

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1995/53

Karar Sayısı : 1995/57

Karar Günü : 9.11.1995

R.G. Tarih-Sayı :18.11.1995-22467

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : İstanbul Asliye 2. Ticaret Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun 68. ve 69. maddelerini değiştiren 16.6.1994 günlü 538 sayılı "Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin 32. ve 33. maddelerinin Anayasa'nın 2., 7., 13. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Bankalar Kanunu'nun 64. maddesinin uygulanmasına karşın malî yapısının iyileştirilmesine olanak görülmeyen Türkiye İthalat ve İhracat Bankası (Impex Bank) AŞ.'nin bankacılık işlemleri yapma izninin kaldırılması üzerine malî yapısının bozulmasında sorumluluğu bulunan banka yöneticilerinin kişisel iflasları için Bankalar Kanunu'nun 69. maddesi uyarınca açılan davanın yargılamasında, davalı vekillerinin 538 sayılı KHK kurallarının Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin savların ciddi olduğu kanısına varan mahkeme, 538 sayılı KHK'nin 32. ve 33. maddelerinin iptali için başvuruda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Kurallar

538 sayılı KHK'nin iptali istenilen 32. ve 33. maddeleri şöyledir:

1- "Madde 32-3182 sayılı Kanunun 512 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 68 inci maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

"MADDE 68- 1. 64 veya 65 inci maddelerde belirtilen tedbirlerin bir kısmının veya tamamının uygulanmasına rağmen mali bünyesinin güçlendirilmesine imkan görülemeyen veya mali bünyesinin bu tedbirler uygulansa dahi güçlendirilemeyecek derecede zayıflamış olduğu tesbit edilen bir bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni 12 nci maddeye göre kaldırılır.

2. Bakan, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılan bir bankanın yönetim ve denetimini, tasarruf mevduatı sahiplerine sigorta kapsamında gerekli ödemelerin yapılması, banka aleyhine sonuç yaratmayan başlamış işlemlerin sonuçlandırılması, bankadan alacaklı olan kişilerin hak ve menfaatlerinin korunması, kredilerin ve diğer alacakların tahsiline devam edilmesi ve benzer işlemlerin gerçekleştirilmesi hususunda görevli ve yetkili olmak üzere Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna veya bir bankaya geçici olarak devredebilir.

3. Bakanlar Kurulu'nun mevduat kabul ve bankacılık işlemleri yapma yetkisinin kaldırılmasına ilişkin kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren banka aleyhindeki icra takipleri iflas talebinin kabul veya reddine kadar durur.

4. Mevduat kabul ve bankacılık işlemleri yapma yetkisi kaldırılan bankanın tasarruf mevduatı sahiplerine 67 nci maddeye göre tesbit edilecek miktarlarda yapılacak ödemeler Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından karşılanır.

5. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, ödediği tasarruf mevduatı için tasarruf mevduatı sahipleri yerine bankanın iflasını ister ve iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatıyla iştirak eder.

6. İflasına hükmolunan bir banka için İcra İflas Kanununun 221 inci maddesinin 1 inci fıkrasına göre teşkil olunacak büro, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu temsilcisi katılmaksızın toplanamaz. Söz konusu hükmün 2 nci fıkrası iflasına hükmolunan bankalar hakkında uygulanmaz. İflas İdare Memurları, Tasarruf Mevduat Sigorta Fonunca teklif ve Müsteşarlıkça kabul edilen yeter sayıda kişiden oluşur, iflas idaresinin toplantı ve karar nisabında çoğunluk esası aranır.

7. İflasına hükmolunan bankanın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna olan borçları, masanın nakit durumuna göre İcra ve İflas Kanununun 232 nci maddesinde gösterilen sıra cetvelinin kesinleşmesi beklenmeksizin ödenir.

8. 6. ve 7 inci fıkra hükümleri 69 uncu maddeye göre iflasına karar verilenler hakkında da uygulanır.

