Anayasa Mahkemesi 2. B., B. 2014/5659 T. 20.7.2017

T.C. Anayasa Mahkemesi - İkinci Bölüm
Esas No.: 2014/5659
Karar tarihi: 20.07.2017
Belgeyi Lexpera'da Görüntüle

Bireysel Başvuru Kararları

Özgür DUMAN

SERTAÇ MALİK

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANAYASA MAHKEMESİ

İKİNCİ BÖLÜM

KARAR

SERTAÇ MALİK ESKİŞEHİRLİBAŞVURUSU

İKİNCİ BÖLÜM

KARAR

Başkan : Engin YILDIRIM

Üyeler : Osman AlifeyyazPAKSÜT

Recep KÖMÜRCÜ

Celal Mümtaz AKINCI

Recai AKYEL

Raportör : Özgür DUMAN

Başvurucu : Sertaç Malik ESKİŞEHİRLİ

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, sigorta prodüktörlüğü belgesinin yenilenmesi talebinin reddedilmesi nedeniyle mülkiyet hakkının; bu idari işleme karşı açılan davada yargılamanın uzun sürmesi nedeniyle de makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiği iddialarına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 15/4/2014 tarihinde yapılmıştır.

3. Başvuru, başvuru formu ve eklerinin idari yönden yapılan ön incelemesinden sonra Komisyona sunulmuştur.

4. Komisyonca başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.

5. Bölüm Başkanı tarafından başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin birlikte yapılmasına karar verilmiştir.

6. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık, Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarına ve bu kapsamda sunulan görüşlerine atıfta bulunarak başvuru hakkında görüş sunulmayacağını bildirmiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

7. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle ilgili olaylar özetle şöyledir:

8. Başvurucu 14/3/1954 doğumlu olup sigortacı olduğunu ve bu alanda adli bilirkişilik yaptığını beyan etmektedir.

9. Başvurucu, 24/9/1980 tarihindeTicaret Bakanlığı (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) tarafından yapılan mesleki ehliyet imtihanı sonucunda 393 sicil numarasıyla sigorta prodüktörü unvanını kazanmıştır.

10. Başvurucunun sigorta prodüktörü belgesinin yenilenmesine yönelik 10/1/2008 tarihli talebi Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliğince (Birlik) 14/1/2008 tarihinde reddedilmiştir. Bu yazıda 14/6/2007 tarihli ve 26552 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3/6/2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nda sigorta prodüktörleri ile ilgili herhangi bir düzenleme olmadığından bahisle yapılacak bir işlem bulunmadığı belirtilmiştir.

11. Başvurucu bu idari işleme karşı Birlik aleyhine 7/2/2008 tarihinde İstanbul 1. İdare Mahkemesinde iptal davası açmıştır. Mahkeme 30/12/2008 tarihinde davanın reddine karar vermiştir. Kararın gerekçesinde başvurucunun sahip olduğu sigorta prodüktörü belgesinin 1980 yılında verilmiş olduğuna dikkat çekilmiştir. Mahkeme buna karşın, 2/8/1995 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sigorta Prodüktörleri Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesi ile daha önce süresiz olarak verilen prodüktörlük belgelerinin Birlik tarafından yenileriyle değiştirileceğinin düzenlendiğini belirtmiştir. Mahkeme bu düzenlemelerden hareketle prodüktörlük belgesini bu Yönetmeliğin yürürlüğe giriş tarihinden itibaren bir yıl içinde değiştirmeyenlerin belgelerinin geçersiz sayılacağı yönündeki düzenlemeye rağmen davacı tarafından belgenin süresi içinde yenilenmediğini tespit etmiştir. Dolayısıyla Mahkemeye göre söz konusu belge geçerliliğini yitirmiştir. Diğer taraftan Mahkeme ikinci olarak 14/6/2007 tarihinde yürürlüğe giren 5684 sayılı Kanun'da sigorta prodüktörlüğü unvanına yer verilmediğini ve bu unvana sahip kişilerin sigorta aracısı olarak kabul edilmediğini belirtmiştir. Mahkeme bu sebeple kanunun getirdiği düzenlemeyle bağlı yetki içinde olan davalı Birliğin kanun ile öngörülmeyen bir unvan hakkında belge düzenlemesinin söz konusu olamayacağını vurgulamıştır.

