İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

*İstanbul Hukuk Mecmuası,* 80 (2), 383-406

**DOI:** 10.26650/mecmua.2022.80.2.0002
https://dergipark.org.tr/pub/ihm
http://mecmua.istanbul.edu.tr/tr/_

# İstanbul Hukuk Mecmuası

**Başvuru:** 03.04.2022
**Kabul:** 31.05.2022

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

## Anayasa Mahkemesi Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğini Sınırlandırabilir mi?

**Gaye Baycık*, Erdem Cam****

**Öz**

Çalışmamızda Anayasa Mahkemesinin (AYM), Sayıştay 3. Dairesi'nin başlattığı somut norm denetimi (itiraz yolu) üzerine 2017 yılında toplu iş sözleşmesi özerkliğiyle ilgili vermiş olduğu karar çerçevesinde "toplu iş sözleşmesi özerkliği", "eşitlik ilkesi" ve "devlet personel rejimi" değerlendirilecektir. Amacımız, söz konusu kararı tartışmaktan ve bir karar incelemesi ortaya koymaktan ziyade, karardan yola çıkarak toplu iş sözleşmesi özerkliği konusunu incelemektir. Bu kararın ortaya çıkardığı sonuçlardan biri de aynı statüde çalışanların arasında yaratmış olduğu hak ve menfaat farklılığıdır. Bu da bize uzun yıllardır ülkemizde tartışılan, ancak bir türlü hayata geçirilmeyen devlet personel rejimindeki köklü değişikliklerin artık yapılmasının zorunluluk arz ettiğini çarpıcı mahkeme kararı üzerine ortaya koymaktadır. Zira tabir-i caizse "yamalı bohça" haline gelmiş olan devlet personel rejimi artık ne devlete ne de kamuda çalışanlara yarar sağlamakta, aksine anılan mahkeme kararında olduğu gibi, birçok Anayasal hakkın dahi ihlal edildiği algısı yaratmakta veya bu hakları ihlal etmektedir. Bu durumun en somut sonucu ise çalışanlar arasında eşitsizliğin oluşması ve dolayısıyla çalışma hayatında huzursuzluk yaratarak çalışma barışının bozulması ve en nihayetinde kamu yararının ve kamu düzeninin ihlal edilmesidir. Çalışma konumuzun çıkış noktası Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararı olmasına rağmen, bu çalışma, özellikle devlet personel rejiminin; toplu iş sözleşmesi özerkliği, serbest toplu pazarlık ve eşitlik ilkesi açısından yarattığı sorunları ortaya koymakta ve Anayasa Mahkemesi'nin, kamu bütçesinin korunması amacıyla denetim ölçütlerini esnekleştirmesini eleştirmektedir.

**Anahtar Kelimeler**

Anayasa'ya Aykırılık, Eşitlik, Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği, Serbest Toplu Pazarlık, Ölçülülük

## May The Constitutional Court Limit Collective Labor Agreement Autonomy

**Abstract**

This article aims to examine collective labor agreement autonomy, the principle of equality, and state personnel regime pursuant to a decision the Constitutional Court settled in 2017. This decision involved collective labor agreement autonomy. However, in this article is not interested in criticizing the decision but in putting out an in-depth analysis of collective labor agreement autonomy as a Constitutionally covered right. As this decision has presented inequality among state personnel, it has also put forth the need for fundamental change in Turkey's thoroughly minced state personnel regime. As this decision shows, the state personnel regime helps neither the State nor its employees, but instead outputs unconstitutionality. This causes inequality, a breach in labor peace and public interest, and therefore a breach in public order as well. The starting point of this article is this decision of the Constitutional Court. However, this article also puts forward that the state personnel regime causes many problems in areas such as collective labor agreement, voluntary collective labor bargaining, and equality. The decision indicates how the Constitutional Court stretches its own audit principles in order to preserve public income. With this decision, the Constitutional Court first broadened the limitations over the fundamental right of collective labor agreement autonomy and then breached the principle of proportionality.

* **Sorumlu Yazar:** Gaye Baycık (Doç. Dr.), Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, Türkiye. E-posta: gbaycik@law.ankara.edu.tr ORCID: 0000-0002-1098-6948

** Erdem Cam (Doç. Dr.), Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara, Türkiye. E-posta: erdemcam@ankara.edu.tr ORCID: 0000-0003-2097-2491

**Atıf:** Baycik G, Cam E, "Anayasa Mahkemesi Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğini Sınırlandırabilir mi?" (2022) 80(2) İstanbul Hukuk Mecmuası 383. https://doi.org/10.26650/mecmua.2022.80.2.0002

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

The Court additionally breached the requirements for limiting a fundamental right in a democratic society. This viewpoint of the Court indicates the dilemma found within their charge of protecting public sources while breaching a fundamental right prescribed in the Constitution. This also shows the inequality that exists among state personnel. In this scope, the decision is criticized and this leaded some changes to the state personnel regime.

**Keywords**
Unconstitutionality, Equality, Collective Labor Agreement Autonomy, Voluntary Collective Labor Bargaining, Proportionality

## ***Extended Summary***

In 2017, the Turkish Constitutional Court settled a decision involving collective labor agreement autonomy. Due to the splintered nature of the state personnel regime, many different rules apply to some that do not apply to others. According to the law ruling on the rights of the personnel of the *Mesleki Yeterlilik Kurumu* [Professional Competency Board], increasing these personnel's wages beyond that of personnel in the Ministry of Labor and Social Security is forbidden. However, due to autonomy of collective labor agreement being prescribed in Article 53 of the Turkish Constitution, social parties are entitled to conclude the improvement of wages on their own. The problem of nuisance value was brought to Court of Accounts due to the wages being paid as concluded in the Collective Labor Agreement,. The authorities from the Professional Competency Board upheld the principle and constitutional right of autonomy of collective labor agreement and brought the problem before the Constitutional Court to determine if social parties have the right to breach a provision in a code under the pretext of the autonomy of collective labor agreement. The Supreme Court decided with a majority vote to limit this autonomy! The Court implemented the same principles, but concluded with a distractive solution in which social parties may not increase wages that are limited by a code and found this not to go against either Article 53 or 51 in the Constitution.

The current article examines and critiques each principle of constitutionality, because limiting the autonomy of collective labor agreement is not permitted, even by codes. The Supreme Court appears to be trying to preserve public income, while stretching its own audit principles. This article first explains the right to collective labor agreement and autonomy of collective labor bargaining, because while the Constitution does not prescribe autonomy of collective labor agreement, Article 53 accepted its doctrine by giving social parties the right to conclude collective labor agreement and according them the right to autonomy of collective labor agreement. The decision this article has made its subject concerns when the Supreme Court first broadened the limitations on the right to collective labor agreement as prescribed in Article 53. Article 51 entitles citizens to establish and join a union, albeit with some limitations such as maintaining public order. Article 53, however, has no limitations.

The Court stated in its decision that the limitations prescribed in Article 51 may be accepted as limitations on the right to conclude collective labor agreement and therefore on the right to autonomy itself. The current article must first criticize this broadened commentary due to the comment regarding the ruling on limiting fundamental rights. In addition, the Court also lowered the requirements for limiting fundamental rights in a democratic society. The Court stated that protecting public income and sources is important, that lawmakers as a result have the right to limit the autonomy of collective labor agreement in order to protect public resources, and that this is an acceptable requirement in a democratic society. Protecting public resources by only limiting the wages of one group of state personnel must be stated as being unnecessary in a democratic society while so many other more effective ways exist to protect it. Therefore, this limitation in code is not proportional to the aim because lawmakers have no right to limit the autonomy of collective labor agreement as prescribed in the Constitution in order to preserve public resources while so many more effective and legal ways can be found to do this than limiting the wages of a single group. This is why this article decided to examine this issue in order to criticize and analyze the Constitutional Court's audit principles as well as the constitutionality of the right of voluntary collective bargaining and, as a result. autonomy. However, the problem is not caused by the Constitutional Court but the state personnel regime that rules over personnel in various groups. Therefore, changing the entire state personnel regime would be really extreme in order to prevent unconstitutionality and inequality and to provide labor, peace and public order.

## I. Toplu İş Sözleşmesi Hakkı ve Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği

Türkiye'nin de imzaladığı ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesinin 4. maddesinde düzenlenen, serbest ve ihtiyari toplu pazarlık hakkının sağlanması, "*Çalışma şartlarını kollektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usülün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır"* hükmüyle imzacı devletlere bir yükümlülük olarak getirilmiştir.

Bunun gibi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin 2007 tarihli Karaçay kararından[1] itibaren Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince çok daha geniş yorumlandığı, 2008 tarihli Demir ve Baykara kararıyla bu içtihat değişikliğini tüm Avrupa'ya empoze edecek nitelikte genişlettiği bilinmektedir. Anılan kararlardan sonra, AİHM, sözleşmenin yaşayan belge olduğunu, buna göre, diğer tüm maddeler gibi 11. maddede düzenlenen örgütlenme özgürlüğünün, sadece örgütlenme değil; aynı zamanda serbest toplu pazarlık, toplu sözleşme, toplum eylem dahil grev hakkını da kapsadığını, sözleşmenin yorumlanmasında demokratik toplumlardaki değerlerin dikkate alınması gerektiğini, dolayısıyla yıllar önce bir hakkın içeriğini belirleyen değerler geliştikçe, bu gelişmenin takip edilerek, sözleşmede düzenlenen hakların içeriklerinin buna göre yeniden belirlenmesi gerektiğini, bunun yapılmasında Avrupa Sosyal Şartının, Genişletilmiş Avrupa Sosyal Şartının ve Avrupa Temel Haklar Şartının da dikkate alınması gerektiğini ifade etmiştir. Bu içtihat değişikliğiyle, tüm Avrupa Devletleri ve imzacı ülkeler, sendika özgürlüğünün, serbest toplu pazarlık, toplu sözleşme, toplu eylem dahil grev hakkını da kapsadığını kabul etmek zorunda kalmıştır[2].