9. Herhangi bir sebeple mevduat kabul ve bankacılık işlemleri yapma yetkileri kaldırılan, faaliyetleri durdurulan, iflas veya tasfiyelerine karar verilen veya konkordato ilan eden yabancı bankaların Türkiye'deki şubeleri hakkında da bu madde hükümleri tatbik edilir. Bu şubelerin mevcut ve alacaklarının yurt dışına transferine ilişkin esaslar Bakanlıkça tesbit edilir."

2- "Madde 33-3182 sayılı Kanunun 69 uncu maddesinin 512 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 1 numaralı fıkrası ile 2 numaralı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"1. Bir bankanın %5 hissesinden fazlasına sahip olan ortakları, yönetim kurulu ve kredi komitesi başkan ve üyeleriyle, genel müdür, genel müdür yardımcıları ve imzaları bankayı ilzam eden memurları Kanuna aykırı karar ve işlemleriyle banka hakkında 68 inci maddenin uygulanmasına sebep olmuşlarsa, Bakanın, banka iflas idaresinin veya devralan bankanın başvurusuna istinaden veya re'sen talebi üzerine, bunların şahsi sorumlulukları cihetine gidilerek, şahsen iflaslarına mahkemece karar verilebilir. Bu hüküm Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu hakkında uygulanmaz."

"2. Mahkemece iflasına karar verilenler hakkındaki takibi, alacaklı sıfatıyla banka iflas idaresi veya devralan banka yürütür."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

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 Meclisindir. Bu yetki devredilemez."

3. "MADDE 13.- Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğin, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir.

Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz.

Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir."

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 siyasi 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."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İÇTüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Mustafa YAKUPOĞLU'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınmasına 24.10.1995 günü oybirliğiyle karar verildi.

V- ESASIN İNCELENMESİ

A- Yetki ve Sınırlama Sorunu

Anayasa'nın 152., 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddeleri gereğince bir davaya bakan mahkemenin bir kanun veya kanun hükmünde kararname kuralını Anayasa'ya aykırı görmesi veya davanın taraflarından birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda itiraz yoluna başvurulabilmesi için kuralın bakılmakta olan davada uygulanacak olması zorunludur.

İptali istenilen 538 sayılı KHK'nin 32. maddesi ile değiştirilen 3182 sayılı Yasa'nın 68. maddesinin birinci fıkrasında, Yasa'da öngörülen tedbirlere karşın malî yapısı güçlendirilemeyecek derecede zayıflamış veya güçlendirilmesi olanaksız olduğu saptanan bankanın, bankacılık işlemleri yapmasında ve mevduat kabul etmesinde sakınca görülmesinde bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin Bakanlar Kurulu'nca kaldırılabilceği belirtilmekte; maddenin diğer fıkralarında ise bu konuya ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır.

İtiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu şahsî iflas davasında mahkeme, bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırıldığını saptadıktan sonra, banka yöneticilerinin bankanın malî yapısının bozulmasındaki sorumluluklarını araştırarak uyuşmazlık 69. maddeye göre sonuçlandırılacaktır. Bu durumda, 538 sayılı KHK'nin 32. maddesiyle değiştirilen 3182 sayılı Yasa'nın 68. madde kuralları bakılmakta olan davada uyuşmazlığın çözümünü doğrudan etkilemeyeceğinden, uygulanacak kurallar değildir.

Bu nedenlerle, 68. maddeye yönelik itiraz başvurusunun davaya bakmakta olan mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

Güven DİNÇER bu düşünceye katılmamıştır.

Diğer yönden, 538 sayılı KHK'nin itiraz konusu 69. maddesinde, banka ortakları ile yönetim kurulu ve kredi komitesi başkan ve üyeleriyle, genel müdür, genel müdür yardımcıları ve imzaları bankayı ilzam eden memurların şahsen iflasları öngörülmektedir. Oysa, mahkemenin bakmakta olduğu dava, maddede sayılan kişilerden yalnızca banka yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile genel müdürün iflaslarına ilişkindir. Bu nedenle, dava konusu somut olay gözönünde tutularak 538 sayılı KHK'nin itiraz konusu 69. maddesine ilişkin esas incelemenin "banka yönetim kurulu başkanı, üyeleri ve genel müdürü" ile sınırlı olarak yapılması gerekmiştir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1. Kanun Hükmünde Kararname Hakkında Genel Açıklama