12. Başvurucunun temyizi üzerine bu karar, Danıştay Onuncu Dairesinin 4/11/2013 tarihli ilamıyla onanmıştır.

13. Onama kararı başvurucuya 20/3/2014 tarihinde tebliğ edilmiştir.

14. Başvurucu 15/4/2014 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

IV.İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

15. 21/12/1959 tarihli ve 7397 sayılı mülga Sigorta Murakabe Kanunu'nun *"Diğer sigorta ve reasürans araçları"* kenar başlıklı 37. maddesi şöyledir:

"Sigorta sözleşmelerinde sigortalıyı temsil ederek ve sigorta şirketinin seçiminde tamamen tarafsız ve bağımsız davranarak, tehlikelerin sigorta edilmesi için sigorta sözleşmesi yapmak isteyenlerle sigorta şirketlerini bir araya getiren, sigorta sözleşmesinin akdinden önceki gerekli hazırlık çalışmalarını yapan ve gerektiğinde bu anlaşmaların uygulanmasında, özellikle tazminatın ödenmesinde yardımcı olan gerçek veya tüzel kişilere sigorta brokeri, bu işleri sigorta şirketleri ile reasürans şirketleri arasında yapanlara da reasürans brokeri denir.

Sigorta ve Reasürans brokerlerinin Müsteşarlıktan ruhsat almaları zorunludur.

Sigorta ettiren ve sigortacıya bağlı olmaksızın çeşitli sigorta dallarında sigorta olmak isteyenlere bilgi vererek sigorta sözleşmesinin şartlarını müzakere ve tehlikenin konusu ve özelliklerine göre sigorta teklifnamesini hazırlamada yardımcı olan ve çalışmalarının karşılığı olarak komisyon alan gerçek veya tüzel kişilere prodüktör denir. Prodüktörlerin faaliyette bulunabilmek için Birlikten Prodüktörlük Belgesi almaları zorunludur.

Broker ve prodüktörler acentelik yapamazlar.

Sigortacılık mevzuatına aykırı hareketlerinden dolayı hapis veya birden fazla ağır para cezası ile cezalandırılanlar ile emniyeti suistimal, dolandırıcılık, karşılıksız çek keşidesi, hırsızlık, zimmet, ihtilas, rüşvet, irtikap, sahtekarlık gibi yüz kızartıcı suçlardan dolayı mahküm olanlar, müflisler ve konkordato ilan edenler, brokerlik ve prodüktörlük yapamazlar ve brokerlik ve prodüktörlük yapan tüzel kişilere ortak olamazlar.

Brokerlerin ve Prodüktörlerin işe başlamalarına, kuruluşlarına, faaliyetlerine ve yapamayacakları işlere ilişkin usul ve esaslar ve defter, belge ve kayıt düzeni ile ilişkin diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir."

16. 2/8/1995 tarihli ve 22632 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sigorta Prodüktörleri Yönetmeliği'nin (Yönetmelik) *"Tanımlar"* kenar başlıklı 3. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

"Bu Yönetmeliğin takip eden maddelerinde yeralan;

...

e) Prodüktör: Sigorta ettiren ve sigortacıya bağlı olmaksızın, çeşitli sigorta dallarında sigorta sözleşmesi yapmak isteyenlere bilgi vererek sözleşmenin şartlarını müzakere ve tehlikenin konusuna ve özelliklerine göre sigorta teklifnamesini hazırlamada yardımcı olan ve ayrıca rizikonun takdirine etkili, kendisince bilinen hususları da sigorta şirketine bildirmek suretiyle aracılık hizmeti ifa eden gerçek ve tüzel kişileri,

ifade eder."

17. Yönetmelik'in *"Prodüktörlerde aranacak nitelikler"* kenar başlıklı 4. maddesi şöyledir:

"Prodüktörlük yapacak gerçek kişilerin;

a) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmaları,

b) Medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olmaları,

c) En az lise veya dengi okul mezunu olmaları,

d) Sigortacılık mevzuatına aykırı hareketlerinden dolayı hapis veya birden fazla ağır para cezası ile cezalandırılmış; emniyeti suistimal, dolandırıcılık, hırsızlık, basit ve nitelikli zimmet, devlet alım satımlarında menfaat sağlamak, rüşvet, irtikap, sahtekârlık gibi yüz kızartıcı suçlardan dolayı mahkûm olmamaları,

e) İflas etmiş veya konkordato ilan etmiş olmamaları,

gereklidir."