Nitekim çalışma konumuza ışık tutan 2017 tarihli AYM kararında da, bu hususa açıkça yer verilmiş ve toplu sözleşme özerkliğine getirilen kanun düzeyindeki sınırlamanın, Anayasa'ya uygunluğu, Anayasa'nın 51/2. fıkrasındaki sınırlamalarla birlikte ele alınmıştır. Mahkeme kararı, oyçokluğu ile verilmiş; karara yazılan üç karşıoyda[3] da, bu hususa karşı çıkılmamış; hatta bir karşıoy yazısında, Anayasa'nın 51/2. fıkrasındaki kısıtlama sebeplerinin, toplu sözleşme hakkı bakımından da geçerli olduğunun kabul edilmesi gerektiği açıkça ifade edilmiştir[4]. Aşağıda bu husus üzerinde durulacak olup, burada, söz konusu görüşe katılmadığımızı belirtmekle yetiniyoruz.

ILO'nın 98 sayılı sözleşmesine uygun olarak, Anayasası'nın 53. maddesinde "*İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma*

---

1 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 6615/03, 27.03.2007

2 Gülsevil Alpagut, 'Çalışma Yaşamına İlişkin Anayasal Değişikliklere Genel Bir Bakış' (2010) 24(16) Çimento İşveren Dergisi, 8, 16 vd.

3 Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017, Engin Yıldırım, Rıdvan Güleç ve Hasan Tahsin Gökcan'ın Karşıoy Görüşleri.

4 *"... toplu sözleşme hakkı, sendika hakkının bir unsuru olarak görüldüğünden Anayasa'nın 51. Maddesinin ikinci fıkrasında sendika hakkı için öngörülen sınırlama nedenlerinin toplu sözleşme hakkı yönünden de geçerli olduğunun kabulü gerekir*" ifadesine yer verilmiştir.

*şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir*" hükmü yer almakta olup, 54. maddesinde ise; "*Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir*…" hükümlerine yer verilmiştir. Bu bağlamda işçi sendikası ile işveren sendikası ya da sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan toplu iş sözleşmesi, "*serbest toplu pazarlık*" sonucunda bağıtlanır.

Toplu pazarlık süreci, çalışma ilişkilerinde sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal taraflar arasında olası muhtemel uyuşmazlıkların ve çatışmaların çözülmesini de içeren bir kural koyma süreci ve aracıdır. Bu sürecinin işletilebilmesi ve nihayetinde bir anlaşma sağlanarak toplu iş sözleşmesi imzalanabilmesi, uyuşmazlık olması halinde grev yoluna gidilebilmesi ya da tahkimin devreye girebilmesinin bazı ön şartları vardır. Bu ön şartlardan biri; baskı gruplarının olduğu, lobi faaliyetlerinin yapılabildiği ve çoğulcu karar alma sisteminin varlığına izin veren demokratik bir siyasi mekanizmanın var olmasının gerekliliğidir. Bu; gerekli olmakla birlikte, yeterli değildir. Böyle bir siyasi sistemin varlığına ek olarak karşılıklı etkileşime girebilecek çeşitli çıkar gruplarının varlığını koruma altına alan bir yasal çerçevenin de hazırlanmış olması bir ön koşuldur[5]. 1982 Anayasası'nın 53. maddesi bu yasal çerçeveyi ortaya koymuştur.[6] Anayasa'da yer alan bu hükme istinaden, toplu iş ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin süreç, 6356 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Sendikalar Kanunu çerçevesinde yürütülmektedir.

6356 Sayılı Kanun özel ya da kamu sektöründe sendika üyesi işçilerin, ekonomik ve sosyal haklarına ilişkin toplu iş sözleşmesi yapabilmeleri hakkındaki hususları ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Bu kanuna göre toplu iş sözleşmesi; "*İş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşmeyi*" ifade eder[7]. Keza, 4857 sayılı İş Kanununa tabi çalışan işçilerin ücret ile diğer mali ve sosyal hakları, eğer sendikalı iseler ve üyesi oldukları sendika da toplu iş sözleşmesi yapabilme yetkisine sahip ise, iş sözleşmelerinin nasıl yapılacağına ilişkin bağıtlanan toplu iş sözleşmeleri aracılığı ile belirlenir. Bu düzenlemeye göre sendikaların temsil ettikleri işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını iyileştirmek amacıyla işveren ya da işveren sendikası ile pazarlık yapma hakları bulunmaktadır. İşçilerin hakları bu pazarlık sonucunda bir anlaşma sağlanması halinde imzalanacak toplu iş sözleşmesi ile belirlenir. İmzalanan toplu iş sözleşmesi hükümleri ise kanun hükmündedir.

---

5 Syed M. A. Hameed, (1970) 'A Theory of Collective Bargaining' (1970) 25(3) Relations Industrielles / Industrial Relations, 531, 538.

6 Nizamettin Aktay, *Toplu İş Sözleşmesi* (2000) 14.

7 Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, Kanun Numarası: 6356, Kabul tarihi: 18.10.2012, RG: 7.11.2012/28460.

Toplu iş sözleşmesinin "*kanun hükmünde*" olması, onun "*özerk"* niteliğe sahip olmasının sonucudur[8]. Zira bu özerklik alanı, taraflara kanun hükmünde hukuki sonuç doğuracak kararlar alma yetkisini vermiştir[9]. Şöyle ki; bir özerklikten bahsedilemeyecek ise, toplu iş sözleşmesi yapmanın da bir anlamı bulunmamaktadır. *Özveri* bu durumu şu şekilde açıklamıştır; "*Bireysel iş sözleşmelerinden farklı olarak, toplu iş sözleşmeleriyle tarafların objektif nitelikte kurallar koyabilme erkine sahip kılınmasında, işçi tarafının sendika ve grev haklarıyla donanması ile muhataplarıyla eşit güce eriştiği, bu güç sayesinde normatif kurallar koyarak çalışma yaşamını belirleyebilecek rüşte ermiş olduğu varsayılmaktadır"*[10].

Toplu sözleşme özerkliği sayesinde işçi ve işveren sendikalarına kendi kendine yönetim hakkı tanınmış, siyasi demokrasi yanında iktisadi bir demokrasi aracı yaratılarak sendikalara önemli bir güç sağlanmıştır[11]. Bu sayede taraflar çalışma ilişkilerinde önemli bir esneklik, yetki ikamesi, kendi kaderini tayin ve sosyal diyalog mekanizmasına sahip olmuştur[12]. Her ne kadar 1982 T.C. Anayasası'nda "*toplu iş sözleşmesi özerkliği*" bir ifade olarak yer almamış olsa da, öğretide Anayasa'nın toplu iş sözleşmesi özerkliğini tanıdığı yönünde görüş birliği mevcuttur.[13] Öğretide bunun kabul edilmiş olması Anayasal yargı açısından geçerli olmayabilir ancak bilimsel açıdan doğru olduğu sonucuna rahatlıkla ulaşabiliriz.

Bu çerçevede toplu iş sözleşmesi özerkliği, tarafların sözleşmeyi imzalayanlar dışındaki üçüncü kişiler üzerinde de hak ve borç doğurucu konularla ilgili olarak kanun koyucu gibi sözleşme şartlarını belirleme yetkisini sağlar[14]. Gerçekten de bu konudaki görüşlerin ortak noktasında; "*toplu iş sözleşmesi gücü esasen objektif bir hukuk yaratma gücü olarak apayrı bir konumda kabul edilmiştir*"[15]. Bu çerçevede taraflar devlet müdahalesi olmaksızın çalışma şartlarını belirleme yetkisine sahip olurlar. Bu çerçevede toplu iş sözleşmesi mekanizması bir kendi kendine yardım

---

8 Devrim Ulucan, 'Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği ve Hukuki Niteliği' (İstanbul Teknik Üniversitesi 1981) 41 vd. Ayrıca bakınız: Devrim Ulucan, 'Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği ve Yetki Sorunu'(2014) 20(1) Prof. Dr. Ali Rıza Okur'a Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 581, 582 vd. Ayrıca bakınız: Süleyman Başterzi, *Toplu İş Sözleşmesi Ehliyeti* (2016, Beta Yayınevi) 56 vd.

9 Aydın Başbuğ, *İş ve Hukuk Çalışanların Hak ve Sorunları* (Binyıl 2015) 252.

10 Murat Özveri, *Ekonomik Kriz Koşullarında Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği "Uyarlama Sorunu"* (Türk Harp İş Sendikası 1999) 22.

11 Nuri Çelik, 'Toplu İş Sözleşmeleri ile Çalışma Koşullarının Düzenlenmesinde ve Fesih Bildirimi Sürelerinin Artırılmasında Karşılaşılan Sorunlar' (2011) (4) Çalışma ve Toplum 11, 13.

12 Niklas Bruun (2002) 'The Autonomy of Collective Agreement' Report to the VII European Regional Congress of the International Society for Labour Law and Social Security (2002) 37; 'Collective Bargaining Systems in Six Latin American Countries: Degrees of Autonomy and Decentralization (Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Peru, and Uruguay)', Working Paper, No. 399, Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, (1999) 9.

13 Can Tuncay ve Şebnem Kılıç 'Kamu Otoritesinin Toplu Pazarlık Sürecine Müdahalesi' (2016) 74(1) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası; İbrahim Subaşı, '6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na Göre Toplu İş Sözleşmesi' (2014) 20(1) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Prof. Dr. Ali Rıza Okur'a Armağan 595, 603; Çelik (n 11) 17; Aktay (n 6) 14.

14 Başbuğ (n 9) 252; Baki Oğuz Mülayim 'Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği' (2018) 13(147) Terazi Hukuk Dergisi 24, 24-25.

