

" ...

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ

25.7.1995 günlü dava dilekçesinin 558 sayılı KHK'nin iptaline ilişkin gerekçe bölümünde şöyle denilmektedir :

"27 Haziran 1995 tarihli ve 22326 sayılı Resmi Gazete ile yayımlanan 24.6.1995 gün ve 558 sayılı "Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin taşıdığı hükümler ve yaptığı düzenlemeler bakımından;

I- Tümü itibariyle;

Dava konusu edilen 24.6.1995 gün ve 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin istihsalinde Anayasanın 87. ve 91. maddelerinde ve bu maddeler muvacehesinde bir çok yetki kanunu yada Kanun Hükmünde Kararnamenin iptalini öngören Anayasa Mahkemesinin kararlarında belirtilen kriterlerin olmadığı görülecektir. Zira söz konusu Kanun Hükmünde Kararname ile 28.7.1981 tarihli ve 2499 sayılı kanunda yapılan değişiklikler ve getirilen yeni hükümler, Kanun Hükmünde Kararnamelerle düzenleme yapmayı gerektirecek kadar acil, zaruri ve beklemeye tahammülü olmayan konular değildir.

Hukuk Devleti anlayışı içerisinde aslolan, Anayasanın 2., 6., 7. ve 8. maddelerinde yer alan ilkeler doğrultusunda kanun kurallarının yasama organı marifetiyle düzenlenilmesidir. Anayasanın bu kuralları gereğince de Sermaye Piyasaları konusunda 2499 sayılı kanunla da gerekli düzenlemeler yapılarak uygulamaya konulmuştur. 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye konu edilen hususların gerçekten, Yüksek Mahkemenizin bir çok kararlarında da önemli bir prensip ve ölçüt olarak ortaya konduğu gibi aciliyet ve zarurilik yoktur. Yüksek Mahkemenizin müesses bir çok iptal kararlarında olduğu üzere 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye konu edilen hususların hiç birisinde, ne uluslararası ilişkilerimiz ve ne de ülke şartlarımız açısından bir ivedilik ve zaruret halinin bulunduğunu söylemek mümkün görülmemektedir. Yüksek Mahkemenizden sadır olan bir çok iptal kararlarında da ifade edildiği üzere Kanun Hükmünde Kararname ile yapılacak düzenlemelerin ivedi ve zorunlu hallere inhisar etmesi ve kişi haklarına kısıtlamalar getirmemesi şarttır. Kişi haklarına muhtelif şekillerde sınırlamamalar ve dolaylı olarak çeşitli cezai ve mali mükellefiyetlerin getirilmesi yanında ivedilik ve zorunluluk halleri bulunmaksızın bir konunun kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi düşünülemez.

Diğer taraftan 24.6.1995 tarihli ve 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasal ve hukuki dayanağı yoktur. Zira bu Kanun Hükmünde Kararnamenin istihsaline dayanak teşkil eden 8.6.1995 tarih ve 4113 sayılı Yetki Kanununun hükümet tasarısında, vadeli işlem borsaları, halka açık ortaklıklar ve sermaye piyasası konularıyla ilgili olarak bir yetki talebi bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulunun arzulamadığı bir konuda Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin verilmesi tam anlamıyla bir yetki devridir.

Dava konusu, Sermaye Piyasaları ile ilgili düzenleme Yetki Kanununa ait Hükümet Tasarısında bulunmamaktadır. Hükümet tasarısında bulunmayan halka açık ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumları gibi çok geniş alanlara yayılan mevzuat Yetki Kanununa ilave edilmiştir. Anayasanın gerek 7. maddesi ve gerekse 87. ve 91. maddelerinde yer alan kurallar doğrultusunda yasama organınca, Hükümetin talep etmediği bir veya birden ziyade konularda Hükümete Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilemez.

Anayasa Mahkemesince ittihaz olunan muhtelif iptal kararlarında; Hükümetlere çok ivedi ve zaruret hallerinde belirli bir maksat ve konuda Kanun Hükmünde Kararname çıkartma yetkisi verilebileceği, Anayasayla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiş bulunan kanun yapma ve kural koyma yetkisinin acil ve zorunlu olmayan konularda Kanun Hükmünde Kararname düzenleme yoluna gidilemeyeceği ifade edilerek bu tür kanun hükmünde kararnamelerin Anayasaya aykırı olacağı vurgulanmıştır.

Belirli bir yetki kanununa dayanılarak Kanun Hükmünde Kararnamelerle yapılacak düzenleme konusunun ivedi ve zorunlu hallere inhisar etmesi öngörülmüştür. Hükümet tasarısında yer almayan ve fakat Meclis müzakereleri esnasında kanunu kapsamına dahil edilen konuların ivedi ve zaruriliğinden bahsedilemez. Zira Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin herhangi bir konunun ivedi ve zaruri olduğu hususunda beyanı mümkün değildir. Yasama organı zaruri ve ivedi gördüğü bir konuyu kanun olarak düzenleme yetki ve görevi ile mücehhezdir. Hükümetin takdirinde olan veya Hükümetin takdirine bırakılan bir konunun ivedi ve zorunlu hallerden olduğu söylemek mümkün olmadığı gibi, böyle bir düzenleme Bakanlar Kurulunun görevlerine müdahale anlamını da taşır ki, bu durumda Anayasanın kuvvetler ayrılığı ilkesine ve dolayısıyla 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılık teşkil eder.