18. Yönetmelik'in *"Prodüktörlük belgesi"* kenar başlıklı 8. maddesi şöyledir:

"Meslek sınavını kazananlara veya meslek sınavından bu Yönetmeliğin 7'nci maddesi uyarınca muaf olanlardan 4'üncü maddede aranan nitelikleri taşıyanlara, gerekli belgelerle başvurdukları takdirde Birlikçe Prodüktörlük Belgesi verilir."

19. Yönetmelik'in kenar başlıklı geçici 1. maddesi şöyledir:

"14.11.1963 tarih ve 11555 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan mülga Sigorta Prodüktörleri Yönetmeliği hükümlerine göre süresiz olarak verilen prodüktörlük belgeleri Birlikçe yenileriyle değiştirilir. Prodüktörlük belgesini bu Yönetmeliğin yürürlüğe giriş tarihinden itibaren bir yıl içinde değiştirmeyenlerin belgeleri geçersiz sayılır."

20. 5684 sayılı Kanun'un *"Amaç ve kapsam"* kenar başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"(1) Bu Kanunun amacı, ülkemiz sigortacılığının geliştirilmesini sağlamak, sigorta sözleşmesinde yer alan kişilerin hak ve menfaatlerini korumak ve sigortacılık sektörünün güvenli ve istikrarlı bir ortamda etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek üzere bu Kanuna tâbi kişi ve kuruluşların, faaliyete başlama, teşkilât, yönetim, çalışma esas ve usûlleri ile faaliyetlerinin sona ermesi ve denetlenmesine ilişkin hususlar ve sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların çözümlenmesine yönelik olarak sigorta tahkim sistemi ile ilgili usûl ve esasları düzenlemektir.

(2) Türkiye'de faaliyet gösteren sigorta şirketleri, reasürans şirketleri, Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği, aracılar, aktüerler ile sigorta eksperleri bu Kanun hükümlerine tâbidir.

..."

21. 5684 sayılı Kanun'un 21. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları şöyledir:

"(1) Sigorta şirketleri ile reasürans şirketleri, yeterli sayıda aktüerle çalışmak zorundadır. Müsteşarlık tarafından aktüerlerin kaydedildiği bir Aktüerler Sicili tutulur. Sicile kaydolunmadan aktüerlik yapılamaz. Aktüerlik unvanının kazanılması ile aktüerlerin görev ve yetkilerine ilişkin usûl ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

(2) Brokerlik, Müsteşarlıktan alınan brokerlik ruhsatı ile yapılır. Müsteşarlık, ruhsat ile ilgili işlemlerin incelemeye ve onaya hazır hale getirilmesi hususunda ilgili sivil toplum ve meslek kuruluşlarına görev verebilir. Brokerlerin görev ve yetkilerine ilişkin usûl ve esaslar yönetmelikle belirlenir."

22. 5684 sayılı Kanun'un 22. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları şöyledir:

"(1) Sigorta eksperliği gerçek veya tüzel kişilerce yapılır.

(2) Sigorta eksperliği yapmak isteyen kişilerin;

a) Müsteşarlıktan sigorta eksperlik ruhsatı alması,

b) Levhaya yazılı olması,

gerekir."

23. 5684 sayılı Kanun'un 23. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları şöyledir:

"(1) Sigorta acenteliği gerçek veya tüzel kişilerce yapılır. Sigorta acenteliği yapmak isteyenlerin Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğince tutulan Levhaya yazılı olması gerekir.

(2) Sigorta acenteliği yapacakların niteliklerine ilişkin usûl ve esaslar yönetmelik ile belirlenir. Sigorta acenteliği yapacaklar, Müsteşarlıktan bu nitelikleri taşıdıklarını gösteren bir belge alarak Levhaya kayıt olmak için Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine başvurur. Müsteşarlık, belge alınmasına ilişkin işlemlerin incelemeye ve onaya hazır hale getirilmesi için Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine görev verebilir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği bu işlemlerin gerçekleştirilmesi için uygun gördüğü ilgili sivil toplum ve meslek kuruluşları ile işbirliği yapabilir."

24. 5684 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"21/12/1959 tarihli ve 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır."

