 1986, s. 249-250; Sur, 1987, s. 7-11; Narmanlıoğlu, 1990, s. 54; Fransız hukukunda da bağımsız çalışanların yahut öğrencilerin bu yöndeki eylemlerinin greve sağlanan yasal korumadan yararlanmadığı yönünde bkz. Carta, Deschamps, Jannin & Le Ludec, 2008, s. 36.

<sup>3</sup> Fakat, bu noktada vurgulamak gerekir ki, uluslararası alanda hâkim olan görüş, sendikal özgürlüğün etkili şekilde kullanılabilmesi için kamu görevlilerine de grev dâhil toplu eylem

Grev özü itibariyle kolektif nitelik taşıdığından, işi bırakma eyleminin işçiler tarafından *toplu şekilde* gerçekleştirilmesi şartı aranmaktadır. Toplu şekilde işin bırakılması denildiğinde, sayısal olarak işyerindeki tüm işçilerin işlerini bırakması gerektiği düşünülmemeli (Narmanlıoğlu, 1990, s. 59; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 359); işi bırakan işçi sayısı azınlıkta kalsa bile bu eylemin yine de grev niteliği taşıdığı kabul edilmelidir (Sur, 1987, s. 98; Teyssié, 2007, s. 565; Javillier, 1992, s. 520)<sup>4</sup>.

Bir eylemin grevi meydana getirebilmesi için, *işin tamamen bırakılması* gereklidir. Gerçekten de, işçilerin greve başvurma hakkı, ifa etmekle yükümlü olunan işin, mutlak zamanlarda ifa edilme koşulları dışındaki şartlarla yerine getirilmesine izin vermez (Javillier, 1992, s. 520). Bu sebeptendir ki, işyerinde işin yavaşlatılmasına, yapılan işe aşırı dikkat göstererek verimin azaltılmasına, yapılan işin kalitesinin düşürülmesine yönelik eylemlerin grev teşkil etmeyeceği kabul görmektedir (Sur, 2015, s. 395; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 359-360; Narmanlıoğlu, 1990, s. 68-70)<sup>5</sup>.

İşçilerin aralarında anlaşmaları veya bir kuruluşun kararına uymaları suretiyle işi bırakmaları, grevin manevi unsurunu oluşturur. Grevin *anlaşmaya dayalı* bir karaktere sahip olduğu bu eylemin kolektif yapısından kolaylıkla anlaşılabilir (Carta, Deschamps, Jannin, & Le Ludec, 2008, s. 37; Sur, 1987, s. 98). Şu hâlde, aldığı bireysel bir kararla işi bırakan tek bir işçinin eyleminin grev

---

hakkının tanınması gerektiği yönündedir. Örneğin, 21.04.2009 tarihli ve 68959 başvuru no.lu *Enerji Yapı-Yol Sen./Türkiye Kararında* iç hukukta bazı kamu görevlileri için grev yasağı tesis edilmesinin makul karşılanabileceği, ancak tüm kamu görevlileri için getirilen bu türden yasaklamaların çok geniş olduğu ve sendika özgürlüğüne orantısız bir müdahale teşkil ettiği AİHM tarafından ifade edilmiştir; Bu yönde bkz. Barnard, 2012, s. 719; Edström, 2011, s. 66; Sur, 2013, s. 324; Benzer şekilde, 27.03.2007 tarihli ve 6615/03 başvuru no.lu *Karaçay/Türkiye Kararında*, AİHM, memur maaşlarına yapılan düşük zammı protesto amacıyla düzenlenen eyleme katıldığı için başvurana verilen disiplin cezasının, nitelik olarak küçük de olsa, sendika üyelerini grev ve eylemlere katılmaktan caydıracak yapıda olduğu ve bu türdeki cezaların demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna varmıştır. Bkz. Gülmez, 2008, s. 159-160.

<sup>4</sup> Öte yandan, işyerindeki tek bir işçinin çalışmamak suretiyle işi bırakmasının grev teşkil edip etmeyeceği Türk hukuk doktrininde tartışılmış ve grevin kolektif bir eylemi gerektirmesi nedeniyle tek bir işçinin sayıca yeterli olamayacağı görüşü ağırlıklı olarak benimsenmiştir. Bu yönde bkz. Tunçomağ, 1980, s. 297-298; Narmanlıoğlu, 1990, s. 63; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 359; Cengiz Urhanoglu & Manav, 2011, s. 214; Buna karşılık, bizim de katıldığımız diğer bir görüşe göre, sendikanın aldığı karar üzerine işyerindeki tek bir işçinin işi bırakması dahi grev olarak nitelendirilebilir. Bkz. Sur, 1987, s. 96-97; Aynı şekilde, Fransız hukukunda, işçi örneğin ülke genelindeki toplu eyleme katıldığında yahut işyerinde sayıca tek bir işçi istihdam edildiğinde, bu tek işçinin yine grev hakkını kullanabileceği kabul görmektedir. Bkz. Javillier, 1992, s. 520; Teyssié, 2007, s. 565.

<sup>5</sup> Fransız hukukunda aynı yöndeki öğreti ve karar örnekleri için bkz. Teyssié, 2007, s. 563-564; Javillier, 1992, s. 520; Mazeaud, 2004, s. 246.

olarak nitelendirilemeyeceği açıktır (Sur, 2015, s. 401; Narmanlıoğlu, 1990, s. 79). Grev, işçilerin önceden aralarında anlaşmak suretiyle verdikleri bir karar neticesinde yapılabileceği gibi, bir kuruluşun bu yönde aldığı karara uyarak hareket etmeleri sonucunda da meydana gelebilir<sup>6</sup>.

6356 sayılı Kanun m. 58/1 gereğince, grev yönünde bir anlaşmaya varılmış olması yahut bir kuruluş kararının olması tek başına yeterli değildir. Bu kararın konusunun ve amacının aynı zamanda topluca çalışmamak suretiyle *işyerinde faaliyeti durdurma yahut önemli ölçüde aksatmaya* yönelik olması gerekir. Bu sebeple, işçiler tarafından örneğin ücretin ödenmemesi hâlinde çalışmaktan kaçınma hakkını kullanmada olduğu gibi kanundan doğan bir hakkı kullanma (bkz. 4857 sayılı İş Kanunu m. 34) nedeniyle ya da sendika toplantısına katılım gerekçesiyle çalışılmaması grev teşkil etmez (Oğuzman, 1964, s. 29-30; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 362; Sur, 1987, s. 102; Tunçomağ, 1980, s. 299-300). Bunun gibi, greve yönelik anlaşmada faaliyeti durdurmaya ya da önemli ölçüde sekteye uğratmaya ilişkin niyet esasen önem taşıdığından, grev sonucunda bu amaca ulaşıp ulaşılmaması, diğer bir deyişle işyerindeki faaliyet üzerinde yaratılan etkinin yoğun ya da az olması sonuca etkili değildir (Narmanlıoğlu, 1990, s. 88; Sur, 2015, s. 401; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 363; Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2015, s. 777).

### **Ulusal ve Uluslararası Mevzuat Işığında Grev Hakkının Tarihsel Gelişim Süreci**

İşçiler tarafından gerçekleştirilen toplu pazarlık ve toplu eylem hareketleri, 19. yüzyıl boyunca batılı devletlerde dahi devletin sosyal ve ekonomik istikrarı ile bağdaşmayan kavramlar olarak görülmekteydi. İkinci Dünya Savaşı sonunda Batı Avrupa'da demokratik güçlerin elde ettiği zafer, toplu iş ilişkilerinde serbesti döneminin başlamasının ve bu yöndeki faaliyetlere hoşgörü ile yaklaşılmasının önünü açmıştır. Nitekim, 1946 yılında Fransa ve 1948 yılında İtalya'dan başlayarak bazı Avrupa devletlerinde grev hakkı anayasal bir güvenceye kavuşturulmuştur. Yine, 1950'li yıllar boyunca İngiltere, Almanya, Belçika gibi devletlerde yasa koyucu ve mahkemeler grev hakkını daha serbest kılacak yönde adımlar atmışlardır (Fabbrini, 2014, s. 145; Narmanlıoğlu, 1990, s. 20-22).

ABD'de ise 1932 yılında Kongrenin kabul ettiği Norris-La Guardia Kanunu sendikaya üye olunmaması yönündeki anlaşmaların uygulanmasını sağlayan önceki yıllara ait federal mahkeme içtihatlarını geçersiz kılmış ve 1933 yılında Kongreden geçen Ulusal Endüstriyel Güçlenme Yasası (National Industrial Recovery Act) sendikaların toplu sözleşme hakkını güvence altına almıştır. Ne var ki, ABD Yüksek Mahkemesinin 1935 yılında verdiği kararıyla Ulusal Endüstriyel Güçlenme Yasasını Anayasaya aykırı bularak geçersiz kılması üzerine, Kongre ile

<sup>6</sup> Hemen belirtmek gerekir ki, grevin yasaya uygunluk şartı açısından grev kararının yetkili işçi sendikasıncı alınmış olması zorunlu bir unsurdur. Bkz. Sur, 1987, s. 93; Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2015, s. 777.

Yüksek Mahkeme arasında bir kriz yaşanmış ve 1935 yılında büyük ölçüde bir önceki kanuna benzeyen Ulusal İş İlişkileri Yasası (National Labor Relations Act-Wagner Act) kabul edilmiştir. Bu Kanun işçilere sendika kurma ve greve katılma yönünde bazı önemli haklar tanımıştır (Fabbrini, 2014, s. 168-169). Bununla birlikte, önce 1947 yılında (Taft Hartley Kanunu) sonra 1959 yılında (Landum-Griffin Kanunu) yasalaşan kanunlar neticesinde, sendikaların yetkileri sınırlandırılmış ve grev hakkına bazı kısıtlamalar getirilmiştir (Fabbrini, 2014, s. 170; Getman & Marshall, 2001, s. 717-718).

Türk hukukunda grev hakkının gelişimi 1961 tarihli Anayasa ile gerçekleşmiştir. 1961 Anayasasından önce grev hakkının engellenmiş olduğu görülmektedir. Örnek olarak, 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanununda (m. 72) ve 1947 tarihli İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanunda (m. 7) işçilerin grev yapması yasaklanmıştı. 1961 yılına gelindiğinde, grev hakkı anayasal anlamda bir güvenceye kavuşmuş ve 1961 Anayasasında benimsenen ilkeler çerçevesinde 1963'te çıkarılan 275 sayılı Kanunda grev hakkı ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. 1980 döneminde ise ülkenin içinde bulunduğu karışıklık ortamı nedeniyle iş mücadelesi araçlarına yasaklamalar getirilmiştir. 1982 Anayasasında grev hakkı (m. 54) "*temel hak*" statüsünde kabul edilmekle birlikte, hakkın kullanım şartları açısından daha sınırlayıcı bir yaklaşım benimsenmiştir. 1982 Anayasasının ardından 1983 yılında 2822 sayılı Kanun kabul edilmiş ve bu Kanun günümüzde toplu iş ilişkilerini tek bir çatı altında toplayarak düzenleyen 2012 tarihli 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa kadar uzun yıllar yürürlükte kalmıştır (Sur, 1987, s. 22-29; Sur, 2015, s. 388-389; Narmanlıoğlu, 1990, s. 36-41; Tunçomağ, 1980, s. 267-271).

Uluslararası metinler incelendiğinde, bu belgelerde grev hakkını açıkça konu alan yahut hükmün yorumlanmasıyla bu hakkı himaye edici uygulamalara ulaşılmasını sağlayan birçok düzenleme ile karşılaşılır. Bu açıdan ilk olarak Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1966 yılında kabul edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin (ESKHUS) 8/1(d) maddesi üzerinde durulabilir. Hüküm gereğince, *taraf devletler kullanılma şartlarını kendi iç hukuklarındaki yasalar çerçevesinde belirleyecekleri bir grev hakkını tanımayı taahhüt etmişlerdir*<sup>7</sup>. Türkiye tarafından 2000 yılında imzalanan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin beyanlar ve çekince ile onaylanması Bakanlar Kurulunun 10.07.2003 tarihli ve 2003/5923 sayılı Kararı ile gerçekleşmiştir (11.08.2003 tarih, 25196 sayılı Resmî Gazete).

Birleşmiş Milletlerin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinde vurgulandığı üzere, ILO'nun sendikal hak ve özgürlükler alanında

<sup>7</sup> Öte yandan, taraf devletlere grev hakkının çerçevesini çizerken tanınmış olan bu irade serbestisi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1948 tarihli ve 87 sayılı Sözleşmesi ile bir bakıma sınırlandırılmıştır. Zira, aynı zamanda ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesine de taraf olan devletlerin bu Sözleşmede tesis edilmiş teminatlara aykırı olacak şekilde iç hukuk düzenlemelerine gitmesine izin verilmemiştir (bkz. ESKHUS m. 8/3).

kabul ettiği 87 sayılı Sözleşmesi grev hakkına da yön veren önemli düzenlemelerin başında gelmektedir<sup>8</sup>. Yine, 1949 tarihli ve 98 sayılı ILO Sözleşmesi, 87 sayılı Sözleşmede amaçlandığı gibi, çalışanlara sendikal ayrımcılığa karşı yeterli güvenceler getirilerek sendika hakkının sağlanmasını ve ayrıca toplu pazarlık haklarının tesis edilmesini garanti etmektedir (Gross, 2005, s. 331). Bu Sözleşmelerde grev hakkının varlığı açık bir şekilde belirtilmemiş olsa bile, grev hakkı ILO nezdinde temel bir hak olarak kabul edilmektedir. Nitekim, ILO Sözleşmelerinin yorumlanması ve denetlenmesinden sorumlu olmak üzere kurulmuş olan Sendika Özgürlüğü Komitesi (the Committee on Freedom of Association) ile Sözleşme ve Tavsiyelerin Uygulanması Hakkında Uzmanlar Komitesi (the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) 1950'li yıllardan bu yana yapmış oldukları değerlendirmelerinde grev hakkından sendika özgürlüğünün esaslı bir unsuru, onun özünden kaynaklanan doğal bir sonucu olarak söz etmişlerdir<sup>9</sup>. Türkiye 1951'de 98 sayılı Sözleşmeyi ve 1983'de de 87 sayılı Sözleşmeyi onaylamıştır. Ülkemizin taraf olduğu bu Sözleşmelerde yer alan kurallar ve denetim mekanizmasında görev alan bu Komitelere ait kararlar, sendika özgürlüğü, toplu pazarlık ve grev hakkı konularında Türk hukuku açısından rehber niteliği taşımaktadır.

Bu alanda dikkate değer bir başka uluslararası metin, sosyal ve ekonomik haklar alanında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini tamamlama amacını güden Avrupa Sosyal Şartıdır. 1961 tarihini taşıyan bu Şart, aradan geçen süre içinde tekrar ele alınmış ve 1996 yılında Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı olarak taraf devletlerin imzasına açılmıştır. Gerek Avrupa Sosyal Şartının gerek Gözden Geçirilmiş Şartın toplu pazarlık hakkını ele aldığı 6/4. maddesinde çalışanlara grev hakkının tanınması yönünde taraf devletlere yükümlülük getirilmiştir. Hüküm gereğince, *menfaat uyumsuzluğunun doğması hâlinde, çalışan ve işverenlere grev hakkı da dâhil olmak üzere toplu eylem hakkının sağlanması gerekir*. Görüldüğü gibi, Avrupa Sosyal Şartı grev hakkının kullanılabilceği durumları çalışan ve

---

<sup>8</sup> ESKHUS'nin denetim organı olan Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerinin sendikal hak ve özgürlükler alanına kazandırdığı kural ve uygulamaları kendi yaptığı incelemelerde de önemle dikkate almaktadır. Sözü edilen bu tutum, Komitenin uluslararası sendikal haklar hukukunun birliğini sağlamaya önem verdiği şeklinde yorumlanmaktadır. Bkz. Gülmez, 2008, s. 144.

