



Davacı ve Yürütmenin

Durdurulmasını İsteyen : İstanbul Barosu Başkanlığı

Vekili : Av. Atilla Özen

İstanbul Barosu Asmalı Mescit Mah. Orhan Adli
Apaydın Sok. No:2 Baro Han Beyoğlu / İSTANBUL

Davalı : Hazine ve Maliye Bakanlığı / ANKARA

(Mülga Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı)

Vekili : 1. Hukuk Müşaviri V.

İstem Özet : Davacı tarafından, 14/06/2018 tarih ve 30451 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin yürütülmesinin durdurulması ve iptali istenilmektedir.

Savunmanın Özet : Davalı idare tarafından, haksız ve hukuki dayanağı bulunmayan yürütmeyi durdurma talebinin ve davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hakimi :

Düşüncesi : Dava konusu Yönetmeliğin 2. maddesinin, Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 16. maddesinin 5. fıkrasını değiştiren kısmının yürütülmesinin durdurulması, diğer maddeler yönünden ise yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onuncu Dairesince; davalı idarenin savunması alındıktan sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi, savunmanın geldiği görülmekle yeniden incelendi, gereği görüldü :

Dava; 17/08/2007 tarih ve 26616 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 13. maddesinin 6. fıkrasının, 16. maddesinin 5. ve 12. fıkralarının ve 19. maddesinin başlığının değiştirilmesi ve 19. maddesine 4, 5, 6 ve 7. fıkraların eklenmesine yönelik olarak hazırlanan 14/06/2018 tarih ve 30451 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" in yürütülmesinin durdurulması ve iptali istemiyle açılmıştır.

14/06/2007 tarih ve 26552 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun "amaç ve kapsam başlıklı" 1. maddesinin 1. fıkrasında, "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 tabi kişi ve kuruluşların, faaliyete başlama, teşkilat, yönetim, çalışma esas ve usulleri ile faaliyetlerinin sona ermesi ve denetlenmesine ilişkin hususlar ve **sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların**



çözümlemesine yönelik olarak sigorta tahkim sistemi ile ilgili usul ve esasları düzenlemektir." hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu Kanun'un "Sigortacılıkta tahkim" başlıklı 30. maddesinin 1. fıkrasında, sigorta ettiren veya sigorta sözleşmesinden menfaat sağlayan kişiler ile riski üstlenen taraf arasında sigorta sözleşmesinden veya hesaptan faydalanacak kişiler ile hesap arasında doğan uyuşmazlıkların çözümü amacıyla Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği nezdinde Sigorta Tahkim Komisyonu oluşturulacağı hüküm altına alınarak devam eden fıkralarda komisyonun yapısı ve görevleri, komisyona intikal eden uyuşmazlıkların çözümünde görev alacak sigorta hakemi ve raportörlerde aranan nitelikler, sigorta hakeminin isminin hangi hallerde listeden silineceği, tahkim sistemine üye olmak isteyenlerden katılma payı, uyuşmazlık çözümü için komisyona başvuranlardan ise başvuru ücreti alınacağı, hakem kararlarının niteliği, itiraz ve temyiz edilebilecek hakem kararlarında parasal sınırlar, komisyona gidilebilmesi için aranan şartlar, komisyona başvurulması durumunda raportörler ve sigorta hakemleri tarafından uyuşmazlıkların çözümü ile ilgili olarak yapılacak iş ve işlemler, sigorta hakemleri ve raportörlerin tarafsız olmak zorunda olduğu, öğrenilen bilgi ve sırların ilgililerin izni olmadan açıklanamayacağı hususları yasal düzenlemeye bağlandıktan sonra 21. fıkrasında, "komisyonun yapısı ve görevleri ile komisyon müdürü ve komisyon müdür yardımcılarının nitelikleri, çalışma usul ve esasları, raportörlerin, sigorta hakemlerinin çalışma usul ve esasları, kararların ne şekilde düzenleneceği, komisyona başvuru esasları, liste tutulmasına ve bütçeye ilişkin esaslar ile katılım ücreti gibi hususlar yönetmelikle belirlenir." düzenlemesine yer verilmiştir.

Anılan düzenlemeye dayanılarak da Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmelik 17/08/2007 tarih ve 26616 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Yönetmelikte komisyon başkanlığının görevleri, sigorta raportörleri, sigorta hakemleri, sigorta tahkim sistemine başvuru ve hakem ataması, hakemi red nedenleri, hakemin uyuşmazlığa bakamayacağı haller gibi konular ayrıntılı olarak hüküm altına alınmıştır.

14/06/2018 tarih ve 30451 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan dava konusu Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 1. maddesi ile Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 13. maddesinin 6. fıkrasında, 2. maddesi ile 16. maddesinin 5. ve 12. fıkralarında, 3. maddesi ile de 19. maddesinin başlığında değişiklik yapılarak 19. maddeye 4, 5, 6 ve 7. fıkralar eklenmiştir.

Davacı tarafından, söz konusu Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin yürütülmesinin durdurulması ve iptali istemiyle bakılmakta olan dava açılmıştır.

