

**Esas Sayısı : 2014/139**

**Karar Sayısı : 2015/36**

**Karar Tarihi : 1.4.2015**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :** Danıştay Onuncu Dairesi

**İTİRAZIN KONUSU :** 3.6.2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 30. maddesinin (8) numaralı fıkrasına, 13.6.2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanun'un 58. maddesiyle eklenen "*Müşterilik bu fıkra uyarınca aranacak deneyim ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütleri belirlemeye yetkilidir.*" cümlesinin Anayasa'nın 2., 36. ve 123. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

## **I- OLAY**

Davacı tarafından 24.7.2013 tarihli ve 28717 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'in 5. maddesinde yer alan "*Hukuk alanında doçent ve üzeri akademik unvana sahip olanlar ile adli yargı hâkim emeklileri sınavdan muaftır.*" ibaresinin iptali istemiyle açılan davada, anılan Yönetmelik hükmüne dayanak olan itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

## **II- İTİRAZIN GEREKÇESİ**

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

“ ...

*II- 5684 sayılı Yasanın başvuru konusu kuralının Anayasaya uygunluğu:*

*Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, 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 yuması gereken Anayasa ve temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir.*

*Hukuk devleti ilkesinin ön koşullarından biri olan hukuk güvenliği ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.*

*Anayasanın 36. maddesiyle güvence altına alınan dava yoluyla hak arama özgürlüğü, bir temel hak niteliği taşımasının ötesinde, diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden birini oluşturmaktadır. Kişinin uğradığı bir haksızlığa veya zarara karşı kendisini savunabilmesinin ya da maruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklılığını ileri*

sürüp kamutlayabilmesinin, zararını giderebilmesinin en etkili ve güvenceli yolu, yargı mercileri önünde dava hakkını kullanabilmesidir

Aynı hak, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşmenin) "Adil Yargılanma Hakkı" başlıklı 6. maddesinde "Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezaî alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esasî konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir." şeklinde ifadesini bulmuştur. Buna göre, kişilere yargı mercileri önünde dava hakkı tanınması adil yargılamanın ön koşulunu oluşturmaktadır.

Anayasanın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına yer verilmiştir.

Egemenliğin sahibi olan Millet adına yetki kullanan yasama organı, "yasama" erkinin aslı sahibidir. Böyle bir yetkiden kendi iradesiyle bile vazgeçmesi söz konusu olamaz. Bu nedenle öğretilde, Anayasa'da yasama yetkisinin devredilemeyeceği yolunda bir kural olmasaydı dahi, yasama yetkisinin devredilemeyeceği kabul edilmektedir. Çünkü kamu hukukunda hiçbir Devlet organı, Anayasa ve yasalardan aldığı bir yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin olmadıkça başka bir Devlet organına devredemez.

Yasama organı, yasa yaparken konuyla ilgili bütün olasılıkları göz önünde bulundurarak (kazuistik biçimde) ayrıntılara ait kurallar koymak yetkisine sahip ise de; zamanın gereklerine göre sık sık değişen önlemler alınmasına veya alınan önlemlerin kaldırılmasına ve yerine göre yeniden konulmasına gerek duyulan hallerde, yasama faaliyetinin yavaş işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında önlem almasının güçlüğü karşısında; yasa koyucunun, konunun esaslı unsurlarını yasa ile belirledikten sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin bulunan hususların düzenlenmesi için yürütme organına yetki vermesinin, yasama yetkisinin devri niteliğinde değerlendirilemeyeceği açıktır.

Bu durum öğretilde, kural-işlem yetkisinin, ilke ve genel olarak yalnız yasama organına ait olduğu; yürütme ve idarenin ise, sadece türevsel, bağlı ve istisnai nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu şeklinde ifade edilmiştir. (Duran, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982. s.320)

Yasama yetkisi asli bir yetki olduğundan ve Türk hukukunda yasayla düzenleme alanı konu itibariyle sınırlandırılmadığından (yasama yetkisinin genelliği), yasama organı, dilediği alanı, kuşkusuz Anayasa ilkelerine uygun olmak koşuluyla düzenleme yetkisini haizdir. (Anayasa Mahkemesinin E:1985/2, K: 1985/6 sayılı kararı; Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı, Ankara 1995, s.164-165)

Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak temel ilkeler konulup çerçeve çizildikten sonra uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Bu bakımdan yasama organının, "temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir." (Anayasa Mahkemesinin E:1993/5, K:1993/25 sayılı kararı). Bir başka deyişle, yasama organı, sahibi olduğu yasama yetkisinin asli, devredilemez niteliğiyle birlikte yürütme ve idarenin türevsel, istisnai, sınırlı düzenleme yeteneğini dikkate almak suretiyle, temel esaslarını kendisinin

düzenlediği konularda yürütme ve idareye konunun ayrıntılarını düzenleme yetkisi tanıyabilir.