<sup>9</sup> Sendika özgürlüğünün ihlaline ilişkin şikâyetleri incelemek üzere 1951 yılında tesis edilen Sendika Özgürlüğü Komitesi sendika özgürlüğüne *üç boyutlu* bakış açısı ile yaklaşmaktadır. Buna göre, ilk olarak çalışanlara güçlerini bir araya getirerek bunu organize etme yetkisi tanınmalıdır. İkinci olarak, toplu pazarlık sayesinde çalışanların bir araya getirdikleri güçlerinden yararlanmaları ve böylece çalışma şartlarını geliştirebilmeleri sağlanmalıdır. Üçüncü olarak, tamamlayıcı bir özgürlük olan grev hakkı olmaksızın diğer iki boyutun faydasız kalacağı bilinmelidir. Sendika Özgürlüğü Komitesinin sahip olduğu bu yaklaşım Uzmanlar Komitesi tarafından da aynı şekilde benimsenmiştir. Bkz. Gross, 2005, s. 330-331; Ayrıca bkz. Gülmez, 2008, s. 141-142; Sur, 2015, s. 387; Edström, 2011, s. 59; Nielsen, 2013, s. 160-161.

işveren arasında doğan menfaat uyumsuzlukları ile sınırlandırmıştır (Swiatkowski, 2005, s. 286; Edström, 2011, s. 61; Sur, 2010, s. 661)<sup>10</sup>. 2007 yılında Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartını onaylayan Türkiye, Şartta yer alan 98 paragraftan 91'ini kabul etmekle birlikte, toplu pazarlık hakkının düzenlendiği 6. maddeyi onaylamanın kapsamı dışında tutmuştur.

Grev hakkı bakımından önem taşıyan bir diğer düzenleme, örgütlenme hakkının yer aldığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi m. 11 hükmüdür. Aslında bu düzenlemede açıkça grev hakkından söz edilmemiştir. Ancak, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin m. 11 çerçevesinde verdiği kararlar grev hakkına esaslı şekilde yön vermektedir. Mahkemenin en başından itibaren grev hakkına karşı özgürlükçü bir tavır sergilediğini söyleyebilmek güçtür. Örnek olarak, 1970'li yıllarda verilen *Belçika Polisi Ulusal Sendikası/Belçika Kararı*, *İsveçli Makinistler Sendikası/İsveç Kararı* ile *Schmidt ve Dahlström/İsveç Kararında* AİHS m. 11 hükmünün sendika hakkına getirdiği korumanın Mahkeme tarafından kısıtlayıcı ve dar bir şekilde yorumlandığı görülmektedir<sup>11</sup>. Mahkemenin 2002 yılında verdiği *Wilson, Gazeteciler Ulusal Sendikası ve Diğerleri/Birleşik Krallık Kararında* ise az önce sözünü ettiğimiz bakış açısını terk ettiği ve sendika özgürlüğünün

<sup>10</sup> Hükmün devamında, *daha önce imzalanan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak üzere toplu eylem hakkının kullanılabilmesi* düzenlenmiştir. Bu noktadan hareketle, örneğin toplu sözleşme taraflarının mevcut sözleşme yürürlükteyken grev dâhil toplu eylem hakkının kullanımından uzak durmayı taahhüt ettiklerini göstermek üzere kendi iradeleriyle sözleşmeye koydukları sosyal barışa yönelik hükümler Şartın 6/4. maddesine uygun bulunmaktadır. Bkz. Swiatkowski, 2005, s. 289; Sur, 2010, s. 661; Yabancı hukukta mutlak dirlik borcuna yönelik olarak toplu iş sözleşmesine konulan hükümler hakkında bilgi için bkz. Tuncay, 2015, s. 24-25; Ayrıca, Şartın 5. Bölümü G maddesinde belirtildiği üzere, *demokratik bir toplumda diğer bireylere ait hak ve özgürlüklerin korunması yahut kamu yararının, milli güvenliğinin, toplum sağlığının ve değerlerinin tesisi açısından gerekli olması ve yasayla öngörülmesi şartıyla bazı ek sınırlamalar dahi getirilebilir*. O hâlde, bu genel nitelikteki sınırlama hükmü grev hakkı bakımından yine geçerli olacaktır. Bkz. Sur, 2015, s. 386; Edström, 2011, s. 61.

<sup>11</sup> Bkz. 27.10.1975 tarihli ve 4464/70 başvuru no.lu *Belçika Polisi Ulusal Sendikası/Belçika Kararı*. Kararda AİHS m. 11'in, danışılma hakkında (the right to be consulted) olduğu gibi, taraf devletlerin sendikalara yahut üyelerine belirli bir davranışta bulunma yönünde güvence sağlamadığı ifade edilmiştir (bkz. par. 38); 06.02.1976 tarihli ve 5614/72 başvuru no.lu *İsveçli Makinistler Sendikası/İsveç Kararı*. Mahkeme, m. 11 hükmünün sendikalara toplu sözleşme yapma yönünde bir hak sağlamadığını, sendika özgürlüğünden etkili şekilde yararlanma bakımından toplu sözleşme akdetme hakkının vazgeçilmez olmadığını dile getirmiştir (bkz. par. 39); 06.02.1976 tarihli ve 5589/72 başvuru no.lu *Schmidt ve Dahlström/İsveç Kararı*. Mahkeme, grev hakkının en önemli toplu eylemlerden biri olduğunu ancak bunun dışında da yöntemlerin var olduğunu vurgulamış ve m. 11'de açık şekilde yer verilmeyen grev hakkına taraf devletlerce iç hukukta sınırlama getirilebileceği sonucuna ulaşmıştır (bkz. par. 36); Bu yönde ayrıca bkz. Gülmez, 2008, s. 147-149; Harris, O'Boyle & Warbrick, 2009, s. 542-544.



bütünlüğünü korumayı sağlayacak şekilde yorumunu geliştirdiği anlaşılmaktadır<sup>12</sup>. Sonraki yıllarda verilen kararlarda da (örneğin, *Demir ve Baykara/Türkiye Kararı* (başvuru no. 34503/97 (2008)), *Enerji Yapı-Yol Sen./Türkiye Kararı* (başvuru no. 68959/01 (2009)) Mahkemeye hâkim olan bu olumlu bakış açısı pekiştirilmiş ve toplu pazarlık ile toplu eylem haklarının sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkının asli unsurları olduğu sonucuna varılmıştır (Fabbrini, 2014, s. 179; Nielsen, 2013, s. 162; Barnard, 2012, s. 719; Edström, 2011, s. 65-66; Sur, 2013, s. 324). AİHM'in içtihatlarında meydana gelen bu gelişmeler sonucunda, uluslararası hukukta grev hakkını düzenleyen diğer belgelerdeki hükümlerin yorum ve uygulaması ile dikkate değer bir uyumun yakalandığı kabul edilmektedir (Sur, 2013, s. 324).

### **GREV ERTELEME KARARIYLA GREV ÜZERİNDE GERÇEKLEŞEN MÜDAHALE**

Grev erteleme kararı, idarenin grev hakkı üzerinde müdahale oluşturan tasarruflarından bir tanesidir. Grev erteleme kurumunun tesis edilmesinin özünde, devletin güvenliği, halkın sağlığı ve grevle ilgisi olmayanlara ait hakların gözetilmesi olduğu düşünülmektedir (Topalhan, 1999, s. 18; Caniklioğlu, 2013, s. 306-307). Hukukumuzda grev erteleme kararını alma yetkisi Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. 275 sayılı Kanun ile Türk hukuk sistemine giren grev ertelemesi kurumu, 2822 sayılı Kanun hazırlanırken uğradığı esaslı değişikliklerle varlığını mevcut 6356 sayılı Kanun döneminde de devam ettirmektedir.

2822 sayılı Kanundaki (m. 33-34) grev ertelemesine ilişkin yapı, 6356 sayılı Kanun m. 63'de büyük ölçüde korunmuştur. Yabancı hukuk uygulamaları ile kıyaslandığında, ülkemizde 275 sayılı Kanundan bu yana hükümetlerin temelde istisnai bir uygulama olması amacıyla getirilmiş olan grev erteleme yöntemine sıklıkla başvurduğu görülmektedir. Nitekim, grev erteleme kurumunun uygulanma yöntemi doktrin tarafından eleştirilmekte ve grev ertelemesinin bu şekliyle bir nevi grev yasağı hâline dönüştüğü dile getirilmektedir (Demircioğlu, 1991, s. 182; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 379; Caniklioğlu, 2013, s. 313; Narmanlioğlu, 2013, s. 635; Kabakçı, 2004, s. 182). Aynı şekilde, ILO Sendika Özgürlüğü Komitesinin cam sektöründe alınan grev erteleme kararları nedeniyle kendisine yapılan şikâyetlerde işaret ettiği üzere, grev ertelemeyi düzenleyen hükmün kendisi esasen sendika özgürlüğü ilkelerine aykırı değildir; sorun hükmün uygulanışından

---

<sup>12</sup> Şöyle ki, çıkarlarının korunması için bir sendikaya üye olma hakkının özünde, işçilere ait çıkarların gözetilmesi için toplu eyleme girişilmesi veya onlara ait taleplerin işverene iletilmesi yönünde sendikadan talepte bulunma hakkının var olduğu, işçilere bu imkân tanınmadığı takdirde sendikaya üye olma özgürlüğünün aldatıcı olacağı vurgulanmıştır (par. 46). Bkz. 02.07.2002 tarihli, 30668/96, 30671/96 ve 30678/96 başvuru no.lu *Wilson, Gazeteciler Ulusal Sendikası ve Diğerleri/Birleşik Krallık Kararı*; Karar hakkında ayrıca bilgi için bkz. Gülmez, 2008, s. 149-151; Harris, O'Boyle & Warbrick, 2009, s. 544-545.

kaynaklanmaktadır. Erteleme sebeplerinin mutlak anlamlarından uzaklaşarak bu sebeplerle doğrudan bağlantısı olmayan (cam ve lastik sektörü, belediye hizmetleri gibi) vakıalarda hükmün greve engel olmak için tekrarlayan şekillerde kullanılması grev hakkının sistematik şekilde ihlaline neden olmaktadır (Report No 335, Case No 2303, par. 1376)<sup>13</sup>.

### **Grev Erteleme Kararının Şartları**

Anayasa m. 54/3 gereğince, *grev ve lokavtın ertelenebileceği hâller ve işyerleri kanunla düzenlenir*. Grev ertelemesinin anayasal dayanağını oluşturan bu hükümde işaret edilen kanuni düzenleme 6356 sayılı Kanun m. 63'te mevcuttur. Buna göre, *“karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir grev veya lokavt genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte ise Bakanlar Kurulu bu uyuşmazlıkta grev ve lokavtı almış gün süre ile erteleyebilir. Erteleme süresi, kararın yayımı tarihinde başlar. Erteleme kararının yürürlüğe girmesi üzerine, m. 60/7'ye göre belirlenen arabulucu, uyuşmazlığın çözümünü için erteleme süresince her türlü çabayı gösterir. Erteleme süresi içerisinde taraflar aralarında anlaşarak uyuşmazlığı özel hakeme de götürebilir. Erteleme süresinin sonunda anlaşma sağlanamazsa, altı iş günü içinde taraflardan birinin başvurusu üzerine uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür. Aksi takdirde işçi sendikasının yetkisi düşer.”*

Grev yasaklarının aksine, hakkında grev erteleme kararı alınabilecek iş veya işyerleri açısından Kanunda bir sınır konulmamıştır. Erteleme kararı karar süresi boyunca grevin durmasına ve süre sonunda da grevin yapılamamasına yol açtığından, 6356 sayılı Kanun m. 63'deki grev ertelemesine yönelik şartların dikkatli bir şekilde ele alınması gerekir.

### **Kanuni Bir Grevin Varlığı**

Her şeyden önce, hakkında erteleme kararı alınacak grevin kanuni bir grev olması gereklidir (Oğuzman, 1984, s. 185; Zararsız, 1991, s. 6; Uşan & Kaya, 2011, s. 1724; Sur, 2015, s. 420). Şu hâlde, bir toplu eylemin grev olarak nitelendirilebilmesi için yukarıda ayrıntılı şekilde açıkladığımız koşullara ek olarak grev kanuni bir nitelik taşıyorsa, grev erteleme kararı alınabilecektir. 6356 sayılı Kanun m. 58'de verilen grev tanımının hemen ardından, *“kanuni grev”*in hukukumuzda ne anlama geldiği de açıklanmıştır. Şöyle ki, *“toplulu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde, işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumak veya geliştirmek amacıyla, 6356 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yapılan grev”*, kanuni grevi oluşturur. Demek ki, grevin *mesleki amaç taşıması* ve 6356 sayılı Kanunda öngörülen *usul şartlarına uyum göstermesi*, kanuni grevin varlığı için zorunlu koşullardır.

<sup>13</sup> 2003 yılındaki grevinin ertelenmesi üzerine, Kristal-İş Sendikası ILO Sendika Özgürlüğü Komitesine şikâyetinde bulunmuştur. ILO'nun 2303 nolu dosya üzerinde gerçekleştirdiği değerlendirme ve ulaştığı sonuçlar için bkz. ILO, Report No 335, November 2004, Case No 2303 (Turkey); Kristal-İş'in 2014 yılında yaptığı bu yöndeki bir diğer başvuru için bkz. Bkz. ILO, Report No 374, March 2015, Case No 3084 (Turkey).

Mesleki amaç şartından anlaşılması gereken, grev hareketinin işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumaya veya geliştirmeye yönelmiş olmasıdır (Sur, 2015, s. 403; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 364; Zararsız, 1991, s. 6)<sup>14</sup>. Ayrıca, toplu sözleşme pazarlığı sırasında taraflar arasında yaşanan uyuşmazlık hâlinde greve gidilmesi yine Türk hukuku açısından aramılan bir diğer zorunluluktur (Sur, 2015, s. 403; Zararsız, 1991, s. 6; Narmanlıoğlu, 1990, s. 110; Kabakçı, 2004, s. 54). Grevin yasal nitelik taşıyabilmesi için sözünü ettiğimiz bu şartlara ek olarak, Kanundaki yöntem ve süre koşullarına uyulması ve söz konusu iş veya işyerinin bir grev yasağı kapsamında yer almaması da gerekir<sup>15</sup>.

Buradaki koşulları taşımayan bir grev, kanun dışı grev olarak nitelendirilir ve kanun dışı bir grev hakkında grev erteleme kararı alınmasına lüzum yoktur. Çünkü, kanun dışı greve karşı yasa koyucu baştan itibaren bazı hukuki ve cezai yaptırımlar öngörmüştür (Uşan & Kaya, 2011, s. 1724; Zararsız, 1991, s. 6; Caniklioğlu, 2013, s. 308; Aydemir, 2001, s. 159). Örneğin, 6356 sayılı Kanun m. 70'de belirtildiği üzere, iş sözleşmesinin haklı nedenle feshi ve yasa dışı grev sonucunda oluşan zararın tazmini gibi hukuki yaptırımlar söz konusu olabilir. Bunun gibi, yasa dışı grev sonucunda 6356 sayılı Kanundaki idari para cezaları ya da Türk Ceza Kanunundaki ilgili suç tipleri (örneğin, iş ve çalışma hürriyetinin ihlali veya mala zarar verme gibi suçlar) gündeme gelebilir. Keza, bu nitelikteki bir grevin açılacak tespit davası sırasında mahkeme kararıyla tedbiren durdurulması dahi mümkündür (6356 sayılı Kanun m. 71)<sup>16</sup>.

### **Kanuni Bir Greve Karar Verilmiş ya da Başlanmış Olması**

Hakkında erteleme kararı alınacak kanuni grevin uygulamaya konulmuş olması yahut hiç olmazsa greve gidileceğine ilişkin olarak bir grev kararının alınmış olması şarttır. Görülüyor ki, erteleme kararı için en azından verilmiş bir grev kararının varlığı şart olduğundan, grev kararı verilmesinin Bakanlar Kurulu tarafından ertelenmesi söz konusu olamaz (Oğuzman, 1984, s. 185; Caniklioğlu,

---

<sup>14</sup> Fransız hukukunda yasal ve yasadışı grev şeklinde bir ayırım yapılmamaktadır. Bununla birlikte, bir eylemin grev teşkil edebilmesi için kolektif ve anlaşmalı olan iş bırakma eyleminin mesleki talepleri desteklemeye yönelik olması beklenir. Nitekim, Temyiz Mahkemesinin grev kavramı bakımından benimsediği tanımlamada, uyuşmazlık konusu olan işçilere ait taleplerin işverene kabul ettirilmesi yönündeki amaç unsuruna da yer verilmiştir. Bkz. Javillier, 1992, s. 519-520; Ayrıca bkz. Dockès, 2007, s. 422-423; Mazeaud, 2004, s. 246.

