

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2021/130

Karar Sayısı : 2022/110

Karar Tarihi : 28/9/2022

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 132 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 21/10/2021 tarihli ve 7339 sayılı Kooperatifler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 9. maddesiyle 24/4/1969 tarihli ve 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun başlığı ile birlikte değiştirilen 69. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "...yönetmelikle düzenlenir." ibaresinin,

B. 12. maddesiyle 1163 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 87. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...yönetmelikle düzenlenir." ibaresinin,

Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 10., 13., 35., 48., 70., 90., 123., 124., 128., 153. ve 171. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı;

1. 9. maddesiyle 1163 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 69. maddesi şöyledir:

"III- Dış denetim:

Madde 69 – (Başlığı ile Birlikte Değişik:21/10/2021-7339/9 md.)

Ticaret Bakanlığı tarafından çalışma konusu, ortak sayısı ve ciro gibi kısıtlar dikkate alınarak belirlenen kooperatif ve üst kuruluşları dış denetime tabidir. Dış denetim finansal tabloların denetimidir. Yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu içinde yer alan finansal bilgilerin, denetlenen finansal tablolar ile tutarlı olup olmadığı ve gerçeği yansıtır yansıtmadığı da dış denetimin kapsamı içindedir.

Dış denetim genel kurulca alınan karar doğrultusunda;

a) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen bağımsız denetçiler.

b) 1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa tabi meslek mensupları.

c) İlgili Bakanlıkça dış denetimle yetkilendirilen, bağlı olunan merkez birlikleri veya merkez birliği kurulamamışsa bağlı olunan birlikler,

tarafından yapılabilir.

İlgili Bakanlıkça dış denetimle yetkilendirilen birlik ve merkez birlikleri 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununun ilgili hükümlerine göre bağımsız denetime tabidir.

Dış denetim yapacak denetçiler ile denetim yetkisi verilen birlik ve merkez birliğinin denetimle görevlendirilen personeli, görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı, fiillerinin niteliğine göre 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun kamu görevlilerine ait hükümleri uyarınca cezalandırılır.

Dış denetim ve bu denetimi yapacak denetçiler hakkında da 65 inci maddenin altıncı, yedinci ve sekizinci fıkraları uygulanır.

Bu madde ve 65 inci madde kapsamında yapılacak denetime ilişkin usul ve esaslar, denetçilerin nitelikleri, uyacakları etik ilkeler, görev ve yetkileri, seçilmeleri, görevden alınmaları veya ayrılmaları, denetimin ve denetim raporlarının içeriği ve raporun genel kurula sunulması ile üst kuruluşların yetkilendirilmesine ilişkin hususlar ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Ticaret Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.”

2. 12. maddesiyle 1163 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 87. maddesi şöyledir:

“B) Bakanlık temsilcileri ve kararların yürürlük şartı:

Madde 87 – (Başlığı ile Birlikte Değişik:21/10/2021-7339/12 md.)

Kooperatiflerin, kooperatif birliklerinin, merkez birliklerinin ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliğinin, genel kurul toplantılarından en az onbeş gün önce ilgili Bakanlıktan temsilci talebinde bulunması zorunludur.

Genel kurul toplantıları, Bakanlık temsilcisinin huzuru ile açılır ve devam eder. Temsilci, toplantının kanunlara, anasözleşmeye ve gündeme göre yürütülmesine nezaret eder. Genel kurul toplantı tutanağı ile toplantıya katılanların listesi temsilci tarafından imzalanır. Temsilci, genel kurulda, kanun ve anasözleşmeye aykırı olarak alınan kararlar hakkındaki görüşünü tutanakta belirtir. Usulüne uygun talepte bulunulduğu halde, temsilci toplantıya katılamaz ise ilan edilen saatten bir saat sonra toplantıya başlanır.

