

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı: 2012/95

Karar Sayısı: 2013/9

Karar Günü: 10.1.2013

İPTAL DAVASINI AÇAN : Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Emine Ülker TARHAN ve Levent GÖK ile birlikte 117 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU : 7.6.2012 günlü, 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu'nun;

1- 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan "...turist rehberleri odaları birliklerinin kuruluşuna,..." ibaresinin,

2- 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

a- (b) bendinde Birlik tanımında geçen, "*Turist rehberleri odaları birliklerini,*" ibaresinin,

b- (f) bendinde yer alan "...ve birliklerini..." ibaresinin,

3- 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

a- (c) bendinde yer alan "...birliklerin..." ve "...birlikler tarafından..." ibarelerinin,

b- (ç) bendinde yer alan "*Birliklerin...*" sözcüğünün,

c- (d) bendinde yer alan "*Birlikler...*" sözcüğünün,

4- 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...ilgili birliğin..." ibaresinin,

5- 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "...birlikler..." sözcüğünün,

6- 8. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasının "*Birden fazla meslek birliği kurulabilir.*" biçimindeki ikinci cümlesinin,

b- (8) numaralı fıkrasında yer alan "*Birlikler,...*" sözcüğünün,

7- 10. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasında yer alan "...birliklerin organları..." ibaresinin,

b- (14) numaralı fıkrasında yer alan "...birliklerin ise..." ibaresinin,

8- 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "...meslek kuruluşlarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan..." ibaresinin,

Anayasa'nın 10., 123., 124. ve 135. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

I- İPTAL VE YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN GEREKÇESİ

Dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

"1) 6326 Sayılı Kanununun 12 nci Maddesindeki "...meslek kuruluşlarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan..." İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

Anayasanın 135 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca 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".

Hükümde sayılan görevlerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları, rehberlik mesleği bakımından ise rehber odaları ve birlikleri tarafından yerine getirileceği ve bu görevlere ilişkin yetkilerin de yine bunlar tarafından kullanılması gerektiği açıktır.

Anayasanın 124 üncü maddesinin birinci fıkrasıyla da kamu tüzelkişilerine, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir.

6326 sayılı kanunda aşağıdaki hususların yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür:

- Mesleğe kabulde kurs ve sınavlara ilişkin usul ve esaslar (Md. 3/1/c),

- Mesleğe kabulde sahip olunması gereken yabancı dil yeterlik belgeleri (Md. 3/1/ç),
- Meslek etik ilkeleri (Md. 4/5),
- Turist rehberleri reklam ve tanıtım usul ve esasları (Md. 4/6),
- Disiplin soruşturmasına ilişkin olarak kanunda düzenlenmemiş usul ve esaslar (Md.5/3),
- Taban ücret altında çalışılabilecek sosyal ve kamusal nitelikli turist rehberliği hizmetleri (Md. 6/2),
- Turist rehberliği hizmetleriyle ilgili her türlü denetime ilişkin usul ve esaslar (Md.7/7),
- Birlik kuruluşu kurulmasına ilişkin başvuru usul ve esasları (Md. 8/1),
- Meslek kuruluşlarının genel kurullarının çalışma usul ve esasları (Md. 10/5),
- Meslek kuruluşlarının yönetim kurullarının çalışma usul ve esasları (Md. 10/8),
- Meslek kuruluşlarının denetim kurullarının çalışma usul ve esasları (Md. 10/9/b),
- Birlik disiplin kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları (Md. 10/10),
- Meslek kuruluşlarının organ seçimlerine ilişkin olarak kanunda düzenlenmemiş usul ve esaslar (Md. 10/12/e),
- Meslek kuruluşu organlarının üyelerine yapılacak ödemeler (Md. 10/13),
- Turist rehberliği niteliğindeki hizmet veya faaliyetler (Md. 12),
- Meslekte uzmanlık ve ilgili sertifika programlarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar (Md. 12),
- Turist rehberliği hizmetine yönelik sözleşmelerde bulunması gerekli asgari hususlar (Md. 12),
- Sicil, ruhsatname ve çalışma kartlarına ilişkin hususlar (Md. 12),
- Kanunun uygulanmasına ilişkin diğer hususlar (Md. 12).

