

Esas Sayısı : 2016/192

Karar Sayısı: 2017/160

“... ”

4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler için Teşkil Edilecek Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun’un 11. maddesinde; “Hükmi Şahsiyeti haiz ve Maarif Vekaletine bağlı olmak üzere (İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı) adı ile bir sandık kurulur.

Maarif Vekaleti bütçesinden maaş alan İlkokul Öğretmenleri, ilkokul yardımcı ve stajyer öğretmenleri, yetiştirme yurtları öğretmenleri, arızalı çocuklara ilk tahsillerini veren müesseselerin öğretmenleri; Maarif Müdürleri, ilköğretmen müfettiş ve denetmenleri, uygulama okulu öğretmenleri, İlköğretim Umum Müdürlüğü ve Maarif Müdürlüklerinde vazifeli memurlar ile Sandık işlerinde çalışan memurlar Sandığa azadırlar.

Sandık azası iken emekliye ayrılanlar, isterlerse azalıklarını devam ettirebilirler.

Sandığın gelirleri şunlardır.

- 1- Azalardan umumi heyetçe tespit edilecek miktarda her ay kesilecek aidat
- 2- Teberrular ve Devlet bütçesinden yapılacak yardımlar
- 3- Sandık gelirlerinin nemalandırılmasından hasıl olan kârlar
- 4- Sandığın maksatlarını tahakkuk ettirmeye elverişli prevantoryum ve kaplıca gibi tesisler satın alarak veya yaptırılarak bunların kiralanmasından veya işletilmesinden elde edilecek kazançlar.

Sandığın azalarına hangi hallerde ve miktarda karşılıksız veya karşılıklı yardım yapılacağı 14. maddede yazılı Anastatü’de belirtilir” hükmüne yer verilmiş, anılan Yasanın 14. maddesinde de, “Sandığın idaresi, işleyiş tarzı ve esasları Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığınca hazırlanan bir “anastatü” ile tespit olunur.” hükümleri yer almaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yukarıda belirtilen Yasa hükmüne dayanılarak hazırlanan İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı Anastatüsü’nün 1. maddesinde, bu Anastatünün amacının, İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı’nın idaresi, işleyiş tarzı ve esaslarını tespit etmek olduğu belirtilmiş, 15.maddesinde, Sandık üyelerine yapılacak yardımlar sayılmış, 17. maddesinde, bu Anastatüde belirtilmeyen hususların Sandığın kuruluşu ile ilgili 4357 sayılı Kanun ve değişikliklerinde düzenlendiği, Anastatüde tadilat yapma yetkisinin Bakanlığa ait olduğu, Anastatü’nün tatbikiyle ilgili

Yönetmeliklerin Bakanlıkça hazırlanmasının asıl olduğu belirtilmiş, “Üyelikler” başlıklı 18. maddesinde ise, “Sandığa kimlerin üye olduğu 4357 sayılı Kanunun 7117 sayılı Yasayla değişik 11. maddesinde sayılarak belirtilmiştir. Mezkur maddede görevleri ve görev yerleri sayılarak belirlenen üyelikler genişletilemez ve yaygınlaştırılmaz.” hükmüne yer verilmiştir.

Anılan düzenlemelerden, üyelerine karşılıksız olarak, evlenme, ölüm, emeklilik, malüliyet, tabii afet yardımları gibi yardımları yapmak amacıyla kurulan İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığına 4357 sayılı Yasada ve buna benzer düzenleme getiren ilkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı Anastatüsü’nde sayılan kişilerin kendi isteklerine bakılmaksızın zorunlu olarak üye olacakları ve bu üyeliklerin genişletilemeyeceği anlaşılmaktadır.