<sup>15</sup> Taraflar arasındaki menfaat uyuşmazlığının olağan arabuluculuk faaliyeti ile çözüme kavuşmadığının belgelendirilmesinden sonra kanuni grev kararının alınmasına ve uygulamaya konulmasına yönelik usul ve süreye dair şartlar 6356 sayılı Kanun m. 60'da düzenlenmiştir. Bu hükümdeki koşullar yanında, yine m. 62'deki grev yasaklarının bir grevin yasal olup olmadığına karar verirken önemle göz önünde bulundurulması şarttır. Bkz. Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 367-375; Sur, 2015, s. 405-411.

<sup>16</sup> Yasa dışı grevin hukuki ve cezai sonuçları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Sur, 2015, s. 447-463; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 416-422.

2013, s. 308; Aydemir, 2001, s. 159; Topalhan, 1999, s. 26). Ayrıca, her bir grevin somut durumuna özgü olarak erteleme kararının verilmesi gerekli olduğundan, genel bir grev erteleme kararı alınmaz. O hâlde, karar verilmiş ya da uygulamaya konulmuş her bir grev ayrı şekilde ele alınarak erteleme kararına konu yapılmalıdır (Oğuzman, 1984, s. 185; Zararsız, 1991, s. 6; Topalhan, 1999, s. 26; Cengiz Urhanoğlu & Manav, 2011, s. 236).

### Erteleme Kararının Sebepleri

#### Genel Olarak

275 sayılı Kanundan bu yana grev erteleme kararının alınabilmesi, karara konu olacak grevin genel sağlığı ve/veya milli güvenliği bozucu bir nitelik taşıması şartına bağlanmıştır (bkz. 6356 sayılı Kanun m. 63/1). Bu sebeple, erteleme kararında idareden beklenen, kararına temel teşkil eden nedeni tespit ederken Kanunda sınırlı şekilde sayılmış sebepler dışına çıkmamasıdır.

Erteleme sebepleri açısından dikkati çeken husus, genel sağlık ve milli güvenlik kavramlarının tanımını ve kapsamını belirlerken uygulamada yaşanan zorluklardır (Yurdakul, 1969, s. 783; Esener, 1978, s. 623; Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2015, s. 807; Kabakçı, 2004, s. 170). Bu gerekçeler yoruma açık kavramlar olduğundan, bunların idare tarafından grev hakkını aşırı sınırlandırarak şekilde kullanılabilmesi pekâlâ mümkündür. Bu nedenledir ki, grev ertelemesine istisnai bir müdahale yöntemi olarak başvurulması ve bu kavramların dar şekilde yorumlanması gerektiği öğretilmiş sıklıkla ifade edilmektedir (Yurdakul, 1969, s. 784; Demircioğlu, 1991, s. 191; Aydemir, 2001, s. 160; Kabakçı, 2004, s. 170; Caniklioğlu, 2013, s. 310-311). Bir başka anlatımla, idare grev erteleme kararını alırken hukukun temel prensiplerinden olan *ölçülülük ilkesini* gözetmeli, bu ilke gereğince hedeflediği amaca ulaşırken grev hakkına daha az müdahale eden başkaca yöntemlerin bulunup bulunmadığını araştırmalı ve erteleme kararının *zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaca dayanıp dayanmadığını* açıklığa kavuşturmalıdır<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Grev erteleme kararlarının alınmasında ölçülülük ilkesi ve zorlayıcı toplumsal ihtiyaç gibi gerekliliklerin önemine vurgu yapan kararlar için bkz. “Yasal bir grevin yasada öngörülen anlamda genel sağlığı bozucu nitelikte görülebilmesi için, toplumun önemli bir kesiminin sağlık yönünden ciddi bir tehlikeyle karşı karşıya kalması ve bu tehlikenin Anayasal hakkın süreli de olsa kullanılmasını engelleyen geciktirme yetkisinin kullanılmasından başka bir yolla giderilmesinin mümkün olmaması gerekir.”, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 14.04.2005, 2003/271 E. - 2005/273 K.; “Davalı idarenin savunmasıyla, dosyada bulunan bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesi sonucu; geciktirmeye konu grevin, her grevin bünyesinde bulunan kaçınılmaz sakıncalar dışında genel sağlığı bozucu nitelikte bulunmadığı, ayrıca, idarece grev uygulanmasından doğan sakıncaların grevin geciktirilmesinden başka bir yolla giderilmesine çalışıldığını belirtir bir işarete de rastlanmadığı anlaşılmaktadır.”, Danıştay 10. Daire, 10.10.2000, 2000/4436 E., bkz. www.kazanci.com.tr, (16.03.2016); Ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi, 02.07.2015, başvuru no. 2014/12166, par. 68-83, (12.08.2015 tarih, 29443 sayılı Resmî

Bu sebeple, hem öğreti hem yüksek yargı tarafından vurgulandığı üzere, grevin ekonomik anlamdaki etkileri temel alınarak tesis edilen grev erteleme kararları hukuka aykırılık teşkil eder. Örneğin, cam üretimi yapılan sektördeki 20.06.2014 tarihli grevin ertelenmesi sonucunda Kristal-İş Sendikasının talep ettiği yürütmeyi durdurmanın gerek Danıştay 10. Daire gerek Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından reddedilmesi üzerine, Sendika tarafından bireysel başvuru yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, Danıştay 10. Dairenin 16.07.2014 tarihli ve 2014/3628 E. sayılı ret kararını değerlendirirken karardaki ifadelerden ekonomik gerekçelerin temel alındığı algısının uyandığına işaret etmiş ve karardaki gerekçelerin ilgili ve yeterli olmadığından bahisle hak ihlalinin meydana geldiğine karar vermiştir<sup>18</sup>.

Uygulamada idarenin her iki sebebe birlikte yer verdiği yahut hiçbir neden bildirmedığı karar örnekleri ile karşılaşılmaktadır<sup>19</sup>. Kabul edileceği gibi, bir grevin gerek milli güvenliği gerek genel sağlığı aynı anda etkileyebilmesi mümkündür; ne var ki bunun düşük bir ihtimal olduğu göz ardı edilmemelidir. Öyleyse, Bakanlar Kurulu erteleme nedenlerinin takdiri konusunda özenli davranmalı, kararında hiçbir neden bildirmemekten yahut gerekli olmadığı hâlde her iki nedene birden

---

Gazete)); Danıştay 10. Dairenin 16.07.2014 tarihli ve 2014/3628 E. sayılı kararına yazılan karşı oy yazısı.

<sup>18</sup> Bkz. Anayasa Mahkemesi, 02.07.2015, başvuru no. 2014/12166, (12.08.2015 tarih, 29443 sayılı Resmî Gazete); Aynı şekilde, yine Kristal-İş Sendikasının Aralık 2003'te başlattığı grevin ertelenmesi üzerine Danıştay 10. Dairenin 12.01.2004 tarihinde verdiği 2003/6134 E. sayılı yürütmeyi durdurma kararında "grevin yapıldığı işyerlerinin ve yapılan işin niteliği dikkate alındığında ertelenen grevin yasada öngörülen anlamda milli güvenliği bozucu nitelikte olmadığı" vurgulanmış ve "davalı idarenin savunmasında öne sürülen ekonomik sebeplerin dava konusu kararın alınmasını yasal kılacak nitelikte bulunmadığı" sonucuna ulaşılmıştır. Karar hakkında bkz. Çelik A., 2008, s. 115-116; Bu yöndeki öğreti görüşleri için bkz. Kutal, 1972, s. 46-47; Demircioğlu, 1991, s. 189; Çelik A., 2008, s. 119-120; Kabakçı, 2004, s. 167; Caniklioğlu, 2013, s. 310.

<sup>19</sup> Örnek olarak, 14.02.2004 tarihli ve 25373 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 11.02.2004 tarihli erteleme kararında Türkiye Şişe ve Cam Fabrikaları Anonim Şirketine bağlı işyerlerinde Kristal-İş Sendikası tarafından uygulanmakta olan grev bakımından her iki nedene birden yer verilmiştir. Aynı yönde bkz. 27.06.2014 tarihli ve 29043 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 25.06.2014 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı; Türkiye Maden İşçileri Sendikası tarafından alınan grev kararı 24.07.2014 tarihli ve 29070 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan karar ile genel sağlık ve milli güvenliğin bozulması tehlikesine binaen ertelenmiştir; Basın-İş Sendikası (Türkiye Basın ve Yayın İşçileri Sendikası) tarafından Başbakanlık Basımevi Döner Sermaye İşletmesi İşyerinde uygulanmakta olan grevin ertelenme kararında herhangi bir neden belirtilmemiştir (06.05.1993 tarih, 21573 mükerrer sayılı Resmî Gazete). Yine, Basın-İş Sendikası tarafından aynı işyerinde bu kez 1995 yılında alınmış bulunan grev kararı bir neden belirtilmeksizin ertelenmiştir (06.10.1995 tarih, 22425 sayılı Resmî Gazete). Bu yönde bilgi için bkz. Topalhan, 1999, s. 34; 275 sayılı Kanun ile 2822 sayılı Kanun dönemindeki (2004'e kadar) grev erteleme kararlarının toplam sayısı/süresi ve sebepleri gibi özellikleri dikkate alınarak oluşturulan tablolar için bkz. Aydın, 2005, s. 380, 387.

yer vermekten kaçınmalıdır (Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2015, s. 810; Kabakçı, 2004, s. 171). Ayrıca, erteleme kararında erteleme nedenine sadece kavram olarak değinmekle yetinilmemeli, karar hakkında oluşabilecek kuşukları önlemek adına erteleme sebebinin gerekçesine de yer verilmelidir (Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2015, s. 810; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 376; Caniklioğlu, 2013, s. 312). Nitekim, erteleme kararlarına yönelik olarak ILO Sendika Özgürlüğü Komitesinin getirdiği eleştirilerden biri, hükümetin erteleme kararlarında ilgili grevi neden milli güvenliğe ve/veya genel sağlığa zararlı olarak gördüğünü açıklamamasıdır (bkz. Report No 335, Case No 2303, par. 1376; Report No 374, Case No 3084, par. 871). Aynı şekilde, Danıştay 10. Dairenin 16.07.2014 tarihli ve 2014/3628 E. sayılı kararının karşı oy yazısında da “*grevin uygulandığı işyerlerinin ve yapılan üretimin grev nedeniyle bir süre durmasının milli güvenliği ve/veya genel sağlığı nasıl ve ne şekilde bozduğunun açık ve tereddüte yer bırakmayacak şekilde ortaya konulması*”nın gerekliliği üzerinde durulmuştur.

### Genel Sağlık

Genel sağlık kavramının tanımına ne erteleme kararının yasal dayanağını teşkil eden 6356 sayılı Kanunda ne de anayasal temelini oluşturan TC. Anayasasında yer verilmiştir. Kavramın tanımı daha çok öğretilerdeki görüşler ve yargı kararları ile şekillenmiştir. Danıştay 10. Dairenin 15.10.1997 tarihli ve 1995/6497 E. - 1997/3777 K. sayılı kararında işaret edildiği üzere, *toplumun önemli bir kesiminin sağlık yönünden veya buna bağlı olarak sosyal bakımdan ciddi bir tehlikeyle karşı karşıya kalması, giderilmesi olanaksız kayıp ve zararların söz konusu olması* hâlinde grevin genel sağlığı bozucu nitelikte olduğu kabul edilebilir<sup>20</sup>. Bunun yanında, öğretilerde 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m. 1’deki düzenlemeden yardım alarak, genel sağlık kavramı, *ülkenin sağlık şartlarını düzeltmek veya bozulmasına engel olmak ya da ülkenin sağlığına tehdit oluşturan tüm hastalıklar veya diğer sebeplerle mücadele ve gelecek neslin sağlıklı yetişmesini sağlamak için her türlü önlemi alma* şeklinde açıklanmıştır (Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 377; Kabakçı, 2004, s. 171; Uşan & Kaya, 2011, s. 1728; Aydemir, 2001, s. 161)<sup>21</sup>.

Bu noktada işaret etmek gerekir ki, hangi tanımlama dikkate alınırsa alınsın, bu şekilde genel sağlık kavramının sınırlarını kesin bir şekilde belirlemek zordur. Dolayısıyla, idarenin bu kavramı yorumlarken geniş bir takdir imkânı elde

<sup>20</sup> Aynı tanımlama için bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 14.04.2005, 2003/272 E. - 2005/274 K., Burada sözü edilen kararlara ulaşmak için bkz. www.kazanci.com.tr, (16.03.2016); Öğretilerde bu tanımlamaya yer veren görüşler için bkz. Caniklioğlu, 2013, s. 311; Cengiz Urhanoğlu & Manav, 2011, s. 238.

<sup>21</sup> Genel sağlık ile doğrudan bağlantı kurulabilecek hastane işyerleri 6356 sayılı Kanun m. 62/1 gereğince grev ve lokavtın yasak olduğu işyerlerine girdiğinden, bu yasak dışında olup da ilgili işyerinde üretilen mal veya hizmet genel sağlığı riske atacak ölçüde zorunlu bir ihtiyacı karşılıyorsa, o işyerinde genel sağlık nedeniyle grev erteleme kararının alınması makuldür. Bkz. Caniklioğlu, 2013, s. 312; Kutal, 1972, s. 53; Kabakçı, 2004, s. 172.

ettiği anlaşılmaktadır. Öyleyse, grev ertelemesinin istisna teşkil ettiği kuralına denk düşecek şekilde grevin *doğrudan doğruya* genel sağlığı bozucu bir nitelik taşıması ve bu sonucun *hemen* yahut *yakın zamanda* doğacak olması hâlinde, o grevin genel sağlık nedeniyle ertelenebileceği kabul edilebilir. Diğer bir anlatımla, grev neticesinde *toplumun önemli bir kesiminin* sağlığı üzerinde oluşacak tehlikenin doğrudan bağlantılı, yakın ve ciddi olması şartlarını taşıyıp taşımadığı sorgulanmalıdır (Yurdakul, 1969, s. 784-785; Caniklioğlu, 2013, s. 311)<sup>22</sup>.

Ne var ki uygulamadan görüldüğü kadarıyla, doğrudan doğruya genel sağlığı bozucu nitelik taşımasa da cam sektöründeki grevler bu sebeple erteleme kararına konu edilmiştir (bkz. 11.02.2004 tarihli ve 2004/6782 sayılı Bakanlar Kurulu; 25.06.2014 tarihli ve 2014/6624 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı). Yine, belediyeler tarafından yürütülen işler (örneğin, çöp toplama hizmeti) bakımından alınan grev kararları idare tarafından genel sağlık gerekçesi ile ertelenmiş; fakat Danıştay yaptığı incelemede geciktirmeye konu grevin, *her grevin bünyesinde bulunan kaçınılmaz sakıncalar dışında genel sağlığı bozucu niteliği bulunmadığı* sonucuna ulaşmıştır<sup>23</sup>.

### **Milli Güvenlik**

Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu m. 2(a) gereğince, milli güvenlik, *devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması* şeklinde açıklanmıştır. Danıştay kararlarında milli güvenlik kavramı açıklanırken “*yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı devlet tüzel kişiliğinin savunulması ve güvenlik altına alınması*” yönünde bir tanımlamaya yer verilmiş<sup>24</sup> ve bir grevin milli güvenliği bozucu nitelikte görülebilmesi için, *ülke ve devletin özel savunma ve güvenlik altına alınmasını zorunlu kılacak ciddi tehlikelerin ortaya çıkması gerektiğine* vurgu yapılmıştır<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Tehlikenin toplumun önemli bir kesiminin sağlığı için *ciddi olması* gerektiği yönünde bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 14.04.2005, 2003/271 E. - 2005/273 K.; Erteleme sebepleri ile ertelenen grevin *doğrudan doğruya ilişkili olması* kuralını vurgulayan Danıştay kararları için bkz. Uşan & Kaya, 2011, s. 1730, dn. 40; Aynı yönde, ILO, Report No 335, Case No 2303 (Turkey), par. 1376; ILO, Report No 374, Case No 3084 (Turkey), par. 871; Tunçomağ, 1980, s. 207; Esener, 1978, s. 623; İhtimale dayanarak bu yetkiye başvurulamayacağı yönünde bkz. Kutal, 1972, s. 52; Kabakçı, 2004, s. 173.

<sup>23</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 14.04.2005, 2003/271 E. - 2005/273 K.; Danıştay 10. Daire, 10.10.2000, 2000/4436 E.

<sup>24</sup> Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, 19.09.1969, 1967/711 E. – 1969/652 K., bkz. Çelik A., 2008, s. 91; Öğretide bu tanımlamayı benimseyen yazarlar için bkz. Kutal, 1972, s. 52; Zararsız, 1991, s. 7; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 377; Caniklioğlu, 2013, s. 311; Aydemir, 2001, s. 163; Kabakçı, 2004, s. 173.

<sup>25</sup> Danıştay 10. Daire, 15.10.1997, 1995/6497 E. - 1997/3777 K.; Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 14.04.2005, 2003/272 E. - 2005/274 K.; Danıştay 10. Daire, 19.04.2006, 2003/6134 E. - 2006/2551 K.

Şu hâlde, tıpkı genel sağlık nedeninde olduğu gibi, milli güvenlik sebebiyle grevin ertelenebilmesi için, grevin milli güvenlik üzerinde doğuracağı tehlikenin inandırıcı etkilerinin bulunması ve en azından yakın zamanda gerçekleşecek olması beklenmelidir. Aksi takdirde, bu ölçüde belirsiz ve geniş şekilde yorumlanmaya açık bu kavramların hemen hemen tüm grevlerin sonuçları ile ilişkilendirilmesine ve böylece grevlerin tamamına yakınının ertelenmesine yol açacağı göz ardı edilmemelidir<sup>26</sup>.

2000'li yıllarda alınan grev erteleme kararlarına bakıldığında, ağırlıklı şekilde milli güvenliğin erteleme sebebi olarak ileri sürüldüğü görülmektedir. Buna göre, Lastik-İş Sendikasının Mayıs 2000'de uyguladığı grev ile Mayıs 2002 ve Mart 2004'te aldığı grev kararları milli güvenlik sebebiyle ertelenmiştir<sup>27</sup>. Yine, lastik sektöründe milli güvenlik gerekçesiyle alınan bir diğer grev erteleme kararı, Petrol-İş Sendikasının Temmuz 2003'de aldığı grev kararına ilişkindir<sup>28</sup>. Grev erteleme kararlarının yoğunlaştığı bir başka sektör olan cam sektöründe ise Kristal-İş Sendikasının Mayıs 2001 ve Aralık 2003'te uygulamaya başladığı grevler aynı gerekçe ile ertelenmiştir. Hatta, Kristal-İş'in Aralık 2003'te aldığı grev kararının ertelenmesine dair Bakanlar Kurulu kararının Danıştay tarafından yürütmesi durdurulmuş ve bunun üzerine Sendikanın Ocak 2004'te başlattığı grev bu kez milli güvenliğin yanına genel sağlık sebebi eklenmek suretiyle Şubat 2004'te tekrar ertelenmiştir. Haziran 2014 tarihine gelindiğinde, Kristal-İş Sendikasının uygulamakta olduğu grev hakkında bir kez daha genel sağlık ve milli güvenlik üzerinde oluşacak tehlike nedeniyle erteleme kararı alındığı görülmektedir<sup>29</sup>. Maden sektöründe ise, Türkiye Maden İşçileri Sendikasının Ağustos 2005'teki grev kararı milli güvenlik; Temmuz 2014'teki grev kararı genel sağlık ve milli

<sup>26</sup> Bkz. Danıştay 10. Dairenin 16.07.2014 tarihli ve 2014/3628 E. sayılı kararına yazılan karşı oy yazısı; Aynı yönde, Yurdakul, 1969, s. 784; Demircioğlu, 1991, s. 178; Aydemir, 2001, s. 167.

<sup>27</sup> Sırasıyla bkz. 05.05.2000 tarihli ve 24040 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan 05.05.2000 tarihli ve 2000/542 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 22.05.2002 tarihli ve 24762 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 17.05.2002 tarihli ve 2002/4103 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 21.03.2004 tarihli ve 25409 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 16.03.2004 tarihli ve 2004/6998 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; Bakanlar Kurulunun 2000-2015 arasında ertelediği grevlere ilişkin bilgi için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-60714sgc.pdf>, (17.03.2016); Ayrıca bkz. Çelik A., 2008, s. 113-117.

<sup>28</sup> 01.07.2003 tarihli ve 25155 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan 25.06.2003 tarihli ve 2003/5816 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

<sup>29</sup> İdarenin bu yöndeki kararları için bkz. 08.06.2001 tarihli ve 24426 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 06.06.2001 tarihli ve 2001/2492 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 08.12.2003 tarihli ve 25310 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan 04.12.2003 tarihli ve 2003/6479 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 14.02.2004 tarihli ve 25373 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 11.02.2004 tarihli ve 2004/6782 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 27.06.2014 tarihli ve 29043 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 25.06.2014 tarihli ve 2014/6524 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.



güvenlik sebebiyle ertelenmiştir<sup>30</sup>. Son olarak sözünü edebileceğimiz erteleme kararı, grup toplu iş sözleşmesinin taraflarından olan Birleşik Metal-İş Sendikasının Ocak 2015’de yirmi işyerinde uygulamasına başladığı ve onsekiz işyeri bakımından da karar aldığı grevin ertelenmesi yönündedir<sup>31</sup>.

Daha önce ifade edildiği üzere, grevin genel sağlık ve/veya milli güvenlik dışındaki nedenlerle ertelenmesi mümkün değildir. O hâlde, grev ilân edilen işyeri bakımından doğacak ekonomik sonuçlar yahut genel hayat, siyasi nedenler ve teknik gerekçelerle grevin ertelenmesi yasaya aykırılık teşkil eder<sup>32</sup>. Öte yandan, Bakanlar Kurulunun aldığı grev erteleme kararları üzerine Danıştayda açılan davalarda, hükümetin erteleme savını desteklemek üzere verdiği savunma içeriğinden milli güvenlik kavramını ülkenin ya da ilgili sektörün ekonomik durumu ve geleceği ile ilişkilendirmekte olduğu sonucuna ulaşılır. Nitekim, Lastik-İş Sendikasının Mayıs 2000’de milli güvenlik gerekçesi ile ertelenen grevi hakkında açılan davada hükümet, “ülke lastik üretiminin çok büyük bir bölümünün grev uygulanan işyerlerinde üretilmesi nedeniyle başta Türk Silahlı Kuvvetleri olmak üzere ulaştırma ve iş makinelerinin kullanıldığı tüm sektörlerin lastik ihtiyaçlarının olumsuz yönde etkileneceği, bu hâliyle grevin genel hayatı, dolayısıyla milli güvenliği bozucu nitelikte olduğu” savunmasında bulunmuştur. Ne var ki, Danıştay 10. Daire 09.10.2002 tarihli ve 2002/2369 E. - 2002/3678 K. sayılı kararında Bakanlar Kurulunun bu erteleme kararının iptaline karar verirken hükümetin savunmasında öne sürdüğü ekonomik sebeplerin dava konusu kararın alınmasını haklı kılacak boyutta olmadığını belirtmiştir<sup>33</sup>. Kararın temyizi üzerine ise, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Danıştay 10. Dairenin sözü edilen kararının usule ve hukuka uygunluğunu onamıştır (bkz. 14.04.2005 tarihli ve 2003/272 E. - 2005/274 K. sayılı karar). Yine, 2003 yılında ertelenen grevi üzerine Kristal-İş Sendikasının açtığı davada, hükümet *grev ertelenmeseydi ihracat gelirlerinde önemli bir azalmaya neden olacağını, bu durumun ise milli ekonomiye zarar vereceğini, milli güvenlik kavramının güçlü bir ekonomiyi gerektirmesi nedeniyle milli ekonomiye zarar verecek her girişimin aslında milli güvenliğe zarar*

<sup>30</sup> 01.09.2005 tarihli ve 25923 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan 29.08.2005 tarihli ve 2005/9306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 24.07.2014 tarihli ve 29070 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan 21.07.2014 tarihli ve 2014/6691 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

<sup>31</sup> 30.01.2015 tarihli ve 29252 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan 29.01.2015 tarihli ve 2015/7251 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

<sup>32</sup> Danıştay 10. Dairenin 16.07.2014 tarihli ve 2014/3628 E. sayılı kararının karşı oy yazısı; Hükümetin ileri sürdüğü milli güvenlik gerekçelerinin özünde var olan nedenler için bkz. Çelik A., 2008, s. 118-121.

<sup>33</sup> Aynı yönde bkz. Danıştay 10. Dairenin 16.07.2014 tarihli ve 2014/3628 E. sayılı kararının karşı oy yazısı; Danıştay 10. Daire, 19.04.2006, 2003/6134 E. - 2006/2551 K.; Danıştay 10. Daire, 15.10.1997, 1995/6497 E. - 1997/3777 K.; Ayrıca bkz. yuk. dn. 18’de belirtilen kararlar.

verdiğini dile getirmek suretiyle milli güvenlik kavramını geniş şekilde yorumladığını göstermiştir (Çelik A. , 2008, s. 120).

Hükümetin milli güvenlik kavramına yönelik bu bakış açısının aksine, çalışmamızda yeri geldikçe değinildiği üzere, Danıştay gerek genel sağlık gerek milli güvenlik kavramları bakımından kendi kararlarında yer verdiği tanımlama ve sınırlamalara sıkı şekilde bağlı kalmakta, grev erteleme kararının anayasal bir hak olan grev üzerinde doğurduğu aşırı müdahalenin bilinci ile somut durumu değerlendirmektedir.

Ancak, burada hemen belirtmek gerekir ki, son dönemde Kristal-İş Sendikasının Haziran 2014’de ve Birleşik Metal-İş Sendikasının Ocak 2015’de başlattığı grevlerin ertelenmesi üzerine yürütmenin durdurulması talebiyle açılan davalarda Danıştay 10. Daire önceki tutumundan farklı bir tavır sergilemiştir. Çünkü, her iki kararda da Danıştay tarafından Ekonomi Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği gibi kurumların görüşlerine tamamen bağlı kalındığı, anılan görüşler somut olay yönünden değerlendirilmeden karar verildiği anlaşılmaktadır. Nitekim, Danıştayın Kristal-İş Sendikası hakkında verdiği 16.07.2014 tarihli ve 2014/3628 E. sayılı kararındaki bu tutum Anayasa Mahkemesince 02.07.2015 tarihli ve 2014/12166 başvuru nolu kararda eleştiri konusu yapılmıştır<sup>34</sup>. Hatta, daha da düşündürücü olan, Birleşik Metal-İş Sendikası hakkında Danıştay 10. Dairenin 05.03.2015 tarihli ve 2015/294 E. sayılı kararındaki ekonomik güvenliğin milli güvenliğin ayrılmaz bir parçası olduğuna dair katı görüşüdür. Zira, bu kararda Danıştay Tetkik Hakimi *en tali sektördeki grevlerin bile ekonomide bir olumsuzluk yaratacağını, bu nedenle salt ekonomik gerekçelerle grev hakkının sınırlanmaması gerektiğini, yalnızca “ağır ekonomik bunalım” boyutuna ulaşacak bir olumsuzluğun milli güvenliği bozabileceğini* belirttiikten sonra, somut olay bakımından Birleşik Metal-İş’in uyguladığı grevlerin milli güvenlik kapsamında değil, 6356 sayılı Kanun m. 72’deki “grev hakkının kötüye kullanılması” çerçevesinde değerlendirilme ihtimali üzerinde durmuş, bu ihtimalde ise grevin durdurulabilmesinin mahkeme kararına bağlı olduğuna işaret etmiş ve *bu sebeple Bakanlar Kurulu tarafından milli güvenlik gerekçe gösterilerek alınan grev erteleme kararının hukuka uygun olmadığı ve Sendikanın yürütmeyi durdurma talebinin yerinde olduğu* sonucuna ulaşmıştır. Buna karşılık, Danıştay 10. Daire üyelerinin çoğunluğu, şaşırtıcı bir şekilde ekonomik güvenliği (ilgili kurumların görüşleri ışığında) milli güvenliğin tehdit altında olması için yeterli bir gerekçe olarak kabul etmiştir<sup>35</sup>.

Görüldüğü gibi, Kristal-İş ve Birleşik Metal-İş Sendikalarının yürütmenin durdurulmasına dair taleplerinin ele alındığı 2014/3628 E. ve 2015/294 E. sayılı

<sup>34</sup> Bkz. Anayasa Mahkemesi, 02.07.2015, başvuru no. 2014/12166, par. 82, (12.08.2015 tarih, 29443 sayılı Resmî Gazete).

<sup>35</sup> Danıştay 10. Dairenin 05.03.2015 tarihli ve 2015/294 E. sayılı kararına ulaşmak için bkz. [http://www.birlesikmetal.org/basin/ba\\_2015/danistay\\_krr.pdf](http://www.birlesikmetal.org/basin/ba_2015/danistay_krr.pdf), (19.03.2016).

kararlarda Danıştayın önceki yıllarda benimsediği yöntem ve kurallardan ayrıldığı anlaşılmaktadır. İlerleyen tarihlerde dosyaların esasına ilişkin verilecek kararlar neticesinde, Danıştayın erteleme kararlarında grev hakkını idarenin nesnel olmayan kararlarına karşı objektif gerekçelerle koruma yönündeki tavrını devam ettirip ettirmeyeceği netlik kazanacaktır. Aslında, grev erteleme kararlarında idareden beklenen tutum, grev hakkının özüne dokunan müdahalelerde bulunmamasıdır. Örneğin, Haziran 2014’de ertelenen grevi üzerine Kristal-İş Sendikasının ILO Sendika Özgürlüğü Komitesine yaptığı şikâyet neticesinde Komite, cam sektöründe grevin ertelenmesini ve ardından zorunlu tahkim yoluna gidilmesini desteklemediği; hükümetin ileride alacağı kararlarda bu tür kısıtlamalara kelimenin tam manasıyla *zorunlu hizmetler*<sup>36</sup> (essential services) veya ağır bir ulusal kriz (acute national crisis) söz konusu olduğunda yahut devlet adına otorite kullanan kamu görevlilerince ifa edilen kamu hizmetlerine özgü olarak başvurmasının makul olacağı yönünde görüş bildirmiştir (Report No 374, Case No 3084, par. 871; Report No 335, Case No 2303, par. 1376). Ancak, yıllara yayılan uygulamalara bakıldığında, tüm eleştirilere rağmen idarenin objektif kararlar vermekten uzak olduğu görülmektedir. Bu sebeptendir ki, hukuki güvenliğin sağlanması bakımından erteleme kararlarına karşı Danıştayın tarafsız denetimi hayati bir işleve sahiptir. Kuşkusuz, idarenin etkisinden uzak yargısal bir denetimin gerçekleştirilemediği bir ortamda, grev hakkının yargısal bir güvenceye sahip olduğundan ve daha da önemlisi hakkın pratikte kullanılabilir olduğundan söz edilemeyecektir.

### **Kararın Bakanlar Kurulu Tarafından Verilmesi**

6356 sayılı Kanun m. 63’de grev erteleme kararının Bakanlar Kurulu tarafından verileceği açıkça düzenlenmiştir. O hâlde, yasa koyucu grevi erteleme yetkisini yürütme organının temsilcilerinden biri olan Bakanlar Kuruluna münhasıran tanımıştır. Öyleyse, Cumhurbaşkanının tek başına ya da bazı bakanların bir araya gelerek grevin ertelenmesine yönelik bir karar alması hukuken mümkün değildir (Zararsız, 1991, s. 7; Aydemir, 2001, s. 159; Kabakçı, 2004, s. 168-169; Caniklioğlu, 2013, s. 308)<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> ILO tarafından *zorunlu hizmetler* sekteye uğraması hâlinde nüfusun tamamının ya da bir kısmının yaşamını, kişisel güvenliğini ya da sağlığını tehlikeye atacak hizmetler olarak tanımlanmış ve bu değerlere yönelen bir tehdit sebebiyle grevin kısıtlanabilmesi için açık ve yakın bir tehlikenin varlığını şart koşmuştur. ILO önüne gelen şikâyetler çerçevesinde zorunlu hizmet kavramına örnekler de vermiştir. Buna göre, hastane sektörü, elektrik hizmetleri, su sağlama hizmetleri, telefon servisi, polis ve silahlı kuvvetler, itfaiye hizmetleri, hapisane hizmetleri, hava trafiği kontrolü “*zorunlu hizmet*” kapsamında kabul edilmiştir. Bu yönde bkz. ILO, 2006, s. 119-120, par. 581, 583, 585.

