

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN (BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER) PERSONEL REJİMİ

Mesut EROL *

ÖZET

Ülkemizde son yıllarda gittikçe artan sayıda düzenleyici ve denetleyici kurum (bağımsız idari otorite) kurulmuştur. Havayolu, demiryolu, posta vb. sektörlerde de düzenleyici ve denetleyici kurum kurulması yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Bu kurumlar idari, mali ve personel rejimleri konusunda, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı düzenlemelere tabi tutulmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların personellerine ilişkin olarak getirilen farklı düzenlemeler, kamu personel rejiminin sistemini bozmaktadır. Aynı zamanda, düzenleyici ve denetleyici kurumların, kurul ve personel yapılarına ilişkin bir bütünlük de söz konusu değildir. Anayasa ve Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlar çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurumların kurullarına ve personeline ilişkin sistem, ilke ve kuralların oluşturulması önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bağımsız idari otoriteler, düzenleyici ve denetleyici kurumların personel rejimi,

ABSTRACT

Regulatory And Supervisory Institutions, Independent Regulatory Bodies, Personnel Regime Of The Regulatory And Supervisory Institutions

In recent years, increasing number of regulatory and supervisory institutions (independent regulatory bodies) was established at our country. Establishing regulatory and supervisory authorities at airway, railway, postal, etc. sectors are going on. These institutions administrative, financial and staff regime are subject to different regulations, compared to other public institutions. At the same time, there is no integrated regime for the regulatory and supervisory institutions boards and staff. It is important to establish system, principles, and rules according to the Constitution and The Constitutional Court decisions related to the regulatory and supervisory boards and staff.

Key Words: *Regulatory and supervisory institutions, independent regulatory bodies, personnel regime of the regulatory and supervisory institutions.*

* DPT Uzmanı, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi

1. GİRİŞ

İktisadi, sosyal ve siyasi alanda yaşanan gelişmeler neticesinde, kamu hizmetlerinin alanı genişlemektedir. Yaşanan bu genişleme sonucunda, bu alanlarda devlet ya bizzat faaliyette bulunmakta veya düzenleyici ve denetleyici olarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamaktadır.

Yaşanan gelişmeler neticesinde devletler, doğal gaz, elektrik, petrol, telekomünikasyon, haberleşme vb. sektörlerde bizzat faaliyette bulunmuş veya bu sektörleri düzenlemiştir. Devletlerin bu sektörlerde faaliyette bulunmasının veya bu sektörleri düzenlemesinin nedenlerinden birisi, bu endüstrilerin en az bir bileşenin doğal tekel özellikleri göstermesidir. Düzenleme yapılan bir çok sektöre bakıldığında bu sektörlerin doğrudan kamu tarafından işletilmiyorsa, ya doğal tekel niteliğinde olduğu veya sosyal veya stratejik yararı olduğu ve bunların düzenlenmesinin önemli bir toplumsal ihtiyaç olduğu görülmektedir (Erol M., 2003:2).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, "devletin belirli bir alanda ve özellikle de ekonomide genel regülasyon misyonunun gerçek anlamda yerine getirilmesine imkan tanıyan, iyice düşünüldükten sonra kararlar alıp uygulamaya aktaran organlar" olarak tanımlanabilir (Atay, 2006a:318). Bu kurumların misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı koruma ve kollama olduğu söylenebilir (Gözübüyük ve Tan, 1998:288). Bu kurumlar, kamusal alanın hassas sektörleri olarak nitelendirilen kısmında düzenleme ve denetleme işlevini üstlenmiş veya ekonomik ve siyasi tercihler ve uygulamalardaki değişikliğin sonucu olarak rekabete açılan sektörlerdeki aktörlerin izlenmesi ve denetlenmesini gerçekleştirmekte (Atay, 2006b:260) ve izin verme, kural koyma, izleme ve denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme, danışmanlık yapma, anlaşmazlıkları çözme, araştırma, geliştirme ve eğitim, bilgi isteme gibi yetkilerle donatılmıştır (Atay, 2006a:338).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli iki özelliği, idari açıdan bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir (Ulusoy, 2003:15) Bu kurumlar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmamayı ifade eder (Erol M., 2003:122). Bağımsızlık, organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısındaki bağımsız statülerini; idari nitelikleri idari organlar içinde yer almalarını ve otorite olmaları da, basit birer danışma organı değil, düzenleyici

işlemler ve bireysel nitelikli icrai mahiyette karar alabilmeleri ve uygulamalarını ifade etmektedir (Atay, 2006b:270).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların sayısındaki artma eğilimi; kamu hizmeti, kamu personeli, kolluk anlayışı, personel istihdamında kamu usulleri, kariyer ve liyakat ilkesinin geleceği, yargısal denetimin etkinliği gibi konularda yeni ve önemli çatışma ve tartışmalar doğurmaktadır (Özay, 2004:402).

2. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN² PERSONEL REJİMİ

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi ile, devletlerin daha iyi yönetilmesi fikri çok daha fazla kimse tarafından kabul görmeye başlamıştır. İyi yönetim, bireyin insan onuruna yakışır bir muameleye tabi tutulduğu, makul ve haklı her türlü beklentisinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği, kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir (Akyılmaz, 2003:150).

İdare, mevzuatın kendisine tanıdığı yetkileri istihdam ettiği personel aracılığıyla yerine getirir (Atay, 2006a:665). Devletin görevlerini, başka bir deyişle kamu hizmetlerini, yerine getirmesinde ve topluma sunmasında, en önemli sorumluluğu, kamu personeli üstlenmiştir. Kamu görevlileri, kamu hizmetlerini yerine getirirken, idarenin bir parçası olarak onun insan ögesini oluşturmaktadır (Giritli vd., 2008:522). İdareyi soyut bir örgütten somut bir organizmaya dönüştüren; haklarla olanaklar sağlayan, yasaklarla kayıtlamalar koyan işlem ve eylemleri icra eden, onun bünyesindeki ve kadrosundaki kamu personelidir (Ayanoğlu, 2004:983). İdarenin üstlendiği görevleri başarı ile ve gereği gibi yerine getirebilmesi, insan ögesinin hem nicelik ve hem de nitelik yönünden yeterli kişilerden oluşmasına bağlıdır. (Günday, 2004:515). İdare adına hareket eden bu kişilerin kamu hizmetinden yararlananlara çağdaş bir kamu hizmeti sunmaları "iyi idare" ilkesinin de bir gereğidir (Akyılmaz vd. 2009:545).

