

ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ İLKELERİ VE ZORUNLU TAHKİM

Yard. Doç. Dr. BURHAN ÖZDEMİR
H.Ü. İİBF

I. Genel Olarak

Zorunlu tahkim iş uyuşmazlıklarının çözümünde kullanılan bir barışçı yoldur¹. Tarafların mutabakatına veya muvafakatına gerek olmaksızın uyuşmazlığın bağlayıcı karar almak üzere bir hakeme havale edilmesi anlamındadır². Uyuşmazlık hakkında karar verecek olan tek bir hakem olabileceği gibi, birden fazla hakemden oluşan bir hakem kurulu da olabilir.

Zorunlu tahkimin 1960'lı yıllara nazaran daha az rağbette olduğu savını³ destekleyici bazı gelişmeler gerçekten bugün sözkonusudur. Örneğin, zorunlu tahkimin bir genel sistem olarak uygulandığı iki tipik örnekten Yeni Zelanda 1991 yılından⁴, Avusturalya ise 1993 yılından⁵ itibaren bu alanda yeni kanunlar kabul etmek suretiyle bu sistemleri terk etmişlerdir.

Dünyadaki ilişkilerde genel yumuşama, artan serbesti ve özgürlük havası içinde ülkelerin konu hakkındaki sistemlerini de yumuşatmaları ve "iradi" çözümlere daha fazla yer vermeleri doğaldır. Ancak, bu gelişmelere rağmen yine de çeşitli nedenlerle⁶ pek çok ülkenin en azından belirli alanları grev ve lokavt yasağı kapsamına alarak iş uyuşmazlıklarının çözümünde zorunlu tahkime yer verdikleri

¹ Barışçı çözüm yolları hk. bkz. *N. Sürat, İş Hukukunda Barışçı Çözüm Yolları*, Ankara 1982, 27 vd.

² ILO, Conciliation and Arbitration Procedures in Labour Disputes, A Comparative Study, Geneva 1980, 159. Bkz. ve krş. *K. Oğuzman, Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri*, C.I 4.Bası, İstanbul 1987, 136.

³ Bkz. *J.B. Rose, Rethinking Compulsory Arbitration*, Türk Endüstri İlişkileri Derneği (yay.), "Çağdaş Gelişmeler Işığında Türkiye'de Toplu Pazarlığın Otuz Yılı", Ankara 1994, 65.

⁴ Yeni Zelanda'da zorunlu tahkim sistemi daha önce uygulamada fonksiyonunu büyük ölçüde yitirmiş olmakla beraber hukuken ve tamamen yürürlükten kaldırılması ancak 1991 tarihli İş Sözleşmeleri Kanunu ile olmuştur. *R.C. Mc Callum, The Internationalisation of Australian Industrial Law: The Industrial Relations Reform Act 1993*, Sydney Law Review, V.15 : 122 (1994), 122-123. Krş. *Rose, 67.*

⁵ *Mc Callum, 123.* Federal seviyede çıkarılan 1993 tarihli Endüstriyel İlişkiler Reform Kanunu öncesinde aynı yönde Avustralya'nın zorunlu tahkim ve merkezi sisteminden uzaklaşma temayülü gösteren öncü kanunu Victoria Eyaleti İşçi İlişkileri Kanunu'dur (Employee Relations Act-1992). Bkz. *News Features. International Labour Review, V. 132 (1993) No. 2, 146.*

⁶ Bu nedenler hk. geniş bilgi için bkz. ILO, Conciliation and Arbitration, 159 vd.

görülmektedir. Nitekim ülkemizde de zorunlu tahkim genel bir sistem olmamakla beraber oldukça geniş bir uygulama alanı bulmaktadır⁷.

O nedenle, Uluslararası Çalışma Örgütü ilkeleri ve zorunlu tahkim ilişkisi hala güncel ve gündemde olan bir konu olup incelenmesinde kanımızca yarar bulunmaktadır.

İlk defa 1919 yılında Versailles Antlaşması çerçevesinde kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), uzun süre Milletler Cemiyetine bağlı olarak çalıştı. 1946 yılında Örgütün Statüsünde yapılan bir değişikliğe uygun olarak Birleşmiş Milletlerin sosyal ve çalışma hayatı ile ilgili konu ve sorunlarda özel yetki ve sorumluluğu olan ilk uzmanlık kuruluşu oldu⁸.

Uluslararası Çalışma Örgütü, Statüsünde (Constitution) belirtilen hedef ve amaçları gerçekleştirmek suretiyle dünyada sürekli ve kalıcı bir barışın sağlanmasına çalışmak ana amacını taşır. ILO, sosyal adaletin sağlanması suretiyle ancak evrensel ve kalıcı bir barışın mümkün olabileceğine inanır⁹.

Uluslararası Çalışma Örgütünün birtakım başka faaliyetleri olsa da Statüsünde belirlenen hedef ve amaçları gerçekleştirmek yolunda ana faaliyeti Uluslararası Çalışma Konferansları ve burada benimsenen ilkeleri yansıtan sözleşme ve tavsiyelerdir. Bu nedenle, zorunlu tahkim ve ILO ilkelerinin ilişkisini tespit etmek istediğimizde ilk yönelmemiz gereken bu sözleşme ve tavsiyeler olacaktır. Bu da zorunlu tahkim hakkında doğrudan bir sözleşme veya tavsiye bulunmadığı için zorunlu tahkimle grev ve zorunlu tahkimle toplu pazarlık hakkı arasındaki ilişki yönünden inceleme şeklinde olacaktır. Zira, hem grev hakkının ve hem de serbest toplu pazarlık sonucu ulaşılan toplu iş sözleşmesinin zorunlu tahkimle çok yakın ilişki ve etkilenmeleri vardır.

