

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2015/106
Karar Sayısı : 2016/128
Karar Tarihi : 22.6.2016
R.G. Tarih – Sayı : 23.9.2016 - 29836

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu

İTİRAZIN KONUSU: 27.1.1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'na, 19.4.1983 tarihli ve 66 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 12. maddesiyle eklenen ek 1. maddenin, Anayasa'nın 135. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir

OLAY: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğince (TMMOB) veya Odalarca katılım sağlanması düşünülen uluslararası toplantı ve kongreler öncesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığında izin alınması gerektiğini belirten işlemin iptali talebiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırılık iddiasını ciddi bulan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu ek 1. maddesi şöyledir:

“Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğini veya Odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmak, Bayındırlık Bakanlığında izin alınmasına bağlıdır. Bu izin verilmeden önce, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile toplantı ve kongrenin konusuna göre diğer ilgili Bakanlıkların görüşleri de alınabilir.”

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Hicabi DURSUN, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ'in katılımlarıyla 23.12.2015 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Fatih ŞAHİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanılan Anayasa kuralı ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle, Anayasa'nın 135. maddesi gereğince, merkezi idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisinin idari ve mali denetimle sınırlı olması gerektiği, itiraz konusu kuralla TMMOB'yi veya Odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmak için Bayındırlık Bakanlığından izin alma şartı getirilmesinin, bu kuruluşlar üzerinde Bakanlığa idari ve mali denetimin ötesinde, hiyerarşik bir yetki verilmesi anlamına geldiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 135. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. İtiraz konusu kuralla, TMMOB'yi veya Odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmanın, Bayındırlık Bakanlığından izin alınmasına bağlı olduğu, bu izin verilmeden önce, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile toplantı ve kongrenin konusuna göre diğer ilgili Bakanlıkların görüşlerinin de alınabileceği kural altına alınmaktadır. Bayındırlık Bakanlığı, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adı altında yeniden teşkilatlanmıştır.

5. Anayasa'nın 135. maddesinin birinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişileri olduğu, beşinci fıkrasında ise bu meslek kuruluşları üzerinde devletin idari ve mali denetimine ilişkin kuralların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

6. Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtildikten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı ifade edilmiştir.

7. İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle, idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu ilke, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca iki hukuksal araç, "hiyerarşi" ve "idari vesayet" kullanılmaktadır. Bunlardan hiyerarşi, merkezî yönetim içinde yer alan örgütler ve bunlara bağlı birimler arasındaki, idari vesayet ise merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamaktadır.

8. Meslek kuruluşları ve üst kuruluşları, üstlendikleri hizmetler itibariyle Anayasamızda kamu kurumu niteliğinde birer kamu tüzelkişisi olarak yer almışlardır. Bu nitelikleri itibariyle, idari teşkilat bütünü içerisinde kamu idareleri, kamu kurumları yanında meslek kuruluşları olarak ayrı bir kategoriye oluşturmaktadırlar. Meslek kuruluşları da idari teşkilat bütünü içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar gibi Devletin gözetim ve denetimine tabidirler.

9. Genel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu kabul edilmektedir. Ancak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanması gereken vesayet, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklıdır. Bu maddede vesayet yetkisinin hangi

koşullarda kullanılabilceği açıklanmakta olup, bu koşullar, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olarak sayılmaktadır. Buna karşın, Anayasa'nın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde devletin “*idari ve mali denetiminden*” söz edilmektedir. Dolayısıyla, merkezî idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimi idari ve mali denetimin ötesine geçmemelidir.

10. Anayasa'nın 135. maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının maddede belirtilen amaçlar doğrultusunda kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir. Maddede meslek kuruluşlarının karar ve yönetim organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, Devletin idari ve mali denetimine tabi olduklarının belirtilmesi ve sorumlu organlarının görevlerine yargı kararıyla son verilebileceğinin kurala bağlanması, bu kuruluşların özerkliğine işaret etmektedir.

11. Özerklik, kişi ve kuruluşların kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder. Kamu kuruluşlarına özerklik tanınmasının nedeni faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde sürdürmelerini güvence altına almaktır. Bu bağlamda, meslek kuruluşları, idari özerkliklerinin sonucu olarak, kendi seçilmiş organlarıyla merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilirler. Özerklik, kesin ve yürütülebilir karar alabilme yetkisine sahip olabilmeyi de içerir.

12. Kurumların özerkliğinin hangi unsurları içermesi gerektiği ve hangi hâllerde bir kurumun özerk sayılabileceğine yönelik olarak Anayasa'da herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Anayasa'da belirtilen amacı ya da kamu yararını gerçekleştirmek için kanunla yapılacak olan düzenleme, kanun koyucunun yapacağı tercihlere göre şekillenecektir. Bu konuda takdir yetkisi anayasal ilkelere aykırı olmamak koşuluyla kanun koyucuya aittir.