15 Melda Sur, *Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği ve Teşmil* (D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi 1991) 35.

mekanizmasıdır[16]. Bununla birlikte bu özerklik sayesinde işçiler temsil edildikleri sendikaları aracılığıyla çalışma şartlarına ilişkin düzenleme yaparken işveren ile eşit bir güçte tartışabilme imkânını elde etmişlerdir.[17] Sendikaların bu haklarını kullanırken, temsil ettikleri topluluğun yararına bir tavır sergileyebilmeleri onların pazarlık etme güçleri ile doğru orantılıdır. Pazarlık gücü düşük olan sendikalar temsil ettikleri kitlenin lehine bir toplu iş sözleşmesi imzalayamazlar ise bu durumda onlara tanınmış bu özerklik hakkı işlemez hale gelir. Böyle bir durum meydana geldiğinde yargı bu özerklik alanına karışmak zorunda kalır ve sonuç olarak anayasal hak ortadan kalkmış olur.[18]

Toplu iş sözleşmesi özerkliği ilkesi çerçevesinde taraflar sınırsız bir yetki kullanabilirler mi? Yani arzu ettikleri her konuyu bu özerklik sınırları içerisinde düzenleyebilirler mi? Taraflar böyle bir düzenleme yapma imkânına sahip değillerdir. Tarafların her ne kadar toplu iş sözleşmeleri ile işçiler lehine serbestçe düzenlemeler yapabilmesi mümkün olsa da, bu hak sınırlandırılmıştır. Toplu iş sözleşmesinin içeriği işçi ve işverenlerin ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile çalışma şartlarının düzenlenmesi ile sınırlıdır.

## II. Anayasa Mahkemesi'nin Denetimine Konu Edilen Uyuşmazlık

Somut norm denetimiyle Anayasa Mahkemesi önüne getirilen husus, Sayıştay'ın Mesleki Yeterlilik Kurumunu (MYK) denetlemesi esnasında, görevli denetçinin, toplu iş sözleşmesi sebebiyle kamu zararı oluştuğuna ilişkin hazırlamış olduğu rapora istinaden meydana gelmiştir. Raporda özetle; MYK çalışanlarının mali haklarının, Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanununda yer alan kısıtlamalara tabi olduğu; ancak MYK'nın personele yapılan ödemeleri personelin üyesi olduğu sendika ile Kamu-İş arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi hükümleri doğrultusunda hesaplayarak ödediği, teşkilat kanununun getirmiş olduğu ücret sınırlaması ile toplu iş sözleşmesi ile belirlenen ücret rakamı arasında fark ortaya çıktığı ve bu farkın kamu zararı oluşturduğu kanaatine varılmıştır.

Denetim raporunda özetle; MYK personelinin mali haklarının 5554 sayılı yasanın Malî Haklar başlıklı 25. maddesinin 1. fıkrasında aşağıdaki şekilde düzenlendiği; "*Başkan, yönetici personel ve diğer personelin ücret, malî ve sosyal hakları; bakanlık genel müdürüne yapılan ödemeleri aşmamak kaydıyla, Yönetim Kurulunun kararı ve Genel Kurulun onayı ile belirlenir*" ve bu düzenlemeye ek olarak mali hakların; *"6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 73 üncü maddesiyle değişen 375 sayılı KHK'nın ek 11 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan; .... Mesleki Yeterlilik*

16 Melda Sur, *İş Hukuku Toplu İlişkiler* (Turhan 2020) 272.

17 Aktay (n 6) 14.

18 Murat Engin, '6356 Sayılı Yasa'da Toplu İş Sözleşmesi Yetkisi' (2013) (4) Çalışma ve Toplum 143, 153.

*Kurumu kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan genel müdür, genel sekreter, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcısı unvanlı personel ile uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; genel müdür ve genel sekreterler için bakanlık genel müdürü, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcıları için bakanlık genel müdür yardımcısı, uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarım geçemez*" hükümlerine göre tespit edildiği; ancak MYK personeline bu hükümlere aykırı bir şekilde toplu iş sözleşmesi hükümleri çerçevesinde bazı ilave ödemelerin yapılmış olduğu ve bu ödemelerin de kamu zararı yarattığı ifade edilmiştir. Denetçi, raporunda MYK'nın fazla ödeme yapmış olmasını önceki satırlarda ifade edilen yasal düzenlemelerin getirmiş olduğu sınırlamalara dayandırmıştır.

MYK'nın, Sayıştay Başkanlığı'nın 3. Dairesi nezdinde yapmış olduğu savunmasında takip eden satırlardaki gerekçelere dayalı olarak yapılan ödemelerin yasalara aykırı olmadığı "*MYK'da çalışan personel 4587 sayılı İş Kanununa tabi sözleşmeli statüde çalışmaktadır. Bu kanuna tabi personelin 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümleri çerçevesinde sendika kurma ve toplu iş sözleşmesi yapma hakları bulunmaktadır. MYK personeli, işçi statüsünde çalışıyor olmalarından dolayı 6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması ve 6452 sayılı Kanunla 6212 sayılı Kanunun 2 nci Maddesinin Kaldırılması Hakkında Kanunun kapsamında bulunmaktadır. MYK personelinin üye olduğu işçi sendikası ile Kamu-İş arasında yapılan toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin bağıtlanamadığı, bunun üzerine sendikanın grev kararı aldığı, grev kararının ertelenmesini müteakip konunun Yüksek Hakem Kuruluna (YHK) intikal ettiği ve yapılamayan toplu iş sözleşmesinin YHK aracılığıyla bağıtlandığı ifade edilmiştir. Bu çerçevede MYK tarafından yapılan tüm ödemeler, YHK tarafından belirlenen Toplu İş Sözleşmesi maddelerine istinaden yapılmıştır. YHK kararları, Anayasa ve 6356 sayılı yasa gereğince kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir. Bu bağlamda toplu iş sözleşmesinin tarafları bağlayıcı bir niteliği vardır. MYK personelinin 4857 sayılı İş Kanununa tabi olması dolayısıyla, bu kanunun 102 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca toplu iş sözleşmesinden doğan ücret ödemelerini süresi içerisinde kasten ödemeyen veya eksik ödeyen işveren, işveren vekili ve üçüncü kişiye her işçi ve her ay için idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 5554 sayılı MYK Teşkilat Kanunu ile 375 sayılı KHK'nın ek 11 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde öngörülen mali ve sosyal haklara ilişkin sınırlamaların toplu iş sözleşmesi çerçevesinde belirlenen ödemeler için uygulanamayacağı ifade*

*edilmiştir. Tüm bu gerekçelere ek olarak, Sayıştay Temyiz Kurulunca 2016 yılında yapılan inceleme neticesinde; Anayasanın 54 üncü ve 6356 sayılı Kanunun 51 inci maddeleri çerçevesinde kesin ve toplu iş sözleşmesi hükmünde olan 09.09.2013 tarihli ve E:2013/118, K:2013/156 sayılı YHK Kararının uygulanması nedeniyle ilgililere sorumluluk yüklenemeyeceği ifade edilmiştir. Sayıştay Temyiz Kurulunun bazı kararlarında; kanunlarla çalışma şartlan konusunda getirilen hükümlerin mutlak değil nispi emredici hukuk kuralları olduğu, hizmet sözleşmeleri ve özellikle de toplu iş sözleşmeleriyle kanun hükmüne nazaran daha çok işçi lehine hükümler getirilmesi halinde kanun hükmü yerine toplu iş sözleşmesindeki hükümlerin uygulanması gerektiği, söz konusu durumda toplu iş sözleşmesindeki ilgili hükümlerin kanunlara aykırılığından söz edilemeyeceği ve esasen Anayasanın 53 üncü maddesinde kaynağını bulan toplu iş sözleşmesi özerkliği ya da toplu iş sözleşmesiyle düzenleme yapabilme yetkisi denilen kavramların işlevi ve içeriğinin de bu olduğu hususlarına değinildiği, ayrıca, 375 sayılı KHK'nın bahsi geçen maddesinin Anayasanın 10, 49, 53, 54 ve 55 inci maddelerine aykırılık teşkil ettiği şeklinde ifadelere yer verildiği bildirilmiştir"* [19] diye ifade edilmiştir.

Gerek denetçinin iddiaları gerek MYK'nın yapmış olduğu savunma sonucunda konu Sayıştay'ın 3. Dairesinde görüşülmüş ve yapılan inceleme sonucunda denetçinin iddiasını temellendirdiği bazı kanun maddeleri ve düzenlemeler ile MYK kuruluş kanunundaki personele ilişkin hükümleri içeren maddeler ile 375 sayılı KHK'nın ek 11. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde yer alan maddenin uyumsuzluk içinde olduğu tespit edilmiştir. Sayıştay tarafından 5554 sayılı MYK Kuruluş Kanununun 25. maddesinin 1. ile 375 sayılı KHK'nın ek 11. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendindeki hükmün[20] -Mesleki Yeterlilik Kurumu açısından- Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali için somut norm denetimine başvurulmuştur[21].

## III. Anayasa Mahkemesi Kararı

Anayasa Mahkemesi (AYM) vermiş olduğu kararda; MYK'da çalışan personelin işçi statüsünde olduğunu, sendika üyesi olabilme ve grev hakkına sahip olduğunu, bir uyuşmazlık olması halinde bunun greve gidilmeden ya da grev kararının iptal edilmesi durumunda YHK kararıyla belirleneceğini kabul etmekle birlikte, çeşitli gerekçelerle iptali istenen hükümlerin Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır. AYM vermiş olduğu bu kararı çeşitli gerekçelere dayandırmış ve bu şekilde MYK personelinin ücretleri üzerinde kanuni bazı sınırlayıcı hükümler olması dolayısıyla onların ücretlerinin toplu iş sözleşmesiyle değil, yasayla belirlenmiş olmasının

[19] Sayıştay 299, 29.11.2016.

[20] Sayıştay, 5544 sayılı Kanunun 25 inci maddesinin birinci fıkrası ile 375 sayılı KHK'nın ek 11 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendindeki hükmün (Mesleki Yeterlilik Kurumu açısından) iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına ilgili dairenin oybirliği ile karar vermiştir.

[21] Sayıştay 299, 29.11.2016

Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır. Bu karara üç üye karşı oy gerekçesi kaleme alarak katılmamıştır[22].