Her şeyden önce zorunlu tahkimle beraber, grev ve lokavt gibi mücadelecî çözüm yolları da doğrudan yasaklanmaktadır veya bu yolların fiilen uygulanmaması sağlanmaktadır. Ancak, hemen belirtelim ki, grev hakkının tanınması ve ne ölçüde kullanılacağı hiçbir ILO sözleşme ve tavsiyesinde yer almamıştır¹⁰. Bununla beraber ilerde görüleceği üzere, ILO'nun bazı özel uzmanlık kurulları,

⁷ Zorunlu tahkim kuruluşu olarak YHK'na başvuru yolları hk. bkz. *M.Kutal*, Toplu İş Sözleşmesinin Taraf İradesi Dışında Oluşması, Toplu İş Sözleşmesine İlişkin Temel Sorunlar Semineri, Ankara 1990, 103 vd. *B.Özdemir*, Türk İş Hukukunda Zorunlu Tahkim, Ankara 1989 (yayımlanmamış doktora tezi), 145 vd.

⁸ ILO, International Labour Standards, Geneva 1978, 6.

⁹ ILO Statüsünün Önsözünde belirlenen temel hedef ve amaçlar, 1944 yılında Philadelphia'da toplanan Genel Konferansta bir hedef ve amaçlar demeci olarak kabul edilen "Beyanname" içeriğinin de statüye eklenmesiyle genişletilmiştir. Statü metni için bkz. Constitution of the International Labour Organization and Standing Orders of the International Labour Conference, Geneva 1994, 5 vd. Statü ve Ek Beyannamenin Türkçe tercümesi için ise bkz. R. Işık, Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, Ankara 1967, 3 vd. Ayrıca 1944 yılında toplanan Genel Konferansta kabul edilen ilkeler hk. etraflı bilgi için bkz. *F. Pekin*, Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar, İstanbul 1985, 134 vd. *D.A. Morse*, The Origin and Evolution of the ILO and It's Role in the World Community, New York 1969, 28 vd.

¹⁰ *M.Gülmez*, Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, Ankara 1988, 221; *Pekin*, 152; *J.Hodges-Aeberhard/A.Odero de Dios*, Principles of the Committee on Freedom of Association Concerning Strikes, International Labour Review, V. 126 (1987)No. 5, 543.

özellikle de Sendika Hürriyeti Komitesi grev hakkını sendika hürriyeti içinde mütalaa etmektedir. Bu kurullarca da kabul edilen genel ilke, grev hakkının örgütlenme hakkının özüne ilişkin tabii bir sonuç olduğudur¹¹. Ancak hemen belirtelim ki ILO'nun uzmanlık kurullarınca dikkate alınan bir başka husus, grev hakkının mutlak bir hak olmadığı ve ancak belirli şartlar altında kullanılabilirdir¹².

Ayrıca konuya toplu iş sözleşmesi açısından bakınca bugün zorunlu tahkim, tarafların serbest iradeleri yerine üçüncü bir unsurun karar vermesi demektir. Tarafların akit serbestisi prensibine ve toplu pazarlık haklarına bu doğrudan etkisi yanında zorunlu tahkim, toplu iş sözleşmeleri üzerinde ayrıca olumsuz bir etki de gösterir. Zorunlu tahkimin olduğu yerde, toplu iş ilişkilerinin düzenlenmesinde toplu müzakere ve toplu iş sözleşmeleri yerine zorunlu tahkimin devamlı bir yöntem olarak kullanılması eğilimi artar¹³.

II. ILO ve Grev Hakkı

Grev hakkının hiçbir ILO Sözleşme ve Tavsiyesinde açıkça tanınmadığını yukarıda belirtmiştik. Bununla beraber grev hakkı bazı uluslararası sözleşmelerde açıkça tanındığı gibi yine bazı ILO belgelerinde de bu haktan söz edilmektedir.

A. Grev Hakkının Tanındığı Başlıca Uluslararası Belgeler

1. Avrupa Sosyal Şartı (European Social Charter)¹⁴

Grev hakkını tanıyan ve ona açıkça yer veren ilk uluslararası belge, Avrupa Sosyal Şartıdır¹⁵. Sosyal Şart, Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanmış, 18 Ekim 1961'de imzalanmış ve 26 Şubat 1965'de yürürlüğe girmiştir¹⁶.

Türkiye tarafından daha önce imzalanmakla beraber uzunca bir süre onaylanmayan bu belgenin nihayet TBMM tarafından onaylanması 16.6.1989 tarih ve 3581 sayılı Kanunla mümkün olmuştur¹⁷. Ayrıca Bakanlar Kurulu, 7.8.1989 tarih ve 89/14434 sayılı kararı ile Şartın onaylanmasını uygun görmüştür¹⁸. Şartın "Toplu Pazarlık Hakkı" başlığını taşıyan 6.maddesi, 4. bendi hükmüne göre, toplu pazarlık hakkının etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla sözleşmeciler tarafından, "menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve çalışanların, bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak üzere grev hakkı dahil, ortak hareket hakkını tanır."

¹¹ L.Swepston, Human Rights Law and Freedom of Association: Development Through ILO Supervision, International Labour Review, V. 137 (1998) No.2, 187.

¹² Swepston, 187.

¹³ ILO, Conciliation and Arbitration, 161.

¹⁴ Belgenin İngilizce ve Fransızca orjinal metinleri yanında Türkçe tercümesi için bkz. dn. 17'de belirtilen RG'de yayınlanan 89/14434 sayılı BKK. eki.

