

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1991/4

Karar Sayısı: 1991/45

Karar Günü: 3.12.1991

R.G. Tarih-Sayı :10.02.1992-21138

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 6. İdare Mahkemesi.

İTİRAZIN KONUSU: 25.1.1956 günlü, 6643 sayılı "Türk Eczacılar Birliği Kanunu"nun 51. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'nın 135. maddesine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

I- OLAY:

Türk Eczacılar Birliği 1. Bölge İstanbul Eczacı Odası, 14.6.1989 günlü dilekçesiyle 6643 sayılı Türk Eczacılar Birliği Kanunu'nun 51. maddesinin odalardan, Büyük Kongreye seçilen delegelerle ilgili kıstas getiren ikinci fıkrasının, "Azası iki yüze kadar olanlar 5, iki yüzden fazla olanlar yedi mümessil ve aynı miktarda yedek seçerler" hükmünü koyduğunu, 4000'in üstünde üyesi bulunan İstanbul Eczacı Odası 7 delege ile temsil edilirken 200 üyesi olan başka bir odanın da Büyük Kongreye 7 delege gönderdiğini, böylece, odaların. 200'den fazla kayıtlı üyelerinin kaç kişi olurlarsa olsunlar, oylarının hiçbir değeri kalmadığını, bunun da demokrasi ilkelerine aykırı olduğunu ileri sürerek Türkiye Eczacılar Birliği Merkez Heyeti Başkanlığına başvurmuştur. Bu istek, Türkiye Eczacılar Birliği Merkez Heyeti'nin 20.7.1989 tarihli cevabi yazısıyla reddedilmiştir. İstanbul Eczacılar Odasının bu işlemin iptali dileğiyle açtığı idari davada, Ankara 6. İdare Mahkemesi, belirtilen hükmün Anayasa'nın 135. maddesine aykırı olduğu görüşüyle, iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ:

A- İptali istenen Yasa Kuralı:

25.1.1956 günlü, 6643 sayılı "Türk Eczacılar Birliği Kanunu"nun 51. maddesinin ikinci fıkrası:

"Büyük Kongre:

Madde 51.- Büyük Kongre Eczacı Odaları umumi heyetlerince ve gizli rey ile seçilen mümessillerden teşekkül eder.

Azası iki yüze kadar olanlar beş, iki yüzden fazla olanlar yedi mümessil ve aynı miktarda yedek seçerler."

B- Dayanılan Anayasa Kuralı:

"Madde 135.- Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek

mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksâdı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileridir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.

Meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler; siyasetle uğraşamazlar, siyasî partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemezler.

Siyasî partiler, sendikalar ve sendika üst kuruluşları; meslek kuruluşlarının ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde aday gösteremezler ve belirli adayların leh ve aleyhlerinde faaliyette bulunamazlar ve propaganda yapamazlar.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kanunda gösterildiği şekilde Devletin idari ve mali denetimine tâbidir.

Amaçları dışında faaliyet gösteren ve siyasetle uğraşan meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirttiği merciin istemi üzerine, mahkeme kararı ile son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir.

Türk Devletinin varlık ve bağımsızlığının, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünün, toplumun huzurunun korunması ve Devletin Anayasada belirtilen temel niteliklerini tehdit edici faaliyetlerin önlenmesi bakımından gecikmesinde sakınca bulunan hallerde mahallin en büyük mülki amiri bu organları geçici olarak görevden uzaklaştırabilir.

Görevden uzaklaştırma kararı; üç gün içinde mahkemeye bildirilir, mahkeme görevden uzaklaştırma kararının yerinde olup olmadığına en geç on gün içinde karar verir."

IV- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Necdet DA-RICIOGLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROGLU, Güven DİNÇER ve Haşim KILIÇ'ın katılmalarıyla 28.1.1991 günde yapılan ilk inceleme toplantısında "Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, Necdet DARICIOGLU" nün karşıoyu ve oyçokluğuyla karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ:

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenilen Yasa hükmü ve aykırılık iddiasına dayanak yapılan Anayasa kuralları, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki metinler incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anayasal değerlendirilmeye geçmeden önce, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hukuksal konumlarının ne olduğunu ve konunun Anayasa'da ne şekilde düzenlendiğinin belirlenmesi gereklidir.

