

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2025/199

Karar Sayısı : 2026/16

Karar Tarihi : 15/1/2026

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Onuncu Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 3/6/2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 27. maddesinin (6) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasa'nın 2., 7. ve 38. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: 10/9/2008 tarihli ve 26993 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Sigorta Acenteleri Sektör Meclisi ile Sigorta Acenteleri İcra Komitesinin Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in bazı hükümlerinin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 27. maddesinin itiraz konusu kuralın da yer aldığı (6) numaralı fıkrası şöyledir:

“(6) Sigorta acentelerinin, sigorta acenteliği faaliyetine ilişkin olarak verilecek disiplin cezalarında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanununun 87 nci, 88 inci ve 89 uncu maddesinde belirtilen yetkiler Sigorta Acenteleri İcra Komitesi tarafından kullanılır ve söz konusu Kanunun 87 nci maddesi, sigorta acenteleri hakkında verilecek disiplin suç ve cezaları için de uygulanır. Ancak, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanununun 87 nci maddesinin üyelikten geçici çıkarma ve üyelikten uzun süreli çıkarmaya ilişkin hükümleri; meslekten geçici çıkarma ve meslekten uzun süreli çıkarma şeklinde uygulanır. Sigorta acentelerinin, sigorta acenteliği faaliyetine ilişkin olarak yönetmelikle belirlenecek suçlar için ayrıca meslekten men cezası da verilebilir. Hakkında meslekten çıkarma kararı verilen tüzel kişi sigorta acentelerini temsile ve ilzama yetkili olup meslekten çıkarma kararı verilmesinde sorumluluğu bulunanlar bir daha sigorta acenteliği yapamaz ve başka bir tüzel kişi sigorta acentesinde denetçi veya temsile ve ilzama yetkili olarak çalışamaz. Hakkında meslekten çıkarma cezası gerektirebilecek mahiyetteki bir işten dolayı soruşturma yapılmakta olan sigorta acentesi, Sigorta Acenteleri İcra Komitesi kararıyla, tedbir mahiyetinde işten el çektirilebilir. İşten el çekirme kararı, soruşturmanın durdurulmuş veya sigorta acenteliğine engel olmayan bir ceza verilmiş olması halinde kendiliğinden ortadan kalkacağı gibi bu kararın verilmesinde esas olan hal ve şartların bulunmadığı veya sonradan kalktığına sabit olması durumunda da Sigorta Acenteleri İcra Komitesi tarafından kaldırılır. Gerek işten el çekirme kararı, gerekse bu kararın kaldırılması sigorta acentesinin kayıtlı olduğu odaya ve ilgili mercilere derhal bildirilir. Sigorta Acenteleri İcra Komitesi üyeleri hakkında sadece sigorta acenteliği faaliyeti dolayısıyla yapılacak disiplin soruşturmalarının yürütülmesi ve bu fıkradaki disiplin cezalarının verilmesi ise Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yüksek Disiplin Kurulunun yetkisindedir. Sigorta acenteleri hakkında verilecek disiplin cezaları için Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanununun 92 nci maddesi uygulanır.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Recai AKYEL, Rıdvan GÜLEÇ, Yusuf Şevki

HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL ve Ömer ÇINAR'ın katılımlarıyla 10/9/2025 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Oğuz ÇAKAR tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 5684 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasında anılan Kanun'un amacının 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 Kanun'a tabi kişi ve kuruluşların faaliyete başlama, teşkilat, yönetim, çalışma esas ve usulleri ile faaliyetlerinin sona ermesi ve denetlenmesine ilişkin hususları ve sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların çözülmesine yönelik olarak sigorta tahkim sistemiyle ilgili usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

4. Anılan Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (m) bendinde sigorta acentesi; ticari mümessil, ticari vekil, satış memuru veya müstahdem gibi tabi bir sıfatı olmaksızın bir sözleşmeye dayanarak muayyen bir yer veya bölge içinde daimî bir surette sigorta şirketlerinin nam ve hesabına sigorta sözleşmelerine aracılık etmeyi veya bunları sigorta şirketleri adına yapmayı meslek edinen, sözleşmenin akdinden önce hazırlık çalışmalarını yürüten ve sözleşmenin uygulanmasıyla tazminatın ödenmesinde yardımcı olan kişi olarak tanımlanmıştır.

5. Kanun'un 27. maddesinin (2) ve (3) numaralı fıkralarında Sigorta Acenteleri İcra Komitesinin (Komite) oluşumu ile görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu kapsamda (2) numaralı fıkra Komitenin Sigorta Acenteleri Sektör Meclisi üyelerinin seçeceği yedi üye, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulundan bir üye ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği genel sekreteri veya görevlendireceği yardımcısı olmak üzere dokuz üyeden oluşacağı belirtilmiş; (3) numaralı fıkranın (h) bendinde sigorta acenteleri hakkında sigortacılık faaliyetleriyle ilgili konularda disiplin cezası vermek Komitenin görevleri arasında sayılmıştır.