20 özel konuda yönetmelikle düzenleme yapılması öngörülmüştür. Hem yönetmelikle düzenlenmeye bırakılmış olan bu özel konuların, hem de 1 inci maddesindeki “turist rehberliği mesleğine kabule, mesleğin icrasına ve turist rehberliği meslek kuruluşlarının kuruluş ve işleyişine ilişkin usul ve esasları düzenlemek” amacı ile “turist rehberliği mesleğine kabule, meslek içi eğitime ve mesleğin icrasına, turist rehberleri odaları ile turist rehberleri odaları birliklerinin kuruluşuna, organlarının niteliklerine ve seçimlerine, organlık niteliğini yitirme hâl ve usullerine, görev ve yetkilerine, çalışma usullerine, üyeleri ile olan karşılıklı hak ve yükümlülüklerine, gelir ve giderleri ile bütçelerine, Kültür ve Turizm Bakanlığının mesleğe ilişkin görev ve yetkilerine, meslek kuruluşlarıyla iş birliğine ve turist rehberliği meslek kuruluşlarının Bakanlıkça denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar” şeklindeki kapsamı gözetildiğinde Kanunun tamamının, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ve üst kuruluşlarına Anayasayla verilmiş olan 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 görevleri kapsamında olduğu açıktır.

Anayasanın 135 inci maddesinin beşinci fıkrasındaki “Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.” hükmü gözetildiğinde, merkezi idarenin meslek kuruluşları üzerindeki idari vesayet yetkisinin “idari ve mali denetim”le sınırlı olduğu ve bunu aşan bir yetkinin anılan Anayasa hükmüne aykırı olacağı açıktır.

Anayasanın 135 inci maddesinin birinci fıkrasında sayılan yetki ve görevler gözetildiğinde, meslek kuruluşlarının yönetmelikle düzenleme yapma yetkisinin sınırlandırılmasının Anayasanın hem 135 inci maddesinin birinci fıkrasına hem de 124 üncü maddesinin birinci fıkrasına aykırı olacağı açıktır.

Anayasal düzenleme ve durum böyle olmasına rağmen, 6326 sayılı Kanunun “Turist rehberliği niteliğindeki hizmet veya faaliyetler, meslekte uzmanlık ve ilgili sertifika programlarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, turist rehberliği hizmetine yönelik sözleşmelerde bulunması gerekli asgari hususlar, disiplin, sicil, ruhsatname ve çalışma kartlarına ilişkin hususlar ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin diğer hususlar meslek kuruluşlarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan yönetmelik ile düzenlenir.” şeklindeki 12 nci maddesiyle, yönetmelikle düzenleme yapma yetkisi tümüyle Kültür ve Turizm Bakanlığı’na bırakılmıştır.

Ayrıca, Anayasanın 123 üncü maddesinin ikinci fıkrasında “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” demek suretiyle yerinden yönetim esasları getirilmiş, 126 ncı maddesinde merkezi idarenin tanımlanması ve 127nci, 130 uncu, 131 inci, 133 üncü ve 135 inci maddelerinde kamu tüzel kişiliği olarak kurulmasının öngörülmesi suretiyle

de yerinden yönetimler belirlenmiştir. Kanuna dayalı temel düzenlemelerin tek elden merkezi idare tarafından yapılması, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına 135 inci maddesinin birinci fıkrasında verilen görev ve yetkiler gözetildiğinde Anayasanın 123 üncü maddesinin ikinci fıkrasına da aykırıdır.

İptali istenen kanun hükmüyle, turist rehberleri birliğinin bir meslek birliği gibi değil de Bakanlığa bağlı bir kurum hâline getirilmek istendiği açıkça görülmektedir. Kurulacak olan meslek birliğinin tamamen Bakanlık tekelinde faaliyet göstermesinin hedeflendiği, dolayısıyla yetkisiz bir meslek birliğinin kurulmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Meslek odaları kamu tüzel kişiliğine sahip, merkezî otoritenin hiyerarşi anlayışı içinde olmadan, merkezî otoritenin idari vesayetinde olan kuruluşlardır. Bu kuruluşların merkezî otoritenin emir komuta zincirine sokulmaya çalışılması hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmadığı gibi doğru ve etik bir yaklaşım tarzı da değildir. Bununla birlikte, meslek kuruluşlarının işleyişi ve yönetim tarzı Anayasanın 135inci maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi birçok kararında genel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da kamu hizmeti yaptığını, idarenin bir parçası olduğunu ve yerinden yönetim esaslarına göre oluşturulduğunu kabul etmiştir. Bu kapsamda meslek odalarının mahiyetine, ruhuna ve işleyişine ters olan, ileride birçok sorunlar getirecek maddeler içeren bu kanun Anayasaya da aykırılıklar taşımaktadır.

