

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1994/82

Karar Sayısı : 1995/9

Karar Günü : 15.2.1995

R.G. Tarih-Sayı :21.09.1995-22411

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 6. İdare Mahkemesi.

İTİRAZIN KONUSU : 7.6.1985 günlü, 3224 sayılı "Türk Dış Hekimleri Birliği Kanunu"nın 7. maddesinin son fıkrasının, Anayasa'nın 2., 5. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemidir.

I- OLAY

Türk Dış Hekimleri Birliği'ne bağlı İstanbul Dış Hekimleri Odası Vekili'nin 2.3.1993 günlü dilekçesinde, 3224 sayılı Türk Dış Hekimleri Birliği Yasası'nın 7. maddesinin odaların büyük kongrede temsilcilerini düzenleyen son fıkrasında "Üye sayısı ikiyüze kadar olanlar beş, beşyüze kadar olanlar yedi, beşyüzden fazla olanlar onar asıl ve yedek delege seçerler" hükmünü koyduğunun, ikibinin üstünde üyesi bulunan İstanbul Dış Hekimleri Odası on delege ile temsil edilirken beşyüzbir üyesi bulunan diğer bir odanın da aynı sayıda delegeyle temsil edildiğini, böylece üye sayısı beşyüzbir olan oda ile ikibinin üstünde olan odaca, Birliğe gönderilecek delege sayısında bir farklılık bulunmadığını, bunun da demokrasi ilkelerine ve eşitliğe aykırı olduğunu, 3.12.1991 günlü Anayasa Mahkemesi kararının da bu doğrultuda bulunduğunu ileri sürmüş, Türk Dış Hekimleri Birliği'ne 24.12.1992 günlü yazıyla başvurarak Genel Kurul için odalarına kayıtlı üye sayısına göre delege tesbitini istediklerini, bu isteğin Türk Dış Hekimleri Birliği'nin 28.1.1993 günlü yazısıyla reddedildiğini bildirmiş, bu işlemin iptali istemiyle Ankara 6. İdare Mahkemesinde, açtıkları davada Anayasa'ya aykırılık savında bulunmuştur. Bu savın ciddi olduğu kanısına varan Mahkeme, söz konusu kuralın iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III. YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralı

7.6.1985 günlü 3224 sayılı "Türk Dış Hekimleri Birliği Kanunu"nın 7. maddesinin itiraz konusu son fıkrası şöyledir:

"Madde 7/son- Odalar, iki yıllık bir dönem için Birlik Genel Kurulu toplantısına katılmak üzere, gizli oyla, üye sayısı ikiyüze kadar olanlar beş, beşyüze kadar olanlar yedi, beşyüzden fazla olanlar onar asıl ve yedek delege seçerler."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

1. "MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkele re dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

2. "MADDE 5.- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

3. "MADDE 135.- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî 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 maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî 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 idarî ve malî 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 mülkî amiri bu organları geçici olarak görevden uzaklaştırabilir.

Görevden uzaklaştırma kararı; üç gün içinde mahkemeye bil dirilir. Mahkeme görevden uzaklaştırma kararının yerinde olup olmadığına en geç on gün içinde karar verir."

IV. İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL'in katılmalarıyla 15.11.1994 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V. ESAS İNCELEME

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

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

Meslek kuruluşları, yasayla düzenlenen mesleklerin verdikleri kamu hizmetinin düzeyini korumak ve meslek üyesi olanların ortak çıkarlarını kollamak ve aralarındaki dayanışmayı güçlendirmek için kurulurlar. Bu tür meslek kuruluşlarının çok partili demokratik düzen içerisinde giderek etkili bir baskı grubu durumuna gelmeleri ve böylece örgütlenen gruplar arasındaki dayanışmanın toplum çıkarlarına karşı gelişmesi tehlikesi, bunların kamu hukuku kurallarıyla yönlendirilmesini zorunlu kılmış ve sosyal bir olgu olarak öteden beri varlıklarını koruyabilmiş bu yapıları anayasal bir kurum durumuna dönüştürmüştür. Nitekim Anayasa'nın 135. maddesiyle "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" başlığı altında düzenlenerek 1961 Anayasası'ndaki hukuksal ve anayasal yapılarını korumuşlardır. 1982 Anayasası'nın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yaklaşımı, meslek üyelerinin ortak gereksinimlerinin karşılanması, çalışmalarının kolaylaştırılması ve meslek disiplini yönünden gözetim ve denetim ağırlıklıdır. Üyelerinin uğraş konuları ve çalışma alanları bakımından bir tür kamu hizmeti yaptıkları gözönünde tutularak "idare" bölümü içinde düzenlenmişlerdir.