6. Anılan maddenin (6) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde; sigorta acentelerinin sigorta acenteliği faaliyetine ilişkin olarak verilecek disiplin cezalarında 18/5/2004 tarihli ve 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 87., 88. ve 89. maddelerinde belirtilen yetkilerin Komite tarafından kullanılacağı ve söz konusu Kanun'un 87. maddesinin sigorta acenteleri hakkında verilecek disiplin suç ve cezaları bakımından da uygulanacağı belirtilmiştir. Anılan maddede disiplin cezaları; uyarma, kınama, üyelikten geçici çıkarma ve üyelikten uzun süreli çıkarma olarak düzenlenmiştir.

7. 5684 sayılı Kanun'un 27. maddesinin (6) numaralı fıkrasının itiraz konusu üçüncü cümlesinde ise sigorta acentelerine sigorta acenteliği faaliyetine ilişkin olarak yönetmelikle belirlenecek suçlar için ayrıca meslekten men cezası da verilebileceği hükmüne bağlanmıştır.

B. İtirazın Gerekçesi

8. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralla sigorta acentelerine verilecek meslekten men cezasına yönelik olarak temel ilkeler belirlenmeksizin ve kanuni çerçeve çizilmeksizin düzenleme yapma yetkisinin idareye bırakıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

9. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

10. Anayasa'nın "*Çalışma ve sözleşme hürriyeti*" başlıklı 48. maddesinde "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir./ Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.*" denilerek çalışma ve teşebbüs özgürlüğü güvence altına alınmıştır.

11. Çalışma özgürlüğü; kişinin çalışıp çalışmama, çalışacağı işi seçme ve çalıştığı işten ayrılma özgürlüğünü korur. Çalışma özgürlüğü, ücretli olarak bağımlı çalışma hakkını olduğu kadar iktisadi ve ticari faaliyet yapma ve mesleki faaliyette bulunma hakkını da içerir. Çalışma özgürlüğünün bir parçası olan özel teşebbüs özgürlüğü de her gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin tercih ettiği alanda iktisadi ve ticari faaliyette bulunmak üzere teşebbüs kurabilmesini, dilediği mesleki faaliyete girebilmesini ve faaliyetiyle mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini güvence altına almaktadır (AYM, E.2019/48, K.2019/74, 19/9/2019, § 14).

12. Sigorta acentelerine acentelik faaliyetlerine ilişkin olarak yönetmelikle belirlenecek suçlar için meslekten men cezası verilebileceğini öngören itiraz konusu kural, sigorta acentelerinin teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getirmektedir.

13. 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.*" denilmektedir. Buna göre teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getiren kanuni düzenlemelerin Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir.

14. Anayasa'nın anılan maddesi uyarınca anılan hakka yönelik sınırlamalarda dikkate alınacak öncelikli ölçüt, sınırlamanın kanunla yapılmasıdır. Anayasa Mahkemesinin sıkça vurguladığı gibi temel hakları sınırlayan kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir.

15. Temel hakları sınırlayan bir kanunun bu niteliklere sahip olması Anayasa'nın 7. maddesiyle güvenceye alınan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin de bir gereğidir. Nitekim 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 kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57; E.2022/81, K.2023/153, 13/9/2023, § 76). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 7. maddesinde güvenceye alınan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

16. 5684 sayılı Kanun'un 27. maddesinin (6) numaralı fıkrasında; sigorta acentelerine verilecek disiplin cezalarında 5174 sayılı Kanun'un 87., 88. ve 89. maddelerinde belirtilen yetkilerin Komite tarafından kullanılacağı ve söz konusu Kanun'un 87. maddesinin sigorta acenteleri hakkında verilecek disiplin suç ve cezaları bakımından da uygulanacağı belirtilmiştir. Anılan 87. maddede disiplin cezaları; uyarma, kınama, üyelikten geçici süreli çıkarma, üyelikten uzun süreli çıkarma olarak düzenlenmiştir.

17. Kuralda ise bu cezalara ek olarak yönetmelikte belirlenecek suçlar için de meslekten men cezası verilebileceği hükme bağlanmıştır.

18. Kuralla meslekten men cezasıyla ilgili genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeve çizilmeden, cezayı gerektiren eylemler genel hatlarıyla da olsa belirlenmeden bu hususların düzenlenmesi yönetmeliğe bırakılmak suretiyle yürütme organına sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetkinin tanındığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın kanunilik ilkesiyle bağdaşmadığı sonucuna varılmıştır.

19. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 7. maddesine 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 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmüştür.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2. ve 38. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

IV. HÜKÜM

3/6/2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 27. maddesinin (6) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE 15/1/2026 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI