

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1994/68

Karar Sayısı : 1994/80

Karar Günü : 29.11.1994

R.G. Tarih-Sayı :10.02.1995-22198

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Anavatan) Partisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Grup Başkanvekili Hasan KORKMAZCAN.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 7 Haziran 1994 günlü, 21953 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1.6.1994 günlü, 3991 sayılı "Bankalar Kanunu, Sigorta Murakabe Kanunu ve Türk Ticaret Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yetki Kanunu"nın tümünün Anayasa'nın genel ilkeleri ile 2., 7., 87., 91. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali istenilen 3991 sayılı "Bankalar Kanunu, Sigorta Murakabe Kanunu ve Türk Ticaret Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yetki Kanunu" şöyledir :

"Amaç

MADDE 1.- Malî piyasaların güven ve istikrar içinde, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun olarak çalışmasını sağlayacak ve ekonomi hukukunda boşluk doğmasını önleyecek zorunlu ve ivedi düzenlemelerin yapılması amacıyla Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Kapsam

MADDE 2.- Bu Kanuna göre çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararnameler, gerektiğinde madde ve bölüm başlıkları da dahil olmak üzere;

a) 3182 sayılı Bankalar Kanununun, 512 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20, 23, 31, 33, 37, 38, 39, 41, 44, 46, 47, 50, 51, 52, 54, 57, 62, 64, 68, 69, 74, 83, 90, 91, 92, 93, 94, 95 ile 65, 66, 67, 70 ve 71 inci maddelerinde yapılacak değişikliklerle bunlara ilişkin geçici hükümleri ve bu düzenlemelerin sonucu olarak kaldırılacak hükümleri,

b) 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanununun 510 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 37, 38, 39, 58 ile 41 inci maddelerinde yapılacak değişikliklerle bunlara ilişkin geçici hükümleri, bu düzenlemelerin sonucu olarak kaldırılacak hükümleri,

c) 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun sigorta sözleşmesine ilişkin 1267, 1294, 1295, 1296 ve 1297 nci maddelerinde yapılacak değişiklikleri,

Kapsar.

İlkeler

MADDE 3.- Bakanlar Kurulu, birinci madde ile verilen yetkiyi kullanırken aşağıdaki ilkeleri gözönünde bulundurur:

a) Kaynakların ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun ve rasyonel kullanılmasını ve ekonomik istikrarı sağlamak,

b) Bankaların kuruluş ve faaliyetlerini yeniden düzenlemek, hukukî ve malî bünyelerini tasarrufları güven altında tutacak şekilde takviye etmek,

c) Türk sigorta sektörünün gelişimini hızlandırmak, sigorta şirketlerinin kuruluş ve faaliyetlerini düzenlemek suretiyle malî bünyelerini güçlendirmek, sigorta akdinin tarafları arasındaki ilişkileri iyileştirmek.

Yetki Süresi

MADDE 4.- Bu Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetki 6 ay süre ile geçerlidir. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla Kanun Hükmünde Kararname çıkartabilir.

MADDE 5.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 6.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal istemine dayanak gösterilen Anayasa kuralları şunlardır:

1. "MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

2. "MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."

3. "MADDE 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

4. "MADDE 91.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın 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.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer."

5. "MADDE 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukukî boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Mustafa GÖNÜL, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL'in katılımlarıyla 16.8.1994 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenilen Yasa kurallarıyla dayanan Anayasa Kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- 3991 sayılı Yetki Yasası'nın Anlam ve Kapsamı

Yasa'nın amaca ilişkin 1. maddesinde, malî piyasaların güven ve istikrar içinde, ekonomik sosyal ihtiyaçlara uygun olarak çalışmasını sağlayacak ve ekonomi hukukunda boşluk doğmasını önleyecek, zorunlu ve ivedi düzenlemelerin yapılması için Bakanlar Kurulu'na yetki verildiği belirtilmiştir. Yasa'nın kapsamı başlıklı 2. maddesi, çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararnamelerin konularını da içermektedir.

