

" ...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Danıştay Onuncu Dairesi'nin başvuru kararı şöyledir:

"Anayasa Mahkemesinin, 10.2.1995 tarih ve 22198 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 29.11.1994 tarih ve E:1994/68, K:1994/80 sayılı kararıyla iptal edilen "Bankalar Kanunu, Sigorta Murakabe Kanunu ve Türk Ticaret Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin" 3991 sayılı Yetki Kanunu'nun verdiği yetkiyi kullanan Bakanlar Kurulu; 22.6.1994 tarih ve 21968 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "7397 Sayılı Sigorta Murakabe Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin" 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle, 7397 sayılı Yasanın 30. maddesini değiştirmiş ve bu Yasanın ilişkin bulunduğu alanı kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlemiştir.

Dava konusu Sigorta Acenteleri Yönetmeliği'nin 3. maddesinde, Yönetmeliğin "7397 Sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 9'uncu ve 26'ncı maddelerine dayanılarak" hazırlandığı belirtilmiştir.

7397 sayılı Yasanın 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişik, "Acenteler" başlıklı 9. maddesinin son fıkrasında; "Acentelerde aranılacak niteliklere, bunların işe başlamalarına, yapamayacakları işlere, teminat tesisine ve diğer faaliyetlerine, acentelere yetki devrine ve Birlik nezdinde tutulacak sözleşme yapmaya ve prim tahsiline yetkili sigorta acenteleri siciline ilişkin usul ve esaslar, Birliğin görüşü alınarak yönetmelikle düzenlenir." hükmü; "Prim ve tarifeler" başlıklı 26. maddesi son fıkrasında ise, "Prim taksit ve ödeme esasları ile sigorta aracılığı hizmeti yapanlara ödenecek komisyon ve diğer ödemelerin azami miktarı primlerin tahsiline ve intikaline ilişkin diğer usul ve esaslar, Birliğin görüşü alınarak Müsteşarlıkça belirlenir" hükmü yer almıştır. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından çıkarılan, dava konusu Sigorta Acenteleri Yönetmeliği, idarenin görev alanında bulunan ve 7397 sayılı Yasanın 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle kapsamlı biçimde değiştirilen hükümlerinin uygulanmasını göstermek ve bu hükümlere aykırı olmamak üzere çıkarılmıştır. Davacıların, Yönetmeliğin iptali istemine dayanak teşkil eden esas savları da; 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin, dayanağı 3991 sayılı Yetki Yasasının Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olması nedeniyle, Anayasaya aykırı bulunduğu savıdır.

Anayasanın 124. maddesi birinci fıkrası uyarınca: "Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler." İdarenin kendi görev alanındaki konularda genel olarak sahip bulunduğu yönetmelikle düzenleme yetkisinin sınırını, üst hukuki normlar olan yasalar ve tüzükler belirlemektedir. Dolayısıyla bir yasanın uygulanmasını göstermek üzere çıkarılan Yönetmeliğin iptal davasına konu edilmesi halinde, öncelikle üst hukuki normların hukukun genel ilkeleri ve Anayasaya uygunluğu irdelenmek suretiyle hukuka uygunluk denetimi yapılacaktır.

7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 3379 sayılı Yasayla değişik 48. ve 54. maddelerinde; 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişik 9. ve 26. maddeler ile bu maddelerde belirtilen yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edenler için "ağır para cezaları" öngörüldüğünden; dava konusu Yönetmeliğin Anayasaya uygun yasal bir dayanağının bulunması zorunludur. Yönetmelikte yer alan hükümlerin üst normlara uygunluğunun esas

bakımından denetlenmesi halinde ise; 7397 sayılı Yasanın 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişik 9. ve 26. maddelerinin bütünü, uyuşmazlıkta uygulanacak madde hükmü niteliği kazanmaktadır.

539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, davacıların bu yöndeki savları da dikkate alınmak suretiyle, Dairemizin 12.4.1995 tarih ve E:1994/7882 sayılı kararıyla, Anayasaya aykırı bulunarak, itiraz

yoluyla ve bütünüünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur.

Anayasa Mahkemesi, 24.10.1995 tarih ve E:1995/36, K:1995/56 sayılı kararıyla; başvurumuzu "dava konusu Sigorta Acenteleri Yönetmeliği'nin dayanağını oluşturan ve 539 sayılı KHK'nin 8. maddesi ile değiştirilen 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 9. maddesi ile KHK'nin 19. maddesi ile değiştirilen aynı Yasa'nın 26. maddesinin iptali" istemi şeklinde nitelendirmiş ve Sigorta Acenteleri Yönetmeliği'nin 3. maddesinde her ne kadar "Bu Yönetmelik 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 9. ve 26. maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır" denilmekte ise de, Yönetmeliğin asıl dayanağını 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 8. maddesiyle değiştirilen 7397 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin son fıkrasının oluşturduğu gerekçesiyle aldığı sınırlama kararı uyarınca, esas incelemeyi; 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesiyle değiştirilen 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 9. maddesinin son fıkrasıyla sınırlı olarak yapmış ve sonuçta bu madde hükmünü iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesinin anılan iptal kararı üzerine Dairemizce 21.11.1995 tarihli kararla, Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri paralelinde yasal dayanağının ortadan kalktığı gerekçesiyle, dava konusu Sigorta Acenteleri Yönetmeliğinin yürütülmesi durdurulmuştur.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu ise, davalının yürütmenin durdurulması kararına itirazı üzerine yaptığı incelemede; Sigorta Acenteleri Yönetmeliğinin "7397 sayılı Kanunun 9'uncu maddesinin son fıkrasında öngörülen konuların yanısıra, aynı Kanunun 26'ncı maddesinde yer alan prim ve tarifeler konusunda da düzenlemeler getirdiği" ve Yönetmeliğin "Sigorta Primlerinin Tahsili" ile ilgili 14., "Primlerin Sigorta Şirketine İntikali" ile ilgili 15., "Komisyonlar" ile ilgili 19. ve "Teşvik Komisyonu" ile ilgili 20. maddelerinin Sigorta Murakabe Kanunu'nun 26. maddesinin uygulamasıyla ilgili olduğu ve konu itibariyle Hazine Müsteşarlığının görev alanına girdiği gerekçeleriyle; itirazı Yönetmeliğin 7397 sayılı Yasanın 26. maddesinin uygulanmasına yönelik hükümleri yönünden kabul ederek; 16.2.1996 tarih ve YDİtiraz No:1996/22 sayılı kararıyla, Dairemizce verilen yürütmenin durdurulması kararını, Yönetmeliğin prim ve tarifelerle ilgili gördüğü 14, 15, 19 ve 20. maddeleri yönünden kaldırmıştır.

2575 sayılı Danıştay Kanunu ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümleri uyarınca, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu; idari dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği nihai kararların temyiz mercii olup, bozma kararlarına karşı direnme olanağı da bulunmamaktadır. Dolayısıyla, İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun, davalının yürütmenin durdurulması kararına itirazı üzerine verdiği karar ve dayandığı gerekçeler sonucu itibariyle, Dairemiz açısından bağlayıcı niteliktedir.

İtiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralı, Anayasa Mahkemesi'nin itiraz başvurumuz üzerine verdiği 24.10.1995 tarih ve E:1995/36, K:1995/56 sayılı kararında; "davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan yahut

tarafların istek ve savunmaları çerçevesinde bir karar vermek için ön planda tutulması gereken kurallar" şeklinde tanımlanmıştır.

Aktarılan tanım kapsamında; Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 16.2.1996 tarih ve YDİtiraz No:1996/22 sayılı kararıyla, dava konusu Yönetmeliğin 14, 15, 19 ve 20. maddelerinin 7397 sayılı Yasanın 26. maddesinin uygulanmasına yönelik olduğunu hükme bağlaması sonucu, 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişik 26. maddesi; Dairemizde ilk derecede görümüne devam edilen davanın bu evresinde, uyuşmazlıkta uygulanacak yasa kuralı niteliği kazanmıştır.

Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesince; "Anayasaya aykırı görülerek iptal edilen 3991 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmış bulunan" 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin; Anayasanın Başlangıç'ında yer alan kayıtsız şartsız Türk Milletinin olan egemenliği" ... millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı" 2. maddesindeki "hukuk devleti", 6. maddesindeki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" ilkeleriyle, Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesine aykırı olduğu belirlendiğinden; 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişik 26. maddesi de Anayasaya aykırı bulunmaktadır.

Bu durumda, bakılmakta olan davada uygulanacak yasa kuralı niteliği kazanan, 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişik 26. maddesi son fıkrası; aynı Yasanın 9. maddesi son fıkrasının iptali yolundaki Anayasa Mahkemesinin 24.10.1995 tarih ve E:1995/36, K:1995/56 sayılı kararıyla belirlenen gerekçe ve nedenlerle; Anayasaya aykırı olup, iptali

istemiyle ve itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulması gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, Anayasanın Başlangıç Hükümlerine, 2., 6. ve 91. maddelerine aykırı bulunan 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişik 26. maddesi son fıkrasının iptali istemiyle, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, davanın Anayasa Mahkemesince bu konuda verilecek karara kadar geri bırakılmasına 26.11.1996 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.""