

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2013/47
Karar Sayısı : 2013/72
Karar Günü : 6.6.2013
R.G. Tarih-Sayı : 12.07.2013-28705

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Beşinci Daire

İTİRAZIN KONUSU : 7.12.1994 günlü, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 34. maddesinin ikinci fıkrasının '*Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır.*' biçimindeki ikinci ve üçüncü cümlelerinin, Anayasa'nın 7., 123. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Rekabet Kurumunda idari hizmet uzmanı unvanıyla çalışan davacının kadro unvanının idari hizmet yetkilisi olarak değiştirilmesi ve ihdas edilen idari hizmet yetkilisi kadrosuna atanmasına ilişkin Rekabet Kurulu kararının iptali istemiyle açtığı davada, Kurul kararının dayanağını oluşturan itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali ve yürürlüğünün durdurulması için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

7.12.1994 günlü, 4054 sayılı Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren '*Kurum Personelinin Statüsü*' başlıklı 34. maddesi şöyledir:

'Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir.

Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır.

Geçicilik veya belli bir ihtisas gerektiren nitelikteki hizmetler Başkanlıkça tespit olunur. Bu işlerde çalışacak personel hakkında vekalet veya istisna akdi hükümleri uygulanır. Bu fıkra göre istihdam edileceklerden sosyal güvenlik kuruluşlarından almakta oldukları aylıkları kesilmez.

Yabancı uzmanlar da Başkanlığın hazırlayıp Kurulun onayı ile yürürlüğe konacak yönetmelik esaslarına göre istihdam edilebilir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 7., 123. ve 128. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un katılımlarıyla 14.5.2013 günü yapılan ilk inceleme toplantısında,

1- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine,

2- Yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Hamit YELKEN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kural, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişisi olan Rekabet Kurumunun hizmet birimlerinin ve bu birimlerin kadro unvan ve sayılarının da kanunla belirlenmesi gerektiği, itiraz konusu kuralda ise bu hususların düzenlenmesinin Rekabet Kurulu kararına bırakıldığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 7., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

4054 sayılı Kanun'un 34. maddesinin ikinci fıkrasının itiraz konusu ikinci ve üçüncü cümlelerinde, Rekabet Kurumunun karar organı olan Rekabet Kurulunun, Kurumun ihtiyacına uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbest olduğu ve kadroların iptali ve ihdasının Kurulca yapılacağı kuralına yer verilmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesinde, '*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*' denilmektedir. Anayasa Mahkemesinin pek çok kararında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiği hususu açıklanmıştır. Buna göre, kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların kanun metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin hususların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda, kanun ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.

Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında, *'İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.'* hükmü yer almaktadır. Bu maddede yer alan düzenleme, idarenin kanuniliği ilkesine vücut vermektedir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılar.

Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında ise *'Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.'* hükmü yer almaktadır. Anayasa Mahkemesinin birçok kararında, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası kapsamına giren kişilerin statülerine ve özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiği, bu konuların düzenlenmesinin idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılmasının Anayasa'ya aykırı olacağı hususu vurgulanmıştır.

4054 sayılı Kanun'un 32. maddesinde, Rekabet Kurumunun hizmet birimlerinin daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlandırılacağı ve bunların ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşacağı belirtilmiş, Rekabet Kurumunun önemli organlarından olan hizmet birimlerinin neler olduğu, bunların görev ve sorumlulukları, kuruluş ve kadro unvanları ile sayılarına ilişkin olarak ise yasal bir düzenleme yapılmayarak bu hususların düzenlenmesi ve söz konusu kadroları ihdas ve iptal etme yetkisi itiraz konusu kuralla Rekabet Kuruluna bırakılmıştır.

İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin hizmet birimleri ile bu birimlerin kadro ve görev unvanlarının ve görevlerinin kanunla düzenlenmesini de içerir. Kadrolar, bir kamu hizmetinin teşkilatlanmasının ön koşuludur. Kadro unvanı, personelin yerine getireceği görevlerini, yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını ifade etmektedir. Kadro unvanı ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, idarede istihdam edilecek ve genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edecek personelin niteliklerinin kanun ile belirlenmesi Anayasa'nın 128. maddesinin gereğidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında yer alan Rekabet Kurumu kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişisi olup Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca idarenin bütünlüğü içinde yer alır ve idarenin kanuniliği ilkesine tabidir. Bu ilke uyarınca Rekabet Kurumunun hizmet birimlerine, bunların görev ve yetkilerine ilişkin temel kurallar kanunla belirlenmelidir.

Öte yandan, kamu tüzel kişiliğini haiz Rekabet Kurumunda genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden sözleşmeli personel, Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında olduğundan, bunların kadrolarına ve bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin temel kuralların da Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir.

Kanun'da anılan konulara ilişkin olarak temel kurallar belirlenmeksizin, bunları düzenleme yetkisinin idarenin bir unsuru olan Rekabet Kuruluna bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmakta ve idarenin yasallığı ile kamu görevlilerinin statülerinin kanunla düzenlenmesi yolundaki anayasal kurallara aykırılık oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 7., 123. ve 128. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMLERİNİN İNCELENMESİ

7.12.1994 günlü, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 34. maddesinin ikinci fıkrasının '*Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır.*' biçimindeki ikinci ve üçüncü cümlelerine yönelik yürürlüğün durdurulması istemlerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE, 6.6.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII- SONUÇ

7.12.1994 günlü, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 34. maddesinin ikinci fıkrasının '*Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır.*' biçimindeki ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, 6.6.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Haşim KILIÇ

Serruh KALELİ

Alparslan ALTAN

Üye

Üye

Üye

Mehmet ERTEN

Serdar ÖZGÜLDÜR

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Üye

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Recep KÖMÜRCÜ

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

Zühtü ARSLAN

Üye

M. Emin KUZ