

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas No.:1967/37

Karar No.:1968/46

Karar günü:15/10/1968

Resmi Gazete tarih/sayı:02.7.1969/13243

İtiraz eden : Danıştay 5. Dairesi.

İtiraz konusu : 24/12/1963 günlü ve 359 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Kanununun 47. maddesinin 2 sayılı bendinde yer alan (..... Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra, Maliye Bakanlığı ile anlaşma suretiyle hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile hükmünün Anayasa'nın 121. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptal olması isteminden ibarettir.

OLAY:

Türkiye Radyo Televizyon Kurumunun bir mensubu tarafından, 359 sayılı Kanunun 47. maddesinin 2 sayılı bendinin (a) fıkrası uyarınca verilmesi gereken tazminatının, idarede hizmete başladığı tarihten itibaren birikmişleriyle birlikte ödenmesi ve söz konusu bende istinaden yürürlüğe konulmuş bulunan tazminat yönetmenliği, yayın tarihinden itibaren tazminat verilebileceğini zımnen ifade ediyorsa kanuna aykırılığı meydanda olduğundan iptal olunması talebiyle TRT Genel Müdürlüğü ve Turizm ve Tanıtma Bakanlığı aleyhlerine Danıştay 5. Dairesinde açılmış olan bir dâvaya karşı dâvâlı TRT Kurumu tarafından yapılan savunmada, bu dâvada sözü geçen tazminat yönetmeliğinin kanunî dayanağını teşkil eden 359 sayılı TRT Kurumu Kanununun 47. maddesinin 2 sayılı bendinde yer alan ve kurumun kadrolarıyla mensuplarının tazminatlarına ilişkin yönetmeliğin ne suretle hazırlanarak yürürlüğe konulacağını gösteren (..... Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra, Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile...) hükmünün Anayasa'nın 113 ve 121. maddelerine aykırı bulunduğu öne sürülmüştür.

Danıştay 5. Dairesi, 24/6/1967 günlü ve 1967/1237 sayılı ara kararı ile, dâvâlı TRT Genel Müdürlüğünün bu iddiayı öne sürmeğe yetkili olduğuna ve ileri sürülen Anayasa'ya aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varıldığından 44 sayılı Kanunun 27. maddesinin 2 sayılı Fıkrası hükmü gereğince bu husustaki savunmalarının gönderilmesi için davacı vekili ile Turizm ve Tanıtma Bakanlığına müzekkere yazılmasına karar vermiştir.

Davacı vekili cevabında bu konuda savunmada bulunmadıklarını bildirmiş ve dosyanın Anayasa Mahkemesine şevkine karar verilmesini istemiştir.

Diğer dâvâlı Turizm ve Tanıtma Bakanlığı ise, söz konusu ara kararının usu! bakımından kanuna aykırı olduğu ve TRT Kurumu tarafından öne sürülen Anayasa'ya aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varılmasının da mümkün bulunmadığı görüşünü savunmuştur.

Konuyu son olarak inceleyen Danıştay 5. Dairesince de, 3/10/1967 günlü ve Esas 1967/1237 sayılı kararla, bu iddianın yerinde olduğu kanısına varıldığından Anayasa'nın 151. maddesi gereğince dâvanın geri bırakılarak, 44 sayılı Kanunun 27. maddesi gereğince gerekli belgelerin, bu hususta bir karar verilmek üzere Anayasa Mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir.

Metinler:

Esas No.:1967/37
Karar No.:1968/46

1- 24/12/1963 günlü ve 359 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Kanununun 47. maddesi hükmü, tüm olarak, şöyledir:

Madde 47-1- Kurumun kuruluşu, personelinin görev ve yetkileri ile uzmanlık yerleri, danışma kurullarını kuruluş ve çalışma usulleri ile bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte mevcut veya sonradan yapılacak kuruma ait personel konutlarından faydalanma hak ve şekilleri yönetim kurulunca hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanlığınca onaylanacak yönetmeliklerle belirtilir.

2- Kurumun kadroları, yönetim kurulu tarafından, Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra, Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile yapılacak bir yönetmelik ile belirtilir. Kurumun personeli. İktisadî Devlet Teşekkülleri personeline uygulanan hükümlere tâbidir.

Ancak, bu bentte söz konusu yönetmelikte:

a) Kurumun yayın, organizasyon ve teknik işlerine ait devamlı kadrolarında çalışanlar için gerekli olabilecek tazminat miktarları,

b) Kurumun devamlı kadroları dışında sözleşmeyle çalışacak yerli veya yabancı uzmanların ücretleri, ve

c) 28 Şubat 1959 tarihli ve 7244 sayılı Kanununun 5. maddesinin 2. fıkrasındaki hizmetlerin için ihtiyaç duyulan 1500 ve 1750 lira ücretli kadroları, bu bendin ikinci fıkrası hükmüyle bağlı kalmaksızın tesbit edilebilir.

a) Bendinin uygulanmasında 28 Şubat 1959 tarihli ve 7244 sayılı Kanununun 3. maddesinin 2. bendi tatbik olunmaz.)

Bu madde hükmünden sadece 2. bentte yer alan (... Devlet Personeli Dairesinin görüşü alındıktan sonra, Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile ...) hükmünün Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek iptal olunması istenmektedir.

2- Konu ile ilgili Anayasa hükümleri:

Madde 26-Kişiler ve siyasî partiler, kamu tüzel kişileri elindeki basın dışı haberleşme ve yayın araçlarından faydalanma hakkına sahiptir, bu faydalanmanın şartları ve usulleri, demokratik esaslara ve hakkaniyet ölçülerine uygun olarak kanunla düzenlenir. Kanun halkın bu araçlarla haber almasını, düşünce ve kanaatlara ulaşmasını ve kamu oyunun serbestçe oluşumunu köstekleyici kayıtlamalar koyamaz.