24.6.1995 tarih ve 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 28.7.1981 tarih ve 2499 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler göstermektedir ki, konunun ivediliği ve zarureti yoktur. Bu nitelikte olan bir konunun da Kanun Hükmünde Kararname konusu yapılmasının Anayasanın 2., 6., 7., 8. ve 11. maddeleriyle 87., 91., 138. ve 153. maddelerine de aykırı olduğu düşünülmektedir.

Bu sebeplerle 24.6.1995 gün ve 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin tümü itibarıyla Anayasal ve hukuki dayanaktan yoksun olup, Anayasanın yukarıda arzedilen hükümlerine aykırı bulunduğu ve iptali gerektiği düşünülmektedir.

II- 24.6.1995 gün ve 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin tümü üzerindeki, Anayasanın muhtelif kurallarına aykırı olduğu hususundaki ve dava dilekçemizin iptal gerekçelerimizin (B/I) bölümünde yer alan açıklamalar dışında;

a) 24.6.1995 tarih ve 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin birinci maddesiyle 28.7.1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 11. maddesinin ikinci fıkrasında yapılan yeni düzenleme ile getirilen düzenleme özünde kanunun kapsamını genişlettiği gibi kişi haklarını ihlal edici nitelikte hükümler taşımaktadır.

558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesi ile 2499 sayılı Kanunun 11. maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Pay sahibi sayısının 250 den fazla olduğu; yatırım ortaklıkları, yatırım fonları, halka açık anonim ortaklıklar ve özel emeklilik ve tasarruf kuruluşları ile fonlarının sermayesine doğrudan veya dolaylı olarak Kurulca belirlenen oranda ortak olduğu, herhangi bir şekilde tespit olunan anonim ortaklıkların hisse senetleri halka arz olunmuş sayılır ve bu ortaklıklar halka açık anonim ortaklık hükümlerine tabi olurlar."

Bu madde, halka açık olmayan ve Sermaye Piyasası Kurumu niteliğinde de bulunmayan 5 kişilik bir aile şirketinin dahi Borsadan bir miktar hisse senedi alması takdirinde hiç ilgisi olmadığı halde halka açık anonim şirket sayılmasını sağlamaktadır. Bu hüküm yukarıda arzettiğimiz Anayasa Hükümlerine aykırıdır.

Burada özellikle önemli olan husus, Halka açık Şirketin hisse senetlerinin hangi oranda alındığı takdirde bir aile Şirketinin Halka açık sayılacağına Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilmeyip Sermaye Piyasası Kurulunun takdirine bırakılmasıdır. Bu 5 kişilik şirketin sadece hisse senedi satın alması dolayısıyla birdenbire Halka Açık Şirket sayılması çok önemli bir olaydır. Vergiler ve diğer mali yükümlere ait konularda dahi hiç olmazsa Kanunla vergi nisbet ve miktarının alt ve üst sınırları açıklanmakta ve bu taban ve tavan arasında takdir hakkı Bakanlar Kuruluna verilmektedir.

Burada ise kişilik haklarına dokunan böyle bir olayda Kanun Hükmünde Kararnamede çıkarılması Anayasaya aykırı iken buna ilaveten, hisse almak suretiyle kurulacak ortaklık oranının alt ve üst sınırları bile belirlenmeden oran tesbitinin doğrudan doğruya Sermaye Piyasası Kuruluna bırakılması Anayasaya aykırıdır.

Bu nedenle 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesi ile 2499 sayılı Kanunun 11. maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişiklik özellikle Anayasanın aşağıda arz edilen maddeleri hükümlerine de aykırıdır.

- Anayasanın, temel haklar, kişi hakları ve ödevlerinin Kanun Hükmünde Kararnamelerle düzenlenemeyeceğine dair 91. maddesi hükmüne,

- 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesinde ortaklık hisse oranının kanunla tayin edilmeyip bu yetkinin Sermaye Piyasası Kuruluna devredilmesi karşısında;

"Yasama Yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez." diyen Anayasanın 7. maddesi hükmüne,

b) 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin çerçeve ikinci maddesi ile 2499 sayılı Kanunun 12. maddesinin altıncı fıkrasında yapılan düzenleme ile mevcut hükümdeki "... 4 üncü maddede belirtilen hususlara aykırı kararlar..." ibaresi kaldırılarak yerine "... bu maddedeki esaslar çerçevesinde aldığı kararlar..." gibi çok genel bir anlamda düzenleme yapılmak suretiyle mala dayalı olanlar dahil her türlü vadeli işlem borsalarının, halka açık anonim ortaklıkların, sermaye piyasası kuruluşlarının yönetim ve denetim kurulları baskı altına alınmaktadır. Gayet tabiidir ki bu kurulların kanunlara aykırı işlem ve eylemleriyle yine kanunlara aykırı olarak aldığı kararların aleyhine dava açılması gerekli ve şarttır. Ancak düzenleme bunu içermek yerine tamamıyla bir keyfilik ve antidemokratik uygulamaya dönük bir düzenleme getirmektedir. Bu düzenlemeyi Anayasanın kişi haklarını, çalışma hürriyetini düzenleyen hükümleriyle bağdaştırmak mümkün görülmemekle bu hükmün iptali gerektiği düşünülmektedir.

c) 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4. maddesi ile 2499 sayılı Kanunun 15. maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 15/A maddesi Anayasaya aykırıdır. Bu madde aynen şöyledir :

"Esas sözleşme değişikliği

Madde 15/A- Halka açık anonim ortaklıkların esas sözleşmelerinin değiştirilmesi, Kurulun uygun görüşünün alınmasına bağlıdır. Kurulun uygun görüşü alınmadan yapılan esas sözleşme değişikliklerine ilişkin tescil ve ilanlar hükümsüzdür."

