

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1995/44

Karar Sayısı : 1995/44

Karar Günü : 19.9.1995

R.G. Tarih-Sayı :03.11.1995-22452

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Anavatan) Partisi TBMM Grubu Adına Grup Başkanı A. Mesut YILMAZ.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 8.6.1995 günlü, 4113 sayılı "Patent, Faydalı Model, Marka, Coğrafi İşaretler, Endüstriyel Tasarımlar, Yaş Sebze ve Meyve Ticareti, Toptancı Halleri, Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Turistik Otelciler ve Turizm İşletmecileri Birliğinin Kuruluşu, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri İle Gıda Konularının Düzenlenmesine ve Türk Ticaret Kanunu ile Türk Ticaret Kanununun Mer'iyet ve Tatbik Şekli Hakkında Kanun İle Sermaye Piyasası Kanunu ve Gümrük Kanununun Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nun başlığında geçen "...Sermaye Piyasası Kanunu ve" ibaresi ile, birinci maddesinde geçen "...ve mala dayalı olanlar dahil vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve denetimlerine ilişkin hususlarda, sermaye piyasasının organizasyonu konusunda..." ibaresi ve ikinci maddenin (I) bendi ile üçüncü maddenin (j) bendinin Anayasa'nın Başlangıç bölümünün dördüncü paragrafı ile 2., 5., 6., 7., 11., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A) İptali İstenilen Yasa Kuralları

4113 sayılı "Patent, Faydalı Model, Marka, Coğrafi İşaretler, Endüstriyel Tasarımlar, Yaş Sebze ve Meyve Ticareti, Toptancı Halleri, Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Turistik Otelciler ve Turizm İşletmecileri Birliğinin Kuruluşu, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri ile Gıda Konularının Düzenlenmesine ve Türk Ticaret Kanunu ile Türk Ticaret Kanununun Mer'iyet ve Tatbik Şekli Hakkında Kanun İle Sermaye Piyasası Kanunu ve Gümrük Kanununun Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nun başlık kısmında yer alan ve iptali istenilen "... Sermaye Piyasası Kanunu ve ..." ibaresinden sonra gelen maddeler aynen şöyledir :

"Amaç

MADDE 1.- Bu Kanunun amacı, patent, faydalı model, endüstriyel tasarım, markalar ve coğrafi işaretlerin korunmasını sağlamak, yaş sebze ve meyve ticaretini düzenlemek, yaş sebze ve meyve üretici ve tüketicileri ile bunların ticaretini yapanların çıkarlarını korumak, toptancı hallerini tanzim etmek, Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birliklerinin daha etkin bir şekilde çalışmasını kolaylaştırmak, gıda konularının Avrupa Birliği standart ve normlarına uygun olarak düzenlenmesini sağlamak,

anonim ve limited şirketlerin kuruluş işlemleri ve denetimleriyle ticaret siciline ilişkin konularda ve mala dayalı olanlar dahil vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve denetimlerine ilişkin hususlarda, sermaye piyasasının organizasyonu konusunda düzenlemeler yapmak ve Türkiye Turistik Otelciler ve Turizm İşletmecileri Birliğinin kuruluşunu düzenlemek, Dış ticaretin gelişimine uygun olarak gümrük mevzuatında değişiklik ve düzenlemeler yapmak üzere Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermektir.

Kapsam

MADDE 2.- Bu kanuna göre çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararnameler;

.....

D) 28.7.1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda yapılacak değişiklikleri,

.....

Kapsar.

İlkeler

MADDE 3.- Bakanlar Kurulu 1 inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken;

.....

j) Mala dayalı olanlar dahil vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve denetimlerine ilişkin kuralların sermaye piyasasının organizasyonuna dair konuların, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararları ve piyasa ekonomisi şartlarına uydurulmasını,

.....

Göz önünde bulundurur.

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

1." Başlangıç'ın Dördüncü Paragrafı

- Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;"

2. "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."