Dava Konusu Yönetmeliğin 1. Maddesi Yönünden Yapılan İnceleme:

Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 13. maddesinin 6. fıkrası "Hakemliğe devam edilebilmesi Müsteşarlıkça belirlenecek kriterler çerçevesinde, atanma tarihinden itibaren her on yılda bir Komisyon Başkanlığının görüşleri de dikkate alınmak suretiyle Müsteşarlıkça yapılacak değerlendirmeye bağlıdır. " şeklinde iken dava konusu yönetmeliğin 1. maddesi ile maddede geçen "on yılda" ibaresi "beş yılda" olarak değiştirilmiştir.

Davacı tarafından; mevzuatta aranan koşullara sahip olarak sigorta hakemliğine hak

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2018/3190

kazanan kişilerin hakemliğe devam edebilmelerini her beş yılda bir sınırları belirsiz bir şekilde Hazine Müsteşarlığının taktirine bırakan düzenlemenin hukuki belirlilik dolayısıyla Hukuk Devleti ilkesine aykırı olduğu, 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 30. maddesinin 11. fıkrasında hangi hallerde sigorta hakeminin isminin listeden silinebileceğinin düzenlendiği, bu haller dışında ne Hazine Müsteşarlığının ne de Komisyonun hakemlerin hakemliklerinin sınırlandırılması ve bu konuda düzenleme yapma yetkisinin olmadığı, yargılama mercii olarak kurulan tahkim sisteminde hakemlerin tarafsız ve bağımsız olması yanında baskı ve etki altında kalmamasının da önemli olduğu, söz konusu düzenlemenin Anayasanın 2. maddesindeki Hukuk Devleti ilkesi ile mahkemelerin bağımsızlığına ilişkin 138, hakimlik ve savcılık teminatına ilişkin 139. maddeleri ve Sigortacılık Kanunu'na aykırı olduğu iddialarıyla yürütmesinin durdurulması ve iptali istenilmektedir.

Davalı idare tarafından; dava konusu Yönetmelik değişikliği ile sadece sürenin değiştirildiği, dava konusu edilen hükmün 24/07/2013 tarihli ve 28717 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği, dava açma süresinin geçtiği, hüküm içerisindeki bir kelime değişikliğine istinaden tüm hükmün iptal edilemeyeceği iddialarıyla yürütmenin durdurulması ve iptal isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun "Sigortacılıkta tahkim" başlıklı 30. maddesinin 1. ve 2. fıkralarında; sigorta ettiren veya sigorta sözleşmesinden menfaat sağlayan kişiler ile riski üstlenen taraf arasında sigorta sözleşmesinden veya Hesaptan faydalanacak kişiler ile Hesap arasında doğan uyuşmazlıkların çözümü amacıyla Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği nezdinde Sigorta Tahkim Komisyonu oluşturulacağı; komisyonun, bir Müsteşarlık temsilcisi, iki Birlik temsilcisi, bir tüketici derneği temsilcisi ile Müsteşarlıkça belirlenecek bir akademisyen hukukçu temsilcinin katılımı ile teşekkül edeceği belirtilmiş; 3. fıkrasında komisyonun görevleri sayılmış; 7. fıkrasında uyuşmazlıkların hayat ve hayat dışı sigorta gruplarının sadece birinde görev yapacak olan sigorta hakemleri ve raportörler aracılığıyla çözüleceği düzenlemesine yer verilmiş; 8. fıkrasında ise, Sigorta hakemlerinin; a) Malî güç dışında sigorta şirketi ve reasürans şirketi kurucularında aranan nitelikleri taşıması, b) En az dört yıllık yüksek okul mezunu olması, c) Sigorta hukukunda en az beş yıl veya sigortacılıkta en az on yıl deneyimi olması gerektiği belirtilmiş ve 13/06/2012 tarihinde yürürlüğe giren 6327 sayılı Kanun'un 58. maddesi ile de bu fıkraya "Müsteşarlık bu fıkra uyarınca aranacak deneyim ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütleri belirlemeye yetkilidir." hükmü eklenmiştir.

Söz konusu "Müsteşarlık bu fıkra uyarınca aranacak deneyim ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütleri belirlemeye yetkilidir." hükmünün Anayasa'nın 2, 36 ve 123. maddelerine aykırı olduğu iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla başvurulmuş olup, Anayasa Mahkemesi'nin 01/04/2015 tarih ve E:2014/139, K:2015/36 sayılı kararıyla "Kanun'un gerekçesinde konuyla ilgili olarak, sigorta ettirenler veya sigorta sözleşmesinden menfaat sağlayan kişiler ile riski üstlenen taraf arasındaki uyuşmazlıkların adli yargı mekanizmalarıyla çözümlendiği ancak, sigortacılık alanında ihtisas mahkemelerinin olmaması, yargı sürecinin uzun zaman alması ve masraflı olması nedeniyle, sigortalıların bazı uyuşmazlıklarda riski üstlenen tarafların haksız da olsa önerdikleri tazminatı kabul etmek