Maddenin (a) fıkrasında 3182 sayılı Bankalar Kanunu; (b) fıkrasında 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun kimi maddelerinde değişikliklerle bunlara ilişkin geçici hükümleri ve bu düzenlemelerin sonucu olarak kaldırılacak hükümleri; (c) fıkrasında ise, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun sigorta sözleşmesine ilişkin kimi maddelerinde değişiklikler yapılması öngörülmektedir.

Yasa'nın 3. maddesinde yetkinin kullanılmasında Bakanlar Kurulu'nun gözeticeği ilkeler, 4. maddesinde Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin süresi belirlenmiştir. 5. ve 6. maddeler ise, yürürlüğe ve yürütmeye ilişkindir.

Yasa ile; bankacılık alanında; bankaların kuruluş ve faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesi, hukukî ve malî bünyelerinin tasarrufları güven altına alacak biçimde takviye edilmesi; sigortacılık alanında da; Türk sigorta sisteminin gelişiminin hızlandırılması, sigorta şirketlerinin kuruluş ve faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesi suretiyle malî bünyelerinin güçlendirilmesi,

sigorta sözleşmelerinin taraflar arasında iyileştirilmesi; Türk Ticaret Kanunu'nun sigorta sözleşmelerine ilişkin maddelerinde değişiklik yapılması öngörülmüştür.

B- Yasa'nın Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

Dava dilekçesinde, özetle çok geniş ve sınırsız yetki içeren, yasama yetkisinin devri niteliği taşıyan ve Anayasa'da, kullanılması istisna olarak öngörülen KHK çıkarma yetkisini yaygınlaştırılarak süreklilik kazandıran, öncelik ve ivedilik koşuluna uyulmayan, daha önce Anayasa Mahkemesi'nce verilmiş iptal kararları gerekçelerine aykırı olarak çıkarılan Yasa'nın;

Anayasa'nın genel ilkeleriyle 2., 7., 87., 91. ve 153. Maddelerine aykırı olduğu savında bulunulmuştur.

1- Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'da kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsenmiştir. Anayasa'nın Başlangıcı'nda belirtildiği gibi kuvvetler ayrılığı, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü ve işbirliğidir. Üstünlük, ancak Anayasa ve yasalardadır.

Nitekim, Anayasa'nın "Anayasa'nın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü" başlığını taşıyan 11. maddesinde Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, yönetim makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu, yasaların Anayasa'ya aykırı olamayacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince Yasama Organı, yapacağı yeni düzenlemelerde daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmamak, bu kararları etkisiz bırakacak biçimde yeni yasa çıkarmamak ve Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar yasalaştırmamak yükümlülüğündedir. Üstelik yasama organı, kararların yalnız sonuçları ile değil, bir bütünlük içinde gerekçeleri ile de bağlıdır. Çünkü, kararlar gerekçeleriyle, genel olarak yasama işlemlerini değerlendirme ölçütlerini içerirler ve yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. Bu yüzden Yasama Organı, yasa çıkarırken iptal edilen yasalara ilişkin kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de gözönünde bulundurmamak zorundadır. 153. madde uyarınca, iptal edilen yasalarla sözcükler ayrı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılmaması gerekir.

Bir yasanın Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi için, iptal edilen önceki yasayla "aynı" ya da "benzer nitelikte" olması zorunludur. İki yasanın "aynı" ya da "benzer nitelikte" olup olmadığının saptanabilmesi için öncelikle, aralarında "özdeşlik", yani "anlam ve nitelik" ile "teknik, içerik ve kapsam" yönlerinden benzerlik olup olmadığının incelenmelidir.

Bu nedenlerle, dava konusu Yetki Yasası'nın, 153. Madde yönünden aykırılık oluşturup oluşturmadığının saptanabilmesi için iptal edilen 3911 sayılı Yetki Yasası'yla 3991 sayılı Yetki Yasası'nın karşılaştırılması gerekir. 3911 sayılı Yasa'nın 1. maddesinde amaç, "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki bazı kanunlar ile Bağ-Kur, SSK ve TC Emekli Sandığı Kanunlarında düzenlemelerde bulunulması, özelleştirme kapsamına giren

kuruluşlarla diğer kurum ve kuruluşlar arasındaki ihtilafların çözülmesi esaslarının tespiti, TC Merkez Bankası ve Bankalar Kanunu ile Sigorta Murakabe Kanunu'nda düzenlemeler yapılması" olarak gösterilmiştir.