3. "MADDE 5 - Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal

hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

4. "MADDE 6 - Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."

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

6. "MADDE 11 - Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

7. "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."

8. "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 bulduğu 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, Resmi 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."

9. "MADDE 138 - Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görölmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

10. "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 uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT,

Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL ve Nurettin TURAN'ın katılmalarıyla 14.8.1995 günü yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından 4.7.1995 günlü dilekçe ile birlikte açılan 4113 sayılı Yetki Yasası'nın kimi kuralları ile, 558 sayılı "Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin tümünün iptalini içeren dosyaların ayrılmasına ve 4113 sayılı Yetki Yasası'na ilişkin davada 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- Yetki Yasalarının ve Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'lerin Anayasal Konumu

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği; 9. maddesinde de, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı öngörülmüştür.

Böylece egemenliğin kullanılmasında yetkili organlar belirlenmiş ve kuvvetler ayrımı Anayasa'nın temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmiştir. Bu ilke, Anayasa'nın 2. maddesinde sayılan ve Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayalı demokratik, lâik ve sosyal hukuk devleti niteliklerinin de kaynağıdır. Anayasa'nın Başlangıç Bölümünde belirtildiği gibi kuvvetler ayrımı, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü ve işbirliğidir; üstünlük ancak Anayasa ve yasalardadır.

Yetki yasası ve KHK'lerle ilgili kurallara Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerinde yer verilmiştir. 87. maddede, Bakanlar Kurulu'na "belli konularda" KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış, 91. maddede, KHK çıkarılmasına yetki veren yasada bulunması zorunlu öğeler belirtilmiştir.

Buna göre yetki yasasında, çıkarılacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağının açıkça belirtilmesi gerekir.

Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasada öngörülen konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetkidir. Bu durumda, yetki yasasının, Anayasa'nın belirlediği öğeleri belli bir içeriğe kavuşturarak somutlaştırması ve verilen yetkiyi açıkça sınırlayarak Bakanlar Kurulu'na çerçeve çizmesi gerekir.

Ayrıca, 91. maddenin sekizinci fıkrasında, yetki yasalarının ve KHK'lerin, TBMM Komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği öngörülmüştür. Anayasa'da görüşülmesinde bile "öncelik ve ivedilik" aranan KHK çıkarma yetkisinin, özel bir yöneme bağlanması konunun öneminden kaynaklanmaktadır. Anayasa'nın yukarıda açıklanan kuralları gözetilerek yerine getirilecek bu işlev, ivedi durumlarla sınırlıdır.

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

1961 Anayasası'nın ilk şeklinde bulunmayan KHK kurumu, 22.9.1971 günlü ve 1488 sayılı Yasa ile Anayasa'nın 64. maddesinde yapılan değişiklik sonucu hukukumuzda girmiştir. Bu değişikliğin gerekçesinde, parlamenter rejimlerde, yasa yapmanın belli usullere uyulmasını gerektirdiği, bunun ise zaman aldığı ileri sürülerek "değişen ekonomik ve sosyal koşulların gereği olarak bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş devlet anlayışının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır" denilmiştir. KHK'ler temelde 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'ndan çok farklı olmamakla birlikte kimi yeniliklerle ve fakat benzer gerekçelerle 91. maddede düzenlenmiştir.

KHK'ler, ancak ivedilik gerektiren belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur. Nitekim, maddenin Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında KHK çıkarabilmesi için hükümete yetki verilmesinin nedeni, Anayasa Komisyonu sözcüsü tarafından, "...çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak seri bir kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için bu düzenleme getirilmiştir...." biçiminde açıklanmış; Anayasa Komisyonu Başkanı da, "... Kanun kuvvetinde kararname, ...yasama meclisinin acil bir durumda kanun yapmak için geçecek sürede çıkartacağı, kanunun ihtiyaca, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceği; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için konmuştur." diyerek aynı doğrultuda görüş bildirmiştir.