B. Uluslararası Hukuk

25. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatlarında, mülkiyet hakkının kapsamı konusunda, mevzuat hükümlerinden ve derece mahkemelerinin bunlara ilişkin yorumundan bağımsız olarak “özerk bir yorum” esas alınmaktadır (*Depalle/Fransa* [BD], B. No: 34044/02, 29/3/2010, § 62; *Anheuser-Busch Inc./Portekiz* [BD], B. No: 73049/01, 11/1/2007, § 63; *Öneryıldız/Türkiye* [BD], B. No: 48939/99, 30/11/2004, § 124; *Broniowski/Polonya* [BD], B. No: 31443/96, 22/6/2004, § 129).

26. AİHM, *Van Marle ve diğerleri/Hollanda* kararından ([GK], B. No: 8543/79- 8674/79-8675/79-8685/79, 26/6/1986) başlayarak çok sayıda kararında "meslek unvanını", oluşturduğu mesleki itibarı ve müşteri çevresi (goodwill) nedeniyle birçok açıdan şahsi bir hak niteliği taşıdığı ve ekonomik bir malvarlığı değeri oluşturduğu gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne (Sözleşme) ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesi anlamında "mülk" olarak kabul etmektedir (*Van Marle ve diğerleri/Hollanda,* § 41; *Wendenburg ve diğerleri/Almanya* (k.k.), B. No: 71630/01, 6/2/2003; *Olbertz/Almanya* (k.k.), B. No: 37592/97, 25/5/1999).

27. *Van Marle ve diğerleri/Hollanda* kararında, yapılan bir kanun değişikliğiyle muhasebeci olarak çalışan başvuruculara sertifika almaları zorunlu kılınmıştır. Başvuruculara sertifikalı muhasebeci olabilmek için yaptıkları başvurular ise kamusal makamlarca reddedilmiştir. AİHM, mülkün varlığını ve başvuruculara sertifikalı muhasebeci olarak tescil edilmemelerinin, bu kişilerin mesleki faaliyetlerini ciddi şekilde etkilediğini ve azalttığını kabul etmiştir. Mahkeme başvuruyu mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolüne ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelemiştir. AİHM ilk olarak kanun değişikliğinin amacının, ekonomik sistemin yapısı bakımından önemli olan bir mesleğin yapılandırılması kapsamında bu mesleği yürütenlerin yetkin olmalarını güvence altına almak olduğunu belirtmiştir. Mahkeme ayrıca yeterliliği bulunmayan önceki muhasebecilerin kanunda öngörülen koşullar dâhilinde yeni bir mesleğe girme hakkının mevcut olduğuna

dikkati çekerek somut başvuruda adil dengenin sağlandığı sonucuna varmıştır (*Van Marle ve diğerleri/Hollanda,* §§ 39-44).

28. Muhasebeci olan başvurucunun vergi danışmanlığı icra etme izninin kaldırılmasına ilişkin *Olbertz/Almanya* kararında, başvuru yine mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolüne ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmiştir. AİHM, Almanya'nın birleşme sürecinde yeni bir ekonomik düzen oluşturulduğuna ve vergi danışmanlarının da bu bağlamda yeterli bilgi, uygulama ve donanıma sahip olmalarının öngörüldüğüne dikkat çekmiştir. Mahkeme, başvurucuya yüklenen külfetin ağır olduğunu kabul etmekle birlikte kamunun yararı ile karşılaştırıldığında ve devletlerin bu konudaki geniş takdir yetkileri dikkate alındığında mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin ölçülü olduğuna karar vermiştir.

V. İNCELEME VE GEREKÇE

29. Mahkemenin 20/7/2017 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Mülkiyet Hakkının İhlal Edildiğine İlişkin İddia

30. Başvurucu kendisine 1980 yılında kazandığı bir mesleki imtihan sonucu süresiz olarak sigorta prodüktörlüğü belgesi verildiğini ancak yenisiyle değiştirmediği gerekçesiyle bu belgeye dayalı kazanılmış hakkının geri alındığını belirtmiştir. Başvurucuya göre sigorta prodüktörlüğü belgesi verilmekle kesinleşmiş ve kişisel bir alacak hakkı doğmuştur. Başvurucu, bu belgenin yenilenmemesi nedeniyle kazanılmış hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

31. Anayasa'nın 35. maddesi şöyledir:

"Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

32. Anayasa Mahkemesi, olayların başvurucu tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder (*Tahir Canan* , B. No: 2012/969, 18/9/2013, § 16). Başvurucunun sigorta prodüktörlüğü belgesinin kazanılmış hakkına rağmen yenilenmediği iddiasının özü itibarıyla mülkiyet hakkı kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

33. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

a. Mülkün Varlığı

34. Anayasa'nın 35. maddesi kapsamındaki mülkiyet hakkının ihlal edildiğini ileri süren başvurucu, böyle bir hakkın varlığını kanıtlamak zorundadır (*Cemile Ünlü* , B. No: 2013/382, 16/4/2013, § 26). Anayasa ve Sözleşme'nin ortak koruma alanındaki mülkiyet hakkı, özel hukukta veya idari yargıda kabul edilen mülkiyet hakkı kavramlarından farklı bir anlam ve kapsama sahip olup bu alanlarda kabul edilen mülkiyet hakkı, yasal

düzenlemeler ile yargı içtihatlarından bağımsız olarak özerk bir yorum ile ele alınmalıdır (*Hüseyin Remzi Polge* , B. No: 2013/2166, 25/6/2015, § 31).

35. Somut olayda öncelikle başvurucuya verilen "sigorta prodüktörlüğü belgesinin" bir müşteri çevresi ve mesleki itibar sağladığı, bunun ise başvurucu açısından şahsi bir hak ve ekonomik bir malvarlığı değeri ifade ettiği, dolayısıyla Anayasa'nın 35. maddesi anlamında mülkiyet hakkı kapsamında "mülk" teşkil ettiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

b. Müdahalenin Varlığı ve Türü

36. Anayasa'nın 35. maddesi ve mülkiyet hakkına temas eden hükümler içeren diğer hükümleri dikkate alındığında, Anayasa'nın mülkiyet hakkına müdahaleyle ilgili üç kural ihtiva ettiği görülmektedir. Bu maddenin birinci fıkrasında herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu belirtilmek suretiyle mülkten barışçıl yararlanma hakkına yer verilmiş, ikinci fıkrasında da mülkten barışçıl yararlanma hakkına müdahalenin çerçevesi belirlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında genel olarak mülkiyet hakkının hangi koşullarda sınırlanabileceği belirlenmekle aynı zamanda "mülkten yoksun bırakma"nın şartlarının genel çerçevesi de çizilmiştir. Maddenin son fıkrasında ise mülkiyet hakkının kullanımının toplum yararına aykırı olamayacağı kurala bağlanmak suretiyle devletin mülkiyetin kullanımını kontrol etmesine ve düzenlemesine imkân sağlanmıştır. Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde de devlet tarafından mülkiyetin kontrolüne imkân tanıyan özel hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki mülkten yoksun bırakma ve mülkiyetin düzenlenmesi, mülkiyet hakkına müdahalenin özel biçimleridir (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan* , B. No: 2014/1546, 2/2/2017, §§ 55-58).

37. Başvurucu sigorta prodüktörlüğü belgesinin yenilenmediğinden yakınmakta ise de aslında 5684 sayılı Kanun ile birlikte söz konusu unvana yer verilmediğinden bu belgenin bir geçerliliğinin kalmadığı anlaşılmaktadır. Başvurucunun sahip olduğu meslek unvanının kaldırılarak geçersiz kılınmasının, mesleki faaliyeti ve bu kapsamda müşteri çevresi ve gelirleri üzerinde gerçekleşebilecek olumsuz etkileri gözetildiğinde mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiği açıktır. Müdahalenin türü ise sadece sonucu değil amacının da değerlendirilmesi suretiyle belirlenmelidir. Sigortacılık sektörünün etkin bir şekilde işlemesini sağlamak üzere bazı meslek unvanlarının değiştirilmesi, kaldırılması veya yeniden düzenlenmesi amacıyla yapıldığından müdahalenin mülkiyetin kamu yararına kullanılmasının kontrolü veya düzenlenmesine ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

c. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

i. Kanunilik

38. Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine göre mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerde ilk incelenmesi gereken ölçüt, kanuna dayalı olma ölçütüdür. Somut olayda her ne kadar 7397 sayılı Kanun'da yer almamasına rağmen Yönetmelik'in geçici 1. maddesine göre sigorta prodüktörlüğü belgesinin yenilenmesine ilişkin bir koşul getirilmiş ise de müdahalenin mevcut belgenin geçersizliğine değil yeni kanunda bu unvanın yer almamasına dayandığı anlaşılmaktadır. Nitekim Yönetmelik düzenlemesi ile 5684 sayılı Kanun'un yürürlüğe giriş tarihi arasındaki dönemde başvurucunun mesleğini yürütemediğine ilişkin bir iddia ise açıkça ortaya konulmuş değildir. Dolayısıyla sigorta prodüktörlüğü unvanının yeni kanuni düzenlemede yer almaması nedeniyle yapılan müdahalenin 5684 sayılı Kanun hükümlerine dayandığı anlaşılmaktadır. Bu Kanun hükümlerinin ise belirli,ulaşılabilir ve öngörülebilir olduğu açık olduğundan müdahalenin kanunî bir dayanağı bulunmaktadır.