"Bankalar Kanunu ile Sigorta Murakabe Kanunu"nda yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri de Yasa'nın 2. maddesinin (d) bendi kapsamına alınmıştır. Yasa'nın "ilkeler" başlıklı 3. maddesinde, banka ve sigorta konularına ilişkin herhangi bir kural bulunmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi, 3911 sayılı Yetki Yasası'nın, personel ve örgütlenme konularına ilişkin bölümünü Anayasa'nın 153. Maddesine aykırı bularak; bunun dışında kalan bankacılık

ve sigorta konusundaki düzenlemeyi de; Bakanlar Kurulu'na çok çeşitli konularda, çok geniş yetkiler verildiği, KHK'lerin amaç, kapsam ve ilkelerinin gösterilmediği, bunun da yasama yetkisinin devri niteliğini taşıdığı, dolayısıyla Yasa'nın Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerine aykırı olduğu gerekçeleriyle iptal etmiştir.

3991 sayılı Yasa'da ise, "Bankalar Kanunu, Sigorta Murakabe Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu"nın kimi maddelerinde değişiklik yapılması için Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Anılan Yasa'nın genel gerekçesinde de, 3911 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmış olan 510 sayılı "Sigorta Murakabe Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki KHK" ile 512 sayılı "Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki KHK"nin, Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine doğan hukuksal boşluğun giderilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

3911 sayılı Yasa, banka-sigorta konularında çok genel anlatımlar içermekte, 3991 sayılı Yasa ise, sadece bu konulara özgü ve KHK'lerle yapılacak değişikliklere ilişkin düzenleme yapma yetkisini vermektedir. Bu nedenle, her iki yetki yasası arasında, konu,amaç, ilke, teknik içerik ve kapsam bakımından benzerlik bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar karşısında 3991 sayılı dava konusu Yetki Yasası'nın Anayasa'nın 153. maddesine aykırı bir yönü görülmemiştir.

2- Anayasa'nın 87. ve 91. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, 3991 sayılı Yetki Yasası'nın çok kapsamlı yetkiler içerdiği, amacının ve konusunun belirgin olmadığı, değişik yorumlara elverişli bulunduğu, kısaca Anayasa Mahkemesi kararlarında öngörülen öğeleri taşımadığı ileri sürülerek Yasa'nın Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerine aykırı olduğu savında bulunulmuştur.

Anayasa'nın 87. maddesinde, "... Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek ..." Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görevleri arasında sayılmıştır. KHK'lerin hukuksal rejiminin düzenlendiği 91. maddede de, yetki kanununun çıkarılacak KHK'nin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılmayacağını göstermesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Buna göre, yetki yasasında çıkarılacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağının açıkça gösterilmesi gerekir.

Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, Yasa'da öngörülen konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetkidir. Bu durumda, yetki yasasında, Anayasa'da belirlenen öğelerin belli bir içeriğe kavuşturulup somutlaştırılarak ve verilen yetki açıkça sınırlanarak Bakanlar Kurulu'na çerçeve çizilmesi gerekir.

Yetki Yasası'nda çıkarılacak KHK'lerin "amaç", "kapsam" ve "ilke"lerinin belirtilmesinin nedeni Bakanlar Kurulu'na verilen yetki ile neleri gerçekleştireceğinin açıklıkla gösterilmesidir. KHK'nin amacı, kapsamı ve ilkeleri de konusu gibi geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli, değişik biçimlerde yorumlanmaya elverişli olmamalıdır.

