



**MESLEKİ YETERLİLİK KURUMU PERSONELİNİN ÜCRETİNE İLİŞKİN TOPLU
SÖZLEŞME HAKKI BÜTÇE DİSİPLİNİNİ SAĞLAMA AMACIYLA
SINIRLANDIRILABİLİR Mİ?****CAN THE RIGHT TO COLLECTIVE BARGAINING ON THE WAGE OF THE STAFF OF THE
VOCATIONAL QUALIFICATIONS AUTHORITY BE LIMITED IN ORDER TO ENSURE
BUDGETARY DISCIPLINE?**Yunus Anıl AY*  **Makale Bilgi**Gönderi: 22/09/2024
Kabul : 07/12/2024**Anahtar Kelimeler**Mesleki Yeterlilik Kurumu,
Personel,
Tavan Ücret,
Bütçe Disiplini.**Article Info**Received: 22/09/2024
Accepted: 07/12/2024**Keywords**Vocational Qualifications
Authority,
Personnel,
Wage Ceiling,
Budget Discipline.**Özet**10.21492/inuhfd.1554250 

Çalışmada öncelikle Mesleki Yeterlilik Kurumu personelinin tabi olduğu mevzuat dikkate alınarak hukuki niteliği, mali hakları ve toplu iş sözleşmesi hakkı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Dağınık ve sürekli değişikliğe uğrayarak karmaşık bir hale gelen Kurum mevzuatına rağmen ilgili personelin iş mevzuatına tabi çalışan olduğu, mali haklarının özel düzenlemelere ilaveten iş hukukuna göre belirlenebileceği ve dolayısıyla Anayasa’da güvence altına alınan toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip olduğuna kanaat getirilmiştir. Ardından, Kurum personeli için öngörülen tavan ücret düzenlemesi, özellikle Sayıştay uygulaması ve Mahkemenin tavan ücreti aşan ödemeler hakkında verdiği kamu zararına ilişkin kararlarına değinilmiş; Anayasa Mahkemesi’nde somut norm denetimine konu olan tavan ücret düzenlemesinin Anayasaya aykırılığına ilişkin Yüksek Mahkemece verilen ret kararı irdelenmiştir. Yine konuyla yakından ilgili olduğu için Yargıtay’ın ilave tediye ücretine ilişkin verdiği kararlarına da kısmen değinilmiştir. Özellikle Anayasa Mahkemesi’nin bütçe disiplini ve kamu yararı gerekçeleri dikkate alınarak tavan ücret sınırlamasının hukuka uygunluğu tartışılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda tavan ücret sınırlamasının yargı kararlarına rağmen hukuk devleti ve sosyal devlet ilkeleri karşısında kamu işçisinin toplu sözleşme ile ücretini belirleme hakkına ilişkin sorunlu bir sınırlama oluşturduğuna kanaat getirilmiştir.

Abstract

In the study, first of all, the legal qualifications, financial rights and collective bargaining rights of the Vocational Qualifications Authority personnel are tried to be revealed by taking into account the legislation to which they are subject. It is concluded that the relevant personnel are employees subject to the labor legislation, their financial rights can be determined according to the labor law as well as special regulations, and therefore they have the right to make collective bargaining agreements guaranteed by the Constitution despite the complex and constantly changing legislation of the Agency. Subsequently, the ceiling wage regulation foreseen for the personnel of the Agency, especially the practice of the Court of Accounts regarding the payments in excess of the ceiling wage and the decisions of the Court of Accounts regarding public loss are mentioned; the rejection decision of the Supreme Court regarding the unconstitutionality of the ceiling wage regulation subjected to concrete norm review by the Constitutional Court is analyzed. The decisions of the Court of Cassation on additional payment are also partially mentioned since they are closely related to the subject. In particular, the Constitutional Court's justifications of budget discipline and public interest are taken into consideration to discuss the constitutionality of the salary ceiling. In this context, it is concluded that the salary cap practice constitutes a problematic constraint on the execution of public services.

 Bu eser [Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) ile lisanslanmıştır.

* Dr. Öğr. Üyesi, Çağ Üniversitesi, Meslek Yüksekokulu, Mahkeme ve Büro Hizmetleri Dalı.

Atıf Şekli | Cite As: AY, Yunus Anıl “Mesleki Yeterlilik Kurumu Personelinin Ücretine İlişkin Toplu Sözleşme Hakkı Bütçe Disiplinini Sağlama Amacıyla Sınırlandırılabilir Mi?”, İnÜHFD, 15(2), 2024, s.372-385.**İntihal | Plagiarism:** Bu çalışma intihal programında kontrol edilmiş ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been controlled via plagiarism software and reviewed by at least two blind referees.

EXTENDED SUMMARY

Introduction and Research Purpose: The payments to the personnel of the Vocational Qualifications Authority, which are stipulated in the collective bargaining agreement but exceed the ceiling wage, were subjected to a concrete norm review by the Constitutional Court through an appeal by the 3rd Chamber of the Court of Accounts due to the regulation in the additional article 11/1-c of the Decree Law No. 375. The Supreme Court ruled that the application was not unconstitutional as the regulation was in the public interest and had the function of ensuring budget discipline and rejected the application. With this decision, the Supreme Court has clearly created a situation in which the right to collective bargaining of public employees can be restricted. The aim of this study is to examine and reveal the drawbacks of the relevant regulation in terms of the principles of social state and rule of law - especially in terms of the preference of budget discipline over worker gains - based on the decision of the Constitutional Court.

Literature Review: Directly related to the subject is the study titled "May the Constitutional Court Limit Collective Labor Agreement Autonomy?" by BAYCIK/CAM in *Istanbul Law Journal* 80 (2) in 2022. The authors evaluated the autonomy of collective bargaining agreements based on the rejection decision of the Constitutional Court on the unconstitutionality of the regulation limiting the right to determine the wages of public employees working at the Vocational Qualifications Authority through collective bargaining agreements with a ceiling wage regulation. It is also seen that the Constitutional Court's 1976 annulment decision (AYM, 09.12.1976, E.1976/34, K.1976/52) is referred to in the labor law literature regarding the wage cap regulation and its application. In addition, there are also studies on the additional payment practice, which is closely related to the subject. In this study, an evaluation is made on the basis of the Constitutional Court's rejection decision (AYM, 12.7.2017, E.2017/27, K.2017/117), but in this evaluation, after the structure of the Vocational Qualifications Authority and the status of the personnel are put forward, it is examined whether the ceiling wage regulation introduced in order to ensure budget discipline, as in the Supreme Court's reasoning for rejection, is a proportionate limitation in terms of limiting the right of public employees to make collective labor agreements.

Methodology and Findings: The study examines the legal status, financial rights and the ability to make collective bargaining agreements in terms of labor law, taking into account the legislation to which the Vocational Qualifications Authority personnel are subject. Then, the decisions of the Court of Accounts regarding the payments made to the personnel of the Agency more than the ceiling wage and the rejection decision of the Constitutional Court regarding the unconstitutionality of the ceiling wage regulation, which also concerns the personnel of the Agency, regarding the concrete norm review were evaluated. The study can be considered as qualitative research since it includes evaluations on judicial decisions, and as a mixed-quality study since it also presents critical findings on the relevant legislation.

Conclusions, Limitations, and Recommendation: Currently, the legitimacy of limiting the ability of public sector workers to bargain collectively on wages has been challenged by the Constitutional Court. Unfortunately, the Supreme Court's decision on this issue is considered to have problems against both the rule of law and the principle of social state.

In terms of the rule of law, it has been concluded that the right of public employees to determine their wages through collective bargaining can be restricted on the basis of Articles 13 and 51/2 of the Constitution, although Article 53 of the Constitution does not foresee a reason for restriction. It is not clear in the Supreme Court's reasoning which of the reasons under Article 51/2 of the Constitution the legitimacy of the restriction is based on, and the issue is justified by establishing a relationship between public interest and budget discipline. Although there is no explicit limitation reason in the Constitution regarding the right to collective bargaining, it is not justified to limit the right to determine the wage through collective bargaining, which is an important gain for the worker, on the basis of abstract limitation reasons defined for trade unions by analogy.

In terms of the social state, it ignores the achievements of collective labor law and excludes workers' rights on the abstract and vague grounds of public interest and budget discipline. The guarantees provided to workers in the Constitution are regulated within the scope of social and economic rights and duties. One of the fundamental duties of the social state is to secure and protect the rights of the worker against the employer, mostly capital. In this context, there is no distinctive difference whether the worker works in the private or public sector. If the state is to employ personnel in the public sector, it must first respect the requirements of the provisions of the labor law - which it itself has established - and the capabilities and benefits provided to the worker. If it is foreseen that the cost of workers' wages in public employment may be a burden on the budget, it is thought that this problem should be overcome by choosing a different employment model subject to the public employment regime or by solving the structural problems in the public employment regime, not by limiting the worker's right to collective bargaining. In addition, the Vocational Qualifications Authority was established as a public legal entity, subject to the provisions of private law, with administrative and financial autonomy and a special budget. In the legislation of the institution, the revenues from its own activities are allocated to its expenses. It is exceptional for the Agency to receive financial support from the general budget. Therefore, the Agency has not been designed in a structure that may burden the treasury. As far as can be seen, the Agency has not had a deficit since its establishment except for four budget years.

In the end, despite the practices of the Constitutional Court, Court of Accounts and the Supreme Court, it has been concluded that limiting the collective bargaining right of public workers, which is provided within the scope of the requirements of the social state, on the grounds of ensuring budget discipline is not an appropriate regulation and practice.

I. GİRİŞ

Mesleki Yeterlilik Kurumu personeline toplu iş sözleşmesinde öngörülen fakat tavan ücreti aşan ödemeler, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ek m.11/1-c'deki düzenlemenin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Sayıştay 3. Dairesi tarafından itiraz yoluna başvurulmuş Anayasa Mahkemesi'nde somut norm denetimine konu edilmiştir. Yüksek Mahkeme, 2017 yılında verdiği kararında, düzenlemenin kamu yararı taşıdığı ve bütçe disiplini sağlama işlevi olduğu sebebiyle Anayasa'ya aykırı olmadığına kanaat getirerek başvurunun reddine karar vermiştir. Yüksek Mahkeme, Mesleki Yeterlilik Kurumu personelinin mali haklarında tavan ücret düzenlemesine ilişkin 2017 yılında verdiği kararıyla açık bir şekilde kamu işçisinin toplu iş sözleşmesi hakkının -bütçe disiplini sağlama gerekçesiyle- sınırlandırılabilmesinin önünü açmıştır.

Çalışmanın amacı, Anayasa Mahkemesi'nin kararı esas alınarak ilgili düzenlemenin, sosyal devlet ve hukuk devleti ilkeleri yönünden taşıdığı sakıncaların -özellikle bütçe disiplini sağlama amacının işçi kazanımlarına tercihi yönünden- irdelenerek ortaya konulmasıdır. Ayrıca 2023 yılında, Yüksek Mahkeme'nin 375 sayılı KHK ek m.28 hükmünü iptal etmesi dolayısıyla konunun yeniden gündeme geldiği söylenebilir.

Çalışmada, Anayasa Mahkemesi ve Sayıştayın kararları ile Yargıtay'ın konuyla ilgili olabilecek değerlendirmeleri ve ayrıca Türk toplu iş hukuku yazınında toplu iş sözleşmesi özerkliğine ilişkin öne çıkan görüşler dikkate alınarak bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır.

II. MESLEKİ YETERLİLİK KURUMU PERSONELİNİN HUKUKİ STATÜSÜ, MALİ HAKLARI VE TOPLU SÖZLEŞME HAKKI

A. Personelinin Hukuki Statüsü

Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK); mevcut işgücünün niteliğini ortaya koymak, işçi ve işveren arasındaki işin niteliğine dair sınıflandırma farklılıklarını ortadan kaldırmak, mesleki ve teknik işlere belli başlı standartlar getirerek işgücünü bu standartları karşılayacak şekilde geliştirmek, nihayetinde de bunu objektif bir şekilde ölçme ve değerlendirme ile belgelendirerek mesleki yeterliliğin ulusal ve uluslararası tanınırlığını sağlamak amacıyla¹ 2006 yılında 5544 sayılı Kanun² ile kurulmuştur.

Kurumun fonksiyonu, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne³ (CBK) göre ulusal meslek standartlarını oluşturarak temel yeterlilikleri taşıyan ve karşılayan meslekî kuruluşları belirlemektir (m.237, 240). Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak teşkil edilmiş ve fakat -Kararnamede öngörülen hususlar dışında- özel hukuk hükümlerine tabi tutulmuştur (4 s. CBK m.239/1).