Bakanlık temsilcisinin nitelikleri, görevleri, yetkileri, ücret tarifeleri ile temsilci görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Ticaret Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle düzenlenir. Bakanlık temsilcisinin ücreti, ilgili kooperatif tarafından karşılanır.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FIDAN'ın katılımlarıyla

30/12/2021 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. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Onur MERCAN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 9. Maddesiyle 1163 Sayılı Kanun'un Başlığı ile Birlikte Değiştirilen 69. Maddesinin Altıncı Fıkrasında Yer Alan "...yönetmelikle düzenlenir." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

3. 1163 sayılı Kanun'un 1. maddesinde kooperatifin tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek veya geçimlerine ait ihtiyaçlarını iş gücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan değişir ortaklı ve sermayeli ortaklık olduğu belirtilmiştir. 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 124. maddesinde ise kooperatif, ticaret şirketi türleri arasında sayılmıştır.

4. 1163 sayılı Kanun'un 70. maddesinin birinci fıkrasında kooperatiflerin müşterek menfaatlerini korumak, amaçlarını gerçekleştirmek için iktisadi faaliyette bulunmak, faaliyetlerini koordine etmek ve denetlemek, dış memleketlerle olan münasebetlerini düzenlemek, kooperatifçiliği geliştirmek ve eğitim yapmak, kooperatifçilik konularında tavsiyelerde bulunmak gibi hizmetlerin yerine getirilmesi için kooperatif birlikleri, kooperatifler merkez birlikleri ve Türkiye Millî Kooperatifler Birliğinin kurulacağı öngörülmüştür.

5. Kooperatiflerin denetim organı ile bu organının gerçekleştireceği denetim 1163 sayılı Kanun'un 65. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasının birinci cümlesine göre denetleme organı olarak görev yapmak üzere genel kurul tarafından en fazla dört yıl için en az bir denetçi seçilir.

6. Anılan Kanun'un 69. maddesinin birinci fıkrasında ise Ticaret Bakanlığı (Bakanlık) tarafından çalışma konusu, ortak sayısı ve ciro gibi ölçütler dikkate alınarak belirlenecek kooperatif ve üst kuruluşları için ayrı bir denetim sistemi olarak dış denetim öngörülmüştür. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasına göre dış denetim genel kurulca alınacak karar doğrultusunda Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen bağımsız denetçiler veya 1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'na tabi meslek mensupları ya da ilgili bakanlıkça dış denetimle yetkilendirilen, bağlı olunan merkez birlikleri veya merkez birliği kurulmamışsa bağlı olunan birlikler tarafından yapılabilir.

7. Anılan maddenin altıncı fıkrasında da kooperatiflerin denetim organı tarafından yapılacak denetim ile dış denetime ilişkin usul ve esaslar, bu denetimleri gerçekleştirecek denetçilerin nitelikleri, uyacakları etik ilkeler, görev ve yetkileri, seçilmeleri, görevden alınmaları veya ayrılmaları, denetim ve denetim raporlarının içeriği ve raporun genel kurula sunulması ile üst kuruluşların yetkilendirilmesine ilişkin hususların ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Bahse konu fıkrada yer alan “...yönetmelikle düzenlenir.” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

8. Dava dilekçesinde özetle; kooperatiflerin dış denetiminin mülkiyet hakkına ve özel teşebbüs kurma özgürlüğüne müdahale teşkil ettiği, 1163 sayılı Kanun’un 65. ve 69. maddeleri kapsamında yapılacak denetimlere ilişkin usul ve esaslar, denetçilerin nitelikleri, uyacakları etik ilkeler, görev ve yetkileri, seçilmeleri, görevden alınmaları veya ayrılmaları, denetimin ve denetim raporlarının içeriği ve raporun genel kurula sunulması ile üst kuruluşların yetkilendirilmesine ilişkin hususların kanun koyucu tarafından açık, net ve anlaşılabilir şekilde belirlenmesi gerektiği, genel çerçeve çizilmeksizin dış denetim konusunda idareye tanınan düzenleme yetkisinin çalışma ortamının güvensiz ve belirsiz hâle gelmesine yol açtığı, Kanun’da açık ve net bir düzenleme yapılmamasının denetçinin görevini gereği gibi yerine getirememesine ve devletin kooperatifçiliği geliştirmeye yönelik tedbirleri gereği gibi alamamasına neden olacağı, kuralın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin mülkiyet hakkını düzenleyen hükmüyle bağdaşmadığı, ayrıca idareye tanınan düzenleme yetkisinin kooperatifler ve denetçiler yönünden farklı uygulamaların oluşmasına sebep olabileceği, bu durumun ise eşitlik ilkesini ihlal ettiği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 5., 7., 10., 13., 35., 48., 90., 123., 124. ve 171. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