Madde 113-Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarılabilir. Yönetmelikler Resmî Gazete ile yayınlanır.

Madde 121-Radyo ve Televizyon istasyonlarının idaresi, özerk kamu tüzel kişiliği halinde, kanunla düzenlenir.

Her türlü Radyo ve Televizyon yayınları, tarafsızlık esaslarına göre yapılır.

Radyo ve Televizyon İdaresi, kültür ve eğitime yardımcılık görevinin gerektirdiği yetkilere sahip kılınır.

Devlet tarafından kurulan veya Devletten malî yardım alan haber ajanslarının tarafsızlığı esastır.

İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi içtüzüğünün 15. maddesi uyarınca, 2/11/1967 gününde yapılan, Başkan İbrahim Senil, Üyelerden Salim Başol, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Sait Koçak, Avnî Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin Ahmet, Akar, Halit~Zarbun, Muhittin Gürün ve Lûtfi Ömerbaş'ın katıldıkları, ilk İnceleme toplantısında, Danıştay Başkanlığına verilmiş bulunan dâva dilekçesi ile Danıştay 5. Dairesince verildiği anlaşılan 24/6/1967 günlü ara kararı örneklerinin istenmesine, Başkan İbrahim Senil, Üyelerden Fazlı Öztan, Sait Koçak, Avni Givda, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin ve Lûtfi Ömerbaş'ın karşı oyları ile ve oyçokluğu ile karar verilmiştir.

İstenilen belgelerin gönderilmesi üzerine, 28/11/1967 gününde yapılan mahkeme toplantısında, eksiklerin tamamlandığı, 359 sayılı Kanunun 47. maddesinin 2 sayılı bendinde yer alan ve iptal istemine konu olan hükmün, bu dâvada uygulanacak bir hüküm olduğu, taraflardan birisinin ileri sürdüğü Anayasa'ya aykırılık iddiasının, dâvaya bakmakta olan Danıştay 5. Dairesince, ciddî olduğu kanısına varıldığı anlaşılmakla işin esasının incelenmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

Esasın incelenmesi maksadiyle 28/3/1968 gününde yapılan, Başkan İbrahim Senil, Üyelerden İhsan Keçecioğlu, Salim Başol, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Halit Zarbun, Ziya Önel, Muhittin Gürün ve Lûtfi Ömerbaş'ın katıldıkları, toplantıda, 44 sayılı Kanunun 29. maddesi uyarınca TRT Kurumu Genel Müdürlüğünün sözlü açıklamasının dinlenmesine ve aynı kanunun 30. maddesi gereğince davetiye çıkarılmasına üyelerden Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, İhsan Ecemiş ve Recai Seçkin'in karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile karar yerilmiş ve 5/4/1968 gününde de yetkili tarafından yapılan sözlü açıklama dinlenmiştir.

Sözlü açıklamada, TRT Kurumunca Danıştay 5. Dairesinde öne sürülmüş olup özeti yukarıda gösterilmiş bulunan düşünceler, genişletilerek tekrarlanmış ve iptali istenen hükmün Anayasa'nın 26. maddesine de aykırı bulunduğu görüşü ileri sürülmüştür.

ESASIN İNCELENMESİ :

İtirazın esasına ilişkin rapor, Dâvalı Kurumun Danıştay 5. Dairesinde ve bu defa yapmış olduğu sözlü açıklamada öne sürdüğü düşünceler, diğer dâvalı Turizm ve Tanıtma Bakanlığının görüşü, Danıştay 5. Dairesinin kararları, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen hüküm, konu ile ilgili Anayasa hükümleri ve bunlara ilişkin gerekçelerle yasama meclisleri görüşme tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

1- İlk önce, 359 sayılı Kanuna ait Cumhuriyet Senatosu görüşme tutanaklarının incelenmesi sırasında söz konusu 47. maddeye ilişkin görüşme ve oylama işlemlerinin, geçirmiş oldukları safhalar bakımından, üzerlerinde durulmak gerekmiştir.

Gerçekten, söz konusu 47. maddenin, Cumhuriyet Senatosundaki müzakeresi sonucunda verilen bir önerenin kabulü üzerine İlgili karma komisyonca yeniden hazırlanan madde metnin açık oya sunularak oylamaya katılan 79 üyeden 78 i tarafından kabul edildiği, Başkanlıkça bu konuda bir açıklama yapılarak, verilen oylarla salt çoğunluk sağlanamamış ise de Anayasa'nın 92. maddesi gereğince bu maddenin daha önce işarı oyla kabul edilmiş olduğundan ayrıca oylama yapılmasına yer olmadığı bildirilmiş bulunduğu görülmektedir. (C. Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem: 1, Toplantı: 2, Cilt: 45, Sahife : 501 - 502, 508)

Esas No.:1967/37
Karar No.:1968/46

Halbuki incelenen tutanaklarda, maddenin son şeklinin, yukarıda belirtilen açık oylamadan önce başkaca işari oya sunulmuş bulunduğunu gösteren bir kayda tesadüf edilmemiştir.

Bütün maddelerin müzakeresi tamamlandıktan sonra tasarının tümü, açık oya sunulmuş, kullanılan 94 oydan 93 ünün kabul 1 inin de red oyu ile ve salt çoğunlukla kabul edilmiştir.