13. 6235 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, TMMOB ile Odaların, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu oldukları ifade edilmiş, 2. maddesinde, mühendislik ve mimarlık mesleği mensuplarının, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak ve meslek disiplini ve ahlakını korumak için gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak, TMMOB'nin görevleri arasında sayılmıştır. Mesleğin gelişimine katkı sağlayan unsurlardan biri de meslek kurallarının uluslararası standartlara kavuşturulmasıdır. Bu bağlamda, TMMOB ile Odaların, uluslararası kuruluşlara üye olması, toplantı ve kongrelere katılarak bilgi alışverişinde bulunması, mesleğin gelişimi ve uluslararası standartlara kavuşturulması açısından büyük önem taşımaktadır.

14. Günümüzde, küreselleşme ile birlikte gelişen uluslararası ilişkiler, meslek kuruluşlarını da kaçınılmaz olarak etkilemiş, bu kuruluşların, uluslararası kuruluşlara üye olması, uluslararası kongre ve toplantılara temsilci göndermek suretiyle iştirak etmesi, mesleki faaliyetlerinin önemli bir kısmı haline gelmiştir. Bu nedenle, organları kendi üyeleri tarafından seçilen, kamu tüzel kişiliğine sahip olan ve meslek mensuplarının ortak çıkarlarını karşılamak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlama gibi görevleri bulunan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, mesleğin gelişimi amacıyla uluslararası toplantı ve

Esas Sayısı : 2015/106
Karar Sayısı : 2016/128

kongrelere, herhangi bir mercinin iznine bağılı olmadan kendi iradesi ile temsilci gönderme yetkisine sahip olması Anayasa 135. maddesi ile öngörülen özerk yapının gereğidir.

15. İtiraz konusu kuralda ise, TMMOB veya Odaların, uluslararası toplantı ve kongrelere temsilci göndermesi, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak yeniden teşkilatlanan Bayındırlık Bakanlığının iznine tabi kılınmıştır. TMMOB ile Odaların, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olduğu ve Anayasa'nın 135. maddesi gereğince, merkezî idarenin bu birlikler üzerindeki denetiminin idari ve mali denetimle sınırlandırıldığı gözönünde bulundurulduğunda, uluslararası organizasyonlara temsilci gönderebilmelerinin Bakanlığın iznine tabi kılınması, bu kuruluşların mesleki faaliyetlerine idari ve mali denetimin ötesinde bir müdahale niteliği taşımaktadır. Bir başka ifadeyle, adı geçen meslek kuruluşlarının mesleki bir faaliyet niteliğinde olan uluslararası toplantı ve kongrelere katılabilmesi için Bakanlıktan izin alma şartı getirilerek bu faaliyetlerinde merkezi idareye bağımlı hale getirilmesi, Anayasa'nın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için öngörülen idari ve mali denetim yetkisiyle bağdaşmamaktadır.

16. Açıklanan nedenlerle, TMMOB veya Odaların uluslararası toplantı ve kongrelere temsilci gönderebilmesini idari ve mali denetim yetkisini aşacak biçimde Bakanlığın iznine tabi kılan kural, Anayasa'nın 135. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

17. M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

18. Başvuru kararında özetle, TMMOB veya odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmak için Bayındırlık Bakanlığından izin alma şartı getirilmesinin, telafisi güç veya imkânsız zararların doğmasına sebebiyet vereceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulması talep edilmiştir.

27.1.1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'na, 19.4.1983 tarihli ve 66 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 12. maddesiyle eklenen ek 1. maddeye yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE, 22.6.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- HÜKÜM

27.1.1954 tarihli ve 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'na, 19.4.1983 tarihli ve 66 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 12. maddesiyle eklenen ek 1. maddenin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 22.6.2016 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Esas Sayısı : 2015/106
Karar Sayısı : 2016/128

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Alparslan ALTAN

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

KARŞIOY GEREKÇESİ

6235 sayılı Kanunun ek 1. maddesinin Anayasanın 135. maddesine aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir.

Esas Sayısı : 2015/106
Karar Sayısı : 2016/128

Kararın gerekçesinde, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğini veya Odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmayı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının iznine bağlayan ve bu izin verilmeden önce İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile toplantı ve kongrenin konusuna göre ilgili diğer bakanlıkların görüşlerinin alınabilmesini öngören mezkûr hükmün, merkezî idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde gerçekleştirebileceği idarî ve malî denetimin ötesinde bir müdahaleye imkân tanıdığı ve izin alma şartının bu meslek kuruluşlarını meslekî bir faaliyet niteliğinde olan uluslararası toplantı ve kongrelere katılma faaliyetlerinde merkezî idareye bağımlı hâle getirdiği, bunun da Anayasanın 135. maddesinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için öngörülen idarî ve malî denetim yetkisiyle bağdaşmadığı belirtilmiştir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının tâbi olacağı ilkeler Anayasanın 135. maddesinde belirlenmekte; maddenin beşinci fıkrasında da bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idarî ve malî denetimine ilişkin kuralların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmaktadır.