¹⁵ Gülmez, 225; M. Sur, Grev Kavramı, Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme, İzmir 1987, 1 dn.1; Hodges- Aeberhard/ Otero de Dios, 543.

¹⁶ M.Sur, İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları, Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler, İzmir 1995, 69.

¹⁷ RG. 4.7.1989, 20215.

¹⁸ RG. 14.10.1989, 20312.

Bu hükümden açıkça anlaşılacağı gibi Şart, sadece menfaat (çıkar) uyuşmazlıkları için grev hakkını öngörmüş, hak uyuşmazlıkları için bu hakkı tanımamıştır¹⁹.

2. Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)²⁰

Grev hakkının açıkça tanındığı ve yer aldığı bir başka uluslararası belge, Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesidir. Bu sözleşme, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966'da kabul edilmiş ve 3 Ocak 1976'ta yürürlüğe girmiştir.

Sözleşmenin 8. maddesi, "Bu Sözleşmeye Taraf Devletler --- ilgili ülkenin yasalarına uygun olarak kullanılmak koşuluyla grev hakkını sağlamayı, üstlenir" hükmüyle grev hakkını açıkça tanımış, ancak bunun kullanımını o ülkenin yasalarına uygun olma şartına bağlamıştır. Bir başka ifadeyle grev hakkının kullanım şartlarının belirlenmesi yetkisini bütünüyle o ülke düzenlemelerine bırakmıştır²¹. Bunun yanında ayrıca, bu hükmün, silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleriyle kamu görevlilerinin bu hakları kullanmalarına kanuni sınırlamalar koymaya engel bulunmadığı belirtilmiştir (m. 8/2).

B. Grev Hakkına Değinen ILO Belgeleri

Grev hakkının, isminin açıkça yazılmak suratiyle yer aldığı ilk ILO belgesi, 1951 yılında Cenevre'de toplanan 34. Genel Konferansın kabul ettiği 92 sayılı İhtiyari Uzlaştırma ve Hakem Tavsiyesi'dir.²²

Tavsiyenin 4 ve 6. maddelerinde, eğer bir uyuşmazlık tarafların muvaffakatları ile çözüm için bir uzlaştırma veya tahkime havale edilmişse, uzlaştırma ve tahkim çalışmalarının devamı sırasında tarafların grev ve lokavta başvurmadan kaçınma-ya ve sonuçtaki tahkim kararını kabule özendirilmeleri öngörülmüştür. Tavsiyenin 7. maddesi ise, aynen "bu tavsiyenin hiç bir hükmü, grev hakkını hiçbir şekilde sınırlandırıcı anlamda yorumlanamaz" hükmünü içermektedir.

Grev hakkına yer veren bir başka ILO belgesi de 1957 yılında Cenevre'de toplanan 40. Genel Konferansın kabul ettiği 105 sayılı Zorunlu Çalışmanın Kaldırılması Sözleşmesi'dir. Bu sözleşme, 14.12.1960 tarih ve 162 sayılı Kanunla Türkiye tarafından da onaylanmıştır²³.

Bu sözleşmenin 1. maddesinin (d) bendinde, greve katılma sonucu hiç kimse- nin bir cezalandırma olarak zorunlu çalışmaya tabi tutulamayacağı ve böyle bir yönetime başvurulmaması öngörülmektedir.

¹⁹ Gülmez, 225

²⁰ Sözleşmenin Türkçe tercümesi için bkz. *M.Sencer*, İnsan Hakları Ana Kuruluşlar ve Belgeler, Ankara 1986, 67 vd.

²¹ Gülmez, 226;

²² Gülmez, 222; *Pekin*, 152. Ayrıca 92 sayılı Tavsiye metni için bkz. ILO, Conventions and Recommendations 1919-1966, Geneva 1966, 804.

²³ RG. 21.12.1960, 10686. Sözleşme metni için bkz. ILO, Conventions 1919-1966, 891 vd. Ayrıca metnin Türkçe tercümesi için bkz. *Işık*, 149 vd.

Yukarıda belirtilen iki belgenin dışında bazı bölgesel ve sektörel ILO belgelerinde de grev hakkına yer verilmiştir²⁴.

C. 87 Sayılı Sözleşme

Uluslararası Çalışma Örgütü, 1948 yılı Uluslararası Çalışma Konferansı, "Sendika Hürriyeti ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi"ni (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention) benimsemiş ve üye ülkelerin onayına sunmuştur²⁵. Bu sözleşme ile işçilere ve işverenlere herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve bir makamdan önceden izin almaksızın sadece ilgili örgütün kurallarına uyarak meslek örgütü kurma veya örgüte üye olma hakkı tanınmakta ve bu hakkın korunması yolunda birtakım güvenceler getirilmektedir.

Bu sözleşme, konusunun sendika hürriyeti olması nedeniyle ILO'nun en önemli sözleşmelerinden biridir. O kadar ki, bu sözleşmeyle ilgili özel bir yöntem oluşturulmuştur. Birleşmiş Milletler, Ekonomik ve Sosyal Konseyi ile mutabık kalınarak ve bu kuruluş ile yapılan bir anlaşmaya uygun olarak 1950-1951 yıllarında Sendika Hürriyeti Soruşturma ve Uzlaştırma Komisyonu ve Sendika Hürriyeti Komitesi kurularak bunlara sendika hürriyeti konusunda soruşturma ve inceleme görevleri verilmiştir²⁶. Ayrıca bağımsız uzmanlardan oluşan Uzmanlar Komitesi'nin de ILO ilkelerinin uygulanmasına yönelik rapor hazırlamak görevi vardır. Şimdiye kadar (1997 yılı sonu itibarıyla) 121 ülke tarafından onaylanan²⁷ bu sözleşme Türkiye tarafından da nihayet 1992-1993 yıllarında onaylanmıştır²⁸. Bununla beraber, sözleşmeyle ilgili şikayetler sözleşmeyi onaylamamış üye ülkeler hakkında da yapılabilmektedir²⁹. Bu da bu sözleşmeye ait özel prosedürün özelliklerinden biridir.

