

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1995/39

Karar Sayısı : 1995/45

Karar Günü : 19.9.1995

R.G. Tarih-Sayı :20.04.1996-22617

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 İle 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 başlığı ile birinci maddesinde geçen "... Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği..." ibaresi ve ikinci maddenin (e) bendi ile üçüncü maddenin (e) ve (f) bentlerinin Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 11., 33., 87., 91., 135., 138., 153. ve 171. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A) İptali İstenilen Yasa Kuralları

8.6.1995 günlü, 4113 sayılı Yetki Kanunu'nun iptali istenilen "... Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği..." ibaresinin de yer aldığı başlık kısmından sonra gelen öbür maddeleri de şöyledir :

1- "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."

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

e- Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk, çalışma usul ve esasları ve denetimleri ile bu kuruluşlarla ilgili diğer hususlarda yapılacak düzenlemeleri ve 8.3.1950 tarihli ve 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununda yapılacak değişiklikleri,"

Kapsar.

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

e- Odaların ve bunların üst kuruluşunun piyasa ekonomisi kurallarına göre meslekî ahlak ve dayanışmayı koruyarak güçlendirecek, ticaret ve sanayinin toplum yararına uygun olarak gelişmesini sağlayacak şekilde faaliyet göstermelerinin, bu amaçla donatılmalarının ve yapılandırılmalarının sağlanmasını,

f- Ticaret Borsalarının, ihtisas borsaları şeklinde de kurulabilmelerini, vadeli işlemler yapabilmelerini, malı temsil eden belgelerini düzenleyebilmelerini, borsada işlem gören maddelerin fiyatlarının oluşumunda serbest rekabet şartlarına göre faaliyet gösterebilmelerini mümkün kılacak yasal ve teknik alt yapıya sahip kılınmalarını,

Göz önünde bulundurur."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal isteminde dayanılan 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 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."

3- "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."

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

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

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

6- "MADDE 33.- Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir.

Dernek kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, derneğin faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

Hiç kimse bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamaz. Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hâkim kararıyla kapatılabilir veya faaliyetten alıkonulabilir. Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, derneği faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hakim onayına sunulur. Hâkim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Birinci fıkra hükmü, Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde Devlet memurlarına kanunla sınırlamalar getirilmesine engel değildir.

Bu madde hükümleri vakıflarla ilgili olarak da uygulanır."

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 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, 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 135.- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.

Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.

Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremezler.

Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.

Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir.

Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hakimın onayına sunulur. Hakim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar."

10- "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.

Görülmekte 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."

11- "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."

12- "MADDE 171.- Devlet, millî ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütü F. TUNCEL'in katılmalarıyla 13.7.1995 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- 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. Başlangıç Kısım'ında 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 Yasası'nda, çıkarılacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını açıkça belirtilmesi gerekir.

Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasada öngörülen konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetkidir. Bu durumda, Yetki Yasası'nın, 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 yonteme 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 sürölerek "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 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 görüşölmesi 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 âcil 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..." TBMM'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 "ilkeler"inin 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, KHK ile düzenleme yapma yetkisini konu, amaç, ilke, kapsam sınırları içerisinde 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- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

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

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

Dava dilekçesinde, Anayasa Mahkemesi kararlarında, kanun hükmünde kararname çıkartabilmesi için Bakanlar Kurulu'na hangi alanlarda yetki verilebileceğinin ve yetki yasalarında gözönünde bulundurulacak ölçütlerin 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 "... Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ..." ibaresi ve buna koşut düzenlenen 2. maddenin (e) bendi ile 3. maddenin (e) ve (f) bentlerinin iptal edilmesi istenilmiştir.

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 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 yasalaştırmamakla yükümlüdür. Yasama Organı, kararların yalnız sonuçları ile değil, bir bütünlük içinde gerekçeleri ile de bağlıdır. Kararlar, gerekçeleriyle, genel olarak yasama işlemlerini değerlerdirme ölçütlerini içerirler ve yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. İptal edilen yasalarla sözcükleri ayrı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılması Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık oluşturur.

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 gerekir.

Konu, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına göre değerlendirildiğinde, 4113 sayılı Yetki Yasası'nın dava konusu bölümü ile, iptal edilen 3497, 3481, 3755, 3911, 3987, 3990, 3991 ve 4109 sayılı Yetki Yasaları arasında konu, amaç, kapsam ve ilke yönünden ayniyet veya

benzerlik bulunmamaktadır. Bu durumda, 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 gerek kalmamıştır.