Bu itibarla, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için; temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Öte yandan, Anayasanın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği; 123. maddesinde, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve yasayla düzenleneceği; idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandığı; kamu tüzel kişiliğinin ancak yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı hükme bağlanmıştır.

Anayasa, yürütme görev ve yetkisinin, yasalar çerçevesinde yerine getirileceğini açıklamakla yetinmeyip; idare kuruluşunun her bir ögesinin de yasayla düzenlenmesini emretmektedir. İdare teşkilatı ile görev ve yetkilerinin yasayla düzenlenmesi öngörüldüğü gibi; ajanlara, vergilere ve mallara ilişkin statülerin de yasal nitelikte olması gerekmektedir. Bu bakımdan, idare onu yetkili kulan "yasa"ya dayanarak hizmette bulunabilir. Bu nedenledir ki, idare hukukunda yetkisizlik kural, yetkili olmak istisnadır.

Ancak idarenin yasallığı ilkesi, idari kuruluşun tümü ve bütün ayrıntıları ile yasa koyucu tarafından düzenlenmesi zorunluluğunu gerektirmeyip; sadece öğelerinin temel kurallarının ve güvence hükümlerinin yasada yer almasını zorunlu kılar. Nitekim Anayasanın 123. maddesinde, kamu tüzel kişiliğinin, ancak yasayla veya yasanın verdiği açık yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmek suretiyle, idarenin kuruluşunda her noktanın mutlaka yasa hükmüne bağlanmasını şart koşmamış ya da bu alanda yürütme ve idarenin düzenleme yapmasını yasaklamamıştır. Bu itibarla, yasal yetkiye dayanarak ve yasalar ile Anayasa çerçevesinde olmak kaydıyla, yürütme ve idare de, kendi işleviyle ilgili alanda yeni ve ayrıntılı kurallar koyabilir. Böyle bir düzenlemenin "yasallık" ilkesine aykırı bir yönü yoktur.

Yasayla düzenleme ise, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesiyle değil; temel ilkelerin konulması ve çerçevenin çizilmiş olmasıyla mümkündür. Oysa, 5684 sayılı Yasa'nın 30. maddesinin 8. fıkrasına, 6327 sayılı Kanun'un 58. maddesiyle eklenen ek cümlede yer alan ve sigorta hakemlerinde aranacak deneyim ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütlerin Müsteşarlık tarafından belirleneceğine ilişkin hüküm, çerçevesini çizip, temel ilkeler koymadan sigorta hakemlerinin niteliklerinin Müsteşarlıkça belirlenmesini öngörmekte olup, bu haliyle anılan yasa hükmü Anayasa'nın 123. maddesine aykırı bulunmaktadır. Anayasanın bu maddesine aykırılık oluşturan kural, kuşkusuz, aynı zamanda Anayasa'nın 2. maddesinde ifadesini bulan "Hukuk Devleti İlkesi"ne ve 36. maddesinde düzenlenen "Hak Arama Hürriyeti"ne de aykırılık teşkil etmektedir.

### III- SONUÇ ve İSTEM

Açıklanan nedenlerle ve bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak yasa kuralının Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına götüren görüşünü açıklayan kararı ile Anayasa Mahkemesine başvurulması gerektiğini düzenleyen Anayasanın 152. maddesi ile 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesi uyarınca, yukarıda açıklanan gerekçelerle; 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 30. maddesinin 8. fıkrasına, 6327 sayılı Kanun'un 58. maddesiyle eklenen ek cümlelerin; Anayasanın 2., 36. ve 123. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılmadı.

nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına; dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine 11/6/2014 gününde oybirliğiyle karar verildi.”

### **III- YASA METİNLERİ**

#### **A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı**

Kanun’un 30. maddesinin itiraz konusu kuralı da içeren (8) numaralı fıkrası şöyledir:

“Sigorta hakemlerinin;

a) Mali güç dışında sigorta şirketi ve reasürans şirketi kurucularında aranan nitelikleri taşıması,

b) En az dört yıllık yüksek okul mezunu olması,

c) Sigorta hukukunda en az beş yıl veya sigortacılıkta en az on yıl deneyimi olması,

gerekir. (Ek cümle: 13/6/2012-6327/58 md.) Müsteşarlık bu fıkra uyarınca aranacak deneyim ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütleri belirlemeye yetkilidir.”

#### **B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları**

Başvuru kararında, Anayasa’nın 2., 36. ve 123. maddelerine dayanılmış, Anayasa’nın 7. maddesi ise ilgili görülmüştür.