Süreleri uzatılarak yetki yasalarına süreklilik kazandırılması, KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, hemen her konuda KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesi, ivedilik ve zorunluluk koşullarına uyulmaması, yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına aykırılık oluşturur. Böylece, yasama ve yürütme organları arasındaki denge bozulur, yürütme organı yasama organının yetkilerini kullanmış olur, ona karşı ve giderek üstün bir konuma gelir. Bu durum, Anayasa'nın yukarıda açıklanan kurallarına ters düşer.

Anayasa'nın 87. maddesinde "...Bakanlar kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini vermek..." TB.MM. nin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Buna göre, TBMM'nce Bakanlar Kurulu'na ancak belli konularda bu yetki verilebilir; her konuyu kapsayacak biçimde genel bir yetki verilemez. "Belli" sözcüğü ile ancak sınırlı konular öngörülmektedir.

Anayasa'da, kimi konuların KHK'lerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. 91. maddenin birinci fıkrasına göre, 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 bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. 163. maddeye göre de, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararnameler yoluyla bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez.

Bu nedenlerle, yetki yasasında Bakanlar Kurulu'nun hangi konularda KHK çıkarabileceği açıkça belirtilmeli ve verilen yetki, konu yönünden mutlaka belirgin olmalıdır.

Yetki yasasında, çıkarılacak KHK'lerin "amaç", "kapsam" ve "ilkeleri"nin belirtilmesinden amaç, Bakanlar Kurulu'nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirilebileceğinin 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.

Anayasa'ya göre yetki yasasında, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin kullanılma süresinin de gösterilmesi zorunludur. Bu zorunluluk, TBMM'ni, KHK çıkarma yetkisini çok uzun bir süre yürütme organına vermekten alıkoymaktadır. Ancak, bu sürenin ne kadar olacağı Anayasa'da belirtilmemişse de, KHK kurumunun Anayasa Hukukuna getiriliş gerekçesine uygun biçimde kısa olması gerekir. Bakanlar Kurulu'na çok uzun süreli yetki verilmesi, ancak koşullu ve kısa süreli bir yetkiye olanak tanıyan Anayasa'ya aykırı olarak yasama yetkisinin yürütme organına devri anlamına gelir. Böyle bir durum, ayrıklığın olağana dönüşmesine yol açar.

Yasama Organı, yetki yasasında belirlediği konu, amaç, kapsam ve ilke sınırları içerisinde KHK ile düzenleme yapma yetkisini yürütme organına geçici ve koşullu olarak verebilir.

Anayasa'nın 11. ve 153. maddelerinde öngörülen "Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü" ile "Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı" ilkeleri gözönüne alındığında, bir yetki yasasının Anayasa'ya uygun görülebilmesi, Anayasa'daki öge ve ölçütlere Anayasa Mahkemesi kararlarıyla getirilen yorumlar çerçevesinde olanaklıdır.

B- Yetki Yasası'nın Dava Konusu Bölümünün Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

1- Yasa'nın 1., 2. ve 3. Maddelerinin İncelenmesi

a- Anayasa'nın 138. ve 153. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, Anayasa Mahkemesi'nce verilen birçok kararda, hangi alanlarda kanun hükmünde kararname çıkartabilmek için Bakanlar Kurulu'na yetki verilebileceğinin ve yetki yasalarında gözönünde bulundurulacak kriterlerin neler olacağının açıklıkla belirtilmiş olmasına karşın, dava konusu yetki yasası çıkarılırken bu gereğe uyulmadığı, bu nedenle Yasa'nın Anayasa'nın 11., 138. ve 153. maddelerine aykırı olduğu belirtilerek 1. maddesindeki "... ve mala dayalı olanlar dahil vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve denetimlerine ilişkin hususlarda, sermaye piyasasının organizasyonu konusunda..." ibaresi ile, bu hükme koşut düzenlenen 2. maddenin (I) ve 3. maddenin (j) bendinin iptal edilmesi istenilmiştir.