<sup>37</sup> 6356 sayılı Kanundan önce birçok Tasarı teklifi hazırlanmıştır. Bu metinlerden birinde (2003 Taslağı) Bakanlar Kurulunun erteleme kararından önce Danıştaya, bir diğesinde ise (2008 tarihli Taslak) Yüksek Hakem Kuruluna konu hakkında bağlayıcı olmayan ön bir görüş almak üzere başvurması önerilmekteydi. Ancak, anılan tekliflerden hiçbiri kabul görmemiştir. Netice olarak, 6356 sayılı Kanun döneminde de Bakanlar Kurulunun kendi

Türk hukukunda 275 sayılı Kanundan (1963) bu yana grev erteleme kararı siyasi bir organ olan Bakanlar Kuruluna tanınmış bir yetkidir. Hemen belirtmek gerekir ki, Bakanlar Kurulunun subjektif takdiri sonucunda alacağı kararların yarattığı endişe 275 sayılı Kanunun yapım aşamasında dahi dile getirilmiş (Oğuzman, 1964, s. 48); ancak o tarihten bu yana eleştiri konusu yapılan karar örneklerinin fazlalığına rağmen yasa koyucu bu hususta farklı bir düzenlemeye gitmemiştir. Nitekim, bu konuda ILO tarafından sıklıkla işaret edilen noktalardan biri, grev erteleme kararının nesnelliğini sağlayabilmek adına erteleme yetkisinin konuyla ilgili tarafların güven duyduğu bağımsız/tarafsız bir organa verilmesinin gerekliliğidir (ILO, 2006, s. 117; Tunçomağ, 1980, s. 208)<sup>38</sup>.

Öğretide bu hususta ileri sürülen tavsiyelerden biri, hukukumuzdaki grev erteleme kurumuna esin kaynağı olan Amerikan Taft-Hartley Kanunundaki sistemin dikkate alınmasıdır. 1947 tarihli Taft-Hartley Kanununa göre, eyaletler arasında ya da yabancı uluslarla gerçekleştirilen ticaret, ulaştırma, enerji iletimi, haberleşme, ticari malların üretimi gibi sektörlerden birinin tamamını yahut onun önemli bir kısmını etkileme özelliği bulunan bir grevin başlamasına veya devam etmesine izin verildiği vakit bu grevin ulusal sağlığı ya da güvenliği tehlikeye atma ihtimali söz konusu ise, Devlet Başkanının acil önlemler alması mümkün hâle gelir. Bu doğrultuda, Devlet Başkanı mevcut uyuşmazlığı araştırmak ve bunun hakkında rapor hazırlamak üzere bir araştırma kurulu tayin edebilir. Kurulun hazırlayacağı rapor üzerine, Devlet Başkanı Başsavcıya grevin önlenmesine ya da durdurulmasına yönelik Federal Bölge Mahkemesinden mahkeme emri talep edilmesi talimatı verebilir. Şayet Mahkeme talepte gösterilen iddiaların var olduğuna kanaat getirirse, tarafların barışçıl bir şekilde uyuşmazlığı çözümlenmek üzere bir araya gelecekleri yaklaşık seksen günlük bir “soğutma dönemi”nin (cooling-off period) başlamasına karar verir (Gross, 2005, s. 310-311)<sup>39</sup>. Amerika’da 1947 yılından 2005 yılına kadar otuzbeş kere bu yönteme başvurulduğu saptanmıştır. 1978 yılında yaşanan bir enerji krizinin ortasında maden işçilerinin grevini durdurmaya yönelik girişimden sonra ilk kez 2002 yılında Batı Sahili limanının kapatılması üzerine Devlet Başkanı tarafından bu sistem işletilmiştir (Gross, 2005, s. 311).

Demek oluyor ki, ABD hukukunda öngörülen grev erteleme sisteminde, grevin ulusal sağlığı ya da güvenliği tehlikeye düşürüp düşürmediğini takdir etme yetkisi öncelikle Devlet Başkanına tanınmıştır. Öte yandan, grevin ertelenebilmesi

---

içinde yapacağı değerlendirmeler sonucunda erteleme kararı alınmasına devam edilmiştir. Sözü edilen değişiklik teklifleri hakkında bkz. Sur, 2015, s. 421, dn. 98; Aydın, 2005, s. 388-389; Kabakçı, 2004, s. 182.

<sup>38</sup> Ayrıca bu yönde bkz. ILO, Report No 335, Case No 2303 (Turkey), par. 1377; ILO, Report No 374, Case No 3084 (Turkey), par. 872.

<sup>39</sup> Sözü edilen hükümlerin ayrıntıları için bkz. Taft-Hartley Act (Labor-Management Relations Act), 29 U.S. Code § 176, 178(a), 179(a); Ayrıca bkz. Demircioğlu, 1991, s. 166-169; Aydın, 2005, s. 377; Çelik A., 2008, s. 94; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 378.

için Devlet Başkanının bu yöndeki görüşü tek başına yeterli olmaz; buna ek olarak, Federal Mahkemenin de grev erteleme sebeplerinin varlığı konusunda ikna edilmesi ve yargıdan bu doğrultuda karar alınması gerekmektedir. İşte, bu örnekten yola çıkılarak, bizim hukukumuz bakımından da idareye mahkemeden karar alma şartının getirilmesi ve mahkemenin erteleme sebeplerini değerlendirip bu doğrultuda karar vermesinden sonra erteleme kararının uygulamaya konulması öğretilerde önerilmektedir (Demircioğlu, 1991, s. 197; Çelik, Caniklioğlu, & Canbolat, 2015, s. 809; Aydın, 2005, s. 384; Aydemir, 2001, s. 167-168; Caniklioğlu, 2013, s. 308)<sup>40</sup>.

Fransız hukukunda da bizdeki grev erteleme sistemini anımsatan uygulama örnekleri ile karşılaşılacaktır. Burada grev hakkı kullanımının önlenmesi, grevci işçilere tekrar çalışmaya dönmeleri yönünde yükümlülük getiren idari bir karardan (réquisition) kaynaklanmaktadır. Bu kararı alma yetkisi hükümete ve yerel seviyede valiye bırakılmıştır (Teyssié, 2007, s. 635). 11.07.1938 tarihli Kanun ve 07.01.1959 tarihli Kararname çerçevesinde hükümet kendisine tanınmış olan bu yetkiyi savaş zamanında kullanması yanında, olağan zamanlarda ciddi düzensizlik yaratan sorunların üstesinden gelmek üzere de kullanmıştır (Pélissier, Supiot, & Jeammaud, 2006, s. 1278)<sup>41</sup>. İşçilerin faaliyetlerine kaldıkları yerden devam etme ve çalışmalarını sürdürme yükümlülüğü getiren bu idari karara uyulmaması hapis ve/veya para cezası gibi cezai yaptırımları ve uygulamada daha sık karşılaşıldığı üzere iş sözleşmesinin feshi gibi hukuki yaptırımları gündeme getirmiştir. Geçmişte belirli grevleri durdurmak için kullanılan bu yetki, son olarak 1963'de madenciler tarafından yapılan grev üzerinde uygulanmıştır (Pélissier, Supiot, & Jeammaud, 2006, s. 1278; Teyssié, 2007, s. 636-637). Az önce sözü edilen yaptırımlara karşın, 1963 yılındaki madenci grevinde yaşandığı gibi çok sayıda işçinin bu karara uymayı reddettiği durumlarda, anılan idari kararın etkisiz kalabileceği ortaya çıkmaktadır (Teyssié, 2007, s. 637).

Çalışma yükümlülüğü getiren bu idari kararın alınması özellikle ülkenin bir bölümüne, günlük yaşamın bir kısmına ya da nüfusun bir kesimine yöneltilen bir tehditin varlığını gerekli kılmaktadır. Fransız Danıştay tarafından da teyit edildiği üzere, bu yönüme başvurulması için halkın yaşamsal ihtiyaçlarının bu kararı haklı kılması ya da bir kamu hizmetinin devamını garanti etmek açısından bu kararın

<sup>40</sup> Mahkemeden karar alma uygulamasının yavaşlığı sebebiyle acil durumlara cevap veremeyebileceği yönünde bkz. Sur, 2015, s. 421.

<sup>41</sup> Hükümetin çok sık olmamakla birlikte, örneğin 1910 yılında demiryolu çalışanlarına ve 1938 yılında kamu görevlilerine karşı askeri ünvanla bu önleme başvurmuş olduğu görülmektedir. Savaş zamanı dışında ise özellikle grev hareketlerindeki aşırı artışı önlemek ya da işe geri dönmeyi teşvik etmek amacıyla birçok durumda bu yöntem uygulanmıştır. Bu doğrultuda, örnek olarak gaz ve elektrik çalışanlarının (1950), demiryolu çalışanlarının (1953), cezaevi görevlilerinin (1957), SNCF (Fransa'nın ulusal demiryolu şirketi) çalışanlarının (1959, 1961), Air France çalışanlarının (1960, 1962) RATP (Paris içi ulaşımı sağlayan şirket) sürücülerinin (1960, 1962) başlattıkları grevlere bu şekilde müdahale edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Teyssié, 2007, s. 635-636.

gerekli olması şartı aranmıştır. Bir başka anlatımla, grev sebebiyle bir kamu hizmetinde oluşacak basit bir kesinti bu kararın alınmasının haklı gerekçesi olamaz (Teyssié, 2007, s. 636; Gaudu, 2004, s. 255). Bu idari kararın alınıp uygulanması üç adımda gerçekleşmiştir. Buna göre, ilk önce Bakanlar Kurulu tarafından bir kararname çıkarılmış, daha sonra grevin ilgili olduğu sektördeki bakan tarafından bu kararnamenin uygulanmasını sağlayacak şekilde bir karar yayımlanmış ve son olarak bu karar vali tarafından söz konusu grevci işçilere iletilmiştir (Teyssié, 2007, s. 636; Gaudu, 2004, s. 255; Sinay & Javillier, 1984, s. 448). Ayrıca, belirtmek gerekir ki, yargı denetimine tâbi olan bu idari kararın, grev uygulanan işyerindeki tüm işçileri değil, sadece devamı istenen hizmet bakımından gerekli olan işçileri kapsamına alması gerektiği öğretilmiştir (Verdier, Cœuret, & Souriac, 1999, s. 577; Sinay & Javillier, 1984, s. 448).

Mevcut durum itibarıyla, Yerel Yönetimler Hakkındaki Kanunda (Code Général des Collectivités Territoriales) 2003 yılında yapılan bir değişiklikle acil durumlarda valiye grev yapan işçilerin çalışmaya geri dönmeleri yönünde karar alma yetkisi tanınmıştır. Buna göre, kamu düzenine, toplum sağlığına, barışına ve güvenliğine zarar veren bir grev söz konusu olduğunda, ilgili hizmetin yerine getirilmesi ya da ilgili malın kullanımı için gerekli olan işçiler hakkında vali tarafından bu yasal yükümlülük tesis edilebilir (bkz. m. L2215-1, 4)<sup>42</sup>. Gerçekten acil durumlarda ve ölçülülük ilkesi çerçevesinde alınması beklenen bu kararın yürütmesinin durdurulması talebiyle idare mahkemesine dava açılabilir<sup>43</sup>. Fransa'da emeklilik reformuna karşı ulusal düzeyde ciddi protestoların düzenlendiği 2010 yılında petrol sektöründeki işçilerin de bu doğrultuda greve başlamaları üzerine özellikle Charles de Gaulle Havalimanına yakıt tedarikini tekrar sağlayabilmek için valinin kullandığı bu yetki ILO Sendika Özgürlüğü Komitesine şikâyet edilmiştir. Komite tarafından, uçuşların devam edebilmesi için yakıt dağıtım işi zorunlu hizmet olarak görülmemekle birlikte, somut olayda asgari bir hizmetin verilmesine yönelik önlem alınmasının haklı bir gerekçesinin olabileceği kabul edilmiş ve ileride bu gibi durumlarla karşılaşıldığında, ilgili işçi ve işveren kuruluşlarının karar alma sürecine dâhil olmalarının sağlanması ve önlemlerin tek taraflı olarak uygulamaya konulmaması adına gerekli adımların atılması hükümete tavsiye edilmiştir<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Bu yönde bilgi için bkz. Pélissier, Supiot & Jeammaud, 2006, s. 1278; Teyssié, 2007, s. 637; Madde L2215-1'in sonunda bu idari karara uymamanın yaptırımı altı aylık hapis ve 10.000 Euro para cezası olarak düzenlenmiştir. Bu hükme ulaşmak için bkz. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006390225&dateTexte=&categorieLien=cid>, (02.04.2016).

<sup>43</sup> Bkz. [http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/10/21/la-requisition-porte-une-atteinte-tres-forte-aux-droits-des-grevistes\\_1429480\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/10/21/la-requisition-porte-une-atteinte-tres-forte-aux-droits-des-grevistes_1429480_823448.html), (03.04.2016).

<sup>44</sup> ILO, Report No 362, Case No 2841 (France); Ayrıca, Fransız Hükümetinin Komite tarafından dile getirilen tavsiyeler üzerine gerçekleştirdiği yasal faaliyetler hakkında bilgi için bkz. ILO, Report No 368, Case No 2841 (France).

## **Erteleme Kararının Doğurduğu Sonuçlar**

### **Erteleme Süresi ve Yürürlüğe Girişi**

6356 sayılı Kanun m. 63/1'de açıkça düzenlendiği üzere, Bakanlar Kurulunun hakkında karar aldığı grev altmış gün boyunca ertelenmektedir. 275 sayılı Kanun döneminde erteleme süresinin uygulanışı bir hayli farklıydı. Şöyle ki, Bakanlar Kurulu çıkardığı kararname ile grevi ilk seferinde en çok otuz gün erteleyebilmekte; kararnamede daha az bir süre belirlendiyse, bu süre daha sonra otuz güne kadar uzatılabilmekteydi. Ayrıca, Yüksek Hakem Kurulunun görüşü incelendikten sonra, erteleme süresinin en çok altmış gün daha uzatılabilmesi mümkündü (Tunçomağ, 1980, s. 207-208; Esener, 1978, s. 621-622; Kutal, 1972, s. 53-54). 2822 sayılı Kanun döneminde sözü edilen düzenleme değiştirilmiş (bkz. m. 33/1) ve mevcut uygulamamızda olduğu gibi bir defada kullanılabilir altmış günlük bir süre benimsenmiştir (Reisoğlu, 1986, s. 301; Aydemir, 2001, s. 163; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 377; Caniklioğlu, 2013, s. 312)<sup>45</sup>. Arttırılması yahut azaltılması mümkün olmayan erteleme süresi, erteleme kararının Resmî Gazetede yayımlanması ile birlikte yürürlüğe girmektedir.

### **Erteleme Süresi İçinde Uyuşmazlığın Çözümü**

Erteleme kararının yürürlüğe girmesi ile birlikte ortaya çıkan sonuç, karar verilmiş olan greve başlanamaması, başlanmış olan grevin ise durdurulmasıdır. Altmış günlük bu sürede, tarafların barışçı çözüm yollarından yararlanarak toplu iş uyuşmazlığını sona erdirmeleri istenmektedir. Bu doğrultuda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı uyuşmazlığın çözümü için bizzat arabuluculuk yapabilir yahut uygun gördüğü bir başka kişiyi<sup>46</sup> arabulucu olarak görevlendirebilir (6356 sayılı Kanun m. 63/2, m. 60/7). Bu şekilde tayin edilen arabulucunun görevi, erteleme süresi boyunca uyuşmazlığın çözümü için her türlü çabayı göstermektir (m. 63/2). Şayet arabulucunun girişimi olumlu sonuçlanırsa, taraflar arasında toplu iş sözleşmesi imzalanır. "*Olağanüstü arabuluculuk*" olarak adlandırılan bu barışçı çözüm yolu yanında, erteleme süresi içinde tarafların aralarında anlaşmaları şartıyla ihtiyari/özel tahkim yoluna gidilmesi (bkz. m. 63/2) ve bir kişi, kurul ya da mahkemenin özel hakem olarak taraflarca belirlenmesi de mümkündür. Bu şekilde tayin edilen hakemin uyuşmazlığa dair vereceği karar, toplu iş sözleşmesi hükmünde olacaktır (m. 52/3)<sup>47</sup>.

