

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2005/78

Karar Sayısı: 2005/59

Karar Günü : 30.9.2005

Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 21.07.2006 - 26235

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Haluk KOÇ, Kemal KILIÇDAROĞLU ve 118 Milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 7.6.2005 günlü, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 54. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesinin Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırılığı savı ile iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralı

7.6.2005 günlü, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 54. maddesinin iptali istenilen tümceyi de içeren birinci fıkrası şöyledir:

“Oda, birlik, federasyon başkanı ve Konfederasyon genel başkanı, genel kurul tarafından tek dereceli olarak seçilir; bunlar aynı zamanda ilgili esnaf ve sanatkarlar meslek kuruluşunun yönetim kurulu üyesi ve başkanıdır. **Başkanlık ve genel başkanlık görevini üst üste iki dönem yapanlar bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemezler.**”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, iptali istenilen kuralın Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Cafer ŞAT, A.Necmi ÖZLER, Ali GÜZEL ve Serdar ÖZGÜLDÜR'ün katılmaları ile 18.7.2005 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğün durdurulması isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dava dilekçesinde, iptali istenilen yasa kuralının, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olması bakımından, Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları ile aynı statüde bulunan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birlikleri arasında farklı bir uygulama oluşturduğu, söz konusu oda ve birlikler için geçmiş dönemde yapılan başkanlıklar için getirilen istisnanın, Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları için de getirilmesi gerektiği, hukuk güvenliğinin, kuralların “belirlilik ve öngörülebilirlik” içermesini zorunlu kıldığı, kişilerin, koşulları Kanunla belirlenmiş bir statü de, devlete ve hukuki istikrara güvenerek görev aldıktan sonra, bu statüde kanunla, makul nedeni olmayan, ölçüsüz ve geriye dönük biçimde hakları kısıtlayıcı değişiklikler yapılmasının, kazanılmış haklara ve dolayısı ile hukuk devleti ilkesine aykırı düştüğü, bu tür düzenlemelerin ancak yayımlandıkları tarihten itibaren uygulanması gerektiği, belirtilen nedenlerle Kural'ın, Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine ve 11. maddesindeki hukukun üstünlüğü ilkesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesine göre Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmaya mecbur değildir. Anayasa Mahkemesi taleple bağlı kalmak kaydıyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebilir. Bu nedenle, kural Anayasa'nın 135. maddesi yönünden de incelenmiştir.

5362 sayılı Yasa'nın 54. maddesinin birinci fıkrasının dava konusu ikinci tümcesinde *“Başkanlık ve genel başkanlık görevini üst üste iki dönem yapanlar bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemezler.”* denilmektedir. Buna göre, oda, birlik ve federasyonlarda iki dönem üst üste başkanlık yapanlar ile konfederasyonda iki dönem üst üste genel başkanlık yapanları, bir seçim dönemi ara vermedikçe tekrar başkan seçilemeyeceklerdir. Böylece oda, birlik ve federasyonlarda başkanlık, konfederasyonda genel başkanlık seçimi için yeni bir koşul öngörülmektedir. Yasa'nın genel gerekçesinde de, *“..., bu kuruluşların yöneticilerinin niteliklerinin yükseltilebilmesi amacıyla organlara seçilme şartları yeniden düzenlenmiştir. ...”* denilmektedir.

Anayasa'nın 135. maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının maddede belirtilen amaçlar doğrultusunda kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunla gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileri olduğu belirtilmiştir. Bu düzenleme uyarınca, esnaf ve sanatkarların oda, birlik ve federasyonlarında başkanlık ile konfederasyonlarında genel başkanlık yapacakların, seçim usullerinin bu bağlamda niteliklerinin yasayla belirleneceği açıktır.