Halbuki bu konuda Ana Sözleşme değişikliğinin yapılacağı Genel Kuruldan evvel Sanayi ve Ticaret Bakanlığında Türk Ticaret Kanunu Hükümlerine göre ön izin alınmaktadır. Sermaye Piyasası Kurulunu hiç ilgilendirmeyen ve Genel Kurul takdiri ile yapılan değişikliklerin Devlet organlarınca yapılan tescil ve ilanlarının dahi hükümsüz sayılması;

- Anayasanın, "Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti" başlığını taşıyan 48. maddesi hükmüne aykırıdır.

d) 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 12. maddesi ile 2499 sayılı Kanunun 46. maddesinin (g) bendinde yapılan değişiklik açıkça Anayasanın başlangıç kısmının altıncı fıkrası hükmü ile 2., 5., 6., 9., 11., 19., 35., 48., 138. maddeleri hükümlerine aykırıdır.

Şöyle ki;

Söz konusu Kanun Hükmünde Kararnamenin 12. maddesi ile 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 46. maddesinin (g) bendinde yapılan değişikliğe göre Sermaye Piyasası Kurulu;

"g) Halka açık anonim ortaklık ve sermaye piyasası kurumlarının mevzuat, esas sözleşme ve içtüzük hükümlerine aykırı faaliyetlerinin veya mali durumlarının ciddi surette zayıflamakta olduğunun tesbit edilmesi halinde, ilgililerden aykırılıkların giderilmesi ve kanuna, işletme amaç ve ilkelerine uygunluğun sağlanmasını istemeye; aykırılıkta sorumluluğu tesbit edilen ortaklık ve kurum görevlilerinin, haklarında kovuşturmaya geçildikten sonra yargılama sonuçlanıncaya kadar imza yetkilerini kaldırmaya; yönetim ve denetim organlarına, değiştirme, azil ve görev süresini belirleme hakkı sadece Kurula ait olmak üzere, Genel Kurulca seçilen Üyelerin görev ve yetkilerini taşıyan üye atamaya; aykırılıkların giderilmemesi veya giderilemeyecek aykırılıkların tesbit edilmesi durumunda, gerekli her türlü tedbiri almaya ve sermaye piyasası kurumlarının yetkilerini kaldırmaya," yetkili kılınmıştır.

Bu maddenin Anayasa'ya aykırılığı derecesini ve kişi hakları ile memleket ekonomisi bakımından vahametini ve Sermaye Piyasası Kuruluna, verilen yetkilerin keyfilğini belirtmek için aşağıdaki hususları izah etmekte yarar görmekteyiz.

Yapılan değişiklikle Sermaye Piyasası Kurumlarının yanı sıra Halka Açık Anonim Şirketler de bu bent hükmüne dahil edilmiş, bu şirketlerin malî durumlarının ciddi surette zayıflamakta olması halinden müstakil olarak genel ve belirsiz bir ifade ile her türlü mevzuat, Ana Sözleşme hükümlerine aykırılık halinde bu şirketlerin yönetim kurulu üyelerinin ve genel kurullarınca seçilmiş organlarının imza yetkilerini kaldırmak ve yerlerine süresini tayin, değiştirme, azletme hakları sadece kurula ait olmak üzere mahkemedeki duruşma sonuna kadar Genel Kurulca seçilmiş kişilerin yetkisini haiz üyeler tayin etmek suretiyle, şirketleri sahiplerinin elinden alarak elde etmek imkânına Sermaye Piyasası Kurulu sahip olacaktır.

Bir misal olmak üzere arzedelim: 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun "Cezai Sorumluluk" başlığını taşıyan 47. maddesinin 5. bendine göre kurulca çıkarılacak tebliğlere ve kararlara aykırı hareket edenler, 100 milyon liradan 500 milyon liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılırlar. SPK tebliğlerinde şirketler ile ilgili bir değişikliği aynı gün bildirmeyip ertesi gün bildirmek bir suçtur. Cezanın asgari haddi de 100 milyon Türk lirasıdır.

Şimdi bir Halka Açık Anonim Şirkette böyle bir gecikme yapıldığını farz edersek, SPK hemen savcılığa suç duyurusunda bulunacak, kovuşturma başlatıldıktan sonra yargılamanın

neticelenmesine değin Sermaye Piyasası Kurulu derhal şirketin bütün yasal organlarını Yönetim Kurulu üyelerini azledecek, yerlerine kendi adamlarını tayin ederek mülkiyet hakkını ihlal edecektir.