Erteleme süresi içinde tarafları barışçı çözüm yollarını denemeye sevk eden bu düzenleme, Taft-Hartley Kanununda benimsenen sistem ile benzerlik

<sup>45</sup> Aynı yöndeki Danıştay görüşü için bkz. Danıştay 1. Daire, 12.02.1991, 1991/15 E. - 1991/19 K., www.kazanci.com.tr, (22.03.2016).

<sup>46</sup> Bakanın arabulucuyu ister resmî listeden isterse de liste dışından seçebileceği yönünde bkz. Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 378; Caniklioğlu, 2013, s. 313; Demir, 2014, s. 713; Arabulucunun resmî listeden seçilmesi gerektiği yönünde bkz. Sur, 2015, s. 376.

<sup>47</sup> İhtiyari/özel tahkim hakkında bilgi için bkz. Sur, 2015, s. 370; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 334-336.

gösterir. Şöyle ki, ABD’de soğutma döneminin altmış günlük süresinde taraflar, Federal Arabuluculuk ve Uzlaştırma Servisinin (Federal Mediation and Conciliation Service) de yardımını almak suretiyle, uyuşmazlığın çözümü yönünde her türlü çabayı göstermekle yükümlü tutulmuşlardır. Hemen eklemek gerekir ki, Taft-Hartley Kanunu madde 179(a) gereğince, Federal Arabuluculuk ve Uzlaştırma Servisinin bu süreçte sunduğu çözüm önerileri taraflar açısından bağlayıcı bir nitelik taşımaz (Gross, 2005, s. 311).

### **Erteleme Süresi Sonunda Zorunlu Tahkime Başvuru**

Altmış günlük erteleme süresi sonunda arabuluculuk girişiminden netice alınmaması ve tarafların ihtiyari tahkime de başvurmaması durumunda, altı iş günü içinde taraflardan herhangi birisinin başvurusu üzerine uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kuruluna (başka bir deyişle zorunlu tahkime) götürülerek çözümlenmesi sağlanır (m. 63/3). Bu başvuru üzerine Yüksek Hakem Kurulunun vereceği karar toplu iş sözleşmesi niteliği taşır (m. 51/2). Taraflardan hiçbiri zorunlu tahkim yöntemine başvurmazsa, o vakit işçi sendikasının yetkisinin düşeceği 6356 sayılı Kanunda açıkça düzenlenmiştir (bkz. m. 51/1, m. 63/3). Görüldüğü gibi, erteleme süresi sonunda işçi sendikasının artık greve devam edebilme imkânı kalmamaktadır. Erteleme kararı bir kere yürürlüğe girdikten sonra ya taraflar arasındaki uyuşmazlığın madde 63’de sözü edilen yöntemlerle çözümlenmesi ya da işçi sendikasının yetkisini kaybetmesi gibi sonuçlar gündeme gelecek; fakat erteleme sonunda greve devam edilebilmesi (Bakanlar Kurulunun erteleme kararını altmış gün dolmadan kaldırması (Sur, 2015, s. 421; Narmanlıoğlu, 1990, s. 187-188) ya da erteleme kararı hakkında idari yarıdan yürütmeyi durdurma kararı alınması hariç) hiçbir şekilde mümkün olmayacaktır. Bu nedenledir ki, niteliği gereği geçici olması beklenen grevin ertelenmesi olgusu, bu sistemde siyasi iradeye tanınan geniş yetkiler yüzünden altmış günlük süre dolduğunda sürekli ve kesin bir yasaklama hâline dönüşmektedir (Narmanlıoğlu, 2013, s. 635; Kabakçı, 2004, s. 180; Aydemir, 2001, s. 166; Ezer, 2016, s. 138)<sup>48</sup>. Bu düzenlemeye karşın greve devam etmek isteyen işçiler bakımından ise kanun dışı grevin yaptırımları söz konusu olacaktır (Narmanlıoğlu, 2013, s. 636; Kabakçı, 2004, s. 180; Demir, 2014, s. 714; Aydemir, 2001, s. 166).

Süre sonunda erteleme kararını bir nevi grev yasağı hâline dönüştüren 6356 sayılı Kanun m. 63’deki hüküm, esasen 2822 sayılı Kanun döneminde uygulanmaya başlanan düzenlemenin devamı şeklindedir. Nitekim, 275 sayılı Kanun döneminde (o tarihlerde grev erteleme sistemi oluşturulurken örnek alınan ABD sistemine uygun olarak<sup>49</sup>) erteleme süresi sonunda uyuşmazlığın havale

<sup>48</sup> Uygulamanın bu şekliyle “yasal grev kırıcılığı” şekline büründüğü yönünde bkz. Demircioğlu, 1991, s. 196; Aydemir, 2001, s. 168.

<sup>49</sup> Gerçekten de Taft-Hartley Kanununa göre, altmış günlük sürenin sonunda taraflar arasında bir anlaşmaya varılamazsa, araştırma kurulu tarafların mevcut durumları ve anlaşmanın sağlanabilmesi için gösterilen çaba hakkında hazırlayacağı bir raporu Devlet Başkanına sunar. Bu rapor aynı zamanda işverenin anlaşmaya yönelik son teklifini de



edildiği Yüksek Uzlaştırma Kurulunun kararları taraflarca benimsenmezse, greve devam edilebilmekteydi (Reisoğlu, 1986, s. 307; Narmanlıoğlu, 1990, s. 187; Topalhan, 1999, s. 23). Ne var ki, gerek 1982 Anayasası m. 54/5’de gerek bu hükme uygun düşen 2822 sayılı Kanun m. 34/3’de grevin ertelendiği durumlarda erteleme süresinin bitimiyle uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulunca çözümleneceği kesin bir ifadeyle belirtilmiştir. Dolayısıyla, grev erteleme sisteminin 2822 sayılı Kanundan başlayarak edindiği *süre sonunda grev yaşağına dönüşen özelliği*, 275 sayılı Kanun dönemindeki uygulamasından tamamen ayrılmaktadır.

2822 sayılı Kanunda (m. 34/3) uyuşmazlığın çözümü için Çalışma Bakanının Yüksek Hakem Kuruluna başvurması zorunluluğu öngörülmüştü. 6356 sayılı Kanunda ise erteleme süresi sonunda taraflardan birinin kendi iradesi ile zorunlu tahkim sürecini başlatabileceği düzenlenmiştir. Bu hüküm ilk bakışta, zorunlu tahkime gitme konusunda taraflara seçme özgürlüğü tanıdığı yönünde bir kanı uyandırabilir<sup>50</sup>. Fakat, Yüksek Hakem Kuruluna başvurulmaması hâlinde *işçi sendikasının yetkisinin düşeceği* hükmün devamında yer aldığından (m. 63/3, 2. cümle), bu düzenlemenin Yüksek Hakem Kuruluna başvuru konusunda işçi sendikası üzerinde baskı yarattığı açıktır.

Burada belirtmek gerekir ki, 6356 sayılı Kanunun bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek açılan iptal davasında incelenen hükümlerden birisi madde 63 hükmüdür. İptal talebinde, özetle, erteleme süresi sonunda grev uygulamasının yaşama geçirilme olanağının kalmadığı, grev hakkına demokratik toplum düzenine ve ölçülülük ilkesine aykırı düşecek şekilde müdahale edildiği, taraflar arasındaki güç dengesinin işçi sendikası aleyhine bozulduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, Anayasa m. 54’e ithafen erteleme kararı verilmesi yönünde kural getirebilme yetkisinin yasa koyucuya tanıdığı; Bakanlar Kurulunun bu çerçevede sahip olduğu yetkinin anayasal açıdan meşru bir amacı olduğunu, mutlak ve süresiz olmadığını ve bu yöndeki işlemlerin yargı

---

içermelidir. Bunun ardından, Devlet Başkanı bu raporu kamuoyu ile paylaşır ve Ulusal İş İlişkileri Kurulu (National Labor Relations Board) onbeş gün içinde uyuşmazlığa dair işveren tarafından sunulan son teklifi kabul etmek isteyip istemediklerini açıklığa kavuşturmak üzere ilgili işverenin işçileri arasında gizli bir oylama yapar. Sonraki beş gün içinde Ulusal İş İlişkileri Kurulu oylamanın sonucunu Başsavcıya belgelemekle yükümlüdür. Bu aşamadan sonra Başsavcı mahkemeye giderek mahkeme emrinin kaldırılması talebinde bulunur. Mahkeme emrinin kaldırılması ile birlikte, şayet taraflar arasında bir uzlaşya varılamamışsa, Devlet Başkanının yapabileceği tek şey, konu hakkında hazırlayacağı bir raporu Kongreye sunmak ve yasal adımların atılması yönünde tavsiyelerde bulunmaktır. Bkz. Gross, 2005, s. 311; Aydın, 2005, s. 377; 29 U.S. Code § 179(b), 180.

<sup>50</sup> Yüksek Hakem Kuruluna başvuru açısından taraf iradelerinin esas alınmış olmasının olumlu bir değişiklik olduğu yönünde bkz. Centel, 2013, s. 13; Caniklioğlu, 2013, s. 314.

denetimine açık olduğunu ileri sürerek iptal talebini oyçokluğuyla reddetmiştir<sup>51</sup>. Kararın karşı oy yazısı incelendiğinde, grev erteleme sistemine sıklıkla getirilen eleştirilerin burada bir kez daha yinlendiği görülmektedir. Zira, grev erteleme sisteminin bu şekliyle grevleri başlangıçta bir süre sürüncemede bıraktığı, erteleme sonunda ise Yüksek Hakem Kuruluna gidilmesi ve aksi takdirde sendikanın yetkisinin düşeceği yönündeki düzenleme ile grevlerin pratikte tamamen durdurulduğu ve hakkın özünü yok edecek şekilde engellendiği haklı olarak dile getirilmiştir<sup>52</sup>.

ILO'nun Türkiye'deki grev erteleme sistemini eleştirirken zorunlu tahkim usulüne yönelik görüşleri de Anayasa Mahkemesinin karşı oy gerekçelerinde vurgulananlardan farklı değildir. ILO Sendika Özgürlüğü Komitesine göre, Türk Anayasası m. 54'deki düzenleme nedeniyle, tüm grev erteleme vakıalarının zorunlu tahkim ile sona erdirilmesinin garanti altına alındığı yönünde bir izlenim uyanmaktadır (Report No 374, Case No 3084, par. 870). Komite zorunlu tahkimin bir çözüm yolu olarak varlığını yadsımamakta; ancak başvurulabileceği durumları belirli hâllerle sınırlandırmaktadır. Şöyle ki, uyuşmazlığın her iki tarafı zorunlu tahkim talebinde bulunduğu yahut grevin kısıtlandığı hatta yasaklandığı durumlar söz konusu olduğunda (örneğin, devlet adına otorite kullanan kamu görevlilerinin ifa ettiği kamu hizmetleri ya da zorunlu hizmetler yahut ağır bir ulusal kriz var olduğunda), taraflar arasındaki toplu iş uyuşmazlığını sona erdirmek için zorunlu tahkime gidilmesi kabul edilebilir bulunmaktadır (Report No 374, Case No 3084, par. 871). Görülüyor ki, ILO, zorunlu tahkime başvuruyu 6356 sayılı Kanun m. 63/3'den farklı olarak tarafların kendi özgür iradeleri ile tahkim konusunda fikir birliğine ulaşmaları ya da yukarıda sayılan belirli hâllerle sınırlandırmıştır.

Sonuç olarak, yukarıda sözünü ettiğimiz bu olumsuzlukları aşmak için, erteleme süresi sonunda fiili bir grev yasağı oluşturmak yerine, erteleme kavramının anlamına uygun düşecek şekilde (275 sayılı Kanun döneminde olduğu gibi) greve devam edebilme olanağı yasa koyucu tarafından işçi sendikasına tanınmalıdır (Demircioğlu, 1991, s. 198; Aydemir, 2001, s. 168; Kabakçı, 2004, s. 182; Dereli, 2013, s. 62). Öğretide, uyuşmazlığın taraflarına Bakanlar Kurulu kararında belirtilen erteleme sebebinin hâlen varlığını sürdürüp sürdürmediğinin tespitini yapmak üzere mahkemeye başvuru hakkının tanınması ve mahkemenin vereceği karara göre işçi sendikasına greve devam edebilme imkânının tanınması yönünde bir öneri de ileri sürülmektedir (Caniklioğlu, 2013, s. 314). Gerçekten, yargıya siyasi iradenin etkisinden uzak bir değerlendirme ortamının sağlanabilmesi şartıyla, mahkemenin bu yöndeki tespitinin ardından grevin devamına izin verilmesi, erteleme sonunda kendiliğinden devam eden grevin yarattığı ileri sürülen

<sup>51</sup> Anayasa Mahkemesi, 22.10.2014, 2013/1 E. – 2014/161 K., par. 243-255, (11.11.2015 tarih, 29529 sayılı Resmî Gazete).

<sup>52</sup> Bkz. Yüksek Mahkeme üyelerinden Osman Alifeyyaz Paksüt ile Engin Yıldırım'a ait karşıoy gerekçeleri.

sakıncıları<sup>53</sup> da önleyecek niteliktedir. Ancak ne olursa olsun unutulmamalıdır ki, önerilen bu yöntemin başarısı objektif bir yargısal değerlendirilmenin ne ölçüde başarılabilirliği ile doğru orantılıdır. Ayrıca, yukarıda belirtilen öneriler çerçevesinde 6356 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinde değişikliğe gidilmesi tek başına yeterli olmayacaktır. Çünkü, Türk Anayasası m. 54/5'deki grevin ertelendiği durumlarda erteleme sonunda uyuşmazlığın çözüm yeri adresi olarak Yüksek Hakem Kurulunun gösterilmesine ilişkin hükmün kaldırılmasına da ihtiyaç duyulmaktadır (Demircioğlu, 1991, s. 198; Centel, 2013, s. 18; Dereli, 2013, s. 61-62; Ezer, 2016, s. 138).

## **ERTELEME KARARI ÜZERİNDEKİ YARGISAL DENETİM**

### **İdari Yargı Denetiminin Anayasal ve Yasal Dayanakları**

Türk Anayasası m. 125/1 gereğince, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Bakanlar Kuruluna ait erteleme kararı da niteliği itibarıyla bir idari işlem olduğundan, erteleme kararının denetimi açısından yargıya başvurulması mümkündür. 2575 sayılı Danıştay Kanunu m. 24/1(a)'da Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılacak iptal davalarında Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak görev yapacağı somut şekilde düzenlenmiştir. O hâlde, Bakanlar Kurulunun verdiği erteleme kararının hukuka uygun olmadığını düşünen taraf işçi sendikası, grev erteleme kararına karşı kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren altmış gün içinde (bkz. İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 7) Danıştayda iptal davası açabilir. Ayrıca, erteleme süresi sona erdiğinde fiili anlamda bir grev yasağı meydana geleceğinden ve Danıştayın altmış günlük erteleme süresi içinde iptal davasını neticelendirebilmesi çok düşük bir ihtimal olduğundan, taraf işçi sendikasının açacağı iptal davasında yürütmeyi durdurma talebinde bulunması (İYUK m. 27) menfaatine olacaktır. 2822 sayılı Kanun m. 33/2'de erteleme kararına karşı Danıştay'da iptal davası açılabilirliği ve yürütmeyi durdurma talebinde bulunulabileceği açıkça öngörülmüştü. Her ne kadar bu yönde bir hükme 6356 sayılı Kanunda yer verilmemişse de, bu durum işçi sendikası tarafından erteleme kararına karşı artık idari yargıya başvurulamayacağı anlamına gelmez. Zira, yukarıda sözünü ettiğimiz hükümler ışığında işçi sendikasının idari yargıya başvurma hakkı hâlen mevcuttur (Narmanlıoğlu, 2013, s. 634; Centel, 2013, s. 18; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 377; Caniklioğlu, 2013, s. 309)<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> 275 sayılı Kanun döneminde dile getirilen bu yöndeki eleştiriler için bkz. Oğuzman, 1964, s. 49.