Kanun Hükümünde Kararname (KHK) Kurumu, 22.9.1971 günlü ve 1988 sayılı Yasa ile 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde yapılan değişiklik sonucu hukukumuzda girmiştir. Bu değişikliğin gerekçesinde "Parlamentar rejimlerde, kanun yapmanın belli usullere uyulmak zorunluluğu sebebiyle zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadî ve sosyal şartların gereği olarak bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş devlet anlayışının tabîi sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasa'nın 5. maddesi hükmünün prensibini bozmamak ve her halde önceden yasama meclislerince esasları bir kanunla tesbit olunan sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla hükümete KHK'ler çıkarma yetkisinin verilmesi ve bu yetkiyi düzenleyen hükmün T.B.M.M.'nin genel olarak görev ve yetkilerini belirleyen 64. maddesine eklenmesi uygun görülmüştür." denilmektedir. KHK'ler, temelde 1961 Anayasası'ndan çok farklı olmamakla birlikte 1982 Anayasası'nda kimi yeniliklerle ve fakat benzer gerekçelerle 91. maddede düzenlenmiştir. Böylece, hem yürütme organını güçlendirmek hem de değişen ekonomik ve sosyal konuların ortaya çıkardığı sorunlara ivedi çözümler bulmak amacına ulaşmak istenilmiştir.

Olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lerin mutlaka bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Yetki Yasası'nın içeriği ve ögeleri de Anayasa'nın 91. maddesinde belirlenmiştir. 87. maddede ise Bakanlar Kurulu'na "belli konularda" KHK çıkarma yetkisi vermek TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Bakanlar Kurulu'nun belli bir konuda KHK çıkarabilmesi için öncelikle TBMM tarafından kendisine bu konuda yasa ile bir yetkinin verilmiş olması gerekir. Bakanlar Kurulu, bir yasa ile önceden yetkilendirilmedikçe, kendiliğinden KHK çıkartamaz. Yasa ile verilen yetkiye dayanılarak çıkartılan KHK, yürürlükteki yasa hükümlerini kaldırabilmekte ve değiştirebilmekte, başka bir anlatımla yasanın hukuksal gücüne sahip bulunmaktadır. Yasama yetkisinin, "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" ögelerini içerdiği kuşkusuzdur. KHK'lerle yasa hükümleri kaldırabilip ve değiştirebileceği gibi yeni kurallar da getirilebilmektedir.

Anayasa'da öngörüldüğü biçimi ile KHK'ler yapısal (organik-uzvî) bakımdan yürütme organı işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedirler. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi verdiği yetkiyi bir yasa ile her zaman geri alabileceği gibi kendisine sunulan KHK'leri aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda olmayıp dilediğinde değiştirerek de kabul edebilir. Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, yasayla düzenlemesi gereken konuların yasama alanından çıkarılıp yürütme organının düzenleme alanına sokulması sonucunu doğurmaz. Bu nedenle, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin verilmiş olması Anayasa'nın 7. maddesinde öngörülen "Yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesini ortadan kaldırmaz.

Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarılabilmesine yetki veren yasada yer alması zorunlu ögeler Anayasa'nın bu konuya ilişkin 91. maddesinin ikinci fıkrasında gösterilmiştir. Buna göre :

"Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir." Bundan anlaşılacağı gibi yetki yasasından, yürürlüğe konulacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve bu süre içinde birden çok kararname yürürlüğe konulup konulamayacağını belirtmesi gerekir. Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasada öngörülen amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı ve türevsel bir yetkidir. O

halde, yetki yasasında Anayasa'nın belirlediği öğelerin belli bir içeriğe kavuşturularak somutlaştırılması gerekir.

Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin "belli konularda" verilebileceği 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde açıkça belirtildiği halde, 1982 Anayasası'nın yetki yasasının sahip olması gereken öğelerini gösteren 91. maddesinde bu koşul yer almamaktadır. Ancak, 1982 Anayasası'nın 87. maddesinde "... Bakanlar Kuruluna belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermek..." TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış bulunmaktadır. Bu nedenle, 91. maddede "belli konularda" ifadesinin yer almaması bir noksanlık sayılamaz. Çünkü, 87. maddede, Bakanlar Kurulu'na verilecek KHK çıkarma yetkisinin ancak belli konularda olabileceği açıkça gösterilmektedir. Bu durumda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu'na ancak belli konularda bu yetkiyi verebilir; her konuyu kapsayacak biçimde bir KHK çıkarma yetkisi veremez. KHK'nin konusunun yetki yasasında belirlenmesi zorunludur. Yetki, somutlaştırılmış ve belli bir konuda tanınmalıdır. Bakanlar Kuruluna sınırları belirsiz bir konuda KHK çıkarma yetkisi verilemez. KHK'nin konusu da yetki yasasında belirlenen çerçevenin dışına çıkamaz. KHK'nin yetki yasasında belirtilen amaç, kapsam ve ilkelere de uygun olması gerekir. Verilen yetkinin konusunun yasada gösterilmesi zorunluluğunun bu yasaya dayanılarak yürürlüğe konulan KHK'lerin yetki yasası kapsamı içinde kalıp kalmadıklarının hem yargısal hem de siyasal denetimlerinin yapılması yönünden çok büyük bir önemi vardır. Yetki Yasası'nın kapsamı dışında yürürlüğe konulan veya başka bir anlatımla yasanın öngörmediği bir konuda düzenleme yapan bir KHK'nin Anayasa'ya aykırı olacağı kuşkusuzdur.

Anayasa'da kimi konuların KHK'lerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. 91. maddenin birinci fıkrasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez." denilmektedir.

Buna göre, Anayasa'nın KHK'lerle düzenlenemeyeceğini belirlediği konularda TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na düzenlemede bulunması için bir yetki verilmesi de olanaksızdır. Verilen yetkinin konusunun belli olmasının, Anayasa'nın 91. maddesindeki "yetki verilemeyecek konular"ı da kapsayıp kapsamadığının incelenebilmesi yönünden de önemi büyüktür.

Bu nedenlerle, Bakanlar Kurulu'nun hangi konularda KHK çıkarabileceği Yetki Yasası'nda açıkça belirtilmeli ve verilen yetki konu yönünden mutlaka belirgin olmalıdır. Anayasa'nın 91. maddesine göre Yetki Yasası'nda çıkarılacak KHK'nin "amacı", "kapsamı" ve "ilkeleri"nin de belirtilmesi gerekir. Amaç, Bakanlar Kurulu'nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirmesinin istendiğini belirlediğinden yetki yasasında KHK'nin amacı da somut olarak açıklanmalıdır. KHK'nin amacı ve kapsamı da konusu gibi geniş içerikli her yöne çekilebilecek biçimde genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik yorumlamaya elverişli olmamalıdır. KHK'nin yetki yasasında gösterilen amaç ve kapsam doğrultusunda, verilen ilkelere uygun çıkarılıp çıkarılmadığının saptanması hem yargısal hem de siyasal denetim yönünden zorunludur. KHK, yasada gösterilen amacı dışında yürürlüğe konulmuşsa ya da yetkinin kapsamını aşıyorsa veya ilkelere uygun değilse bu durum KHK'yi, yetki yasasına ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı düşürür.

Anayasa'ya göre yetki yasasında, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin süresinin de gösterilmesi zorunludur. Bu zorunluluk, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkilerini çok uzun bir süre yürütme organına vermekten alıkoymaktadır.

Yasada öngörülen sürenin bitiminden sonra çıkarılan KHK'nin Anayasa'ya aykırı düşeceği kuşkusuzdur. Ancak, yetki süresi içerisinde çıkarılmış olan KHK'ler yasadaki sürenin bitiminden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmış olmasalar da geçerliliklerini korurlar.

Anayasa'nın 91. maddesinde ayrıca "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." denilmektedir.

2. KHK'nin Yargısal Denetimi

Anayasa'ya göre KHK'ler Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine bağlıdır. Anayasa'nın 91. maddesinde "Kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelik ve ivedilikle görüşülür." denilmektedir. Öncelik ve ivedilik koşuluyla, yetki yasalarının gecikmeden çıkarılabilmesi ve çıkarıldıktan sonra da yürürlüğe konulan KHK'lerin aynı biçimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde karara bağlanması istenilmiştir.