9. Anayasa’nın 48. maddesinin birinci fıkrasında “*Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*” denilmektedir. Kooperatifler de özel teşebbüs niteliğini haizdir (AYM, E.2014/90, K.2014/180, 4/12/2014).

10. Kişilerin istedikleri alanda yapacakları sözleşmeler yoluyla hukuki ilişkiye girebilmelerinin yanı sıra kuracakları teşebbüslerin ne şekilde faaliyet yürüteceğini ve denetleneceğini de serbestçe belirleyebilmeleri Anayasa’nın 48. maddesinin gereğidir. Bu itibarla kooperatiflerin denetimine ilişkin hususlarda idareye düzenleme yetkisi tanyan kural teşebbüs özgürlüğünü sınırlamaktadır.

11. Anayasa’nın 13. maddesinde “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz*” denilmiştir. Buna göre teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması gerekir.

12. Kanunilik ölçütü uyarınca Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri kapsamında teşebbüs özgürlüğünü sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir.

13. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması icap eden bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

14. 1163 sayılı Kanun'un 69. maddesinin birinci fıkrasında dış denetimin finansal tabloların denetimi olduğu ve yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu içinde yer alan finansal bilgilerin, denetlenen finansal tablolar ile tutarlı olup olmadığı ve gerçeği yansıtır yansıtmadığının da dış denetimin kapsamında bulunduğu hükme bağlanmak suretiyle dış denetimin konusu ve kapsamı açık şekilde düzenlenmiştir. Bu itibarla dış denetimin konu ve kapsamı ile bu denetimi gerçekleştirecek denetçinin görev ve yetkisiyle ilgili çerçevenin çizilmediği söylenemez.

15. Öte yandan Kanun'un 65. maddesinin birinci fıkrasında denetim organı olarak görev yapacak olan denetçinin kooperatifin bütün işlem ve hesaplarını inceleyeceği, ikinci fıkrasının birinci cümlesinde genel kurul tarafından en fazla dört yıl için en az bir denetçi seçileceği, üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde çalışma konusu, ortak sayısı ve ciro gibi ölçütlere göre belirlenen kooperatiflerin denetleme organı üyeleri ve yedeklerinin seçilmelerini takiben en geç dokuz ay içinde kooperatifçilik eğitim programını tamamlamalarının gerektiği, beşinci fıkrasında ana sözleşme ve genel kurul kararı ile denetim organının görev ve yetkilerini artırmanın, özellikle ara denetimler öngörmenin mümkün olduğu belirtilmiş; dördüncü fıkrasında ise denetleme organı üyeliğinin herhangi bir nedenle boşalması hâlinde izlenecek yol düzenlenmiştir. Ayrıca Kanun'un 66. maddesinde denetçilerin incelemekle yükümlü olduğu konular hükme bağlanmış, 67. maddesinin birinci fıkrasında denetçilerin her yıl yazılı bir raporla beraber tekliflerini genel kurula sunmak zorunda olduğu, ikinci fıkrasında denetçilerin görevleri çerçevesinde işlerin yürütülmesinde gördükleri eksiklikleri, kanun veya ana sözleşmeye aykırı hareketleri bundan sorumlu olanların bağlı oldukları organa ve gerekli hâllerde aynı zamanda genel kurula haber vermekle yükümlü olduğu belirtilmiş; ek 3. maddesinin dördüncü fıkrasında ise anılan maddede yer alan hükümlere aykırı uygulamaların araştırılması da denetçilere görev olarak yüklenmiştir. Bunun yanında Kanun'un 65. maddesinin yedinci fıkrasında 56. maddesinin birinci fıkrasının (1) ve (3) numaralı bentlerine yapılan atıf ile denetçi olarak seçilecek kişilerin Türk vatandaşı olması ve belirli suçlardan mahkûmiyetlerinin bulunmaması gerektiği öngörülmüştür. Söz konusu hükümler dikkate alındığında denetim organının yapacağı