Anayasa'da, kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Anayasa'nın Başlangıç'ında belirtildiği gibi kuvvetler ayrılığı, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılıp yerine getirilmesinden ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü ve işbirliğidir; üstünlük, ancak Anayasa ve yasalardadır.

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 bulundurmak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yeni yasa çıkarmamak, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar yasalaştırmamak yükümlülüğündedir. 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 nedenle Yasama Organı, düzenlemelerde bulunurken iptal edilen yasalara ilişkin kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de gözönünde bulundurmak zorundadır. İptal edilen yasalarla sözcükleri ayrı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılması Anayasa'nın 153. maddesine aykırı olur.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi için iptal edilen önceki kural ile aynı olması gerekmeyip benzer nitelikte olması yeterlidir. Bunların saptanabilmesi için öncelikle, aralarında "özdeşlik", yani anlam ve nitelik ile "teknik, içerik ve kapsam" yönlerinden benzerlik olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Konu, Anayasa Mahkemesi'nin ilgili iptal kararlarına göre değerlendirildiğinde 4113 sayılı Yetki Yasası'nın dava konusu kısmı ile, önceleri iptal edilen 3497, 3481, 3755, 3911, 3987, 3990, 3991 ve 4109 sayılı yasalar arasında konu, amaç, kapsam, ilke ve içerik bakımından ayniyet veya benzerlik bulunmadığı anlaşıldığından Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık savı yerinde görülmemiştir.

Anayasa'nın 138. maddesinin son fıkrası, mahkeme kararlarının bağlayıcılığına ilişkin genel bir düzenleme olup, Anayasa Mahkemesi kararlarının yerine getirilmesi zorunluluğuna Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında özel olarak yer verilmiştir. Bu nedenle, Yetki Yasası'nın Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığı yönünden incelenmesinden sonra, ayrıca 138. madde yönünden irdelenmesine gereksinim kalmamıştır.

b- Anayasa'nın 7., 11., 87. ve 91. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde; 4113 sayılı Yetki Yasası'nın amaç, kapsam ve ilkelerini düzenleyen maddelerle çok geniş ve sınırsız düzenlemeler yapılmasına olanak verildiği, 28.7.1981 tarih ve 2499 sayılı Yasa'yla ilgili bölümlerin ve sınırlarının somut olarak belirlenmediği, sermaye piyasaları ile vadeli işlem borsaları konusunda yapılacak düzenlemelerin ivediliği ve zorunluluğunun bulunmadığı, bu konuya ilişkin düzenlemenin tamamıyla yetki devri niteliği taşıdığı; bu nedenle sermaye piyasaları ile vadeli işlem borsaları konusunda yer alan hükümlerin Anayasa'nın 7., 11., 87. ve 91. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

Yukarıda açıklandığı gibi, Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerinde yer alan hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; Yetki Yasası'nda, çıkarılacak KHK'lerin konu, amaç, kapsam ve ilkelerinin belirgin ve somut biçimde gösterilmesi zorunludur.

Yetki Yasası'nın iptali istenilen bölümü ile ilgili olarak "Amaç" başlıklı 1. maddesinde; mala dayalı olanları da içermek üzere vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve denetimlerine ilişkin hususlarda ve sermaye piyasasının organizasyonu konusunda düzenlemeler yapmak üzere Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi vermek Yasa'nın dava konusuna ilişkin, amacı olarak gösterilmiş, "Kapsam" başlıklı 2. maddenin (1) bendi ile de, çıkarılacak KHK'ler ile 2499 sayılı Sermaye Piyasası Yasası'nda her türlü değişikliğin yapılabileceği belirtilmiştir. 3. maddede de Bakanlar Kurulu'na 2499 sayılı Sermaye Piyasası Yasası'nda KHK ile değişiklik yaparken ilke