87 sayılı Sözleşmeyi onaylamamış ülkelerle ilgili olarak dahi Sendika Hürriyeti Komitesinin bu ilkelere uyulup uyulmadığını denetleyebilmesinin hukuki dayanağı olarak, ILO Statüsünün başlangıç kısmında sendika hürriyeti ilkesinin ifade ve teyit edilmesi, bu Statünün eki olduğu belirtilen Philadelphia'da 1944 yılında toplanan Genel Konferansın kabul ettiği ve ILO'nun hedef ve amaçlarının açıklandığı Beyanname'de (Declaration), Sendika Hürriyeti ve Toplu Pazarlık Hakkının yer alması ve bütün üye devletlerin ILO Statüsü ve eki Beyannameyle bağlı oldukları ifade edilmektedir³⁰.

²⁴ Gülmez, 222 vd. *Hodges- Aeberhard/ Otero de Dios*, 544 vd.

²⁵ Sözleşme metni için bkz. ILO, *Conventions 1919-1966*, 663 vd.

²⁶ ILO, *Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fourth (revised) Edition, Geneva 1996 (ILO, Freedom, 4th Ed.), 1.*

²⁷ ILO, *Lists of Ratifications by Convention and by Country, Report III (Part 2), Geneva 1998, 114.*

²⁸ 25.11.1992 tarih ve 3847 sayılı Kanun. RG. 11.12.1993, 21432; 3.1.1993 tarih ve 93/3967 sayılı BKK. RG. 25.2.1993, 21507.

²⁹ ILO, *Freedom of Association, Digest of Decisions of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Second Edition, Geneva 1976, (ILO, Freedom), 2.*

³⁰ *Hodges- Aeberhard/Otero de Dios*, 546; *K. Oğuzman*, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Hükümlerinin Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (ILO)

ILO, yukarıda belirtilen Sendika Hürriyeti Komitesi'nin çeşitli tarihlerdeki soruşturma ve incelemeleriyle ilgili olarak karar özetleri içeren eserler yayınlamış bulunmaktadır³¹. Bu karar özetlerinden konumuz açısından önemli olabilecek örnekler şunlardır:

- "Bir uzlaştırma ve tahkim kurumuyla beraber olduğu takdirde grev hakkı sınırlamalarının kabul edilebilir olacağı konusundaki tavsiyesine atıfta bulunarak, Komite, sözkonusu tavsiyesinin mutlak bir grev hakkı sınırlamasını değil, sadece temel hizmet dallarında veya kamu hizmetlerindeki bir sınırlamayı hedef aldığını açıklığa kavuşturarak bu durumlarda işçilerin menfaatlerini korumak için ayrıca yeterli güvenceler sağlanması gerektiğini belirtmiştir"³².

- "Komite, tamamiyle politik bir grevin veya uzlaştırma faaliyetinden önce kararlaştırılmış bir grevin sendika hürriyeti alanına girmediği görüşündedir"³³.

- "Komite, grev hakkını işçi ve işçi kuruluşlarının bir temel hakkı olarak dikkate aldığı bütün durumlarda bunu ancak grevin onların ekonomik menfaatleriyle ilgili bulunmasıyla mümkün görmektedir"³⁴.

- "Komite, mesleki olmayan bir sebeple veya bir hükümeti politik bir nedenle zorlamak için veyahutta bir hükümet politikasına karşı yapılan ve iş uyuşmazlığının devamı mahiyetinde olmayan grevler sendika hürriyetinin ihlalini teşkil etmez, görüşündedir"³⁵.

- "Komite, topluma önemli zarar vereceği nedeniyle grev hakkının memuriyette ve temel hizmetlerde sınırlandırılabilirliği ve hatta yasaklanabileceği konusunda hemfikirdir. Aynı zamanda bir ülke yaşamında anahtar sektör oluşturan işyerlerinde topluma zarar vermeksizin bir grev uygulamasının mümkün görünmediği düşüncesindedir"³⁶.

İlke ve Sözleşmelerine Aykırılığı İddiaları Konusunda Bir İnceleme, 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun Uluslararası Normlara Uygunluğu, TİSK Yayın No. 81, Ankara 1986, 11. Ancak, yazar "Bu görüş, Statünün Başlangıcında ve Filedelifiya Beyannameğinde yer aldığı çerçevede sendikal özgürlük ve toplu pazarlık hakkının tanınması açısından isabetlidir. Fakat bu hareket noktasından, ILO'nun bir sözleşmesini henüz onamamış devletlerin, sanki bunu onamış gibi sözleşmedeki hükümlerle bağlı sayılacağı sonucuna varılmasını hukuken kabul etmek bir çelişkiye düşmek olur" demek suretiyle bu görüşe karşı çıkmaktadır. Bkz. *Oğuzman*, 11. Ayrıca bkz. *A.C.Tuncay*, 87 sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu , İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Millî Komitesi (yay.) , ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Ankara 1997, 80.

³¹ Dn. 29,39 ve 26'da belirtilen eserler.

³² ILO, Freedom, 111, paragraf 299.

³³ ILO, Freedom, 112, p. 300.