Anayasa'da KHK'lerin siyasal denetimi yanında yargısal denetimi de öngörülmüştür. KHK'ler, işlevsel (fonksiyonel) yönden yasama işlemi niteliğinde olduklarından bunların yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir. Anayasa'nın 148., 150., 151., 152. ve 153. maddeleri hükümlerine göre, KHK'lerin Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetler.

KHK'nin yargısal denetimi sözkonusu olduğunda, dayandığı yetki yasasının öncelikle Anayasa'ya daha sonra da KHK'nin kendisinin hem yetki yasasına hemde Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözülmesi gerekir. Hernekadar, Anayasa'nın 148. maddesinde KHK'lerin yetki yasalarına uygunluğunun denetlemesinden değil yalnızca Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de, Anayasa'ya uygunluk denetiminin içerisine öncelikle KHK'nin yetki yasasına uygunluğunun denetimi girer. Çünkü, Anayasa'da, Bakanlar Kuruluna ancak yetki yasasında belirtilen sınırlar içerisinde KHK

çıkarma yetkisi verilmesi öngörülmüştür. Yetki yasası olmazsa (Anayasa mad. 121 dışında) KHK olamaz. Bu yetkinin dışına çıkılması KHK'yi Anayasa'ya aykırı duruma getirir. Böylece, KHK'nin yetki yasasına aykırı olması Anayasa'ya aykırı olması ile özdeşleşir. Nitekim, 335 ve 347 sayılı KHK'ler dayandırıldıkları 3268, 3347 ve 3479 sayılı Yetki Yasalarının kapsamı dışında kalmaları nedeniyle; 493, 501, 502, 503, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521 ve 524 sayılı KHK'ler ise dayandıkları 3911 sayılı Yetki Yasası'nın iptali nedeniyle Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmişlerdir.

Olağanüstü Hal KHK'leri dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan (mad. 121) alırlar. Bu tür KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması gerekli değildir. Buna karşın, olağan KHK'lerin bir yetki yasasına dayanmaları zorunludur. KHK'ler, yasa gücünü dayandıkları yetki yasasından alırlar. Bu nedenle KHK'ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

Yetki Yasası, KHK ve KHK'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce aynen ya da değiştirilerek kabulü birbirlerinden bağımsız işlemler olmayıp Anayasa'da öngörülen bir sürecin değişik aşamalarıdır. KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, KHK'yi aynen ya da değiştirilerek kabul eden yasa ile kesilir. Bu yasa, KHK'yi kendi bünyesine alarak genel anlamda bir yasa niteliğine dönüştürür. Bu nedenle, KHK ile dayandığı yetki yasası arasındaki bağ KHK'nin aynen ya da değiştirilerek yasaya dönüşmesine kadar devam etmektedir. KHK, yasa gücünü, dayandığı yetki yasası ile konulan esaslara uygunluğu ve yetki yasasının da Anayasa'ya uygunluğu varsayıldığı için kazanmaktadır. Yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığının saptanması ya da bu nedenle iptaline karar verilmesi durumunda, bu varsayım gerçekleşmediğinden, bu yasaya dayanılarak çıkartılan KHK Anayasal dayanaktan yoksun kalır. Bu durumda KHK, Anayasa'nın uygun gördüğü ölçünün ötesinde verilen bir yetkinin kullanılması sonucu çıkartılmış olması nedeniyle Anayasa'ya aykırılık oluşturur. KHK; yetki yasasına ve içeriği yönünden de Anayasa'ya aykırı bulunmasa bile dayandığı yetki yasası Anayasa'ya aykırı ise bu nedenle iptali gerekir.