Duruşma sonunda şirketin sahipleri olan Yönetim Kurulu yeleri ya beraat edecek ya da 100 milyon lira ağır para cezasına mahkm olacaklar, fakat ne yazık ki şirket elden gidecektir. Sonuçta Sermaye Piyasası Kurulu, bütün yurt ekonomisine hakim, bugün hiç bir devlet organında mevcut olmayan yetkilerle mücehhez bir diktatörlük olacaktır. Sermaye Piyasası Kurulu Kanununun bazı maddelerini değiştiren 558 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname Anayasa'nın aşağıdaki maddeleri hükümlerine aykırıdır;

- Anayasanın, başlangıç kısmının her Türk Vatandaşının Medeniyet ve Hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine sahip olduğu; yolundaki altıncı fıkrası hükmüne,

- Anayasanın, Türkiye Cumhuriyetinin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğuna dair 2. maddesi hükmüne,

- Anayasanın, Devletin; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri ile bağdaşmayacak surette sınırlayan engelleri kaldırmaya görevli olduğuna dair 5. maddesi hükmüne,

- Anayasanın, "Hiç bir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" diyen 6. maddesi hükmüne,

- 2499 sayılı kanunun, KHK'nin 12. maddesi ile değiştirilen hükmüne göre ceza davalarında suçluyu tesbit ve tedbir kararını almak görevinin davanın suç duyurucu ve mdahili, Hukuk davalarında davacısı, yani taraflardan biri, olan SPK'ya verilmesi karşısında Anayasanın "Yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız Mahkemelerce kullanılır." diyen 9. maddesi hükmüne,

- Anayasanın, "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" hükmünü taşıyan 11. maddesi hükmüne,

- Anayasanın, herkes kişi hürriyeti ve güvenliğine sahiptir." hükmünü taşıyan 19. maddesine,

- Anayasanın, mülkiyet hakkından bahseden 35. maddesi hükmüne,

- Anayasanın, "alışma ve Sözleşme Hürriyeti" başlığını taşıyan ve "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir." diyen 48. maddesi hükmüne,

- Mahkemelerin bağımsızlığına tecavüz teşkil eden 558 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin 12. maddesi hükümleri dolayısıyla Anayasanın "Mahkemelerin Bağımsızlığı" başlığını taşıyan 138. maddesi hükmüne.

e) 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ereve 13. maddesi ile 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 46. maddesinden sonra gelmek üzere ve tedrici tasfiyeyi düzenleyen yeni bir madde olarak 46/A maddesi dzenlenilmektedir. Bu düzenlemede yukarıda

Esas Sayısı : 1995/45
Karar Sayısı : 1995/58

(a), (b), (c) ve (d) bölümlerinde arz ve izaha çalıştığımız sebeplere binaen Anayasanın muhtelif hükümlerine aykırı olmakla, iptali gerektiği düşünülmektedir.

f) 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14. maddesi ile 2499 sayılı Kanunun 49. maddesine eklenen fıkra da Anayasaya aykırıdır. Bu fıkra aynen şöyledir:

"Cumhuriyet savcıları ve mahkemeler, yapılacak kovuşturma ve duruşmalarda bilirkişi teşkiline gerek gördükleri takdirde, münhasıran resmî bilirkişi listesinde kayıtlı kişilerden seçecekleri bilirkişilerin görüşlerini alırlar. Resmî bilirkişi listeleri, Kurulun teklifi üzerine ilgili Bakanlık tarafından tesbit olunur."

Anlaşıldığına göre Sermaye Piyasası Kurulu, 558 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin 12. maddesi hükmü hakkındaki izahatımızda da arzettiğimiz üzere Türkiye'deki bütün halka açık şirketlere hakim olmak ve onları ele geçirmek amacı ile Türk vatandaşının yegane güvencesi olan bağımsız mahkemeleri de bertaraf etmek istemektedir.

Bu amaçla tanzim edilen 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre Sermaye Piyasası Kurulunun Halka Açık Şirketler aleyhine açacağı Hukuk Davalarında 12. madde ile getirilen korkunç yetkilerine ilaveten mahkemelere de bağımsız yargıya da müdahale etmekte ve mahkemelerin başvuracağı bilirkişileri kendileri seçmek istemektedir.

Böylece davanın bir tarafı olan Sermaye Piyasası Kurulu, hem davacı, hem kusurluyu tesbit eden, hem tedbir kararları alan, hem şirketlerin yasal organlarını kovup şirketi ele geçiren, hem de dava halinde bilirkişiyi tek taraflı seçen organ olacaktır.

558 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin 14. maddesi Anayasanın;

"Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız Mahkemelerce kullanılır." hükmünü taşıyan 9. maddesi, hem de "Mahkemelerin Bağımsızlığı" başlığını taşıyan ve Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar. Anayasa, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerince hüküm verirler." hükmünü taşıyan Anayasanın 138. maddesi hükümlerine aykırıdır.

Bu genel açıklamalar muvacehesinde 24.6.1995 tarihli ve 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin;

a) Tümü Anayasanın başlangıç bölümünün 6. bendi ile 2., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 19., 33., 35., 38., 48., 87., 91., 138., 153. maddelerine;

b) Çerçeve 1., 2., 4., 12., 13. ve 14. maddeleri Anayasanın başlangıç bölümünün 6. bendi ile 2., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 19., 33., 35., 38., 48., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine;

aykırı bulunduğu ve iptalleri gerektiği düşünülmektedir.