³⁴ ILO, Freedom, 112, p. 301.

³⁵ ILO, Freedom, 112, paragraf 302. Bununla beraber Komitenin bir başka kararı "grev hakkı sadece toplu iş sözleşmesi imzalanmasıyla çözümlenecek (türde) iş uyuşmazlıkları ile sınırlandırılmamalıdır. İşçiler ve teşkilatları gerektiğinde daha geniş bir kapsamda, üyelerinin çıkarlarını etkileyen ekonomik ve toplumsal meselelerde memnuniyetsizliklerini ifade edebilmelidirler." yolundadır. Bkz.ILO, Freedom, 4th Ed., 103, p. 484. Bu kararda ifade edilen ilkenin bir "genel grev" için de uygulanabileceği belirtilmektedir. Bkz. *Hodges-Aeberhard/ Odera de Dios*, 549. Ancak hemen belirtelim ki bu tür grev yasağının zorunlu tahkimle bir ilişkisi bulunmamaktadır.

³⁶ ILO, Freedom, 116-117, p. 314.

- "Komite, Kamunun sahip olduğu bütün işyerlerinden, hizmetlerinin kesilmesi halinde toplumun zararına yol açacağı nedeniyle hakikaten temel nitelikte olanlarla bu ölçüye göre temel olmayan hizmetler arasında münasip bir düzenleme farkı tanımaksızın grev hakkı sınırlamasının uygun görülmeceğine işaret etmiştir"³⁷.

- "... ilgili işçilerin işi durdurmalarının toplumda bir uygunsuzluğa yol açacağına kabul edilmesine rağmen, bunların topluma ciddi zarar vereceğini düşünmek mümkün görünmemektedir"³⁸.

- "Komite, grev hakkının ülke toplumunda ciddi zararlara yol açabileceği durumlarda ancak belirli güvenceler sağlanmak şartıyla devlet hizmetleri ve temel hizmetler için kısıtlanabileceği veya yasaklanabileceğini kabul etmiştir"³⁹.

- "...Bu yöntemden herhangi bir şekilde ayrılma, temel hizmetler işçilerinin grev yapmalarının yasaklandığı durumlarda mutlaka bir uzlaştırma prosedürü veya kararlarının tarafları bağlayacağı tarafsız bir tahkim mekanizmasının da beraber bulunması gerektiği yolundaki prensibin etkin bir şekilde uygulanmasını zayıflatacaktır"⁴⁰.

- "Kesilmeleri halinde halkın tamamının veya bir kısmının yaşamını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye koyacak hizmetler gibi dar anlamda "temel hizmet" olmayan bir veya daha fazla işyerinde grevin kanunsuz ilan edilmesi, temel hizmetlerdeki grev yasağı prensibinin anlamını yitirmesine yol açacaktır"⁴¹.

- "İş uyuşmazlıklarının çözümünde grev yerine bir zorunlu tahkim düzenlemesi, dar anlamda bir temel hizmet (yani, kesilmeleri halinde halkın tamamının veya bir kısmının hayatı, kişisel güvenliği ve sağlığını tehlikeye koyacak hizmetler) sözkonusu ise ancak haklı görülebilir"⁴².

Gerek yukarıdaki karar özetlerinin ve gerekse diğer kararların incelenmesinden çıkan sonuç şudur: İşçilerin ekonomik menfaatleriyle ilgili olarak yaptıkları grevler sendika hürriyeti kapsamındadır⁴³. Bununla beraber muayyen ölçüler içindeki grev hakkı sınırlamaları normal karşılanmaktadır. Bütün uyuşmazlıkların zorunlu tahkime havale edildiği, grev hakkının tamamen yasaklandığı zorunlu tahkimin genel uygulama olarak bulunduğu sistemlerin ILO sözleşme ve tavsiyelerinin öngördüğü güvencelere aykırı olduğu, buna karşılık sadece devlet hizmeti ve çok geniş bir manada alınmamak kaydıyla temel hizmetler için ve ülkede anahtar sektör (key sector) durumundaki alanlarda getirilecek kısıntı ve sınırlamaları içeren zorunlu tahkimin yalnız bu sayılan alanlardaki uyuşmazlıklarda baş-

³⁷ ILO, Freedom, 116-117, p. 315.

³⁸ ILO, Freedom, 117, p. 316.

³⁹ ILO, Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Third Edition, Geneva 1985 (ILO, Freedom, 3 rd. Ed.), 78, p. 393.

⁴⁰ ILO, Freedom, 3rd. Ed., 79, p. 398.

⁴¹ ILO, Freedom, 3rd. Ed., 79, p. 400.

⁴² ILO, Freedom, 3rd. Ed., 77, p. 387.

⁴³ Özdemir, 123. Ayrıca bkz. Tuncay, 100, 102 (Y.Koç'un açıklamaları).

vurulan bir istisnai yol olarak düşünöldüğü sistemlerin sözkonusu güvencelere aykırı olmadığı kabul edilmektedir⁴⁴. Ancak, grevin yasak olduğu bütün bu durumlarda işçilerin menfaatlerinin korunması için ayrıca uygun güvenceler sağlanmalıdır. Özellikle tarafsız ve hızlı çalışan, işlevini yerine getirmeye elverişli bir uzlaştırma ve tahkim mekanizmasının kurulması ve bu mekanizma içinde her safhada uyuşmazlık taraflarına, özellikle işçi tarafına yer verilmesi, bu kurulların kararlarının tam ve eksiksiz uygulanması gerekir⁴⁵.