Tasarının bir kısım maddeleri C. Senatosu tarafından değiştirilmiş olduğundan tekrar Millet Meclisine gelmiş, dâva konusu 47. maddeye ilişkin değişiklik Millet Meclisince benimsenmeyerek Anayasa'nın 92. maddesinin beşinci fıkrası gereğince Karma Komisyon kurulmuş ve bu Komisyonca belirtilen yeni metin, (bugün yürürlükte olan) Millet Meclisince kabul olunmuştur. (Millet Meclisi Tutanak Dergisi Dönem 1. Toplantı: 3 Cilt: 23. Sahife: 289, 252-526)

Yukarıdaki açıklamalara göre, söz, konusu 47. madde C. Senatosunda Anayasa hükümlerine uygun biçimde oylanmamış olduğuna ve sonradan kanunun tümünün Anayasa'ya uygun olarak oylanmış bulunmasının, maddeye ilişkin olan şekil eksikliğini gidermeye de etkili olamayacağına göre bu halin 47. maddenin tümünün şekli yönünden Anayasa'ya aykırılık sebebiyle iptali için yeter bir neden teşkil edebilip edemeyeceği üzerinde durulmuştur.

Bir metnin kabul edilmiş sayılması için gerekli olan oyu sağlayamaması halinde, ret edilmiş sayılacağı bilinen bir gerçektir. Aynı suretle, bir kanun tasarısındaki maddenin C Senatosundaki oylaması sonunda Anayasa'ya uygun bir çoğunluk sağlanamaması halinde de ret edilmiş sayılması yanlış olamaz. özellikle bu maddenin içinde bulunduğu kanun tasarısının tümünün Anayasa'ya uygun biçimde oylanarak kabul edilmiş olması hali, bu sonucu zorunlu kılar. Bu duruma göre, C Senatosunda gerekli çoğunluğu sağlayamadan kabul edilmişçesine işleme tâbi tutulduğu anlaşılan söz konusu 47. maddenin reddedilmiş sayılması gerektiğinden ve sonradan Millet Meclisinde bu madde hakkında C. Senatosunda reddolunan maddelerin tâbi tutulması gerekli işlem uygulanmış olduğundan maddenin şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bulunduğu görüşüne katılmak mümkün değildir.

Üyelerden Feyzullah Uslu, Sait Koçak, Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin, Ahmet Akar ve Ziya Önel karşı görüşü öne sürmüşlerdir.

2- İşin esasına gelince :

359 sayılı TRT Kurumu Kanununun 47. maddesinin metni yukarıda yazılmış bulunan 2 sayılı bendine göre TRT Kurumu, Anayasa ve kanunla yürütmek görevinde olduğu hizmetlerin gerektireceği her çeşit personel kadrolarını, yani idare, teknik, haber ve sanata ilişkin her alanda kullanılacağı personelin çalıştırılmasına imkân verecek olan kadroların unvanını, sayısını, aylığını, bunlar için gerekli olabilecek tazminat miktarlarını, devamlı kadro dışında bırakılacak uzmanlık yerleriyle buralarda çalıştırılacak yerli ve yabancı uzmanların ücretlerini;

a) Evvelâ Devlet Personel Dairesinin görüşünü almak,

b) Sonra Maliye Bakanlığı ile anlaşmak,

c) Daha sonra da Turizm ve Tanıtma Bakanının onayını sağlamak, suretiyle tesbit edilebilecektir.

Bu hüküm, Anayasa ve kanunlarla TRT Kurumuna verilmiş bulunan görevlerin yerine getirilmesi için Kurumca gerekli görülecek sayı ve nitelikteki personelin kullanılmasını Maliye Bakanlığı ile Turizm ve Tanıtma Bakanlığının iznine bağlamış olduğu meydandadır. Zira bir görev ve hizmetin yürütülmesi işinin, çeşitli sayı ve nitelikte çalıştırılacak insanlar tarafından yapılacağı, bilinen bir gerçektir. Personel olmadan hizmet yapılması düşünülemez. Personel sayısının, onlardan

Esas No.:1967/37
Karar No.:1968/46

aranacak niteliklerinin, aylık, ücret, tazminat ve benzeri malî hakların, hizmetin gereklerine uygun olarak tesbit edilmiş bulunmasının da, hizmetin görevi gibi ve verimli bir şekilde yürütülmesinin sağlanmasında veya aksamasında veya niteliğinin beklenen seviyenin altına düşmesinde etkili birer unsur oldukları da, başkaca açıklamayı gerektirmeyecek derecede ortadadır.

Söz konusu 47. maddenin 2 sayılı bendi hükmüne göre ise, TRT Kurumu, Anayasa ile özerk olarak ve tarafsız bir surette yürütmekle görevli kılındığı ve kanunla da ayrıntılarının belirtildiği, hizmetleri, nerelerde ne suretle ve hangi ölçülerde yürütülmesi gerektiğini, bunun için hangi ünvanlı, ne nitelikte, kaç sayıda personel kullanılmasında ve bunlara aylık, ücret, tazminat ve benzeri malî haklardan hangilerinin ve ne miktarlarda tanınmasında zorunluk görüldüğü önce Devlet Personel Dairesine anlatarak onun görüşünü alacak, sonra da aynı konularda Maliye Bakanlığının mutabakatını sağlayacaktır. Görüldüğü gibi Devlet Personel Dairesinin istişarî nitelikte olan görüşünü olumlu veya olumsuz olmasının sonuca etkisi yoksa da, Maliye Bakanlığının mutabakatının alınması zorunludur. Maliye Bakanlığı ile anlaşılmadığı takdirde bir tek kadro bile alınması mümkün değildir. Şu halde hizmetin yeri, çeşidi, hangi ölçülerde yürütüleceği, bunun için de ne sayıda ve hangi nitelikte, ne miktar aylıklı personelin kullanılmasının yeterli olacağı, hizmetin yürütülmesi bakımından kimlere ve ne miktarda tazminat' verilmesinin gerekli olabileceği konularında Maliye Bakanlığı uygun görüşünün sağlanması zorunlu kılınmış bulunmaktadır. Bu durumun, Kurumu, özerk olarak ve tarafsız bir surette yerine getirmek görevinde olduğu hizmetler, Maliye Bakanlığının uygun göreceği doğrultuda yön vermek ve bu Bakanlığın müsadese oranında yerine getirmek zorunluğu altına sokmuş olduğu ortadadır.