Kararın gerekçesinde AYM, MYK personelinin sendika üyesi olma hakkının olduğunu ve bu bağlamda toplu iş sözleşmesi yapabileceğini ifade etmekle birlikte Anayasanın 51. maddesinin 2. fıkrasında sendikal hakkın sınırlama nedenlerinin ifade edildiğini, her ne kadar Anayasa'nın 53. maddesinde toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağının kanunla belirleneceğini ve bu hakkın sınırlarına ilişkin bir belirleme yapılmamış olsa da, toplu iş sözleşme hakkının sendikal hakkın bir unsuru olması dolayısıyla Anayasa'da sendikal haklara ilişkin getirilen sınırlamaların toplu iş sözleşmesi yapma açısından da geçerli olacağı sonucuna ulaşmıştır.

Yüksek Mahkeme, bu kabulle yola çıkmış ve sendika hakkını sınırlama sebepleri olarak öngörülen; milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması nedenleriyle toplu iş sözleşmesi hakkının da sınırlanabileceğini açıkça ifade etmiştir[23].

Bu nedenle AYM, iptal edilmesi istenen yasa maddelerinin kamusal harcamaları sınırlamak, bütçe disiplinini korumak ve bu vesileyle kamu yararını sağlamak ve başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak amacına hizmet ettiği gerekçelerine dayanmak suretiyle, kanunun emredici hükümleriyle işçi ücretlerine üst sınır getirilmesinin toplu iş sözleşmesi, dolayısıyla toplu iş sözleşmesi özerkliğinin ihlali niteliğinde olmadığı sonucuna varmıştır. Bunu, kanun koyucunun yapılacak personel ödemelerine ilişkin üst sınırı belirlerken hizmetin niteliği ve niceliğinin yanı sıra ülkenin sahip olduğu ekonomik ve mali kaynakları gözeterek belirlemesinin takdir yetkisi içinde olduğuna dayandırmıştır[24].

AYM başvurunun reddi gerekçesinin devamında Anayasanın 13. maddesinde yer alan; temel hak ve hürriyetlerin özü, demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük ilkesi kavramlarının bir bütünün parçaları olduğunu, bunların demokratik bir hukuk devletindeki özgürlükler rejiminin ana ilkeleri olduğunu ifade etmekle birlikte, toplu iş sözleşmesi veya grev sonucunda elde edilebilecek ücret, mali ve sosyal haklar açısından bir ölçü ve denge gözetilerek üst sınırların belirlenmiş olmasının, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkını ortadan kaldırmadığını ve onları kullanılmayacak düzeyde sınırlayan bir düzenleme olarak nitelendirilmeyeceğini ifade etmiştir.[25] Yine devam eden gerekçelerde kanunun getirmiş olduğu üst sınırlar aşılmamak şartı ile MYK personelinin toplu iş sözleşmesiyle ücret ile diğer mali ve sosyal haklarının belirlenebileceği ifade edilmiş ve çalışanların toplu iş sözleşmesi

22 (n 4)

23 Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017, 21 numaralı bent.

24 ibid 25 numaralı bent.

25 ibid 33 numaralı bent.

yapma hakkına yapılan müdahalenin ölçülü olduğu ve çalışanlara aşırı bir külfet getirmediği belirtilmiştir.[26] Ayrıca böyle bir kısıtlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırılık taşımadığının açık olduğu da ifade edilmiştir[27].

## IV. Anayasa Mahkemesi Kararının Değerlendirilmesi

Somut norm denetiminde, AYM, Anayasa'ya aykırılık gerekçeleriyle bağlıdır. Bunun yanında, somut norm denetiminde ve bireysel hak ihlali başvurularında, Anayasa Mahkemesinin ölçütleri benzerlik gösterir. Anayasa'nın 13. maddesinde düzenlenen bu ölçütlere göre, Anayasal bir hak, ancak kanunla ve Anayasa'da belirtilen sebeplerle kısıtlanabilir. Bu kısıtlamanın, Anayasa'ya aykırı olmaması için, ayrıca demokratik toplum gereklerine hizmet etmesi ve ölçülülük ilkesine uygun olması gerekir[28].

Anayasa Mahkemesi, kısıtlamanın "*kanun*" ile getirilmesini, hem şekli hem de maddi olarak değerlendirmekte; dolayısıyla kısıtlamanın hem yasama organınca getirilmesini hem de kanunilik ilkesine uygun olarak; "*ulaşılabilir*" ve "*öngörülebilir*" olmasını gerekli görmekte; bu şekilde AİHM'nin içtihadına yaklaşmaktadır[29]. Bu denetimden sonra Yüksek Mahkeme, meşru amaç incelemesi yapmakta; Anayasal hakkın, ilgili Anayasa maddesindeki kısıtlama sebeplerine ulaşmak için sınırlandırılabileceği kuralından hareket etmektedir. Meşru amacı bulunan kısıtlamanın ise ayrıca demokratik toplum gerekleri ve ölçülülük ilkesine uygun olması gerekmekte; Anayasa'ya aykırılık sorunu bu süreç sonunda karara bağlanmaktadır[30]. Bu ilkeler ışığında, aşağıda, AYM'nin anılan kararının değerlendirmesi yapılmıştır.

### a. Meşru Amaç Denetimi Açısından Kararın Değerlendirilmesi

AYM, söz konusu kararında, toplu iş sözleşmesi özerkliğini de kapsayan toplu iş sözleşmesi hakkının, Anayasa'nın 51/2. fıkrasındaki "*Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir*" gerekçeleriyle kısıtlanabileceğine karar vermiştir. Yüksek Mahkemenin bu kabulünün temelinde, yukarıda açıkladığımız üzere, AİHM'nin

[26] Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017, 35 numaralı bent.

[27] ibid 34 numaralı bent.

[28] Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (19. Bası, Yetkin 2019) 113 vd; Zafer Gören, *Anayasa Hukuku* (5. Bası, Yetkin 2020) 495.

[29] Tolga Şirin 'Türk Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarının Değerlendirilmesi', *Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru, Türkiye Uygulamasının Almanya ve Strazburg Ekseninde Karşılaştırılması Toplantısı*, (Onikilevha 2017) 69-72. AİHM, "*kanun"* ile sınırlamayı, "*law"* terimiyle ifade ettiğinden, "*kanunilik*" kriterlerine uyan bir idari düzenleyici işlem ve hatta uluslararası anlaşma dahi kısıtlayıcı metin olarak kabul edilirken, AYM sadece yasama organı tarafından çıkarılan düzenlemelerle anayasal bir hakkın kısıtlanabileceğini kabul etmekte, ancak bunu da sadece şeklen değil, esasen de şart koşmakta; öngörülebilir ve ulaşılabilir olma özelliklerini de ayrıca zorunlu tutmaktadır, ayrıca bkz. Sibel İnceoğlu (2013) 'Hak ve Özgürlükleri Sınırlama ve Güvence Rejimi' *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa* (Beta 2013) 28 vd.

[30] Özbudun (n 27) 113 vd. Gören (n 27) 495.

örgütlenme hakkı kapsamında serbest ve ihtiyari toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi yapma haklarının da bulunduğuna yönelik içtihadı bulunmaktadır.

Bununla birlikte, Anayasa'ya aykırılık ve bireysel hak ihlali denetimlerinde meşru amaç incelemesi, Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, *"yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak"* ifadesiyle açıkça düzenlendiği üzere, sadece hakkın düzenlendiği maddede belirtilen sebeplere göre yapılmalıdır. Bir Anayasal hakkın kısıtlanma sebeplerinin bu şekilde ilgili maddeye hasredilmesi durumunda, genişletici yorum değil, aksine daraltıcı yorum yapılması gerektiği aşikardır. Zira, hukuk sistemlerinin temeli olan *"istisnalar dar yorumlanır"* kuralı, Anayasal hakkın kısıtlanmasında da uygulanmalıdır. Bu kuralın, Anayasal düzeyde korunan haklar bakımından uygulanmaması ve tam aksine genişletici yorum yapılması, Anayasa Mahkemesi'nin sağladığı güvenceyi zedeleyici nitelik taşımaktadır. Daraltıcı yorum kuralının da ötesinde, genişletici yorum yapmak, aynı zamanda bizzat Anayasa'nın 13. maddesindeki *"yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak"* düzenlemesine de açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Anayasa Mahkemesi'nden beklenen, Anayasal hakkın korunmasında, meşru amaç değerlendirmesinde, sadece ilgili Anayasa hükmündeki kısıtlama sebeplerini dikkate alması ve o hakla ilgili dahi olsa, diğer maddelerdeki kısıtlama sebeplerine dayalı olarak karara varmamasıdır.

Bu nedenlerle, söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında öncelikle, meşru amaç denetiminde hukuka aykırı yorum yapılarak sonuca varıldığı kanaatinde olduğumuzu belirtmek gerekir. Yüksek Mahkeme, bu yöndeki yorumunu, sadece sendikal haklar ve toplu sözleşme hakkı bakımından da yapmamakta, diğer temel haklarda ve bireysel hak ihlali başvurularında da gündeme getirmektedir. Nitekim, öğretide, *Şirin* de bu hususa dikkat çekmekte ve eleştirmektedir. *Şirin*, "*AYM, ... meşru amaç belirlemesinde Anayasa metni esas alır görünmektedir. Fakat bu belirlemede, özellikle ifade özgürlüğünün farklı maddelere dağılmış özel görünümlerindeki kademelenmenin nedenlerine dayanıldığı gözlemlenmektedir. Oysa bir ifadenin Anayasa'daki 'bilim sanat hürriyeti' veya 'basın hürriyeti' kapsamında olduğu hallerde, sadece bu maddedeki sınırlama nedenleri yönünden değerlendirme yapılması gerekir, fakat bunun yapılmadığı gözlemlenmektedir*" diyerek, bu bakış açısının yarattığı sorunları da dört ana başlık altında açıklamaktadır[31].

Hem istisnaların dar yorumlanması gereği, hem Anayasa'nın 13. maddesinin açık ve emredici düzenlemesi karşısında, toplu iş sözleşmesi hakkı ve bunun zorunlu bir unsuru olan toplu sözleşme özerkliğinin kısıtlanabilmesi için, Anayasa'nın 53. maddesinde sebep gösterilmiş olması gerektiği kanaatindeyiz[32]. Bu nedenlerle, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararına öncelikle bu nedenlerle katılamıyoruz.

[31] Şirin (n 28) 74 vd.

[32] Başterzi (n 8) 9.

