

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas sayısı:1969/65

Karar sayısı:1970/16

Karar günü:24/3/1970

Resmi Gazete tarih/sayı:21.7.1970/13555

İtiraz yoluna başvuran : Danıştay Sekizinci Dairesi

İtirazın konusu : 15/5/1957 günlü, 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanununun 20. maddesinin birinci fıkrası Anayasa'nın 61. maddesine aykırı görülmüş ve yine Anayasa'nın 151. maddesine dayanılarak Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur.

I- OLAY :

Devlet Orman İşletmesi Daday Müdürlüğünden 6964 sayılı Kanunun 20. maddesinin birinci fıkrası aracılığı ile Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Tüzüğü'nün 30 ve 32 maddelerine dayanılarak Daday Ziraat Odasınınca 1965 ve 1966 yılları için alınan 32 120. 91 lira üyelik lidatı eksik görülerek 15.110,94 liranın daha tahsiline Ziraat Odası Meclisince karar verilmesi üzerine, kararın iptali istemiyle Devlet Orman İşletmesi Daday Müdürlüğünce açılan ve Danıştay Sekizinci Dairesinin 1968/2935 esas sayısını alan davada mahkeme 6964 sayılı Kanunun 20. maddesinin, birinci fıkrasını Anayasa'nın 61. maddesine aykırı görerek Anayasa Mahkemesine başvurulmasına ve davanın olduğu yerde durdurulmasına 25/ 9/1969 gününde karar vermiştir;

III- YASA METİNLERİ :

1- itiraz konusu hüküm :

15/5/1957 günlü, 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanununun 20. maddesinin itiraz konusu birinci fıkrası şöyledir :

(Madde 20/1- Nizamnamede gösterilecek usullere göre tespit olunacak dereceler üzerinden odalara ilk kayıt edileceklerden alınacak giriş ücretleriyle kayıtlı bulunanlardan tahsil olunacak yıllık aidat miktarları idare heyetlerince teklif ve meclislerce tasdik edilecek tarifeler ile tespit olunur.)

2. Dayanak olarak ileri sürülen Anayasa maddesi :

Danıştay Sekizinci Dairesinin 6964 sayılı Kanunun 20. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğu yolundaki görüşünü desteklemek üzere ileri sürüldüğü Anayasa'nın 61. maddesi aşağıdadır :

(Madde 61- Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resmi ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur.)

IV- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca 18/12/1969 gününde Salim Başol, Feyzullah Uslu, Şeref Hocaoğlu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Sait Koçak, Avni Givda, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar, Halit Zarbun, Mustafa Karaoğlu

Esas sayısı:1969/65
Karar sayısı:1970/16

ve Muhittin Gürün'ün katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında Başkanlık boş ve Başkan vekili de mazeretli bulunduğundan 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Kanunun 37. maddesi uyarınca toplantıyı yönetmek üzere Feyzullah Uslu oybirliğiyle Başkan seçildikten sonra dosyanın eksigi bulunmadığı ve başvurmanın Anayasa'nın 151. ve 44 sayılı Kanunun 27. maddelerine uyduğu anlaşılarak işin esasının incelenmesi oybirliğiyle kararlaştırılmıştır.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

İtirazın esasına ilişkin rapor, Danıştay Sekizinci Dairesinin 1968/-2935 sayılı, 24/11/1969 günlü yazısına bağlı olarak gelen gerekçeli karar ve ekleri, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen hüküm, Anayasa'ya aykırılık görüşüne dayanıklık eden Anayasa maddesi; bunlarla ilgili gerekçeler ve Meclis görüşme tutanakları, konu ile ilişkisi bulunan öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

İtiraz konusu hükümde odalara ilk kayıt edileceklerden alınacak giriş ücretleriyle kayıtlı bulunanlardan tahsil olunacak yıllık aidat miktarları" bir arada ele alınmış ve aynı hükme bağlanmıştır. İtiraz yoluna başvuran mahkemenin elindeki iş, yıllık üye aidatına ilişkin bulunmakta ise de odalara yazılıp giriş ücretini vermeden üyelik ve üyelik aidatı söz konusu edilmeyeceği ve bu iki yükümlün, nitelik ve hüküm bakımından birbirinden ayrılması düşünülemeyeceği için 6964 sayılı Kanunun 20 maddesinin birinci fıkrasının Danıştay Sekizinci Dairesinin itiraza konu ettiği kapsam içinde incelenip Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılması yerinde olacaktır.

Ziraat Odaları, görev ve yetkileri kanunla belirlenmiş, tüzel kişiliği olan meslekî nitelikte kamu kurumlarıdır (6964 sayılı Kanun : Madde 1). Böylece Anayasa'nın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin 122. maddesi kapsamına girmektedirler. 6964 sayılı Kanun hükümlerine bir göz atılırsa (Özellikle 1., 3., 10. ve 12 maddeler) Ziraat odalarının hizmet ve görevlerinden hemen hemen hepsinin kamu hukuku alanına girdiği görülür.

Kanunun 4. maddesine göre; sürekli olarak çiftçilikle uğraşan reşit kişiler, tüzel kişiler, .tüzel kişiliği bulunmasa bile Devlete, katma ve özel bütçeli dairelere, belediyelere ve iktisadî Devlet Kuruluşlarına ilişkin işletme ve kurumlar odaların aslî üyeleridir. Arazide ekim, dikim, bakım ve yetiştirme yollarıyla bitki, hayvan veya hayvan ürünleri elde edilmesine veya bu ürünlerin yetiştiricilerince işlenip değerlendirilmesine çiftçilik ve bu işleri sürekli olarak yapanlara çiftçi denilir.

4. maddenin kapsamına girenlerden gerçek kişilerin dışında kalanlar, biçimi tüzükte gösterilecek aslî üyelik beyannamesini valilere ve kaymakamlara vermek zorundadırlar. Aslî üye niteliği olan gerçek kişiler hakkında tüzükte istenilen bilgiler cetvel halinde mahalle ve köy muhtarlarınca aynı yerlere verilir (madde 5). Kayda ilişkin itirazların nasıl yapılacağı ve nerelere karara bağlanacağı yine 5. maddede gösterilmiştir.

Üye yazılmak için beyanname vermek zorunda olanlar tüzükte gösterilen süre içinde bu yükümü yerine getirmezlerse odalar, bunları kendiliklerinden üye yazarlar (Madde 35).

Oda gelirlerinin başında giriş ücreti ve yıllık aidat yer alır (Madde 19). Odalara ilk yazılacaklar, giriş ücreti, yazılı bulunanlar da yıllık aidat öderler. Bunların nasıl saptanacağı 20. maddenin itiraz konusu birinci fıkrasında gösterilmiştir. Giriş ücretleriyle yıllık aidat ve zamlarının ödetilmesine ilişkin olarak odalarca verilen kararlar icra dairelerince ilâmlar gibi infaz olunur (Madde 36).

Ziraat odalarının yukarıda açıklananlarla beliren niteliğinin; kanunun aslî üyelik için koyduğu koşulların kapsamı içinde kalanların üyelikten kaçmamalarının ve üyelerin de giriş ücreti

Esas sayısı:1969/65
Karar sayısı:1970/16

ve yıllık aidat ödeme zorunda bulunmalarının, giriş ücretlerini ve yıllık üye aidatını, Anayasa'nın 61. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesi içine giren, bir çeşit malî yüküm durumuna getirdiği ortadadır.

Anayasanın 61. maddesinin son fıkrasına göre vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî hükümler ancak kanunla konulur. Anayasa Koyucunun, her çeşit malî yükümlerin kanunla konulmasını buyururken, keyfi ve takdirî uygulamaları önleyecek ilkelerin kanunda yer alması ereğini güttüğünde kuşku yoktur. Kanun koyucunun, yalnızca konusunu belli ederek bir malî yükümün ilgililere yükletilmesine izin vermesi, bunun kanunla konulmuş sayılabilmesi için yeter neden olmaz. Malî yükümlerin yükümlüleri, matrah ve oranlar, tarh ve tahakkuku, tahsil usulleri, müeyyideleri, Zamanaşımı gibi çeşitli yönleri vardır. Bir malî yüküm, bu yönleri dolayısıyla, kanunda yeterince çerçevenememişse, kişilerin sosyal ve iktisadî durumlarını, hatta temel haklarını etkileyecek keyfi uygulamalara yol açabilir. Bu bakımdan yükümler, belli başlı unsurları da açıklanarak ve çerçeveleri keskin çizgilerle belirtilerek mutlaka kanunlarla düzenlenmelidir.

Olaya gelince : 6964 sayılı Kanunda mâlî yükümün konusunun ve yükümlülerinin (Madde 20/1), tahakkuk ve tahsile ilişkili zamanaşımının (Maddede 20/4, 5) ve tahsil usulünün (madde 36) belirlenmesi ile yetinilmiştir. İtiraz konusu hükümde matraha, orana, en aşağı ve en yukarı miktarlara ilişkin hiçbir saptama yoktur. Bu hükme göre giriş ücretleri ve yıllık aidat miktarları tüzükte gösterilecek usuller uyarınca saptanacak dereceler üzerinden oda yönetim kurullarınca önerilecek ve oda meclislerince onanacak tarifelerle belirlenmektedir.

Gerçi Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Tüzüğünde (Madde : 30, 31, 32) itiraz konusu hükümle verilen adeta sınırsız sayılabilecek geniş yetki bir daraltmaya uğratılmıştır. Giriş ücretleri ve yıllık aidat-miktarları bakımından üyeler, yıllık gayrî safi çiftçilik gelirleri gözönünde tutularak beş dereceye ayrılmakta, her dereceye tekabül eden gelir miktarları açıklanmakta; kurumlar ise, çiftçiliğe tahsis edilmiş sermayeleri ve bu yoldan elde olunan gelirleri ne olursa olsun, birinci derece çiftçi sayılmaktadırlar (Madde 30). Her dereceye ilişkin giriş ücretleri ile yıllık aidatın en aşağı ve en yukarı miktarları ise ayrı ayrı 31. ve 32. maddelerde gösterilmiştir. Oda yönetim kurullarının ve meclislerinin, tarifelerin düzenlenmesinde, bu esaslara uymaları gerekmektedir (Madde 34).

Ancak malî yüküme ilişkin bir kanun maddesindeki esaslı eksiklik ve boşlukların tüzük hükümleriyle doldurulmasının o kanun maddesini Anayasa'ya uygun duruma getirmesi düşünülemediği gibi, tüzükler için kanuna aykırı bulunmamak başlıca koşul olduğuna göre (Anayasa: Madde 107), itiraz konusu hükümdeki gibi geniş kanunî yetkiler karşısında Bakanlar Kurulunun, böyle bir tüzüğün düzenlenmesinde takdir hakkını çok daha serbestçe kullanabileceği; oda yönetim kurullarına ve meclislerine tarifeler konusunda şimdikinden geniş yetkiler tanıyabileceği ve bundan da çeşitli sakıncalar doğacağı ortadadır, devlet Orman işletmesinin bir bölgedeki müdürlüğü adına iki yıllık üye aidatı olarak, Danıştay'dan gelen kâğıtlara göre, Ziraat Odasınınca 47.231,85 lira tahakkuk ettirilmiş olması bile, itiraz konusu hükümle getirilen malî yükümün, ne denli gevşek ve değişken bir çerçevesi olduğunu göstermeğe yeter.

Yukarıdan beri açıklananlardan anlaşılacağı üzere 6964 sayılı Kanununun 20. maddesinin birinci fıkrasının, Anayasa'nın 61. maddesine aykırı olduğu ortadadır, hükmün iptali gerekir.

Öte yandan giriş ücretinin ve yıllık aidatın ziraat odalarının başlıca gelir kaynağını oluşturduğu, odaların hizmet ve görevlerinin niteliği ve önemi gözönünde tutulunca, iptal kararıyla ortaya bir boşluk çıkacağı ve bundan da bir takım sakıncaların doğacağı görülecektir. Şu duruma göre iptal hükmünün yürürlük tarihinin kararlaştırılmasında Anayasa'nın 152. maddesinin ikinci fıkrasının ve 44 sayılı Kanununun 50. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının uygulanması yerinde olur.

Esas sayısı:1969/65
Karar sayısı:1970/16

VI- SONUÇ :

6964 sayılı Kanunun 20. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İptaline ve Anayasa'nın 152. maddesinin ikinci fıkrası ve 44 sayılı Kanunun 50. maddesi uyarınca iptal hükmününün 21/9/1970 günü yürürlüğe girmesine 24/3/1970 gününde, Anayasa'nın 151. ve 152. maddeleri gereğince, oybirliğiyle karar verildi.

Başkanvekili
Lütfü Ömerbaş

Üye
Salim Başol

Üye
Feyzullah Uslu

Üye
Fazlı Öztan

Üye
Celalettin Kuralmen

Üye
Hakkı Ketenoğlu

Üye
Fazıl Uluocak

Üye
Sait Koçak

Üye
Avni Givda

Üye
Muhittin Taylan

Üye
Şahap Arıç

Üye
İhsan Ecemiş

Üye
Recai Seçkin

Üye
Ahmet Akar

Üye
Muhittin Gürün