Sendika Hürriyeti Komitesinin çeşitli kararlarında, grev sınırlamalarının mümkün göröldüğü "temel hizmet" kavramı üzerinde durmak ve ne anlama geldiğini araştırmak gerekir. Bu konu önemlidir. Çünkü, kavrama verilen değişik anlamlara göre grev sınırlaması mümkün veya değil veyahutta dar veya geniş olabilecektir.

Temel hizmetlerin neler olduğunu tespit yolunda başlıca iki yöntem uygulanabilir. Ya bu tür hizmetler tek tek sayılır veya genel bir tanım verilir, işin niteliği açıklanır. Çeşitli ülkelere baktığımızda her iki sisteme de yer verildiğini görmekteyiz. Sayma yöntemi büyük ölçüde Asya, Afrika, Latin Amerika ve Karaipler'de rağbet bulmuştur⁴⁶. Buna mukabil ABD, Batı Avrupa ülkeleri, Fransızca konuşan Afrika ülkeleri ise genel bir tanım vermeyi tercih etmişlerdir. Örneğin ABD'nde 1947 tarihli Taft-Hartley Kanunu, tarım, demiryolu ve havayolu taşımacılığı hariç bütün iş uyuşmazlıklarının çözümüne yönelik faaliyetlerde "milli aciliyet" durumu sözkonusu ise özel bir prosedürü kabul eder. Bu özel prosedür, iş uyuşmazlığı bir endüstrinin tamamını veya önemli bir bölümünü etkiliyor ve bu durum ulusal sağlık ve güvenlik için tehlikeli oluyorsa uygulanacaktır. Diğer bazı ülkelerde ise uyuşmazlığın toplumsal önemi, kamu yararı, genel menfaat gibi kavramların esas alındığı bir tespit yapılmaktadır⁴⁷. Bununla beraber bu ölçütlerin aslında kavrama tam bir belirginlik kazandırmadığı açıktır. Kavramın genel bir ifade ile belirtildiği durumlarda bunun pratikte nasıl uygulanacağı önem arzeder. Geniş bir yorum "temel hizmet" kavramının kapsamını genişletecektir.

Ülkelere baktığımızda genel olarak, önceleri sadece ulusal sağlık ve güvenlikle, işyerlerinin korunmasına yönelik hususları içerecek şekilde yapılan "temel hizmet" düzenlemelerine, daha sonraları özellikle gelişmekte olan ülkelere bunun yanında ulusal ekonomiye veya menfaatlere zarar verici hususların da ilave edildiğini görmekteyiz⁴⁸.

Bu kısa açıklamamız sonucunda özet olarak şunları söyleyebiliriz. Her ülkenin kendi şartlarına göre kavrama, anlam ve şekil verdiği, bu nedenle ortak bir tanım vermenin mümkün olmadığı görölmektedir. Bu konuda az çok bir esneklik tanımak gerekliliği kabul edilmelidir⁴⁹.

⁴⁴ ILO, Conciliation and Arbitration, 163.

⁴⁵ Bkz. ILO, Freedom, 4th Ed., 113-114, p.546-553.

⁴⁶ A.Pankert, Settlement of Labour Disputes in Essential Services, International Labour Review, V.119 (1980) No.6, 727.

⁴⁷ Pankert, 729.

⁴⁸ Bkz. Pankert, 729.

⁴⁹ Bkz. Pankert, 730.

Sendika Hürriyeti Komitesi kararlarına baktığımızda ise, Komite'nin giderek daralan bir tanım verdiğini görmekteyiz⁵⁰. Yukarıya aldığımız karar özetlerinden de izlenebileceği gibi "kesilmesinin toplum zararına yol açacağı hizmetler" veya "grevin ülke toplumunda ciddi zararlara yol açabileceği" hizmetler olarak verdiği önceki tanımlarını Komite, daha sonra "kesilmeleri halinde halkın tamamının veya bir kısmının yaşamını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye koyacak hizmetler" şekline dönüştürmüştür⁵¹.

Komite, bu ölçütü uygulayarak ele aldığı bazı faaliyetlerin temel hizmet kavramı içinde kaldığını açıkça belirttiği gibi⁵², bazı faaliyetlerin de bu kavramın dışında bulunduğunu ifade etmiştir⁵³.

III. ILO ve Toplu Pazarlık Hakkı

A. 98 Sayılı Sözleşme

Zorunlu tahkim açısından önem taşıyan, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün diğer ilkeleri, toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesiyle ilgili olanlardır. Bu konudaki ilkeleri ise ilk olarak, ILO'nun 1949 yılı Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşme'de bulmaktayız⁵⁴. Ancak, hemen ifade edelim ki bu Sözleşme devlet dairelerinde görevli kamu hizmetlilerini kapsamamaktadır.

Türkiye'nin de onayladığı sözleşmenin, 4. maddesi aynen şu şekildedir:

"Çalışma şartlarını kolektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette gelişmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır."

Görüldüğü üzere burada bir ihtiyari toplu pazarlığın teşvik edilmesi ve geliştirilmesi öngörülmektedir. Devlet bunu sağlamak için gerekli tedbirleri alacaktır. Aksi halde, yani tarafların buna zorlandığı bir düzenleme, sözkonusu 4. maddeye aykırı olacaktır⁵⁵. Aynı şekilde toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesini zaafa uğratan, onu yok eden bir zorunlu tahkim de anılan maddeye ve 98 sayılı Sözleşmeye aykırı olacaktır.

Bununla beraber, uygulamada hangi düzenlemelerin 98 sayılı Sözleşmeye aykırılık teşkil edeceğini tespit oldukça zordur. Çünkü, sözleşmenin 4. maddesinin

⁵⁰ Gülmez, 237; Hodges- Aeberhard/ Otero de Dios, 551.