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2018/3190

durumunda kaldıkları, bu durumun da sigortalıları mağdur ettiği ve sigortacılık sektörüne duyulan güveni sarstığı, getirilen tahkim sistemi ile sigorta sözleşmesinden doğan tüm uyuşmazlıkların çözümünün amaçlandığı, tahkim sisteminin işleyişe kavuşması ve uygulamaya alanı bulabilmesi için de sigortalıların sistemin tarafsızlığına olan güveninin sağlanması gerektiği, bu amaçla sigorta hakemliği müessesesinin tasarlandığının ifade edildiği; öte yandan, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, Hazine Müsteşarlığının, maddede belirtilen diğer görevler yanında, sigorta sektörüne ilişkin faaliyetleri düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek amacıyla kurulduğunun hüküm altına alındığı, bu bağlamda itiraz konusu kuralla, Hazine Müsteşarlığı'na sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların sigorta hukukunda veya sigortacılıkta belirli bir bilgi birikimi ve deneyime sahip kişiler tarafından çözülmesini sağlamak amacıyla verilen yetkinin, işin özelliğinden kaynaklanan, uzmanlık gerektiren, teknik konuları içeren, objektif bir düzenleme yetkisi olduğu; Kanun koyucunun, sigorta hakemlerinin; malî güç dışında sigorta şirketi ve reasürans şirketi kurucularında aranan nitelikleri taşıması, en az dört yıllık yüksek okul mezunu olması ve sigorta hukukunda en az beş yıl veya sigortacılıkta en az on yıllık deneyimi olması gerektiğini belirterek, bu kişilerde bulunması gereken niteliklerle ilgili asli düzenlemeyi yaptığı ve bu şekilde Hazine Müsteşarlığına verilen yetkinin çerçevesini belirlediği, buna göre, itiraz konusu kuralla sigorta hakemi olabilmek için sigorta hukukunda veya sigortacılıkta sahip olunması gereken deneyimin ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütlerin belirlenmesi yetkisinin sigorta sektörünü düzenlemekle görevli kılınan Hazine Müsteşarlığına verilmesinin, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemeyeceği, bu nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasanın 7. maddesine aykırı olmadığı" gerekçesiyle, kuralın Anayasa'nın 2, 36 ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmediği de belirtilerek itirazın reddine karar verilmiştir.

Görüldüğü üzere, Kanun koyucu, sigorta hakemlerinin, malî güç dışında sigorta şirketi ve reasürans şirketi kurucularında aranan nitelikleri taşımaları, en az dört yıllık yüksek okul mezunu olmaları ve sigorta hukukunda en az beş yıl veya sigortacılıkta en az on yıllık deneyimlerinin bulunması gerektiğini hüküm altına alarak, bu kişilerde hakemliğe kabul esnasında bulunması gereken niteliklerle ilgili asli düzenlemeyi yapmış, sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların sigorta hukukunda veya sigortacılıkta belirli bir bilgi birikimi ve deneyime sahip kişiler tarafından çözülmesini sağlamak amacıyla da sigorta hakemlerinde aranacak deneyim ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütleri belirleme konusunda Hazine Müsteşarlığına yetki vermiştir.

Davalı idare tarafından, Kanunla verilen bu yetkiye dayanılarak Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 13. maddesinde 24/07/2013 tarihinde değişiklik yapılmış olup, Müsteşarlıkça yapılacak veya yaptırılacak sınavda başarı olanların sigorta hakemliği için komisyona başvurabileceği ve sigorta hakemlerinde aranacak deneyim şartının belirlenmesinde esas alınacak ölçütler hüküm altına alınmış olup, hakemliğe devam edilebilmesinin de Müsteşarlıkça belirlenecek kriterler çerçevesinde atanma tarihinden itibaren her on yılda bir Komisyon Başkanlığının görüşü alınarak Müsteşarlıkça yapılacak değerlendirmeye bağlı olduğu düzenlenmiştir. Yani sigorta hakemliğine ilk kabul esnasında

kanunla sigorta hakemlerinin deneyimini ve bu deneyime esas teşkil eden bilginin tespitine ilişkin ölçütleri belirleme konusunda Müsteşarlığa yetki verilmiş, Anayasa Mahkemesi tarafından da Kanunun bu hükmünde Anayasaya aykırılık görülmemiş olup, yapılan itiraz başvurusu reddedilmiştir. Sigorta sektörüne ilişkin faaliyetleri düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek amacıyla kurulan, bu bağlamda sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların sigorta hukukunda veya sigortacılıkta belirli bir bilgi birikimi ve deneyime sahip kişiler tarafından çözülmesini sağlamak amacıyla deneyim tespiti konusunda yetki verilen Müsteşarlık tarafından, sonradan sınavla kazanılan bir ünvan ve meslek olan sigorta hakemliğinin devam ettirilebilmesi için, belirlenecek kriterlere göre değerlendirme yapılmasında hukuki bir sakınca görülmediği gibi, gelişen dünyada sigortacılık sektöründe ve mevzuatında yaşanan hızlı gelişme ve değişimler dikkate alındığında her on yılda bir yapılacak olan değerlendirmenin beş yılda bir olarak yapılması yönündeki Yönetmelik değişikliğinde de dayanak kanun ve hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Dava Konusu Yönetmeliğin 2. Maddesi Yönünden Yapılan İnceleme:

Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 16. maddesinin 5. fıkrası, "Ön incelemeyi tamamlayan raportör dosyayı, uyuşmazlığın çözümü için gerekli olan bilgi ve belge eksikliği açısından inceler. Uyuşmazlığın bilgi ve belge eksikliğinden kaynaklandığının anlaşılması halinde raportör durumu taraflara bildirir ve taraflara bilgi vermek kaydıyla dosyayı kapatır. Bu durumda, başvuru ücretinin yüzde ellisi başvuru sahibine iade edilir." şeklinde iken; "Ön incelemeyi tamamlayan raportör dosyayı, uyuşmazlığın çözümü için gerekli olan bilgi ve belge eksikliği açısından inceler. Uyuşmazlığın bilgi ve belge eksikliğinden kaynaklandığının anlaşılması halinde raportördürümü taraflara bildirir ve taraflara bilgi vermek kaydıyla dosyayı kapatır. Bu durumda, başvuru ücretinin yüzde ellisi başvuru sahibine iade edilir. Değer kaybı talepleri ilgili mevzuatında önceden belirlenen formül, yöntem veya ölçütlere göre başvuru sahibinin isteğine bağlı olarak, Komisyonun danışmanlık hizmetleri çerçevesinde raportörlertarafından sonuçlandırılır. Bu kapsamda yer alan dosyalar için raportörler tarafından komisyon listesine kayıtlı sigorta eksperlerinden sıra usulüne göre danışmanlık hizmeti alınır. Bu çerçevede hazırlanacak raporlar, ilgili mevzuatına uygun hesaplama yapıldığı belirtilmek suretiyle raportörler tarafından onaylanarak sonuçlandırılır. Buna rağmen, başvuru sahibi tarafından hakeme gidilmesinin talep edilmesi halinde hakemler tarafından yeniden bilirkişi tayin edilemez. Bu fıkra çerçevesinde verilecek danışmanlık hizmeti için, sigorta eksperlerine ödenecek ücret ile Komisyonun belirleyeceği başvuru ücreti başvuru yapanlardan alınır. Ücret ve masraf payı maktu olarak Komisyon tarafından önerilir ve Müsteşarlıkça onaylanır." şeklinde değiştirilmiştir.

Davacı tarafından, Sigorta Tahkim Komisyonuna nasıl başvurulacağı ve nasıl karar verileceğinin Sigortacılık Kanunu'nun 30. maddesinde düzenlendiği, Kanun gereği uyuşmazlığın incelenmesi ve karar verilmesi görevinin hakemlere verildiği, raportörlere ise ön inceleme yaparak sonrasında hazırlayacağı raporla beraber belgeleri hakeme iletme görevi verildiği, raportörün sadece ön incelemede başvuru şartının gerçekleşmediği veya eksik belge olduğunun tespiti halinde başvuruyu reddedebileceği, hakem sıfatı olmayan raportörlere

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2018/3190

kanuna aykırı olarak danişman sıfatı adı altında hakem gibi karar verme yetki ve görevi verilmesinin hukuka aykırı olduğu, hakeme bilirkişi seçme yetkisi verilmeyerek yanlış düzenlenen bilirkişi raporuna karşı yeni bir bilirkişi atanmasının önünün kapatıldığı, başvuru ücretinin başvuran tarafından ödeneceği öngörülmesine rağmen başvuru ücretinin kabul ve ret oranına göre nasıl paylaşılacağına düzenlenmediği, vekille başvuru yapılması durumunda vekalet ücreti ödenip ödenmeyeceğine ve raportör tarafından hazırlanacak raporun icrasına ilişkin düzenleme yapılmadığı, rapora itiraz imkanı tanınmayarak da hak arama hürriyetine aykırı düzenleme yapıldığı iddialarıyla yapılan değişikliğin yürütmesinin durdurulması ve iptali istenilmektedir.

Davalı idare tarafından; raportörlere verilen yetkinin yargılama yetkisi olmadığı, danişma hizmeti olduğu, ayrıca raportöre başvurulmasının ihtiyari olup taraf iradesine bırakıldığı, Yönetmeliğin 6. maddesinin 3. fıkrasına göre getirilen danişmanlık mekanizmasının hukuka uygun olduğu, yargılama yetkisinin raportöre devri niteliğinde olmadığı, tarafın hakem eliyle uyuşmazlığın çözümüne devam edilmesini talep hakkı olduğu, danişmanlık hizmeti neticesinde verilen kararın kesin olmadığı, danişmanlık hizmeti uygulamasının komisyona yapılan başvuruların son yıllarda çok büyük artış göstermesi nedeniyle mevcut uyuşmazlıkların niteliği de dikkate alınarak yardımcı olmak amacıyla kurulduğu ve sadece değer kaybı talepleri açısından sınırlı olarak öngörüldüğü, danişmanlık hizmetinde atanacak eksperlerin Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Genel Şartları ekinde yer alan standart formüle göre hesaplama yapacakları belirtilerek yürütmenin durdurulması talebinin ve davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

5684 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinin 1. fıkrasının (o) bendinde sigorta hakemi; sigorta ettiren veya sigorta sözleşmesinden menfaat sağlayan kişiler ile riski üstlenen taraf arasında sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkları çözen kişi, (ö) bendinde ise sigorta raportörü; sigorta ettiren veya sigorta sözleşmesinden menfaat sağlayan kişiler ile riski üstlenen taraf arasında sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların çözümü amacıyla komisyona intikal etmiş şikayetler üzerinde ön inceleme yapan kişi olarak tanımlanmış olup; Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendinde sigorta hakemi, (g) bendinde sigorta raportörü aynı şekilde tanımlanmıştır.

Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin "Komisyon Başkanlığının görevleri" başlıklı 6 maddesinin 3. fıkrasında "komisyon başkanlığı, gerek gördüğü hallerde, uyuşmazlık konusunda tahkime gidilmeden önce ön bilgi vermek amacıyla danişmanlık hizmeti sağlayacak bir mekanizma oluşturabilir." hükmüne, "raportörler" başlıklı 8. maddesinin 3 fıkrasında da "sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin ilk inceleme raportör tarafından yerine getirilir. Ancak raportör uyuşmazlığın esasına dair karar veremez. Hayat ve hayat dışı sigorta gruplarından sadece birinde faaliyet gösteren raportörler, incelemelerini onbeş gün içinde tamamlamak zorundadır." hükmüne yer verilmiştir.

Kanunda sigorta sözleşmesinden doğan uyuşmazlıkların çözümü amacıyla komisyona intikal etmiş şikayetler üzerinde ön inceleme yapan kişi olarak tanımlanan raportörün hangi hususlarda ön inceleme yapacağı da Yönetmelikte düzenlenmiştir. Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin "sigorta tahkim sistemine başvuru ve hakem ataması başlıklı" 16.

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2018/3190

maddesinin 2. fıkrasının (a) ve (b) bentlerine göre sigortacılık yapan kuruluşa gerekli başvuruların yapılıp yapılmadığı, yapılmışsa talebin kısmen ya da tamamen olumsuz sonuçlandığı ya da sigortacılık yapan kuruluşun onbeş gün içinde cevap verip vermediği ve ilgilinin beyanına göre uyuşmazlığın mahkemeye, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na (HMK) göre tahkime ya da Tüketici Sorunları Hakem Heyetine intikal edip etmediği hususlarında raportör ön inceleme yapmakla görevli bulunmaktadır. Söz konusu ön incelemeyi tamamlayan raportörün, dosyayı uyuşmazlığın çözümü için gerekli bilgi ve belge eksikliği açısından inceleyerek uyuşmazlığın bilgi belge eksikliğinden kaynaklandığının anlaşılması halinde taraflara bilgi verilmesi kaydıyla dosyayı kapatacağı, ön inceleme ile sonuçlandırılmayan yani sigortacılık yapan kuruluşa başvurularak talebi kısmen yada tamamen reddedilmiş ya da onbeş gün içinde sigortacılık yapan kuruluş tarafından cevap verilmemiş, mahkemeye, HMK anlamında tahkime veya Tüketici Hakem Heyetlerine intikal etmemiş ve bilgi belge eksikliği de olmayan başvurular için raportör tarafından rapor hazırlanarak başvuruların komisyon merkezine iletileceği, bu aşamadan sonra uyuşmazlığın esasını çözerek karar vermek üzere hakem atanacağı da Yönetmelikte hüküm altına alınmıştır.

Dava konusu Yönetmelik ile Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 16. maddesinin 5. fıkrasında yapılan değişiklik incelendiğinde; değer kaybı taleplerinin, ilgili mevzuatında önceden belirlenen formül yöntem veya ölçütlere göre başvuru sahibinin isteğine bağlı olarak komisyonun danışmanlık hizmetleri çerçevesinde raportörler tarafından sonuçlandırılacağı, bu kapsamda yer alan dosyalar için raportörler tarafından komisyon listesine kayıtlı sigorta eksperlerinden sıra usulüne göre danışmanlık hizmeti alınacağı, bu çerçevede hazırlanacak raporların ilgili mevzuatına uygun hesaplama yapıldığı belirtilmek suretiyle raportörler tarafından onaylanarak sonuçlandırılacağı, buna rağmen başvuru sahibi tarafından hakeme gidilmesinin talep edilmesi halinde hakemler tarafından yeniden bilirkişi tayin edilemeyeceği yönündeki düzenlemelerde, Sigortacılık Kanunu ile sigorta hakemlerine verilmiş olan uyuşmazlığı çözme ve karara bağlama yetki ve görevinin Kanuna aykırı bir şekilde değer kaybı başvuruları için raportörlere verildiği görülmektedir. Her ne kadar başvuru sahibinin isteğine bağlı olarak ve komisyonun danışmanlık hizmeti çerçevesinde düzenlemenin yapıldığı iddia edilmekte ise de; Yönetmeliğin 6. maddesinin 3. fıkrasına göre ön bilgi vermek amacıyla oluşturulabilen danışmanlık hizmetinin sınırları aşılarak, başvuru sahibi tarafından hakeme gidilmesinin talep edilmesi halinde hakem tarafından bilirkişi tayin edilmesi de engellenerek yine Yönetmeliğin 8. maddesinin 3. fıkrası uyarınca uyuşmazlığın esasına dair karar verme yetkisi bulunmayan raportörlerin, eksperlerden alınacak raporun onaylanarak sonuçlandırılması suretiyle değer kaybına ilişkin uyuşmazlıkların esası hakkında karar vermelerinin önü açılmıştır. Mevzuatında önceden belirlenen formül, yöntem veya ölçütlere göre eksperler tarafından yapılacak değer kaybı hesaplamalarında hata yapılması durumunda hakem tarafından bu hatanın düzeltilmesi için dahi bilirkişi tayini ile yeniden inceleme yapılmasına imkan verilmeyen, Sigortacılık Kanunu ve Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmelikte yer alan sigorta hakemi ve raportör tanımları ile bağdaşmayan, raportörün Kanun ve Yönetmelikle belirlenmiş olan görev kapsamıyla çelişen, Komisyon Başkanlığının danışmanlık hizmeti sınırını da aşacak şekilde tesis edilmiş olan düzenlemede hukuka ve dayanak kanuna uygunluk bulunmamaktadır.