Kararda da belirtildiği üzere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları Anayasada kamu tüzelkişilikleri olarak öngörülmekte ve “idarenin bütünlüğü” ilkesinin gereği olarak, idarî teşkilâtın içinde yer alan diğer kamu tüzel kişilerinin üzerinde olduğu gibi bunlar üzerinde de merkezî idarenin idarî vesayet yetkisi bulunmaktadır.

Kararda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üzerindeki devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu kabul edilse de, bunun Anayasanın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklı olduğu ve 135. maddenin beşinci fıkrasına göre idarî ve malî denetimin ötesine geçmemesi gerektiği belirtilmektedir. Esasen, 135. maddede öngörülen “idarî ve malî denetimin” niteliği, denetime ilişkin kuralların kanunla düzenleneceği, dolayısıyla denetimin kapsamının da kanunla belirleneceği yönündeki beşinci fıkra hükmü sebebiyle sonucu değiştirmeyecektir.

İdarî vesayet yetkisinin kanunla verilmesi ve kapsamının da kanunla belirlenmesi gerekmektedir. Kararda da belirtildiği gibi, bu konuda takdir yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu sebeple, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki idarî vesayet yetkisinin kapsamını belirlemek için tek tek kanunlara bakmak gerektiği kabul edilmektedir (Kemal Gözler, İdare Hukuku, C.I, İkinci bs., Bursa 2009, s.219).

İtiraz konusu kural, uluslararası toplantı ve kongrelere katılmayı kanunla merkezî idarenin (ilgili Bakanlığın) iznine bağlamakta, dolayısıyla adı geçen meslek kuruluşlarının bu faaliyetleri üzerinde bir denetim yetkisi öngörmektedir.

Uluslararası toplantı ve kongrelere katılmanın ilgili Bakanlığın iznine tâbi kılınması, Anayasanın 135. maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen “bu meslek kuruluşlarının kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamayacakları” yönündeki ilkeye uyulup uyulmadığının belirlenmesi bakımından gerekli olduğu gibi, mezkûr iznin konusunun 135. maddenin beşinci fıkrasında belirtilen “idarî ve malî denetimin” kapsamını aştığı da söylenemez.

Başka bir anlatımla, katılımı düşünülen uluslararası toplantı veya kongrenin, meslek kuruluşunun kuruluş amaçları ile ilgisinin bulunup bulunmadığının ilgili Bakanlıkça incelenerek değerlendirilmesi 135. maddenin üçüncü fıkrasının gereği olduğu gibi, uluslararası toplantı ve kongrelere katılma faaliyetinin beşinci fıkraya göre idarî ve malî denetimi gerekli kılan yönlerinin bulunduğu da kuşkusuzdur.

Esas Sayısı : 2015/106
Karar Sayısı : 2016/128

Anayasadan kaynaklanan söz konusu yetkinin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının idarî özerkliklerini zedeleyeceğinin ve bunları merkezî idareye bağımlı hâle getireceğinin kabulü, Anayasada açıkça öngörülen mezkûr denetim yetkisini kullanılamaz hâle getirir.

Diğer taraftan, söz konusu idarî ve malî denetim kapsamında ilgili Bakanlıktan izin alınmasını öngören düzenleme, iptal kararının gerekçesinde belirtilen “meslek kurallarının uluslararası standartlara kavuşturulması” veya “mesleğin gelişimi amacıyla uluslararası toplantı ve kongrelere ... kendi iradesi ile temsilci gönderme” gibi hususlarda engel oluşturacak veya meslek kuruluşunun yerine geçerek karar verme anlamına gelecek bir düzenleme olarak da değerlendirilemez.

Anayasa Mahkemesi de, 1136 sayılı Avukatlık Kanununa 3003 sayılı Kanun ile eklenen ve Türkiye Barolar Birliğini veya Baroları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmayı Adalet Bakanlığının iznine bağlayan ek 2. maddenin Anayasaya aykırılığı iddiasını da içeren iptal davasında verdiği 1/3/1985 tarihli ve E.1984/12, K.1985/6 sayılı Kararında, Anayasada kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak kamu tüzelkişiliğine sahip olmaları öngörülen ve bu nitelikleri itibariyle idarî teşkilât bütünü içerisinde yer alan bu kuruluşların da “ayırım yapılmaksızın şu veya bu şekilde ve değişik etkinlikte Devletin gözetim ve denetimine tâbi” olduklarına ve “niteliği yasa ile açıkça belirlenen bu (izin) yöntem(inin), Anayasanın 135. maddesinin bu kuruluşlar üzerinde Devlete tanıdığı denetim yetkisinin sınırları içerisinde” olduğuna hükmetmiştir.

Bu sebeplerle, iptal talebinin reddine karar verilmesi gerektiğini düşündüğümüzden, iptal yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

M.Emin KUZ

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