C) Dava dilekçemizin "iptali istenilen kanun hükümleri" ve "Davanın konusu" bölümlerinde zikrettiğimiz 8.6.1995 gün ve 4113 sayılı Yetki Kanununun mezkûr hükümlerinin Anayasanın 2., 5., 6., 7., 11., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine aykırılıkları;

1- Anayasanın 2., 5., 6. ve 7. maddelerine aykırılık;

a) Anayasanın 2. maddesinde "Türkiye Cumhuriyeti...., bir hukuk Devletidir." denilmektedir. Hukuk Devleti olmanın da kendine özgü kuralları vardır. Bu kuralların başında icra organlarının, yargı organlarının ve yasamanın Anayasa'da ifadesini bulan ilke ve kurallara uygun olarak faaliyette bulunmaları gelir. Anayasaya uygun olarak yürürlüğe konulmuş bulunan kanunları, tarafsız ve adil bir anlayış içinde uygulamak, gücünü Anayasadan alan yargı organlarının kararlarını tam ve eksiksiz yerine getirmek yanında, hem Anayasa kurallarını ve hem de yargı kararlarında yer alan ilke ve esasları gözönünde bulundurmak suretiyle hükümet etmek ve yasama faaliyetini yürütmek, icra organlarıyla yasamanın görev ve sorumluluğundadır. Konuları farklı da olsa, kapsamı ve sınırları belli olmaksızın çıkarılmış olmaları sonucu Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olan bir çok yetki kanunu olmasına rağmen, aynı kapsam ve sınırsızlık içinde soyut ifadelerle şeklen Anayasaya uygun ve fakat içerik ve düzenleme itibarıyla hem Anayasa kurallarına ve hem de önceki iptal kararlarında yer alan yol gösterici nitelikteki prensipleri yok saymak suretiyle yapılan düzenlemeleri hukuk devleti anlayışıyla bağdaştırmak mümkün görülmemekte ve dolayısıyla hukuk devleti anlayışının zedelendiği düşünülmektedir.

b) Anayasanın 5. maddesi Devletin temel amaç ve görevleri belirlenirken "Devletin Temel Amaç ve Görevleri... kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya... çalışmaktır." hükmünü getirmiştir. Anayasanın bu hükmü muvacehesinde Bakanlar Kurulunun, ekonomik ve sosyal alanda kişilerin çalışma ve teşebbüs hürriyetlerini bağlayıcı nitelikte bulunan engelleri ortadan kaldırmak gibi bir görevle yükümlü iken, dava konusu bölümünde zikredilen düzenlemelerle belirsiz bir şekilde kanun gücünde kararname çıkarma yetkisiyle donatılmasının Anayasaya uygun olmadığı düşünülmektedir.

c) Anayasanın 6. maddesinde egemenlik hakkının Millete ait bulunduğu ve bu hakkın Anayasanın koyduğu kurallar dahilinde yetkili kılınan organlarca kullanılacağı ve sonuç olarak egemenliğin kullanılmasının hiç bir surette ve hiç bir kişiye ya da zümreye bırakılamayacağı, hiç bir kimse veya organında kaynağını Anayasadan almayan Devlet yetkisini kullanamayacağı öngörülmüştür. Anayasamıza göre kanun koyma gücü Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Anayasa kurallarına aykırı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisince 4113 sayılı yetki kanununa dercedilen bir hükme dayanılarak çıkarılacak kanun gücünde kararnameler ve yapılacak düzenlemeler kaynağını Anayasadan almış sayılamaz. Böyle bir düzenleme egemenlik hakkının Bakanlar Kuruluna devri anlamındadır.

d) Anayasanın 7. maddesi yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait bulunduğunu ve bu yetkinin, keza Anayasanın 6. maddesindeki ilkeler doğrultusunda devredilemeyeceğini düzenlemiştir. Gerek hukuk devleti anlayışı içerisinde ve gerekse Anayasanın bu ilkeleri doğrultusunda Bakanlar Kuruluna Kanun Gücünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi esasen bir yetki devridir. Hele 4113 sayılı Yetki Kanununda olduğu üzere Sermaye Piyasaları ile halka açık ortaklıklarda sınır, şumül ve düzenleme konuları belirsiz olan bir yetkinin Bakanlar Kuruluna verilmiş bulunmasının Anayasanın bu maddelerine aykırılık teşkil edeceği düşünülmektedir.

Açıklanan bu gerekçelerle 8.6.1995 tarih ve 4113 sayılı Yetki Kanununun; adı ile amaç, kapsam ve ilkelerine ilişkin maddelerinde yer alan ve Sermaye Piyasaları ve halka açık ortaklıklarla ilgili düzenlemeler yetki devri niteliğinde olmakla Anayasanın 2., 5., 6. ve 7. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşünülmektedir.

2- Anayasanın 11., 138. ve 153. maddesine aykırılık;

a) Anayasanın 11. maddesine göre, Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ... bağlayıcı temel hukuk kurallarıdır. Bu hüküm çerçevesinde yasama organı bütün faaliyet ve işlemlerinde Anayasada yer alan tüm kurallara uymakla yükümlüdür. Anayasanın 91. maddesinde hangi alanlarda kanun hükmünde kararname çıkarma konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceği ve kriterleri açıkca ifade edilmiş olmakla bu husus yüksek mahkemenizin çeşitli yetki kanunlarının ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin iptalini öngören bir çok kararlarında da yoruma ihtiyaç bırakmayacak şekilde vurgulanmıştır. Anayasanın 91. maddesine göre Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri konularında, 163. maddesine göre bütçe tahsisatlarını artırıcı nitelikte Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilemeyeceği öngörülmektedir. Oysa dava kosunu ettiğimiz konuya ilişkin mevcut mevzuat üzerinde ne gibi düzenlemelerin yer alacağı belirli değildir. Aksine Sermaye Piyasaları vadeli işlem borsaları ve halka açık ortaklıklar mahiyetleri itibarıyla kişi haklarını, temel hakları, mali mükellefiyetler gibi konuları kapsamaktadır. Kanunun amaç ve kapsamı bu alanlarda da düzenleme yapılacağı kanaatini açıkca ortaya koymaktadır. Nitekim 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararname cezai ve sair mali mükellefiyet getirmektedir. Böyle bir düzenlemede açık ve kesin olarak Anayasa kurallarına aykırılık oluşturacaktır.