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2018/3190

Ayrıca düzenlemenin devamında bu fıkra çerçevesinde verilecek danışmanlık hizmeti için sigorta eksperlerine ödenecek ücret ile komisyonun belirleyeceği başvuru ücretinin başvuru yapanlardan alınacağı hükme bağlanmış olup, sonuçta tarafların haklılık durumuna göre bu giderlerin nasıl paylaşılacağı konusunda da düzenleme yapılmadığı görülmektedir.

Yönetmeliğin 16. maddesinin 3. fıkrasına göre, yapılan ön inceleme sonucunda dosyanın komisyon tarafından değerlendirmeye alınamayacağına anlaşıldığı halde başvuru ücretinin yüzde doksanınin, dava konusu 5. fıkraya göre de uyuşmazlığın bilgi ve belge eksikliğinden kaynaklandığı hallerde dosyanın kapatılması durumunda başvuru ücretinin yüzde ellisinin başvurana iade edileceği hüküm altına alınmışken, değer kaybına ilişkin uyuşmazlıkların esası hakkında raportör tarafından karar verileceği yönündeki düzenlemede başvuru talebinin kabul veya reddi ya da kısmen kabul kısmen reddi durumlarında tarafların haklılık durumuna göre yargılama gideri olarak değerlendirilmesi gereken başvuru ücreti ve eksper ücretinin bölüştürülmemekle her durumda başvuru üzerinde bırakılması da hukuka ve hakkaniyete aykırıdır.

Bu doğrultuda; değer kaybı ile ilgili taleplerin raportör tarafından esastan sonuçlandırılması, başvuru sahibi tarafından hakeme gidilmesinin talep edilmesi halinde hakemler tarafından yeniden bilirkişi tayin edilememesi ve başvuru ücreti ile ekspertiz ücretlerinin her halükarda başvuru üzerinde bırakılması yönünde hazırlanmış olan dava konusu Yönetmeliğin, Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 16. maddesinin 5. fıkrasını değiştiren kısmında hukuka ve dayanak kanuna uyarlık bulunmadığından yürütmesinin durdurulması gerekmektedir.

Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 16. maddesinin 12. fıkrası "Hakem, çözümü hukuk dışında özel veya teknik bilgiyi gerektiren hallerde, taraflardan birinin talebi üzerine yahut kendiliğinden, bilirkişinin oy ve görüşünün alınmasına karar verir. Hakemler hakkındaki yasaklılık ve ret sebepleriyle ilgili kurallar, bilirkişiler bakımından da uygulanır. Bu kapsamda, hakem ve bilirkişi ile taraf ve bilirkişi arasındaki ilişki bakımından 17 nci ve 18 inci maddeler kıyasen uygulanır. Komisyon Müdürü Müsteşarlığın belirleyeceği esaslar çerçevesinde her yıl hakemlerin başvuracakları bilirkişi listesini düzenler. Bilirkişiler bu listelerden seçilir. Bilirkişiye, sarf etmiş olduğu emek ve mesaiyle orantılı bir ücret ile varsa diğer giderleri ödenir. Bu konuda, Adalet Bakanlığınca çıkarılan ve her yıl güncellenen tarifenin asliye ticaret mahkemelerinde görülecek işler için uygulanacak kısmı esas alınır. Komisyon Müdürü, Müsteşarlığın belirleyeceği esaslar çerçevesinde söz konusu tarifenin uygulanmasına ilişkin işlemleri yürütür." şeklinde iken, "Hakem, çözümü hukuk dışında özel veya teknik bilgiyi gerektiren hallerde, taraflardan birinin talebi üzerine yahut kendiliğinden, bilirkişinin oy ve görüşünün alınmasına karar verir. Hakemler hakkındaki yasaklılık ve ret sebepleriyle ilgili kurallar, bilirkişiler bakımından da uygulanır. Bu kapsamda, hakem ve bilirkişi ile taraf ve bilirkişi arasındaki ilişki bakımından 17 nci ve 18 inci maddeler kıyasen uygulanır. Komisyon Başkanlığı Müsteşarlığın belirleyeceği esaslar çerçevesinde her yıl hakemlerin başvuracakları bilirkişi listesini düzenler. Müsteşarlığın belirleyeceği esaslar doğrultusunda bilirkişiler bu listelerden seçilir. Bilirkişi ücret tarifesi Komisyon Başkanlığının görüşü alınarak Müsteşarlıkça belirlenir. Fiilen sigorta hakemliği ya da itiraz hakemliği yapan kişi, Komisyon tarafından oluşturulan bilirkişi listesinde

yer alamaz." şeklinde değiştirilmiştir.