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

Dâva dilekçesinde, 4113 sayılı Yetki Yasası'yla, Ticaret ve Sanayi Odaları ile ilgili, sınırı, kapsamı ve konuları belirsiz, ivedi ve zorunluluk göstermeyen konularda Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verildiği, bu nedenle Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Borsaları konusunda yer alan hükümlerin Anayasa'nın 7., 11., 87. ve 91. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

Yetki Yasası'nın 1. maddesinin iptali istenilen bölümünde, Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği mevzuatında düzenlemeler yapmak üzere Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi vermek, KHK'nin amacı yerine Yasa'nın amacı olarak gösterilmiş; "Kapsam" başlıklı 2. maddenin (e) bendi ile de, çıkarılacak KHK'ler ile Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk, çalışma usul ve esasları ve denetimleri ile bu kuruluşlarla ilgili diğer hususlarda yapılacak düzenlemeleri ve 8.3.1950 günlü, 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yasası'nda her türlü değişikliğin yapılabileceği belirtilmiştir. 3. maddede de, Bakanlar Kurulu'nun 1. madde ile verilen yetkiyi kullanırken, Odaların ve bunların üst kuruluşunun piyasa ekonomisi kurallarına göre, meslekî ahlâk ve dayanışmayı koruyarak güçlendirecek, ticaret ve sanayinin toplum yararına uygun olarak gelişmesini sağlayacak şekilde faaliyet göstermelerinin, bu amaçla donatılmalarının ve yapılandırılmalarının sağlanması; Ticaret Borsalarının, ihtisas borsaları biçiminde de kurulabilmelerini, vadeli işlemler yapabilmelerini, malı temsil eden belgelerini düzenleyebilmelerini, borsada işlem gören maddelerin fiyatlarının oluşumunda serbest rekabet koşullarına göre faaliyet gösterebilmelerini olanaklı kılacak yasal ve teknik alt yapıya sahip kılınmaları ilkelerinin gözetilmesi öngörülmüştür.

Yukarıda belirtildiği gibi, Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden; yetki yasasında, çıkarılacak KHK'lerin konu, amaç, kapsam ve ilkelerinin belirgin ve somut biçimde gösterilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

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 da gösterilmesi zorunludur. Odalar, Borsalar ve Odalar ve Borsalar Birliği konusunda çıkarılacak KHK'lerin kapsamındaki sınırsızlık, ilkelerindeki belirsizlik açıktır.

4113 sayılı Yetki Yasası'nın dava konusu bölümü, bir yetki yasasında bulunması gereken öğeleri içermemesi nedeniyle Anayasa'nın 91. maddesine; amaç yokluğu, kapsam ve

ilkelerindeki belirsizlik yasama yetkisinin yürütme organına devri niteliği taşıdığından Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

Konunun Anayasa'nın 11. maddesiyle doğrudan ilgisi yoktur.

Bu nedenlerle, Yetki Yasası'nın 1. maddesindeki dava konusu bölüm ile 2. maddesinin (e) bendi ve 3. maddesinin (e) ve (f) bentleri Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerine aykırılık oluşturduğundan iptalleri gerekir.

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 görevleri 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 bağımsız-koşulsuz ulusun olan egemenlik hakkı 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 niteliği, tüm 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 devlettir. Hukuk Devleti ilkesi, Devletin tüm organlarının üstünde hukukun mutlak bir egemenliğe sahip olmasını, Yasakoyucunun da kendisini her zaman Anayasa ve hukukun temel kuralları ile bağlı saymasını gerektirir.

Yetki Yasası'nın dava konusu bölümü yukarıda açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerine aykırılık oluşturduğundan 2., 5. ve 6. maddelerine de aykırıdır. Bu nedenle de iptali gerekir.

d- Anayasa'nın 33. ve 135. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olmakla birlikte düzenlemenin, Anayasa'nın 33. maddesinde yer alan kişi hakları ile doğrudan ilgili bulunduğu; Anayasa'nın 33. ve 135. maddelerinde öngörülen düzenlemelerin yasayla yapılması gerektiği; Bakanlar Kurulu'na 4113 sayılı Yasa ile verilen yetki sonucu çıkarılan 557 sayılı KHK ile Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği üyelerinin konsey, birlik yönetim ve denetim kurulu üyelerini seçme haklarının hiçbir haklı neden yokken ertelendiği, kişilerin seçme ve seçilme hürriyetlerinin ellerinden alındığı savıyla dava konusu Yetki Yasası'nın Anayasa'nın 33. ve 135. maddelerine aykırı bulunduğu ileri sürülmüştür.

Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Deniz Ticaret Odaları, üyelerinin ortak gereksinimlerini karşılamak, meslek faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel yararlarına uygun olarak gelişmesini sağlamak, üyelerinin birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni egemen kılmak üzere meslek disiplinini, ahlâk ve

dayanışmayı korumak ve 5590 sayılı Yasa'da belirtilen hizmetleri görmek amacıyla kurulmuş tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıdır.

Anayasa'nın 33. maddesi, "Dernek kurma hürriyeti"ni düzenlemektedir. Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Deniz Ticaret Odaları 5590 sayılı Yasa'nın 1. maddesinde tanımlanan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olup, bu kuruluşlar Anayasa'nın 135. maddesiyle özel biçimde düzenlenmişlerdir. Bu nedenle, konunun Anayasa'nın 33. maddesi ile ilgisi bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 135. maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla, devletin bunlar üzerindeki idarî ve malî denetiminin, yasayla düzenleneceği belirtilmektedir. Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kuruluna, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği öngörüldükten sonra, "ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yeralan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yeralan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez" denilerek KHK konusu yapılmayacak hususlar belirlenmiştir. Maddede, Anayasa'nın yasayla düzenleneceğini bildirdiği konularda KHK çıkarılamayacağı yolunda bir açıklığa yer verilmemiştir. Bu nedenle, Anayasa'da yasayla düzenlenmesi gereğine işaret edilmiş her alanda KHK çıkarılmasına yetki verilemeyeceği sonucuna varılamaz. 91. maddede sayılan yasak alan dışında kalmakla beraber KHK çıkarılamayacak konular Anayasa'da ayrıca gösterilmiştir. Nitekim, Anayasa'nın 163. maddesinde, "...Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez..." biçimindeki Anayasa buyruğu, bu düşüncenin göstergesidir. Anayasakoyucunun amacı, Anayasa'da yasayla düzenleneceği öngörülen konularda KHK çıkartılmayacağı olsaydı 161. maddenin ikinci fıkrasındaki "Mâlî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı kanunla belirlenir" hükmünden sonra 163. madde ile yukarıda anılan düzenlemeye ayrıca yer verilmezdi.

Belirtilen nedenlerle, dava konusu yasa hükümlerinde Anayasa'nın 135. maddesine aykırılık görülmemiştir. İstemin reddi gerekir.

e- Anayasa'nın 171. Maddesi Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği mevzuatında KHK ile yapılacak düzenleme belirsizliğinin Oda, Borsa ve Birlikte çalışanlar kadar bunların üyeleri arasında da psikolojik baskılar yaratacağı, bu nedenle söz konusu birimlerin Yetki Yasası'nın kapsamı içine alınmasının Anayasa'nın 171. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

Bu maddede, Devletin millî ekonominin yararlarını gözeterek, öncelikle, üretimin artırılması ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak önlemleri alacağı öngörülmüştür.

Davacının savları ile Anayasa'nın 171. maddesi arasında herhangi bir ilgi kurulamamıştır.

2- Yasa'nın Başlığındaki "... Ticaret ve Sanayi Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ..." İbaresinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

Yasa başlığında bulunan dava konusu ibare herhangi bir kural olmadığından Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmaya yetkili bir yapısı yoktur. Bu nedenle, iptal isteminin reddi gerekir.

3- İptal Hükümünün Yasa'nın Kalan Bölümlerine Etkisi

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 hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir" denilmektedir.

Yasa'nın 1. maddesindeki "... Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ..." ibaresi ile 2. maddesinin (e) ve 3. maddesinin (e) ve (f) bentlerinin iptali sonucu başlıktaki dava konusu ibare anlamını yitirmektedir.

Bu nedenle, Yasa'nın başlığında yer alan sözkonusu 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 İle 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 "... Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, ..." ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve bu konudaki iptal isteminin REDDİNE,

II) A- 1. maddesindeki "... Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, ..." ibaresinin,

B- 2. maddesinin (e) bendinin,

C- 3. maddesinin (e) ve (f) bentlerinin,

Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

III) Yasa'nın, II. bendde belirtilen kimi kurallarının iptali karşısında, Yasa'nın başlığındaki "... Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, ..." ibaresinin, 2949 sayılı

Esas Sayısı : 1995/39
Karar Sayısı : 1995/45

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE,

19.9.1995 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Yekta Güngör ÖZDEN

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Selçuk TÜZÜN

Üye
Ahmet N. SEZER

Üye
Haşim KILIÇ

Üye
Yalçın ACARGÜN

Üye
Mustafa BUMİN

Üye
Sacit ADALI

Üye
Ali HÜNER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

Üye
Nurettin TURAN