b) Anayasanın 138. maddesi yasama ve yürütme organları ile idare makamlarının, mahkeme kararlarına uymakla yükümlü bulunduklarını, 153. maddesi de Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organlarıyla idare makamlarını bağlayıcı olduğunu açıkca ifade etmektedir. Geçmişte çıkarılan bir çok yetki kanunu ve bu yetki kanunlarına dayanılarak yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnameleri; Sermaye Piyasaları ile ilgili olup 4113 sayılı yetki kanununda olduğu üzere, amacının ve kapsamının belirsiz ve çok şumüllü olması sebebiyle iptal eden yüksek mahkemeniz kararlarına uymadığı izahtan varestes bulunmaktadır.

Bu sebeplerle 8.6.1995 gün ve 4113 sayılı yetki kanununa konu olup dava konusu ettiğimiz hükümlerin Anayasanın 11., 138. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşünülmektedir.

3- Anayasanın 87. ve 91. maddelerine aykırılık;

a) Dilekçemizin iptal gerekçelerimizin (I) inci bölümünde de kısaca değindiğimiz üzere Anayasanın 87. maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevleri meyanında "... Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarmak yetkisi vermek; ..." ibaresiyle Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilebileceği de öngörülmüş ise de bu her konuyu kapsayacak anlamını taşımaz. Bu maddedeki "belli konularda" deyiminden maksat somut olarak belli bir konuda yetkiden söz edilmektedir. Yoksa dava konusu düzenlemede olduğu üzere sınırları belirsiz akla gelen her konuda anlamını çıkarmak imkanı yoktur. Buradaki "belli konularda" deyimini bu düzeyde geniş anlamak ve Bakanlar Kuruluna bu düzeyde bir düzenleme yapma yetkisi vermek yetki devri anlamına gelir ki, böyle bir düzenleme de 87. maddeye olduğu kadar Anayasanın 6. ve 7. maddelerine de aykırılık teşkil eder. Bakanlar Kuruluna verilecek kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi konusunun somut olarak belirli olmasının yargı denetimi açısından önemi vardır. Bakanlar Kurulunun verilen yetki ile sınırlı kalıp kalmadığının tesbiti, ancak konunun ve sınırlarının belirli olmasıyla yakından alakalı bulunmaktadır. Dava hususu edilen ve 4113 sayılı yetki kanununda yer alan ve 28.7.1981 tarih ve 2499 sayılı kanunla ilgili bölümler konu ve sınırları itibarıyla somut olarak belirli değildir. Sermaye Piyasaları ile vadeli işlem Borsaları konularında en geniş şekliyle ve kişi hak ve hürriyetlerine kadar hemen her konuda Bakanlar

Kuruluna yetki verilmesi Anayasanın 87. maddesinde yer alan ilke ve prensiplerle bağdaştırılamamaktadır.

b) Gerek Anayasanın 91. maddesinde ve gerekse Yüksek Mahkemenizin bir çok iptal kararlarında belirtildiği gibi yetki kanunlarına konu edilen hususların amaç, kapsam ve ilke olarak müşahhas olarak tesbit edilmiş olması şarttır. Yukarı bölümlerde de ifade edildiği gibi bunun Bakanlar Kurulunun aldığı yetki ile sınırlı olarak düzenleme yapıp yapmadığının yargısal denetimi açısından büyük önemi olduğu kuşkusuzdur. Diğer taraftan yine bir çok Anayasa Mahkemesi kararlarında olduğu üzere kanun hükmünde kararname konusu edilecek mevzuların ivedilik ve zorunluluk arzemesi gerekmektedir. Sermaye Piyasaları ile vadeli işlem Borsaları konusunda yapılacak düzenlemelerin böyle bir ivediliği ve zorunluluğu bulunmadığı da ortadadır. 24.6.1995 gün ve 558 sayılı kanun hükmünde kararnamelerde incelendiğinde düzenlediği konular itibariyle ivedi ve zorunluluk arzeden bir düzenlemenin olmadığı görülecektir. Nitekim hükümetin bu konuda bir talebinin olmaması da bu tesbiti doğrulamaktadır. 4113 sayılı yetki kanununda T.B.M.M.nce ithal edilen düzenlemenin mahiyet itibariyle de ne Anayasanın 87. ve ne de 91. maddeleriyle uyum içinde olmadığı düşünülmektedir. Ayrıca bu konuya ilişkin düzenleme tamamiyle yetki devri niteliğini de taşımaktadır. Kaldı ki 558 sayılı kanun hükmünde kararname incelendiğinde yapılan düzenlemeler gözönüne alındığında 4113 sayılı yetki kanununda, Sermaye Piyasaları ile Vadeli İşlem Borsaları konusunda, yer alan hükümlerin Anayasaya aykırı olduğu da görülecektir.