Kanun geneline baktığımızda göze çarpan en büyük sorun, Bakanlığa verilen yetkilerin çok fazla olmasıdır. Her konuda Bakanlık onayı aranmakta, her türlü belgenin Bakanlık tarafından verilmesi öngörülmektedir. Bu da tüzel kişiliğe sahip olmanın özüne ters olmakla birlikte kurulacak odaların da tamamen siyasallaşmasına neden olacaktır. Diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kanun ve yönetmeliklerini incelediğinizde, örneğin Avukatlık Kanunu'nun 9uncu maddesi incelendiğinde avukatlık mesleğini kabul ruhsatının ilgili baro tarafından verildiği görülmektedir. Diğer mesleklerde de ilgili oda ya da birlik tarafından verilmekte olan meslek ruhsatının, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından verilmesi doğru değildir. Bu nedenle, mesleğe kabul koşullarını taşıyan turist rehberlerine verilen ruhsatnamenin ilgili meslek kuruluşu tarafından verilmesi, Anayasanın 135incimaddesinde yer alan "mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak" ibaresindeki amaçla bağdaşması açısından önemlidir.

Ayrıca mesleğe kabul başvurusunun da doğrudan meslek kuruluşlarına yapılması gerekirken, başvurunun Bakanlığa yapılması, Bakanlığın denetim yetkisinden çok karar alma yetkisine sahip olmasına neden olacaktır. Bu da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yetki çerçevesinin ruhuna ters olup ayrıca bürokratik işlemleri de arttıracaktır. Diğer taraftan odaların yetki alanları da daraltılacaktır.

Sonuç olarak; 6326 sayılı Kanununun 12 nci maddesindeki "...meslek kuruluşlarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan..." ibaresi Anayasanın 124 üncü maddesinin birinci fıkrasına, 123 üncü maddesinin ikinci fıkrasına, 135 inci maddesinin birinci ve beşinci fıkralarına aykırıdır.

2) 6326 Sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu ile Birden Çok Meslek Üst Kuruluşunun Kurulmasına İmkan Tanınmasının Anayasaya Aykırılığı

Anayasanın 135 inci maddesinin birinci fıkrasında öngörülen "belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslek 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" görevleri gözetildiğinde, meslek kuruluşlarının, mesleğin icra edildiği veya edilebildiği her yerde kurulması gerektiği açıktır. Ancak, özellikle mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak ve meslek disiplini ve ahlâkını korumak görevleri dikkate alındığında, meslek kuruluşlarının uygulamalarında yeknesaklığın sağlanması gereklidir. Aksine bir yaklaşım, hem anılan hükmün amacına, hem Anayasanın 10 uncu maddesinin "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir." şeklindeki birinci fıkrasında dile getirilen kanun önünde eşitlik ilkesine, hem de Anayasanın 10 uncu maddesinin "Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar." şeklindeki üçüncü fıkrasında dile getirilen eşit davranma yükümlülüğüne aykırı düşecektir.

Ekleme gerekir ki, Anayasanın 123 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" ve 123 üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." Anayasanın 135 inci maddesinin birinci fıkrasıyla meslek kuruluşlarına verilen yetki ve görevler ile anılan

hükümün amacı gözetildiğinde, bütünlüğün yerinden yönetim kuruluşları bakımından da sağlanması gerektiği açıktır. Anayasa bu bütünlüğün sağlanması bakımından, 130 uncu ve 131 inci maddeler ile 135 inci maddede “üst kuruluş” şeklinde özellikli yapılanmalar öngörmüştür.

Aynı mesleğe ilişkin olarak, aynı yetki ve görevlere sahip birden çok meslek üst kuruluşunun bulunması, farklı uygulamalara yol açacağından, Anayasanın 135 inci maddesinin birinci fıkrasıyla güdülen amaçlara, kanun önünde eşitlik ilkesine, idarenin eşit davranma yükümlülüğüne ve idarenin bütünlüğü ilkesine aykırıdır.

Nitekim, yasalarımızda ve öğretimizde benimsenen, meslek kuruluşlarının faaliyetlerin ülkesel yaygınlığını sağlayacak şekilde oluşturulması, yeknesaklık ile yukarıda zikredilen anayasa hükümleriyle gözetilen amaçlara ve getirilen ilkelere uygunluğun sağlanması için de “tek bir meslek üst kuruluşu”nun oluşturulmasıdır.

Ancak, 6326 sayılı Kanunun;

- 1 inci maddesinin ikinci fıkrasında “...turist rehberleri odaları birliklerinin kuruluşuna...”,

- 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde “b) Birlik: Turist rehberleri odaları birliklerini”,

- 2 nci maddesinin (f) bendinde “... ve birliklerini”,

- 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde “...birliklerin...” ve “...birlikler tarafından...”,

- 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde “...birliklerin...”,

- 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde “Birlikler...”,

- 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında “...ilgili birliğin...”,

- 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında “...birlikler...”,

- 8 inci maddesinin birinci fıkrasında “...kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu niteliğinde birlikler, Türkiye genelinde kayıtlı toplam meslek mensubu sayısının yüzde otuzüçüne sahip odaların Bakanlığa yapacakları başvuru üzerine kurulabilir. Birden fazla meslek birliği kurulabilir.”,

- 8 inci maddesinin sekizinci fıkrasında “Birlikler...”,

- 10 uncu maddesinin birinci fıkrasında “...birliklerin organları...”,

- 10 uncu maddesinin ondördüncü fıkrasında “...birliklerin ise...”,

...denmek suretiyle üst kuruluş niteliğinde birden çok birlik öngörülerek kurulmasına olanak tanınmıştır. Bu durum da Anayasanın 10 uncu maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarına, 123 üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına, 135 inci maddesinin birinci fıkrasına aykırıdır.

IV. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

07.06.2012 tarihli, 6326 No’lu Turist Rehberliği Meslek Kanununu ile, Kamu kurumu ve meslek kuruluşları niteliğinde birden fazla meslek birliğinin kurulabilmesine olanak sağlanmıştır. Kanunun uygulanması halinde, öncelikle, birliklerin uygulamalarda farklılıkların ortaya çıkması ve bunu takiben meslek ihtiyaç ve çözüm önerilerinde gerekli olan birlik olabilme yeteneğinin kaybedilmesi tehlikesi doğabilecektir. Tüm rehberleri temsil etmeyen, sadece bir kısım rehberlerin parça parça, farklı birliklerce temsil edildiği bir meslek birliğinin faaliyetini aktif ve verimli şekilde devam ettiremeyeceği ortadadır. Ülke genelinde birden fazla odalar birliğinin oluşması sürekli bir mutabakat arayışına neden olacağından kurumları hantallaştıracaktır.

Meslek odalarının kuruluş amacı, mesleği icra edenlerin bir araya gelerek mesleki sorunlara çözüm getirmek, mesleki faaliyetin meslek ehline sahip kişilerce en iyi biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Bir ilde birden fazla kamu kurumu niteliğinde meslek odasının kurulmasına müsaade etmek bu mesleği icra edenleri bir araya getirme amacına aykırı olacaktır. Birlik hâline gelemeyen rehberlerin de meslek sorunlarını sağlıklı bir şekilde tartışma ve çözüm bulabilme yetkisi de ortadan kalkacaktır.

Her ilde bir oda, Türkiye genelinde de bir meslek odasının olması gerekirken, farklı meslek odalarının ihdasının iptali istenen kanun hükümleriyle sağlanmış olmasının da meslek odalarının zamanla farklı uygulamalar içerisine girmesi üyeler arasında bilgi karmaşasına neden olacak ve bu durumun meslek odalarının tüm enerjisini mesleki sorunlar ve bunların çözümüne harcamasına engel olacaktır.