Hukuk alanında, yetkileri kullanan ve uygulayan iradeler gerçek kişilere aittir. Bu yüzdendir ki, söz konusu gerçek kişiler, organ sıfatıyla hareket etseler de karar alan, hüküm veren öznelerdir. İdare, söz konusu insanlar olmadan işleyebilen robot bir cihaz değildir (Yayla; 2009:272). Bu nedenle idarenin yetkilerini kullanan ve uygulayan personeli önem arz etmektedir.

² 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli III sayılı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar listesinde gösterilmiş ancak daha sonra, 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanununun 12. maddesi ile 5018 sayılı Kanunun ekli III sayılı cetvelinden çıkarılmıştır. Bu sebeple Şeker Kurumunun personeline ilişkin değerlendirmelere çalışmamızda yer verilmemiştir.

Personel yönetimi, en genel tanımıyla, bir örgüt bünyesinde emek gücünü örgütün amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisidir (Güler, 2005:27). Kamu personel rejimi genel olarak hukuksal düzenlemeler üzerinden kendisini kurar. Personel düzenlemelerinin gerçekliği, hukuksal metinler üzerindedir (Aslan, 2005:203). Bu nedenle personel rejimlerinin düzenlendiği hukuksal metinler oldukça önemlidir.

Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunların kaynakları arasında kamu personel rejimi de önemli bir yer tutmaktadır. Liyakat sisteminin olması, performansa dayalı çalışma ve ücret sistemi, çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanması, verimliliğe dayalı ve haksız ücret farklılıklarının olmadığı, hizmet içi eğitime gereken önemin verildiği ve karmaşık mevzuat düzenlemelerinin olmadığı bir personel rejimi (Bilgin, 2006:33), kamu yönetiminin daha sağlıklı işlemesini sağlayan önemli faktörlerdendir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerin, ekonomik ve sosyal yönden toplumsal hayata etkileri, bu yetkileri kullanacak personelin nitelikleri, sayısı, sahip olduğu yetkiler, atanmaları vb. konuları önemli kılmaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar insan gücü açısından ayrıcalıklı konumdadır. Bu ayrıcalık, hem istihdamın türü ve kadroların belirlenmesinde, hem de personele uygulanan mali ve sosyal haklar konusunda sahip oldukları yetkilerden kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle bu kurumlar, personel istihdamı konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşların tabi olduğu bağlayıcı kurallardan geniş ölçüde özerktirler (Sezen, 2003:166).

Uluslararası bazı kurum ve kuruluşlar, düzenleyici ve denetleyici kurumların personel yapılarının nasıl olması gerektiği konusunda önerilerde bulunmaktadır. Örneğin, Birleşmiş Milletler Kalkınma ve Ticaret Konferansı (UNCTAD), Rekabet Kurumlarında bulunması gerekli olan elemanlarla ilgili olarak, nasıl bir rekabet kurumu oluşturulacağına her bir ülkenin kendi karar vereceği bir husus olduğuna işaret etmekle beraber, idari nitelikte kurulacak bir rekabet kurumunun etkin çalışabilmesi için soruşturmalarını yapıp müeyyide uygularken, hükümetten bağımsız karar verebilmek üzere, yargı organına benzeyen kuvvetli yargısal ve idari yetkilerle donatılmış, bağımsız bir organ olmasının ve bu organda görev alanların uygun nitelikleri taşımalarının, kendilerinin tarafsızlıklarına ve bağımsızlıklarına gölge düşmemesi için, mali sektörde menfaatlerinin olmaması, örneğin şirketlerde yönetici ya da hissedar olmamaları gibi yasakların getirilmesi, belirli bir süre için atandıktan sonra, (suç işleme hariç) görevlerinden uzaklaştırılmamaları ve tasarruflarından ötürü sorumlu tutulmamaları ve hepsinden önemlisi, kendi personellerini kendilerinin atamaları gibi önlemlerle sağlanmasını tavsiye etmektedir (Erol K., 2003:182).

2.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kurullarındaki Üyelerle İlgili Düzenlemeler

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, kurumların karar organı olarak kurullar yer almaktadır. Kurullar, kurumların üst karar organıdır. Ülkemizde kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumların karar organı olan kurulların personel yapılanması konusunda bir bütünlük bulunmamaktadır.

Tablo 1: Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kurul Üyelerinin Sayısı, Atanma Şekli, Görev Süresi ve Tekrar Atanabilmeleri

DDK ADI	KURUL ÜYE SAYISI	KURUL ÜYELERİNİN ATANMA ŞEKLİ	GÖREV SÜRESİ	TEKRAR ATANABİLME
SPK	7	Kurul, ilgili bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararıyla atanacak yedi üyeden oluşur.	6	Mümkün
RTÜK	9	Üst Kurul, Türkiye Büyük Millet Meclisinde seçilen dokuz üyeden oluşur.	6	Mümkün
RK	7	Bakanlar Kurulu; iki üyeyi Rekabet Kurulunun, bir üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar.	6	Mümkün

BDDK	7	Kurul üyeleri; en az üçü bankacılık olmak üzere, maliye-finans alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.	6	Mümkün
BTK	7	Kurul Başkanıyla, telsiz hizmetlerini temsil eden bir üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki üye Ulaştırma Bakanının göstereceği iki kat üye adayı, telekomünikasyon sektörünü temsil eden iki üye, Türkiye’de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da alt yapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az %10’luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği ikişer aday, Tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikişer aday arasından atanır.	5	Mümkün
EPDK	7	Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur.	6	Mümkün
TAPDK	7	Kurul Başkan ve üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün (Tekel) ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanır.	5	Mümkün
KİK	10	Kurul üyeleri; Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanır.	5	Mümkün değil