<sup>54</sup> 2822 sayılı Kanun m. 33/2'deki idari yargıya başvurulabileceğine ilişkin hükmün kanun yapma tekniği açısından aslında bir tekrar niteliği taşıdığı yönünde bkz. Kabakçı, 2004, s. 174.

**Yürütmeyi Durdurma/İptal Kararı Neticesinde Grevin Uygulanması**

2822 sayılı Kanun m. 37/4'de Bakanlar Kurulu tarafından grev kararının altmış gündün önce kaldırılması veya Danıştay tarafından bu süreden önce iptal edilmesi durumunda, grevin m. 37/1'de açıklanan usule<sup>55</sup> uygun olarak yapılabileceği düzenlenmişti. Bu hükümde “yürütmeyi durdurma” olasılığına yer verilmemesinden hareketle, öğretilerdeki bir kısım görüş erteleme kararının yürütmesinin durdurulması hâlinde greve devam edilebilmesi için m. 37/1'deki usule uyulmasının gerekli olmadığını ileri sürmüştür (Reisoğlu, 1986, s. 303; Zararsız, 1991, s. 11; Uşan & Kaya, 2011, s. 1738). Diğer bir kısım görüş ise, m. 37/1'de öngörülen sürelerle mutlak surette uyulması gerektiğini, aksi takdirde uygulanan bu grevin kanun dışı sayılacağını dile getirmiştir (Narmanlıoğlu, 1990, s. 188-189). Mevcut düzenlemeye bakıldığında, 2822 sayılı Kanun m. 37/4'deki gibi bir hükme 6356 sayılı Kanunda yer verilmediği görülmektedir. Bu sebeple, Danıştay tarafından verilecek karar ister yürütmeyi durdurma isterse iptal kararı olsun, her iki durumda da “kanuni grev kararının alınması ve uygulamaya konulması”na ilişkin 6356 sayılı Kanun m. 60'da benimsenen kuralların takip edilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Yürütmenin durdurulması/iptal kararının ardından greve nasıl devam edileceği erteleme kararının verildiği zamana göre farklı ihtimaller ışığında incelenebilir. Örneğin, grev kararının alınmasından sonra, ancak henüz uygulanma tarihi karşı tarafa tebliğ edilmeden bir erteleme kararı çıktı ise, m. 60/1'deki usul çerçevesinde hareket edilmelidir. Hüküm uyarınca, *grev kararı, anlaşma sağlanamaması hâlinde arabulucunun hazırlayacağı uyuşmazlık tutanağının (bkz. m. 50/5) tebliği tarihinden itibaren altmış gün içinde alınmalı ve bu süre içerisinde altı iş günü önceden karşı tarafa bildirilecek tarihte uygulamaya konulmalıdır*. Kanımızca, uyuşmazlık tutanağının işçi sendikasına tebliğinden grev kararının alındığı tarihe kadar işlemiş olan süre, erteleme kararı ile birlikte duracak ve yürütmeyi durdurma/iptal kararı ile m. 60/1'deki altmış günlük süreden arta kalan süre tekrar işlemeye başlayacağından, bu bakiye süreye uymak şartıyla ve altı iş günü önceden karşı tarafa bildirilecek tarihte grev uygulanmaya başlanabilir<sup>56</sup>.

İkinci olarak, grevin uygulanma tarihinin karşı tarafa tebliğ edilmesinden sonra, ancak grevin uygulanmaya başlanmasından önce bir erteleme kararının verilmiş olması olasılığı akla gelebilir. Bu durumda ise, yürütmeyi durdurma/iptal karardan itibaren işçi sendikasına yeni bir altmış günlük sürenin tanındığı ve bu

<sup>55</sup> 2822 sayılı Kanun m. 37/1: *Grev ve lokavt kararı, karşı tarafa tebliğinden itibaren altmış gün içinde ve karşı tarafa noter aracılığı ile altı işgünü önce bildirilecek tarihte uygulamaya konabilir.*

<sup>56</sup> Benzer yönde, Caniklioğlu, 2013, s. 309.

yeni başlayan altmış günlük süre içinde karşı tarafa altı iş günü önceden bildirilecek tarihte grevin uygulamaya konulabileceği kabul edilebilir<sup>57</sup>.

Buradaki son olasılık, uygulanmasına başlanmış olan grevin ertelenmesine yönelik olabilir. Bu durumda artık m. 60/1'deki usulün tekrar baştan işletilmesine gerek duyulmaz. Zira, Danıştay tarafından verilecek yürütmeyi durdurma/iptal kararı ile, başlamış olan grevi durduran erteleme kararı ortadan kalkacağından, mahkeme kararının tebliği ile birlikte greve kaldığı yerden devam edilebilecektir (Zararsız, 1991, s. 12; Caniklioğlu, 2013, s. 309; Tuncay & Savaş Kutsal, 2015, s. 378).

Anlaşıyor ki, idarenin keyfî erteleme kararlarına karşı açılacak iptal davalarında işçilerin grev hakkının korunabilmesi için Danıştayın değerlendirmesini hızlı ve tarafsız bir şekilde gerçekleştirmesi tartışılmaz bir öneme sahiptir. İptal davalarının erteleme süresinden çok sonra karara bağlanabildiği bilinen bir gerçek olduğundan, telafisi imkânsız bir zarar oluşmaması adına hiç olmazsa yürütmeyi durdurma talepleri hakkında süratli bir şekilde inceleme yapılmalıdır. Aksi hâlde, erteleme sonunda toplu iş sözleşmesi Yüksek Hakem Kurulu tarafından hazırlanacağından, erteleme kararı nedeniyle menfaatinin ihlal edildiğini düşünen işçi sendikası bakımından yargısal denetime gidilmiş olmasının bir yararı kalmayacaktır. Bu açıdan, öğretide sıklıkla dile getirildiği üzere, 275 sayılı Kanuna (m. 21/2) benzer şekilde yürütmeyi durdurma taleplerinin belirli bir süre içinde karara bağlanması yönünde bir hükmün 6356 sayılı Kanuna eklenmesi öngörülebilir (Aydemir, 2001, s. 164; Kabakçı, 2004, s. 176)<sup>58</sup>. Erteleme kararı verildiğinde grev hakkı açısından yargısal denetim önemli bir teminat olmakla birlikte, bunun tek başına etkili olabileceği de düşünülmemelidir. Çünkü, burada idarenin konuya yaklaşımı son derece önemli olup, uygulamada örneklerine rastlandığı üzere yürütmeyi durdurma kararının ardından başlayan grevin kısa bir süre sonra idare tarafından çıkarılan yeni bir erteleme kararı ile durdurulması<sup>59</sup>, hukuki güvenliği zedelemekte ve yargısal denetimin sağladığı güvenceyi zayıflatmaktadır.

<sup>57</sup> Benzer yönde bkz. Zararsız, 1991, s. 12; Öte yandan, *Tuncay & Savaş Kutsal*'a göre, bu ihtimalde *grev kararının* işçi sendikasına karşı tarafa *yeniden tebliğinden itibaren* başlayacak altmış günlük yeni süre içinde ve altı iş günü önceden haber vermek şartıyla grevin uygulamaya konulması mümkündür. Bkz. *Tuncay & Savaş Kutsal*, 2015, s. 378.

<sup>58</sup> Bu yönde bağlayıcı bir sürenin iptal davalarında verilecek kararlar açısından dahi öngörülmesi gerektiği yönünde bkz. Çelik, Caniklioğlu & Canbolat, 2015, s. 809; Caniklioğlu, 2013, s. 309.

<sup>59</sup> Örneğin, Kristal-İş Sendikası tarafından Aralık 2003'de alınan grev kararı milli güvenlik gerekçesi ile 08.12.2003 tarihinde ertelenmiştir. Danıştay, Bakanlar Kurulunun bu kararının yürütmesini 12.01.2004 tarihli ve 2003/6134 E. sayılı kararı ile durdurmuştur. Danıştayın bu kararı üzerine 30.01.2004'te başlatılan grev genel sağlığı ve milli güvenliği bozduğu gerekçesi ile 14.02.2004'te Bakanlar Kurulu tarafından ikinci kez ertelenmiştir. Bilgi için bkz. Çelik A., 2008, s. 116.

**Anayasa Mahkemesinin 02.07.2015 Tarihli Kararı Işığında Grev Hakkı Üzerindeki Müdahalenin Hukuka Uygunluk Kısıtları**

Daha önce üzerinde kısaca durulduğu üzere, Kristal-İş Sendikasının cam sektöründeki altı şirket ve on ayrı fabrikayı kapsayacak şekilde 20.06.2014 tarihinde başlattığı grev, genel sağlığı ve milli güvenliği bozucu nitelikte görülerek 27.06.2014 tarihli ve 29043 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile ertelenmiştir. Sendikanın erteleme kararına karşı açtığı iptal davasındaki yürütmeyi durdurma talebi Danıştay 10. Dairenin 16.07.2014 tarihli ve 2014/3628 Esas sayılı kararı ile reddedilmiştir. Sendikanın bu karara itiraz etmek amacıyla 06.08.2014 tarihinde başvurduğu Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ise 60 günlük erteleme süresi dolduktan sonra verdiği 23.09.2014 tarihli kararında, erteleme kararının yürütmesinin durdurulması için gerekli şartların oluşmadığından bahisle itirazı reddetmiştir. Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki, uygulamamızda bir ilki gerçekleştiren Kristal-İş Sendikası, Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itirazda bulunmadan önce 23.07.2014 tarihinde Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru talebinde bulunmuştur.

Sendikanın 2014/12166 numaralı bireysel başvurusuna ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin 02.07.2015 tarihli kararında (12.08.2015 tarih, 29443 sayılı Resmî Gazete) yaptığı değerlendirmeler birçok açıdan dikkat çekicidir. Anayasa Mahkemesi önüne gelen başvuruyu ilk olarak  *kabul edilebilirlik*  açısından incelemiştir. Bilindiği üzere, Yüksek Mahkemeye bireysel başvuru talebinde bulunulabilmesi için iç hukuktaki kanun yollarının tüketilmesi gereklidir. Bireysel başvuru yolunun bu  *ikincil niteliğini*  göz ardı etmeyen Yüksek Mahkeme tüketilmesi gereken başvuru yollarını değerlendirirken somut olayın özelliklerini de dikkate alarak gerçekçi bir yaklaşım sergilemektedir. Zira, Anayasa Mahkemesine göre tüketilecek kanun yolları sorgulanırken, başvurucuya şikâyetleri yönünden uygulanması mümkün çözümler sağlayan başvuru yolları dikkate alınmalıdır (par. 31). Bu sonucu grev erteleme kararları bakımından yorumlayacak olursak, Bakanlar Kurulunun grev erteleme kararına karşı idari yargıda iptal davası açılması ilk bakışta etkili bir başvuru yolu olarak düşünülebilir. Ne var ki, daha önce açıklandığı üzere, iptal davalarında erteleme kararının yürürlüğü durdurulmazsa 60 günlük erteleme süresi sonunda Sendikanın yetkisini kaybetmemek için önünde (Yüksek Hakem Kuruluna başvuru ya da toplu iş sözleşmesini imzalama şeklinde) iki seçeneği kalmakta ve iptal davasında işin esasına girilerek sonradan bir kabul kararına hükmedilse bile bu karar grev hakkını canlandıramamaktadır. Bu nedenle, Yüksek Mahkeme grev erteleme kararlarına karşı etkili başvuru yolunun, iptal davasının esastan karara bağlanması değil, yürütmeyi durdurma prosedürünün işletilmesi olduğuna kanaat getirmiştir (par. 33-34). Demek oluyor ki, Anayasa Mahkemesi erteleme kararının yürütmesi durdurulmadığı takdirde grev hakkı üzerinde doğacak sonuçlar nedeniyle iptal davasının esasına ilişkin yargılama sonucunu beklemeyi bireysel başvuru yönünden gerekli görmemektedir. Böylece, Mahkeme, grevi erteleyen idari karar hakkında açılan iptal davalarında yıllar sonra

verilebilen iptal kararlarının grev hakkını tesis ederken bir etkisinin kalmadığını kabul etmektedir.

Kabul edilebilirlik yönünden 2015 tarihli bu kararın göze çarpan bir diğer yönü, iç hukuk yollarının bireysel başvuru süreci içinde tüketilmiş olmasının Yüksek Mahkeme tarafından yeterli bulunmasıdır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin bu konudaki esnek yaklaşımından (bkz. par. 42) yola çıkan Anayasa Mahkemesi, Sendika tarafından Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itirazda bulunulmasından yaklaşık iki hafta önce Yüksek Mahkemeye bireysel başvuru talebi yöneltilmiş olsa bile yürütmenin durdurulmasına yönelik itiraz talebinin 23.09.2014 tarihinde diğer bir deyişle bireysel başvuru süreci içinde Sendika aleyhine neticelendiğini dikkate almış ve somut olayda başvuru yollarının bu şekilde tüketildiğine hükmetmiştir (par. 43-45).

Esas yönünden yapılan değerlendirmede ise, özellikle idari kararla grev hakkı üzerinde oluşan müdahalenin hukuka uygunluk kriterlerine değinilmiştir. Bu incelemede, AİHS’de korunan haklar üzerindeki müdahaleleri değerlendirirken Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin izlediği sistem yine Anayasa Mahkemesince takip edilmiştir. Buna göre, öncelikle grev hakkı ve bu hakka erteleme kararı ile yapılan müdahalenin varlığı ortaya konulmuş, hemen ardından bunun hukuka uygun bir müdahale olup olmadığı sorusuna cevap aranmıştır. İşte, bu ikinci aşamada Anayasa Mahkemesi tarafından müdahalenin *kanuna uygun olması, meşru bir amaca sahip olması ve demokratik bir toplum için gerekli olması* unsurları dikkate alınmıştır. Kararda özellikle *demokratik bir toplum için gerekli olma* koşulunun anlamı, bağlantıda olduğu diğer kriterler üzerinde durulmuştur. Bu koşul, devlet tarafından temel bir hakka yapılan müdahalenin maksadının açıklanmasını ve bireye ait hakkın sınırlandırılması için var olan *zorunlu toplumsal ihtiyacın*<sup>60</sup> (the pressing social need) gösterilmesini gerektirir (Harris, O’Boyle, & Warbrick, 2009, s. 405). “Gereklilik” ve “demokrasi” kavramları bağlantılıdır ve bunlar bir araya geldiğinde devletin bir hakkı kısıtlamak için yeterli sebep göstermek zorunda olduğunu ve her türlü kısıtlamanın sağlanan kamu yararı ile orantılı olması gerektiğini ortaya koymaktadır (Cameron, 2011, s. 111-112). Anayasa Mahkemesi de bu kararında demokratik toplum düzeninde gerekli olma şartının ölçülülük ilkesi ile olan sıkı bağlantısına işaret etmiştir (bkz. par. 71). Bu bağlamda, idari kararla grev üzerinde oluşan müdahalenin hukuka uygunluğu bakımından, *meşru amaçla orantılı bir müdahale olması ve müdahalenin haklılığı için idarenin gösterdiği gerekçelerin konuyla ilgili ve yeterli olması* zorunludur (par. 74). Mahkeme, somut olaya dair yaptığı incelemede Danıştay 10. Dairenin

<sup>60</sup> AİHM, demokratik bir toplum için gerekli olma şartındaki “gerekli olma” kavramının ne “zaruri olma” sözcüğünün eşanlamlısı olduğunu ne de “kabul edilebilir”, “olağan”, “yararlı”, “makul” ya da “cazip olma” ifadelerinde var olan esnekliğe sahip olduğunu belirtmiştir. Sonuç olarak, Mahkeme tarafından “gerekli olma” kavramının “zorunlu toplumsal ihtiyacı” kastetmekte olduğu ifade edilmiştir. Bkz. 07.12.1976 tarihli ve 5493/72 başvuru no.lu *Handyside/Birleşik Krallık Kararı*, par. 48; Cameron, 2011, s. 111, dn. 149.