⁵¹ Gülmez, 237; Hodges-Aeberhard/Otero de Dios, 551.

⁵² Örneğin hastahane, elektrik, su dağıtımı, telefon ve trafik kontrol hizmetleri bu kavram içinde görülmüştür. Bkz. ILO, Freedom, 4th. Ed., 112, p. 544.

⁵³ Örneğin radyo ve televizyon, petrol sektörü ve ilgili yükleme/boşalma işleri, şehiriçi taşımacılık, bankacılık ve eğitim hizmetlerinin bu kavramın dışında kaldığı ifade edilmiştir. Bkz. ILO, Freedom, 4th Ed., 112-113, p. 545.

⁵⁴ 98 sayılı Sözleşme 18.7.1951 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşme metni için bkz. ILO, Conventions 1919-1966, 777-780; Ayrıca metnin tercümesi için bkz. *Işık*, 143 vd. Bu sözleşme Türkiye tarafından 8.8.1951 tarih ve 5834 sayılı Kanunla onaylanmıştır. RG, 14.8.1951, 7884.

⁵⁵ Gülmez, 371.

son cümlesinde "milli şartlara uygun tedbirler"e atıfta bulunulduğundan, mevcut düzenlemelerin ülke şartlarına uygun olduğu, her zaman karşı görüş olarak ileri sürülebilecektir. Kaldığı her ülkenin "milli şartları" değişiktir. Bu nedenle, ilgili diğer sözleşme ve tavsiyeleri de gördükten sonra, yine ILO'nun Sendika Hürriyeti Komitesi kararlarına bakarak konuya ışık tutmağa çalışacağız.

B. 154 Sayılı Sözleşme⁵⁶ ile 163 ve 91 Sayılı Tavsiyeler⁵⁷

Toplu iş sözleşmeleriyle ilgili olarak 1981 yılı Uluslararası Çalışma Konferansı, Toplu Pazarlığın Geliştirilmesi Hakkındaki 154 sayılı Sözleşme ve 163 sayılı Tavsiyeyi kabul etmiştir.

Bu sözleşmenin 5. maddesinin 1. fıkrası hükmüne göre, toplu pazarlığın geliştirilmesi için, ülkenin milli şartlarına uygun tedbirler alınacaktır. Aynı maddenin 2. fıkrasının (e) paragrafında ise iş uyumsuzluklarını çözecek kuruluş ve kaidelerin toplu pazarlığın geliştirilmesini teşvik edecek şekilde tespit edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Sözleşmenin 8. maddesinde de "toplu pazarlığın geliştirilmesi amacıyla alınan tedbirler toplu pazarlık serbestisini engellemeyecek şekilde tespit veya tatbik edilir." denilmektedir.

Bu sözleşmeyle beraber aynı konferansta kabul edilen 163 sayılı Tavsiyede ise sözleşmeyi tamamlayıcı mahiyette hükümler mevcuttur.

154 sayılı Sözleşme ve 163 sayılı Tavsiye hükümlerini şu şekilde özetleyebiliriz: Toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi düzeni, her ülkenin kendi milli şartlarına uygun olarak o ülkeye gelecektir. Ancak, toplu iş sözleşmesinin serbestçe kurulacak ve tanınacak işçi ve işveren kuruluşlarınca tekemmül ettirilmesi, uyumsuzluk halinde tarafların isteyerek katıldıkları, bir başka ifadeyle ihtiyariliğin esas olduğu bir uzlaştırma veya hakemlik faaliyeti teşvik edilmelidir. Toplu pazarlıkta serbesti esas olmalıdır.

Yukarıda belirtilen bu sözleşme ve tavsiyeden başka 1951 yılında toplanan Genel Konferansta kabul edilen 91 sayılı Toplu Sözleşmelere İlişkin Tavsiye de aynı şekilde milli düzenlemelerin esas alındığı bir toplu sözleşme mekanizmasının kurulmasını ve yerleşmesini önermektedir.

C. Sendika Hürriyeti Komitesi Kararları

Sendika hürriyeti hakkının korunmasına ilişkin olarak ILO bünyesinde oluşturulan komite ve komisyonlara benzer özel bir kurul, bu defa sırf toplu pazarlık hakkının korunmasıyla ilgili olarak oluşturulmamıştır. Ancak, Sendika Hürriyeti Komitesi çeşitli kararlarında, sendikalara üyelerinin yaşam ve çalışma şartlarını düzeltmek amacıyla tanınan toplu pazarlık hakkının, 87 sayılı Sözleşme ile tanınan

⁵⁶ Sözleşme metni içinde bkz. ILO, International Labour Conventions and Recommendations 1919-1981, Geneva 1982, 218-220.

⁵⁷ 163 sayılı Tavsiye metni için bkz. ILO, Conventions 1919-1981, 221; 91 sayılı Tavsiye için bkz. ILO, Conventions 1919-1966, 802-803.

hak ve güvencelerle ilişkisini ve bunların önemli bir vechesini oluşturduğunu vurgulayarak, toplu pazarlık hakkı ve toplu sözleşmelere ilişkin kararlar da vermiştir. Bunlardan bazıları örnek olarak aşağıda gösterilmiştir.

- "Toplu pazarlık taraflarının menfaatlerini hükümetçe izlenen ulusal ekonomi politikasına tabi tutmayı güvence altına almak için kamu yetkililerince bir müdahale vaki olursa bu durum, taraflar bu politikayla aynı görüşte olsun veya olmasın, işçi ve işveren meslek kuruluşlarının faaliyetlerini serbestçe düzenlenmek ve programlarını formüle etmek hakkına sahip olacakları... yolunda genel kabul gören ilkelerle bağdaşmaz"⁵⁸.