Bu sebeplerle 8.6.1995 gün ve 4113 sayılı yetki kanununa, hükümet tasarısında olmayan ve T.B.M.M.nce ilave edilen Sermaye Piyasası Kanunu ile ilgili hükümlerin Anayasanın yukarıdaki bölümlerde beyan edilen madde ve kurallarıyla birlikte 87. ve 91. maddelerine de aykırı bulunduğu ve bu hükümlerin iptali gerektiği düşünülmektedir.

D- 24.6.1995 tarihli ve 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasanın başlangıç bölümünün 6. bendi ile 2., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 19., 33., 35., 38., 48., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine aykırılığı:

1- Anayasanın başlangıç bölümü 6. bendi ile 9. maddesine aykırılık :

Bilindiği üzere Anayasamız gerek başlangıç bölümünün 6. bendindeki düzenlemeleri ve gerekse 6., 7., 8. ve 9. maddeleriyle öngördüğü kurallar itibariyle kuvvetler ayrılığı prensibini benimsemiştir.

Yine Anayasanın "Başlangıç" kısmının altıncı fıkrasında, "kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve iş birliği olduğu, üstünlüğün ancak, Anayasa ve kanunlarda bulunduğu", belirtilmiştir.

Parlamente demokratik rejimin temeli olan parlamentolar, iktidarı ve muhalefetiyle milletin temsilcilerinden oluşan Anayasal bir organdır. Bu nedenle tüm toplumu ilgilendiren, fertleri bağlayan, uyulması zorunlu objektif kurallardan oluşan kalıcı yasaların yapılması, ancak Mecliste toplumsal uzlaşma zemini yaratılarak mümkün olabilmektedir.

558 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 14. maddesi ile getirilen hüküm adeta bağımsız yargı organlarına talimat verir niteliktedir. Bağımsız yargı organları, bakmakla yükümlü bulundukları davalarda dilerse bilirkişiye müracaat eder, müracaat edeceği bilirkişiler de hiç bir yerden talimat yada beyan olmadan tesbit ve tayin eder. İdarenin tayin edeceği

bilirkişi tarafsız olamaz. Bu düzenlemeyi hukuk devleti anlayışı ile de bağdaştıramayız. Bu sebeple 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14. maddesi Anayasanın başlangıç bölümü 6. bendi ile 2. ve 9. maddelerine de aykırıdır.

2- Anayasanın 2., 5., 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılık:

Genel olarak 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin istihsaline dayanak olan ve dava dilekçemizin (A) ve (C) bölümlerinde ileri sürdüğümüz görüş ve düşüncelerle Anayasaya aykırı olduğuna inandığımız ve Yüksek Mahkemenizden iptalini talep ettiğimiz 8.6.1995 gün ve 4113 sayılı yetki kanununun Sermaye Piyasası ve halka açık ortaklıklara ilişkin hükümleri dolayısıyla ortaya koyduğumuz Anayasa maddeleri bazında dilekçemizin (C) bölümünde yaptığımız açıklamalar ve gerekçeler 558 sayılı kanun hükmünde kararnamenin bizatihi kendisi içinde geçerli olmakla 558 sayılı kanun hükmünde kararnamede Anayasanın mezkûr hükümlerine aykırı bulunduğu ve iptali gerektiği düşünülmektedir.

3- Anayasanın 11., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine aykırılık :

558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin de, istihsaline dayanak olan 4113 sayılı yetki kanununun ilgili bölümü üzerinde dava dilekçemizin (C) bölümünde dermeyan ettiğimiz iptal gerekçelerimiz muvacehesinde, Anayasanın 11., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine aykırı olmakla iptali gerektiği düşünülmektedir.

4- Anayasanın 19., 33., 35. 38. ve 48. maddelerine aykırılık :

a) Anayasanın 19. maddesi herkesin kişi hürriyeti ve güvenliğine haiz bulunduğunu amirdir. Bu hüküm gerek Anayasanın 33. maddesinde ifadesini bulan dernek kurma ve gerekse 48. maddesindeki çalışma ve iş kurma hakkı çerçevesinde kullanılmaktadır. 558 sayılı kanun hükmünde kararname ile getirilen hükümlerde bu haklar sınırlandırılmakla, yapılan bu düzenleme 19. maddeye aykırılık oluşturmakta ve iptali gerekmektedir.

b) Anayasanın 33. maddesi herkesin önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahip bulunduğunu öngörmektedir ve bu hak konusunu teşkil eden hususlarda Anayasanın 91. maddesi çerçevesinde kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Hele bu hakların sınırlandırılması, kısıtlanması gibi hususlar hiç bir şekilde kanun hükmünde kararname konusu olamaz. Her ne kadar Sermaye Piyasası ile ilgili kuruluşlarla halka açık şirketler birer dernek niteliğinde değilse de bu kuruluşlar özünü Anayasanın 19., 33. ve 48. maddelerinden almaktadır. Sermaye Piyasaları da netice itibarıyla kişi haklarından olmakla kanun hükmünde kararname ile düzenlenilmemesi gerektiği ve hele 558 sayılı kanun hükmünde kararname yönetim kurullarına kısıtlamalar getirilmesi ve onların üzerinde manevi baskı yaratması dolayısıyla Anayasanın 33. maddesine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

c) Anayasanın 35. maddesi kişilerin mülkiyet hakkını ve bu hakları üzerinde de tasarruf hak ve yetkilerini düzenlemektedir. 558 sayılı kanun hükmünde kararnamede yer alan hükümler kişilerin Anayasadan doğan temel hak ve hürriyetlerinin kullanılması meyanında oluşturdukları ortaklıklar ve borsaların yönetim kurulları üzerinde baskı oluşturmak suretiyle kendi varlıklarını tasarruf etmelerini engelleyici hükümler ihtiva etmektedir. Söz konusu birliklerin yönetim kurullarının basiretli bir iş adamı mesabesinde çalışması olumsuz yönde etkilendirilmekte ve adeta mülkiyet haklarına konu varlıkların üzerine el koymaya yönelik düzenlemeler içermekle 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasanın 35. maddesine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşünülmektedir.