Zira sendikal haklara getirilen sınırlamalardan yola çıkılarak bunun, toplu iş sözleşmesine teşmil edilmesi toplu iş sözleşmesi hakkını ve özerkliğini Anayasa'nın 13. maddesine aykırı şekilde ihlal etmektedir.

### b. Demokratik Toplum Gerekleri Açısından Kararın Değerlendirilmesi

Anayasa'nın 13. maddesinde, Anayasal hakkın kısıtlanmasında getirilen bir diğer şart, "*Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz*" hükmüyle düzenlenen "*demokratik toplum gereklerine uygun olma*"dır. Demokratik toplum gereklerine uygunluk, hangi demokratik toplum? sorusunu gündeme getirmekteyken, Yüksek Mahkeme bu soruya "*özgürlükçü demokrasilerde genel kabul gören anlayış*" şeklinde cevap vermekte; bu itibarla AİHM'nin kabul ettiği ölçüleri ve dolayısıyla insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmeleri imzalayan devletlerin iç hukuklarındaki ortak değerleri denetim ölçüsü olarak dikkate almaktadır[33].

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararında, iptali istenen kanun maddelerinin, demokratik toplum gereklerine uygun olduğu sonucuna varılmıştır. Bunun gerekçesi olarak, *"Merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan, özel bütçeli bir kamu kuruluşu olan MYK'nın personeline ücret, mali ve sosyal haklar kapsamında yapılacak ödemeler yönünden üst sınırlar belirlenmesi suretiyle kamusal kaynakların etkili ve verimli kullanılmasının, kamusal harcamaların kısıtlanmasının, bütçe disiplininin sağlanmasının ve bu suretle kamu yararının gerçekleştirilmesinin amaçlandığı gözetildiğinde, söz konusu sınırlamaların, 'demokratik toplum düzeninin gerekleri'ne aykırılık taşımadığı açıktır"* ifadesine yer vermiştir. Görüldüğü üzere Yüksek Mahkeme, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması ile kamusal harcamaların bütçe disiplini ve kamu yararı amaçlarıyla kısıtlanmasını, MYK işçilerinin ücretlerine getirilen üst sınırla sağlanmasını demokratik toplumun gereği olarak kabul etmiştir. Ayrıca Yüksek Mahkeme, bu kısıtlamanın ölçülü olduğuna da karar vermiştir ki; bu ilke aşağıda ayrıca tartışılacaktır. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesine göre, toplu iş sözleşmesi hakkı ve toplu sözleşme özerkliğinin, kamusal harcamaları kısıtlamak amacıyla sınırlandırılması, demokratik toplum gereklerine uygundur.

Demokratik toplum gereklerine uygun olma kriteri, 1982 Anayasası ile getirilmiş olup, 1961 Anayasasında bu kriter, hakkın özüne dokunmamak şeklinde ifade edilmekteydi. Öze dokunmama ise, hakkın kullanımını önemli ölçüde güçleştirme veya hakkı kullanılamaz hale getirme şeklinde ifade edilmekteydi[34]. Günümüzde Yüksek Mahkeme, hem hakkın özüne dokunmama hem de demokratik toplum gereklerine uygun olma kriterini birlikte kullanmakta ve hatta söz konusu kararda

[33] Özbudun (n 27), 118-119.

[34] ibid 116; Gören (n 27) 499.

olduğu gibi, hakkın özüne dokunan kısıtlamalar bakımından artık demokratik toplum gereklerine ve ölçülülük ilkesine uygun olma kriterlerinin ayrıca incelenmesine dahi gerek olmadığına karar vermektedir[35].

Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus, her kamu için yararlı olan (kamu yararı bulunan) kısıtlamanın, demokratik toplum gereklerine uygun olmadığıdır[36]. Nitekim bu husus da inceleme konusu kararda açıkça ifade edilmiştir. Buna rağmen kararın devamında, "*demokratik toplum düzeni için gerekli nitelikte, başka bir ifadeyle öngörülen kamu yararı amacını gerçekleştirmekle birlikte, temel haklara en az müdahaleye olanak veren ölçülü bir sınırlama niteliğinde olup olmadığının incelenmesi gerekir*" denmek suretiyle, sanki kamu yararına olan her kısıtlama, demokratik toplum gereğini ifade eder gibi bir açıklamaya yer verilmiştir[37].

*"Demokratik toplum için gerekli olma",* esasında "*son çare"* ilkesiyle de örtüşmektedir. Zira demokratik toplumda gerekli hale gelen bir hak kısıtlaması söz konusu ise, bunun son çare niteliği taşıması, diğer bir anlatımla, en son çare olarak hak kısıtlamasına gidilmesi gerekir. Nitekim inceleme konusu kararda da, bu hususa açıkça yer verilmiş ve hak kısıtlamasının son çare olarak, "*zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacı karşılama amacına yönelik olması*" gerektiği ifade edilmiştir[38]. Buna rağmen Yüksek Mahkeme, iptali istenen yasal düzenlemelerin, demokratik toplumda gerekli olan bir toplumsal ihtiyacı karşıladığına ve son çare olduğuna karar vermiştir.

Belirtmek gerekir ki, kanımızca, MYK işçilerinin ücretleri için getirilen söz konusu kısıtlama, Anayasa'nın 53. maddesinde düzenlenen toplu iş sözleşmesi hakkının ve dolayısıyla toplu iş sözleşmesi özerkliğinin bizzat özüne dokunmakta, MYK'da işçi statüsünde çalıştırılan personelin bu haklarını ellerinden açıkça almakta, bu hakları kullanmalarını engellemektedir. Zira, bu sınırlandırmayla MYK işçilerinin ücret, mali ve sosyal haklar açısından toplu iş sözleşmesi yapabilme hakları ortadan kalkmaktadır. Bu durumda anılan personelin ücret ve mali haklar açısından sendikalı olmalarının bir önemi de kalmamaktadır. Zira bilindiği üzere, işçi ve işverenlerin karşılıklı ekonomik ve sosyal durumlarının en büyük bölümünü ücret, mali ve sosyal haklar oluşturur[39]. Çünkü yasa koyucu iptali istenen yasa maddeleriyle işçilerin alabilecekleri ücretin üst sınırını tüm ödemeler dahil olmak üzere Bakanlıktaki belirli kadroların maaşları ile sınırlandırmış olup, bu halde zaten ücretler bu sınırlandırmaya uygun olarak belirlenmektedir. Bu durumda AYM kararında belirtilenin aksine, MYK işçilerine verilecek ücretlerin üst sınırlar aşılmamak şartı ile toplu iş sözleşmesiyle belirlenmesi söz konusu olmayacak, MYK işçileri ne toplu iş sözleşmesi yapacak

35 Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017, 28 numaralı bent.

36 Anayasa Mahkemesinin Vergiye İlişkin Kararlarında Kamu Yararı (Seçkin 2014), 24 vd.

37 Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017, 30 numaralı bent.

38 ibid 29 numaralı bent.

39 Ömer Ekmekçi, *Toplu İş Hukuku Dersleri* (3. Bası, Onikilevha 2021) 228.

ne de bunun için sendika üyesi olacaktır. Zira zaten getirilen üst sınır, Başbakanlık uzmanlarına verilebilecek maaş ve sosyal hakların toplamı ile belirlenmiştir.

Yüksek Mahkeme, ilgili yasal düzenlemelerin iptalinin gerekli olmadığını gerekçelendirdiği kararında, MYK işçilerini sanki statü hukukuna tabi çalışan devlet memuru gibi değerlendirmiştir. MYK personelinin hangi hak ve yükümlülüklere tabi olduklarını bilerek çalışmaya başladıkları ve görevi kabul eden personelin bu ücret sınırlamalarını önceden bildiğinin açık olduğu ifade edilmiştir.[40] Zaten hukuki olarak sorunlu olan bu maddenin iptal edilmek istenmesinin nedeni de bizahati bu çelişkili durumdur. MYK işçileri, tabiki başvurduğu uzman yardımcılığı sıfatına ilişkin mali hakları önceden bilmektedir ve bu mali haklar da zaten teşkilat kanunu ile belirlenmiştir. Ancak işçi statüsünde çalışan personel için böyle bir belirleme yapılmış olması, anılan işçilerin Anayasal düzeyde korunan toplu iş sözleşmesi hakkını ellerinden almak için yeterli bir gerekçe değildir. Bu personel, aynı zamanda Anayasal düzeyde korunan toplu iş sözleşmesi haklarının bulunduğunu da bilerek işe girmiştir.

MYK kuruluş kanununda çok açık bir şekilde kurumda çalışan uzman ve uzman yardımcılarının işçi statüsünde olduğu, işçi sendikalarına üye olabileceği, bu çerçevede özlük haklarına ilişkin düzenlemeler hakkında bir işçi sendikasına üye olmak marifetiyle bunları kamu işveren sendikası ile müzakere edebilecekleri hüküm altına alınmıştır. 5544 Sayılı MYK Teşkilat Kanununun 24. maddesinin 1. fıkrasına göre, MYK'da çalışan personel 4857 sayılı İş Kanununa tabi işçi statüsündedir. Nitekim bu durum madde metninde; *"Kurum hizmetleri iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman yardımcısı, uzman ve diğer personel eliyle yürütülür"* denilmek suretiyle hüküm altına alınmıştır. Daha sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte MYK'ya ilişkin düzenleme 2018 yılında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmıştır. Bu kararnamenin MYK'ya ilişkin; "Personelin Atanma Şartları ve Statüsü" başlıklı 256. Maddesine göre; *"Kurum hizmetleri 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 23 üncü maddesine göre istihdam edilen Mesleki Yeterlilik Uzmanı ve Uzman Yardımcıları ile anılan Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen diğer personel eliyle yürütülür"* hükmü getirilmiştir. Bu hükme göre Mesleki Yeterlilik Uzmanı ve Uzman Yardımcılarının, 27.06.1989 tarihli 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 23ncü maddesine göre istihdam edilecekleri belirlenmiştir. 375 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 23ncü maddesinde özetle kamu kurum ve kuruluşlarında sürekli işçi kadrosunda çalışacaklara ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. O halde MYK'da çalışan uzman ve uzman yardımcılarının statüsünde bir değişiklik olmamıştır.