Anayasanın 2. maddesinde; *“Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.”*denilmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan,

hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da uyması gereken Anayasa ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir. Bu bağlamda, hukuk devletinde yasa koyucu, yalnız yasaların Anayasa'ya değil, evrensel hukuk ilkelerine uygun olmasını sağlamakla yükümlüdür. Hukuk güvenliğinin sağlanması, bu doğrultuda yasaların geleceğe yönelik öngörülebilir belirlemeler yapılabilmesine olanak verecek kurallar içermesi de, Hukukun üstünlüğünü temel alan hukuk devletinin vazgeçilmez koşulları arasında yer almaktadır. Bu nedenle, hukuk devletinde güven ve istikrarın korunabilmesi için kural olarak yasalar, yürürlüğe girdikleri tarihten sonraki olaylara uygulanırlar. Bazı durumlarda, adaletin sağlanması, temel hakların korunması gibi nedenlerden kaynaklanan zorunluluklar dışında yasaların geçmişe yürütmesi söz konusu değildir.

Dava konusu kuralla üst üste iki dönem başkanlık ve genel başkanlık yapanların bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemeyecekleri belirtilerek bu görevlerini sürdürmekte olanların gelecek için öngöremedikleri bir engelleme getirilmiştir.

Kişilerin seçilerek, koşulları Kanunla belirlenmiş bir göreve getirildikten sonra geriye dönük düzenlemelerle haklarının, hukuki istikrar ve güvenlik gözetilmeden kısıtlanması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.

Açıklanan nedenlerle Kural, Anayasa'nın 2. ve dolayısıyla 11. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Şevket APALAK ve Serruh KALELİ bu görüşlere farklı gerekçelerle katılmışlardır.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

7.6.2005 günlü, 5362 sayılı “Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu”nun 54. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesi, 30.9.2005 günlü, E:2005/78, K:2005/59 sayılı kararla iptal edildiğinden, bu tümcenin uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete’de yayımlanacağı güne kadar yürürlüğünün durdurulmasına 30.9.2005 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VI- SONUÇ

7.6.2005 günlü, 5362 sayılı “Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu”nun 54. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Şevket APALAK ve Serruh KALELİ'nin “farklı gerekçeleriyle” OYBİRLİĞİYLE, İPTALİNE, 30.9.2005 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Tülay TUĞCU	Haşim KILIÇ	Sacit ADALI

Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN

Üye	Üye	Üye
A. Necmi ÖZLER	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Üye	Üye
Serruh KALELİ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT

FARKLI GEREKÇE

7.6.2005 günlü, 5382 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 54. maddesinin birinci fıkrasının “Başkanlık ve genel başkanlık görevini üst üste iki dönem yapanlar bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemezler” biçimindeki ikinci tümcesi, kuralın getirdiği sınırlamanın Anayasa'ya aykırı olmadığı, ancak geçmişe yürütülmesinin hukuk güvenliğini sarstığı, gerekçesiyle iptal edilmiş ise de bu gerekçe, oybirliğiyle verilen karara katılanların, dört üye dışında kalan çoğunluğunun görüşünü yansıtmaktadır.

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 menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim 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.” denilerek, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kuruluş ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygun olması amaçlanmıştır.

Anayasa'nın 2. maddesinde de Türkiye Cumhuriyeti'nin, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgulanmıştır. Demokratik devlet ilkesinin olmazsa olmaz koşulu hiç kuşkusuz seçimlerdir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının kendi üyeleri tarafından seçilmelerinin öngörülmesinin, üyeler yönünden seçme, adaylar yönünden ise seçilme hakkının kullanılması sonucunu doğurduğu açıktır.

Dava konusu kuralla, başkanlık ve genel başkanlık görevini üst üste iki dönem yapanların, bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilmeleri engellenmektedir. Bu kuralla seçme ve seçilme hakkı yönünden getirilen sınırlama, Demokrasi anlayışı ile bağdaşmadığı gibi, Anayasal dayanaktan da yoksun bulunmaktadır. Uygulamada görülen bir olumsuzluğun demokratik işleyişe müdahale nedeni sayılmasının, giderek demokrasiyi yok etme sürecine dönüşme tehlikesi gözardı edilemez. Demokratik hukuk devleti esasını benimseyen Anayasa, kamu yararı veya benzer bir gerekçe ile de olsa bu tür müdahalelere izin vermemektedir.