d) Anayasanın 38. maddesi cezaların kanunla düzenleneceğini öngörmüştür. Bu çerçevede de 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda o günkü kapsamda bulunan kuruluşlar itibarıyla bir seri cezalar yine aynı kanunun 47. maddesiyle düzenlenmiştir. Ancak 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2499 sayılı kanunun kapsamı genişletilerek yeni ceza ve mükellef oluşturulmuş ve adeta yeni cezai müeyyideler ihdas edilmiştir. Bu sebeple de 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Anayasanın 38. maddesinde yer alan kurala aykırı olmakla iptali gerektiği düşünülmektedir.

e) Anayasanın 48. maddesi herkesin dilediği alanda çalışma ve özel teşebbüsler kurma hakkına sahip bulunduğunu öngörmektedir. 558 sayılı kanun hükmünde kararname ile kişilerin bu hakkı elinden alınmaktadır. Zira bir veya birden fazla kişilerin oluşturacakları Sermaye Piyasalarının, halka açık ortaklıkların veya vadeli işlem borsalarının yönetim kurullarının kararlarının kanunlara aykırı olup olmadığına bakılmaksızın dava edilmesi yönetim kurulu üyelerine hiç bir objektif nedeni bulunmadan el çektirme yerine tam yetkili atamalar yapılmasını öngören düzenlemeler kişilerin vaz geçilmez haklarından olan hak ve hürriyetlerinin ihlali niteliğinde olup Anayasanın 48. maddesi yanında 35. maddesine de aykırı bulunduğu ve dolayısıyla 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin iptali gerektiği düşünülmektedir.

Devletin temel yapısını bu esaslara dayandıran Anayasamız; rejime işlerlik kazandırmak açısından bu konuda bazı istisnai kurallara da cevaz vermiştir. Anayasanın 91. maddesi "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın 2. kısmının 1. ve 2. bölümlerinde yer alan temel haklar kişi hakları ve ödevleri ile 4. bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin Kanun Hükmünde Kararnamelerle düzenlenemeyeceği" esasını getirerek bu konuda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermeyeceği belirlenmiştir.

Belirtilen konular dışında, verilecek yetki yasasında Kanun Hükmünde Kararnamenin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içerisinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağının gösterilmesi kuralı öngörülmüştür.

Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin; acil hallerde beklenmeye tahammülü olmayan zorunlu durumlara münhasıran kullanılacağı, olağan bir yol olmadığı Anayasanın 91. maddesinin sekizinci fıkrasındaki "Yetki Kanunları ve bunlara dayanan Kanun Hükmünde Kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür." hükmünde ifadesini bulmaktadır.

Kanun yapma yetkisi yalnız Türkiye Büyük Millet Meclisinin olunca ve özellikle bu husus yasada belirtilmiş ise artık Kanun Hükmünde Kararname çok zorunlu haller dışında, 91. madde imkan vermiş olsa bile düşünülmemelidir. Yasamayı yürütmenin egemenliğine bağlayan yönetim hukukun üstünlüğü ilkesi ile bağdaşmayacağı gözetilmelidir.

Bu sebeplerle 24.6.1995 tarihli ve 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasanın başlangıç bölümünde yer alan 6. bendi ile 2., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 19., 33., 35., 38., 48., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine aykırı olmakla iptali gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç ve İstem :

Esas Sayısı : 1995/45
Karar Sayısı : 1995/58

27 Haziran 1995 tarihli ve 22326 sayılı ve 558 sayılı "Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin :

1- Gerek taşıdığı hükümler ve gerekse Hükümet tasarısında bulunmamakla düzenlediği konular itibariyle Anayasanın 91. maddesiyle, Yüksek Mahkemenizin birçok iptal kararlarında ifadesini bulan "ivedilik ve zorunluluk" hallerinden olmaması sebebiyle Anayasanın başlangıç bölümünün 6. bendi ile 2., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 19., 33., 35., 38., 48., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine aykırı bulunması,

2- Özellikle de çerçeve 1., 2., 4., 12., 13. ve 14. maddeleri ile yapılan düzenlemelerin keza Anayasanın başlangıç bölümünün 6. bendi ile 2., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 19., 33., 35., 38., 48., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine aykırı bulunması,

sebepleriyle iptali,

3- Bütünüyle Anayasanın yukarıda arzedilen hüküm ve kurallarına aykırı olan 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin, adeta elkoyma hüküm ve yetkilerini taşıyan maddeleri sebebiyle dava sonuna kadar yürütmesinin durdurulması,

İsteminden ibaret olup, Anamuhalefet Partisi (Anavatan Partisi) Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu adına bu istikamette karar verilmesini arz ve talep ederiz.""