5544 sayılı Kanun (mülga) m.24/1'in, "Kurum hizmetleri iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman yardımcısı, uzman ve diğer personel eliyle yürütülür." şeklindeki düzenlemesine göre Kurum personelinin statüsü işçi olarak belirlenmişti. Hâlihazırda ise Mesleki Yeterlilik Kurumu personeli, 4 s. CBK m.256/1'in

"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."

şeklindeki düzenlemesinde yer almaktadır. Ayrıca Kurumun personel statüsüyle ilgili diğer mevzuatına bakıldığında, Meslekî Yeterlilik Uzmanlığı Yönetmeliği⁴ (MYUY) ve Meslekî Yeterlilik Kurumu Personel Yönetmeliği⁵ (MYKPY) olmak üzere iki yönetmeliğin olduğu görülmektedir. Gerek CBK gerekse de ilgili yönetmelikler dikkate alındığında, Kurumda çalışan personelin ikili bir ayırmda değerlendirilmesi gerekir. Kurumda çalışan uzman ve uzman yardımcısı niteliğinde personelin statüsü hâlihazırda Kurumun teşkilatını ve fonksiyonunu düzenleyen 4 sayılı CBK m.256/1'e göre uzman ve uzman yardımcısı istihdamında 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁶ (KHK) ek m.23'e atıf yapmaktadır. Ancak anılan hükmün birinci fıkrasının

"14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir."

şeklindeki düzenlemesine bakıldığında da belirlemenin CBK ile idari hizmet sözleşmesi veya iş sözleşmesi şeklinde yapılabileceği öngörülmektedir. Anılan CBK, sözleşmenin niteliği konusunda açık bir belirleme yapmadığından Kurumun ilgili Yönetmeliklerine bakmak gerekir.

Uzman ve uzman yardımcısının hukuki niteliği yönünden, MYUY m.11/2'nin,

"Sözlü sınava tabi tutulan adayların değerlendirilmesi 29/6/2009 tarihli ve 2009/15188 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında

¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi: "Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu Tasarısı ile Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu (1/1211), Genel Gerekeçe", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c129/tbmm22129127ss1193.pdf>, (Erişim: 10.08.2024).

² 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu (RG: 07.10.2006, 26312). 703 sayılı KHK (RG: 09.07.2018, 30473 mükerrer) m.78/1-a ile 5544 sayılı Kanun'un adı "Mesleki Yeterlilik Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiştir.

³ RG: 15.07.2018, 30479.

⁴ RG: 11.12.2007, 26727.

⁵ RG: 02.04.2008, 26835.

⁶ RG: 30.06.1989, 20211 (mükerrer).

Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yapılır.” şeklindeki düzenlemesi ve yine anılan Yönetmelik m.12’nin “Giriş sınav sonuçlarının açıklanması ve sonuçlara itiraz Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yapılır.” şeklindeki düzenlemesi birlikte dikkate alınmalıdır. Yine MYUY m.30/A’nın “Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 2/4/2008 tarihli ve 26835 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mesleki Yeterlilik Kurumu Personel Yönetmeliği hükümleri uygulanır.” şeklindeki düzenlemesinin gereği olarak hüküm bulunmayan hallerde MYKPY’ye bakılması gerektiği anlaşılmaktadır. MYKPY ise genel olarak personele iş hukuku mevzuatının uygulanmasını geçerli kabul eden bir şekilde düzenlenmiştir. MYUY genel olarak uzman ve uzman yardımcısı personelin işe alınmasını, sınava ilişkin koşulları, uzmanlığa geçişi, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemiş ve mali haklar konusunda açık bir düzenleme yapmamıştır. Bundan dolayı uzman ve uzman yardımcısı niteliğindeki personelin ücrete ilişkin hakları konusunda MYKPY’ye başvurmak gerekir. MYKPY’de personelin ekonomik, sosyal ve mali hakları m.19 ilâ 24 arasında ve yoğun bir şekilde iş hukuku mevzuatı esas alınarak düzenlenmiştir. Nihayetinde ise MYKPY m.30’un

“Personelin hizmet şartlarına, ödev, hak, yükümlülük ve sorumluluklarına, disiplin ve çalışma şartlarına, sosyal hakları ile diğer özlük işlerine dair Kanun ve Kararnamede yer verilmeyen ve bu Yönetmelikte düzenlenmeyen hususlarda uygulanacak hükümleri tespit ve tatbik etmeye 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri ve ilgili mevzuat çerçevesinde Yönetim Kurulu yetkilidir.”

şeklindeki düzenlemesi dikkate alındığında aradaki ilişkinin iş sözleşmesi olarak kabul edileceği ve ücretin de iş hukukundan kaynaklanan ve işçiye tanınan haklarla birlikte yorumlanabileceği anlaşılmaktadır⁷.

Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki diğer personel de 375 sayılı KHK ek m.28’e göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilmektedir (4 s. CBK m.256/1). Yine MYKPY m.15 de açıkça personel ile imzalanan iş akdinden bahsettiğinden diğer personel ile MYK arasında kurulan ilişkinin iş hukuku ilişkisi olduğu söylenebilir.

375 sayılı KHK ek m.31’in,

“Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde; vekâlet veya istisna sözleşmesi ile yabancı danışman ve uzmanlar, istisna sözleşmesi ile de yerli danışman ve uzmanlar çalıştırılabilir.”

şeklindeki düzenlemesine dayanak 39 sayılı CBK⁸ m.3 ile 2019 yılında 4 sayılı CBK m.256/4 “Belli bir uzmanlık gerektiren nitelikteki iş ve hizmetler ... 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 31 inci maddesine göre ... istisna sözleşmesi çerçevesinde gördürülebilir.” şeklinde ihdas edilmiş; fakat bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından konunun 375 sayılı KHK ek m.31 ile düzenlenmesi dolayısıyla ve Anayasa⁹ (AY) m.104/17’ye göre bir kanunca düzenlenen konunun CBK ile düzenlenemeyeceği gerekçesiyle Anayasa’ya aykırı görülerek iptal edilmiştir¹⁰. Böylece 4 sayılı CBK m.256/4 iptal edilmiş olsa bile geçici mahiyetteki işlerin istisna sözleşmesiyle gördürülebileceğine dair Yönetmeliğin dayanaklarından biri 375 sayılı KHK ek m.31/1 olduğundan, anılan Yönetmelik uygulanabilir durumdadır. Ancak istisna sözleşmesiyle yapılan istihdam şeklinin Kurumun personel rejimine dâhil edilmesinin pek isabetli olmayacağı düşünülmektedir. Çünkü bu mahiyetteki çalışma geçicidir. Ayrıca istisna sözleşmesi, 6098 sayılı Kanun’un¹¹ ilgili hükümleri dikkate alındığında -yüklenicinin edimini ifa ederken iş sahibinin haklı menfaatlerini gözetmesi ve sadakat ve özenle hareket etmesini gerektirmekteyse de- bu sözleşme tipinde doğrudan işverenin emir ve talimatına bağlı olma yükümlülüğü bulunmamaktadır.

B. Personelin Mali Hakları ve Ücretinde Tavan Sınırı

Öncelikle belirtmek gerekir ki Kurum personeli işçi olduğuna göre mali hakları da ücret kapsamında ele alınmalıdır. AY m.55/1, açık bir şekilde ücreti emeğin karşılığı olarak düzenlemiştir. 4857 sayılı Kanun¹² m.32/1’e göre de ücret, işçiye yaptığı işin karşılığı olarak işveren veya üçüncü kişi tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır. 5544 sayılı Kanun mülga m.25, mali hakları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel müdürüne yapılan ödemeler esas alınarak belirlemektedir. 4 sayılı CBK m.257 de bu mülga hükme koştur şekilde düzenlenmişti. Ancak Anayasa Mahkemesi, mali haklarla ilgili bu hükmün kişilerin mülkiyet hakkına ilişkin bir düzenleme olduğu ve böyle bir düzenlemenin de -AY m.104/17 dikkate alındığında- bir kanunla yapılabileceği gerekçesiyle hükmü iptal etmiştir¹³.

⁷ Kurumun meslekî yeterliliği belirlemesine ilişkin faaliyeti kamu hizmeti olarak değerlendirilirse ve meslekî yeterlilik uzmanlarının temel görev alanlarının bu faaliyete özgülendiği dikkate alınırsa yapılan işin kamu hizmetinin yürütülmesi olarak nitelenebileceği ve bundan dolayı meslekî yeterlilik uzman ve uzman yardımcılarının sözleşmelerinin idari hizmet sözleşmesi olarak belirlenmesinin daha isabetli olacağı düşünülmektedir.

⁸ 39 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 19.06.2019, 30806).

⁹ RG: 09.11.1982, 17863 (mükerrer).

¹⁰ “...Dava konusu CBK kuralının yukarıda belirtilen düzenlemeleri olmasa bile MYK’da 375 sayılı KHK’nın ek 31. maddesine göre çalıştırılacak personelin istihdamıyla ilgili bu hususlarda 375 sayılı KHK’nın ek 31. maddesi hükümlerinin uygulanabileceği açıktır. Bu itibarla kanunun açıkça düzenlediği, hüküm ifade ettiği bir konuya ilişkin düzenleme getirdiği anlaşılan kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır...” AYM, 22.03.2023, E.2019/90, K.2023/51. www.anayasa.gov.tr (Erişim: 10.08.2024).

¹¹ RG: 04.02.2011, 27836.

¹² RG: 10.06.2003, 25134.

¹³ “...166 Dava konusu kural uyarınca yapılacak ödemeler söz konusu kişilere ekonomik menfaat temin etmeyi içerdiğinden ‘mülkiyet hakkı’ kapsamındadır. Bu nedenle kural, Anayasa’nın İkinci Kısım İkinci Bölümü’nde yer alan mülkiyet hakkına ilişkin

Personelin ücreti ve işin düzenlenmesine yönelik konularda 4857 sayılı Kanun hükümleri uygulanır. MYKPY'nin ekonomik, mali ve sosyal haklar başlıklı m.18¹⁴ ilâ m.24 hükümlerini düzenleyen dördüncü bölümünde de ağırlıklı olarak 4857 sayılı Kanun'a atıf yapılmıştır. Buna ek olaraksa yolluklar, doğum ve ölüm yardımı ve yemek yardımı ayrıca düzenlenmiştir. Nihayetinde MYKPY m.30'a göre Yönetmelikte öngörülmeleyen bir konuda -4857 sayılı Kanun hükümlerine ve ilgili mevzuata uygun olacak şekilde-uygulamanın Kurum Yönetim Kurulu tarafından tayin edileceği öngörülmektedir.

Personelin mali haklarının ücret kapsamında değerlendirilebileceğini ifade ettikten sonra bu hakkın memurun maaşından farklılığına da işaret etmek gerekir. Çünkü memurun maaşı, onun çalışmasının karşılığından ziyade, tabi olduğu kadroya dayalı olarak ödenmektedir (657 s. K. m.147). Gerçekten de memuriyette maaşlar kişilere göre değil, görevlere göre tespit edilmektedir¹⁵. Bundan dolayı memur maaşı ile işçi ücreti arasında nitelik yönünden önemli bir fark bulunur. Bu farklılığa rağmen ikisi arasında tavan ücret düzenlemesi üzerinden ilişki kurulmaktadır. Kamu görevlileri arasında mali haklar yönünden denklik sağlanmaya çalışılmaktaysa¹⁶ da kamuda çalıştırılan işçilerin de bu denklige dâhil edilmeye çalışılması çok anlamlandırılabilen bir durum değildir. Çünkü bu personel grubu kamu görevlisi kapsamında değerlendirilmemektedir.

Bu tavan ücret sınırlaması uzman ve uzman yardımcılarını yönünden 375 sayılı KHK ek m.28/2'nin atfıyla ek m.11/1-c'de öngörülmektedir. Ek m.11/1-c'nin

“Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreterliği, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanlığı, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Türk Standardları Enstitüsü Başkanlığı, kalkınma ajansları ve Mesleki Yeterlilik 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 aynı ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; genel müdür ve genel sekreterler için bakanlık genel müdürü, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcısı 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 tutarını geçemez.”