Yasa'nın amacın belirlendiği 1. maddesinde, malî piyasaların güven ve istikrar içinde, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun olarak çalışmasını sağlayacak ve ekonomi hukukunda boşluk doğmasını önleyecek zorunlu ve ivedi düzenlemelerin yapılması için Bakanlar

Kurulu'na yetki verildiği ifade edilmiştir. 3. maddede, ilkeler sayılmıştır. Bu ilkeler, kaynakları, ekonomik, sosyal ihtiyaçlara uygun ve rasyonel kullanarak ekonomik istikrarı sağlamak; bankaların kuruluş ve faaliyetlerini yeniden düzenlemek, hukukî ve malî bünyelerini tasarrufları güven altında tutacak şekilde takviye etmek; Türk sigorta sektörünün gelişimini hızlandırmak, sigorta şirketlerinin kuruluş ve faaliyetlerini düzenlemek suretiyle malî bünyelerini güçlendirmek, sigorta akdinin tarafları arasındaki ilişkileri iyileştirmek olarak belirtilmiştir.

Dava konusu Yasa'da amaç ve ilkeleri içeren 1. ve 3. maddeler, somut olmayıp belirginlikten yoksundur. Malî piyasaların güven ve istikrar içinde ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun olarak çalışmasının nasıl sağlanacağı açıklanmamıştır. Ayrıca, bankacılık ve sigortacılık alanında yapılmak istenen "Bankaların malî bünyelerini güçlendirmek", "Sigorta sektörünün gelişimini hızlandırmak" gibi genel anlatımlar, değişik biçimde yorumlamalara olanak vermektedir.

"Kapsam" başlıklı ve konuyu da içeren 2. maddenin (a) ve (b) fıkralarında değişikliklere ilişkin geçici hükümler getirilmesi ve bunun sonucu olarak kimi yasa kurallarının kaldırılması yetkisine yer verilmesi bu belirsizliğe neden olmaktadır.

Yetki Yasası'yla üç yasada toplam seksen maddede değişiklik yapılması öngörülmekte ve bu değişiklikler bankaların ve sigorta şirketlerinin kuruluşundan faaliyetlerine, yönetim organlarına kadar uzanmaktadır. Bankalar, Sigorta ve Türk Ticaret Yasalarının düzenlediği konular, kamu oyunu yakından ilgilendiren kapsamlı bilimsel çalışmayı gerektiren ve öncelikle TBMM'nin değerlendirmeleriyle, sıkı sıkıya bağlantılıdır. Bunların belirsizlikler içinde düzenlenmesi Anayasa'ya uygun düşmez.

Yukarda açıklanan amaç, konu, kapsam ve ilkelerdeki belirsizlik nedeniyle dava konusu Yetki Yasası'nın 1., maddesi, 2. maddenin (a) ve (b) bentleri ile 3. maddesi Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerine, 2. maddenin (c) bendi ise Anayasa'nın 91. Maddesine aykırıdır.

Güven DİNÇER bu görüşe katılmamıştır.

3- Anayasa'nın 7. Maddesi Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, 3991 sayılı Yasa ile KHK uygulamasının yaygınlaştırıldığı, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkilerin çok geniş kapsamlı tutulduğu böylece yasama yetkisinin devredildiği ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın Başlangıç'ının 6. paragrafında "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu" belirtilerek "kuvvetler ayrılığı" ilkesi benimsenmiştir. Anayasa'nın 7. maddesindeki "Yasama Yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez" açıklığıyla yürütme organının yasamaya ait bir yetkiyi kullanması kesin olarak yasaklanmaktadır. Öte yandan Anayasa'nın 87. maddesinde yasama organının Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisini belli konularda verebileceğinden söz edilmekte, 91. maddede de KHK'lerin hukuksal rejimi düzenlenmektedir. Bunlara göre, yürütme organına verilen KHK çıkarma yetkisi, sınırları aşıldığında, yasama yetkisinin devri niteliğine dönüşür.

Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden, yasama yetkisinin genel ve temel bir yetki olması, TBMM'ne ait bulunması, devredilememesi karşısında KHK çıkarma yetkisinin kendine özgü ve ayrı bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, bu yetki yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde yaygınlaştırılarak genelleştirilmemelidir. KHK'ler, öğeleri Anayasa'da belirlenen yetki yasalarına dayanılarak çıkarılırlar; ayrı durumlar içindirler ve bağlı yetkinin kullanılması yoluyla hukuk yaşamını etkilerler.