Mesleki kuruluşları yasayla düzenlenen mesleklerin verdikleri kamu hizmetinde düzeylerini korumak ve mesleğe mensup olanların ortak çıkarlarını kollamak ve aralarındaki dayanışmayı güçlendirmek için kurulurlar. Bu tür mesleki kuruluşların çok partili demokratik düzen içerisinde giderek etkili bir baskı grubu haline gelmeleri ve bu şekilde örgütlenen menfaat grupları arasındaki dayanışmanın toplum çıkarları aleyhine gelişmesi tehlikesi, bunların kamu hukuku kural ve usulleriyle yönlendirilmesini zorunlu kılmış ve sosyal bir olgu olarak öteden beri varlıklarını koruyabilmiş bu kuruluşları Anayasal bir kurum haline dönüştürmüştür.

Bu nedenlerle, Anayasa'nın 135. maddesinde de; meslek kuruluşlarının belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere tüzelkişiliği bulunan kamu kurumları şeklinde düzenlenmeleri öngörülmüştür.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları 1961 Anayasasındaki hukuksal ve anayasal yapılarını 1982 Anayasası'nda da korumuşlardır. 1982 Anayasası'nın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yaklaşımı, temelde 1961 Anayasası'ndan çok farklı değildir. Bunlar bir tür kamu hizmeti yaptıkları gözönünde tutularak "idare" bölümü içinde düzenlenmişlerdir.

Anayasa'nın sözü edilen kuruluşları düzenleyen 135. maddesi konuya bazı noktalarda açıklık ve daha yoğun denetim sisteminin ölçütlerini getirmiştir. Meslek kuruluşlarının amaçları belirlenerek, dolayısıyla etkinlik alanları sınırlanmış, bunların birer kamu tüzelkişisi olduğu açıklığa kavuşturulmuş, organlarının seçimi yargı gözetimine tabi kılınmış, amaç dışı faaliyet göstermeleri, siyasetle uğraşmaları, siyasî partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket etmeleri yasaklanmış, devletin bu kuruluşlar üzerindeki idari ve mali denetim hakkı açıkça belirlenmiştir. Amaç dışı etkinlik yaptırma bağlanmıştır.

Anayasa'nın 135. maddesi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının "... kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunla gösterilen usullere göre yargı denetimi altında, gizli oyla seçilen ..." tüzelkişiler olduğunu öngörmekte bunların kuruluşunda organların "seçim" ini benimsemektedir. Kuruluşunun oluşmasında, demokrasinin temel kuralı olan "seçim"e yer verilince yönetim ve işleyişinin de demokratik kurallara aykırı olamayacağını kabul etmek gerekir.

Demokrasi, Anayasa'nın Başlangıç kısmıyla 2. ve 5. maddelerinde devletin korumakla ve özen göstermekle yükümlü olduğu ilkeler arasında yer almakta özgürlükçü niteliğinin erdemi ve değeri de, hukuk devletinin çağdaşlaşmasına katkısı nedeniyle büyük önem kazanmaktadır.

Demokratik seçimin en önemli niteliği, adil bir katılım ilkesine dayalı serbest, eşit ve genel-oy esasını içermesidir. İtiraz konusu kuralın, sayısı kaç olursa olsun iki yüzden fazla üyesi olan eczacı odalarını Büyük Kongre'ye katılmasının 7 temsilciyle sınırlandırması ve böylece en önemli organın oluşumuna adil katılımı önlemesi, Eczacı Odalarının iç işleyişinde, demokrasiye aykırı düşen bir düzenlemedir.

Bu nedenle itiraza konu, 6643 sayılı Türk Eczacılar Birliği Kanunu'nun "Âzası iki yüze kadar olanlar beş, iki yüzden fazla olanlar yedi mümessil ve aynı miktarda yedek seçerler."

biçimindeki 51. maddesinin ikinci fıkrası, Anayasa'nın Başlangıç, 2., 5. ve 135. maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

B. İptal kararının doğuracağı boşluk kamu yararını olumsuz biçimde etkileyecek nitelikte görülmüştür. Bu nedenle Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihin, kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yıl geçmeyecek biçimde ayrıca tesbit edilmesi gerekir.

VI- SONUÇ:

A. 25.1.1956 günlü, 6643 sayılı Türk Eczacılar Birliği Kanunu'nun 51. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Servet TÜZÜN, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER ve Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. İptal kararının, doğan hukuksal boşluğun doldurulabilmesi için Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü ve 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü fıkraları gereğince, Resmi Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine, OYBİRLİĞİYLE,

3.12.1991 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Erol CANSEL	Yavuz NAZAROĞLU

Üye
Haşim KILIÇ

Üye
Yalçın ACARGÜN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1991/4

Karar Sayısı: 1991/45

Türk Eczacıları Birliği Kanunu'nun "Büyük Kongre" başlıklı 51. maddesinin, Büyük Kongre'nin "Eczacı Odaları umumi heyetlerince ve gizli rey ile seçilen mümessillerden" teşekkül edeceğini belirleyen birinci fıkrasını izleyen itiraz konusu ikinci fıkrası; seçilecek mümessillerle yedeklerinin sayıları bakımından, duraksamaya yer bırakmayacak nitelikte kesin ve açık hükümler içermektedir.

Nitekim, 1. Bölge İstanbul Eczacı Odası Başkanlığı'nın, söz konusu ikinci fıkra hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle uygulanmaması doğrultusundaki 14.6.1989 günlü, 2127 sayılı başvurusunun, delege sayısının saptanmasında bu kuralın esas alınacağı gerekçesiyle, Türk Eczacıları Birliği Merkez Heyeti'nce reddedilmesi de itiraz konusu hükümlerin buyurucu ve bağlayıcı içeriği gereğidir.

Bu bakımdan, 1. Bölge İstanbul Eczacı Odası'na vekâleten, Ankara 6. İdare Mahkemesi'ne başvurarak, Türk Eczacıları Birliği Merkez Heyeti' nin 20.7.1989 günlü, 24.1437A-01 sayılı kararının iptalini isteyen Avukat Ali Galip YILDIZ'ın 18.9.1989 günlü dava dilekçesi de, hukuki dayanağı oluşturulan gerekçesi nedeniyle, 6643 sayılı Yasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrası hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığından dolayı iptalini sağlamaya yönelik bir girişim niteliğindedir.

İptali istenen kuralın, seçilecek mümessiller ve yedeklerinin sayılan yönünden daha değişik biçimde yorumlanması mümkün olmadığına; 1. Bölge İstanbul Eczacı Odası Başkanlığı'nın 14.6.1989 günlü, 2127 sayılı yazısıyla 18.9.1989 günlü dava dilekçesinde de bu kural, açık ifade ve anlamına uygun olarak yorumlandığına, sadece, söz konusu kuralın TC. Anayasa'sının öngördüğü demokratik hukuk devleti, eşitlik ve adalet ilkeleriyle bağdaşmadığından, azınlığın çoğunluğa egemen olmasına yol açacak bir konumda bulunduğundan söz edildiğine ve TEB. Merkez Heyeti' n in kararıyla ilgili iptal İstemi de bu gerekçeye dayandırıldığına, dolayısıyla davacı ve davalı arasında idari davaya konu olabilecek genel anlamda bir uyuşmazlık mevcut olmadığına göre, itiraz yoluna başvuran Mahkeme' nin elinde Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddeleri kapsamına giren bir davanın

Esas Sayısı : 1991/4
Karar Sayısı: 1991/45

varlığından söz edilememesi; bu durum karşısında itirazın, öncelikle başvuran Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddedilmesi gerekmektedir.

28.1.1991 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, işin esasının incelenmesi yönünden oyçokluğuyla verilen karara bu nedenlerle katılmamaktayım.

Başkan

Necdet DARICIOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1991/4

Karar Sayısı: 1991/45

Anayasa'nın 135. maddesinin birinci fıkrasında, "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlerine uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileridir" denilmektedir.

6643 sayılı Yasa'nın 1. maddesinde de Birliğe, "... eczacıların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, eczacılığın genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak; eczacıların birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak..." görevi verilmiştir.

Bu iki maddeden de anlaşıldığı üzere Eczacı Odaları ve TEB'nin esas amacı mesleki gelişim ve dayanışmayı sağlamak ve birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü hâkim kılmaktır. Bu durumda Büyük Kongrede odaları temsilen gelen üyeler ve bunların temsil ettikleri eczacılar arasında bir çıkar çatışması ya da yerel çelişki bulunmamaktadır. Dolayısıyla

aralarında azlık ya da çokluktan söz edilemez. Amaç eczacılığın gelişimi, dayanışma ile dürüstlüğü ve güveni hakim kılarak ortak çıkarları savunmaktır. Önemli olan her odanın belli bir sayıyla büyük kongrede temsil edilmesidir. Ayrıca, her odanın kendilerine bağlı eczacıların sayılan ayrı olsa d[^], bağımsız tüzelkişiler elmaları, her odayı kongrenin bağımsız sujesi yapmaktadır. Odaların çok farklı sayılarla kongrede temsil edilmeleri ayrı kişiler durumunda bulunan edalar arasında temsil açısından eşitsizlik yaratır. Özellikle çok fazla üyesi bulunan, odaların üye sayılarına göre büyük kongrede temsil edilmeleri büyük yerlerin kongreye hâkim olmaları sonucunu da doğurur.