Tablo-1'den görüleceği üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların karar organı olan kurulların personel yapılanmasında farklılıklar gözlemlenmektedir. Bazı kurumlarda üye sayısı 7, bazılarında 9, bazılarında ise 10'dur. Bununla beraber, kurul üyelerinin sayısı konusunda, bazı olumlu adımlar da atılmıştır. Örneğin, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda üye sayısı 5 iken, 16.06.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanunun 8. maddesiyle bu sayı 7'ye çıkarılmış, Rekabet Kurumunda 11 olan üye sayısı, 02.07.2005 tarih ve 5388 sayılı Kanunun 3. maddesi ile 7'ye indirilmiştir. Bu değişiklikler, kurulların karar organı olan kurullar adına olumlu gelişmelerdir. Zira, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda Kurul, en az dört üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az üç üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alırdı. Kurul üyelerinden birinin yurt dışında, bir diğersinin de hasta olması veya boşalan kurul üyesi yerine atama yapılmaması durumunda kurulun karar alamaması gibi bir durum ortaya çıkmakta idi. Bu durum, Kurul üye sayısının 5'ten 7'ye çıkarılması ile engellenmiştir. EPDK'da, Kurul üye sayısı, 04.12.2003 tarih ve 5015 sayılı Kanunun 24. maddesi ile 7'den 9'a çıkarılmıştır. Ayrıca Kamu İhale Kurumunda kurul üye sayısı 10'dur. Herhangi bir konu ile ilgili bir kararda oyların eşit olması halinde KİK Başkanının bulunduğu taraf çoğunlukta kabul edilmektedir. Halbuki, başkanın eşitlik halinde belirleyici olmasının hiçbir hukuksal bir mantığı bulunmamaktadır. Yukarıda belirtilen kurul üye sayıları dikkate alındığında, düzenleyici ve denetleyici kurumların hepsinde kurul üye sayısının 7 olmasına yönelik yapılacak bir düzenleme yerinde olacaktır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda kurul üyelerinin görev sürelerine baktığımızda, karşımıza bütüncül bir tablo çıkmamaktadır. BDDK, RTÜK, SPK, EPDK ve RK'da kurul üyelerinin görev süresi 6 yıl olarak tespit edilirken, diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlarda kurul üyelerinin görev süreleri ise 5 yıl olarak tespit edilmiştir. RTÜK'de kurul üyelerinin görev süresi, 24.06.2005 tarih ve 5373 sayılı Kanunun 1. maddesi ile, 4 yıldan 6 yıla çıkarılmıştır. Yapılan değişikliğin, kurul üyelerinin bağımsızlığını arttırmaya yönelik olarak yapılmış yerinde bir düzenleme olduğu düşünülmektedir.

Görevden ayrılan kurul üyesinin yeniden kurula atanıp atanamayacağı konusunda da farklı uygulamalar söz konusudur. KİK dışındaki düzenleyici ve denetleyici kurumların kurul üyelerinin yeniden kurula üye olarak atanabilmesi mümkün iken, KİK'de görev süresi biten kurul üyesinin tekrar kurula üye olarak atanabilmesi söz konusu değildir.

Üyelerin görev süreleri ile tekrar aynı göreve seçilme veya atanmaları kurumsal özelliklerle bağlantılı olmadığından, bu konuların müşterek esaslara bağlanmasında yarar vardır. Özellikle tekrar görev alabilme konusu özerklikle

doğrudan bağlantılı olduğundan bu konuya mutlaka ilgili kanunlarda yer verilmesi ve yapılacak düzenlemenin de özerkliğe zarar vermeyecek bir tarzda olması (örneğin, görev süresinin uzun tutularak birden fazla seçilme/atanma imkânının olmaması) önemlidir (Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu, 2003:22).

Düzenleyici ve denetleyici kurulların başkan ve ikinci başkanlarının seçilme ve atanmalarında da ortak bir uygulama bulunmamaktadır. RTÜK'te kurul üyeleri, seçim sonuçlarının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren onbeş gün içinde toplanarak kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Başkanlık süresi iki yıldır. İki yıl sonunda veya herhangi bir şekilde yenilenme sırasında başkan veya vekilinin üyeliği sona ererse, üyeler onbeş gün içinde toplanarak yeni başkan veya vekili için seçim yapar. SPK'da, Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atar. Kurul, başkanın teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Dolayısıyla SPK'da başkanın teklif etmediği bir kişinin ikinci başkan olarak seçilmesi mümkün değildir. RK'da, Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini başkan olarak görevlendirir. İkinci başkanı Kurul üyeleri seçer. BDDK'da, Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirmektedir. EPDK'da, Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul başkanını ve ikinci başkanı görevlendirir. KİK'te, Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini başkan olarak görevlendirir. Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir. TAPDK'da kurul başkan ve üyelerinin Bakanlar Kurulunca atanacağı hükme bağlanırken, ikinci başkanın nasıl seçileceğine ilişkin bir düzenleme Kanunda yer almamaktadır. BTK'da Kurul, başkanın teklifi üzerine üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Burada da ikinci başkan, ancak başkanın teklif edeceği bir kişi olabilir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların görev konuları, klasik kamu hizmetlerine oranla, geniş anlamlarıyla daha teknik ve bilimsel nitelikte olduğundan, buralarda görevlendirilecek kişilerin bir takım uzmanlık dallarından seçilmelerinde yarar ve hatta gereklilik vardır. Ayrıca bu otoritelerin çözümlenmek durumunda kalacağı sorunlar, genellikle çıkar ilişkilerinden kaynaklanmış olacağı için, ilgili toplum kesimlerini veya grupları temsil eden kişilerin karar süreçlerine katılmaları önem arz etmektedir. Bununla beraber, kurul üyeliklerine aday gösteren ya da atama yapanların, söz konusu adayların konu ile ilgili uzmanlık ve deneyimlerini ve tercih edilme gerekçelerini kamuoyuyla paylaşmasını zorunlu tutan bir yaklaşım yerinde bir uygulama olacaktır (Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, 2002:33).

Ülkemizdeki bazı düzenleyici ve denetleyici kurumların kurullarında görev yapacak üyelerde düzenleyici ve denetleyici kurumun faaliyet gösterdiği alanlarda bilgi birikimin olması şartı aranırken, bazılarında ise kurullarda görev yapacak üyelerde böyle bir birikim şartı aranmamaktadır. Örneğin, RK, EPDK, TAPDK ve RTÜK de görev yapacak üyelerde, hukuk, iktisat, mühendislik, işletme, uluslararası ilişkiler ve maliye dallarında yurt içi ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olma ve mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip olma şartı aranmaktadır. SPK'da en az oniki yıllık deneyim ve KİK'te de, en az oniki yıl hizmetinin bulunması şartı aranmaktadır. Burada kurul üyesi olarak atanacak kişilerde aranan şartlar, düzenleme yapacakları sektörlerden daha çok mesleki olarak belli bir eğitimi alma ve tecrübe sahibi olma şeklindedir. Bununla beraber BTK, BDDK, KİK ve SPK'da kurul üyesi olarak atanacaklarda aranan şartlar daha çok sektörel birikimin olmasına yöneliktir.

Yukarıda belirtilen ve düzenleyici ve denetleyici kurumların görevlerini yerine getirirken başkalarının etki ve yönlendirmelerine maruz kalmamaları için, kurul üyelerine yönelik olarak getirilen düzenlemeler, kurul üyelerinin düzenleme ve denetleme yapılan sektörlerde ve alanlarda, karar vermek için yeterli bilgi birikimine sahip olmaları şartına bağlıdır. Düzenleme ve denetleme yapılan sektörlerde atanacak kurul üyelerinin yeterli bilgi birikimine sahip olmaması durumunda, kurul üyelerine getirilen ve ilgili sektörde daha iyi düzenleme ve denetleme yapmalarını sağlamaya yönelik düzenlemeler pek bir işe yaramayacaktır.