denetimin konusu ve kapsamı ile denetçilerin nitelikleri, seçilme usulü ile görev ve yetkilerine ilişkin temel ilkelerin kanunla belirlendiği anlaşılmaktadır.

16. Kanun'un 62. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde yönetim kurulunun; kendi tutanakları, genel kurul tutanakları, ortak listeleri, gelir gider hesapları ve yıllık bilançoğu tetkik olunmak üzere denetçilere vermekten sorumlu olduğu hükme bağlanmak suretiyle denetimin içeriğine ilişkin bir konu olan denetçi tarafından incelenecek bilgi ve belgelerin çerçevesi de kanunla belirlenmiştir.

17. Denetim organının yapacağı denetim ile dış denetimin konusu kanunla belirlendiğinden bu denetimler sonucu düzenlenecek raporun içeriğine ilişkin çerçevenin çizilmediği söylenemez. Ayrıca denetlenecek konular ve bunların kapsamı nedeniyle denetim raporlarında yer alabilecek veriler gözetildiğinde bu raporların içeriği hususunda idareye tanınan düzenleme yetkisinin teknik konulara ilişkin olduğu açıktır.

18. Öte yandan Kanun'un 65. maddesinin yedinci fıkrasında yapılan atfı uyarınca 56. maddesinin üçüncü fıkrasında haklarında seçilmeye engel suçlarla ilgili olarak kamu davası açılmış olanların görevlerinin ilk genel kurul toplantısına kadar devam edeceği ancak bu durumdaki denetçilerin genel kurul tarafından azli veya göreve devamı hakkında karar alınmak üzere yapılacak ilk genel kurul gündemine madde konulacağı belirtilmiş, 46. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde ise denetçilerin azli ile yerlerine yenilerinin seçilmesi hususunun teklif ve gündeme alınma usulü belirlenmiştir. Bu itibarla denetçilerin görevden alınmaları veya ayrılmalarına ilişkin usul ve esasların çerçevesinin çizilmediği söylenemez.

19. Dış denetimin 3568 sayılı Kanun'a tabi meslek mensupları tarafından da yapılabileceği öngörülmüş, anılan Kanun'da ise meslek mensupları yönünden yasaklanan faaliyetler ile disiplin hükümlerine de yer verilmiştir. Öte yandan Kanun'un ek 3. maddesinde kooperatif ve üst kuruluşlarında denetçilik görevi ile bağdaşmayan görevlere ilişkin hükümlere yer verilmiş, 68. maddesinde ise denetçilerin, görevleri sırasında öğrendikleri ve açıklanmasında kooperatifin veya ortakların şahısları için zarar umulan hususları kooperatif ortaklarına ve üçüncü şahıslara açıklayamayacakları öngörülmek suretiyle denetçilerin uyması gereken etik ilkelere ilişkin esaslı bir konu olan sır saklama yükümlülüğü kanunla düzenlenmiştir. Ayrıca denetim organı tarafından yapılacak denetim ile dış denetimin konu ve kapsamının kanunla belirlenmiş olduğu da gözetildiğinde anılan denetimleri yerine getirecek olan denetçilerin uymaları gereken etik ilkelere ilişkin idareye tanınan düzenleme yetkisinin kanunilik ilkesiyle çeliştiği söylenemez.