Her ne kadar, 1961 Anayasası'nın 122. maddesindeki "Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz." hükmü 1982 Anayasası'nın 135. maddesine alınmış ise de, 1982 Anayasası'nın da, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygun olması kuralını benimsediği ve öngördüğü kuşkusuzdur. Öte yandan, demokratik esaslara uygunluk, odaların kongrede belirli sayılarda üyelerle temsil edilmeleri, organların seçimle oluşması ve kararların üye çoğunluğuna dayanması yoluyla gerçekleştirilebilir. Ancak, Kongrenin sujesi durumunda ve eşit haklara sahip bulunan odaların değişik sayıda üyelerle temsilinin mutlaka demokratik esaslara uygun olacağını söylemek kolay olmayacaktır. Her biri bağımsız ve eşit haklara sahip üye durumunda olan ve ayrı tüzelkişiliği bulunan odaların Büyük Kongrede değişik sayıda üyelerle temsili kimi durumlarda üye sayısı fazla olan odaların kongreye hâkim olması sonucunu doğurabilir ve bu durumun demokratik yönetim ilkeleriyle bağdaşacağı söylenemez.

İtiraz konusu kural eczacı odalarının Büyük Kongreye üye sayılarına göre 5 veya 7 temsilci ile katılmaları esasını öngörmüştür.

Bu kuralın demokratik katılımı sağlamak bakımından yerindeliği tartışılabilir. Ancak Anayasa Mahkemesinin görevi, yerindeliği tartışmak değil Anayasa'ya aykırılığı saptamaktır. Yukarıda açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural Anayasa'ya aykırı değildir.

Çoğunluğun iptal kararına katılmıyoruz.

Üye	Üye	Üye
Yılmaz ALİEFENDİOĞLU	Ahmet N. SEZER	Haşini KILIÇ

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1991/4

Karar Sayısı : 1991/45

İptali istenen 6643 sayılı "Türk Eczacıları Birliği Kanunu"nun 51. maddesinin ikinci fıkrası ile "Azası ikiyüze kadar olanlar beş, ikiyüzden fazla olanlar yedi mümessil ve aynı miktarda yedek seçerler." kuralı konularak Büyük Kongreye, Eczacı Odalarının seçecekleri temsilcilerin sayısı belirlenmiştir.

Genel gerekçesinde; eczacılık mesleğinin gelişmesine bağlı olarak duyulan zorunluluğun sonucunda yasanın, olduğu açıklanmış, Anayasa'nın "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" başlıklı 135. maddesindeki kurallarla özdeş anlamda olmak üzere Yasa'nın değişik 1. maddesinde "... eczacıların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, eczacılığın genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere, meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadıyla tüzelkişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde Türk Eczacıları Birliği kurulmuştur ..." denilerek birliğin kuruluş ve vazifeleri saptanmıştır.

Anayasa'nın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının "... kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunla gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen ..." örgütler olduğu belirlenmektedir.

Büyük Kongreye, Eczacı Odalarının seçecekleri temsilci sayısını belirleyen hükmün denetimi "yerindelik" yönünden değil, "Anayasa'ya uygunluk" yönünden yapılmaktadır.

İptali istenen kuralla örgütün yönetim ve işleyişi demokratik kurallara aykırı olarak saptanmıştır, demokrasi esasları zedelenmiştir denilemez. Seçimin önemli unsurlarından birisi adil bir katılımın sağlanmasıdır, İtiraz konusu kuralın ikiyüzden fazla üyesi olan ve tüzelkişiliğe sahip Eczacı Odalarını Büyük Kongreye yedi temsilci gönderme zorunda bırakması, bir ölçü olup sadece bu belirleme seçime adil bir katılımın önlenmesi ve antidemokratik bir karışma olarak nitelendirilemez ve yasal düzenlemelerin getirdiği kurallar Anayasa'ya aykırı olmadığı sürece sadece en ideali oluşturmamaları nedeniyle iptal edilemez.

İncelenen hükmün madde ve yasa içindeki anlamı, amacı ile Anayasa'nın ilke teşkil eden kuralları arasında herhangi bir aykırılık saptanamamıştır.

Belirtilen nedenlerle, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmadığı, itirazın reddine karar verilmesi kanısında olduğumuzdan sayın çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Servet TÜZÜN

Üye

Selçuk TÜZÜN