Parlamente demokratik rejiminin temeli olan parlamentolar, iktidarı ve muhalefetiyle tüm ulusun temsilcilerinden oluşan organlardır. Yasal düzenleme gereksiniminin yasama organınca gerçekleştirilmesi ve karşılanması da anayasal bir ilkedir.

KHK çıkarılmasına yetki verilmesi, yalnızca Yasama Organı'nın yetki yasasında belirlediği konu, amaç, kapsam ve ilke sınırları içerisinde düzenleme yetkisinin yürütme organınca geçici ve koşullu olarak kullanılmasıdır. Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerine aykırılığı yukarıda ilgili 2. bölümde açıklanan 3991 sayılı Yetki Yasası'nın gerekçesinde, 3182 ve 7397 sayılı Yasaların 512 ve 510 sayılı KHK'lerle değiştirildiği, ancak bu KHK'lerin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildiği, iptal kararının ise kararın yayımlanmasından altı ay sonra yürürlüğe gireceğinin belirtildiği, bu nedenle malî piyasalarda büyük hukukî boşlukların doğmasını engellemek için, bu konularda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi amacıyla bu tasarının hazırlandığı belirtilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin 510 ve 512 sayılı KHK'leri iptal kararları, 22.12.1993 ve 23.12.1993 günlü, Resmî Gazete'lerde yayımlanmış, söz konusu kanun hükmündeki kararnamelerin yasalaştırılmaları için verilen altı aylık sürenin dolduğu 22.6.1994 gününden önce, dava konusu 3991 sayılı Yetki Yasası 7.6.1994 günü yürürlüğe girmiştir. İptal edilen Yasa'nın, verilen süre içinde, iptal gerekçelerine uyularak yeniden düzenlenmesi gerekir.

Yukarıda yapılan açıklama karşısında Yasa'nın 1., 2. ve 3. maddelerindeki düzenlemeler yasama yetkisinin yürütme organına devri niteliğinde bulunduğundan Anayasa'nın 7. maddesine de aykırıdır.

1., 2. ve 3. maddelerin bu nedenle de iptali gerekir.

Güven DİNÇER bu görüşe katılmamıştır.

4- Yasa'nın Diğer Maddelerinin Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Yasa'nın 4. maddesinde verilen yetkinin 6 ay için geçerli olduğu bu süre içinde Bakanlar Kurulu'nun birden fazla KHK çıkarabileceği öngörülmekte olup verilen süre yönünden Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir. 3991 sayılı Yasa'nın yürürlük gününe ve yürütülmesine ilişkin olan 5. ve 6. maddelerinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

5- Yetki Yasası'nın 1., 2. ve 3. Maddelerinin İptalinin Öbür Maddelere Etkisi

Yasa'nın 1., 2. ve 3. maddelerinin iptali sonucunda öbür maddelerinin uygulama olanağı kalmadığından 4., 5. ve 6. maddelerinin de 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi uyarınca iptalleri gerekir.

V- SONUÇ

Esas Sayısı : 1994/68
Karar Sayısı : 1994/80

1.6.1994 günlü, 3991 sayılı "Bankalar Kanunu, Sigorta Murakabe Kanunu ve Türk Ticaret Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yetki Kanunu"nun;

A- 1., 2. ve 3. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALLERİNE, Güven DİNÇER'in "Yalnız 2. maddenin (b) bendi ile 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 58. maddesinde değişiklik yapma konusunda Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin Anayasa'ya aykırı olduğu" yolundaki karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 4., 5. ve 6. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- İptal kararı nedeniyle uygulama olanağı kalmayan 4., 5. ve 6. maddelerinin, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALLERİNE, OYBİRLİĞİYLE,

29.11.1994 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye		Üye
Ali HÜNER		Lütfi F. TUNCEL

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1994/68

Karar Sayısı : 1994/80

I. Anayasa'nın 87. maddesinde, TBMM'nce belirli konularla sınırlı olmak üzere Bakanlar Kurulu'na, KHK çıkarma yetkisi verilebileceği öngörülmüştür. Anayasa'nın 91. maddesinde ise KHK çıkarma yetkisinin genel olarak sınırları ve kullanım biçimi düzenlenmektedir.