### **IV- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İchtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN, M. Emin KUZ ve Hasan Tahsin GÖKCAN’ın katılımlarıyla 11.9.2014 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

### **V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Erhan TUTAL tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerektiği, oysa itiraz konusu kuralın sigorta hakemlerinde aranacak deneyim ve bu deneyime esas teşkil edecek bilginin tespitine ilişkin ölçütleri belirleme yetkisini, çerçevesini çizip temel ilkelerini koymaksızın Hazine

Müsteşarlığına bıraktığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 36. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca, itiraz konusu kural ilgisini nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Kanun'un 30. maddesinin (8) numaralı fıkrasında, sigorta hakemlerinin; malî güç dışında sigorta şirketi ve reasürans şirketi kurucularında aranan nitelikleri taşıması, en az dört yıllık yüksek okul mezunu olması ve sigorta hukukunda en az beş yıl veya sigortacılıkta en az on yıl deneyimi olması gerektiği ifade edilmiş; itiraz konusu kural ile de sigorta hakemi olabilmek için sigorta hukukunda veya sigortacılıkta sahip olunması gereken deneyimin ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütlerin belirlenmesi yetkisi Hazine Müsteşarlığına verilmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği öngörülmüştür. Buna göre, kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına geleceğinden Anayasa'nın 7. maddesine aykırı düşer. Ancak, kanunda temel esasların ve çerçevenin belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz. Esasen Anayasa'nın 8. maddesinde yer alan, "*Yürütme yetkisi ve görevi, ...Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*" hükmünün anlamı da budur.

Sigorta, çok çeşitli rizikoları teminat altına alması nedeniyle, hemen hemen toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren, teknik ve yaygın bir ekonomik faaliyetin konusunu teşkil etmektedir. Sigortacılık, ekonomik gelişmeye uzun vadeli fon yaratması ve ülke tasarruf kapasitesini artırması nedeniyle, aynı zamanda önemli bir finansal hizmet görevini de üstlenmiş durumdadır. Kanun'un gerekçesinde konuyla ilgili olarak, sigorta ettirenler veya sigorta sözleşmesinden menfaat sağlayan kişiler ile riski üstlenen taraf arasındaki uyumsuzlukların adli yargı mekanizmalarıyla çözümlendiği ancak, sigortacılık alanında ihtisas mahkemelerinin olmaması, yargı sürecinin uzun zaman alması ve masraflı olması nedeniyle, sigortalıların bazı uyumsuzluklarda riski üstlenen tarafların haksız da olsa önerdikleri tazminatı kabul etmek durumunda kaldıkları, bu durumun da sigortalıları mağdur ettiği ve sigortacılık sektörüne duyulan güveni sarstığı belirtilerek, getirilen tahkim sistemi ile sigorta sözleşmesinden doğan tüm uyumsuzlukların çözümünün amaçlandığı, tahkim sisteminin işleyişe kavuşması ve uygulama alanı bulabilmesi için de sigortalıların sistemin tarafsızlığına olan güveninin sağlanması gerektiği, bu amaçla sigorta hakemliği müessesesinin tasarlandığı ifade edilmiştir.

Öte yandan, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, Hazine Müsteşarlığının, maddede belirtilen diğer görevler yanında, sigorta sektörüne ilişkin faaliyetleri düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek amacıyla kurulduğu hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda itiraz konusu kuralla, Hazine Müsteşarlığına sigorta sözleşmesinden doğan uyumsuzlukların sigorta hukukunda veya sigortacılıkta belirli bir bilgi birikimi ve deneyime sahip kişiler tarafından çözümlenmesi sağlamak amacıyla verilen yetki, işin özelliğinden kaynaklanan, uzmanlık gerektiren, teknik konuları içeren, objektif bir düzenleme yetkisidir. Kanun koyucu, sigorta hakemlerinin; malî güç dışında sigorta şirketi ve reasürans şirketi kurucularında aranan nitelikleri taşıması, en az dört yıllık yüksek okul

mezunu olması ve sigorta hukukunda en az beş yıl veya sigortacılıkta en az on yıllık deneyimi olması gerektiğini belirterek, bu kişilerde bulunması gereken niteliklerle ilgili asli düzenlemeyi yapmış ve bu şekilde Hazine Müsteşarlığına verilen yetkinin çerçevesini belirlemiştir. Buna göre, itiraz konusu kuralla sigorta hakemi olabilmek için sigorta hukukunda veya sigortacılıkta sahip olunması gereken deneyimin ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütlerin belirlenmesi yetkisinin sigorta sektörünü düzenlemekle görevli kılınan Hazine Müsteşarlığına verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 7. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 36. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

## VI- SONUÇ

3.6.2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 30. maddesinin (8) numaralı fıkrasına, 13.6.2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanun'un 58. maddesiyle eklenen "*Müsteşarlık bu fıkra uyarınca aranacak deneyim ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütleri belirlemeye yetkilidir.*" cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 1.4.2015 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Serruh KALELİ

Başkanvekili  
Alparslan ALTAN

Üye  
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye  
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye  
Recep KÖMÜRCÜ

Üye  
Burhan ÜSTÜN

Üye  
Engin YILDIRIM

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