[40] Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017, 37 numaralı bent.

Bu durumda MYK; personeli sözleşme hukuku ilkelerine göre çalışan, ücret ile diğer mali ve sosyal hakları sözleşme hukuku ilkelerine göre belirlenmiş, işçi statüsünde personelin istihdam edildiği bir kamu kurumudur. Bu durumda işçi istihdam eden diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, MYK personelinin de sendika üyesi olabilme, toplu iş sözleşmesi yapabilme, toplu iş görüşmeleri sırasında bir anlaşmaya varılamaması halinde grev kararı alabilme hakları mevcuttur.

Burada cevaplanması gerekli olan soru şudur; ÇSGB ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında çalışan tüm personel Devlet Memurları Kanunu'na (DMK) tabi statü hukukuna göre istihdam edilmiş iken, MYK'da istihdam edilen personel neden iş mevzuatına tabi olarak istihdam edilmiştir? Bu sorunun devamında ikinci olarak sorulması gerekli olan soru; mademki MYK ya tabi personel iş sözleşmesi hükümlerine göre istihdam edildi ve kendilerine işçi statüsünde çalışanlara verilen sendikal haklar verildi ise, neden ücretleri kanun ile sınırlandırılmıştır? İdare bu personeli de 657 sayılı DMK'ya tabi bir şekilde yani statü hukuku ilkelerine göre istihdam edebilir ve sözleşme hukuku serbestisi dışında tutabilirdi. Durum böyle ise burada bir yasal çelişki bulunmaktadır. AYM'nin yapması gereken; bu yasal çelişkiyi ortadan kaldırmak iken, bunu yapmamıştır. Bu karar ile statü hukuku ve sözleşme hukuku ilkeleri birbirine karışmış ve bu iki farklı statüye göre belirlenmiş ayrım, bazı kamu kuruluşlarında çalışanların ücret hakları açısından önemini kaybetmiştir.

Tüm bu nedenlerle, iptali istenen yasal düzenlemelerle, esasında, MYK'da çalışan işçilerin anayasal koruma altındaki toplu iş sözleşmesi hakkı ve toplu iş sözleşmesi özerkliğinin özüne dokunulmuş olduğu kanaatindeyiz. Bu itibarla, Yüksek Mahkemenin, demokratik toplum gerekleri ve ölçülülük ilkesi bakımından dahi inceleme yapmaksızın, iptal kararı vermesi gerektiği düşüncesinde bulunmamıza rağmen, Anayasa Mahkemesi, söz konusu kısıtlamanın hakkın özüne dokunmadığı gibi, bütçesel gerekçeler nedeniyle, demokratik toplum gereklerine uygun bir sınırlandırma olduğu sonucuna vararak, esasında sorunun, devlet personel rejimini değiştirmekle giderilmesi gerekirken, Anayasa'ya aykırı nitelik taşıyan yasal düzenlemelerle giderilmesine cevaz vermiştir. MYK işçilerinin ücretlerine azami sınır getirilerek toplu iş sözleşmesi haklarının kısıtlanmasının, demokratik bir toplumda zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamadığı ve bu kısıtlamanın son çare olmadığı da tartışmasız açıktır. Zira eğer kamuda bir yeknesaklık ve eşitlik talep ediliyorsa, bu şekilde kamu düzeni ve çalışma barışı sağlanacağı iddiası var ise, bunun, Anayasal hakların kısıtlanmasıyla değil, tüm kamu personelini birleştirici, çalışma barışı ve huzurunu geliştirici, dikey ve yatay eşitlik ilkelerine uygun devlet personel rejimi getirilmesiyle mümkün olabileceği açıktır. Bu nedenle, kamuda sosyal haklar ve özellikle de ücretler açısından eşitliğin sağlanması toplumsal bir ihtiyaç olmakla birlikte, bunun sağlanması için toplu iş sözleşmesi hakkının kısıtlanması kanımızca

son çare olmadığı gibi, bu tür kısıtlama, aşağıda açıklanacak olan gereklilik ilkesine[41] de aykırılık teşkil etmektedir. Bu şekilde hem hakkın özüne dokunan, hem son çare niteliği taşımayan hem de gereklilik kriterine aykırı bir kısıtlamanın Anayasa'ya uygun olduğundan söz edilmesi kanımızca mümkün değildir.

### c. Ölçülülük İlkesi Açısından Kararın Değerlendirilmesi

Anayasa Mahkemesi, AİHM'nin insan hakkı ihlallerinde uyguladığı ölçülülük kriterini, hem somut norm denetiminde hem de bireysel hak ihlali iddialarında uygulamaktadır. Anayasa'nın 13. maddesi de bu ilkenin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Buna göre, Anayasal hakkın sınırlanması için güdülen meşru amaç ile sınırlama aracı olan düzenleme arasında gereklilik, elverişlilik ve orantılılık bulunmalı; bu üç koşulun sağlanması durumunda sınırlama amacı ile aracı arasında ölçülülük mevcut olduğundan, Anayasa'ya aykırılık yahut bireysel hak ihlali söz konusu olmamaktadır[42].

Gereklilik, elverişlilik ve orantılılık unsurlarına göre yapılan ölçülülük denetiminin temelini hukuk devleti ilkesi oluşturur[43]. Burada, yukarıda yer verdiğimiz "*meşru amaç*" kriterinin ne kadar önemli olduğu, kendisini daha da iyi göstermektedir. Zira ölçülülük kriterinin uygulanabilmesi için, öncelikle o kısıtlamanın meşru amacının belirlenmesi gerekir. Meşru amaç'tan kastın, ilgili Anayasa maddesindeki kısıtlama sebepleri olduğu bilinmekle birlikte, meşru amacın "*görünürde sebep"* olarak ileri sürüldüğü, ancak esasında "*gizlenen bir amaç*" olduğu durumlarda, iptali istenen normun veya hak ihlali gerçekleştirdiği iddia edilen kamu işleminin öncelikle meşru amaçtan yoksun olduğu tespit edilmeli ve ölçülülük kriteri incelenmeksizin karara varılmalıdır[44].

Nitekim, Anayasa Mahkemesi, Kristal-İş Sendikasının 2014 yılında, Bakanlar Kurulunun grev erteleme kararına karşı yaptığı hak ihlali başvurusunda, grev erteleme işleminin amacı, milli güvenliği korumak olarak gösterilmiş olmasına rağmen, gerçek amacın cam üretiminin %90'ını kapsayan grevi engelleyerek ülke ekonomisine destek vermek olduğu anlaşıldığından, Anayasa'nın 51. maddesindeki sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Bu kararda Yüksek Mahkeme, Bakanlar Kurulunun grev erteleme işleminin görünürdeki milli güvenlik amacını değil, gizlenen ekonomik amacını dikkate almış; fakat gerekçesinde meşru amaç'tan ziyade "*Açıklanan nedenlerle grev erteleme kararının zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaca*

[41] Ölçülülük ilkesinin bir unsuru olan "*gereklilik*" ilkesi, meşru amaca ulaşmak için var olan araçlardan en hafif olanın seçilmesidir, Fazıl Sağlam, *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü* (Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi 1982) 115.

[42] Sağlam (n 40) 113; Kemal Gözler, *İnsan Hakları Hukuku* (2. Bası, Ekin 2018) 2387 vd; Gören (n 27) 495; Metin Yüksel, 'Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke Midir?' (2017) 7(1) Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1, 6; Şirin (n 28) 81 vd. Ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi, 2013/84, 04.07.2013.

[43] Burcu Ilgın, *Anayasa Yargısı Bireysel Başvuru Yolunda Kişilik Haklarının Korunması* (2022, Yetkin) 95.

[44] Şirin (n 28) 75.

*dayandığının ortaya konmadığı ve 'demokratik toplumda gerekli olmadığı' sonucuna varılmıştır"* yönündeki gerekçeyle demokratik toplumda gerekli olmama sebebine dayanmıştır[45]. Belirtmek gerekir ki, ölçülülük ilkesi, meşru amaç ve demokratik toplumda gerekli olma, bazı durumlarda birbiri içine geçen, kesişen kavramlardır[46]. Nitekim bu olayda da, demokratik toplumdaki gerekli olma, esasında ölçülülük ilkesinin bir unsuru olan "*gereklilik"* açısından ele alınmış ve bunun için de toplumsal bir ihtiyacı karşılamak için gerekli bir meşru amacın var olması gerektiği isabetli şekilde belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, Anayasal denetimde bazen bütün kriterlerin birlikte değerlendirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Ölçülülük kriterlerinden elverişlilik; meşru amaca ulaşmak için seçilen kısıtlamanın o amaca ulaşmak için elverişli olmasıdır. Kısıtlamanın amaca hiçbir katkısı yoksa veya olumsuz sonuçlara sebep oluyorsa, kısıtlamanın elverişsiz olduğu kabul edilir[47]. Ancak, elverişli olan her kısıtlama, gerekli değildir[48]. *Sağlam*'a göre, elverişli olan kısıtlamalardan en hafif olanın tercih edilmesi gereklilik şartının gerçekleşmesini sağlar[49]. Bu nedenle, meşru amaca ulaşmak için birden fazla yol var ise, en son çare olarak hak kısıtlaması tercih edilmeli; hak kısıtlamasından başkaca yol bulunmuyor ise, bu halde de, kısıtlamalardan en hafif olanına başvurulmalıdır. Ölçülülük ilkesinin unsurlarından olan orantılılık ise, tercih edilen araç ile meşru amaç arasında makul bir denge olması; aracın, orantısız şekilde yükümlülükler veya sınırlamalar getirmemesidir. Sağlanmak istenen amaç ile kullanılan araç arasında orantı bulunmadıkça, amaç için getirilen yükümlülükler çok ağır veya kısıtlamalar çok fazla ise, ölçülülük ilkesi ihlal edilmiş olacaktır[50].

Bu itibarla Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararı incelendiğinde, MYK'da istihdam edilen işçilerin ücretlerine getirilen azami sınırın, bütçe dengesini korumak ve kamusal harcamaları kısıtlayarak bütçe disiplinini sağlamak için getirildiği, bu şekilde kamu yararının hedeflendiği ifade edilmiş; bunun demokratik toplumda gerekli olduğu, bu amaca ulaşmak için getirilen ücret sınırlamasının ise ölçülü olduğu ve çalışanlara aşırı bir külfet getirmediği, kısıtlamanın sadece toplu iş sözleşmesinin ücret, mali ve sosyal haklara ilişkin olduğu, toplu iş sözleşmesine konu olabilecek diğer alanların tamamında işçilerin toplu iş sözleşmesi yapma hakkının mevcut olduğu, üst sınırlar aşılmamak kaydıyla da ücret ve mali haklar ile sosyal hakların toplu iş sözleşmelerinde düzenlenebileceği ifade edilmiştir[51].

---

45 Anayasa Mahkemesi, 2014/12166, 02.07.2015.

46 Şirin (n 28) 74-75.

47 Sağlam (n 40) 114-115. Yüksel (n 41), 8.

48 Gözler (n 41) 238.

49 Sağlam (n 40) 114-115. Gören (n 27) 497.

50 Sağlam (n 40) 116. Gözler (n 41) 239. Özbudun (n 27) 114. Yüksel (n 41) 13-14.

51 Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017, 34 ve 35 numaralı bentler.

Görüldüğü üzere, Yüksek Mahkeme, ücrete azami sınır getirerek toplu iş sözleşmesi hakkını kısıtlayan yasal düzenlemelerin, ülkenin bütçe dengesinin korunması ve kamusal harcamaların önlenmesi suretiyle kamu yararının sağlanması amacına elverişli, bu amaca ulaşmak için elverişli yollardan en hafifi ve MYK işçilerine getirilen bu sınırlayıcı yük ile amaç arasında orantı olduğunu kabul etmiştir. Halbuki, karşıoy yazılarında da belirtildiği üzere, kamusal harcamaların kısıtlanması, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, bütçe disiplininin sağlanması ve bu şekilde kamu yararına ulaşılması için sadece MYK'da istihdam edilen işçilerin ücretlerine azami sınır getirmek, öncelikle *elverişli bir yol dahi değildir*. Sadece MYK işçilerine ve hatta kamuda çalışan bazı işçilere bu şekilde azami ücret sınırlamaları getirmek, kamu kaynaklarının verimli ve etkili kullanılması suretiyle kamu yararının sağlanması açısından oldukça önemsizdir. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılamamasına neden olan sadece MYK işçileri midir? Ya da MYK işçilerinin ücretlerine azami sınır getirilince, kamu kaynakları etkili ve verimli mi kullanılmış olacaktır? MYK işçilerinin ücretlerine üst sınır getirerek toplu iş sözleşmesi özerkliğinin ve toplu iş sözleşmesi hakkının kısıtlanması ile kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılarak kamu yararının sağlanması arasında bir elverişlilik ilişkisi bulunmadığı kanımızca açıktır. Nitekim karşı oy yazılarında da bu hususa açıkça yer verilmiştir.

Bunun gibi, toplu iş sözleşmesi hakkına ve toplu iş sözleşmesi özerkliğine getirilen bu kısıtlama, kamusal kaynakların etkili ve verimli kullanılması suretiyle kamu yararının sağlanmasında gerekli bir araç da değildir. Zaten elverişli olmayan bir kısıtlamanın, gerekliliğinden söz edilmesi de mümkün değildir. Zira yukarıda açıklandığı üzere, gereklilik, elverişli yöntemlerden en hafif olanın seçilmesidir. Kanımızca elverişli dahi olmayan yöntemin, gerekli olduğunun kabulü mümkün değildir. Ayrıca MYK işçilerinin toplu iş sözleşmesiyle ücretlerini belirleyebilmesi hakkına getirilen bu kısıtlama, kamusal kaynakların etkili ve verimli kullanılması suretiyle kamu yararının sağlanmasında orantılı bir yöntem de olmayıp, aksine sadece MYK işçilerine bu şekilde bir yük getirilmesi aracı ile kamu yararı amacı arasında büyük bir orantısızlık vardır. Bütün kamunun harcamaları dikkate alındığında, bu amaca zaten hizmet edemeyecek olan bu sınırlama, MYK işçilerine getirilen ağır bir yükten başkaca bir şey değildir.

### d. Genel Değerlendirme ve Karşıoy Gerekçeleri

Bu çalışmada MYK'da işçi statüsünde çalışan personelin ücret ile diğer mali ve sosyal haklarının sözleşme hukuku ilkelerine mi ya da statü hukuku ilkelerine mi göre belirlenip belirlenmeyeceği hakkında birbiriyle çelişen yasal düzenlemelerin AYM tarafından verilmiş bir karar ile çözümlenememesindeki sonuçlar tartışılmıştır. Yüksek Mahkeme vermiş olduğu karar ile MYK'da işçi statüsünde çalışanların

ücret ve diğer mali ve sosyal haklarının toplu iş sözleşmesi hukuku ilkelerine göre belirlenmesini MYK kuruluş yasası ve ücretleri sınırlayan bir başka kararname ile düzenlenmiş olmasını Anayasa'ya uygun bulmuştur. Öncelikle ifade edilmelidir ki sözleşme hukuku ilkelerine göre istihdam edilen personelin ücret ile diğer mali ve sosyal haklarının kanun ile sınırlandırılmamış olması gerekirdi. Eğer böyle bir sınırlandırma yapılacak ise, bu çalışanların zaten sınırları belirli olan idare hukuku hükümlerine göre istihdam edilmesi mümkündür. İkinci olarak ise bu birbiriyle çelişkili düzenlemelerin varlığı Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Birçok kamu kurum ve kuruluşunda işçi statüsünde çalışan, ücret ile diğer hakları toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre belirlenen işçilerin haklarında yasayla getirilen bir sınırlama yok iken, MYK personeli için böyle bir sınırlamanın getirilmiş olması onların hem anayasal hakları olan sendikal haklarını kullanmaları yönünde bir engel yaratmış hem de Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı bir sonuç doğurmuş, bu durum kamuda aynı hukuki hükümlere tabi olarak çalışanlar arasında bir eşitsizliğin yaratılmasına neden olmuştur. Bu açıklamalar çerçevesinde devlet personel rejiminde sınırları çizilmiş bir düzenlemenin yapılmasının gerektiği açıktır.

Nitekim AYM üyelerinden Engin Yıldırım, Rıdvan Güleç ve Hasan Tahsin Gökcan çoğunluk kararına katılmayarak işçilerin sendikal haklarının kısıtlandığı görüşündedirler. Engin Yıldırım ve Rıdvan Güleç hazırlamış oldukları karşı oy gerekçesinde; "*MYK'da çalışan personelin işçi statüsünde olmalarından dolayı toplu iş sözleşmesi ile grev hakkında sahip olduklarını, Anayasanın 51. Maddesinde güvence altına alınmış olan sendikal hakların önemli bir kısmının da toplu görüşme ve toplu sözleşme yapmak olduğunu, bu çerçevede MYK personelinin ücret ile mali ve sosyal haklarının üst sınırlarının kanunla belirlenmiş olmasının sendika özgürlüğünün bir parçası olan toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına müdahale niteliği taşıdığını ifade etmişlerdir".* Yıldırım ve Güleç tarafından hazırlanmış karşı oy gerekçesi; böyle bir sınırlamanın 'demokratik toplum düzeninin gerekleri' ölçütü çerçevesinde yapılmasının gerçekten de böyle bir sınırlama 'zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacı gidermekte midir' sorusuna dayanmaktadır.

AYM üyelerinin gerekçe olarak ileri sürdüğü; *"kamusal kaynakların etkili ve verimli kullanılması, kamusal harcamaların kısıtlanması, bütçe disiplinin sağlanması ve bu şekilde kamu yararının gerçekleştirilmesi nedenlerinin getirmiş olduğu maliyet ve fedekarlık bu kararla sadece MYK çalışanlarına yansıtılmıştır. Halbuki amaçlanan kamu yararı, kanun koyucu tarafından başka şekilerde de sağlanabilirdi".* Yine üyeler tarafından; *"Anayasanın 51. Maddesi ile sendikal haklara getirilen sınırlama konularına bakıldığında bu getirilen sınırlamanın bu konular arasında olmadığı"* da ifade edilmiştir. Yıldırım ve Güleç, karşı oy gerekçelerini *"Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 98 nolu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesine dayandırmışlar, ILO Sendikal Özgürlükler Komitesinin toplu pazarlık konusu olan*

*ücretlere bir sınır getirilebileceğini ancak bu sınırın iktisadi istikrar amacıyla makul bir süre ve istisnai nitelikte olan bir sınırlama ile yapılabileceğini"* ifade ederek karşıoy gerekçelerini sonlandırmışlardır"[52].

Yıldırım ve Güleç'in karşı oy gerekçelerinde de görüldüğü üzere böyle bir sınırlama yapılmış olması Anayasaya aykırı bir düzenlemedir. Biz de bu görüşe katılıyoruz. Uyuşmazlığa konu olan bu yasal düzenleme hakkında başka bir üye de karşı oy gerekçesi hazırlamıştır. AYM üyelerinden Hasan Tahsin Gökcan'ın hazırlamış olduğu karşı oy yazısında ise özetle şu gerekçeler sunulmuştur; "*MYK personeli özel hukuk hükümlerine tabi ve işçi statüsünde istihdam edilmiştir. Dolayısıyla istihdam edilen personel Anayasanın 128. Maddesinde belirtilen memur veya diğer kamu görevlisi statüsünde değildir. İstihdam edilen personel işçi statüsündedir ve ortaya çıkması olası muhtemel uyuşmazıklar da iş mevzuatına göre çözülmektedir. Dolayısıyla mahkememiz tarafından iptal edilmesi istenen maddeler MYK'da işçi statüsünde çalışanların toplu iş sözleşmesi ve ücrette adalet hakkına ölçsüz bir sınırlama getirmiştir. Her ne kadar MYK personelinin bu hakları Anayasa'da belirtilen bazı gerekçeler ile sınırlandırılabilir ise de bu sınırlamanın Anayasaın 13. Maddesine uygun olarak demokratik toplumda gerekli ve ölçülü olması zorunludur. Anayasa toplu iş sözleşmesi alanında gerekli düzenlemeleri yapmış iken getirilen bu sınrılama Anayasal düzeni işlevsiz bırakmış ve kurum personelinin iktisadi haklarına bir müdahaleye dönüşmüştür. Birçok kamu işçisi için böyle bri sınrılama getirilmemeiş olması da dikkate alındığında böyle özel bir sınırlama hükmüne ölçüsüzce tabi kılınması demokratik toplumda gerekli olmadığı gibi Anayasanın 55. Maddesinde ifade edilmiş olan ücrette adalet ilkesine de aykırılık ve ölçüsüz bir müdahale oluşturmuştur"*[53].