ii. Meşru Amaç

39. Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri uyarınca mülkiyet hakkı kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilmektedir. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yapılan bir müdahalenin kamu yararına dayalı meşru bir amacının bulunması gerekmektedir.

40. 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 (AYM, E.2014/139, K.2015/36, 1/4/2015). Sosyal ve ekonomik yaşamda ortaya çıkan çeşitli risklerin teminat altına alınmasını sağlaması ve ekonomik gelişmeye uzun vadeli fon yaratması nedeniyle yaygın bir kitleyi ilgilendiren sigortacılık faaliyetlerine yönelik düzenlemelerin, bu hukuksal kurumun gerektirdiği güveni sağlayacak nitelikte olması zorunludur (AYM, E.2009/11, K.2011/93, 9/6/2011).

41. Bu nedenle mesleki bilgi ve niteliğe sahip -uzmanlık gerektiren- sigorta aracı ve eksperlerinin bulunmasının sigorta ettiren ve sigortacı açısından olduğu kadar sigortacılık kurumunun istikrar ve güvenliği bakımından da büyük önem taşıdığı açıktır. Dolayısıyla sigorta alanında aracılık faaliyetlerinin düzenlenmesi amacıyla kanun koyucunun gerekli tedbirleri almasının kamu yararının bir gereği olduğu kuşkusuzdur.

iii. Ölçülülük

(1) Genel İlkeler

42. Son olarak kamu makamlarınca başvurucunun mülkiyet hakkına yapılan müdahaleyle gerçekleştirilmek istenilen amaç ile bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan araçlar arasında makul bir ölçülülük ilişkisinin olup olmadığı değerlendirilmelidir.

43. Anayasa’nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi gereği, kişilerin mülkiyet haklarına getirilen sınırlamanın hakkın özüne dokunmaması ve ulaşılmak istenen kamu yararı ile bireyin sınırlandırılan hakkı arasında adil bir dengenin kurulması gerekir. Bu adil denge, mülkiyet hakkına yapılan müdahaleyle bireye, şahsi olarak aşırı ve olağandışı bir külfetin yüklenmesi durumunda bozulmuş olur. Müdahalenin ölçülülüğünü değerlendirirken Anayasa Mahkemesi, bir taraftan ulaşılmak istenen meşru amacın önemini ve diğer taraftan müdahalenin niteliğini, başvurucunun ve kamu otoritelerinin davranışlarını da gözönünde tutarak başvurucuya yüklenen külfeti dikkate alacaktır.

44. Ölçülülük ilkesi, “elverişlilik”, “gereklilik” ve “orantılılık” olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. “Elverişlilik” öngörülen müdahalenin ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, “gereklilik” ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmasının mümkün olmamasını, “orantılılık” ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir (AYM, E.2011/111, K.2012/56, 11/4/2012; E.2014/176, K.2015/53, 27/5/2015; E.2016/13, K.2016/127, 22/6/2016; *Mehmet Akdoğan ve diğerleri* , B. No: 2013/807, 19/12/2013, § 38).

(2) İlkelerin Olaya Uygulanması

45. Sigorta prodüktörlüğü, 7397 sayılı mülga Kanun'un 37. maddesinde düzenlenmiştir. Bu Kanun uyarınca düzenlenen Yönetmelik'in 3. maddesine göre sigorta prodüktörleri, sigorta aracılığı hizmeti ifa etmektedir. Sigorta prodüktörlüğü mesleği bakımından -diğer sigorta aracı ve çalışanlarına göre- en önemli ayırıcı unsur, sigorta ettiren ve sigortacıya bağlılığının bulunmamasıdır. Sigorta prodüktörlerinin ifa ettiği temel işlevi ise çeşitli sigorta dallarında sigorta sözleşmesi yapmak isteyenlere bilgi vermektir. Buna göre

sigorta prodüktörleri, ilgililere sigorta sözleşmesinin şartlarını müzakere etmede ayrıca tehlikenin konusuna ve özelliklerine göre sigorta teklifnamesini hazırlamada yardımcı olmaktadır. Bunun dışında sigorta prodüktörleri, kendisince bilinen hususları sigorta şirketine bildirmektedir.