Anayasa'nın bu kuruluşları düzenleyen 135. maddesi konuya kimi yönlerde açıklık ve yoğun denetim ölçütlerini getirmiştir. Meslek kuruluşlarının amaçları dolayısıyla etkinlik alanları belirlenmiş, bunların birer kamu tüzelkişisi olduğu öngörülmüş, organlarının seçimi yargı gözetimine bağlı kılınmış, amaç dışı çalışmaları, siyasetle uğraşmaları, siyasî partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket etmeleri yasaklanmış, Devletin bu kuruluşlar üzerindeki idarî ve malî denetim hakkı vurgulanarak amaç dışı etkinlikler yaptırıma bağlanmıştır.

B- 3224 sayılı Yasa'yla kurulan "Türk Diş Hekimleri Birliği" de Anayasa'nın 135. maddesinde düzenlenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından biridir.

3224 sayılı Yasa'nın iptali istenen 7. maddesinin son fıkrasında odalardan üye sayısı ikiyüze kadar olanların beş, beşyüze kadar olanların yedi, beşyüzden fazla olanların onar asıl ve yedek delege seçecekleri öngörülerek, böylece Diş Hekimleri Birliği Genel Kurulu'ndaki temsilcilerinin sayısı belirlenmiştir.

3224 sayılı Türk Diş Hekimleri Birliği Yasası'nın 3. maddesinin birinci ve 19. maddesinin ikinci fıkralarıyla meslek kuruluşlarına "Diş hekimliği mesleğine mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, bu mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve hastaları ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere, meslek disiplini ve ahlâkını korumak..." görevi verilmiştir.

Bu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere Diş Hekimleri Odaları ile Türk Diş Hekimleri Birliği'nin asıl amacı, diş hekimliğinin meslekî gelişimi ve diş hekimlerinin birbirleri ile dayanışmasını sağlamak ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni egemen kılmaktır.

Anayasa'nın 135. maddesinde "... kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunla gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileridir" biçimiyle yer alan tanımın Dış Hekimleri Birliği'ni ve Odaları'nı da kapsadığında duraksanamaz.

Demokratik düzenin en belirgin niteliği, adaletli bir katılım ilkesine dayalı serbest, eşit ve genel-oy ilkesini içermesidir. Anayasa, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygun olması kuralını öngörmüştür. Önemli olan, her odanın belli bir sayıyla büyük kongrede temsil edilmesidir. Odalar, kendilerine bağlı dış hekimleri sayısını temsil edecek ölçüde yasakoyucunun takdir ettiği sayıda delegeyle Birlik Genel Kurulu'na (Kongreye) katılacaklardır. Odalar bu yolla Genel Kurul'un ögesi durumundadırlar. Çok farklı sayılarla kongrede temsil, ayrı kişiler durumunda bulunan odalar arasında eşitsizlik yaratır. Özellikle çok fazla üyesi bulunan odaların üye sayılarına göre büyük kongrede temsil edilmeleri büyük merkezlerdeki odaların Birlikle özdeşleşmeleri sonucunu doğurur ve bu sonuç, tek tek dış hekimlerinin değil de odaların temsili esasına dayanan Dış Hekimleri Birliğinin ve genelde meslek odaları birliklerinin kuruluş amacına aykırı düşer. Bu tür bir oluşumun demokratik yönetim ilkeleriyle bağdaşacağı söylenemez.

Bu nedenlerle Anayasa Mahkemesi'nin 3.12.1991 günlü, Esas 1991/4, Karar 1991/45 sayılı olup Türk Eczacılar Birliği Yasası'nın benzer 51. maddesinin ikinci fıkrasının iptaline ilişkin oyçokluğuyla verilen karar da emsal olarak kabul edilmemiştir. Temelde, Anayasa Mahkemesi'nin her kararı dosyasına ve olayına özgüdür.

İtiraz konusu kuralın örgütün yönetimini ve işleyişini demokratik kurallara aykırı kıldığı savına katılmak olanaksızdır. Kaldıkı Anayasa Mahkemesi'nin görevi, yerindeliği tartışmak değil Anayasa'ya aykırılığı saptamaktır. Yasa kuralları, Anayasa'ya aykırı olmadıkları sürece, en uygunu olmadıkları ileri sürülerek iptal edilemezler. Yukarıda açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural Anayasa'ya aykırı bulunmadığından itirazın reddine karar verilmesi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, İhsan PEKEL ile Mustafa BUMİN bu görüşe katılmamışlardır.

VI- SONUÇ

7.6.1985 günlü, 3224 sayılı Türk Dış Hekimleri Birliği Kanunu'nun 7. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, İhsan PEKEL ile Mustafa BUMİN'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

15.2.1995 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye

Esas Sayısı : 1994/82
Karar Sayısı : 1995/9

Selçuk TÜZÜN

Ahmet N. SEZER

Haşim KILIÇ

Üye

Üye

Üye

Mustafa BUMİN

Sacit ADALI

Ali HÜNER

Üye

Üye

Lütfi F. TUNCEL

Mustafa YAKUPOĞLU

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 1994/82

Karar Sayısı : 1995/9

İtiraz konusu kuralın iptali gerektiği görüşüyle, tersine yargıyı içeren karardaki karşıoyumuzun gerekçesini açıklıyoruz.

3224 sayılı Türk Diş Hekimleri Birliği Yasası'nın 7. maddesinin son fıkrası, Odaların Birlik Genel Kurulu'na katılmak için seçecekleri asıl ve yedek delegeler sayısına ilişkindir. Üye sayısı beşyüzden fazla olan her Oda'nın onar asıl ve yedek delegeyle Birlik Genel Kurulu'nda temsili, üye sayıları değişik Oda'ları aynı durumda ve aynı güçte göstermekle gerçeği yansıtmamakta, üyelerin istenci ve temsili doyurucu düzeyde yaşama geçmemektedir. Verdikleri hizmet yönünden kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu sayılan örgütlerin kuruluşları yasayla düzenlenmektedir. Anayasal konumları gereği mesleğin amacına uygun yürütülmesini gözetip, ortak çıkarları bu doğrultuda korumakta, sorunların çözümü ve üyeler arasındaki dayanışmayı güçlendirme için çalışmaları sürdürmektedirler. Demokratik yaşamda baskı grubu niteliğiyle de önemli bir hukuksal varlık sayılan bu kuruluşların işlevleri nedeniyle toplumsal yapıdaki yerleri özenle ele alınmış, anayasal kurum biçiminde düzenlenmeleri öngörülmüştür. Anayasa'nın 135. maddesi bu anlayışın kurallaşmasıdır. Tüzelkişilikleri olan bu tür meslek kuruluşlarının yönetsel vesayet ağırlığı, yönetim ve akçalı konularda denetim yoğunluğunu getirmekle birlikte organlarını kendi üyeleri arasından yasada belirlenen yöntemlere göre seçmeleri ilkesi benimsenmiştir. Demokratik oluşumun demokratik işleyişle doğrulanıp sürdürülmesi, çalışmaların her evre, aşama ve katla demokratik ilkelere aykırı olmaması gerekir. İptali istenen kural, demokratik yapılanmaya ters düşen bir düzenleme biçimidir. Biçim, öze aykırı olamaz ve öze üstün tutulamaz.