Öte yandan, Anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devleti olmanın en önemli gerekleri arasında sayılmaktadır. Anayasaya aykırılıkların sürdürülmesi, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyecektir. Hukukun üstünlüğünün sağlanmadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu ilkenin zedelenmesi hukuk devleti yönünden giderilmesi

olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır. Bu zarar ve durumların doğmasını önlemek amacıyla, Anayasaya açıkça aykırı olan ve iptali istenen hükümlerin iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır.”

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

7.6.2012 günlü, 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu'nun iptali istenen sözcük ve ibarelerin yer aldığı;

1- 1. maddesinin (2) numaralı fıkrası şöyledir:

“Bu Kanun; turist rehberliği mesleğine kabule, meslek içi eğitime ve mesleğin icrasına, turist rehberleri odaları ile **turist rehberleri odaları birliklerinin kuruluşuna**, organlarının niteliklerine ve seçimlerine, organlık niteliğini yitirme hâl ve usullerine, görev ve yetkilerine, çalışma usullerine, üyeleri ile olan karşılıklı hak ve yükümlülüklerine, gelir ve giderleri ile bütçelerine, Kültür ve Turizm Bakanlığının mesleğe ilişkin görev ve yetkilerine, meslek kuruluşlarıyla iş birliğine ve turist rehberliği meslek kuruluşlarının Bakanlıkça denetlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsar.”

2- 2. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Bakanlık: Kültür ve Turizm Bakanlığını,

b) Birlik: **Turist rehberleri odaları birliklerini**,

c) Çalışma kartı: Eylemli turist rehberlerine, kayıtlı oldukları oda tarafından bir yıl süreyle geçerli olmak üzere mesleği fiilen icra edebileceklerine ilişkin olarak verilen izin belgesini,

ç) Eylemli turist rehberi: Çalışma kartı sahibi olup fiilen turist rehberliği hizmeti sunma hak ve yetkisine sahip turist rehberini,

d) Eylemsiz turist rehberi: Ruhsatname sahibi olup çalışma kartı olmayan turist rehberini,

e) Meslek: Turist rehberliği mesleğini,

f) Meslek kuruluşları: Turist rehberleri odaları ve **birliklerini**,

g) Oda: Turist rehberleri odalarını,

ğ) Ruhsatname: Mesleğe kabul koşullarını taşıyan turist rehberlerine Bakanlık tarafından verilen belgeyi,

h) Turist rehberi: Bu Kanun hükümleri uyarınca mesleğe kabul edilerek turist rehberliği hizmetini sunma hak ve yetkisine sahip olan gerçek kişiyi,

ı) Turist rehberliği hizmeti: Seyahat acentalığıfaaliyeti niteliğinde olmamak kaydıyla kişi veya grup hâlindeki yerli veya yabancı turistlerin gezi öncesinde seçmiş oldukları dil kullanılarak ülkenin kültür, turizm, tarih, çevre, doğa, sosyal veya benzeri değerleri ile varlıklarının kültür ve turizm politikaları doğrultusunda tanıtılarak gezdirilmesini veya seyahat acentaları tarafından düzenlenen turların gezi programının seyahat acentasının yazılı belgelerinde tanımladığı ve tüketiciye satıldığı şekilde yürütülüp acenta adına yönetilmesini, ifade eder.”

3- 3. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“Turist rehberi unvanı mesleğe kabulle kazanılır ve mesleğe kabul için aşağıdaki koşullar aranır:

a) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak.

b) Başvuru tarihi itibarıyla onsekiz yaşını doldurmuş olmak.

c) Üniversitelerin turist rehberliği bölümlerinin önlisans, lisans veya yüksek lisans programlarından mezun olmak veya üniversitelerin turist rehberliği bölümü dışındaki diğer bölümlerinden en az lisans düzeyinde mezun olduktan sonra, **birliklerin** ve Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin ortak önerileri ve Bakanlığın onayıyla turizm sektörünün ihtiyaçları da dikkate alınarak belirlenen dillerde, gerektiği hâllerde belirlenen bölgelerde, yönetmelikle kurs ve sınavlara ilişkin belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlığın gözetimi ve denetimi altında **birlikler tarafından** düzenlenen ülkesel veya bölgesel turist rehberliği sertifika programını başarıyla tamamlamak.