46. 5684 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde 1959 yılından beri yürürlükte olan 7297 sayılı mülga Kanun'un yapılan kısmi kanun değişikliklerine karşın hızla gelişen sektörün gerisinde kaldığı ifade edilmiştir. Gerekçede ayrıca bu Kanun'un sektördeki yapı değişikliği için yeterli olmadığının anlaşıldığı belirtilmiş ve sektörün ülke ihtiyaçlarına cevap verecek dinamizmi kazanması için yeni bir denetim hukuku çerçevesinin çizilmesi gerekliliği vurgulamıştır. Dolayısıyla 5684 sayılı Kanun ile sigorta ve reasürans şirketlerinin kuruluşu, yönetimi, çalışma esasları, devir, birleşme, tasfiye ve denetimleri ile gerek uygulamada karşılaşılan sorunlar gerekse uluslararası alandaki gelişmeler dikkate alınmak suretiyle yeniden düzenlenmiştir.

47. Sigorta sektörünün güvenli ve istikrarlı bir ortamda etkin bir şekilde çalışması amacıyla kabul edilen 5684 sayılı Kanun ile sigorta aracılık faaliyetleri de yeniden düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, anılan Kanun'un beşinci bölümünde yer alan 21. ve 23. maddelerinde "aktüerler, aracılar ve sigorta eksperleri" sigorta alanında faaliyet gösterecek unsurlar olarak sayılmıştır. Daha önce 7397 sayılı mülga Kanun'un 37. maddesine göre "brokerlar" ile birlikte sigorta aracılarından biri olarak düzenlenen "sigorta prodüktörlüğü" unvanına ise 5684 sayılı yeni Kanun'da yer verilmemiştir. Nitekim başvurucunun sigorta prodüktörlüğü belgesinin yenilenmesi talebi de Birlik tarafından 5684 sayılı Kanun'da sigorta prodüktörlüğünün düzenlenmediği gerekçesiyle reddedilmiştir. Başvurucunun bu idari işlemin iptali istemi de Mahkemece aynı gerekçeyle reddedilmiş, Danıştay da talebini yine bu gerekçeye dayalı olarak reddetmiştir.

48. Ekonomik ve toplumsal yaşamın önemli bir parçası olan sigorta sektörünün ve bu kapsamda sigorta aracılığı faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesi hususunda kamu makamlarının geniş bir takdir yetkisinin bulunduğu kuşkusuzdur. Belirtilen amaçlarla hareket eden kanun koyucu, sigortacılık sektöründe yaşanan gelişim ve değişimler karşısında temel hizmet alanı sigorta ettiren ve sigortacıya bilgi vermek olan sigorta prodüktörlüğü unvanına ihtiyaç duyulmadığını gözeterek böyle bir aracılık hizmetine ve meslek unvanına gerek görmeyebilir. Öte yandan bu müdahale başvurucunun meslek unvanının işlevsiz kalmasına yol açtığından ağır bir müdahale teşkil etmektedir. Ancak somut olay bakımından yalnızca başvurucuyu ilgilendiren bireysel bir işlemin söz konusu olmadığı, sigorta sektörünün bütününün, kamu yararı ve toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden gözden geçirilmesi anlamında yapılan bir kanun değişikliğinin mevcut olduğu dikkate alınmalıdır.