Değişiklikten önce düzenlemede yer alan "*Komisyon Müdürü Müsteşarlığın belirleyeceği esaslar çerçevesinde her yıl hakemlerin başvuracakları bilirkişi listesini düzenler. Bilirkişiler bu listelerden seçilir.*" hükmünün iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle Dairemizde E: 2017/1527, E:2016/735, E:2016/456 sayılı dosyalarla görülmekte olan davalarda bu ibare yönünden yürütmenin durdurulması istemlerinin reddine karar verilmiş, yapılan itirazlar ise Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından YD İtiraz No:2017/1232, YD İtiraz No:2016/555 ve YD İtiraz No:2016/764 nolu kararlarla reddedilmiştir. Söz konusu düzenleme ile ilgili olarak; Dairemizin yürütmenin durdurulması istemlerinin reddi, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun da yapılan itirazların reddi yönünde verdiği kararlar dikkate alındığında; sigorta tahkim komisyonunda görev yapan hakemlerin çözümü hukuk dışında özel veya teknik bilgiyi gerektiren hallerde, taraflardan birinin talebi üzerine yahut kendiliğinden, oy ve görüşünün alınması için başvuracakları bilirkişi listesinin Müsteşarlığın belirleyeceği esaslar çerçevesinde her yıl düzenleneceği ve bilirkişilerin bu listelerden seçileceği yolundaki düzenlemede Dairemiz ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından açıkça hukuka aykırılık ve telafisi güç ve imkansız zararlar görülmediği hususunda duraksama bulunmamakta olup, bu kez yapılan değişiklik ile yine Müsteşarlığın belirleyeceği esaslar çerçevesinde bilirkişi listesi düzenleme yetki ve görevi komisyon müdürü yerine Sigortacılık Kanunu kapsamında yetki ve görev alanı daha geniş olan ve komisyon müdürünü atama görevi de bulunan Komisyon Başkanlığına verilmiştir. Ayrıca Sigortacılık Kanunu'nun 30. maddesinin 18. fıkrasında yer alan hakemlik ücreti, komisyona başvuru ücreti ve üyeliğe katılma payının Komisyonun görüşü alınarak Müsteşarlıkça belirleneceği hükmü doğrultusunda, hakemlerin başvuracakları bilirkişilerin ücret tarifesinin Komisyon Başkanlığının görüşü alınarak Müsteşarlıkça belirlenmesinde ve fiilen sigorta hakemliği ya da itiraz hakemliği yapan kişinin, Komisyon tarafından oluşturulan bilirkişi listesinde yer alamayacağı yönündeki değişiklikte de hukuka aykırılık görülmemiştir.

Dava Konusu Yönetmeliğin 3. Maddesi Yönünden İnceleme:

Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 19. maddesinin başlığı "bilgilendirme" şeklinde iken yapılan değişiklik ile "bilgilendirme ve eğitim" olarak değiştirilerek maddeye 4, 5, 6 ve 7. fıkralar eklenmiştir.

Yapılan değişiklik ile Yönetmeliğin 19. maddesine eklenen 4. fıkra ile, "sigorta ve itiraz hakemlerinin ilk defa görevlendirilmeye başlamadan önce düzenlenen eğitime katılmak zorunda olduğu"; 5. fıkra ile, "sigorta ve itiraz hakemlerinin tarihi ve programı önceden duyurulacak yenileme eğitimine beş yılda bir katılacağı, beş yıllık sürenin hesabında ilk görevlendirilme veya yenileme tarihinin esas alınacağı"; 6. fıkra ile, "beşinci fıkrada belirtilen eğitimi süresi içinde almamış olan hakemlere eğitim tamamlanıncaya kadar yeni görevlendirme yapılmayacağı" ve 7. fıkra ile, "sigorta ve itiraz hakemlerine verilecek eğitimin kapsamı ve süresinin komisyon başkanlığının önerisi üzerine müsteşarlıkça belirleneceği" düzenlemeleri getirilmiştir.

Davacı tarafından; Sigortacılık Kanunu'nda hakemlere eğitim şartı öngörülmemesine rağmen Yönetmelikle eğitim şartı getirilmesinin hukuka aykırı olduğu, bu yönde yasakoyucu tarafından idareye kanunla yetki verilmesi gerektiği, hakemliğe ilk başlamada genel usul ve

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2018/3190

esasları belirlemek üzere bilgilendirme yapılmasının makul görülebileceği ancak kanun gereği beş yıl hukuk deneyimi ve on yıl sigortacılık deneyimi gerektiğinden sigortacılık konusunda uzman olanlar arasından seçilen hakemlerin beş yılda bir eğitime tabi tutulmasının eğitim almayanlara görev verilmemesi yönündeki düzenlemelerin hukuka aykırı olduğu, ayrıca eğitimin süresi, niteliği ve kimler tarafından verileceğine ilişkin hüküm bulunmadığından idareye sınırsız taktir yetkisi verildiği iddialarıyla düzenlemenin yürütmesinin durdurulması ve iptali istenilmektedir.