Kaldı ki madde bununla da yetinmemekte, aynı konularda Turizm ve Tanıtma Bakanının onayını da şart kılmaktadır. Yeni Kurum, Maliye Bakanlığını kendi görüşüne inandırarak uygun görmesini sağlasa bile, aynı konularda bir de Turizm ve Tanıtma Bakanlığının, Kurumun tekliflerini onaylaması ve bu suretle Maliye Bakanlığı ile uzlaşılan biçimde hizmet görmesine bu Bakanlığın da izin vermesi gerekmektedir.

Bu durumun, metinleri yukarıda yazılmış bulunan Anayasa hükümlerinin ışığı altında incelemesi, aşağıdaki sonuçları vermektedir:

a) Yapacağı hizmetin ölçüsü, yönü ve niteliği iki Bakanlığın doğrudan doğruya etkisi ve izni altında bulunan kurumun, elinde bulundurduğu haberleşme ve yayın araçlarından, kişileri ve siyasî partileri, demokratik esaslara ve hakkaniyet ölçülerine uygun olarak faydalandırmak serbestliğine sahip olabileceğinden söz edilemez. Zira bu koşullar altındaki bir Kurum, kendi sorumluluğu altında ve serbest anlayışı içinde tarafsız olarak hareket etme olanağından yoksun bırakılmış durumdadır.

Öte yandan söz konusu hüküm, Kurumun hizmet yönetimini, iki Bakanlığın tam etkisi altına sokmakla halkın Kurum elindeki araçlarla tarafsız şekilde haber almasını, doğru düşünce ve kanaatlere ulaşmasını ve bu suretle kamu oyunun serbestçe oluşumunu destekleme olanağını da İktidardaki partinin (veya partilerin) eline vermiş olmaktadır.

Bu nedenle söz konusu 47. maddenin 2 sayılı bendinde yer alan (..... Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra, Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile) hükmü, Anayasa'nın 26. maddesine aykırı uygulamaya olanak vermesi bakımından Anayasaya aykırı bulunmaktadır.

b) Ânayasa'nın 113. maddesi, kamu tüzel kişilerine, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağ'lamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilme yetkisi vermiş bulunmaktadır. Bir kuruluşun bu yetkiyi kullanabilmesi için kamu tüzel kişisi olması yeterlidir ve kamu tüzel kişileri de bir kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar. (Anayasa Madde: 112)

TRT Kurumu ise, Anayasa'nın 121. maddesine göre bir kamu tüzel kişisidir; yani onun tüzel kişilik durumunu, Anayasa emretmiştir. Üstelik bu kurum öbür kamu tüzel kişileri gibi yürütme karşısında bağımlı durumda olmayıp, aksine özerk bir yönetime sahiptir ve her türlü yayım görevini tarafsızlıkla yapacağı da aynı Anayasa maddesinde bir ilke olarak belirtilmiştir. Hal böyle iken, itiraz konusu 2 sayılı bent, bu kanunla yönetmelik konusu olacağı kabul edilen hususlarda, yönetmelik yapma yetkisini TRT Kurumunun elinden almakta ve bu konulardaki yönetmeliklerini, Yürütmenin iki Bakanlığı ile ortak olarak yapabileceği hükmünü koymaktadır.

Sözü geçen hüküm, bu bakımdan da Anayasa'nın 113. maddesine aykırı bulunmaktadır.

3- Anayasa'nın 121. maddesi, Radyo ve Televizyon istasyonlarının idaresinin, Özerk Kamu Tüzel kişiliği halinde kanunla düzenleneceği hükmünü koymakta ve Kurumu, her türlü Radyo ve Televizyon yayımlarını, tarafsızlık esaslarına göre yapmak yükümü altına sokmaktadır.

Bu nedenlerle kanun koyucu, düzenlemeyi yaparken, Kurumun özerk olma niteliğini belirtici ve koruyucu şekilde ve tarafsız yayım esaslarını sağlayıcı nitelikte hükümler koymak zorundadır. Tabii, buradaki Anayasa ereğinin, bu konuların kanunda sadece birer terim halinde yer alması olmayıp, Kanunun Tümü itibarile, kurulan kurumun gerçekten özerk bir niteliğe kavuşturulması ve yayımlardaki tarafsızlığın hiçbir kuşkuya yer vermiyecek biçimde sağlanması olduğunu izaha lüzum yoktur. Örneğin, konumuzu teşkil eden 359 sayılı Kanunda olduğu gibi, bir taraftan, 1. madde ile kurumun "Özerk" olduğunu belirtirken öte yandan, 47. maddenin iptali istenen 2 sayılı bendiyle yönetimin esaslı bir bölümünün Kurumdan alınarak iki bakanlığa devrolunması veya iki bakanlığın yönetime ortak kılınması Anayasa'nın ereğine uygun düşmez.

Anayasa'nın 121. maddesindeki ereğin ne olduğu, maddeye ilişkin gerekçede şu yolda belirtilmektedir:

"Radyonun partizan tutumu ve partizan bir yayın vasıtası haline getirilmesi, memleketimizde uzun seneler ciddi bir huzursuzluk konusu olmuştur.

Bu sebeple, radyo muhtariyet ve tarafsızlığı, Anayasa teminatı altına alınmak istenmiştir. Ancak çeşitli ülkelerde bu gayeye varmak için kabul edilen esaslar çok farklı olduğu ve bunların sık sık değiştiği dikkat nazarına alınarak, teferruatlı bir madde sevketmenin mahzurlu olacağı düşünülmüştür.