Yardım Sandığının kuruluş amaçları ve statüsü :

Anayasa Mahkemesi’nin 28/11/1985 gün ve Esas: 1985/7, Karar: 1985/22 sayılı kararında belirtildiği gibi; Cumhuriyetin ilk yıllarında, ilköğretim hizmeti Özel İdare’ler tarafından üstlenilmiş ve ilkokul öğretmenlerinin maaş ve diğer özlük işleri, genel bütçe dışında özel idareler eliyle yürütülmüştür. Zaman içerisinde özel idarelerin bütçelerinde giderleri karşılayacak yeterli kaynakların bulunmaması nedeniyle öğretmenlerin terfi farkları, makam ücretleri, mesken ve teçhizat bedelleri ödenememiş ve bu yüzden özel idarelerin birbuçuk milyon lira borç birikmiştir. Bunun dışında, 10/6/1930 günlü ve 1702 sayılı Kanun gereğince, terfilerine karar verilen öğretmenlerin intibak ve kıdem zamlarından dolayı iki milyon liralık bir borç daha oluşmuştur. 4357 sayılı Kanun esas itibariyle bu borçların ödenmesi amacıyla çıkarılmış ve yasaya, bu sorunun çözümü ve bundan sonra aynı sorunlarla karşılaşılması için gerekli hükümler konulmuştur. Bu Kanunla ilkokul öğretmenleri mali haklar yönünden genel bütçe içerisine alınmışlardır.

4357 sayılı Kanun’un gerekçesinde, bu sandığın kuruluş nedeni ve amacı şöyle açıklanmaktadır : “... madde, öğretmenlerden hastalananlara, evlenenlere, çocuk doğuranlara, çocuklarını okutacaklara, ölenlerin ailelerine yardım etmek üzere kurulacak (Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı) na aittir. Geçinme yükünü hafifletmek, sağlığa ve içtimai yardıma taallük eden meselelerde öğretmenleri birbirlerine yardım edici duruma getirmek gayesini güden bu sandığın teşkili faydalı ve zaruri görülmüştür.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi, Yardımlaşma Sandığı, kişilerin kendi aralarında yardımlaşma, dayanışma ve bazı zorunlu ihtiyaçlarını uygun koşullarla karşılamak amacıyla oluşturdukları müşterek mal topluluğudur. Bu çerçevede değerlendirildiğinde sandığa üyeliğin bir tür sözleşme olduğu anlaşılmaktadır.

Özel hukuk, kişilerin birbirleriyle olan ilişkilerini, eşitlik ve irade serbestisi esasına göre düzenleyen hukuk kurallarının bütünüdür. Özel hukukta irade özerkliği, kişilerin yasal sınırlar içerisinde istedikleri hukuki sonuca bu yoldaki iradelerini yeterince açığa vurarak ulaşabilmelerini ifade etmektedir. Sözleşme özgürlüğü ise özel hukuktaki irade özerkliği

ilkesinin anayasa hukuku alanındaki dayanağıdır. Anayasa açısından sözleşme özgürlüğü, Devletin, kişilerin istedikleri hukukî sonuçlara ulaşmalarını sağlaması ve bu bağlamda kişilerin belli hukukî sonuçlara yönelen iradelerini geçerli olarak tanınması, onların iradelerinin yöneldiği hukukî sonuçların doğacağını ilke olarak benimsemesi ve koruması demektir. Sözleşme özgürlüğü uyarınca kişiler, hukuksal ilişkilerini özgür iradeleriyle ve sözleşmelerle düzenlemekte serbesttir.

Anayasa'nın 48. maddesinde koruma altına alınan sözleşme özgürlüğü, sözleşme yapma serbestisinin yanı sıra, yapılan sözleşmelere dışarıdan müdahale yasağını da içermekte olup, sözleşme özgürlüğüne yönelik herhangi bir sınırlama öngörülmemiştir. Bununla birlikte, bu hak mutlak ve sınırsız bir hak olmayıp belli kriterlere uygun olmak kaydıyla sınırlamalara tabi olabilecek haklardandır. Özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların doğasından kaynaklanan bazı sınırları bulunduğu gibi Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan kurallara dayanılarak bu hakların sınırlandırılması da mümkün olabilir. Ancak bu sınırlamalar, Anayasa'nın 13. maddesinin öngördüğü şekilde, hakkın özüne dokunmaksızın, hukuk devletinin gereklerini karşılayan bir kanun aracılığıyla, meşru bir amaçla, demokratik bir toplumda gerekliliğe hizmet eden ölçülülük ilkesine uygun şekilde gerçekleştirilmelidir.