2.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Diğer Personeli İle İlgili Düzenlemeler

Düzenleyici ve denetleyici kurumların gayelerini gerçekleştirmesi için, kurul üyeleri dışındaki uzman ve diğer destek personelinin atanmaları, sayıları, nitelikleri vb. konular, kurumların görevlerini gerektiği gibi yerine getirmelerinde önem arz eder.

Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumunun kanunlarında, kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmaktadır. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunda, SPK'da aslı ve sürekli hizmetlerin Kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütüleceği, Kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabileceği; 3984 sayılı Kanunda, RTÜK personelinin, özlük hakları, çalışma usul ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi olduğu belirtilmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, kurum personelinin ücret ve malî haklar dışında 657 sayılı DMK'ya tabi olduğu hükme bağlanırken, personel rejimleri ile ilgili olarak, yapılan düzenlemeler, kendi kanunlarında getirilen özel düzenlemeler nedeniyle, kamu personeline ilişkin genel düzenlemelerle karşılaştırıldığında farklılıklar arz etmektedir.

2.2.1. Kadro İhdası ve İptali

Kadro, kamu kurumlarının kullanacakları görevlilerin hem sayı hem de nitelik olarak yasama organı tarafından kanunla belirlenmesidir (Gözübüyük ve Tan, 1998:599). Kadro, bir kamu hizmetinin örgütlenmesinin ve kamusal istihdamın ön koşuludur. Kamu kaynağının tahsisini gerektiren bir işlem olması nedeniyle "kadro" süreci sıkı kurallara bağlanmıştır (Sezen, 2003:166). 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanunun 20. maddesine göre, "Bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların kurulma işlemleri, genel hükümlere göre kadro alınması ile tamamlanır." 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 6. maddesine göre "Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinin (a) ve (c) bentlerinde sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının kadroları kanunla ihdas edilir." 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 33. maddesinde "... memur deyimine giren kişilere gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tespit olunan kadrolar Genel Kadro Kanununda gösterilir." hükümleri yer almaktadır. Bu hükümler çerçevesinde, kadrosuz memur çalıştırılmaz.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kadro ihdas ve iptal süreçleri farklılıklar sergilemekle birlikte, yaygın özellik, bu süreçte yasama organının devre dışı bırakılmasıdır (Sezen, 2003:166). Kadroların belirlenmesi ya kurucu kanunda ya da bazı istisnalar dışında Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. İstihdam konusunda genel ilke bunların asli ve sürekli görevlerinin sözleşmeli personel eliyle yürütülmesidir. İstihdam biçimi ağırlıklı olarak sözleşmeli türe dayananların da personelin ücret ve mali hakları açısından Bakanlar Kurulunca belirlenen esaslar dahilinde kurullarca belirlenmesi genel uygulamadır (Atay, 2006b:276).

TAPDK'da kadro ihdası 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, BTK'da da ilgili kanunla yapılmıştır. BTK'da toplam kadro sayısını geçmemek üzere; dolu kadrolarda terfi gereği derece değişikliği ile boş kadrolarda sınıf, unvan ve derece değişikliği Kurul kararı ile yapılır.

RTÜK'de, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 12. maddesi uyarınca, hazırlanan kadro cetvelleri Türkiye

Büyük Millet Meclisi bütçesi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenerek ve TBMM Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanmaktadır.

BDDK'da, 5411 sayılı Bankacılık Kanununun ekinde yer alan (I) sayılı cetveldeki toplam kadro sayısı geçilmemek üzere, kadro unvan ve derecelerinin değiştirilmesi ile bu kadroların kullanılmasına ilişkin esas ve usûlleri belirlemeye Kurul yetkilidir. Ancak, meslek personeli dışında kalan Kurum personelinin unvan değişiklikleri 190 sayılı Genel Kadro ve Usûlü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olarak yapılır.

RK'da, Kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, idarî hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir. Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır. Yabancı uzmanlar da Başkanlığın hazırlayıp Kurulun onayı ile yürürlüğe konacak yönetmelik esaslarına göre istihdam edilebilir.

SPK'da, Kurul memurları ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerine ilişkin esaslar, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit olunur.

EPDK'da, Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları ve sayıları Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

KİK'te, Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, personelin atanma ve çalışma usul ve esasları ile çalıştırılacak sözleşmeli personelin unvanı, sayısı, nitelikleri Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Anayasanın "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" bölümünün "Genel ilkeler" başlıklı 128. maddesinde "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir." hükmü yer almaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında personele ilişkin olarak getirilen düzenlemeler, Anayasanın bu hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları

Hakkında Kanunun, üst kurulun teşkilat ve personelini düzenleyen 15. maddenin son fıkrasında yer alan, "Üst Kurulun çalışma usul ve esasları ile teşkilatı (ve atama), bu Kanuna uygun olarak Üst Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir." hükmünde yer alan "ve atama" ibaresi, Anayasa Mahkemesinin 12.06.2008 tarih ve E.: 2004/55, K.: 2008/118 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararında "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu yasayla kendisine verilen kamu hizmeti niteliğindeki sürekli görev ve hizmetleri, maddenin dördüncü fıkrasına göre, daire başkanlıkları şeklinde örgütlenen ve uzmanlık esasına göre çalışan ana hizmet ve yardımcı hizmet birimlerince yerine getirir. Bu nedenle uzmanlar, Anayasanın 128. maddesinde sözü edilen genel idare esaslarına göre asli ve sürekli nitelik taşıyan kamu hizmetlerini yerine getiren personeldir.

Anayasanın 128. maddesinin birinci fıkrası kapsamındaki görevleri yürüten bütün personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülüklerinin yasayla düzenlenmesi gerekir.

Üst Kurul uzmanlarının, uzmanlık alanları, nitelikleri, öğrenim dalları ve düzeyleri, seçilme usulleri, tabi olacakları sınavlar, yeterliliklerinin belirlenmesi ve atamanın nasıl yapılacağını içeren atama usullerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, buna ilişkin düzenlemenin Üst Kuruldun çıkartacağı yönetmeliğe bırakılması Anayasanın 2. ve 128. maddelerine aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, 15. maddenin son fıkrasında yer alan "...ve atama usulleri..." ibaresi RTÜK uzmanları yönünden Anayasaya aykırıdır. İptali gerekir." hükmüne varmıştır (<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2008/k-2008-118.htm>, 15.06.2009).