ç) **Birliklerin** ve Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin ortak önerileri ve Bakanlığın onayı ile belirlenen yabancı dillerden birinde, Bakanlığın gözetim ve denetimi altında yapacağı veya konusunda uzmanlaşmış kamu kurum veya kuruluşlarına yaptıracığı yabancı dil sınavında başarılı olmak veya yönetmelikle belirlenen yabancı dil yeterlik belgelerinden birine sahip olmak.

d) **Birlikler** tarafından Bakanlığın gözetim ve denetimi altında düzenlenen uygulama gezisini tamamlamak ve gezi sonunda yapılan sınavda başarılı olmak.

e) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından; bu Kanuna veya 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa muhalefetten mahkûm olmamak.

f) Daha önce meslekten çıkarılmamış olmak.”

4- 4. maddesinin (3) numaralı fıkrası şöyledir:

“Eylemli ve eylemsiz turist rehberlerinin ad, soyad ve sicil numaraları **ilgili birliğin** resmî internet sitesinde yayınlanır. Meslek sadece eylemli turist rehberleri tarafından icra edilebilir. Eylemli turist rehberi olabilmek için bir yıl süreyle geçerli olan çalışma kartının alınması zorunludur. Odaya üyelik koşullarını kaybetmiş veya odaya karşı yükümlülüklerini yerine getirmemiş olanlara çalışma kartı verilmez. Çalışma kartı almayan veya eylemsiz turist rehberi olarak kalmak üzere yazılı beyanda bulunan turist rehberleri eylemsiz turist rehberi olarak sicile işlenir. Eylemsiz turist rehberleri, meslek kuruluşları organlarının seçimlerinde oy kullanamaz ve bu organlarda görev alamazlar. Aralıksız sekiz yıl süreyle eylemsiz turist rehberi olarak kalanların eylemli turist rehberi olabilmeleri için, Bakanlık tarafından yapılan sınava katılarak başarılı olmaları gerekir.”

5- 6. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“Taban ücret tarifesi, **birlikler** ile Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin görüşleri alınarak Bakanlık tarafından net ücret üzerinden belirlenir ve her yıl 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranından az olmamak kaydıyla artırılarak en geç aralık ayında, izleyen takvim yılının başından itibaren yürürlüğe girmek üzere Bakanlık tarafından ilan edilir.”

6- 8. maddesinin (1) ve (8) numaralı fıkraları şöyledir:

“(1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak ve odaların üst kuruluşu olmak üzere tüzel kişiliğe sahip ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu niteliğinde birlikler, Türkiye genelinde kayıtlı toplam meslek mensubu sayısının yüzde otuzüçüne sahip odaların Bakanlığa yapacakları başvuru üzerine kurulabilir. **Birden fazla meslek birliği kurulabilir.** Başvuru ile ilgili usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.

(8) **Birlikler**, faaliyet alanı ile ilgili ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabilir.”

7- 10. maddesinin (1) ve (14) numaralı fıkraları şöyledir:

“(1) Odaların organları genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulu; **birliklerin organları** genel kurul, yönetim kurulu, denetim kurulu ve disiplin kuruludur.

(14) Turist rehberleri, odaların yönetim ve denetim, **birliklerin ise** yönetim, denetim ve disiplin kurullarından sadece birinde görev alabilirler.”

8- 12. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“Turist rehberliği niteliğindeki hizmet veya faaliyetler, meslekte uzmanlık ve ilgili sertifika programlarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, turist rehberliği hizmetine yönelik sözleşmelerde bulunması gerekli asgari hususlar, disiplin, sicil, ruhsatname ve çalışma kartlarına ilişkin hususlar ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin diğer hususlar **meslek kuruluşlarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan** yönetmelik ile düzenlenir.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 10., 123., 124. ve 135. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İctüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL ve Zühtü ARSLAN'ın katılımlarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında;

1- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine,

2- Yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına,

20.9.2012 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Berrak YILMAZ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Kanun'un 1. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasında Yer Alan "...turist rehberleri odaları birliklerinin kuruluşuna,..." İbaresinin, 2. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendinde Birlik Tanımında Geçen "Turist rehberleri odaları birliklerini," İbaresini ile (f) Bendinde Yer Alan "...ve birliklerini..." İbaresinin, 3. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (c) Bendinde Yer Alan "...birliklerin..." ve "...birlikler tarafından..." İbarelerinin, (ç) Bendinde Yer Alan "Birliklerin..." Sözcüğü ile (d) Bendinde Yer Alan "Birlikler..." Sözcüğünün, 4. Maddesinin (3) Numaralı Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan "...ilgili birliğin..." İbaresinin, 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan "...birlikler..." Sözcüğünün, 8. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının "Birden fazla meslek birliği kurulabilir." Biçimindeki İkinci Cümlesinin ve (8) Numaralı Fıkrasında Yer Alan "Birlikler..." Sözcüğünün, 10. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan "...birliklerin organları..." İbaresini ile (14) Numaralı Fıkrasında Yer Alan "...birliklerin ise..." İbaresinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak ve meslek disiplini ve ahlakını korumak amacıyla meslek kuruluşlarının uygulamalarında yeknesaklığın sağlanması gerektiği, ancak aynı mesleğe ilişkin olarak aynı yetki ve görevlere sahip birden çok meslek üst kuruluşunun bulunmasının farklı uygulamalara yol açacağı bu nedenle üst kuruluş niteliğinde birden çok birlik kurulmasını öngören kuralların, Anayasa'nın 10., 123. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kurallarla, turist rehberliği ile ilgili olarak birlik şeklinde birden çok meslek üst kuruluşunun kurulması öngörülmektedir.

Anayasanın 135. maddesinin birinci fıkrasında, "*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslek 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 ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.*" hükmü yer almaktadır.

Turist rehberliği meslek birlikleri, Anayasa'nın 135. maddesi anlamında kamu kurumu niteliğinde meslek üst kuruluşları olup, Anayasa'da meslek üst kuruluşlarının birden fazla olamayacağı yönünde getirilmiş anayasal bir sınırlama bulunmamaktadır. Ayrıca, turist rehberliği meslek birliklerinin birden fazla olmasının, Anayasa'da belirtilen, 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 hâkim kılmak şeklindeki görevlerin yerine getirilmesi bakımından bir engel olduğu düşünülemez. Dolayısıyla, birden fazla turist rehberliği meslek birliği kurulmasını öngören iptal konusu kurallar kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kurallar Anayasa'nın 135. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralların, Anayasa'nın 10. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

B- Kanun'un 12. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan "...meslek kuruluşlarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan..." İbaresinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Kanun'da yer alan hususlarda yönetmelikle düzenleme yetkisini Kültür ve Turizm Bakanlığına veren kuralın, Anayasa'nın 123., 124. ve 135. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kuralla, Kanun'da yer alan, turist rehberliği niteliğindeki hizmet veya faaliyetler, meslekte uzmanlık ve ilgili sertifika programlarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, turist rehberliği hizmetine yönelik sözleşmelerde bulunması gerekli asgari hususlar, disiplin, sicil, ruhsatname ve çalışma kartlarına ilişkin hususlar ile bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin diğer hususların meslek kuruluşlarının görüşü alınmak suretiyle Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenleneceği öngörülmektedir.

Anayasanın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, “*Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idarî ve malî denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır.

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 kullanılabilmesi 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 “*idarî ve malî denetiminden*” söz edilmektedir. Dolayısıyla, merkezî idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimi idari ve mali denetimin ötesine geçmemelidir.