Çağdaş demokrasiler, temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimlerdir. Temel hak ve özgürlükleri büyük ölçüde kısıtlayan ve kullanılamaz hâle getiren sınırlamalar hakkın özüne dokunur. Temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamaların yalnız ölçüsü değil, koşulları, nedeni, yöntemi, kısıtlamaya karşı öngörülen kanun yolları gibi güvenceler demokratik toplum düzeni kavramı içinde değerlendirilmelidir. Bu nedenle, temel hak ve özgürlükler, istisnaî olarak ve özüne dokunmamak koşuluyla demokratik toplum düzeninin gerekleri için zorunlu olduğu ölçüde ve ancak kanunla sınırlandırılabilirler. Demokratik bir toplumda temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın, bu sınırlamayla güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olması düşünülemez. Demokratik hukuk devletinde güdülen amaç ne olursa olsun kısıtlamaların, bu rejimlere özgü olmayan yöntemlerle yapılmaması ve belli bir özgürlüğün kullanılmasını önemli ölçüde zorlaştıracak ya da ortadan kaldıracak düzeye vardırılmaması gerekir. Başka bir deyişle yapılan sınırlama hak ve özgürlüğün özüne dokunarak, kullanılmasını durduruyor veya aşırı derecede güçleştiriyorsa, etkisiz hale getiriyorsa veya ölçülülük ilkesine aykırı olarak sınırlama aracı ile amacı arasındaki denge bozuluyorsa demokratik toplum düzenine aykırı olacaktır.

Yukarıda belirtildiği gibi yardımlaşma sandığının amacı, üyelerinin sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumak ve aralarındaki dayanışmayı teşvik etmek olup sandığa üyeliğin kamusal bir yönünün olmadığı görülmektedir. Sandığa üyeliğin mesleğin icrasına yönelik bir işlevinin olmadığı ve bu sandığa yasal olarak üye olanların temel sosyal güvenlik ihtiyaçlarının Sosyal Güvenlik Kurumuna üyelik yoluyla karşılandığı dikkate alındığında sandık üyeliğinin sadece bazı konularda ek güvence sağlayan ve temel hedefi özel çıkarları korumak olan bir işlem olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sandık üyeliğinin özel hukuk niteliği ağır basmaktadır.

Özel hukuk kurallarına tabi olan yardımlaşma sandığına üyelik konusunda esas olan

irade özerkliği ve bunun anayasa hukukundaki dayanağı olan sözleşme özgürlüğüdür. Özel hukuk alanı içerisinde kalan yardımlaşma sandığı üyeliğinin, kişilerin üye olup olmama iradesi ve isteği dikkate alınmaksızın zorunlu tutulması karşısında, itiraz konusu kuralın sözleşme özgürlüğüne yönelik bir müdahale olduğu ve bu özgürlüğü kullanılamaz hâle getirdiği açıktır. Zira itiraz konusu kuralla, bireylerin serbest iradeleri dışında, belli bir mal topluluğu ile hukuki ilişkiye girme/sözleşme yapma zorunluluğu öngörülerek, bu özgürlüğün negatif görünümü olan sözleşme yapmama özgürlüğü ellerinden alınmaktadır. Belirtilen niteliğiyle söz konusu düzenleme, sözleşme özgürlüğünün özüne dokunmakta ve Anayasa’da öngörülen öze dokunma yasağını ihlal etmektedir.

Anayasanın 13. maddesine göre temel hak ve özgürlükler ancak, Anayasanın özüne ve ruhuna uygun olarak, Yasa ile sınırlanabilir. Anayasanın temel insan hak ve hürriyetlerinden olan çalışma hürriyetinin, Yasa ile sınırlanması sırasında da, kamusal gereklilikler ile temel insan hak ve özgürlükleri yönünden “ölçülülük” ilkesi gözetilerek düzenleme yapılması esastır.

Bu sebeple 4357 sayılı Kanun’un iptali istenen hükmü Anayasanın 13. ve 48. maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Açıklanan nedenlerle, bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak bir kanun hükmünü Anayasa’ya aykırı görmesi durumunda, bu kanaatini içeren gerekçeli kararı ile Anayasa Mahkemesine başvurması gerektiğini düzenleyen 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 40. maddesinin 1. fıkrası gereğince, 4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler için Teşkil Edilecek Sağlık ve İctimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun’un 11. maddesinin 2. fıkrasının Anayasa’nın 13. ve 48. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmasına, dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı’na gönderilmesine, 10/11/2016 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.”