Görüldüğü üzere AYM'nin üç üyesi temel referans noktası olarak MYK personelinin 4857 sayılı İş Kanununa tabi ve toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip olduklarından yola çıkarak iptali talep edilen kurallar ile, Anayasa'ya aykırı şekilde, çalışanların ekonomik ve sosyal haklarına ölçüsüz bir müdahale olduğunu savunmuşlardır. Aslında bizim dikkat çekmek istediğimiz temel nokta toplu iş sözleşmesi özerkliği ve bu özerkliğin zedelenmesi sonucunda aynı statüde çalışanların özlük hakları açısından aralarında meydana gelebilecek eşitsizliktir. Her ne kadar bu özerklik sınırsız bir özerklik değilse de ve her hak gibi kötüye kullanılmaması gerekiyorsa da, herhangi bir kötüye kullanım bulunmayan ve özerklik çerçevesinde düzenlenen TİS uyarınca, AYM'nin, iptali talep edilen kuralları Anayasa'ya aykırı bulmamasındaki gerekçeler kamu işçisi statüsündeki anılan personelin haklarının ölçüsüz şekilde sınırlandırılması sonucunu doğurmuştur. Nitekim benzeri bir konu AYM'nin geçmişte vermiş olduğu bir kararında gündeme gelmiş, toplu iş

[52] Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017, Engin Yıldırım ve Rıdvan Güleç'in Karşıoy Görüşü, 1-12 numaralı bentlerin özeti.

[53] Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017, Hasan Tahsin Gökcan'ın Karşıoy gerekçesinin özeti.

sözleşmesi ile işçiler için getirilecek bir ücret artışını önceden sınırlandıran bir yasal düzenlemenin Anayasa'nın toplu iş sözleşmesi hakkını tanıyan düzenlemesine aykırı olduğu gerekçesiyle uygun bulunmamış ve oybirliği ile iptal edilmiştir[54].

## Sonuç

Bu çalışmada AYM'nin bir kararından yola çıkarak 'toplu iş sözleşmesi özerkliği', 'kamuda işçi statüsünde çalışanlar arasında meydana gelen eşitsizlikler' ve sonuç olarak 'devlet personel rejiminde yapılması gerekli olan değişiklikler' hakkında bir inceleme yapılmıştır. Kamuda farklı statülerde istihdam edilen beş milyona yakın personel arasında kadro statüsü açısından yeksenaklık sağlamak sistemli bir yapılandırmayı gerektirir. Ancak gerek Anayasa'nın eşitlik ilkesi gerekse aynı hukuki statüye sahip olanlar arasında meydana gelen ücret ile diğer hak ve menfaatler açısından meydana gelen eşitsizlikler artık personel rejiminde sorunlar yaratmaya ve dava konusu olmaya başlamıştır. Çalışma barışının, dolayısıyla kamu düzeninin sağlanması için, bu sorunların yasa koyucu tarafından kapsamlı bir çalışma sonucunda çözülmesi gerekliliği ortadadır. Yasa koyucunun yapmış olduğu farklı düzenlemelerin yarattığı sorunlar zaman içinde yargı kararları ile kısmen çözülebilse de, incelediğimiz kararda olduğu gibi, bazen hak ihlalleri devam edebilmektedir. Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi bu kararı ile T.C. 1982 Anayasası'nda doğrudan yer almamış olsa da, öğretide kabul edilmiş olan toplu iş sözleşmesi özerkliği konusunu Anayasal güvence altına alabilirdi. Bizce Yüksek Mahkeme bu kararıyla sendikal haklar, toplu iş ilişkileri ve işçi hakları açısından çok önemli bir fırsatı değerlendirememiştir. Her ne kadar AYM böyle bir karar almış olsa da, karar oybirliği ile alınmamıştır. Karara karşı üç üyenin ciddi ve haklı gerekçeler ile karşı oy kaleme almış olması konunun ilerde tekrar gündeme gelebilmesi için bir umut olmuştur.

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.
**Çıkar Çatışması:** Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.
**Finansal Destek:** Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.
**Yazar Katkısı:** Çalışma Konsepti/Tasarımı: G.B., E.C.; Veri Toplama: G.B., E.C.; Veri Analizi /Yorumlama: G.B., E.C.; Yazı Taslağı: G.B., E.C.; İçeriğin Eleştirel İncelemesi: G.B., E.C.; Son Onay ve Sorumluluk: G.B., E.C.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.
**Conflict of Interest:** The authors have no conflict of interest to declare.
**Grant Support:** The authors declared that this study has received no financial support.
**Author Contributions:** Conception/Design of study: G.B., E.C.; Data Acquisition: G.B., E.C.; Data Analysis/Interpretation: G.B., E.C.; Drafting Manuscript: G.B., E.C.; Critical Revision of Manuscript: G.B., E.C.; Final Approval and Accountability: G.B., E.C.

[54] Fevzi Demir, *Sorularla Toplu İş Hukuku Cilt 2* (Türkiye Barolar Birliği 2006) 217.

## Bibliyografya/Bibliography


Aktay N, *Toplu İş Sözleşmesi*, (2000).

Alpagut G, 'Çalışma Yaşamına İlişkin Anayasal Değişikliklere Genel Bir Bakış' (2010) (24) Çimento İşveren Dergisi 8-25.

Başbuğ A, *İş ve Hukuk Çalışanların Hak ve Sorunları* (Binyıl 2015).

Başterzi S, *Toplu İş Sözleşmesi Ehliyeti* (Beta 2016).

Bruun N, 'The Autonomy of Collective Agreement' Report to the VII European Regional Congress of the International Society for Labour Law and Social Security (2002) 1-46.

Can M, *Toplu İş Sözleşmesi Bağlamında Kapsam Dışı Personelin Niteliği* (Ceylan Matbaaacılık 1994).

Çelik N, 'Toplu İş Sözleşmeleri İle Çalışma Koşullarının Düzenlenmesinde ve Fesih Bildirimi Sürelerinin Artırılmasında Karşılaşılan Sorunlar' (2011) (4) Çalışma ve Toplum 11-24.

Demir F, *Sorularla Toplu İş Hukuku Cilt 2* (Türkiye Barolar Birliği 2006)

Ekmekçi Ö, *Toplu İş Hukuku Dersleri*, (3. Bası, Onikilevha 2021)

Engin M, '6356 Sayılı Yasa'da Toplu İş Sözleşmesi Yetkisi' (2013) (4) Çalışma ve Toplum 143-163.

Gören Z, *Anayasa Hukuku* (5. Bası, Yetkin 2020)

Gözler K, *İnsan Hakları Hukuku* (2. Bası, Ekin 2018)

Hameed, S. M. A, 'A Theory of Collective Bargaining' (1970) 25(3) Relations Industrielles / Industrial Relations 531-551

Ilgın B, *Anayasa Yargısı Bireysel Başvuru Yolunda Kişilik Haklarının Korunması* Ankara: (Yetkin 2022)

İnceoğlu S, 'Hak ve Özgürlükleri Sınırlama ve Güvence Rejimi', İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa (Beta 2013) 23-52

Mülayim B O, 'Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği' (2018) 13(147) Terazi Hukuk Dergisi 24-39.

O' Connell L, 'Collective Bargaining Systems in Six Latin American Countries: Degrees of Autonomy and Decentralization (Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Peru, and Uruguay)', Working Paper, No. 399, Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, (1999)

Özbudun E, *Türk Anayasa Hukuku* (19. Bası, Yetkin 2019).

Özveri M, *Ekonomik Kriz Koşullarında Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği "Uyarlama Sorunu"* (Türk Harp İş Sendikası 1999).

Sağlam F, *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü* (Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi 1982).

Saraçoğlu F, *Anayasa Mahkemesinin Vergiye İlişkin Kararlarında Kamu Yararı* (Seçkin 2014)

Subaşı İ, '6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na Göre Toplu İş Sözleşmesi' (2014) 20(1) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Prof. Dr. Ali Rıza Okur'a Armağan 595-653.

Sur M, *İş Hukuku Toplu İlişkiler* (Turhan 2020)

Sur M, *Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği ve Teşmil* (D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi 1991)

Şirin T, 'Türk Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarının Değerlendirilmesi', Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru, Türkiye Uygulamasının Almanya ve Strazburg Ekseninde Karşılaştırılması Toplantısı, (Onikilevha 2017).

Tuncay C ve Şebnem Kılıç 'Kamu Otoritesinin Toplu Pazarlık Sürecine Müdahalesi' (2016) 74(1) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 1065-1113.

Ulucan D, 'Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği ve Hukuki Niteliği' (İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası 1981).

Ulucan D, 'Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği ve Yetki Sorunu' (2014) 20(1) Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Prof. Dr. Ali Rıza Okur'a Armağan 581-593.

Yüksel M, 'Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke Midir?' (2017), 7(1) Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1-74.

**Mevzuat**

Anayasa Mahkemesi 2017/117, 12.07.2017.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 6615/03, 27.03.2007

Mesleki Yeterlilik Kurumu Teşkilat Kanunu, R.G. 21.09.2006/26312.

Sayıştay 299, 29.11.2016

Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, Kanun Numarası: 6356, Kabul tarihi: 18.10.2012, RG: 7.11.2012/28460.

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G. 15.7.2018/30479.

375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, R.G. 30.6.1989/20211

6495 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 12.07.2013/28726