Davalı idare tarafından; Sigortacılık Kanunu'nun 30. maddesinin 21. fıkrasında yer alan "komisyonun yapısı ve görevleri ile komisyon müdürü ve komisyon müdür yardımcılarının nitelikleri, çalışma usul ve esasları, raportörlerin, sigorta hakemlerinin çalışma usul ve esasları, kararların ne şekilde düzenleneceği, komisyona başvuru esasları, liste tutulmasına ve bütçeye ilişkin esaslar ile katılım ücreti gibi hususlar yönetmelikle belirlenir." hükmüne istinaden sigorta ve itiraz hakemlerinin mevzuattaki ve yargı uygulamalarındaki güncel gelişmeleri takip edebilmesi amacıyla anılan hükmün getirildiği, kanun hükmü çerçevesinde düzenleme yapıldığı, yapılan düzenlemenin normlar hiyerarşisine aykırı olmayıp, sigortacılık sektörünün genişliği düşünüldüğünde bütün ayrıntıların kanunla düzenlenemeyeceği belirtilerek yürütmenin durdurulması isteminin ve davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

Sigorta Tahkim Komisyonu'nun sigorta ettiren veya sigorta sözleşmesinden menfaat sağlayan kişiler ile riski üstlenen taraf arasında sigorta sözleşmesinden veya hesaptan faydalanacak kişiler ile hesap arasında doğan uyuşmazlıkların çözümü amacıyla kurulduğu, söz konusu uyuşmazlıkların da hakemler tarafından çözümlendiği, hakem kararlarının ilam niteliğinde ve Sigortacılık Kanunu'nun 30. maddesinin 12. fıkrasına göre beş bin Türk Lirası altındaki uyuşmazlıklar hakkında verilen hakem kararlarının kesin olduğu dikkate alındığında hakemler tarafından verilen kararların mevzuat ve yargısal içtihatlar doğrultusunda usul ve hukuka uygun olarak verilmesi gerektiği açıktır. Bu bağlamda sigortacılık faaliyetinin teknik bir konu olması nedeniyle bu konudaki mevzuat ve içtihat değişikliklerinden zamanında haberdar olunması, mevzuat ve içtihatların uyuşmazlıkların çözümünde görev yapan bütün hakemler tarafından yeknesak bir şekilde uygulanması gerekmekte olup, sigorta hakemliği görevine devam edilecek süreçte, hakemler tarafından sahip olunması gereken bilgi ve tecrübenin verilecek eğitimler yoluyla güncel mevzuat ve gelişmelere uygunluğunun sağlanabileceği tartışmasızdır. Bu nedenle Yönetmeliğin 13. maddesinin 6. fıkrasında yapılan değişiklik ile aynı amaç ve doğrultuda olan, hakemlere ilk defa görevlendirilmeye başlamadan önce ve göreve devam ettikleri sürede her beş yılda bir eğitim verilmesi ve bu eğitim ile ilgili olarak getirilmiş bulunan yeni düzenlemelerde hukuka aykırılık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle,

1- Davanın durumu ve uyuşmazlığın hukuki niteliğine göre, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların bu aşamada kısmen gerçekleştiği anlaşıldığından; dava konusu Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 2. maddesinin, Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmeliğin 16. maddesinin 5. fıkrasını değiştiren kısmı yönünden yürütmenin durdurulması isteminin kabulüyle "Değer kaybı talepleri ilgili mevzuatında önceden belirlenen formül, yöntem veya ölçütlere göre

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2018/3190

başvuru sahibinin isteğine bağlı olarak, Komisyonun danışmanlık hizmetleri çerçevesinde raporörlertarafından sonuçlandırılır. Bu kapsamda yer alan dosyalar için raporörler tarafından komisyon listesine kayıtlı sigorta eksperlerinden sıra usulüne göre danışmanlık hizmeti alınır. Bu çerçevede hazırlanacak raporlar, ilgili mevzuatına uygun hesaplama yapıldığı belirtilmek suretiyle raporörler tarafından onaylanarak sonuçlandırılır. Buna rağmen, başvuru sahibi tarafından hakeme gidilmesinin talep edilmesi halinde hakemler tarafından yeniden bilirkişi tayin edilemez. Bu fıkra çerçevesinde verilecek danışmanlık hizmeti için, sigorta eksperlerine ödenecek ücret ile Komisyonun belirleyeceği başvuru ücreti başvuru yapanlardan alınır. Ücret ve masraf payı maktu olarak Komisyon tarafından önerilir ve Müsteşarlıkça onaylanır." **düzenlemesinin yürütmesinin durdurulmasına,**

2- Dava Konusu Yönetmeliğin iptali istenen diğer maddeleri yönünden 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların bu aşamada gerçekleşmediği anlaşıldığından bu maddeler yönünden yürütmenin durdurulması isteminin reddine,

3- Bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi (7) gün içinde İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz edilebileceğinin taraflara duyurulmasına, 18/10/2018 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan Vekili

Üye

Üye

Üye

Üye