2813 sayılı Telsiz Kanununun 5. maddesinin sekizinci fıkrasında "Kurum personelinden kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin unvan, sayısı, nitelikleri, ücretleri, diğer mali ve sosyal hakları, sözleşme esasları ile bu Kanuna ekli kadro unvan ve derecelerinde değişiklik yapılması Kurulun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir." kuralına yer verilmişti. Anayasa Mahkemesi, 22.01.2008 tarih ve 26764 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 12.12.2007 tarih ve E.:2002/35, K.:2007/95 sayılı kararı ile bu düzenlemeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında "Telekomünikasyon Kurumu³, idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan, tüzel kişiliğe sahip, görev alanına ilişkin sektörde kamu hukuku ilke ve

³ Telekomünikasyon Kurumunun adı, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.

düzenlemelerine bağlı olarak, kamu yararı amacıyla düzenleyici işlemler yapan, genel idare esaslarına göre faaliyet gösteren, gördüğü hizmet sürekli ve asli nitelik taşıyan bir kuruluştur.

Telekomünikasyon Kurumu'nda çalışacak personelin, Anayasanın 128. maddesinde sözü edilen kamu görevlileri kapsamında olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Anayasanın 128. maddesi kapsamında olan Kurum personelinden, kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin unvanının, sayısının, niteliklerinin, ücretlerinin, diğer mali ve sosyal haklarının ve sözleşme esaslarının belirlenmesi ve kanuna ekli kadro unvan ve derecelerinde değişiklik yapılması yetkisi, itiraz konusu kuralla, Kurulun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır.

Buna göre, Kurumda çalışan memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, buna ilişkin düzenlemelerin Bakanlar Kurulu'na bırakılması, Anayasanın 128. maddesine aykırıdır. Bu nedenle kuralın iptali gerekir." hükmüne varmıştır.

Yine aynı kararda Anayasa Mahkemesi 4502 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi ile ilgili olarak, maddenin üçüncü fıkrasında, yer alan "Kadro ve görev unvanı değişenler veya kaldırılanlar yeni bir kadroya atanıncaya kadar durumlarına uygun işlerde görevlendirilebilirler." hükmüyle ilgili olarak, "Anayasanın 128. maddesi kapsamında olan Telekomünikasyon Kurumu personelinin kadro ve görev unvanlarının değiştirilmesi ya da kaldırılması, aynı madde gereğince ancak yasayla yapılabilir.

Birinci tümce, bir kısım personelin kadro ve görev ünvanlarının Bakanlar Kurulu kararıyla değiştirilmesine ya da kaldırılmasına olanak sağladığından, kadro ve görev unvanları Bakanlar Kurulu kararıyla değişenler ya da kaldırılanlar bakımından, 2813 sayılı Telsiz Kanununun, 4502 sayılı Kanunun 14. maddesiyle değiştirilen 5. maddesinin sekizinci fıkrasının birinci tümcesi için yukarıda belirtilen gerekçelerle, Anayasanın 128. maddesine aykırıdır.

Bu nedenle 4502 sayılı Yasanın geçici 1. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci tümcesinin, Bakanlar Kurulu'na verilen yetki yönünden iptali gerekir." (<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2008/K.2007-95.htm>, 15.06.2009) demektedir.

4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun "Yönetmelikler" başlıklı 9. maddesinin

ikinci fıkrasında yer alan "Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları, sayıları ve Kurum personelinin emeklilik statülerinin belirtilmesi açısından durumu"nın yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin hüküm, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2003/K2003-100.html>, 15.06.2009).

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararlarından da görüleceği üzere, Anayasa Mahkemesi, kadro ve görev unvanlarının Bakanlar Kurulu kararıyla değiştirilmesini ya da kaldırılmasını ve atama usullerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, buna ilişkin düzenlemenin kurulların çıkartacağı yönetmeliğe bırakılmasını Anayasanın 128. maddesinde yer alan "...Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir..." hükmüne aykırı bulmaktadır.

Bu nedenle, düzenleyici ve denetleyici kurumların, kanunlarında yer alan ve personelin kadro ihdas ve iptallerini Bakanlar Kuruluna bırakan veya atama usullerini kurulların çıkaracağı yönetmeliklere bırakan düzenlemeler Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde değiştirilmelidir. Nitekim, benzer düzenlemeler içeren Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile ilgili 2813 sayılı Kanunun 5. maddesi, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun 66. maddesinin ikinci fıkrası ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5809 sayılı Kanun ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun kadroları kanun ile ihdas edilmiştir. Diğer düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında da Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararları çerçevesinde değişiklik yapılmalıdır.

2.2.2. Ücretler ve Mali Haklar

Maaş, Devlet Memurları Kanununa tabi kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetleri karşılığında kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenen paradır (Akyılmaz vd., 2009:581). Devlet Memurları Kanununa göre, ücretlerde tek ücret, ücret açıklığı ve ücretlerde eşitlik gibi ilkeler benimsenmiştir (Gözübüyük ve Tan, 1998:633).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, kurul başkanları ve üyelerin aylık ücretleri genellikle ilgili-ilişkili Bakan veya Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Rekabet Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulunun başkan ve üyelerinin mali haklarına ilişkin düzenlemelere göre, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek ücret, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretinin iki katını geçemeyecektir. Sermaye Piyasası

Kurulu başkan ve üyelerinin aylık ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmekte ve herhangi bir sınırlama bulunmamakta idi. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda yapılan ve 01.01.2005 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Kanunla, bu konuda yeni esaslar belirlenmiştir. Bu yeni düzenlemeyle, Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerini geçmemek üzere ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirleneceği, ayrıca Kurul başkan ve üyelerine yılda dört ikramiye ödeneceği ve bir yılda ödenecek ikramiyelerin yıllık toplamının en yüksek Devlet memuruna bir yılda ödenecek ikramiyelerin toplam miktarını geçemeyeceği, her ne ad altında olursa olsun bunun dışında herhangi bir ödeme yapılamayacağı hükme bağlanmıştır.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu başkan ve üyelerine çalıştıkları günlerle orantılı olarak yılda dört ikramiye, ayrıca, iş verimliliği ve benzeri hususlar dikkate alınarak iki ikramiye daha ödenebilmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Kamu İhale Kurulu başkan ve üyelerine ödenecek aylık ücretler, yine Bakanlar Kurulunca tespit edilmektedir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu başkan ve üyelerine görevleri süresince, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerine göre en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu aylık (ek gösterge dahil), sosyal yardımlar ile zam ve tazminatlar ödenmektedir.

Diğer personelin ücretleri konusunda, düzenleyici ve denetleyici kurumların bir kısmında paralel hükümler düzenlenmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumu mevzuatlarında, personelin aylık ücret ve diğer malî haklarının Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esaslara göre, Kurul tarafından belirleneceği hükümlerine yer verilmiştir. Sermaye Piyasası Kurulunda, 01.01.2005 tarihinden itibaren, memurlar ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları, ücretleri ve diğer malî hakları Kurul üyeleri için tespit edilen miktarı geçmemek üzere belirlenecek ve Kurul memurları ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerine ilişkin esaslar, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit olunmaktadır. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda özlük ve diğer malî hakların, Kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmesi öngörülmüştür. Ayrıca Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda, kurum kadrolarında çalışan memurlara, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirlenen en yüksek Devlet memuru aylığının belli bir oranı dahilinde her ay aylıkla birlikte verilecek fazla çalışma ücretinin, esas ve usulleri Kurul tarafından belirlenmektedir. Rekabet Kurumunda kurum personelinin ücret ve diğer malî hakları, kurul başkan ve

üyelerinin aylık ücretleri ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi üzerine Kurul tarafından belirlenmektedir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunda teşkilât personelinin özlük hakları, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi tutulmaktadır.

Söz konusu kurulların başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin yüksekliği konusunda kamuoyundaki eleştiriler üzerine, 04.07.2001 tarih ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Malî ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 14. maddesi ile, bu kurumlarda görevli personele yapılan her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer malî ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün aynı ve nakdî ödemelerin tümünün altı aylık net ortalaması toplamının (ortalama ücret toplamı), 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuruna her ne ad altında olursa olsun filen yapılan malî ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemeler dahil bulunacak toplamının altı aylık net ortalamasını (ortalama kanunî ücret tavanı) geçemeyeceği öngörülmüş olup, Bakanlar Kurulunun kapsama dahil kuruluşlarda uygulanacak ortalama ücret toplamı üst sınırını, ortalama kanunî ücret tavanını geçmemek üzere belirlemeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14. maddesi kapsamındaki personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin 14.03.2002 tarih ve 24695 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 08.02.2002 tarihli ve 2002/3729 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki ile bu konuda düzenleme yapılmıştır. Söz konusu Kararnamede Bakanlar Kurulunun 2009/14539 sayılı kararı ile yapılan değişiklikle, kapsama dahil tüm personel için 2009 yılının birinci altı aylık dönemindeki “ortalama ücret toplamı üst sınırı” 5.250 TL olarak tespit edilmiştir.

Bu kurumlarda çalışan personelin bir kısmı daha önce bakanlıkların altında yapılan ilgili birimlerde çalışmakta ve benzer görevleri ifa etmekteydi. Örneğin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görevlerinin bir kısmını, Ulaştırma Bakanlığı Telsiz Genel Müdürlüğü, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun görevlerini, Hazine Müsteşarlığında Bankalar Yeminli Murakipler Kurulu yerine getirmekteydi. Benzer görevleri, daha önce ilgili bakanlıkların altında yerine getirirken tabi olunan kurulların, gerekli olmadığı halde, söz konusu görevleri yerine getirmek üzere kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar için değiştirilmesinin mantığını anlamak pek mümkün gözükmemektedir.

Ayrıca bir kamu kurumunda çalışan şoför veya sekreter ile başka bir kamu kurumunda çalışan şoför veya sekreterin aldığı maaş ve tabi olduğu kurallar arasında fark meydana getirmenin hiç bir mantıklı gerekçesi bulunmamaktadır.

Diğer taraftan harcırah, sağlık, temsil-ağırlama, konut gibi harcamalara ilişkin olarak da düzenleyici ve denetleyici kurumların mevzuatlarında özel hükümlere yer verilmiştir. Örneğin, 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesi ile, 10.02.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamı dışında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarda; "Yurt içi ve yurt dışı gündelik ödemeleri, emsali Devlet memurlarına 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca yapılan gündelik ödemelerinin birbuçuk katını geçemez. İlgili mevzuatında öngörülmüş olması halinde, bu kapsamda bulunanlardan yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere bu belge karşılığı yapılan ödemeler birbuçuk katın hesabında dikkate alınmaz. Diğer mevzuatın bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz." hükmü getirilmiştir.

Emeklilik yönünden bakacak olursak, düzenleyici ve denetleyici kurullarda, kurul üyeleri ve personeli emeklilik konusunda benzer kurallara tabi olmakla birlikte, bu konuda da tam bir uyumdan söz edilemez.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, emeklilik yönünden, kurul başkanına bakanlık müsteşarı, kurul üyelerine bakanlık müsteşar yardımcısı, kurum başkan yardımcılara bakanlık genel müdürü, I. hukuk müşavirine bakanlık I. hukuk müşaviri, daire başkanlarına bakanlık genel müdür yardımcısı ve Kurum meslek personeline kazanılmış hak dereceleri itibarıyla karşılık gelen Başbakanlık Uzmanı ve Başbakanlık Uzman Yardımcıları için tespit edilen ek gösterge ve makam tazminatı uygulanmaktadır. Bununla beraber, genel olarak daire başkanları emeklilik yönünden bakanlık genel müdür yardımcısı ile aynı düzeyde iken örneğin Rekabet Kurumunda Daire Başkanları, Bakanlık Genel Müdürleri ile aynı düzeyde kabul edilmektedir.

Görüreceği üzere düzenleyici ve denetleyici kurumların personelinin gerek statüleri, gerekse ücret ve diğer malî ve sosyal hakları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelden farklı düzenlemelere tabidir. Kamu personelinin zaten dağınık olan ve belli ölçüde eşitsizlikleri de içinde barındıran ücret rejimi, düzenleyici ve denetleyici kurumlar için getirilen farklılıklar nedeniyle daha da karmaşık ve şikâyetlere açık hale gelmiştir. Ücret konusundaki değerlendirmeler izafî ve yapılan karşılaştırmalar nispi olsa bile, aynı pozisyondaki diğer kamu personelinin ücret seviyesinin düzenleyici ve

denetleyici kurumlardaki personelden belirgin ölçüde düşük olması, konunun gündeme gelmesinin en önemli nedenidir. Objektif kriterler kullanıldığında makul, hatta olması gereken düzeyde görülebilecek ücretler, bu tür mukayeselerde ücret adaletsizliğini ön plana çıkarmakta ve bu açıdan çözülmesi icap eden bir problem oluşturmaktadır. Aynı durum, ücret dışında kalan, harcırah, sağlık, temsil-ağırlama, konut gibi diğer malî ve sosyal haklar konusunda da geçerlidir (Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu, 2003:28).

Yine, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının "kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması" başlıklı dokuzuncu bölümünün "kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması" başlığı altında yer alan amaçlar, ilke ve politikalar arasında, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesinin esas alınacağı ve kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilebilmesi için çeşitli kanunlarda yer alan mali ve sosyal hak ve yardımların ayıklanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ücret rejiminin ve istihdamla ilgili diğer hususların tek ve ortak bir kanunda yer almasının sağlanacağı şeklinde hukuki ve kurumsal düzenleme bulunmaktadır(<http://www.dpt.gov.tr/Portal.aspx?PortalRef=3>, 15.06.2009). Ayrıca 58. Hükümet tarafından ilan edilen ve 59. Hükümet tarafından da uygulanmasına devam edilen Acil Eylem Planının Kamu Yönetimi Reformu ile ilgili yapılacak faaliyetler arasında Devlet Personel Rejimi Reformu (KYR-38) da yer almaktadır. Bu reform kapsamında bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçileceği, benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderileceği, maaş ve ücret sisteminin sadeleştirilerek dengesizliklerin giderileceği, esnek çalışma usullerinin geliştirileceği hükme bağlanmaktadır. Bu hükümlerin gerçekleştirilmesi, kamu yönetiminde eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanması, kamuda çalışan personel arasında ücret adaletinin sağlanması, kamu yönetimi açısından önem arz etmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde 631 sayılı KHK çıkarılmış, bununla beraber, Devlet Personel Rejimi Reformu çalışmaları tamamlanamamıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planında "Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" bölümünde, "Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımı önlenecek, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılarak gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı sağlanacaktır." (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006:103) hükmü yer almaktadır. Bununla beraber, kamu kurumlarında görev yapan personelin ücret sistemine ilişkin bir düzenlemenin yer almamasının eksiklik olduğu düşünülmektedir.

Anayasanın “Ücrette adalet sağlanması” başlıklı 55. maddesinde “Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.” hükmü yer almaktadır. Bu hükmün de bir gereği olarak, her çalışanın emeğinin karşılığı olan adil ve yeterli ücreti istemesi en temel hakkıdır. Bununla beraber, kurumların kendi kanunlarında mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin ayrıca düzenlemelere yer vermesi ücret rejiminde eşitsizliklere yol açmaktadır. Bu nedenle, kurumların kendi kanunlarında yer alan ücretle ilgili düzenlemelerin iptal edilerek, bu hususların tek ve ortak bir kanunda yer almasının en sağlıklı yol olacağı düşünülmektedir.

2.2.3. Personel Sayısı

Düzenleyici ve denetleyici kurumların personel yapılarına baktığımızda, düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş gaye ve yapılarına uygun personel politikaları ve istihdamının olduğunu söylemek oldukça zordur.

Tablo 2: Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Personel Sayısı

DDK ADI	PERSONEL SAYISI
SPK	4751
RTÜK	4182
RK	3213
BDDK	4994
BTK	5605
EPDK	5736
TAPDK	1407
KİK	2178

Tablo 2’de belirtilen toplam personel sayısından, SPK’daki 475 personelin 163’ü idari personel, RK’da toplam 321 personelin 17’si yönetici, 111’i meslek personeli ve 193’ü diğer personel, BTK’da 560 personelin 126’sı telekomünikasyon uzman ve uzman yardımcısıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda bazen ana hizmet birimlerinde çalışan personel sayısı kadar, hatta bu sayıdan daha fazla sayıda yardımcı hizmet personeli istihdam edildiği görülmektedir.

Bu kurumların bağımsızlıklarını sağlamak amacıyla bir yandan personel istihdamında özerk olmaları gerekirken, diğer yandan da bu kurumların gereğinden fazla personel istihdam ederek kamu kaynaklarını verimsiz kullanmalarının önüne geçilmelidir. Bu amaçla düzenleyici ve denetleyici kurumların istihdam edecekleri ana hizmet personelinin üst sınırı belirlenmeli

ve istihdam edilecek yardımcı personel sayısı ana hizmet birimlerinde çalışan personelin belli bir oranı ile sınırlandırılmalıdır.

2.2.4. Yargılanma

Memurun suç işlemesi durumunda suçun niteliğine göre hakkında ceza kovuşturması memur sıfatıyla ilgili olamayan bir suçla ilgili olarak, genel kurallara göre, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulmaması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununda yazılı suçlarla ilgili olarak 3628 sayılı Kanuna göre ve memurların görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında da 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre yapılır (Akyılmaz vd. 2009:600).

Anayasanın 129. maddesinin altıncı fıkrasında, "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır." ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "Kovuşturma ve yargılama" başlıklı 24. maddesinde "Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir." hükümleri yer almaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, kurul üyeleri ve kurum personeli görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar açısından devlet memurlarının tâbi olduğu rejime tâbidirler. Bu anlamda soruşturmalar için kurul üyeleri bakımından ilişkili bakanın izni, diğer personel için ise bazılarında kurul bazılarında ise kurum başkanı yetkilidir (Atay, 2006b:276).

SPK'da, Kurulun başkan ve üyeleri ile diğer personeli görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlar ile bunlara karşı işlenen suçlardan dolayı sorumluluk bağlamında Türk Ceza Kanununun uygulamasında kamu görevlisi sayılırlar. Bu kişiler hakkında görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan dolayı 02.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz. Bu konudaki kovuşturmalar genel hükümlere göre yürütülür.

BDDK'da, Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personeli aleyhine, Kurulun veya Kurumun, Kanunda yazılı görevlere ilişkin karar, eylem ve işlemleri sebebiyle, gerek görevlerinin ifası sırasında gerek görevden ayrılmalardan sonra, açılmış veya açılacak her türlü tazminat ve alacak davası, Kurum aleyhine açılmış sayılır. Bu davalarda husumet Kuruma yöneltilir. Yargılama sonucunda Kurum aleyhine karar verilmesi ve kararın kesinleşmesi nedeniyle Kurumun

ödeme yapması hâlinde, Kurum bu meblağı, ilgililerinden talep eder. Kurumun, yaptığı ödemeleri ilgililerinden talep edebilmesi için, bu kişiler hakkında kusurlu olduklarına ilişkin mahkeme kararının kesinleşmesi gerekir.

RTÜK'te, Üst Kurul Üyelerinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre yapılır ve bunlar hakkında soruşturma izni, Başbakan tarafından verilir.