şeklindeki düzenlemesine bakıldığında, uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ne adla olursa olsun aynı ve nakdî yapılan ödemelerin toplam tutarı, Başbakanlık uzmanlarının mali ve sosyal hak ve yardımları kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemeyeceği öngörülmektedir. Belirtmek gerekir ki 703 sayılı KHK¹⁷ m.218 ile 3056 sayılı Kanun¹⁸ ilga edilmiş ve Başbakanlık merkez teşkilatı kaldırılmıştır. Anılan hükme göre mevzuatta Başbakanlığa yapılan atıflar Cumhurbaşkanlığına veya görev ve faaliyet alanlarına göre ilgili bakanlıklara ve kuruluşlara yapılmış sayılır.

Başbakanlık merkez teşkilatı kaldırılınca, bu teşkilatın uzman ve uzman yardımcılarını kadrolarında görev yapanlar, 703 sayılı KHK m.221/3'e göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile bakanlıkların merkez teşkilatında bulunan uygun bir uzman ve uzman yardımcılığı kadro ve pozisyonuna atanacakları düzenlenmiştir. Bu suretle bu pozisyonlara ilişkin mali hakların farklılaştığı durumda, 375 sayılı KHK ek m.11/1-c'de MYK uzman ve uzman yardımcılarının mali haklarının tavan sınırının tespitinde hangi uzman pozisyonunun esas alınacağı belirsizleşebilir. Ancak nihayetinde bu uzman personel pozisyonlarına yapılan ödemelerden hangisinin esas alınacağı hususunun Kurum Yönetim Kurulu kararıyla belirlendiğini de belirtmek gerekir.

Ücrette tavan sınır sadece uzman ve uzman yardımcısı niteliğindeki personel için değil, Kurumda çalışan diğer personel yönünden de geçerlidir. 375 sayılı KHK ek m.28/2'nin yollamasıyla ek m.11/1-Ç'nin

“(b) ve (c) bentlerinde yer alan idarelerde istihdam edilen personelden anılan bentlerde emsali belirlenmemiş olan personele, 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 aynı ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarı, Cumhurbaşkanınca belirlenecek emsali Devlet memuruna ilgili mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez. Emsal alınacak memur unvanlarının tespitinde, kadro veya pozisyon unvanları ile ifa ettikleri görevler itibarıyla 657 sayılı Kanuna göre girebilecekleri sınıflardaki aynı veya benzer görevlerin aynı veya benzer kadro, unvan veya derecesi dikkate alınır.”

bir düzenleme içerdiğinden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca CBK ile düzenlenemeyecek yasak alan içinde kalmaktadır...” AYM, 09.11.2022, E.2018/123, K.2022/138. www.lexpera.com.tr (Erişim: 10.08.2024).

¹⁴ MYKPY mülga m.18, ücreti düzenlemekte ücret artış dönemlerini devlet memurları için artış yapılan dönemlerin esas alınacağını belirtmekteydi. Her yılın altı aylık dönemlerinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel müdürlerine yapılan ödemelerin aylık ortalamasının net tutarını aşmayacak şekilde Yönetim Kurulu kararı ve Genel Kurul onayıyla yapılacağını öngörmekteydi.

¹⁵ GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel: İdare Hukuku Dersleri (İdare), 24.B., Ekin Yayınevi, Bursa 2022, s.594; GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku Cilt 2, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2019, s.769.

¹⁶ İlgisi yönünden GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut: İdare Hukuku C.I, Genel Esaslar, 11.B., Turhan Kitabevi, Ankara 2019, s.844.

¹⁷ RG: 09.07.2018, 30473.

¹⁸ RG: 19.10.1984, 18550.

şeklindeki düzenlemesine göre diğer personelin ücreti yönünden de Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen emsali devlet memuruna yapılması öngörülen aylık toplam net tutar tavan ücret olarak belirlenebilecektir.

C. Kurum Personelinin Ücretini Toplu İş Sözleşmesiyle Belirleme Hakkı

Türkiye Cumhuriyeti devleti sosyal bir hukuk devletidir (AY m.2). Anayasa'da sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler kısmında işçiyi koruyucu hükümler öngörülmektedir. Sosyal devlet ilkesi, devletin ekonomik ve sosyal hayata, zayıf olanın durumunu iyileştirmek, ona insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamak amacıyla müdahale etmesi anlamına gelir¹⁹. Devlet, bu müdahaleyi bir yandan aktif olarak sosyal kamu harcamalarıyla bir yandan da hukuki düzenlemelerde tanıdığı ve sağlamayı taahhüt ettiği güvencelerle yapmaktadır. Anayasa'da işçiler için öngörülen koruyucu hükümleri de bu bağlamda okumak gerekir²⁰. İşçinin örgütlenebilme ve toplu sözleşme yapma hakkı *de jure* öngörüldükten sonra buna *de facto* ekonomik hayatta yer alan unsurlar tarafından saygı gösterilmesi ve ayrıca yine bu hakkın etkili bir biçimde devlet organları tarafından korunması beklenir. Anayasa'da öngörülen sosyal ve ekonomik haklar içinde, m.51'deki sendika kurma hakkı, m.53'teki toplu iş sözleşmesi hakkı ve m.54'te düzenlenen grev hakkı, işçinin örgütlenme ve toplu pazarlık yapma hakkına ilişkin bir bütünün parçalarıdır²¹. Toplu sözleşme hakkı ise hem işçiler hem de kamu görevlileri için Anayasada öngörülen güvencelerdendir. AY m.53 hükmü, toplu sözleşmenin tarafları, içeriği, yürürlüğü vb. konuların kanunla düzenleneceğini belirtmiş; konu, işçiler yönünden 6356 sayılı Kanunla²², kamu görevlileri yönünden ise 4688 sayılı Kanunla²³ düzenlenmiştir.

Anayasa m.48/1'in sözleşme hürriyetini düzenledikten sonra toplu sözleşmeye ilişkin ayrı bir düzenleme olarak m.53'ü öngörmesi ve özellikle m.53/1'de toplu iş sözleşmesi bakımından işçiler ve işverenlere karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarına ve çalışma şartlarına ilişkin şartları -adeta kanun koyucu gibi- düzenleme serbestisini açıkça tanıması, işçi ve işveren arasındaki hukuki ilişki yönünden toplu iş sözleşmesinin normatif bir alan sağladığı şeklinde yorumlanmaktadır²⁴. Bu yönüyle toplu iş sözleşmesi, sözleşmenin taraflarını bağladığı gibi üçüncü kişileri ve devleti de bağlayacak objektif hukuki düzenlemeler ortaya koyma işlevine sahiptir²⁵. Böylece Anayasa, toplu iş sözleşmesi bakımından özerk bir alan ortaya koymuş olmaktadır²⁶. Anayasanın toplu iş sözleşmesine ilişkin böyle bir özerk alanı -özellikle ekonomik ve sosyal haklar içinde- tanımamasının temel sebebi ise işçiyi, işveren karşısında koruyarak, onun ekonomik yönden güçsüzlüğünü telafi etme imkânı vermektir. Böylece işçi, işveren ile karşılıklı oturduğu masada hem hukuki yönden hem de -gerçek anlamda- fiilen eşitler arası bir ilişkiye kavuşmuş olmaktadır²⁷. Ayrıca işçinin bu hakkını sendika eliyle kullanabilmesi (6356 s. K. 2/1-h), onun örgütlü faaliyet içinde hareket etmesini teşvik etmektedir. Diğer yandan bu özerk alan, taraflar yönünden devletin müdahalesine gerek kalmaksızın uzlaşmayla uyuşmazlığın çözülmesine ve çalışma barışının sağlanmasına hizmet etmektedir²⁸. Elbette toplu iş sözleşmesinin sağladığı özerk alan da birtakım sınırlamalara tabidir. Anayasa ilk elden bu sınırı, ekonomik ve sosyal durumlar ve çalışma şartlarına ilişkin olarak ortaya koymuştur²⁹. Diğer yandan Anayasal ilkeler, temel hak ve hürriyetler, ülkenin koşulları vb. de bu konuda bir sınırlama işlevi görebilir³⁰. Yine önemli bir sınırlama sebebi de kanunların emredici hükümleridir³¹.

Anayasa m.128/1'e göre kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Bu belirlemeye yakın bir şekilde kamuda personel istihdamı, 657 sayılı Kanun³² m.4'te memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel³³ ve işçiler olmak üzere dört türde belirlenmiştir. Anılan Kanun m.4/D ise açık bir biçimde 657 sayılı Kanun hükümlerinin işçilere uygulanmayacağını belirtmiştir. Yine kamuda çalışan işçi niteliğindeki personelin kamu görevlisi kapsamı içinde değerlendirilemeyeceği söylenebilir³⁴. Bu suretle kamu işçilerinin 4688 sayılı Kanun kapsamında da

¹⁹ İlgisi yönünden BULUT, Nihat: "Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı", DEU Hukuk Fakültesi Dergisi (Turhan Tüfan Yüce'ye Armağan), 2001, s.332-333.

²⁰ İlgisi yönünden TUNCAY, Can/SAVAŞ KUTSAL, Burcu: Toplu İş Hukuku, 6.B., Beta Yayıncılık, İstanbul 2017, s.178-179.

²¹ ŞAHLANAN, Fevzi: Toplu İş Hukuku, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul 2020, s.306.

²² RG: 18.10.2012, 2846.

²³ RG: 12.07.2001, 24460.

²⁴ SUR, Melde: İş Hukuku Toplu İlişkiler, 10.B., Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s.267-268; ÇELİK, Nuri/CANİKLİOĞLU, Nurşen/CANBOLAT, Talat/ÖZKARACA, Ercüment: İş Hukuku Dersleri, Beta, 36.B., İstanbul 2023, s.973-977; AKYİĞİT, Ercan: Toplu İş Hukuku, 4.B., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022, s.333-334; KILIÇOĞLU, Mustafa/TÜFEK, Ömer Faruk: Toplu İş Hukukundan Doğan Davalar ve Çözüm Yolları, 3.B., Platon Plus Yayıncılık, İstanbul 2023, s.330-335; CENTEL, Tankut: "Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğinin Hukuki Sınırları" SİCİL (17), 2010, s.212; KARABAĞ TÜREGÜN, Elif Tuba: "Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği" Fasikül Hukuk Dergisi 12(122), 2020, s.7 ve 14; MÜLAYİM, Baki Oğuz: "Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği" Terazi Hukuk Dergisi 13(146), 2018, s.37-38; ÖZVERİ, Murat: Ekonomik Kriz Koşullarında Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara 1999, s.21-26.

²⁵ ÖZVERİ, s.21-22.

²⁶ ÖZVERİ, s.22.

²⁷ MÜLAYİM, s.25.

²⁸ ÇELİK/CANİKLİOĞLU/CANBOLAT/ÖZKARACA, s.977; CENTEL, s.212.

²⁹ MÜLAYİM, s.37.

³⁰ AKYİĞİT, s.353; CENTEL, s.213-217.

³¹ AKYİĞİT, s.354; KARABAĞ TÜREGÜN, s.14.

³² RG: 23.07.1965, 12056.

³³ Geçici personel, 696 sayılı KHK (RG: 24.12.2017, 30280) m.17 ile ilga edilmiş; mülga, 7079 sayılı Kanun (RG: 8.3.2018, 30354 Mükerrer) m.17 ile aynen kabul edilmiştir.

³⁴ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.796; GÖZLER, İdare, s.666. Aksi yönde ÇINAR, Sinan: "Belediye İşçilerinin Hukuki Statüsüne Dair Sorunlar ve İstihdama Yansımaları", Memleket Siyaset Yönetim, 17(38), 2022, s.394-397. "...Danıştay Başkanlar Kurulu kararları ile Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararlarında kamu işçileri geniş anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirildiklerinden ve Danıştay Başkanlar Kurulunca benzer uyuşmazlıklarla ilgili olarak verilen görevli yargı yerinin belirlenmesi kararları ile de

değerlendirilmesi mümkün olmaz. Kaldı ki anılan Kanun m.2’de “...diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır...” şeklinde ifade edilerek kamu işçileri kapsam dışına çıkarılmıştır. Kurum personeli de kamu işçisi olarak değerlendirilebildiğine göre onun toplu iş sözleşmesi hakkı bakımından sözleşmenin karşısında yer alan işverenle ücretine ilişkin toplu pazarlık yapma hakkı olduğu söylenebilir. Devletin dahi -kamu kuruluşları yönünden- işveren konumunda yer aldığı durumlarda -kanuni düzenleme yoluyla- işçinin toplu sözleşme hakkına müdahale etmemesi beklenir³⁵. Ancak 375 sayılı KHK ek m.11/1-c ve ek m.28/2 hükümleriyle Kurum personelinin bu hakkına müdahalede bulunulduğu görülmektedir³⁶.