Bu bakımdan, radyonun bir kamu tüzel kişisi haline getirilmesini ve bu tüzel kişiye görevin gerektirdiği yetkilerin tanınmasını sağlayıcı madde şevki ile yetinilmiştir.

Aynı görüş Televizyon idarelerinin düzenlenmesinde de dikkate alınmıştır."

Görülüyor ki asıl erek, Kurumun siyasî iktidarın etkisi dışında bırakılıp tarafsız olarak görev yapmasıdır. Bunun için de Kurumun, özerk olarak kurulması, yani gerek yürütme organının, gerek siyasî partilerin, gerekse kişilerin her türlü etkisine karşı korunmuş olarak teşkilâtlandırılması ve yetkilendirilmesi zorunludur.

Bir kuruluşun özerk olarak nitelendirilebilmesi için, en az, kanunla belli sınırlan içinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine hâkim olacak kuralları da yine kendisinin düzenlemesine yetkili olması gerekir. Burada geçen, (Kanunla belli sınırlar) deyiminden ereğin, Anayasa ilkelerine uygun kalmak şartıyla konulmuş bulunan hükümler olduğuna şüphe yoktur. Bu bakımdan bir özerk tüzel kişiliğin yönetiminde ve hizmetlerini görmesinde Hükümetin tümüne veya bir veya bir kaç kanadına yetki tanınması, özerklik ile bağdaşmaz. Zira özerklik, aslında, yürütmenin etki alanından uzak tutulması öngörülen kamu hizmetleri için söz konusu olan bir yönetim biçimidir. Böyle bir alanda

Esas No.:1967/37
Karar No.:1968/46

etki yapabilme kapılarının yürütme organına açılması, özerk yönetim biçimi ile bağdaşır bir durum sayılamaz.

Genel olarak yürütmenin etki ve denetimi dışında kalacak bir özerklik anlayışının, Devletin genel düzenini bozucu ve sosyal huzursuzluğa sebep olucu olaylara ve kıpırdanışlara, hattâ kötüye kullanmalarda meydanı boş bırakacağı düşüncelerine katılmak mümkün değildir.

Zira özerk kuruluşun iki türünü birbirinden ayırmak gerekir.

a) Bir kısım özerk kuruluşlar, bir Anayasa emri olmaksızın, sırf kanun koyucunun duyduğu bir lüzum ve ihtiyaç sebebiyle kanunla kurulabilir:

Bu kuruluşların özerkliklerinin yaratıcısı kanun koyucu olduğu için, gerekli gördüğü ölçüde özerkliğin sınırlarını çizebilir, daraltabilir, genişletebilir ve hattâ gereksiz kaldığı kanısına vardığında büsbütün kaldırabilir.

Bu çeşit kuruluşlara tanınan özerklik, niteliği bakımından yukarıda tanımlanan gerçek özerkliğin özelliklerini taşıması ve bu nedenle "özerk" sıfatına haklı olarak sahip olmasa bile, durumda Anayasa'ya aykırılıktan söz edilemez. Zira bu tür kuruluşlara tanınan özerkliğin Anayasa ile bir ilgileri yoktur.

b) Konumuzda olduğu gibi, kimi kuruluşların özerk bir yönetimle yönetileceklerini

Anayasa emretmiştir. Anayasa, hizmetin bu yönetim biçimi altında yürütülmesinde kamu yararı görmüş Kanun koyucuya da özerk yönetimin ayrıntılarının ve özerklik prensibi dışında kalan konuların düzenleme işini bırakmıştır.

Kanun koyucunun, bu düzenlemeyi yaparken, Anayasa'nın kuruluşun, özerk bir yönetim biçimi ile yönetilmesini kamu yararı bakımından zorunlu görmüş olduğunu bir an hatırdan çıkarmaması ve düzenleme vesilesiyle özerkliği doğrudan doğruya veya dolaylı yollarla gölgeliyecek nitelikte kayıtlama ve sınırlamalardan kaçınılması zorunlu bulunmaktadır.

Bu düzenleme sırasında, özerk kuruluşun çalışmalarında keyfiliğe kaçmaması, yurdun genel düzenine aykırı bir tutuma girmemesi, her türlü kötüye kullanmaya sapmaması için uyacağı esasların kanunlarda belli edileceğinde şüphe yoktur. Esasen Devletin genel kanunlarında bu konularda hükümler de vardır.

Ancak bütün bu tedbirlerin ve denetim usullerinin dahi özerklik ile bağdaşır nitelikte olması ve özerklikle kuruluşu doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yürütme organının etkisi altına sokmayan bir nitelikte bulunması şarttır.

Özerk kuruluşun yöneticileriyle şâir personelini, işe alma, işten çıkarma ve her çeşit özlük haklar bakımından siyasî iktidarın mutlak taktirine terk ederek, doğrudan doğruya veya dolaylı biçimde faydalı ya da zararlı yönden etkili olabilmesi imkânlarını sağlamak suretiyle onun baskısına maruz bırakacak nitelikteki her tedbir ve hükmün özerkliğe aykırı düşeceğiinden ve kuruluşun, siyasî iktidarı memnun edici, hiç değilse onun istek ve eğilimlerini kollayıcı bir çalışma yönü arama durumuna sokmak suretiyle tarafsızlığını bozacağıından şüphe etmemelidir.

359 sayılı Kanununun 47. maddesinin iptali istenen 2 sayılı bendinde olduğu gibi, hizmeti yönetecek personele ilişkin kadroların, bunlara verilecek aylık, ücret ve tazminatların tesbiti işinde yürütme organının iki bakanının, dolayısıyla siyasî iktidarın, taktir ve tensibini hâkim kılmak, yukarıda açıklandığı gibi Anayasa'nın 121. maddesinde öngörülen özerk yönetim biçimi ve tarafsız hizmet görme ilkeleriyle bağdaşır bir tedbir olmadığından Anayasa'ya aykırıdır.

Esas No.:1967/37
Karar No.:1968/46

Yukarıda üç bent halinde açıklanan sebeplerle 359 sayılı TRT Kurumu Kanununun 47. maddenin 2 sayılı bendinde yer alan (..... Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra, Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile) hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğundan iptali gerekmektedir.

Üyelerden Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Halit ZARBUN ve Ziya Önel bu görüşe katılmamışlardır.

SONUÇ:

1- 359 sayılı TRT Kurumu Kanununun 47. maddesinin 2 sayılı bendinde yer alan "Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile" hükmünde 47. maddenin Cumhuriyet Senatosundaki kabul yöntemine göre şekil yönünden Anayasa'ya aykırılık bulunmadığına, üyelerden Feyzullah Uslu, Sait Koçak, Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin, Ahmet Akar ve Ziya Önel'in karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile,

2- Aynı hükmün esas yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline üyelerden Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Halit ZARBUN ve Ziya Önel'in karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile 15/10/1968 gününde karar verildi.

Başkanvekili Lütfi Ömerbaş	Üye İhsan Keçecioğlu	Üye Salim Başol	Üye Feyzullah Uslu
Üye Fazlı Öztan	Üye Celalettin Kuralmen	Üye Hakkı Ketenoğlu	Üye Sait Koçak
Üye Avni Givda	Üye Muhittin Taylan	Üye Recai Seçkin	Üye Ahmet Akar
Üye Halit ZARBUN	Üye Ziya Önel	Üye Muhittin Gürün	

Kararın biçim yönünden iptale yer olmadığına ilişkin bölümüne yönelen karşı oy yazısı

1) Bir yasa hükmünün yasama meclislerince incelenmesi ve kabul veya ret yolunda bir karara bağlanması, bir takım işlemlerin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Senato Genel Kurulunca bir hükmün kabul edilmiş veya reddedilmiş olması için içtüzük uyarınca oylama yapılmış ve Anayasa ile İçtüzüğün öngördüğü çoğunluğun kabul veya red yolunda oy vermiş olması zorunludur. İptal konusu 47. maddenin Senato'da görüşülmesi sonucunda verilen bir önergenin Genel Kurulca benimsenmesi sonunda madde, ilgili komisyonca yeniden kaleme alınmış, bu yeni metin Başkanca açık oya sunulmuş, oylamaya katılan 79 üyeden 78 i tarafından kabul edilmiştir. Bunun üzerine Başkan açıklama yaparak verilen oylarla salt çoğunluğun sağlanamadığından, ancak daha önce bu madde Anayasa'nın 92. maddesi gereğince işarı oyla kabul edilmiş olduğundan başkaca oylamaya yer olmadığını bildirmiştir; oysa bu maddenin daha önce işarı oya konulmuş ve sonuçta kabul edilmiş bulunduğunu gösteren bir yazı Senato tutanaklarında yoktur. (Kararın esasın incelenmesi bölümü, bent 1). Demek ki maddenin daha önce oylanmış olduğu yollu açıklamalar yanılmaya dayanmaktadır ve gerçeğe uygun değildir. Buna göre madde, Senato Genel Kurulunca kabul veya reddedilmiş sayılamaz.

2) Anayasanın 85. maddesi uyarınca meclisler çalışmalarını kendi yaptıkları içtüzük hükümlerine göre yürütmekle yükümlüdür. C. Senatosu içtüzüğünün 73. ve 113. maddeleri gereğince yasa tasarı ve tekliflerinin hem tümünün, hem de maddelerinin herbirinin ayrı ayrı görüşülmesi ve oylanması gerekir; yine bu içtüzüğün 74. maddesine göre tasarı veya teklifin maddeleri üzerinde ayrı ayrı görüşme ve oylama bittikten sonra yeniden tümü üzerinde görüşme açılabilir ve oylamaya geçilebilir. Demek ki maddelerden sonra metnin tümünün üzerinde görüşme ve oylama yapılabilmesinin koşulu, her maddenin ayrı ayrı oylanarak kabul edilmiş bulunmasıdır. Yasa koyma gibi çok önemli bir işlemin, yasalaşacak metnin titizce incelenmesi sonucunda yapılabilmesi işin özel öneminin en doğal (tabii) bir gereğidir. Yapılacak incelemelerin yasanın hem tümüne, hem de maddelerine ilişkin olması, az yukarıda anılan hükümlerin gereği olduğu gibi yine İçtüzüğün 22. maddesindeki (Tasarı ve tekliflerin gerekçeli olması ve gerekçede önce tasarı veya teklifin tümü, sonra maddeleri hakkında bilgi verilmiş olması şarttır) hükmünün dayanağı olan düşüncenin de gereğidir. Bütün bu hükümlerin kesin yazılışları ve yasa koyma gibi önemli bir işin olabildiğine iyi bir inceleme ile yapılabilmesini sağlamak olan konuluş amaçları gözönünde tutulunca, bunların yasanın kabulünde öngörülen geçerlik koşulları olduğu, anlaşılır. Burada iptal konusu hükmün değiştirge üzerine komisyona geri gönderilmiş ve komisyonca yeniden yazılan metnin Senato Genel Kurulunca kabulü işlemi yapılmamış olmakla birlikte yasanın tümünün Senato Genel Kurulunca kabul edilmiş olması sonucunda hukukî bozukluğu düzeltilmiş sayılması, kabul edilemez; çünkü, az önce açıklandığı üzere, tümün kabulü için daha önce maddelerin ayrı ayrı kabul edilmiş olması zorunludur ve Senatonun iradesi ancak bir takım evrelerde açığa vurulan iradelerin sonucunda kesin bir biçimde belirlenmiş olabilir.

3) Burada Anayasa'nın 92. maddesi uyarınca (iptal konusu) 47. maddenin Millet Meclisince ele alınıp bunun üzerinde işlem yapılmış olması dahi geçerli değildir. Zira Anayasa'nın 92. maddesinin 4. ve 5 fıkraları uyarınca Millet Meclisinin Senatodan gelen bir metne el atabilmesi için Senatonun o metni Millet Meclisindekinden başka bir biçimde kabul etmiş olması gerekir. Olayımızda Senatonun geçerli olarak değiştirip kabul ettiği bir metin yoktur ki bunun Millet Meclisince yeniden ele alınması ve bunun üzerinde Millet Meclisince veya Karma Komisyonca Anayasa'nın 92. maddesinin anılan fıkraları hükmünce bir işlem yapılabilmesi hukukça olanaklı bulunsun.

SONUÇ:

Esas No.:1967/37
Karar No.:1968/46

Yukarıda açıklanan nedenlerle istem konusu maddenin biçim yönünden iptali gerektiğinden dolayı çoğunluğun biçim yönünden iptali gerektiren bir eksiklik bulunmadığı yollu kararına karşıyız.

Üye	Üye	Üye	Üye
Feyzullah Uslu	Sait Koçak	Muhittin Taylan	Recai Seçkin

MUHALEFET ŞERHİ

Radyo - Televizyon İdaresinin hukuki niteliği, Anayasa'nın 121. maddesinde belirtilmiştir. İstanbul Anayasa Komisyonunun hazırladığı tasarıda bu kurumdan "idarî, malî ve teknik muhtariyete sahip bir kamu tüzel kişisidir." diye bahsolunduğu halde; Kurucu Meclis Anayasa'nın 121. maddesinde bu idarenin "Özerk kamu tüzel kişiliği halinde kanunla düzenleneceğini" bildirmekle yetinmiştir. Böylece, bu özerkliği, Anayasa'nın bu kuruma verdiği tarafsız yayım, kültür ve eğitime yardımcılık görevleriyle sınırlı olarak kanunun tayin etmesi gerekmektedir. Özerkliğin, kamu tüzel kişilerinin devlet içinde bağımsızlığa varmadan görevleri niteliğinin çerçevelediği sınırlarla taayyün eden derecede serbestçe hareket edebilmeleri demek olduğu nazara alınırsa, kanun koyucunun malî alanda bu kurumu kanunla düzenlemesine Anayasa'nın 121. maddesinin engel olamayacağı anlaşılır.

359 sayılı Radyo - Televizyon Kanununun 47. maddesinde yer alan ve iptal istemine konu olan "kurumun kadroları yönetim kurulu tarafından, Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra, Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile yapılacak bir yönetmelikle belirtilir, "hükmü ise, bu kurumun yukarıda işaret olunan özerklik alanı dışında kalan bir konuyu düzenlemektedir. Bununla kanun koyucu, para kaynakları mahdut olan ve gelirlerinin büyük kısmı bütçeden ayrılan tahsisatlarla sağlanan bir tüzel kişiliğin malî tasarrufları ile umumî menfaatler ve kamu hizmetleri arasına bir denge ve uygunluk koymak istemiştir. Aksi halin, radyo - televizyon idaresine bu malî konuda sınırsız bir yetki vermek olacağını gözden uzak tutmamak icap eder. Halbuki, yasama organının, radyo - televizyon Kurumunun özerklik derecesine göre malî yönünü düzenlemesi Anayasa'nın kendisine tanıdığı yetki icabıdır. Çünkü yasama organı, karşıt ve bağlayıcı Anayasa hükümleri olmadıkça devlet işlerini kamu yararına olarak düzenlemek hususunda tam bir yetkiye ve serbestliğe sahiptir. İptali istenilen bent de yukarıda belirtildiği üzere kurumun kadrolarında devlet bütçesiyle kamu kuruluşları arasında bulunması gereken dengeyi sağlayan hükümler taşımaktadır. Radyo - Televizyon Kurumu özerk de olsa bir kamu kurulusudur. Devlet hizmeti görmektedir. Devlet Personel Dairesinin tesbit ettiği genel prensipler ortasında Radyo - Televizyon Kurumu kadrolarını da değerlendirmesi, Maliye Bakanlığının da devlet bütçesine malî külfet yükleyecek olan bu kadroları bütçe imkânları itibariyle gözden geçirmesi ve kurumun özerklik alanı dışındaki tasarruflarından sorumlu olan Turizm ve Tanıtma Bakanının malî hükümlere ilişkin kadro yönetmeliğini onaylaması, hizmetin bir gereğidir. Bu bakımdan, sözü geçen iptal istemi konusu hükmün Anayasa'nın 121. ve 113. maddelerine aykırı olmadığı ve yine bu hükmün, Anayasa'nın 26. maddesine aykırı bir yönü bulunmadığı kanısındayız.

Esas No.:1967/37
Karar No.:1968/46

Diğer taraftan, Anayasa'nın "İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiç bir halde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz. "Kaidesi, idarî tüzel kişilere ve bunların organlarına kendilerine tanınan yetkileri zedeleyici yürütme eylem ve işlemleri aleyhine iptal dâvası açmak imkânını tanımış olduğundan iptal konusu bendin, dolaylı olarak Radyo - Televizyon yayımlarının tarafsızlık esaslarına göre yapılmasını engelleyici ve zedeleyici tesirlerde bulunacağı düşünceside bahis konusu olamaz.