- "Hayat pahalılığı karşısında ücretlerin ayarlanması ve yükseltilmesi talepleri esas olarak ekonomik nitelikli bir sorundur ve sendika hürriyeti ile ilişkisi yoktur. Aynı durum, ücretlerin toplu sözleşmelerle tespitinde artık sözkonusu değildir. Gerçekten de ihtiyari toplu sözleşme müzakerelerinin gelişimi, sendika hürriyetinin önemli bir vechesini oluşturur. Bununla beraber, bu konuda mutlak bir kural ortaya koymak oldukça güçtür..."⁵⁹.

- "Şayet, istikrar programının parçası olarak bir hükümet, ücretlerin toplu pazarlık yoluyla serbestçe belirlenmesini mümkün görmüyorsa, böyle bir kısıtlama, sadece istisnai bir önlem olarak ve zaruri olduğu ölçüde ve de makul bir süreyi aşmamak kaydıyla getirilebilir. Ayrıca bunun, işçilerin yaşam düzeylerinin korunması için uygun güvencelerle birlikte bulunması gereklidir"⁶⁰.

- "Toplu sözleşme görüşmelerindeki tarafların özerkliği ilkesi, 1981 yılı Genel Konferansında kabul edilen (154 No'lu) Toplu Pazarlık Sözleşmesinin kabulüne yol açan tartışmalarda genel olarak tanınmıştır. Bu ilkeye göre, kamu yetkilileri toplu sözleşme içeriğini değiştirmek için müdahale edemezler. Böyle müdahaleler ancak, zorlayıcı ve kaçınılmaz sosyal adalet ve genel menfaat nedenleriyle haklı görülebilmektedir"⁶¹.

Sendika Hürriyeti Komitesi'nin gerek yukarıya aldığımız ve gerekse konuya ilişkin diğer kararlarının incelenmesi sonuçları şunlardır:

Kamu yetkililerinin toplu pazarlık hakkını kısıtlayıcı ya da kanuni bir şekilde kullanılmasını önleyici müdahalelerden kaçınmaları gerekir⁶². Yetkililer, tarafların serbestçe bağittıkları toplu sözleşmelerin içeriğini değiştirme amacına yönelik müdahalelerden de uzak durmalıdır. Bunun tek istisnası, yani kamu yetkililerinin yapacağı müdahalenin haklı görülebileceği tek durum, sadece zorlayıcı ve kaçınılmaz sosyal adalet ve genel yarar nedeniyle olabilir⁶³. Böyle bir müdahalenin gerisinde, taraf çıkarlarını, bir başka ifadeyle işverenlerce işçilere verilecek ücret ve tanınacak diğer menfaatleri, hükümetin ekonomik politikasına tabi kılmak

⁵⁸ ILO, Freedom, 105, p. 284.

⁵⁹ ILO, Freedom, 106, p. 287.

⁶⁰ ILO, Freedom, 106, p. 288.

⁶¹ ILO, Freedom, 3 rd. Ed., 109, p. 593.

⁶² Gülmez, 371.

⁶³ Gülmez, 372.

ve bunu güvence altına almak amacı varsa, bu durum, hiç bir şekilde 87 sayılı Sözleşmenin öngördüğü hak ve güvencelerle bağdaşmaz⁶⁴.

İhtiyari toplu pazarlık ve toplu sözleşme yapabilme hakkı, sendika hürriyeti hakkının önemli bir veçhesini oluşturur. Bununla beraber, bu konuda mutlak bir kural koymak oldukça zordur. Hal böyle olmakla beraber, örneğin bir istikrar politikası ve programı çerçevesinde yapılacak kısıtlamanın, istisnaen ve zaruri olduğu ölçüde, makul bir süreyi aşmamak kaydıyla getirilmesi, ayrıca işçilerin yaşam düzeylerini en azından düşürmemek, korumak için uygun güvencelerin birlikte bulunması gereklidir⁶⁵.

IV. Değerlendirme

Zorunlu tahkim ve ILO ilkeleriyle ilgili olarak kısa bir değerlendirme yaparsak şunları söyleyebiliriz:

ILO ilkeleri, serbest toplu pazarlıktan ve iş uyuşmazlıklarının ihtiyari esaslar üzerine kurulu barışçı çözüm yollarından yanadır. Ancak bunların mümkün olması halinde de toplu iş ilişkilerinin tarafı olan işçi meslek teşekküllerinin greve başvurmalarını doğal karşılamaktadır. Grev, 87 sayılı Sözleşme ile korunması güvence altına alınmış işçilerin en temel haklarından biri olan sendika hürriyeti hakkının bir görünüşüdür. Bu nedenle aynı sözleşmenin koruma ve güvencesi altındadır. Zorunlu tahkim ise, ancak sınırlı bir şekilde ve yalnız ülke için temel hizmetler veya anahtar endüstriler hakkında sözkonusu olabilir. Bu konudaki düzenlemeler, milli şartlara uygun mevzuatla yapılacaktır.

Hiç şüphesiz bir hükümet, tarafların toplu iş sözleşmelerinde, ülkede uygulanan ulusal ekonomik politikayı dikkate almasını elbette isteyebilir. Ancak bunukural olarak-toplu müzakerelere ve tarafların özerkliğine doğrudan bir müdahale şeklinde değil, tarafların buna özendirilmesi suretiyle dolaylı olarak yapacaktır.

⁶⁴ *Gülmez, 373.*

⁶⁵ *Gülmez, 373 - 374.*