III. BÜTÇE DİSİPLİNİNİ SAĞLAMAK AMACIYLA TOPLU SÖZLEŞME HAKKININ TAVANIN ÜCRET DÜZENLEMESİYLE SINIRLANDIRILMASI

A. Yargının Tavan Ücret Düzenlemesine Yaklaşımı

1. Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı

MYK personeline toplu sözleşmeye dayanan ve tavan ücret sınırını aşan ödemelerin kamu zararı teşkil edip etmediğine dair Sayıştay 3. Dairesi tarafından yapılan yargılamada uyuşmazlığa konu 375 sayılı KHK ek m.11/1-(c) hükmünün Anayasaya aykırılığı ciddi görülerek itiraz yoluna başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, somut norm denetiminde, esasa ilişkin yaptığı değerlendirmede, işçinin ücretine ilişkin Anayasal güvenceye, onun sendika kurma hakkı bağlamında örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi ve toplu pazarlık haklarına değinmiştir. Ancak Yüksek Mahkeme, AY m.53’te toplu iş sözleşmesi hakkının sınırlandırılmasına ilişkin açık bir düzenleme olmamasına rağmen bu hakkı, sendika hakkının bir unsuru gibi görerek m.51/2’de yer alan sınırlama sebeplerinin m.53’e de uygulanabileceğine kanaat getirmiştir³⁷. Ayrıca Yüksek Mahkeme, sınırlamanın m.13’e aykırılık taşımaması gerektiğine işaret etmiş; bu yönden konuyu demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük ilkesi bakımından değerlendirmiştir. Tavan ücret sınırlaması ile kamusal kaynakların verimli kullanılarak bütçe disiplininin sağlanabileceğini, bunun da kamu yararı amacı taşıdığını belirterek sınırlamanın demokratik toplum gereklerine aykırılık taşımayacağını ifade etmiştir. Diğer yandan toplu sözleşme hakkının ücret dışında başka birtakım mali ve sosyal hakları kazanma veya grev hakkının kullanma kabiliyetlerinin devam ettiği gerekçesiyle sınırlamanın *ölçülülük ilkesine* de aykırılık taşımadığına kanaat getirmiştir. Ayrıca Yüksek Mahkeme, sınırlamanın aynı veya benzer kadrolarda görev yapanlar arasındaki ücret eşitsizliğini giderme fonksiyonu olduğunu ve çalışanların göreve başlamadan önce hak ve yükümlülüklerini bilerek görevi kabul ettiklerini belirtmiştir. Nihayetinde tüm bu gerekçelerle ve oy çokluğu³⁸ ile Anayasaya aykırılık itirazı reddedilmiştir³⁹.

Yüksek Mahkeme, tavan ücret sınırlamasıyla ilgili 1970 sayılı 1976 yılı Bütçe Kanunu’nda⁴⁰ yer verilen tavan ücret sınırlaması getiren m.12 hükmünü ise iptal etmişti⁴¹. Bu hükümde de kamu personelinin ücretlerinde azami miktar belirlendiği görülmektedir⁴². Ancak Anayasa Mahkemesi’nin, mezkûr düzenlemeyi toplu sözleşme hukuku yönünden incelemekten ziyade konuyu -özel kanun yapma yöntemi

uyuşmazlığın çözümünde kamu görevlileri mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıkları çözümlemekle görevli Dairemizin görevli olduğuna karar verildiğinden, belirtilen bu gelişmelerin zorunlu sonucu olarak işçi statüsündeki davacının nakil işleminden kaynaklanan uyuşmazlığın görüm ve çözüm görevinde Dairemizin görevli olduğuna...” Danıştay 5.D., 18.04.2013, E.2013/2290, K.2013/3220. www.lexpera.com.tr (Erişim: 04.05.2024).

³⁵ Türk toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi sisteminin başlangıcından -1963’ten itibaren- özerklik ve vesayet kısıkağı arasında kalmış olmasına dair değerlendirmelere ilişkin GÜZEL, Ali: “Toplu Pazarlık ve Toplu İş Sözleşmesi Sistemine Eleştirel Bir Yaklaşım” İstanbul Hukuk Mecmuası 74(Prof. Dr. Fevzi Şahlanan’a Armağan), 2016, s.889-890 ve 945.

³⁶ İlgisi yönünden CENTEL, s.217.

³⁷ Yüksek Mahkeme’nin AY m.51’deki sınırlandırma sebebiyle AY m.53’teki toplu sözleşme hakkının sınırlandırılabilmesine ilişkin başka kararları da bulunmaktadır: “...Anayasa’nın 53. maddesinin son fıkrasında, toplu sözleşme hakkının kapsamının, istisnalarının, toplu sözleşmeden yararlanacakların, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğünün kanunla düzenleneceği belirtilmekle birlikte bu hakkın sınırlama sebeplerine yer verilmemiştir. Ancak 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. Buna göre, toplu sözleşme hakkının, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerine dayanarak kanunla sınırlanması mümkündür...” AYM, 14.05.2015, E.2014/177, K.2015/49 aynı yönde AYM, 27.12.2023, E.2018/96, K.2023/222. www.anayasa.gov.tr (Erişim: 09.06.2024).

³⁸ Yüksek Mahkeme’nin kararında, Engin Yıldırım ve Rıdvan Güleç karşıoy görüşlerinde özet olarak, sınırlamanın AY m.13’te öngörülen ölçütlere aykırı olamayacağı, sınırlama ile gerçekleştirileceği düşünülen bütçe disiplini ve kamu yararına ilişkin külfetin tek başına MYK personeli üzerine yüklenemeyeceği, sınırlamanın toplu iş sözleşmesi ve grev hakkını doğrudan ortadan kaldırmaya bile demokratik toplum düzeni gerekleri açısından zorunlu veya son çare niteliğinde bir sınırlama olmadığı, yine tavan ücret sınırlamasında AY m.51’de öngörülen sınırlandırma sebeplerine dayanılabileceği kabul edilmekle birlikte bu sebeplerden herhangi birine dayanılmadığı, Devletin toplu sözleşme alanına tek taraflı müdahalede bulunmasının toplu sözleşme özerkliğinin ruhuna uymadığı, sonuç olarak düzenlemenin AY m.13, 53 ve 54 hükümlerine aykırı olduğu; Hasan Tahsin Gökcan karşıoy gerekçesinde özet olarak, düzenlemenin toplu iş sözleşmesi ve ücrette adalet haklarına aykırılık oluşturacak şekilde ölçsüz olduğu, Anayasada toplu iş sözleşmeleri için kabul edilen bir hukuk düzeni olduğu, ancak tavan ücret düzenlemesi ile bu düzenin işlevsiz bırakılarak Kurum personelinin haklarına ölçsüz ve gerekli olmayacak şekilde müdahale edildiği, sonuç olarak düzenlemenin AY m.55’e aykırı olduğu ifade edilmiştir. AYM, 12.07.2017, E.2017/27, K.2017/27.

³⁹ AYM, 12.07.2017, E.2017/27, K.2017/27. Kararın ayrıntılı bir incelemesi için BAYCIK, Gaye/CAM, Erdem: “Anayasa Mahkemesi Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğini Sınırlandırabilir mi?”, İstanbul Hukuk Mecmuası, 80(2), 2022, s.383-406.

⁴⁰ RG: 01.03.1976, 15515.

⁴¹ İlgisi yönünden ÇELİK/CANİKLİOĞLU/CANBOLAT/ÖZKARACA, s.977-978.

⁴² 1970 sayılı Bütçe Kanunu m.12 – Kamu personeli ücretlerinin üst sınırı: “Mali yıl içinde; genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, belediyeler, özel idareler, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (Sermayesinin yarısından fazlası yukarıda sayılan kuruluşlara ait olanlar dahil) özel ve toplu sözleşmelerle istihdam olunan personele ödenecek ücretler ile sağlanan nakdi ve aynı menfaatlerin yıllık tutarının on-ikide birinin gayri safi miktarı yirmibeşbin lirayı geçemez...”

içeren- bütçe kanunu ile düzenlenmesi yönünden incelediği görülmektedir. Yüksek Mahkemenin, böyle bir düzenlemenin bir bütçe kanunuyla ve bütçe kanunu yapma usulüyle yapılamayacağı gerekçesiyle hükmü iptal ettiği anlaşılmaktadır⁴³.

Konuyla yakın ilgisi sebebiyle Anayasa Mahkemesi'nin 375 sayılı KHK'daki maddelere ilişkin güncelliğini koruyan birtakım iptal kararları da bulunmaktadır ki bu noktada öne çıkan ilgili KHK hükmü ek m.28'dir. 2.7.2018 tarihinde 703 sayılı KHK m.178 ile ihdas edilen

“14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülenlere ait hizmetler iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Bunlara, mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün aynı ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 11 inci maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca belirlenir...”

şeklindeki düzenleme, Yüksek Mahkemece, Anayasa'da yapılan değişikliklere uyum sağlama amacı olmadığı ve AY mülga m.91 uyarınca verilen KHK çıkarma yetki amacı ve kapsamında değerlendirilemeyeceği gerekçesiyle iptal edilmiştir⁴⁴. 375 sayılı KHK ek m.28'in iptal edilmesinin, kamuda iş mevzuatına tabi çalışan personelin ücretinin belirlenmesinde tavan ücret uygulaması yönünden önemli bir etkisinin olabileceği düşünülmektedir. Bunun sebebi ek m.11/1-c'nin ortaya koyduğu tavan ücret sınırlamasının, hükümde sayılan kurumlarda; genel müdür, genel sekreter, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcısı ile uzman unvanlı personel dışında uygulanamayacak olmasıdır. Diğer bir deyişle 375 sayılı KHK ek m.28 iptal edildiğinden -bu konuda yeni bir düzenleme yapılmazsa iptal kararının yürürlük tarihinden sonra- ek m.11/1-c'de sayılan kurumlarda ve sayılan unvanlar dışında iş mevzuatına tabi çalışan personele tavan ücret sınırlaması kalkmış bulunduğu söylenebilir. MYK yönünden de bu durumun geçerli olduğu söylenebilir. Gerçekten de 4 sayılı CBK m.256/1'in “Kurum hizmetleri ... ile anılan Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen diğer personel eliyle yürütülür.” şeklindeki düzenlemesinde bahsi geçen iş mevzuatına tabi istihdam edilecek diğer personelin ek m.28 kapsamında değerlendirileceği sonucu da çıkmaktadır. Diğer yandan iş mevzuatı kapsamında çalışan diğer personel tarafından halihazırda tavan ücret ile ilgili iş mahkemesinde açılmış olan davalar ile örneğin uzman veya genel müdür niteliğinde personel tarafından açılan tavan ücretle ilgili davalarda -bu iptal hükmü dolayısıyla- farklı kararlar ortaya çıkabileceği ihtimalini belirtmek gerekir. Dolayısıyla -norm koyucu tarafından düzenleme yapılmazsa- aynı kurumda işçi statüsünde çalışan kişiler arasında tavan ücret uygulamasına ilişkin farklılıkların doğabileceği garip bir durumun ortaya çıkabileceği düşünülebilir.

2. Sayıştayın Yaklaşımı

Sayıştay yaptığı hesap yargılamalarında, Kurum personeli ücret ödemelerinde 375 sayılı KHK ek m.11/1-c'de öngörülen tavan sınırı dikkate almaktadır. Mahkeme birtakım kararlarında, Kurum personeline yapılan ödemelerde tavan sınırı aşan miktarın personele yapılan tüm ödemeler yönünden kamu zararı teşkil ettiğine karar vermektedir. Bu bağlamda Kurum personeline toplu iş sözleşmesi ile kararlaştırılan ve 6772 sayılı Kanun⁴⁵ kapsamında olan ilave tediyeinin ödenmesi hakkında tavan sınıra ilişkin hükmün yürürlüğe girdiği tarihten sonra çalışmaya başlayan personele yapılan ödemenin tavan sınırı aşması durumunda kamu zararının ortaya çıkacağına hükmetmektedir⁴⁶. Mahkemenin kararlarında sadece ilave tediye ödemeleri yönünden değil, personelin fazla çalışması kapsamında yapılan aylık ödemeler ile işsizlik ve sosyal sigorta primlerine ilişkin ödemelerde tavan sınırı aşan miktarların da kamu zararı teşkil edeceği yaklaşımı

⁴³ “...Demek oluyor ki, kanun konusu olacak hükümlerin bütçe kanununda yer almasına veya bir kanun hükmünün bütçe kanunu ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına veya bütçe kanununda bulunması gerekli bir hükme öteki kanunlarda yer verilmesine olanak bulunmadığından, bu kurallara uyulmadan çıkarılan yasa veya Bütçe Kanunu, Anayasa'nın 92., 93. ve 94. maddelerine aykırı olur. / 1976 yılı Bütçe Kanununun niteliği yukarıda açıklanan 12. maddesi, kanun ile düzenlenmesi gereken konulan ve değiştirilmesi gereken hükümleri bütçe kanunu ile düzenlemekte ve değiştirmekte olduğundan, Anayasa'nın 92., 93. ve 94. maddelerine aykırıdır, bu nedenle iptaline karar verilmelidir... 1976 yılı Bütçe Kanununun, niteliği yukarıda açıklanan 12. maddesinin 'bütçe ile ilgili hüküm' sayılmasına olanak bulunmadığından Anayasa'nın 126. maddesine aykırıdır, bu nedenle de iptaline karar verilmelidir...” AYM, 09.12.1976, E.1976/34, K.1976/52. www.anayasa.gov.tr (Erişim: 09.06.2024).