3. SONUÇ

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kanunla kurulan, tüzel kişiliği haiz, belirli sektörlerde düzenleme ve denetleme yapmak üzere kurulmuş olan kurumlardır. Fransa'da düzenleyici ve denetleyici kurumların ayrı bir tüzelkişiliği bulunmamaktadır. Türkiye'de ise bu kurumların ayrı tüzelkişiliği, kendilerine has bütçeleri, malvarlığı ve personeli vardır (Gözler, 2008:232). Bu kurumların her birinin yaptığı görevler, tam olarak aynı olmasa da, daha önce bakanlıkların merkez birimleri tarafından yerine getirilmekteydi.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlara bir çok konuda bağımsızlık ve özerklik tanınmaktadır. Bu kurumlara tanınan bağımsızlık ve özerklik görevlerinin ifası ile ilgili olarak, kanun ile kendilerine verilen görevi yerine getirirken, her türlü etkiden bağımsız olarak karar verebilmelerini sağlamak amacıyla tanınmıştır. Yoksa bağımsızlık ve özerklik, başıbozukluk, hesap vermeme, istediğini istediği gibi yapma anlamına gelmemektedir.

Çalışmamızda incelemeye çalıştığımız personel rejimleri ve bu personelin tabi olduğu hukuk kuralları konusunda da düzenleyici ve denetleyici kurumlar, diğer kamu kurumlarından farklı düzenlemelere tabi olduğu gibi, bu kurumların kendi içerisindeki düzenlemelerde de bir bütünlük olduğu söylenemez. Bu kurumlar, kendilerine özgü, ama kendi içerisinde de bir bütünlük arz etmeyen bir personel rejimine sahiplerdir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda istihdam edilen personelin tâbi olduğu kurallar, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelle karşılaştırıldığında, daha geniş bir özerkliğe sahiptir. Özellikle karar verme özerklikleri zedelenmeden, bu kurumların personel yapılarının ilişkin ortak düzenlemeler getirilerek, belirli bir sistem, ilke ve kurallar oluşturulmalıdır.

Bu çerçevede, düzenleyici-denetleyici kurumların kurul üyelerinin sayısı, görev süresi, kurulların yapısı, başkan ve ikinci başkanlarının seçimi, vb. konularda bir bütünlük sağlanmalıdır.

Personel rejimi konusunda norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikası izlenerek, kariyer ve liyakat esas alınmalı,

düzenleyici ve denetleyici kurumların, kanunlarında yer alan ve personelin kadro ihdas ve iptallerini Bakanlar Kuruluna veya atama usullerini kurulların çıkaracağı yönetmeliklere bırakan düzenlemeler, Anayasa Mahkemesinin kararları çerçevesinde değiştirilmelidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların personelinin statüsü, ücretleri ve diğer mali ve sosyal hakları, kamuda çalışan diğer personelin ücretleri, mali ve sosyal hakları göz önünde bulundurularak yeniden değerlendirilmeli, hem düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında hem de diğer kamu da görev yapan personel arasında uyum sağlanmalı, personelin statüsü, ücretleri ve diğer malî ve sosyal hakları, genel kamu personel ve ücret rejimiyle birlikte bir bütün olarak yeniden ele alınarak, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmelidir. Emeklilik konusunda, hem düzenleyici ve denetleyici kurumların kendi arasında, hem de bu kurumlarla diğer kamu kurumları arasında meydana getirilen farklılaştırmanın mantıklı bir izahı bulunmamaktadır. Bu nedenle bu kurumlardaki personele ilişkin emeklilik kurallarında ortak düzenlemeye gidilmelidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, bağımsızlıklarını sağlamak amacıyla bir yandan personel istihdamında özerk olmaları gerekirken, diğer yandan da bu kurumların gereğinden fazla personel istihdam ederek kamu kaynaklarını verimsiz kullanmalarının önüne geçilmelidir. Bu amaçla düzenleyici ve denetleyici kurumların istihdam edecekleri ana hizmet personelinin üst sınırı belirlenmeli ve istihdam edilecek yardımcı personel sayısı, ana hizmet birimlerinde çalışan personelin belli bir oranı ile sınırlandırılmalıdır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların etkin bir şekilde faaliyet göstermelerini, düzenlemelerdeki dağınıklığı gidererek tekdüzeliği sağlamak, bu kurumların oluşumu, teşkilâtı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanlarının statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemek üzere Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmış, fakat daha sonra bu kanun kadük kalmıştır. Bu kanun taslağı gözden geçirilerek, yeniden gündeme alınmalıdır. Bu kurumlarla ilgili olarak yapılacak düzenlemelerde amaç, bu kurumları tek bir tipe sokma değil, kurumlarla ilgili sistem, ilke ve kurulların oluşturulması olmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Müslüm (1999)**, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman", Beta Yayınları, İstanbul.
- Akyılmaz, Bahtiyar (2003)**, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", in. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: VII Sayı: 1-2.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer Murat, Kaya Cemil (2009)**, "Türk İdare Hukuku", Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Aslan, Onur Ender (2005)**, "Kamu Personel Rejimi", TODAİE, Ankara.
- Atay, Ender Ethem (2006a)**, "İdare Hukuku", Turhan Kitabevi, Ankara.
- Atay, Ender Ethem (2006b)**, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", in. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. X, S. 1-2.
- Ayanoğlu, Taner (2004)**, "Kamu Personelinin Hukuki Rejimi" *Günışığında Yönetim*, İl Han ÖZAY, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması (2002)**, TUSİAD, İstanbul.
- Bilgin, Mehmet Hüseyin (2006)**, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/perskonfyyin/perskonfyyin4.doc>, 15.03.2009.
- DPT (2000)**, "Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", Ankara.
- DPT (2006)**, "Dokuzuncu Kalkınma Planı", Ankara.
- Erol, Kemal (2003)**, "KİT'ler ve Özerk Kamu İdarelerinde Personel Rejimi, Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu", 22-23 Şubat 2003, TÜHİS Yayın No: 42, Ankara.
- Erol, Mesut (2003)**, "Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum", DPT Yayın No: 2680, Ankara.
- Giritli, İsmet, Bilgen, Pertev, Akgüner, Tayfun (2008)**, "İdare Hukuku", Der Yayınları, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2008)**, "İdare Hukuku Dersleri", Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut (1998)**, "İdare Hukuku Genel Esaslar", Turhan Kitabevi, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (2005)**, "Kamu Personeli Sistem ve Yönetimi", İmge Kitabevi, Ankara.
- Günday, Metin (2004)**, "İdare Hukuku", İmaj Yayınevi, Ankara.
- Özay, İl Han (2004)**, "Günışığında Yönetim", Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu (2003)**, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor3.asp?id=38>
- Sezen, Seriyeye (2003)**, "Türk Kamu Yönetiminde Kurullar", TODAİE, Ankara.
- Ulusoy, Ali (2003)**, "Bağımsız İdari Otoriteler", Turhan Kitabevi, Ankara.
- Yayla, Yıldızhan (2009)**, "İdare Hukuku", Beta Yayınları, İstanbul.
<http://www.anayasa.gov.tr>