Üye sayısı oranında Oda'nın etkinliği, sorumluluğu, yükümlüğü, gelir ve gideri artmakta, görev ilişkileri de aynı çizgiyi izlemektedir. En adaletli delege seçim yöntemi, tam bir matematiksel sayı bulunamasa bile delege sayısına uygun, en az yakınılan, temsil olgusuna en yakın delege sayısı saptanabilir. Böylece Oda'lara yazılı üyeler gerçeğe uygun

biçimde temsil edilirler. Birlik Genel Kurulu'nda temsil edilen biçimsel ve kuramsal anlamda "Oda" ise de, Oda da üyelerini temsil etmektedir. İki temsilin aynı uygunlukla gerçekleşmesi daha doyurucu ve daha hukuksaldır. Adaletli seçim, katılımı en gerçekçi biçimde sağlayıp yansıtan seçimdir. Üye sayısı farkı gözetmeksizin beşyüzden fazla üyeli Oda'lara aynı sayıda delegeyle temsil ettirmek demokrasi anlayışıyla çelişmektedir. Yasakoyucunun özgörü (takdir) hakkı da Anayasa ve evrensel hukuk kurallarıyla sınırlıdır. Uygun sayıda delege belirlemek "yerindelik" konusu sayılamayacağı gibi yasakoyucu da her şeyi istediği gibi yapamaz. Anayasa Mahkemesi'nin, Türk Eczacılar Birliği Yasası'yla ilgili 10.2.1992 günlü Resmî Gazete'de yayımlanan 3.12.1991 günlü, Esas 1991/4, Karar 1991/45 sayılı kararı, görüşümüzü doğrulamaktadır. Bu karar uyarınca hazırlanan tasarı da TBMM'nde ele alınmayı beklemektedir. Böylece hukuksal gelişim, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda değinilen örnek kararına uygun düzenlemeyle demokratikleşme yolunda bir aşama kazanmış, önceki ve şimdiki Anayasa Mahkemesi kararları arasındaki geriye doğru çelişkiyi yansıtan yargıya şimdiki karar güveni de olumsuz etkileyecektir. "Demokratik esaslar", kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının doğası gereği, kendileriyle ilgili düzenlemelerde gözetilecek ilkedir. Organ seçimine ilişkin açıklıkla doğrulanan bu ilkeyi yasalar gözardı edemez. Yönetim ve işleyişi, seçimden ayırmak, demokratik esasları delege sayısının dışında tutmak olanaksızdır. Demokrasinin olmazsa olmaz koşulu "seçim", adaletli katılımı gerçek ve geçerli olur.

Önemli olan, Odaları kanalıyla üyeleri en gerçek biçimde temsil etmektedir. Üyesi çok Odaların Birlik Genel Kurulu'nda egemenlik kuracağı görüşü temsilci-delege sayısının üst sınırı belli bir sayıda dondurularak karşılanabilir. Sakınca tümüyle giderilmese de en aza indirilebilir. Kaldığı, sayıya göre sonuç belirleme demokrasinin gereğidir. Azlığın çokluğa egemenliği de aykırılıktır, çoğunluğun azınlığa baskısı da. Yasama organı, yürürlüktekinden daha demokratik bir yöntem bulabilirdi. Bu yola girilmişken karar dengesini tersine çeviren şimdiki karar, kısa sürede Anayasa Mahkemesi'nin savunulması güç bir çelişkisi olarak değerlendirilecektir.

Uygulamadaki kimi örnekler de kararın yanlışlığını göstermektedir. (Türk Mimar ve Mühendis Odaları Birliği Yasası, Avukatlık Yasası, Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci, Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Yasası) Demokratik ilkelere yollama yapan Anayasa'nın Başlangıç bölümüyle, 2., 5. ve 135. maddelerine aykırı olan kuralı Anayasa'ya aykırı bulmayan karara katılma olanağını bulamamaktayız. Demokrasinin özgürlükçü niteliğinin erdemi ve değeri, hukuk devletini çağdaş kılan özü ve ilkeleri bölünmesi olanaksız bir bütünlük taşır. Zorunlu ve haklı nedenler dışında kimi zaman, kimi kesim ve kimi durumlar için sınırlanamaz. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için bu olgu bir varlık nedeni ve koşulu sayılır. Örgütler de, yasakoyucu da bu gerçeği gözardı edemez ve yadsıyamaz. Demokratik ilkelerle bağdaşmayan kurallar ayıklanmadıkça, demokrasi gölgeden arındırılamaz. İnsan haklarına aykırı her durum ve tutum yasal güvence dışında kalmalıdır. Demokratik katılıma ters uygulamaya son verecek ya da katılıma uygun çözüme yaklaştıracak karar gerekirken tersine sonuca karşıoy kullanıyoruz.

Başkan	Üye	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	İhsan PEKEL	Mustafa BUMİN