⁴⁴ “...Bu itibarla kural 7142 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasında belirtilen Anayasa'da yapılan değişikliklere uyum sağlamak amacı taşımadığından Anayasa'nın mülga 91. maddesi uyarınca verilen KHK çıkarma yetkisinin amaç ve kapsamı içinde değerlendirilmemektedir...” AYM, 07.12.2024, E.2018/117, K.2023/212. www.anayasa.gov.tr (Erişim: 09.06.2024). İptal kararının 04.06.2025 tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmektedir.

⁴⁵ RG: 11.07.1956, 9355.

⁴⁶ “...Bu maddede unvan itibarı ile sayılan personele yapılacak tüm ödemelerin azami tutarı, emsalleri üzerinden açıkça belirlenmiştir. Maddenin devam eden fıkralarında ise, unvanları sayılmayan personele yapılacak ödemelerde emsalın Bakanlar Kurulu Kararı ile belirleneceği hükmüne yer verilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, söz konusu sınırlamaya sadece ilk defa veya yeniden atanan kişilerin tabi olduğu; anılan KHK'nın yürürlüğe girdiği tarihte Kurum bünyesinde istihdam edilenleri kapsamadığıdır. Nitekim 666 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığına verilen yetkiye dayanılarak çıkarılan ve 01.01.2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 161 seri no'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin (E) bölümünde de bu hususa işaret edilmektedir. 666 sayılı KHK ile ... Kurumunun da dâhil olduğu yeni bir maaş sistemi getirilmişken; anılan KHK'nın yürürlük tarihinden sonra işe alınan personele, toplu iş sözleşmesi kapsamında ilave tediye ödemesi yapılması 6223 sayılı Kanunun amacına ve 666 sayılı KHK hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle kamu zararı oluşturan ilave tediye ödemeleri toplamı ... TL'nin; ...” Sayıştay 4.D., 17.02.2015, K.96, İ.140. www.sayistay.gov.tr (Erişim: 06.05.2024).

görülebilmektedir⁴⁷.

Sayıştayın güncel sayılabilecek kararlarında görülebildiği kadarıyla tavan ücret sınırlamasının uygulanmasında, Kurum personelinin niteliği ve 375 sayılı KHK ek m.11/1-c'nin yürürlük zamanı yönünden uzman niteliğinde olan veya olmayan personel ya da tavan ücret düzenlemesinin yürürlüğe girmesinden önce atanan veya yürürlük tarihinden sonra atanan personel yönünden bir fark bulunmamaktadır⁴⁸.

Sayıştayın, Kurum personeline yapılan ödemelerde tavan sınırı aşan kısmının kamu zararı olduğuna ilişkin kararlarında, sadece mali mevzuata ilişkin bir değerlendirme yapmamakta, bunun yanında mahkemenin kararlarındaki gerekçelerde, Kurum personelinin iş hukuku kapsamındaki haklarına da değinildiği görülmektedir. Ancak kararlara yansıyan olaylardan görülebildiği kadarıyla Kurum işçisinin toplu iş sözleşmesinde -uyuşmazlık durumunda Yüksek Hakem Kurulu kararında- yer alan ilave tediye ve ücrete ilişkin diğer hakları ayrı ayrı tanımlanmakla beraber tavan sınır da -ilgili düzenlemelere atfı yapılarak- tanımlanabilmektedir. Bu durumda da Sayıştay, toplu sözleşme ile ücretin kararlaştırılabileceğini ve fakat bunun yine sözleşmede atfı yapılan tavan sınırı aşamayacağını, bu durumun da işçinin toplu sözleşme hakkının ihlali anlamına gelmeyeceğini ifade etmektedir⁴⁹. Yine ilgili konuda Mahkeme, kamu zararı ortaya çıktığı yaklaşımını sergilerken sorumluları da ilgili fazla ödemeleri yapan kişiler olarak tespit etmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 2017'de somut norm denetimine konu olan tavan ücret düzenlemesine ilişkin verdiği ret kararından önceki tarihli bir Sayıştay Temyiz Kurulu kararında, ödemelerin sendika ve toplu sözleşme hakkı kapsamında yapıldığı gerekçesiyle kamu zararına ilişkin sorumluluğun olamayacağı görüşüyle bozma kararı vermiştir⁵⁰. Yine aynı yönde bir kararın, Anayasa Mahkemesi'nin ret kararının hemen sonrasında verildiği de görülebilmektedir⁵¹.

3. Yargıtayın Yaklaşımı

Yargıtayın konuyla ilgili verdiği kararların ilave tediye etrafında şekillendiği görülmektedir. Yüksek Mahkeme, bu konuda verdiği kararlarında 6772 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerini genel kanun hükmü olarak, 5544 sayılı Kanun'un ilgili mülga hükmünü de özel kanun hükmü olarak kabul ettiği, dolayısıyla ilave tediye ödenmesinde 5544 sayılı Kanun'da yer alan tavan ücret sınırının aşılmaması gerektiği yaklaşımını sergilediği görülmektedir⁵². Yüksek Mahkemenin değerlendirmesi, ilave tediye ücretin bir

⁴⁷ "...Dolayısıyla, mali ve sosyal hakların aylık tutarları için mevzuatta öngörülen üst sınırları aşacak şekilde ilave tediye ve fazla çalışma ücreti ödenmesi açıkça kamu zararı niteliğindedir. Diğer taraftan, gerçekleşen kamu zararı tutarı sadece net tutarlar arasındaki farkı değil söz konusu farktan kaynaklı olarak bütçeden yapılan toplam harcama tutarını diğer bir ifadeyle net ödeme farkından kaynaklı sosyal sigorta ve işsizlik sigortası primleri ile gelir ve damga vergisi tutarlarını da kapsamaktadır..." Sayıştay 3.D., 20.02.2018, K.311, İ.316. www.sayistay.gov.tr (Erişim: 06.05.2024).

⁴⁸ "...Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesi Kararında, 375 sayılı KHK kuralı esastan sadece uzman unvanlı meslek personeli açısından değerlendirilmişse de, MYK personeline ücret, mali ve sosyal haklar yönünden üst sınırların belirlenmiş olmasının, Devletin, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğüne bir aykırılık oluşturmadığı gibi ülkenin ekonomik ve mali kaynakları, kamu yararı ve hizmetin gerekleri dikkate alınarak aynı ve nakdi ödemelere ilişkin yeni bir düzenleme yapılmasının da Devletin, çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğüyle bağdaşmayan bir yönünün bulunmadığına karar verilmiştir. Mezkur kararın gerekçesi görüldüğü üzere, özü itibarıyla, tüm MYK personeli için geçerli olabilecek genel bir gerekçedir..." Sayıştay Temyiz Kurulu, 03.11.2021, Dn.44818, Tn.50372. www.sayistay.gov.tr (Erişim: 06.05.2024).

⁴⁹ "...Toplu İş Sözleşmesinin bu bağlamda incelenmesi sonucunda ise; 'Ücret Sistemi' başlıklı 24 üncü maddesinde; '... işçilere yapılacak her türlü mali ve sosyal hakların ödemesinde, 6495 sayılı Kanun'un 73. maddesi 2. fıkrası (c) ve (ç) bentleri hükümleri dikkate alınır.' denilmiş olmakla Yüksek Hakem Kurulu tarafından da mali ve sosyal hakların aylık tutarları için mevzuatla öngörülen üst sınıra vurgu yapıldığı ve söz konusu madde her ne kadar ilave tediyeye ilişkin Toplu İş Sözleşmesi maddesinden ayrı düzenlenmiş olsa da anılan sınırlayıcı hükümde sadece maaş ödemelerinden değil aylık bazda yapılan tüm mali ve sosyal haklara ilişkin ödemelerden bahsedilmek suretiyle ilave tediye ödemelerinin de bu sınıra tabi tutulmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. / Diğer taraftan, mevzuatın öngördüğü üst sınıra atfı yapılan Toplu İş Sözleşmesi hükmünün, 'İlave Tediye' başlıklı 25 inci maddede yer almadığı için anılan ödemelere uygulanamayacağı şeklinde dar bir yorum yapılması, 375 sayılı KHK'nın Anayasa Mahkemesi Kararı ile sabit emredici hükmü karşısında da mümkün bulunmamaktadır. Zira, toplu iş sözleşmesi hükmüyle emredici bir mevzuat hükmü arasında çelişki olduğunda mevzuat hükmünün her daim üstün kabul edilmesi gerekmektedir." Sayıştay 3.D., 20.02.2018, K.311, İ.316; "...2010/66 sayılı Karar ile de ilave tediye ücreti ilgili aya ilişkin ücret tavan limitleri korunmak kaydıyla ödeneceği, öngörülmesine rağmen yapılan ilave tediye ödemeleri ile söz konusu azami sınırın aşılması nedeniyle ... TL'ye verilen tazmin hükmünün 14.11.2018 tarih ve 45329 sayılı Temyiz Kurulu Kararının 9. Maddesi ile tasdikine karar verilmiştir...karar düzeltilmesine mahal olmadığına..." Sayıştay Temyiz Kurulu, 03.11.2021, D.44818, Tn.50372. www.sayistay.gov.tr (Erişim: 10.08.2024).

⁵⁰ "...İşçi statüsündeki kurum personeline ilgili mevzuat uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kar payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün aynı ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarının üst sınırı 666 sayılı KHK ile belirlenmiş olmakla birlikte; ... Sendikası ile ... arasında 01.07.2012-30.06.2014 döneminde kapsayan TİS müzakerelerinin anlaşmazlıkla sonuçlanması sendikanın grev kararı alması ancak grev kararı çıkmadığı için ...'in 6356 sayılı Kanunun 51'inci maddesi uyarınca uyumsuzluğu Yüksek Hakem Kuruluna intikal ettirmesi, / Yüksek Hakem Kurulunun 09.09.2013 gün E.2013/118 ve K: 2013/156 sayılı kararı ile TİS'i düzenlemesi ve buna bağlı olarak 6772 sayılı Kanun uyarınca personele ilave tediye ödenmesi; / Anayasanın 54'üncü, 6356 sayılı Kanunun 51'inci maddeleri çerçevesinde Yüksek Hakem Kurulu kararlarının kesin ve toplu iş sözleşmesi hükmünde olmasından dolayı 09.09.2013 gün E.2013/118 ve K: 2013/156 sayılı Yüksek Hakem Kurulu kararının yerine getirilmesi olarak nitelendirilecek ve ilgililere sorumluluk yüklenemeyecektir..." Sayıştay Temyiz Kurulu, 09.02.2016, Dn.40194, Tn.41453. www.sayistay.gov.tr (Erişim: 10.08.2024).

⁵¹ Sayıştay Temyiz Kurulu, 19.09.2018, D.43446, Tn.45036. www.sayistay.gov.tr (Erişim: 10.08.2024).

⁵² "...İlave tediye ödenmesi hususunda 6772 sayılı Kanun kapsamında bulunan tüm çalışanlarla ilgili genel bir Kanun olup, davalı Kurum Kanunu özel bir kanundur. Bu kapsamda Kurum Kanununda belirtilen ücrete ilişkin düzenlemelerde tüm haklar belirtilerek bir sınırlama getirdiği ve bu sınırlamanın ilave tediye ödemelerinde de dikkate alınması gerektiği sabittir. Davalı Kurum 2013 yılından sonra Yüksek Hakem Kurulu kararına dayanarak ilave tediye ödemelerini bir tavan sınırlandırmasına tabi tutmayarak ödemiş olup Yüksek Hakem Kurulu kararı incelendiğinde; ilave tediye alacağına ilişkin maddede önceki toplu iş sözleşmesindeki düzenlemenin aynısının belirtildiği, davalı Kurumun kuruluş Kanunu olan 5544 sayılı Kanun'un 2010-2012 yılları arası tartışıldığı

parçası olup olmadığı noktasında toplanmakta olup bu ödemelerin, işçinin ücret alacağı kapsamında olmakla birlikte tavan ücreti aşan miktarların toplu sözleşmeyle olsa dahi açık tavan ücreti düzenlemesi dikkate alınarak işçinin hak edişinin belirlenmesi gerektiği sonucuna vardığı anlaşılmaktadır.

B. Bütçe Disiplinini Sağlama Amacıyla Toplu Sözleşme Hakkı Sınırlanabilir mi?

Öncelikle AY m.13'ün "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir..." şeklindeki düzenlemesi dikkate alındığında, AY m.53'te yer alan toplu sözleşme hakkının AY m.51'de öngörülen sendika hakkında yer alan bir sınırlandırma sebebine dayanılarak sınırlandırılmasının sorunlu olduğu söylenebilir⁵³. Çünkü asıl olan hürriyettir; sınırlandırmaya ilişkin düzenlemeler istisnadır⁵⁴. Temel hak ve hürriyeti sınırlandıran bir düzenleme, tabi olduğu hükmü aşarak bir başka hükümde düzenlenen sınırlama sebepleri kıyasen uygulanırsa hürriyetler geniş istisnalar dar yorumlanır ilkesine aykırılık ortaya çıkar⁵⁵. Bir an için toplu sözleşme hakkı ile sendika hakkı arasındaki ilişki dolayısıyla aynı sınırlama sebebinin geçerliliği kabul edilebilseydi bile Anayasa Mahkemesi'nin gerekçesinde, öngörülen düzenlemedeki hangi sınırlama sebebine dayanılarak meşru bir sınırlandırmanın yapılmış olduğunu açıklayabilmesi beklenirdi. Belirtmek gerekir, aslında AY m.51/2'nin "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." şeklindeki düzenlemesinde yer alan sınırlama sebeplerine ilişkin kavramlardan suç işlenmesinin önlenmesi dışında kalanların çok da somut kavramlar olmadığı söylenebilir. Şüphesiz bu kavramların çağrıştırdıkları anlamlar itibarıyla temel hak ve hürriyetlerin sınırlarına ilişkin birtakım hukuki gerekliliklere işaret edilmektedir. Ancak sınırlamanın meşruluğu açıklanırken bu gerekliliklerin açık bir şekilde hangi sebep kapsamında kaldığının da belirtilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Anayasa Mahkemesi, konuya yaklaşımda, kanun hükmünün bütçe disipliniyi sağlama amacını ortaya koyarken bunu kamu yararı ile ilişkilendirmiştir. Oysaki kamu yararı sebebi, AY m.51/2'de sayılmamıştır. Anayasa Mahkemesi, bu sebebi hem üst bir kavram hem de hükümde sayılan diğer sebeplere ikame bir sebep gibi mi kullanmıştır⁵⁶? Yoksa Yüksek Mahkeme'nin bu yöndeki yaklaşımı, AY m.13'ün 4709 sayılı Kanun⁵⁷ m.2 ile değiştirilmeden önceki halinden kalma, kamu yararının genel sınırlandırma sebebi olma alışkanlığının bir ürünü müdür⁵⁸? Diğer yandan bir kanuni işlemin unsurlarından olan amaç unsuru yönünden, kamu yararı amacına bir göndermede mi bulunulmuştur⁵⁹? Yüksek Mahkeme'nin bu yöndeki yaklaşımı, kamu işçisi olan Kurum personelinin ücretlerine ilişkin bir üst sınırlama getirilmezse bu yöndeki maliyetin, bütçe üzerinde bir yük oluşturabileceği şeklinde anlaşılmaktadır. Her kanuni düzenlemenin kamu yararı amacını zaten taşıması gerektiğine şüphe yoktur⁶⁰. Yüksek Mahkeme, kanuni düzenlemenin kamu yararı amacı taşıdığına kanaat getirdikten sonra hangi sınırlama sebebine -örneğin kamu düzeni veya millî güvenlik sebepleri gibi- dayanılarak sınırlamanın yapıldığına ise değinmemiştir. Diğer bir deyişle Yüksek Mahkeme, AY m.51/2'de sayılan sınırlama sebeplerine dayanılarak kamu işçisi olan Kurum personelinin toplu iş sözleşmesi hakkının sınırlanabileceğini ifade etmesine rağmen bu sebeplerden açıkça hangisine dayanıldığını açıkça belirtmemiş; böyle bir tespitte bulunma gereği görmemiş gibidir. Oysaki Anayasa, bu kavramları birbirine ikame bir şekilde kullanmamaktadır⁶¹. Diğer bir deyişle Anayasa, AY m.51/2'de sınırlama sebepleri arasında kamu yararını açıkça saymamaktadır.

Kamu yararı amacına sahip bir düzenleme, sebep ve konu unsurları yönünden hukuka aykırılıklar taşıyabileceği gibi AY m.13'e de aykırılık taşıyabilir. Yüksek Mahkeme, AY m.13 yönünden konuyu değerlendirirken demokratik toplum düzeninin gerekleri, hakkın özüne dokunma yasağı olarak anlamlandırılmaktadır⁶². Yüksek Mahkeme, kamu işçisi olan Kurum personelinin tavan ücreti kadar olan miktarı belirlemede, toplu iş sözleşmesi hakkının devam ettiği gerekçesiyle hakkın özüne dokunulmadığını

görülmekte olup ilave tediye ödemesinin eksik ödendiği ileri sürülen 2009-2010 yıllarının nasıl değerlendirildiği eksiklik arz etmektedir. Bu sebeple ilave tediye ödemesinin eksik ödendiği ileri sürülen 2009-2010 yılları bakımından davalı Kurumun ücrete ilişkin taban ve tavan miktarları dikkate alınarak davacının ilave tediye alacağının belirlenmesi gereklidir..." Yargıtay 9.HD., 27.01.2021, E.2020/4779, K.2021/2518 aynı yönde Yargıtay 9.HD., 27.01.2021, E.2020/4780, K.2021/2519; Yargıtay 22. HD., 17.02.2020, E.2016/29516, K.2020/2615; Yargıtay 22.HD., 03.07.2019, E.2016/16514, K.2019/14922; Yargıtay 22.HD., 17.02.2016, E.2014/25040, K.2016/4285. www.lexpera.com.tr (Erişim: 09.06.2024).

⁵³ BAYCIK/CAM, s.394-395.

⁵⁴ GÖZLER, Kemal: "Yorum İlkeleri" in Ergül, Ozan (ed.), Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2013, s.51-57; YONGALIK, Aynur: "İstisnalar Dar Yorumlanır' Kuralı ve Değerlendirmesi", AÜHFD, 60(1), 2011, s.10.

⁵⁵ YONGALIK, s.10.

⁵⁶ Bu konuda AKILLIOĞLU, Tekin: "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 9(1-3), 1988, s.16-17.

⁵⁷ RG: 17.10.2001, 24556 (mükerrer).

⁵⁸ İlgisi yönünden TANÖR, Bülent/YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, 16.B., Beta Yayıncılık, İstanbul 2016, s.542-543.

⁵⁹ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.542-543.

⁶⁰ ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 17.B., Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s.394-395.

⁶¹ Örneğin AY m.35/2, mülkiyet ve miras hakkının ancak kamu yararı amacıyla sınırlanabileceğini belirtmektedir. Yine Anayasa'nın üçüncü bölümünde, Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlığı altındaki kamu yararı ayrı bir başlık altında düzenlenmiş; kıyılarından yararlanma (m.43/2), toprak mülkiyeti, tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması, kamulaştırma (m.46/1), devletleştirme ve özelleştirme (m.47/1) konularıyla ilişkisi kurulmuştur. Ancak m.51/2'de sendika hakkının sınırlandırılma sebepleri arasında kamu yararına yer verilmemiştir.

⁶² ÖZBUDUN, s.118.

belirtmektedir. Ancak burada da tavan ücret düzenlemesinin toplu iş sözleşmesinin sağladığı özerkliği ortadan kaldırdığı durumunu yeterince tartışmadığı düşünülmektedir. Oysaki toplu iş sözleşmesi, işveren ve işçi (sendikası) arasında işçinin ekonomik ve sosyal haklarına ilişkin belirlemeler yapabilme işlevi taşıyan ve kanun gibi hüküm ve sonuç doğuran bir niteliğe sahiptir⁶³. Tavan ücret düzenlemesi ise bu yöndeki serbesti alanını önemli ölçüde daraltarak bu alanda ortaya çıkabilecek hakları kullanılamaz hale getirmektedir⁶⁴.

Yüksek Mahkeme, düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığını bütçe disipliniyi sağlamanın kamu yararına uygun olduğu yönünden gerekçelendirmeye çalışmaktadır. Ancak kamu harcamalarının kısılması, çoğunlukla bütçe disiplini ile ilişkilendirilebilirse de bu durumun her zaman kamu yararını sağlaması mümkün olmayabilir. Örneğin sosyal harcamalardaki artışlar, bütçe disipliniyi bozma eğiliminde harcamalar olmasına rağmen bu nitelikteki harcamaların çoğunlukla kamu yararına aykırı olduklarını değerlendirmek zordur. Çünkü bunlar sosyal fayda sağlar. Yine bu harcamalar, sosyal devletin gerçekleştirmeyi üstlendiği birtakım sosyal politikaların ve bunların dayandığı hukuki düzenlemelerin bir gereği olarak da ortaya çıkar⁶⁵. Bu yönüyle tavan ücret sınırlamasının elverişli bir sınırlama olduğunu söylemek de kolay değildir⁶⁶. Çünkü Yüksek Mahkeme'nin yaklaşımına göre bütçe disiplini sağlanmak istenirken bütçenin sosyal fonksiyonunun göz ardı edilebileceği gibi bir sonuca da ulaşılabilir.

Yüksek Mahkeme, bütçe disiplini ve kamu harcamalarının verimliliğine göndermede bulunurken MYK'nın yapısını da yeterince dikkate almadığı düşünülmektedir. Gerek 5544 sayılı Kanun'un mülga hükümlerinde gerekse de 4 sayılı CBK'nin ilgili hükümlerinde MYK, özel hukuk hükümlerine tâbi, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve özel bütçeli bir kurum şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca gelir ve giderleri ile bütçesine ilişkin düzenlemeler öngörülmüştür. Özellikle Kurumun bütçesine ilişkin 5544 sayılı Kanun mülga m.28/1 ile 4 sayılı CBK m.260 bütçeyi öngörürken kurumun gelirlerinin giderlerini karşılaması esasını öngörmektedir. Dolayısıyla Kurum aslında kendi kendine yetebilen ve mevzuatında öngörüldüğü şekilde, gelirleriyle giderlerini karşılayabilen bir yapıda kurgulanmıştır. Kurumun gelirleri, giderlerini karşılamadığında finansman desteği yoluyla -genel bütçeden transfer suretiyle- aradaki açık karşılanır⁶⁷. Kurumun özel hukuk hükümlerine tabi kılınması ve personeli ile iş hukuku ilişkisi kurulması sebebiyle, faaliyetlerinde kamu hukukuna ilişkin bütçe tedbirlerinin katı bir şekilde işletilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Kurumun özel bütçeli olarak öngörüldüğü ve bundan dolayı 5018 sayılı Kanun'da⁶⁸ merkezi yönetim kapsamındaki idarelerden II sayılı cetvelde yer alması da onun özel hukuk alanındaki faaliyetlerinin kısıtlanması, diğer bir deyişle idari ve mali özerkliğinin doğrudan kısıtlanabileceği anlamına gelmez. Kurumun 5018 sayılı Kanun'da II sayılı cetvele dâhil edilmesi, bütçesinin hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve denetimi yönünden birtakım kontrol mekanizmalarına dâhil olması anlamına gelir. Özel bütçeli sayılan ve özel hukuk hükümlerine tabi tutulan bir idarenin, harcamalarına ve gelirlerine yönelik bu yönde ortaya çıkan sınırlamalarda, kamu yararı ve bütçe disiplininin sağlanması gerekliliğinin aranması anlaşılabilir bir kaygı ise de ortaya çıkan sınırlamanın öncelikle hukuki yönden uygunluğunun yeterince tartışılması beklenir. Diğer yandan sınırlamanın meşruluğunu sadece bütçe disiplini kaygısıyla ortaya koymanın, Yüksek Mahkeme tarafından yapılan denetimin hukukilik denetimi yerine yerindelik denetimi sınırlarına kaydığını düşündürmektedir⁶⁹. Böyle bir denetime girildiğinde ise kamu işçisi olan Kurum personeline uygulanan tavan ücret uygulaması olmasaydı, bütçe disiplininin bozulacağına yönelik somut verilerin ortaya konulması beklenirdi. Bu yönüyle tavan ücret düzenlemesinin gerçekten zorunlu bir sınırlandırma olduğunu söyleyebilmek de zordur⁷⁰.

Aslında Anayasa Mahkemesi, kanuni düzenlemeyi sadece temel amaç unsuru yönünden ele alıp düzenlemenin kamu yararına uygun olduğu gerekçesiyle hareket etmesi, onun hukukilik denetimini geri plana atıp soyut veya genel sınırlama sebeplerine dayanarak yaptığı denetimin yerindelik denetimine kaydığını işaret etmektedir⁷¹. Yüksek Mahkeme'nin ret kararlarında dahi hukukilik denetimi yapması beklenir. Ancak Mahkeme, yerindelik denetimi sınırları içine girdiğinde, bu durumun aksayan yapısal hukuki sorunların önemini azaltmasına sebep olduğu düşünülmektedir. Böyle olunca da norm koyucu organ tarafından asıl yapısal sorunun görmezden gelinmesinin önu açılmış olmaktadır. Buradaki yapısal sorun ise bütçe hukuku yönünden kamu personeli istihdam rejimi karmaşasıdır⁷². Gerçekten de kamudaki personel istihdamında memur, sözleşmeli personel ve işçi kadro ve pozisyonları arasındaki amaçsal ve işlevsel

⁶³ TUNCAY/SAVAŞ KUTSAL, s.192-193,214-215.

⁶⁴ Örneğin tavan ücret sınırlaması ayrıca kamu işçisinin fazla çalışmadan (4857 s. K. m.41) kaynaklanan ücretleri yönünden de bir sınırlandırma teşkil edebilir. İşçiye yapılacak olan fazla çalışma karşılığı olan ödemelerden tavan ücreti aşan miktarların ödenememesi söz konusu olabilir. Bu durum ise AY m.18/1'de öngörülen angarya yasağı yönünden bir sorun teşkil etmektedir.

⁶⁵ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.106.

⁶⁶ İlgisi yönünden BAYCIK/CAM, s.401.

⁶⁷ İlgisi yönünden MUTLUER, Kâmil/ÖNER, Erdoğan/KESİK, Ahmet: Bütçe Hukuku, 3.B., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2011, s.163.

⁶⁸ RG: 24.12.2003, 25326.

⁶⁹ Yerindelik denetimi hakkında TEZİÇ, Erdoğan: Anayasa Hukuku, 12.B., Beta Yayıncılık, İstanbul 2007, s.186; ÖZBUDUN, s.395; TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.541.

⁷⁰ BAYCIK/CAM, s.398.

⁷¹ İlgisi yönünden TEZİÇ, s.190-191; ÖZBUDUN, s.395.

⁷² Bu konuda GÜNEYİ, Ali: "Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme (2): Kamuda İstihdam Şekilleri ve Liyakat", Ankara HBV Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 25(3), 2023, s.1216-1217; ALP, Mustafa: "Belediye Şirketleri İşçilerinin 6772 sayılı Kanun'a Göre İlave Tediye Hakkı", SİCİL İş Hukuku Dergisi, (44), 2020, s.161-162.

farklılık belirginliğini yitirmiş gibidir. Örneğin MYK’da neden memur veya sözleşmeli personel kadrosuyla değil de işçi kadrosuyla personel istihdam edildiğini açıklayabilmek pek mümkün görünmemektedir. Örneğin norm koyucu, MYK uzmanı olarak görevlendirilecek personeli neden 657 sayılı Kanun’a tabi memur veya sözleşmeli personel olarak değil de işçi olarak istihdam edilmesi gerektiğini duymaktadır⁷³? AY m.128/1’e göre süreklilik arz eden ve memurlar veya diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi gereken hizmetlere ait pozisyonlarda neden memur veya kamu görevlisi değil de işçi niteliğinde personel çalıştırılmaktadır⁷⁴? Benzer şekilde, geçici işçi kadrolarında bir süre görev yapan personel daha sonradan hangi gerekçelerle sürekli kadrolara alınmaktadır⁷⁵? Bu sorular yeterli bir şekilde cevaplanmadığı sürece kamu personeli istihdam rejiminin bütçe yönünden uygunluğu zaten tartışmalı bir hale gelmektedir. Bu karmaşaya dayanılarak tadil edilen yeni düzenlemeler -ilk düşmenin yanlış iliklenmesi misali- bünyelerinde taşıdıkları çeşitli sorunlarla birlikte ortaya çıkmaktadırlar. Oysaki 5018 sayılı Kanun m.30/1’e göre Cumhurbaşkanı tarafından merkezî yönetim bütçesinin uygulanması bakımından tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve gidere ilişkin mevzuatla belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere yapılacaklar kapsamında, kamu istihdam politikasının belirlenmesi ve uygulanmasına yön verilmesi de bulunmaktadır. Dolayısıyla tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası için öncelikle kamu istihdam rejimi kapsamında yer alan istihdam şekilleri arasındaki farkın ihtiyaçlara uygun bir şekilde ve belli başlı standart ve ilkelere kavuşturularak belirginleştirilmesi, kurgulanması, düzenlenmesi ve uygulanması gerektiği düşünülmektedir⁷⁶.

Kurumda çalışan personel iş mevzuatına tabi kılınmıştır. Kurumun özel hukuka tabi şekilde faaliyet göstereceği öngörüldüğünden dolayı bu durum anlaşılabilmektedir. Ancak kamu görevlisi niteliğinde olmayan Kurum personelinin işçi olarak nitelendirildikten sonra onun ücretinin -böyle bir düzenlemenin diğer kamu görevlilerine dahi uygulanabilmesi, AY m.53/5’e karşı sorunlu olabileceksen- tavan ücret ile sınırlandırılması anlaşılamamaktadır. Çünkü olağan şartlarda bir işçinin toplu iş sözleşmesi ile ücretine ilişkin pazarlık hakkı her zaman devam etmektedir. Kurumu hem özel hukuka tabi şekilde faaliyet gösterecek şekilde tanımlayıp hem de personelinin ücretine ilişkin haklarının kamu istihdam rejimine göre sınırlandırılması, bu bağlamda bir çelişki de taşımaktadır. Tavan ücret sınırlaması, özel sektörde faaliyet gösteren diğer oluşumlarda çalışan işçiler yönünden bulunmamaktadır⁷⁷. Diğer yandan Kurum personeli, kamu işçisi olarak hem 657 sayılı Kanun’un sağladığı güvencelerden yararlanamamakta hem de iş hukukunun sağladığı toplu pazarlık yaparak ücret belirleme hakkından yararlanamaz hale getirilmektedir. Anayasa Mahkemesi, tavan ücret sınırlamasını, aynı nitelikte çalışanlar arasında ortaya çıkabilecek ücret farklılığını önleyici nitelikte değerlendirmiştir. Ancak bu değerlendirmeyi yaparken kamu işçisi olan kurum personeli ile özel sektör işçisi arasında farklılık ortaya çıkmasının da önünü açarak işçiler yönünden AY m.10/4’te öngörülen kanun önünde eşitlik ilkesini ortadan kaldıracak uygulamaların ortaya çıkabileceği bir zemin hazırlamıştır⁷⁸. Diğer yandan özel sektörde faaliyette bulunan bir idareye, bu şekilde işçi ücretlerinin belirlenmesinde tavan sınır olanağının sağlanması, piyasada yer alan diğer mal ve hizmet sunumu gerçekleştiren işverenler yönünden tam rekabeti engelleyen veya bozan bir potansiyele sahip olduğu da söylenebilir. Çünkü özel sektör işverenleri, toplu sözleşmenin gereklerini yerine getirmek zorunda kalmaları ve yüksek işçi ücreti maliyetlerine katlanmak zorunda kalmaları mümkün kılınmasına rağmen -özel hukuk hükümlerine tabi olan- idarelerin personel ücreti yönünden avantajlı bir duruma geçebilecekleri düşünülebilir. Belli bir alanda mal ve hizmet sunumu için idareler kurulacak ve bunlar özel hukuk hükümlerine tabi kılınacaksa bu kurumların özel piyasanın -özellikle rekabet- koşullarına uyumlu hareket edecekleri şekilde kurgulanmaları beklenir. Aksi takdirde özel hukuk hükümlerine tabi idarelerin kurulmasının nasıl bir anlamı olabilir?

Sayıştay uygulamalarında -özellikle Anayasa Mahkemesi’nin ret kararından sonra- Kurum personeline yapılan ödemelerde, tavan ücreti aşan kısım yönünden kamu zararı oluştuğuna

⁷³ İlgisi yönünden ÖZKAL SAYAN, İpek: “Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71(3), 2016, s.680-87.

⁷⁴ İlgisi yönünden GÜNEYİ, s.1194-1198.

⁷⁵ Örneğin 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: 21.04.2007, 26500).

⁷⁶ İlgisi yönünden BAYCIK/CAM, s.398.

⁷⁷ Bununla birlikte benzer bir düzenleme 1475 sayılı Kanun (RG: 1.9.1975, 13943) m.14’ün “Ancak, toplu sözleşmelerle ve hizmet akitleriyle belirlenen kıdem tazminatlarının yıllık miktarı, Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuruna 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre bir hizmet yılı için ödenecek azami emeklilik ikramiyesini geçemez.” şeklindeki düzenlemesidir. Bu hükme göre kıdem tazminatında, tüm işçiler için tavan sınır belirlenmiştir. Bu konuda ÇELİK/CANIKLIOĞLU/CANBOLAT/ÖZKARACA, s.744-745.

⁷⁸ BAYCIK/CAM, s.401-402. Bu görüşü destekler nitelikte, Yüksek Mahkeme’nin ret kararından sonra 703 sayılı KHK m.178 ile 375 sayılı KHK ek m.28’in eklendiği görülmektedir. Bu hükme göre 657 sayılı Kanun kapsamında istihdam edilmeyen ve kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelelerinde öngörülenlere ait hizmetler, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilecek personel eliyle yürütülecek ve yine bu hükmün ikinci fıkrasının yollamasına göre bu personel de ek m.11 hükmündeki emsal personele uygulanan tavan ücret sınırına tabi olacaktır. Gerçi Yüksek Mahkeme bu hükmü -4.6.2025 tarihinde yürürlüğe girmek üzere- iptal etmiştir; ancak iptal sebebi, düzenlemenin verilen KHK çıkarma yetkisi kapsamında olmamasından kaynaklanmaktadır (AYM 7.12.2023, E:2018/117, K:2023/212). Bu itibarla merkezi idare örgütlenmesi içinde kamuda çalışan kamu işçileri yönünden tavan ücret sınırlamasının -genel olarak- geçerli olduğu söylenebilir. Ancak mahalli idarelerde -özellikle belediyelerde ve iştraklerinde- çalışan kamu işçileri için bu yönde bir tavan ücret sınırlamasına rastlanılmamaktadır. Bununla birlikte örneğin belediye işçilerinin toplu sözleşme haklarına ilişkin benzer kısmi sınırlamalardan -örneğin 6772 s. K. ek m.1, 5216 s. K. (RG: 23.7.2004, 25531) ek m.2/3- bahsedilebilir. İlave tediyede üst sınır ilişkin olarak ALP, s.151.

hükmedilmektedir. Yine özellikle Anayasa Mahkemesi'nin ret kararından sonra Sayıştay'ın bu yöndeki uygulamasının tartışılacak bir tarafı kalmamıştır. Çünkü 5018 sayılı Kanun m.71/1'in, kamu zararının belirlenmesi yönünden ortaya koyduğu kıstaslardan biri mevzuata aykırılıktır. Sayıştayın, denetiminde, bu kıstastan hareket edeceği açık olduğundan ve yine harcama yetkilisi yönünden m.32/2'ye göre harcama talimatlarının kanun ve diğer mevzuata uygun olması gerekliliği ortaya çıktığından, 375 sayılı KHK ek m.11/1-c'nin varlığına rağmen toplu sözleşme hükümlerinin dikkate alınarak işçilere tavan ücreti aşan miktarların ödenmesinin kamu zararını doğuracağını kabul etmek gerekir. Bununla birlikte yukarıda bahsedildiği üzere Anayasa Mahkemesi, 375 sayılı KHK ek m.28'i iptal ettiğinden dolayı ek m.11/1-c'nin kapsamında kalmayan -genel müdür, genel sekreter, genel müdür yardımcısı, genel sekreter yardımcısı ile uzman unvanlı personel haricindeki- diğer personel yönünden, iptal kararı yürürlüğe girdikten sonrası için norm koyucu tarafından bir düzenleme yapılmazsa işçi niteliğindeki diğer personelin durumunun yeni oluşan duruma göre yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü bu durumda diğer personelin ücretine ilişkin tavan ücret sınırlaması ortadan kalkmaktadır.