olarak "Mala dayalı olanlar dahil vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve denetimlerine ilişkin kuralların sermaye piyasasının organizasyonuna dair konuların, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararları ve piyasa ekonomisi şartlarına uydurulmasını, göz önünde bulundurma"sı öngörülmüştür.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı gibi, Yetki Yasası'nın 1. maddesinde "Amaç" başlığı altında çıkarılacak KHK'lerin amacı değil konuları gösterilmiştir. Oysa; Anayasa'nın 91. maddesi gereğince yetki yasasında, çıkarılacak KHK'nin amacının gösterilmesi zorunludur. Öte yandan, sermaye piyasasının organizasyonu konusunda çıkarılacak KHK'lerin kapsam ve ilkeleri de somut ve belirgin değildir. Öngörülen kapsam ve ilkedeki bu belirsizlik nedeniyle Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilen 4113 sayılı Yasa'nın Anayasa'nın 91. maddesindeki sınırlar içinde olmadığı anlaşılmaktadır.

4113 sayılı Yetki Yasası'nın dava konusu edilen bölümü, bir yetki yasasında bulunması gereken öğeleri içermemesi nedeniyle Anayasa'nın 91. maddesine, amaç yokluğu, kapsam ve ilkelerdeki belirsizlik ile de yürütme organına yasama yetkisini bu konuda sınırsız biçimde kullanma olanağının tanınmış olması bakımından da yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğundan Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın 11. maddesinde de, Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, yönetim makamlarını ve öbür kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu, yasaların Anayasa'ya aykırı olamayacağı belirtilmiştir.

Bu nedenlerle, Yetki Yasası'nın 1. maddesinde yer alan dava konusu ibare ile 2. maddesinin (ı) bendi ve 3. maddesinin (j) bendi Anayasa'nın 7., 11., ve 91. maddelerine aykırılık oluşturduğundan iptalleri gerekir.

Güven DİNÇER bu görüşe katılmamıştır.

c- Anayasa'nın 2. 5. ve 6. Maddeleri Yönünden İnceleme

Anayasa'nın "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan sosyal bir hukuk devleti olduğu hükme bağlanmış, 5. maddesinde de, Devletin temel amaç ve görevlerinin neler olduğu belirtildikten sonra sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak engelleri kaldırmak Devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır.

Öte yandan, Anayasa'nın 6. maddesine göre egemenlik hakkı millete ait olup, bu hak Anayasa'nın koyduğu kurallar içinde yetkili kılınan organlar eliyle kullanılır. Egemenliğin kullanılması hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamayacağı gibi, hiçbir kimse veya organ da kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.

Hukuk Devleti'nin temel ögesi, bütün Devlet etkinliklerinin hukuk kurallarına uygun olmasını gerekli kılar. Hukuk Devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan bir devlet olmak gerekir. Hukuk Devleti ilkesi, Devletin tüm organlarının üstünde hukukun mutlak bir egemenliğe sahip olmasını

yasakoyucunun da kendisini her zaman Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile bağlı kılmasını gerektirir.

Yetki Yasası'nın dava konusu bölümü yukarıda açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 7., 11. 87. ve 91. maddelerine aykırılık oluşturduğu için kuşkusuz ki 2. ve 5. maddelerindeki "hukuk devleti" ilkesiyle, 6. maddesindeki "hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" kurallarına da aykırıdır. Bu nedenle de iptali gerekir.

Güven DİNÇER bu görüşe katılmamıştır.

2- Yasa'nın Başlığındaki "...Sermaye Piyasası Kanunu ve ..." İbaresinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

Dava konusu "... Sermaye Piyasası Kanunu ve ..." ibaresi yasa başlığı olup, bu haliyle herhangi bir kural içermediğinden Anayasa'ya aykırılığı sözkonusu değildir. Bu nedenle iptal isteminin reddi gerekir.