Anayasa'nın çeşitli maddelerinde yalnız kanunla düzenlenebilecek konular hakkında açık kurallara rastlamaktayız.

Anayasa'nın;

Temel hak ve hürriyetlerle ilgili, 13, 14 ve 16, kişinin hakları ve ödevleri ile ilgili 17-22, 26-29, 31-35, 38,

Sosyal ve ekonomik haklarla ilgili, 42-44, 46, 47, 50, 52-54, 61, 63,

Siyasal haklarla ve ödevlerle ilgili, 66, 67, 69, 72, 74,

Yasama ile ilgili, 79, 82, 86,

Yürütme ile ilgili, 108, 113, 117, 118, 121, 122, 124-128, 130-137,

Yargı ile ilgili, 140-142, 145, 149, 154-160,

Malî ve Ekonomik konularla ilgili, 165, 166, 167-170

Maddelerinde münhasıran kanunla düzenlenebilecek konular sayılmışlardır.

Anayasa'nın 91. maddesinde kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek olan alanlar sayılmıştır. Buna göre de Anayasa'nın 12-39 ve 66-74. maddeleri kapsamına giren alanlarda KHK çıkarılamaz. Başka bir deyişle bu alanlar KHK yönünden yasak alan olarak belirlenmiştir. 91. madde KHK çıkarılamayacağı belirtilen alanlar ile Anayasa'nın diğer maddelerinde yalnız kanunla düzenlenebileceği belirlenen konularda, KHK ile düzenleme yapılması için Bakanlar Kurulu'na TBMM'nce yetki verilemez.

KHK ile Bakanlar Kurulu'na verilecek yetkinin esasları ve sınırları yukarıda yazılı Anayasa maddelerinde açıkça belirtilmiştir. Bu açık sınırlamalar Anayasa Mahkemesi kararlarıyla daraltılıp genişletilemez.

Mahkememizin yetki kanunlarını iptaliyle ilgili olarak bundan önceki kararlarında getirilen "önemli" "zorunlu" ve "ivedi" olma ölçütleri Anayasa'da mevcut değildir. Dava konusu edilen Yetki Yasası hakkında verilen iptal kararına esas olan ölçütler de Anayasa'nın KHK çıkarılmasına yetki veren 91. maddesi ile kanunla düzenlenecek konular hakkında çeşitli Anayasa maddelerindeki ölçütler dışına çıkmıştır.

Kararın iptalle ilgili gerekçesi kararın aşağıya alınan paragraflarında toplanmıştır.

"Dava konusu Yasa'da amaç ve ilkeleri içeren 1. ve 3. maddeler, somut olmayıp belirginlikten yoksundur. Malî piyasaların güven ve istikrar içinde ekonomik ve sosyal

ihtiyaçlara uygun olarak çalışmasının nasıl sağlanacağı açıklanmamıştır. Ayrıca, bankacılık ve sigortacılık alanında yapılmak istenen Bankaların malî bünyelerini güçlendirmek", "Sigorta sektörünün gelişimini hızlandırmak" gibi genel anlatımlar, değişik biçimde yorumlamalara olanak vermektedir.

Kapsam başlıklı ve konuyu da içeren 2. maddenin (a) ve (b) fıkralarında değişikliklere ilişkin geçici hükümler getirilmesi ve bunun sonucu olarak kimi yasa kurallarının kaldırılması yetkisine yer verilmesi bu belirsizliğe neden olmaktadır.

Yetki Yasası ile üç yasada toplam seksen maddede değişiklik yapılması öngörülmekte ve bu değişiklikler bankaların ve sigorta şirketlerinin kuruluşundan faaliyetlerine, yönetim organlarına kadar uzanmaktadır. Bankalar, Sigorta ve Türk Ticaret Yasalarının düzenlediği konular, kamu oyunu yakından ilgilendiren kapsamlı bilimsel çalışmayı gerektiren ve öncelikle TBMM'nin değerlendirmeleriyle, sıkı sıkıya bağlantılıdır. Bunların belirsizlikler içinde düzenlenmesi Anayasa'ya uygun düşmez."