Öte yandan, Anayasa'nın 135. maddesinin ilk fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının, kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçileceği öngörülerek, bu konuda yasa koyucuya düzenleme yetkisi verilmiş ise de bu yetki yalnız seçim usullerinin belirlenmesiyle sınırlıdır. Seçme ve seçilme hakkının kullanılmasına getirilen engellemelerin bu kapsamda olmadığı açıktır. Anayasa'nın 6. maddesine göre, hiç kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağından, yasa koyucunun, Anayasa'da sınırlama nedenleri gösterilmemiş demokratik hakların kullanılmasını engelleyecek düzenlemeler yapması olanaklı değildir.

Açıklanan nedenlerle çoğunluk gerekçesine katılmıyorum.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

DEĞİŞİK GEREKÇE

5362 sayılı Kanun'un 54. maddesinin birinci fıkrasının iptali istenilen ikinci tümcesi ile “Başkanlık ve genel başkanlık görevini üst üste iki dönem yapanlar bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemezler” denilerek, oda, birlik, federasyon başkanlığı ve Konfederasyon genel başkanlığı görevini üst üste iki dönem yapanların bir seçim dönemi geçmedikçe tekrar başkan seçilemeyeceklerini hüküm altına almıştır.

Kanun, esnaf ve sanatkarlar ile bunların yanlarında çalışanların mesleki ve teknik ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlerine uygun olarak gelişmelerini ve mesleki eğitimlerini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak, meslek disiplini ve ahlakını korumak ve bu maksatla kurulan tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğindeki esnaf ve sanatkarlar odaları ile bu odaların üst kuruluşu olan birlik, federasyon ve Konfederasyonun çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir.

Anayasa'nın 135. maddesi, meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarını; belirlenen amaçları yerine getirmek üzere kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunla gösterilen usullere göre yargı denetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileri olarak tarif ettikten sonra, bunların kuruluşunda organların “seçim” ile belirlenmesini öngörmektedir. Kuruluşunun oluşmasında, demokrasinin temel kuralı olan “seçim”e yer verilince yönetim ve işleyişinin de demokratik esaslara aykırı olamayacağını kabul etmek gerekir. Demokratik seçim ise, adil bir katılımı gerektiren serbest, eşit, genel-oy esasına dayanmalıdır.

Anayasa'nın 67. maddesi, vatandaşların seçme ve seçilme hakkına sahip bulunduklarını öngörürken kanunda gösterilen şartlara uygun olmayı da araması, bu hakkın sınırsız bir biçimde kullanılamayacağını göstermekte ise de “kanunda gösterilen şartlar”, yasa koyucunun, Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmamak koşuluyla takdir yetkisi içinde saptayacağı biçim ve yöntemleri kapsamaktadır. Oysa, seçilebilmelerini üst üste iki dönem başkanlık ve genel başkanlık yapmamış olma koşuluna bağlayan itiraz konusu kural, seçme ve seçilme hakkını demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmayacak ve hakkın özüne dokunacak biçimde kısıtlamıştır. Bu nedenle kural Anayasa'ya aykırıdır.

Açıkladığım gerekçeyle iptal kararına katılıyorum.

Üye

Mehmet ERTEN

AZLIK OYU

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ilgili ilkeler Anayasa'nın 135. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre meslek mensuplarının birbiriyle ve halk ile olan ilişkilerinde güven egemen olacaktır. Kuruluşların organları kendi üyelerince ve yargı gözetimi altında seçilecektir.

Anayasal kuralda yer alan “seçim” ve “kendi üyeleri tarafından” sözcükleri seçme ve seçilme hakkını düzenleyen Anayasa'nın 67. maddesindeki “vatandaşlar” ve “seçme, seçilme” anlatımlarına anlamsal çağrışım yapmaktadır. Bu çağrışımın ortak bileşkesi “demokrasi” kavramıdır. Kendi üyeleri ve seçim olgusu, hiç kuşku yokki demokrasi ilkelerinden bir koruma içinde işlev yürütebilir. Demokrasiyi oluşturan öğeler ise, temel hak ve özgürlükler kavramı kapsamında düşünülmelidir. Anayasal başka bir ilke olmadıkça “seçim” ve “kendi üyeleri” kavramları, sınır ve işlevleri dışında bir boyuta taşınamaz. Tersı durumda “kendi üyelerince yapılacak seçim” imgesinde bulunan özgür ve kayıtsızlık katmanlarında anlam ve amaç saptırması oluşur.

Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen temel hak ve özgürlüklere, kendi özel maddesinde ve anayasal ölçütler içinde sınırlama konabileceği yolundaki kuralın, seçme ve seçilme hakkının doğal yansıması olan davaya konu yasal kuralı da kapsayacağı, yukarıda belirtilen açıklamaların bir sonucudur. Gerçekten de sözü edilen 135. maddede üye olma, çalışma alanları ve adaylıklarla ilgili kayıtlara yer verilmesi, ulaşılan sonucu kanıtlar diğer verilerdir. Ayrıca, Anayasa'nın Cumhuriyetin temel organları başlıklı üçüncü kısmının ikinci bölümündeki Cumhurbaşkanı ile ilgili 101. maddesindeki iki kez Cumhurbaşkanı seçilmeyi engelleyen kural; Anayasa'nın 135. maddesinde de sınır olup olmadığının aranmasında kuşkuyla yer bırakmamaktadır.

Öte yandan Anayasa'nın 70. maddesinde düzenlenen kamu hizmetine girme hakkıyla yakından ilgili 128. maddedeki kamu görevlilerine ilişkin olan ve kamu tüzelkişilerini de kapsayan açıklama karşısında; “diğer kamu görevlileri”nden olan çalışanlarıyla bu hizmeti sürdüren bir kuruluşun organlarında görev alanlarında , o kurumlarda görev yürütenlerin sahip olduğu kamu hizmeti hakkının getirdiği anayasal ilkelere konu olacakları ve böylece kamu hizmeti kapsamında bu yönde anayasal sınırlamanın aranacağı ayrı bir gerçektir.

Değınilen açıklamalar karşısında, davaya konu kuralın Anayasa'nın 13., 67., 70. ve 135. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali gerekeceği oyuyla karara karşıyım.

Üye

Şevket APALAK

FARKLI GEREKÇE

Getirilen düzenleme ile başkanlık ve genel başkanlık görevini üst üste iki dönem yapanların bir seçim dönemi geçmedikçe başkan seçilme hakları sınırlandırılmaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının kendi üyeleri tarafından seçilmeleri zorunluluğu, üyeler yönünden seçme hakkının kullanılmasıdır.

Pozitif hukukumuzda somut özelliği ile geçmiş bulunan temel hak ve ödevlerden olan seçme hakkı da bu düzenleme ile kısıtlanmakta, denetim altına alınarak zedelenmektedir. Temel hak ve özgürlüğün korunması dar yorumlanamaz. Hukuksal koruma perspektifinden bakıldığında seçilmeyi engellerken seçene getirilen kısıtlama, tarafa zarar ve hak ihlali varlığı yaşıtmaktadır. Şimdi olmasa da geleceğe ilişkin zarar içermektedir.

Sosyal Hukuk Devleti, bireyin gelişimini sürdürdüğü alanda önüne geçmeyen devlettir. Seçilememe yasağı var oldukça seçenin kanaatinin serbestçe oluşması beklenemez. Demokratik Hukuk Devletinde ise Devlet bireyine gizli olamaz. Bireyin rejime katılım hakkı somut ve zorunludur. Bireysel değerler korunmak ile birlikte Devlet, bireyin çıkarı ve toplumsal yararı dengelemek için özgürlük alanına müdahale edebilir ise de, getirilen düzenlemede yeniden seçilmenin hangi amaca aykırılık taşıdığı yönünde inandırıcı kamu yararı gerekçesi bulunmamakla sınırlama ölçülü ve adil kabul edilemez. Olayımızda bu hak için yasa koyucu iki kere üst üste seçilemez demekle sonraki dönemler için seçilebilirlik yorumundan düzenlemede keyfilik sunduğu, seçilme dönemlerini de saydırdığı için belirsizlik yaratmaktadır.

Kural ile getirilen aykırı bulduğum sınırlama, yasaların geriye yürümezliği prensibi ile çoğunluk görüşündeki gibi geçmişten gelen kazanılmış hakların değil, sosyal eşitliği zedelediği, seçenin kanaatinin serbestçe oluşmasının önüne set çektiği, kaynağı yasada olmayan sınırlamanın demokratik devlet işleyişine müdahale olduğu nedenleri ile çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Serruh KALELİ