Ancak, dava konusu ibarenin Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamakla beraber, 1. maddedeki "...ve mala dayalı olanlar dahil vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve denetimlerine ilişkin hususlarda, sermaye piyasasının organizasyonu konusunda ..." ibaresi ile 2. maddenin (ı) ve 3. maddenin (j) bentlerinin iptali sonucu uygulama olanağını yitirmektedir.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrasında, "Ancak başvuru, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhine yapılmış olup da, bu belirli madde veya hükümlerin iptali kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek şartıyla, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bahis konusu öteki hükümlerini veya tümünün iptaline karar verilebilir." kuralına yer verilmiştir.

Bu nedenle Yasa'nın başlığında yer alan söz konusu ibarenin 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca iptali gerekir.

V- SONUÇ

8.6.1995 günlü, 4113 sayılı "Patent, Faydalı Model, Marka, Coğrafi İşaretler, Endüstriyel Tasarımlar, Yaş Sebze ve Meyve Ticareti, Toptancı Halleri, Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Turistik Otelciler ve Turizm İşletmecileri Birliğinin Kuruluşu, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri ile Gıda Konularının Düzenlenmesine ve Türk Ticaret Kanunu ile Türk Ticaret Kanununun Mer'iyet ve Tatbik Şekli Hakkında Kanun İle Sermaye Piyasası Kanunu ve Gümrük Kanununun Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu'nun;

I) Başlığındaki "...Sermaye Piyasası Kanunu ve ..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve bu konudaki iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

II) A- 1. maddesindeki "... ve mala dayalı olanlar dahil vadeli işlem borsalarının kurulması ile halka açık anonim ortaklıklar ve sermaye piyasası kurumlarının kuruluş, faaliyet ve denetimlerine ilişkin hususlarda, sermaye piyasasının organizasyonu konusunda..." ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

B- 2. maddesinin (ı) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

C- 3. maddesinin (j) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

III) Yasa'nın, II bendde belirtilen kimi kurallarının iptali karşısında 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince Yasa'nın başlığındaki "...Sermaye Piyasası Kanunu ve ..." ibaresinin İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

19.9.1995 gününde karar verildi.

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

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1995/44

Karar Sayısı : 1995/44

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 TBMM'nce Bakanlar Kurulu'na yetki verilemez.

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

Dava konusu Yetki Kanunu ile ticaret alanında kamuya bazı müdahale ve düzenleme yetkileri verilmektedir. Böylece KHK'lerle ticaret alanını düzenleyen bazı yasalar değiştirilebilecek ve bazı konularda da yeni düzenlemeler yapılabilecektir. Düzenlenecek alan, birbiri ile ilgili ve aynı paralelde düzenlenen ticaret sektörünün temel dalları ve

düzenlemeleridir. Verilen yetkiler ise çoğunlukla 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 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 konular da kullanılamaz hale getirilebilecektir.

Ayrıca Yetki Yasası'nda birçok yasanın değiştirilmesine ve bazılarının yeniden yapılmasına yetki verilmesi, temel iptal nedeni sayılmıştır. Ticaret alanının kamunun müdahale yetkisi ile ilgili ve teknik düzeyde olan bir konuda birbirini tamamlayan ve bir bütünlük arzeden düzenleme ihtiyacının, değiştirilecek ve düzenlenecek yasaların çokluğu gerekçesi ile ele alınıp iptalle sonuçlandırılması, KHK müessesesinin kuruluş amacına uyan ve hükümetin ekonomik alanda hızlı ve etkin karar alma sürecinin zeminini oluşturan anayasal bir düzenleme sistemini adeta etkisiz hale getirmektedir.

Yetki yasalarının Anayasa'ya uygunluk denetimi diğer yasaların denetimine göre daha sınırlı ve 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 göre çıkarılan KHK'lerin Anayasa'ya uygunluğudur. Bu konuda ise geniş denetim imkanı mümkündür.

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

Yukarıda açıklanan nedenlerle iptal kararına karşıyım.

Başkanvekili

Güven DİNÇER