20. Kuralın yer aldığı maddenin ikinci fıkrasına göre dış denetim, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen bağımsız denetçiler veya 3568 sayılı Kanun'a tabi meslek mensupları ya da ilgili bakanlıkça dış denetimle yetkilendirilen bağlı olunan merkez birlikleri veya merkez birliği kurulmamışsa bağlı olunan birlikler tarafından yapılabilecektir. Ayrıca anılan fıkrada sayılanlardan hangisinin dış denetimi gerçekleştireceğinin genel kurul tarafından alınacak kararla belirlenmesi öngörülmektedir. Söz konusu maddenin beşinci fıkrasında ise dış denetim ve bu denetimi yapacak denetçiler hakkında da Kanun'un 65. maddesinin altıncı, yedinci ve sekizinci fıkralarının uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca Kanun'un 98. maddesi uyarınca Kanun'da aksine açıklama olmayan hususlarda 6102 sayılı Kanun'un anonim şirketlere ait

hükümleri uygulanacaktır. Bu itibarla dış denetimi gerçekleştirecek denetçilerin nitelikleri, seçilmeleri ile görevden alınmaları veya ayrılmaları ilişkin genel çerçevenin de kanunla belirlendiği anlaşılmaktadır.

21. Kuralda yönetmelikle düzenlenmesi öngörülen konular arasında üst kuruluşların dış denetimle yetkilendirilmesine ilişkin hususlar da bulunmaktadır. Denetlenecek kooperatif yönünden bağlı olunan merkez birlikleri ve bağlı olunan birlikler yönünden bir belirsizlik bulunduğu söylenemez. Dolayısıyla bu birlikler arasından ilgili bakanlıkça yapılacak yetkilendirmeye ilişkin hususlarda idareye tanınan düzenleme yetkisi sınırları belirsiz bir alanı idarenin düzenlemesine yol açmamaktadır. Öte yandan Kanun'un ek 1. maddesinin ikinci fıkrasında ilgili bakanlık kavramının anlamı ortaya konulduğundan yetkilendirmeyi yapacak bakanlıklar yönünden de belirsizlik bulunmadığı ve idareye tanınan düzenleme yetkisinin yetkilendirmeyi yapabilecek bakanlıkları belirlemeyi kapsamadığı anlaşılmaktadır.

22. Ayrıca denetim raporunun genel kurula sunulmasına ilişkin genel çerçeve de kanunla belirlenmiştir. Nitekim Kanun'un 65. maddesinin altıncı fıkrasında denetim rapuru genel kurula sunulmayan kooperatifler ve üst kuruluşlarda finansal tablolar, yönetim kurulu yıllık faaliyet raporu ve ibra hakkında alınan kararların geçersiz olacağı hükme bağlanmıştır; 24. maddesinin birinci fıkrasında ise denetçilerin 66. ve 69. madde hükümlerine uygun olarak tanzim edecekleri raporlar genel kurulun yıllık toplantısından en az on beş gün öncesinden itibaren bir yıl süre ile kooperatif merkezinde, varsa şubelerinde ve elektronik ortamda kooperatif bilgi sisteminde ortakların incelemesine sunulacak hususlar arasında sayılmıştır.

23. Denetim organı tarafından yapılacak denetim ile dış denetime ilişkin usul ve esaslar, bu denetimleri gerçekleştirecek denetçilerin nitelikleri, uyacakları etik ilkeler, görev ve yetkileri, seçilmeleri, görevden alınmaları veya ayrılmaları, denetim ve denetim raporlarının içeriği ve raporun genel kurula sunulması ile üst kuruluşların yetkilendirilmesine ilişkin hususların temel ilkeleri ve çerçevesinin kanunla düzenlenmesi sebebiyle teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getiren kuralın keyfilığe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu ve kanunilik ilkesiyle çelişmediği sonucuna ulaşılmıştır.