49. Üstelik 5684 sayılı Kanun'da yine belirli koşullar dâhilinde sigorta alanında faaliyet gösterecek çeşitli unvan ve mesleklere yer verildiği görülmektedir. Buna göre başvurucunun kanun ile öngörülen koşulları yerine getirerek uzmanı olduğunu belirttiği sigorta alanında öngörülen sigorta acentesi, sigorta eksperi, sigorta hakemi, broker gibi diğer meslek ve unvanları edinmesi (bkz. §§21-23) bakımından bir engel de bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle başvurucunun sahibi olduğu uzmanlık çerçevesinde başka unvanlarla faaliyet gösterebilmesi olanağı bütünüyle ortadan kaldırılmış değildir. Nitekim 1954 doğumlu başvurucu, başvuru formunda "sigortacı adli bilirkişi" olarak faaliyet gösterdiğini beyan etmektedir. Buna göre sigorta alanında yapılan bir köklü değişiklik kapsamında artık ihtiyaç duyulmayan bir meslek unvanının kaldırıldığı ve başvurucunun kendi uzmanlık alanında faaliyet göstermesinin engellenmesine ise yol açılmadığı değerlendirilmektedir. Bu durumda başvuru konusu olayda müdahalenin meşru amacı çerçevesinde zorlayıcı toplumsal ihtiyaç ve yararın, başvurucuya yüklenen külfet ile karşılaştırıldığında daha ağır bastığı anlaşılmaktadır. Sonuç olarak kamunun yararı ile başvurucunun mülkiyet hakkının korunması arasında mevcut olması gereken adil dengenin bozulmadığı, yapılan müdahaleyle başvurucuya şahsi olarak aşırı ve olağandışı bir külfetin yüklenmediği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla başvurucunun mülkiyet hakkına yapılan

müdahalenin ölçülü olduğu sonucuna varılmıştır.

50. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

B. Makul Sürede Yargılanma Hakkının İhlal Edildiğine İlişkin İddia

51. Başvurucu, makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

52. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

53. Medeni hak ve yükümlülüklerle ilgili uyuşmazlıklara ilişkin idari yargılamanın süresi tespit edilirken sürenin başlangıç tarihi olarak davanın ikame edildiği tarih; sürenin sona erdiği tarih olarak -çoğu zaman icra aşamasını da kapsayacak şekilde- yargılamanın sona erdiği, yargılaması devam eden davalar yönünden ise Anayasa Mahkemesinin makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiğine ilişkin şikâyetle ilgili kararını verdiği tarih esas alınır (*Selahattin Akyıl,* B. No: 2012/1198, 7/11/2013, §§ 45, 47).

54. Medeni hak ve yükümlülüklerle ilgili uyuşmazlıklara ilişkin idari yargılama süresinin makul olup olmadığı değerlendirilirken yargılamanın karmaşıklığı ve kaç dereceli olduğu, tarafların ve ilgili makamların yargılama sürecindeki tutumu ve başvurucunun yargılamanın süratle sonuçlandırılmasındaki menfaatinin niteliği gibi hususlar dikkate alınır (*Selahattin Akyıl,* § 41).

55. Anılan ilkeler ve Anayasa Mahkemesinin benzer başvurularda verdiği kararlar dikkate alındığında somut olayda yaklaşık 5 yıl 10 aylık yargılama süresinin makul olmadığı sonucuna varmak gerekir.

56. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

C. 6216 Sayılı Kanun'un 50. Maddesi Yönünden

57. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"Esas inceleme sonunda, başvurucunun hakkının ihlal edildiğine ya da edilmediğine karar verilir. İhlal kararı verilmesi hâlinde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmedilir…"

58. Başvurucu manevi tazminat talebinde bulunmuştur.

59. Somut olayda makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiği sonucuna varılmıştır.

60. İhlal tespitiyle giderilemeyecek olan manevi zararları karşılığında başvurucuya net 6.000 TL manevi tazminat ödenmesine karar verilmesi gerekir.

61. Dosyadaki belgelerden tespit edilen 206,10 TL harç ücretinden oluşan yargılama giderinin başvurucuya ödenmesine karar verilmesi gerekir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. 1. Mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

2. Makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. 1. Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının İHLAL EDİLMEDİĞİNE,

2. Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan makul sürede yargılanma hakkının İHLAL EDİLDİĞİNE,

C. Başvurucuya net 6.000 TL manevi tazminat ÖDENMESİNE, tazminata ilişkin diğer taleplerin REDDİNE,

D. 206,10 TL harçtan oluşan yargılama giderinin BAŞVURUCUYA ÖDENMESİNE,

E. Ödemenin, kararın tebliğini takiben başvurucunun Maliye Bakanlığına başvuru tarihinden itibaren dört ay içinde yapılmasına, ödemede gecikme olması hâlinde bu sürenin sona erdiği tarihten ödeme tarihine kadar geçen süre için yasal FAİZ UYGULANMASINA,

F. Kararın bir örneğinin bilgilendirme amacıyla İstanbul 1. İdare Mahkemesine (E.2008/190, K.2008/2138) GÖNDERİLMESİNE,

G. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 20/7/2017 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.