Turist rehberleri odaları birlikleri, Kanun’da belirtilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak ve odaların üst kuruluşu olmak üzere kurulan tüzel kişiliğe sahip ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olup, merkezî idarenin bu birlikler üzerindeki denetimi idari ve mali denetimle sınırlı olmalıdır. Dava konusu kural, idari ve mali denetim kapsamına girmeyen turist rehberliği niteliğindeki hizmet veya faaliyetler, meslekte uzmanlık ve ilgili sertifika programlarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, turist rehberliği hizmetine yönelik sözleşmelerde bulunması gerekli asgari hususlar, disiplin, sicil, ruhsatname ve çalışma kartları ile Kanun’un uygulanmasına ilişkin diğer tüm hususlar hakkında yönetmelikle düzenleme yapma yetkisini Kültür ve Turizm Bakanlığına vermektedir. Bu durum, idari ve mali denetimin ötesinde, merkezî idarenin vesayet denetimi yetkisini aşacak biçimde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan turist rehberleri odaları birlikleri yerine geçerek faaliyet göstermesi anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle, Kanun’un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri düzenleme yetkisinin idari ve mali denetim yetkisiyle bağdaşmayacağı açıktır.

Açıklanan nedenlerle, Kanun’un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri düzenleme yetkisini idari ve mali denetim yetkisini aşacak biçimde merkezî idare içerisinde yer alan Kültür ve Turizm Bakanlığına veren dava konusu kural Anayasa’nın 135. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın, Anayasa’nın 123. ve 124. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

7.6.2012 günlü, 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu’nun:

A) 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan “*...meslek kuruluşlarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan...*” ibaresinin yürürlüğünün durdurulması isteminin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B) 1- 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan “*...turist rehberleri odaları birliklerinin kuruluşuna,...*” ibaresine,

2- 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

a- (b) bendinde Birlik tanımında geçen, “*Turist rehberleri odaları birliklerini,*” ibaresine,

b- (f) bendinde yer alan “*...ve birliklerini...*” ibaresine,

3- 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

a- (c) bendinde yer alan “*...birliklerin ...*” ve “*...birlikler tarafından...*” ibarelerine,

b- (ç) bendinde yer alan “*Birliklerin...*” sözcüğüne,

c- (d) bendinde yer alan “*Birlikler...*” sözcüğüne,

4- 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “*...ilgili birliğin...*” ibaresine,

5- 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan “*...birlikler...*” sözcüğüne,

6- 8. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasının “*Birden fazla meslek birliği kurulabilir.*” biçimindeki ikinci cümlesine,

b- (8) numaralı fıkrasında yer alan “*Birlikler, ...*” sözcüğüne,

7- 10. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasında yer alan “*...birliklerin organları...*” ibaresine,

b- (14) numaralı fıkrasında yer alan “*...birliklerin ise...*” ibaresine,

yönelik iptal istemleri, 10.1.2013 günlü, E. 2012/95, K. 2013/9 sayılı kararla reddedildiğinden, bu cümleye, ibarelere ve sözcüklere ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin REDDİNE,

10.1.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

7.6.2012 günlü, 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu'nun:

A) 1- 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan "...*turist rehberleri odaları birliklerinin kuruluşuna,...*" ibaresinin,

2- 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

a- (b) bendinde Birlik tanımında geçen, "*Turist rehberleri odaları birliklerini,*" ibaresinin,

b- (f) bendinde yer alan "...*ve birliklerini...*" ibaresinin,

3- 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

a- (c) bendinde yer alan "...*birliklerin ...*" ve "...*birlikler tarafından...*" ibarelerinin,

b- (ç) bendinde yer alan "*Birliklerin...*" sözcüğünün,

c- (d) bendinde yer alan "*Birlikler...*" sözcüğünün,

4- 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...*ilgili birliğin...*" ibaresinin,

5- 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "...*birlikler...*" sözcüğünün,

6- 8. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasının "*Birden fazla meslek birliği kurulabilir.*" biçimindeki ikinci cümlesinin,

b- (8) numaralı fıkrasında yer alan "*Birlikler, ...*" sözcüğünün,

7- 10. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasında yer alan "...*birliklerin organları...*" ibaresinin,

b- (14) numaralı fıkrasında yer alan "...*birliklerin ise...*" ibaresinin,

Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE,

B) 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "...*meslek kuruluşlarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan...*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

10.1.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Haşim KILIÇ

Başkanvekili
Serruh KALELİ

Başkanvekili
Alparslan ALTAN

Üye
Fulya KANTARCIOĞLU

Üye
Mehmet ERTEN

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye
Zehra Ayla PERKTAŞ

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
Zühtü ARSLAN