

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

"Süheyla Öksüz tarafından, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzmanlığına yapılan atamalara ilişkin 7.8.2002 günlü, 2002/35 sayılı kararın ve bu karara dayalı olarak kurulan 8.8.2002 günlü, 574 sayılı işlemin iptali istemiyle Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na karşı açılan davanın reddi yolunda Ankara 8. İdare Mahkemesi'nce verilen 30.5.2003 günlü, E:2002/1399, K:2003/697 sayılı kararın davacı tarafından temyizi üzerine oluşturulan dosya incelendi:

Davacının, gerekli şartları yerine getirmediği için üst kurul uzmanlığına atamasının yapılmaması ile diğer çalışanların Üst Kurul Uzmanlığı'na atanmasına ilişkin işlem; "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzman Yardımcılığı ve Uzmanlık Sınav, Görev ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre tesis edilmiş olup, anılan Yönetmeliğin yasal dayanağını 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 4756 sayılı Kanunla değişik 15. maddesini oluşturmaktadır.

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahip, tek başına icrai nitelikte kararlar alabilen ve yaptırımlar uygulayabilen Radyo ve Televizyon Üst Kurulu oluşturulmuştur. Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla oluşturulan Kurul, sektör politikalarını belirlemek, idari düzenleme yapmakla görevli, kuruluş ve görev alanı itibariyle son yıllarda klasik idari örgütlenme modeli dışında kurulan, öğretilde "Bağımsız İdari Otoriteler" olarak adlandırılan idari kuruluşlar arasında yer almaktadır.

Kamusal yaşamı etkileyen belli kamu hizmetlerini düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirmek üzere kurulan bağımsız idari otoriteler, klasik idari yapının dışında, kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurumu niteliğini taşımaktadırlar. Dolayısıyla anılan kuruluşların, kamu kurumu nitelikleri göz önüne alınıp, idarenin kuruluş ve faaliyetleriyle, personeline ilişkin Anayasa'da yer alan ilkeler doğrultusunda kurulması gerekir.

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun Üst Kurul personelinin hukuki durumunu düzenleyen 15. maddesinde Üst Kurulun, Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek maksadı ile yeterli sayıda ve vasıfta personelden teşkilatını oluşturacağı belirtildikten sonra, Teşkilat personelinin istihdam şekli, özlük hakları, çalışma esas ve usullerinin Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi olduğu kurala bağlanmıştır.

2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu'nun 53. maddesinde istihdam edilecek personel arasında "uzman" unvanına yer verilmiş, ancak bu uzmanların nitelikleri konusunda bir düzenleme getirilmeyip konu Kurum tarafından çıkarılacak Yönetmeliklere bırakılmıştır. 3984 sayılı Yasa'nın atıfta bulunduğu 2954 sayılı Yasa'da uzmanların nitelikleri konusunda düzenlemeye yer verilmemesi, aynı hizmet alanında farklı görevleri üstlenen Radyo ve Televizyon Üst Kurulu uzmanlarının göreve alınmalarında aranacak nitelikler seçilme usulü, yetiştirme koşulları, çalışma usul ve esaslarının bu kurumun özelliği de dikkate alınarak düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin "hukuk devleti" vurgulanmış, 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılıp, yerine getirileceği belirtilmiştir; 123. maddesinde de "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmüne yer verilmiştir. Anayasa'nın 128. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında ise; Devletin kamu iktisadi teşekkülleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi için yasaların Anayasa'ya uygunluğunun sağlanması zorunludur. Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı, yasaların normlar hiyerarşisinde en üstte yer alan anayasaya bağlılığının denetlenmesini gerektirmektedir.

Anayasa'nın 7. maddesinde; "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez." kuralı bulunmaktadır.

Yasama yetkisi asli bir yetki olduğundan ve Türk hukukunda kanunla düzenleme alanı konu itibarıyla sınırlandırılmadığından (yasama yetkisinin genelliği) yasama organı dilediği alanı Anayasa ilkelerine uygun olmak koşuluyla düzenleme yetkisini haizdir. (Anayasa Mahkemesinin E:1985/2, K:1985/6 sayılı kararı; Özbudun, Ergun:Türk Anayasa Hukuku 4. Baskı. Ankara 1995, s.164-165)

Yasayla düzenlenmesi Anayasada öngörülen bir konuda yasama organının, "temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir" (Anayasa Mahkemesinin E:1993/5, K:1993/25 sayılı kararı). Bir başka deyişle yasama organı, sahibi olduğu yasama yetkisinin asli, devredilemez niteliğiyle birlikte yürütme ve idarenin türevsel, istisnai, sınırlı düzenleme yeteneğini dikkate almak suretiyle temel esaslarını düzenlediği konularda yürütme ve idareye düzenleme yetkisi tanıyabilir. Kamu görevlilerini ilgilendiren düzenlemeler söz konusu olduğunda, statünün yapıcı unsurlarının da kanunla düzenlenmesi gerekli olmaktadır.

Yasama organının, idareye düzenleme yetkisi tanıdığı yasal düzenlemelerin, Anayasa'nın 7. maddesine uygun olup olmadığının belirlenmesinde Anayasa Mahkemesi'nin 4.7.1995 günlü, E:1995/35, K:1995/26 sayılı kararında ifade edildiği gibi hem Anayasa ile belirlenen ilkelere hem de Anayasa Mahkemesi kararlarıyla ortaya çıkan ölçütlere göre incelenmesi gerekmektedir.

Anayasanın 7. maddesiyle ilgili olarak Anayasa Mahkemesi kararlarıyla ortaya çıkan ölçütler konusunda çok sayıda karar bulunmaktadır.

Şöyle ki;

- Yasa koyucu temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları düzenlemek üzere hükümete yetki verebilir. (Anayasa Mahkemesinin 10.12.1962 günlü, E:1962/198, K:1962/111 sayılı kararı)

- "...yasa düzenlemek istediği alanı yeterince düzenleyecek ve yürütmeye tanıyacağı yetkileri yine yeterince sınırlandıracak, yürütme ise yasanın tanıyacağı sınırları belli yetkinin nasıl kullanılacağını düzenleyecektir..." (Anayasa Mahkemesinin 23, 24, 25 Ekim 1969 günlü, E:1967/41, K:1969/57 sayılı kararı)

- "... Yürütmenin ... klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan ... yasalarda düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da sonuca etkili değildir ... uygulamaya ilişkin esasların tespiti yönünden yürütmeye verilen yetkinin genişliği ve belirsizliği apaçık ortadadır. Yasada, esasla alakalı bir çok yönler düzenlenmemiştir. Bu durum, açıkça bir yetki devridir..." (Anayasa Mahkemesinin 13.6.1985 günlü, E:1984/14, K:1985/7 sayılı kararı)

- "... Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetiminin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırı çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren kural, Anayasanın 7. maddesine aykırı düşer..." (Anayasa Mahkemesinin 6.7.1993 günlü, E:1993/5, K:1993/25 sayılı kararı)

- "... yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasada öngörülen ayırık durumlar dışında, yürütme organına yasalarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Ayrıca yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkelerin konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın bırakmaması gerekir." (Anayasa Mahkemesinin 18.1.1996 günlü, E:1995/25, K:1996/2 sayılı kararı)

Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararlarında getirilen ölçütlere göre; temel esas ve hükümler yasada yer aldıktan sonra uzmanlık veya yönetim tekniğine ilişkin konuların yürütme organına bırakılabilmesi mümkündür. Temel esas ve hükümler ise düzenlenecek konuya göre değişiklik gösterebilir. Bu şekilde yürütme organına yetki tanırken de, "idarenin yargısal denetiminin etkinliğini engellemeyecek" objektif kuralların konulması zorunludur. (Anayasa Mahkemesinin 23-25.10.1969 günlü, E:1967/41, K:1969/57 sayılı kararı)

Kamu kurumu nitelikleri gözönüne alınarak bağımsız idari otoritelerin de örgütlenme ve faaliyet alanlarına, kamu yönetim usulüne tabi bu kuruluşlarda hizmetlerin kimlerce yürütüleceğine ve personel rejimine ilişkin temel ilke ve esasların yukarıdaki kararlarda ortaya konduğu üzere yasayla düzenlemesi Anayasal bir zorunluluktur. Yasama organı belirtilen konuları, ölçütlerini belirlemek suretiyle idarenin düzenlemesine bırakabilir.

3984 sayılı Yasa'nın 5. maddesi ile kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun oluşumu, Üyelerin ve Başkanın seçimi, görev ve yetkilerinin yasal çerçevesi çizilmektedir. Ancak, Yasa'nın Üst Kurulun Teşkilatı ve Personeli konusunda düzenleme öngören 15. maddesinde; Daire Başkanlıklarının yeteri kadar uzman istihdam edecekleri ve uzmanlık esasına göre çalışacakları öngörülmekle birlikte, üst kurul personelinin özlük hakları, çalışma usul ve esasları ile personelle ilgili diğer hususların Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu personel rejimine tabi olduğu, üst kurulun çalışma usul ve esasları ile teşkilatı ve atama usullerinin, bu Kanuna uygun olarak üst kurul tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği kuralına yer verilmiştir. Görüldüğü gibi, hangi alanlarda uzman istihdam edileceği uzmanların

nasıl bir yöntem izlenerek hangi ilke ve kurallara uyularak seçileceği, uzmanlarda aranacak öğrenim ve diğer atama koşullarının neler olacağı Yasayla düzenlenmemiş, belirtilen konular üst kurulun düzenlemesine bırakılmıştır. Böylece uzman istihdamı rejiminin, özel yöntem esas ve usullerinin belirlenmesi gerekirken, bu konuda hiç bir ilke ve kural konulmaksızın idareye bırakılması suretiyle yasama yetkisi, ölçüt ve sınırlama getirilmeksizin idareye devredilmiştir.

Nitekim anılan düzenlemeye dayanılarak çıkarılan ve 7.11.1998 gün ve 23516 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzman Yardımcılığı ve Uzmanlık Sınav, Görev ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile belirtilen hususların düzenlendiği, 12.1.2000 gün ve 23931 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelikle eklenen geçici madde 2 ile uzmanlık gerektiren bir alanda bir yüksek öğretim kurumunda öğrenci olanlara dahi belirli koşullarla bu hakkın verildiği görülmektedir.

Sonuç olarak, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunda istihdam edilecek uzmanların personel rejimini belirleme yetkisinin temel ilke ve esasları konulup, çerçevesi çizilmeden, sınırları gözetilmeden üst kurula devrine ilişkin 3984 sayılı Yasa'nın yukarıda irdelenen hükmü, 2., 8., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu gibi; yasama yetkisinin devredilme sonucunu doğurması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle ve bir davaya bakmakta olan Mahkemenin, o dava sebepleriyle uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararname hükümlerini Anayasaya aykırı görmesi durumunda, bu yoldaki gerekçeli kararı ile Anayasa Mahkemesine başvurusu gerektiğini düzenleyen 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddesinin 2. fıkrası gereğince, 3984 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzmanlığı yönünden iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, dosyada bulunan ilgili belgelerin birer örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davanın geri bırakılmasına, 31.3.2004 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.""