16.07.2014 tarihli kararında zorlayıcı neden olarak milli güvenlik ve genel sağlık nedenlerinin inandırıcı bir biçimde ve açık şekilde ortaya konulmadığını, devletin ilgili kurumlarından istenen görüşlerin herhangi bir muhakemeye tâbi tutulmadan doğrudan karar gerekçesine konulduğunu ve kararda yer alan “*grevin cam üretiminin %90’ını gerçekleştiren işyerlerini kapsadığı*” ifadesinin az önce işaret edilen eksiklerle birleştiğinde red kararının ekonomik gerekçelerin etkisiyle alındığı kanısını kuvvetlendirdiğini dile getirmiştir. Netice olarak, somut olayda zorunlu toplumsal ihtiyaca dayandığı ispatlanamayan ve demokratik toplumda gerekli olma kriterini de sağlayamayan erteleme kararı nedeniyle grev hakkının ihlal edildiği kanaatine ulaşılmıştır (par. 81-83).

Anayasa Mahkemesine ait bu değerlendirmeler bir kez daha göstermektedir ki, Danıştay erteleme kararlarına karşı açılacak iptal davalarında ister yürütmeyi durdurma ister esas hakkında karar versin, her iki durumda da kararını ilgili ve yeterli gerekçelere dayandırmak zorundadır. Bunun yanında, talebin reddi ya da kabulü yönünde sonuca ulaşırken grevi ertelemenin istisnai bir sınırlama olduğu kuralı, sınırlamanın ölçülü olması ilkesi, demokratik bir toplum için gerekli olma şartı gibi kıstasların somut olay açısından teker teker sorgulanması gerekmektedir. Dolayısıyla, Danıştayın bu konuda vereceği kararlarda, kararın hızı kadar değerlendirmenin içeriği ve objektifliği aynı ölçüde önem arz eder. Grev ertelemeye idarenin keyfî kararlarına karşı yıllardır bir teminat olarak görülen Danıştay denetiminin bundan sonra da arzu edilen korumayı sağlayabilmesi, Anayasa Mahkemesinin 02.07.2015 tarihli kararında altını çizdiği kriterlerin Danıştay kararlarına yansıtılabilme gücüne bağlıdır.

Ayrıca, Yüksek Mahkemenin burada sözü edilen kararının etki alanı sadece Danıştay ile sınırlı değildir. Zira, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 153/6. maddesinde belirtildiği üzere, Anayasa Mahkemesi kararları *yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayıcı* nitelik taşır. Şu hâlde, Kristal-İş Sendikasının grev erteleme kararına karşı yapmış olduğu bireysel başvuru sonucunda Yüksek Mahkemenin hak ihlali yapıldığına karar vermesini sağlayan gerekçeler hem idareyi hem yargı organlarını bağlamaktadır. Bu sebeple, Anayasa Mahkemesinin bu önemli kararı sonrasında Bakanlar Kurulu ve Danıştay tarafından ileriki tarihlerde verilecek grev erteleme kararlarında Yüksek Mahkemenin söz konusu değerlendirmeleri önemle göz önünde bulundurulmalıdır.

## SONUÇ

İdarenin çeşitli yöntemlerle greve müdahale edebilmesi mümkündür. Bu müdahale yöntemlerinden biri olan grev erteleme kurumunda, karar alınmış ya da uygulanmaya başlanmış olan grevin genel sağlık ve/veya milli güvenlik üzerinde bozucu etki yaratacağına/yarattığına kanaat getirilmesiyle Bakanlar Kurulu tarafından durdurulmasına karar verilebilmektedir. Erteleme süresi içinde



olağanüstü arabuluculuk ya da özel hakem yoluyla toplu iş uyuşmazlığının çözümlenememesi hâlinde, uyuşmazlık ya Yüksek Hakem Kuruluna gönderilmekte ya da işçi sendikasının söz konusu toplu pazarlık süreci bakımından yetkisi düşmektedir. Görülüyor ki, Bakanlar Kurulu tarafından grev hakkında erteleme kararı verilmesi, (Bakanlar Kurulunun bizzat kararını kaldırması ya da idari yargının yürütmeyi durdurması dışında) artık grevin yapılamamasına yol açar.

Yabancı devletlerdeki uygulamasına özellikle günümüzde nadiren rastlanan grev ertelemesine bizim uygulamamızda sıklıkla başvurulmaktadır. İdarenin yıllardan beri aldığı kararlar incelendiğinde, gerçek anlamda genel sağlık ve/veya milli güvenlik üzerinde bir tehlike söz konusu olmasa dahi grevlerin bu tür idari kararlarla ertelendiği görülmektedir. İdarenin nesnel olmaktan uzak kararlarından ötürü, grev erteleme sistemi, işçi sendikasının kanuni grev yapma imkânını elinden almakta; bunun yerine, uyuşmazlığın taraflarına kendilerini anlaşılmaya zorlama yahut toplu iş sözleşmesinin taraf iradeleri dışındaki üçüncü bir irade (Yüksek Hakem Kurulu) tarafından bağitlanmasını kabul etme yönünde dayatmacı seçenekler sunmaktadır. Şu hâlde, bir anlamda grev yasağı hâline dönüşen grev erteleme kararı sonuçları itibariyle sendika özgürlüğünün bütünlüğüne zarar vermekte ve işçilerin işverenler karşısında önemli bir baskı aracından mahrum kalmalarına neden olmaktadır.

Soyut kavramlar olan “*genel sağlık*” ve “*milli güvenlik*” kavramları Bakanlar Kuruluna grev erteleme kararı alırken geniş bir takdir hakkı tanımaktadır. Bundan doğacak sakıncaları önlemek için, grevi ertelemeye karar verirken grevin uygulanması sebebiyle doğacak/doğan tehlikenin erteleme sebepleri ile doğrudan doğruya bağlantılı olması, tehlikenin yakın ve ciddi olması önemlidir. Bir başka anlatımla, soyut nitelik taşımaları nedeniyle zaten uygulamayı zorlaştıran “*genel sağlık*” ve “*milli güvenlik*” kavramlarının içeriğini daha da genişletecek ilgisiz gerekçelerle grev erteleme kararları alınmamalıdır. Şu hâlde, salt ekonomik nedenlerle, siyasi kaygılarla, toplumun bir kesiminin baskısıyla verilecek grev erteleme kararlarında müdahale amacı ile aracı arasındaki orantı ilişkisi ortadan kalkmakta, temel hak niteliği taşıyan grev hakkı işlevsiz hâle getirilmektedir. Bu itibarla, idare genel sağlık ve/veya milli güvenlik üzerinde grev ile oluşacak tehlikeyi objektif şekilde değerlendirmeli ve bu yöndeki kanaatlerini grev erteleme kararında somut şekilde gerekçelendirmelidir.

Grev erteleme kararının grev hakkı üzerinde yarattığı olumsuz etkilerin azaltılması adına koşullarında bazı düzenlemelere gidilebilir. Kaldı ki, 2822 sayılı Kanundan bu yana grev erteleme sistemimizde esaslı bir değişiklik de yapılmamıştır. Bu doğrultuda, erteleme süresi sonunda mahkemeden karar alınmak suretiyle greve devam edilebilmesi yahut bilhassa yürütmeyi durdurma taleplerinde Danıştayın seri şekilde karar vermesini sağlayacak bağlayıcı sürelerin öngörülmesi şeklindeki öğretici görüşleri dikkate alınabilir. Bunun gibi, ILO'nun grev erteleme sistemimize yönelik getirdiği ve çalışmamızda yer verdiğimiz eleştiri ve

önerilerinin de yasa koyucumuz tarafından göz önünde bulundurulması uygulamamız açısından fayda sağlayacaktır.

Grev erteleme sistemi mevcut hâliyle hukukumuzda muhafaza edildiği sürece, öznel uygulamalara karşı en sağlam güvenceyi sağlayacak olan merci, yargı makamıdır. Grev erteleme kararlarına karşı Danıştay tarafından yapılacak yargısal denetimin objektif olabilmesi, Anayasa Mahkemesinin 02.07.2015 tarihli kararında işaret ettiği ölçülülük ilkesine uyum, müdahalenin demokratik toplum düzeninde gerekli olması, erteleme gerekçesinin inandırıcı şekilde açıklanması, genel sağlık ve milli güvenlik kavramlarının dar yorumlanması şeklinde sayabileceğimiz hukuka uygunluk kriterlerinin özenli şekilde takip edilmesini gerekli kılmaktadır. Nitekim, somut olayda bu koşullara uyulmadığı vakit ilgili grev erteleme kararının hak ihlali yaratacağı Anayasa Mahkemesi kararında açık şekilde ortaya konulmuştur. Önemle altını çizmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesinin ele aldığımız kararda yapmış olduğu analizler ve varmış olduğu sonuçlar sadece yargı organları bakımından değil, erteleme kararı alma yetkisini elinde bulunduran Bakanlar Kurulu açısından da bağlayıcıdır. Dolayısıyla, grev erteleme kararlarında esasen olması gereken idarenin keyfî uygulamalara başvurmamasıdır. Ancak, bunu denetleyen yargı organının fonksiyonu da aynı ölçüde önem taşımaktadır. Aksi bir durumda, grev hakkının kullanılamaz hâle geleceği kuşkusuzdur.

#### KAYNAKÇA

Aydemir, M. (2001). *Grev hakkı ve lokavtın sınırları*. İstanbul: Selüloz-İş Sendikası.

Aydın, U. (2005). From the taft-hartley act to turkish industrial relations - postponement of legal strikes: a legal borrowing case. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, (25): 365-390.

Barnard, C. (2012). *EU employment law*. Oxford: Oxford University Press.

Cameron, I. (2011). *An introduction to the european convention on human rights*. Uppsala: Iustus Förlag.

Caniklioğlu, N. (2013). 6356 sayılı kanuna göre grev yasakları ve grevin ertelenmesi. *Çalışma ve Toplum*, 4 (39): 289-316.

Carta, L., Deschamps, M., Jannin, A. ve Le Ludec, A.-L. (2008). France. A. Stewart, & M. Bell (Der.) *The right to strike: a comparative perspective-a study of national law in six EU states*: İçinde 27-52. Liverpool: The Institute of Employment Rights.

Cengiz Urhanoğlu, İ. ve Manav, E. (2011). Türk hukukunda grev yasakları. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1 (5): 211-256.

Centel, T. (2013). Grev yasak ve sınırlamalarına topluca bakış. *TİSK Akademi*, 8 (15): 7-21.

Çelik, A. (2008). Milli güvenlik gerekçeli grev ertelemeleri. *Çalışma ve Toplum*, 3 (18): 87-132.

Çelik, N., Caniklioğlu, N. ve Canbolat, T. (2015). *İş hukuku dersleri*. İstanbul: Beta.

Demir, F. (2014). *En son yargıtay kararları ışığında iş hukuku ve uygulaması*. İzmir: Albi Yayınları.

Demircioğlu, M. (1991). Türk iş hukukunda grev hakkına idari tasarruflarla müdahale. *İş Hukuku Dergisi*, 1 (2): 165-198.

Dereli, T. (2013). 6356 sayılı yeni sendikalar ve toplu iş sözleşmesi kanunu: genel bir değerlendirme. *Çalışma ve Toplum*, 1 (36): 41-64.

Dockès, E. (2007). *Droit du travail*. Paris: Dalloz.

Edström, Ö. (2011). The right to collective action – in particular the right to strike – as a fundamental right. M. Rönmar (Der.) *Labour law, fundamental rights and social Europe, Swedish studies in European law*: İçinde 57-75. Oxford: Hart Publishing.

Esener, T. (1978). *İş hukuku*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Ezer, B. (2016). *Grev hakkına ilişkin sınırlama ve yasaklar*. Ankara: Seçkin.

Fabbrini, F. (2014). *Fundamental rights in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Gaudu, F. (2004). *Droit du travail*. Paris: Dalloz.

Getman, J. G. ve Marshall, F. R. (2001). The continuing assault on the right to strike. *Texas Law Review*, (79): 703-735.

Gross, J. S. (2005). Yet another reappraisal of the taft-hartley act emergency injunctions. *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law*, 7 (2): 305-339.

Gülmez, M. (2008). Sendika hakkı, toplu sözleşme ve grevi de içeren toplu eylem haklarını kapsar mı?. *Çalışma ve Toplum*, 3 (18): 137-169.

Harris, D., O'Boyle, M. ve Warbrick, C. (2009). *Law of the european convention on human rights*. Oxford: Oxford University Press.

ILO. (2006). *Digest of decisions and principles of the freedom of association committee of the governing body of the ILO*. Fifth (revised) edition. Geneva: International Labour Office.

Javillier, J.-C. (1992). *Droit du travail*. Paris: LGDJ.

Kabakçı, M. (2004). *Grev ve lokavt*. İstanbul: EMO Yayıncılık.

Kutal, M. (1972). Hükümetin greve müdahalesi (hukukî esasları ve tatbikatı). *Sosyal siyaset konferansları: İçinde 45-62*. İstanbul.

Mazeaud, A. (2004). *Droit du travail*. Paris: Montchrestien.

Narmanlıoğlu, Ü. (1990). *Grev*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

Narmanlıoğlu, Ü. (2013). *İş hukuku II-toplu iş ilişkileri*. İstanbul: Beta.

Nielsen, R. (2013). *EU labour law*. Copenhagen: DJOF Publishing.

Oğuzman, K. (1964). *Hukuki yönden grev ve lokavt*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.

Oğuzman, K. (1984). *Hukuki yönden işçi-işveren ilişkileri, cilt I, toplu iş ilişkileri*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.

Pélissier, J., Supiot, A. ve Jeammaud, A. (2006). *Droit du travail*. Paris: Dalloz.

Reisoğlu, S. (1986). *2822 sayılı toplu iş sözleşmesi grev ve lokavt kanunu şerhi*. Ankara: Ayyıldız Matbaası.

Sinay, H. ve Javillier, J.-C. (1984). *Droit du travail, la grève*. Paris: Dalloz.

Sur, M. (1987). *Grev kavramı Türk ve Fransız hukuku açısından karşılaştırılmalı inceleme*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.

Sur, M. (2010). Avrupa hukukunda grev. *Prof. Dr. Ali Güzel'e Armağan: İçinde 659-674*. İstanbul: Beta.

Sur, M. (2013). 6356 sayılı sendikalar ve toplu iş sözleşmesi kanununun uluslararası normlar açısından değerlendirilmesi. *Çalışma ve Toplum*, 4 (39): 317-356.

Sur, M. (2015). *İş hukuku toplu ilişkiler*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Swiatkowski, A. M. (2005). European social charter: the right to strike. *Managerial Law*, 47 (6): 284-301.

Teyssié, B. (2007). *Droit du travail-relations collectives*. Paris: LexisNexis.

Topalhan, T. (1999). Türk iş hukukunda grev ertelenmesi ve uygulamaları. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, (2): 17-39.

Tuncay, C. (2015). Dirlik (barışı koruma) borcu üzerine. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (33): 23-26.

Tuncay, C. ve Savaş Kutsal, B. (2015). *Toplu iş hukuku*. İstanbul: Beta.

Tunçomağ, K. (1980). *İş hukuku cilt-II*. Kırklareli: Sermet Matbaası.

Uşan, F. ve Kaya, C. (2011). Danıştay kararları ışığında bakanlar kurulunun grev ertelenmesi. *Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan: İçinde 1721-1741*. İstanbul: Beta.

Verdier, J.-M., Cœuret, A. ve Souriac, M.-A. (1999). *Droit du travail*. Paris: Dalloz.

Yurdakul, C. (1969). Bakanlar kurulunun grevi geçici olarak durdurma yetkisinin alanı – sebep unsurlarının yorumu. *İş Hukuku Dergisi*, 1 (9): 781-785.

Zararsız, E. (1991). Grevin idari kararla ertelenmesi ve bunun yargısal denetimi. *Çimento İşveren Dergisi*, 5 (3): 3-15.