24. Kooperatiflerin denetimine ilişkin hususlarda idareye düzenleme yetkisi tanıyan dava konusu "...yönetmelikle düzenlenir." ibaresi Anayasa'nın 13. maddesi bağlamında yalnızca kanunilik şartıyla ilgili görüldüğünden meşru amaç ve ölçülülük yönünden incelenmemiştir.

25. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 7. ve 35. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2., 7. ve 35. maddeleri yönünden ayrı bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 5., 10., 90., 123., 124. ve 171. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun'un 12. Maddesiyle 1163 Sayılı Kanun'un Başlığı ile Birlikte Değiştirilen 87. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan "...yönetmelikle düzenlenir" İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

26. 1163 sayılı Kanun'un 87. maddesinin birinci fıkrasında kooperatiflerin, kooperatif birliklerinin, merkez birliklerinin ve Türkiye Millî Kooperatifler Birliğinin genel kurul toplantılarından en az on beş gün önce ilgili bakanlıktan temsilci talebinde bulunmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

27. Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise genel kurul toplantılarının bakanlık temsilcisinin huzuru ile açılacağı ve devam edeceği, temsilcinin toplantının kanunlara, ana sözleşmeye ve gündeme göre yürütülmesine nezaret edeceği, genel kurul toplantı tutanağı ile toplantıya katılanların listesinin temsilci tarafından imzalanacağı, temsilcinin genel kurulda, kanun ve ana sözleşmeye aykırı olarak alınan kararlar hakkındaki görüşünü tutanakta belirteceği, usulüne uygun talepte bulunduğu hâlde temsilcinin toplantıya katılmaması durumunda ise ilan edilen saatten bir saat sonra toplantıya başlanacağı hükme bağlanmıştır.

28. Söz konusu maddenin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...yönetmelikle düzenlenir." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır. Kural uyarınca bakanlık temsilcisinin nitelikleri, görevleri, yetkileri, ücret tarifeleri ile temsilci görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

29. Dava dilekçesinde özetle; genel kurulda temsilci bulundurulmasının bakanlığın asli ve sürekli görevi olduğu, kamu görevlisi olan temsilcinin niteliği, görevi, yetkisi, ücret tarifesi ve görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenlenmesi gerektiği, Bakanlığın hiçbir sınırlama olmaksızın ücret tarifesi belirlemesinin keyfi uygulamalara yol açabileceği, görevlendirme usul ve esaslarının kanunda açık ve net şekilde düzenlenmemesinin kamu görevlisi olan temsilcinin görevini hizmet gereklerine uygun olarak yerine getirmemesine neden olabileceği, temel ilkeler belirlenip çerçeve çizilmeksizin idareye tanınan düzenleme yetkisinin yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesiyle çeliştiği, bakanlık temsilcisinin niteliği, görev ve yetkisi, ücret tarifesi ile görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasların liyakat esaslarını karşılayacak açıklıkta olması ve vatandaşların eşit şekilde kamu hizmetine girme haklarının idarenin keyfi işlemlerine karşı kanun düzeyinde korunması gerektiği, idareye tanınan yetkinin devletin kooperatifçiliği geliştirmeye yönelik tedbirleri gereği gibi alamamasına neden olacağı, aynı pozisyonda bulunan temsilcilere farklı görevler verilebilmesi ve bunlar için farklı ücret tarifesi oluşturulabilmesinin eşitlik ilkesini de ihlal edeceği, ayrıca benzer bir kurala ilişkin verilen iptal kararı gözetildiğinde Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcı olduğuna ilişkin hükmün de ihlal edildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 10., 70., 123., 124., 128., 153. ve 171. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

30. Anayasa'nın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması "*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*" olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca gerekçede "*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır*" denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, yasama yetkisinin devredilemezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2021/73, K.2022/51, 21/4/2022, § 15).

31. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun hükmü ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2021/73, K.2022/51, 21/4/2022, § 16).

32. Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında ise "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır*" denilmek suretiyle memurlar ve diğer kamu görevlileri özlük hakları bakımından yasal güvenceye kavuşturulmuştur. Kanuni düzenleme ilkesi, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmektedir. Bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi, kanuni düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmaz (AYM, E.2018/110, K. 2018/99, 17/10/2018).

33. Çoğunlukla düşük ve orta gelir düzeyine sahip kişilerin, karşılıklı güven temelinde bir araya gelerek kurdukları kooperatiflerin varlığını sürdürebilmesi ve yönetim kurulunun denetiminin sağlanabilmesi açısından genel kurul toplantılarının büyük önemi vardır (AYM, E.2013/128, K.2014/66, 27/3/2014).

34. Kooperatiflerin faaliyetlerinin hukuka uygun şekilde gerçekleşmesini temin edecek araçların belirlenmesinde kanun koyucunun geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Kanun koyucu bu bağlamda kooperatiflerin, kooperatif birliklerinin, merkez birliklerinin ve Türkiye Millî Kooperatifler Birliğinin genel kurul toplantılarında bakanlık temsilcisinin hazır bulunmasını öngörmüştür.

35. Söz konusu genel kurul toplantılarında hazır bulunması öngörülen bakanlık temsilcileri devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kişiler arasından seçilerek

görevlendirilecektir. Bu itibarla bakanlık temsilcilerinin nitelikleri, görevleri, yetkileri, ücret tarifeleri ile temsilci görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslara ilişkin temel ilkeler ve esaslar ile çerçevenin kanunla belirlenmesi yasama yetkisinin devredilemezliği ve kanuni düzenleme ilkelerinin gereğidir.

36. 1163 sayılı Kanun'un 87. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesine göre bakanlık temsilcisi toplantının kanunlara, ana sözleşmeye ve gündeme göre yürütülmesine nezaret ederek yol gösterici nitelikte bir görev ifa edecektir. Diğer yandan bakanlık temsilcisi söz konusu fıkranın üçüncü cümlesine göre genel kurul toplantı tutanağı ile toplantıya katılanların listesini imzalayarak genel kurul faaliyetlerinin güvenilirliğini temin edecek, dördüncü cümlesine göre ise genel kurulda kanuna ve ana sözleşmeye aykırı olarak alınan kararlar hakkındaki görüşünü tutanakta belirtecektir. Bu itibarla bakanlık temsilcisinin genel kurul toplantısında yerine getireceği görevin temel esasları ve çerçevesinin kanunla düzenlendiği anlaşılmaktadır.

37. Anılan Kanun'un ek 1. maddesinde *ilgili bakanlık* kavramının anlamı ortaya konulduğundan hangi bakanlık bünyesinde çalışanlar arasından temsilci görevlendirilebileceği hususu belirlidir. Öte yandan genel kurul toplantılarında hazır bulunacağı öngörülen temsilci ilgili bakanlık bünyesinde görev yapanlar arasından seçileceğinden kamu görevlileri için mevzuatta öngörülen şartları taşıyan kişiler temsilci olarak görev yapabilecektir. Bu itibarla bakanlık temsilcisinin nitelikleri yönünden idarenin sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisine sahip olduğu da söylenemez. Ayrıca genel kurul toplantılarının kanuna ve ana sözleşmeye uygun şekilde yapılmasına nezaret edeceği kanunla düzenlenmiş olan temsilcinin bu görevi yerine getirebilmesi için taşınması gereken diğer niteliklerin idare tekniğine ilişkin boyutunun yönetmelikle düzenlenmesi mümkündür.