Aslında MYK'da çalışan kamu işçisinin toplu sözleşme ve pazarlık yapma hakkına ilişkin hak arayışları, iş mahkemelerinde açabilecekleri davalarla ve Yargıtay uygulamalarıyla belirginleşmesi beklenbilirdi. Ancak Yargıtay'ın da güncel kararlarında, Anayasa Mahkemesi ve Sayıştay'ın yaklaşımına koşut bir yaklaşım sergilediği söylenebileceğinden artık tavan ücrete ilişkin iç hukuk yollarının ortaya koyabileceği bir çözüm kalmamış gibidir. Gerçi Yargıtay aksi bir yaklaşım sergileseydi, diğer bir deyişle Yargıtay, toplu sözleşmeyle sağlanan ve tavan ücreti aşan işçi alacaklarının talep edilebilir olduğuna ilişkin bir içtihat geliştirseydi, bu defa da Sayıştayın kamu zararı kararlarından dolayı idarenin -kamu zararı oluşacağı gerekçesiyle- bu ödemeleri yapamaması dolayısıyla çelişkili bir durumun ortaya çıkabileceği söylenebilirdi. Yine de işçinin toplu pazarlık hakkına ilişkin kapsamın belirlenmesinde, Yargıtayın ve Anayasa Mahkemesi'nin daha belirleyici ve uluslararası anlaşmalara daha uygun ve işçinin bu yöndeki kazanımlarını koruyucu bir yaklaşımda bulunması beklenebilirdi.

IV. SONUÇ

Mesleki Yeterlilik Kurumu'nda görev yapan personel, iş hukukuna tabi şekilde çalışmaktadır. Ancak mevzuatında, bu personele -toplu iş hukukunun sağladığı özerk alandan itilerek- toplu pazarlık yapma hakkını sınırlandıracak şekilde tavan ücret sınırlaması getirilmiştir. Personel ile idare arasında yapılan -çoğunlukla Yüksek Hakem Kurulu kararlarıyla bağtlandığı anlaşılan- toplu sözleşmelerde, işçi alacağı kapsamında kalmakla birlikte tavan ücreti aşan ödemeler -375 sayılı KHK ek m.11/1-c nedeniyle ve 2017 yılında bu hükmün somut norm denetiminde Anayasa Mahkemesi tarafından verilen ret kararı sonrasında- yargı organları tarafından daha belirgin bir şekilde hukuka aykırı kabul edilmektedir. Sayıştayın güncel kararlarında, tavan sınırı aşan ödemelerin kamu zararı teşkil ettiğine ve ödemeyi yapan sorumlular hakkında zararın tazmin edilmesine yönelik kararlar verilirken Yargıtay da yine benzer sebeplerle -özellikle ilave tediye ödemelerine ilişkin olarak- işçilere yapılan ödemeler yönünden tavan ücret sınırının dikkate alınması gerekliliğine işaret etmektedir.

Hâlihazırda kamu işçisinin ücrete ilişkin toplu pazarlık hakkının sınırlandırılmasının meşruluğu, Anayasa Mahkemesi'nin ret kararı sonucunda ortaya çıkmaktadır. Ne yazık ki Yüksek Mahkeme'nin bu konuda verdiği kararın hem hukuk devleti hem de sosyal devlet ilkesine karşı sorunlar taşıdığı düşünülmektedir.

Hukuk devleti yönünden, kamu işçisinin toplu pazarlık ile ücretini belirleme hakkı, AY m.53'te bir sınırlama sebebi öngörülmemesine rağmen AY m.13 ve 51/2'ye dayanılarak sınırlandırılabilirliği şeklinde bir sonuca ulaşılmıştır. Sınırlamanın meşruluğunun AY m.51/2'de yer alan sebeplerden açıkça hangisine dayandırıldığı da Yüksek Mahkeme'nin gerekçesinde anlaşılamamakta, konu, kamu yararı ile bütçe disiplini ilişkisi kurularak gerekçelendirilmektedir. Toplu sözleşme hakkına ilişkin Anayasa'da açık bir sınırlama sebebi olmamasına rağmen kıyas yoluyla sendika hakkında tanımlanan soyut sınırlama sebeplerine dayanılarak işçi için önemli bir kazanım olan toplu sözleşme özerkliği kullanılamaz hale getirilerek toplu pazarlık ile ücreti belirleme hakkının sınırlandırılmasının meşru kabul edilmesi ise isabetli değildir.

Sosyal devlet yönünden konuya yaklaşıldığında, toplu iş hukuku kazanımlarının ve toplu sözleşme özerkliğinin yok sayılması, işçi haklarının soyut ve belirsiz bir kamu yararı ve bütçe disiplini gerekçesiyle sınırlandırılması kabul edilemez. Anayasa'da işçilere sağlanan güvenceler sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler kapsamında düzenlenmektedir. Sosyal devletin temel görevlerinden biri de işveren -çoğunlukla sermaye- karşısında işçinin -emeğin- haklarını güvence altına almak ve korumaktır. Bu bağlamda, işçinin özel kesim veya kamu kesiminde çalışmasının özellik gösteren bir farklılığı bulunmamaktadır. Devlet, kamuda işçi niteliğinde personel istihdam ederse -kendini koyduğu- iş hukukunun gereklerine ve işçiye sağlanan hukuki kazanımlara öncelikle kendisi saygı duymalıdır. Kamu istihdamında, işçi ücretlerinin maliyetinin, bütçe yönünden yük oluşturabileceği öngörüsünde bulunuluyorsa da bu sorunu, toplu sözleşme özerkliğini ortadan kaldırarak ve işçinin toplu pazarlık hakkını sınırlayarak değil, kamu istihdam rejimine tabi farklı bir istihdam modeli seçerek veya kamu istihdam rejimi kurgusundaki yapısal sorunları çözerek aşması gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca Mesleki Yeterlilik Kurumu bir kamu tüzel kişiliği olmakla birlikte özel hukuk hükümlerine tabi kılınmış, idari ve mali yönden özerkliğe sahip ve özel bütçeli bir idare olarak kurulmuştur. Kurumun mevzuatında, kendi faaliyetlerinden elde ettiği gelirleri yine giderlerine hasredilmiştir. Kurumun genel bütçeden finansman desteği alması durumu ise istisnaidir. Dolayısıyla Kurum, bütçe üzerine yük getirebilecek bir yapıda kurgulanmamıştır. Görülebildiği kadarıyla da faaliyete başladığı tarihten beri dört bütçe yılı haricinde açık vermemiştir.

Nihayetinde Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile Sayıştay ve Yargıtayın uygulamalarına rağmen kamu işçisinin özellikle sosyal devletin gerekleri kapsamında sağlanan toplu sözleşme hakkının bütçe disiplini sağlama gibi bir gerekçeyle sınırlandırılmasının isabetli bir düzenleme ve uygulama olmadığı kanaatine varılmıştır.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, Tekin: "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 9(1-3), 1988, s.11-22.
- AKYİĞİT, Ercan: Toplu İş Hukuku, 4. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2022.
- ALP, Mustafa: "Belediye Şirketleri İşçilerinin 6772 sayılı Kanun'a Göre İlave Tediye Hakkı", SİCİL İş Hukuku Dergisi, (44), 2020, s.146-163.
- BAYCIK, Gaye/CAM, Erdem: "Anayasa Mahkemesi Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğini Sınırlandırabilir mi?" İstanbul Hukuk Mecmuası, 80(2), 2022, s.383-406.
- BULUT, Nihat: "Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Turhan Tüfan Yüce'ye Armağan), 2001, s.321-335.
- CENTEL, Tankut: "Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğinin Hukuki Sınırları" SİCİL (17), 2010, s.211-220.
- ÇELİK, Nuri/CANIKLIOĞLU, Nürşen/CANBOLAT, Talat/ÖZKARACA, Ercüment: İş Hukuku Dersleri, 36. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul 2023.
- ÇINAR, Sinan: "Belediye İşçilerinin Hukuki Statüsüne Dair Sorunlar ve İstihdama Yansımaları", Memleket Siyaset Yönetim, 17(38), 2022, s.365-400.
- GÖZLER, Kemal/KAPLAN, Gürsel: İdare Hukuku Dersleri, 24. Bası, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2022.
- GÖZLER, Kemal: "Yorum İlkeleri" in Ergül, Ozan (ed.), Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2013, s.15-120.
- GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku Cilt 2, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2019.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut: İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, 11. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2019.
- GÜNEYİ, Ali: "Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme (2): Kamuda İstihdam Şekilleri ve Liyakat", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 25(3), 2023, s.1191-1226.
- GÜZEL, Ali: "Toplu Pazarlık ve Toplu İş Sözleşmesi Sistemine Eleştirel Bir Yaklaşım" İstanbul Hukuk Mecmuası 74(Prof. Dr. Fevzi Şahlanan'a Armağan), 2016, s.891-949.
- KARABAĞ TÜREGÜN, Elif Tuba: "Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği" Fasikül Hukuk Dergisi 12(122), 2020, s.6-15.
- KILIÇOĞLU, Mustafa/TÜFEK, Ömer Faruk: Toplu İş Hukukundan Doğan Davalar ve Çözüm Yolları, 3. Bası, Platon Plus Yayıncılık, İstanbul 2023.
- MUTLUER, Kâmil/ÖNER, Erdoğan/KESİK, Ahmet: Bütçe Hukuku, 3. Bası, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2011.
- MÜLAYİM, Baki Oğuz: "Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği" Terazi Hukuk Dergisi 13(146), 2018, s.24-39.
- ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 17. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.
- ÖZKAL SAYAN, İpek: "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71(3), 2016, s.669-691.
- ÖZVERİ, Murat: Ekonomik Kriz Koşullarında Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara 1999.
- SUR, Melda: İş Hukuku Toplu İlişkiler, 10. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2022.
- ŞAHLANAN, Fevzi: Toplu İş Hukuku, Onikilevha, İstanbul 2020.
- TANÖR, Bülent/YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, 16. Bası, Beta, İstanbul 2016.
- TEZİÇ, Erdoğan: Anayasa Hukuku, 12. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul 2007.
- TUNCAY, Can/SAVAŞ KUTSAL, Burcu: Toplu İş Hukuku, 6. Bası, Beta, İstanbul 2017.
- YONGALIK, Aynur: "İstisnalar Dar Yorumlanır" Kuralı ve Değerlendirmesi", AÜHFD, 60(1), 2011, s.1-15.

Yazar Beyanı | Author's Declaration

Mali Destek | Financial Support: Yazar Yunus Anıl AY bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır. | Yunus Anıl AY, who is the author has not received any financial support for the research, authorship, or publication of this study.

Yazarların Katkıları | Authors's Contributions: Bu makale yazar tarafından tek başına hazırlanmıştır. | This article was prepared by the author alone.

Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı | The Declaration of Conflict of Interest/Common Interest: Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir. | No conflict of interest or common interest has been declared by the author.

Etik Kurul Onayı Beyanı | The Declaration of Ethics Committee Approval: Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur. | The study doesn't need any ethics committee approval or any special permission.

Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi | The Declaration of Research and Publication Ethics: Yazar, makalenin tüm süreçlerinde İnÜHFD'nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde İnÜHFD'nin ve editör kurulunun hiçbir sorumluluğunun olmadığını ve bu çalışmanın İnÜHFD'den başka hiçbir akademik yayın ortamında değerlendirilmediğini beyan etmektedir. | The author declares that he complies with the scientific, ethical, and quotation rules of İnÜHFD in all processes of the paper and that he does not make any falsification of the data collected. In addition, he declares that İnönü University Law Review and its editorial board have no responsibility for any ethical violations that may be encountered, and that this study has not been evaluated or published in any academic publication environment other than İnönü University Law Review.