Çıkarılan Yetki Kanunu ile banka ve sigortacılık alanındaki kamuya verilen müdahale ve düzenleme yetkilerini içeren "Bankalar Kanunu", "Sigorta Murakabe Kanunu"nun çeşitli maddeleri ve "Türk Ticaret Kanunu"nun bankacılık ve sigortacılıkla ilgili dört maddesini değiştirmek için Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmektedir.

Düzenlenecek alan, birbiri ile ilgili ve aynı paralelde düzenlenen malî sektörün iki temel dalıdır. Verilen yetkiler ise evvelce yasayla düzenlenmiş olan bu alanda bazı kuralların değiştirilmesi ile ilgilidir.

Bakanlar Kurulu'na yasa ile verilen yetki, KHK ile yapılacak değişiklikleri ilgilendiren yasa maddeleri tek tek sayılarak ve amaç, kapsam ve ilkeleri ayrıntılı bir biçimde belirlenerek yasama organınca gerekli açıklıkta sınırlandırılmıştır.

Sınırları ve kapsamı bu kadar belirli bir konuda, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin verilmemesi KHK ile düzenleme yolunun kapatılması anlamındadır.

Kararın sergilediği yorum ve anlayış sürekli uygulandığı takdirde belirli alanlarda ve konularda esasen KHK'lere kapalı olan yasal düzenleme imkanları, 91. maddede izin verilen alan ve konularda bile kullanılamaz hale getirilebilecektir.

Ayrıca yukarıya alınan iptal gerekçesinde Yetki Yasası'nda toplam seksen maddenin değiştirilmesi için yetki verilmesi temel iptal nedeni sayılmıştır.

Malî sektöre kamunun müdahale yetkisi ile ilgili ve teknik düzeyde olan bir düzenleme alanında birbirini tamamlayan ve bir bütünlük arzeden düzenleme ihtiyacının, değiştirilecek madde sayısı ile ele alınıp iptalle sonuçlandırılması, KHK müessesesinin kuruluş amacına uyan ve hükümetin ekonomik alanda hızlı ve etkin karar alma sürecinin zeminini oluşturan bir düzenleme sistemini adeta etkisiz hale getirmektedir.

Yetki konularının Anayasa'ya uygunluk denetimi diğer yasaların denetimine göre daha biçimsel bir denetimdir. Genelde bu denetim yetkinin anayasal sınırlar ve ölçüler içinde verilip verilmediği yönünden yapılmaktadır. Bu denetimin biçimsel yönden yapılan bütün denetimler gibi öze etkisi ile sınırlı bir anlayış içinde yapılması gerekir. Zira önemli olan Yetki Kanunu'na

Esas Sayısı : 1994/68
Karar Sayısı : 1994/80

göre çıkarılan KHK'lerin Anayasa'ya uygunluğudur. Bu konuda ise geniş denetim imkanı mümkündür.

Yetki Kanunu'nun denetimi, maksatı aşan bir duyarlıkta yapılmıştır. Uygulanan aşırı biçimsel denetime anayasal gereklilik yoktur.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 2. maddenin (b) bendi ile 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 58. maddesinde değişiklik yapma yetkisini veren kural dışında Kanun'un 1., 2. ve 3. maddelerinin iptali kararına karşıyım.

II. 7397 sayılı Kanun'un 58. maddesi bu Kanun'da yazılı suçlarla ilgili özel kovuşturma usulünü düzenlemektedir. Ceza kovuşturma ile ilgili konular KHK ile düzenlenecek alan içinde bulunmadığından Anayasa'nın 38. ve 91. maddelerine aykırıdır.

58. maddenin düzenlenmesi için yetki verilmesi hakkındaki kuralın bu nedenlerle iptali gerekir.

Başkanvekili

Güven DİNÇER