38. Diğer taraftan Kanun'un 87. maddesinin birinci fıkrasında kooperatifler, kooperatif birlikleri, merkez birlikleri ve Türkiye Millî Kooperatifler Birliğinin genel kurul toplantılarından en az on beş gün önce ilgili bakanlıktan temsilci talebinde bulunması gerektiği belirtilmek suretiyle temsilci görevlendirilmesi talebine ilişkin usul yönünden de çerçeve çizilmiştir. Ayrıca anılan maddenin ikinci fıkrasının beşinci cümlesinde usulüne uygun talepte bulunulduğu hâlde temsilci toplantıya katılamaz ise ilan edilen saatten bir saat sonra toplantıya başlanacağı öngörülmek suretiyle bakanlık tarafından temsilci görevlendirilmemesi veya görevlendirilen temsilcinin toplantıya katılamaması durumunda doğacak sonuç da kanunla düzenlenmiştir.

39. Bakanlık temsilcilerinin nitelikleri, görevleri ve yetkileri ile temsilci görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslara ilişkin temel ilkeler ve genel çerçeve kanunla belirlendiğinden anılan hususlarda kuralla idareye tanınan düzenleme yetkisi kanuni düzenleme ilkesi ile yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesini ihlal etmemektedir.

40. Buna karşılık Kanun'da bakanlık temsilcisinin ücret tarifesinin hangi ilkeler dikkate alınarak belirleneceği konusunda herhangi bir hükme yer verilmeyerek kuralla bakanlık temsilcisinin ücret tarifesinin de yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu itibarla bakanlık temsilcisinin ücret tarifesinin temel ilkeleri ve genel çerçevesi kanunla düzenlenmeksizin bu konuda idareye düzenleme yetkisi tanınması kanuni düzenleme ilkesi ve yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

41. Açıklanan nedenlerle kural 1163 sayılı sayılı Kanun'un 87. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...*ücret tarifeleri...*" ibaresi yönünden Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır. Kuralın anılan ibare yönünden iptali gerekir.

42. Kural 1163 sayılı sayılı Kanun'un 87. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...*ücret tarifeleri...*" ibaresi dışında kalan ibareler yönünden Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırı değildir. Anılan ibareler yönünden iptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 7. ve 128. maddeleri bağlamında yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrı bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 5., 6., 10., 70., 123., 124., 153. ve 171. maddeleriyle ilgili görülmemiştir.

IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

43. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*" denilmekte, 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hallerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

44. 7339 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle 1163 sayılı sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 87. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...*yönetmelikle düzenlenir.*" ibaresinin anılan cümlede yer alan "...*ücret tarifeleri...*" ibaresi yönünden iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

45. 21/10/2021 tarihli ve 7339 sayılı Kooperatifler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 12. maddesiyle 24/4/1969 tarihli ve 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun başlığı ile birlikte değiştirilen 87. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...*yönetmelikle düzenlenir.*" ibaresinin;

1. Anılan cümlede yer alan "...*ücret tarifeleri...*" ibaresi yönünden iptali hükmünün yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle,

2. Anılan cümlede yer alan “...*ücret tarifeleri...*” ibaresi dışında kalan ibareler yönünden iptal talebi 28/9/2022 tarihli ve E.2021/130, K.2022/110 sayılı kararla reddedildiğinden,

B. 9. maddesiyle 1163 sayılı Kanun’un başlığı ile birlikte değiştirilen 69. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “...*yönetmelikle düzenlenir.*” ibaresine yönelik iptal talebi 28/9/2022 tarihli ve E.2021/130, K.2022/110 sayılı kararla reddedildiğinden,

Yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

28/9/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

21/10/2021 tarihli ve 7339 sayılı Kooperatifler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un;

A. 9. maddesiyle 24/4/1969 tarihli ve 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu’nun başlığı ile birlikte değiştirilen 69. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “...*yönetmelikle düzenlenir.*” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 12. maddesiyle 1163 sayılı sayılı Kanun’un başlığı ile birlikte değiştirilen 87. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “...*yönetmelikle düzenlenir.*” ibaresinin;

1. Anılan cümlede yer alan “...*ücret tarifeleri...*” ibaresi yönünden Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE’DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ALTI AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. Anılan cümlede yer alan “...*ücret tarifeleri...*” ibaresi dışında kalan ibareler yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

28/9/2022 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR