"...

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ

25.7.1995 günlü başvuru dilekçesinin Yetki Yasasıyla ilgili gerekçe bölümü şöyledir:

"...Gerek 4113 Sayılı Yetki Kanununun başlığı ve gerekse amaç başlıklı birinci maddesi, kapsam başlığını taşıyan ikinci ve ilkelerle ilgili üçüncü maddesi incelendiğinde görülecektir ki, vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar vesermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve organizasyonu konularıyla ilgili olarak hemen hemen aynı mahiyet ve anlamda biribirinden farksız düzenlemeler yapılmakla gerek Anayasa'nın 91. maddesinde ifadesini bulan "Yetki Kanunu, çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini... gösterir" prensibiyle bağdaşmadığı gibi geçmiş yıllarda çıkarılan yetki kanunlarının iptali maksadıyla açılmış bulunan muhtelif davalar sonucunda Yüksek Mahkemenizce ittihaz olunan iptal kararlarında öngörülen esas ve prensiplerle de bağdaşmamaktadır.

Zira Anayasa'nın 91. maddesinde zikredilen kapsam, amaç ve ilkeler ibarelerinin şekil yönüyle ve kelime olarak belirli bazı maddelerin başlığında yer alması anlamında değildir.

Yetki Kanunu'nun, Yüksek Mahkemenizde dava konusu yaptığımız bölümünün; kanun başlığında yer alış biçimi ile 8.6.1995 gün ve 4113 sayılı Yetki Kanunu'nun amacına ilişkin birinci maddesi, kapsamına dair ikinci maddesi ve ilkelerini belirleyen üçüncü maddesi biribiriyle mukayese edildiğinde görülecektir ki, Anayasa'nın 91. maddesinde ifadesini bulan amaç, kapsam ve ilkelerin gösterilmesi kuralını şeklen yerine getirmekle birlikte çok geniş ve sınırsız düzenlemeler yapacak biçimde sadece kanunun ismi zikredilmek suretiyle tedvin edilmiş olmakla Anayasa'nın mezkur kuralına içeriği bakımından aykırılık taşıdığı düşünülmektedir.

Anayasa'nın 87. maddesine göre Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilebilir. Ancak bu yetki kanununda yine Anayasa'nın 91. maddesinde belirtilen unsurların belirli bir içeriğe kavuşturularak somutlaştırılması gerekir. Anayasa'nın 91. maddesinde yer alan amaç, kapsam, ilke gibi kavramların soyut olarak kanun metnine dahil edilmesi Anayasa kurallarıyla beraber, bu alanda Yüksek Mahkemenizce verilmiş bulunan bir çok iptal kararlarında ortaya konulan prensiplerin yerine getirildiği anlamına gelmez. Her ne kadar Anayasa'nın 91. maddesinde "belli konularda", "ivedi ve zorunlu hallerde" gibi ibareler bulunmamakta ise de 87. maddesinde "Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek" şeklinde yer alan hüküm, Anayasa'nın 91. maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde Yetki Kanunlarında amacın ve kapsamın belirli bir konu ile sınırlandırılması zarureti kendiliğinden ortaya çıkar. Bu duruma göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna ancak belli konuda bu yetkiyi verebilir. Söz konusu yetki kanununda olduğu üzere 28.7.1981 tarih ve 2499 sayılı Kanunun adını zikretmek suretiyle sermaye piyasası alanında cezai müeyyide ve sorumluluklar da dahil olmak üzere günlük hayatımızın hemen hemen bütün alan ve yönlerini kapsayacak şekilde ve sınırsız bir biçimde Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi mutlak surette Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 87. ve 91. maddelerindeki kurallara aykırılık teşkil eder.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu'na sermaye piyasalarıyla ilgili olarak ancak belli konularda bu yetkiyi verebilir; bu alanda her konuyu kapsayacak biçimde bir Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi veremez. Kanun Hükmünde Kararnamenin konusu yetki yasasında açık ve net olarak belirlenmesi zorunludur. Yetki, somutlaştırılmış ve belli bir konuda tanınmalıdır. Bakanlar Kurulu'na sınırları belirsiz bir konuda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilemez. Verilen yetki konusunun yasada gösterilmesi zorunluluğunun, bu yasaya dayanılarak yürürlüğe konulacak Kanun Hükmünde Kararnamelerinin yetki yasası kapsamı içinde kalıp kalmadıklarının hem yargısal, hem de siyasal denetimlerinin yapılması yönünden önemi vardır.

Anayasa'da, kimi konuların Kanun Hükmünde Kararnamelerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. 91. maddenin birinci fıkrasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler Kanun Hükmünde Kararnamelerle düzenlenemez" denilmektedir.

Anayasa'nın Kanun Hükmünde Kararnamelerle düzenlemeyeceğini belirlediği konularda TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na düzenlemede bulunması için bir yetki verilmesi de imkansızdır. Verilen yetkinin konusunun belli olmasının, Anayasa'nın 91. maddesindeki "yetki verilemeyecek konular"ı da kapsayıp kapsamadığının incelenebilmesi yönünden de önemi büyüktür. Nitekim 4113 Sayılı Yetki Kanunu'na göre çıkarılmış bulunan 558 sayılı Kanun Hükmünde Kararname de kişi haklarını zedeleyici ve dolaylı olarak cezai ve malî yükümlülükler öngören hükümler bulunmaktadır.

Bakanlar Kurulu'nun Sermaye Piyasası Kurumları ile alakalı olarak hangi konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarabileceği Yetki Yasası'nda açıkca belirtilmemiştir. Verilen yetki konu yönünden belirgin değildir.

Diğer taraftan 4113 sayılı Yetki Kanunu'na mehaz hükümet tasarısında Sermaye Piyasası Kurumları ile halka açık anonim ortaklıkların bulunmadığı, bunun Meclis Komisyonlarında ilave edildiği görülmektedir. Hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarılarının veya milletvekillerince verilen kanun tekliflerinin yasama organında görüşülmesi esnasında aynen kabul edileceği yolunda bir kural yoktur. Tasarı veya tekliflerin değiştirilerek kabulü, yeni hükümlerin ilave edilebileceği tabiidir. Ancak, yetki kanunlarını bu esasın dışında mütalaa etmek gerekir. Hükümetin kanun hükmünde kararnamelerle düzenleme yapmak istediği bir konunun kapsamının daraltılması tabii görülebilir. Ancak kapsamının genişletilmesi asla düşünülemez. Hele Hükümetin istemediği alan ve konularda, sınırsızlık ve belirsizlik yaratacak bir biçimde yetki verilmesi gerçek anlamda yetki devrini ortaya koyar ki bu da Anayasa'nın genel ilke ve prensiplerine aykırı olur.

Dava konusu Yetki Kanunu'nun Hükümet Tasarısında "Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri" olduğu halde kanunda yer almamaktadır. Bu tabii bir sonuçtur. Ancak kanunda, hükümet tasarısında bulunmayan Sermaye Piyasası Kurumları ve halka açık anonim ortaklıklar, vadeli işlem borsaları gibi çok geniş alanlara yayılan mevzuat ilave edilmiştir. Anayasa'nın gerek 7. maddesi ve gerekse 87. ve 91. maddelerinde yer alan kurallar doğrultusunda yasama organınca, hükümetin talep etmediği bir alanda hükümete Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilemez. Böyle bir uygulama tam ve kesin anlamıyla yetki devri olur ve Anayasanın 7. maddesine aykırılık oluşturur.

Her ne kadar Yasama Organına intikal eden bir kanun teklif veya tasarısının Yasama Organınca aynen kabul edileceğine dair bir kural yoksa da, Anayasa'nın 91. maddesinde yer alan ögeler dahilinde Bakanlar Kurulu'nun Kanun Hükmünde Kararname çıkarmak amacıyla yasama organından talebine ilişkin yetki kanunu tasarılarını diğer kanun tasarıları mesabesinde görmek imkanı yoktur.

Anayasa'nın başlangıç bölümünün dördüncü bendi ile 2., 6., 7., 8., 87. ve 91. maddeleri çerçevesinde, Bakanlar Kurulu'nun yetki talebini, müsbet ya da menfi olarak sonuçlandırmak durumunda bulunan yasama organı, talep konusunu daraltabileceği gibi hükümet tasarısında olmayan bir seri kısıtlama ve ilkeler öngörebilir. Çünkü Bakanlar Kurulu'na verilecek yetki yasamanın görev alanını ilgilendirmekle bir nev'i yetki devridir. Yetkiyi devreden organ bunun kullanım şartlarını da belirleme yetkisini haizdir. Ancak bu manada Bakanlar Kurulu'nca istenilmeyen bir konu veya mevzuatın Bakanlar Kurulu'nca düzenlenilmesi amacıyla yetki kanunu kapsamına dahil etmek Anayasa'ya uygun düşmez.

Bilindiği üzere Anayasa Mahkemesi'nce ittihaz olunan muhtelif iptal kararlarında; hükümetlere çok ivedi ve zaruret hallerinde somut, 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 hükümete verilemeyeceği, dolayısıyla bu tür düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olacağı ifade edilmiş bulunmaktadır.

Hükümet Tasarısında yer almayan ve fakat Meclis müzakereleri esnasında yetki kanunu kapsamına dahil edilen bir konunun 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 olduğunu söylemek mümkün olmadığı gibi, böyle bir düzenleme Bakanlar Kurulu'nun görevlerine müdahale anlamını da taşır ki bu durumda Anayasa'nın kuvvetler ayrılığı ilkesine ve dolayısıyla 2., 5., 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılık teşkil eder.

Nitekim, Sermaye Piyasalarıyla ilgili alanlarda hükümetin talebi yoktur. Yasama Organının bu alanda bir düşüncesi varsa konuyu kanun teklifi halinde gündeme getirme ve sonuçlandırma yetkisi vardır. Anayasal yolu da budur. Hükümetin istemediği alanda Bakanlar Kurulu'na, kanun koyma yetkisi verilmesi düpe düz bir yetki devridir. Bunun başkaca bir izahıda olamaz.

Bu genel açıklamalar muvacehesinde 8.6.1995 tarihli ve 4113 sayılı Yetki Kanunu'nun başlığında geçen "...Sermaye Piyasası Kanunu ve..." ibaresi, birinci maddesinde geçen "... ve mala dayalı olanlar dahil vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve denetimine ilişkin hususlarda, sermaye piyasasının organizasyonu konusunda..." ibareleri ile 2. maddesinin (ı), 3. maddesinin (j) bentlerinin Anayasa'nın başlangıç bölümünün dördüncü bendi ile 2., 5., 6., 7., 8., 11., 33., 87., 91., 135., 138. ve 153. maddelerine aykırı bulunduğu ve iptali gerektiği düşünülmektedir.""