Bu sebeplerle iptale ilişkin çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye
Celâlettin Kuralmen

Üye
Hakkı Ketenoglu

Üye
Halit ZARBUN

KARŞI OY YAZISI

Yukarıda karar metninde açıklandığı üzere 24/12/1963 günlü ve 359 sayılı Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Kanununun İtiraz konusu 47. maddesi, tasarı durumunda iken, ilgili komisyonda aldığı yeni biçimiyle Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda açık oylamaya konulmuş; oylamaya 79 üye katılmış ve 78 üye maddeden yana oy vermiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 86. maddesine göre her meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve Anayasa'da başkaca hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. 47. maddenin Cumhuriyet Senatosunda açık oylaması sırasında Genel Kurulda ancak 79 üyenin bulunduğu yeni Anayasa'ya uygun olarak toplantı yeter sayısının sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Böyle bir oylamanın ve sonucunun hukukça geçerliği ve değeri yoktur. 47. madde üzerinde, oylama bakımından, başkaca bir işlem de yapılmış değildir.

Çoğunluk bu konudaki görüşünü. "Bir metnin kabul edilmiş sayılması için gerekli olan oyu sağlayamaması halinde reddedilmiş sayılacağı bilinen bir gerçektir. Aynı suretle bir kanun tasarısındaki maddenin Cumhuriyet Senatosundakî oylaması sonunda Anayasa'ya uygun bir çoğunluk sağlanamaması halinde de reddedilmiş sayılması yanlış olmaz." yolunda açıklamaktadır. Bir oylamanın olumlu yahut olumsuz fakat geçerli bir sonuç verebilmesi için başlıca şart oylamanın usulünce Anayasa'ya uygun bir biçimde yapılmış bulunmasıdır. Böyle olmayınca ortada oylama yok demektir. O işlemde olumlu veya olumsuz bir hukukî sonuç çıkarılamaz. 47. maddenin oylanmasında toplantı yeter sayısı bulunmadığından bu madde ne kabul edilmiş ne de reddolunmuş sayılabilir; metin Cumhuriyet Senatosundan geçmemiş duruma düşer Cumhuriyet Senatosunun tasarının tümünü sonradan usulünce oylamış olmasının 47. maddenin durumuna hukukilik kazandıramıyacağı da ortadadır. Çünkü kural bir yasa tasarısının önce madde madde onaylanmasıdır. Tasarının tümünün oylanması ancak bu şart yerine getirilmişse, hüküm ve değer taşır. öte yandan Millet Meclisi bu maddeyi Cumhuriyet Senatosunda reddedilmiş değil değiştirilmiş bir metin sayarak ona göre işlem yapmıştır.

Açık durum, özet olarak, şudur: 47. madde yasama yollarından Anayasa'nın 92. maddesine uygun olarak geçmemiştir. Bu, hükmün iptalini gerektiren bir şekil bozukluğudur. 359 sayılı TRT

Esas No.:1967/37
Karar No.:1968/46

Kanununun yukarıda eleştirilen 47. maddesinin 2 sayılı bendinde yer alan "Devlet Personel Dairesinin görüşü alındıktan sonra Maliye Bakanlığı ile anlaşmak suretiyle hazırlanıp Turizm ve Tanıtma Bakanının onayı ile" hükmünün, 47. maddenin tümünün şekil yönünden Anayasa'ya aykırı olması nedeniyle iptali gerekli iken hükümde şekil yönünden Anayasa'ya aykırılık görülmeyle esasın incelenmesine geçilmesi isabetsizdir. 1967/37-1968/46 sayılı ve 15/10/1968 günlü karara bu bakımdan karşıyız.

Üye
Avnî Givda

Üye
Ahmet Akar

KARŞI OY YAZISI

Şekil yönünden iptalin gerektiği yolundaki sayın Recai Seçkin'in karşı oy yazılarında belirtilen düşüncelere katılıyorum. Esasa gelince :

Toplumun, sosyal, kültürel ekonomik ve malt düzeninden, kamu hizmetlerinin sürekli ve aksaksız yürütülmesinden ön plânda sorumlu olan hükümetin, hizmetlerin gerektirdiği ölçüde yetkilerle donatılması doğal bir sonuçtur. O kadarki, yetkinin bulunmadığı bir alanda sorumluluk da, söz konusu edilemez. Diğer bir deyimle, görev yetki ve sorumluluk bir birinden ayrılmayan tamamlayıcı ve bütünleyici kavramlardır.

Bu nedenledir ki, iptaline karar verilen 359 sayılı TRT Kanununun 47. maddesinin 2. bendi hükümete, kadro ve harcamalar bakımından bir takım yetkiler tanınmıştır. Bu yetkilerin tanınması, ne demokratik düzeni ve ne de özerkliği zedeleyici kayıtlamalar olarak düşünülemez. İdarenin bütün tasarruflarının yargı denetimine tabi tutulması, keyfi ve maksatlı davranışları önleyici müessir ve demokratik hukuk devleti ilkelerine uygun yeterli bir tedbir kabul edilmek lâzım gelir.

İptal ile TRT'ye malî konularda da hudutsuz yetki tanınmış olacağını ve böyle hudutsuz yetkinin, sorumsuz tasarruflara yol açabileceğini ve diğer kamu hizmet ve hizmetlilerine dolaylı da olsa olumsuz etkiler yapabileceğini gözden uzak tutmamak icap eder. Devletin malî gücü ve diğer kamu hizmet ve harcamaları bakımından yeterli bilgiye sahip olmıyan TRT'nin iyi niyetli tasarruflarının dahi, hizmetler arasındaki düzen ve dengeyi bozabileceği de uzak bir ihtimal değildir.

SONUÇ:

Yukarıda belirtilen sebeplerle, çoğunluk düşüncesine katılmıyorum.

Üye
Ziya Önel