KHK'nin Anayasa'ya uygun bir yetki yasasına dayanması geçerliliğin ön koşuludur. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası Anayasa'ya aykırı olan bir KHK'nin kuralları, içerikleri yönünden Anayasa'ya aykırılık oluşturmaları bile, Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

Öbür yönden, KHK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetimleri yasaların denetimlerinden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde; "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz." denilmektedir. Bu nedenle yasaların denetiminde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. KHK'ler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki yasasına hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar. Bu nedenlerle, KHK kurallarının içerikler yönünden de Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılabilmesi için öncelikle ortada Anayasa'ya uygun bir yetki yasasının varlığı gerekir.

KHK'lerin Anayasa'ya aykırılığı saptanmış ya da bu nedenle iptal edilmiş bir yetki yasasına uygun olup olmadığının incelenmesi ise denetimi anlamsız kalır. Çünkü Anayasa'ya aykırı bir yetki yasasına dayanılarak çıkartılan KHK'lerin Anayasa'ya uygun görülmesi olanaksızdır.

Yetki yasasının iptalinin, bu yasaya dayanılarak çıkartılan KHK'lere etkisinin Anayasa'nın 153. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi uygun değildir. Çünkü, Anayasa'nın 153. maddesindeki "İptal kararları geriye yürümez." kuralına dayanılarak, yetki

yasasının iptaline ilişkin kararın, Resmî Gazetede yayımı gününe kadar çıkarılan KHK'leri etkilemeyeceği sonucu çıkarılamaz.

Bütün bu nedenlerle, Anayasa'ya aykırılığı saptanan ya da iptaline karar verilen yetki yasasına dayanılarak çıkarılan KHK'lerin, Anayasa'nın Başlangıç'ındaki "Hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı", 2. maddesindeki "Hukuk devleti" ilkeleriyle 6. maddesindeki "Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." kuralı ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesiyle bağdaştırılmaları olanaksızdır.

Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan, yetki yasasının kapsamı dışında kalan, dayandığı yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığı saptanan ya da Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilen KHK'lerin anayasal konumları birbirinden farksızdır. Böyle durumlarda KHK'ler anayasal dayanaktan yoksun bulunduklarından içerikleri Anayasa'ya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir.

3. 538 sayılı KHK'nin İtiraz Konusu Kuralının Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

İtiraz konusu kuralı içeren 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 1.6.1994 günlü, 3991 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkartılmıştır. KHK'nin dayandığı 3991 sayılı Yetki Yasası Anayasa Mahkemesi'nin 29.11.1994 günlü, Esas 1994/68, Karar 1994/80 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Böylece, 538 sayılı KHK anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır.

KHK'lerin yargısal denetim bölümünde açıklanan nedenlerle, Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilen 3991 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmış bulunan 538 sayılı KHK Anayasa'nın Başlangıç'ında yer alan kayıtsız şartsız Türk Milleti'nin olan egemenliği "... millet adına kullanmağa yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı; "2. maddesindeki "hukuk devleti", 6. maddesindeki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" ilkeleriyle, KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesine aykırıdır. Bu durum karşısında, 538 sayılı KHK'nin 33. maddesi ile değiştirilen 3182 sayılı Yasa'nın 69. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları "banka yönetim kurulu başkanı, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürü" yönünden iptali gerekir.

Güven DİNÇER, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI ile Lütfi F. TUNCEL bu görüşe katılmamışlardır.

4- İptalin Diğer Kurallara Etkisi

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrasında, yasanın belirli madde veya hükümlerinin iptali yasanın kimi hükümlerinin veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, bunların da Anayasa Mahkemesi'nce iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

3182 sayılı Yasa'nın 69. maddesi üç fıkradan oluşmaktadır. İtiraz yoluna başvuran mahkeme 69. maddenin 538 sayılı KHK'nin 33. maddesi ile değiştirilen birinci ve ikinci fıkralarının iptalini istemiştir. Maddenin üçüncü fıkrasında "Bu madde hükmüne göre iflası

istenenler hakkında mahkemece İcra ve İflas Kanununun 257. ve müteakip maddesi hükmü uygulanır." denilmektedir. Maddenin birinci ve ikinci fıkralarının iptalinin üçüncü fıkranın da "banka yönetim kurulu başkanı, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdür" yönünden de uygulanma olanağını ortadan kaldırdığı açıktır.

Bu nedenle, 69. maddenin üçüncü fıkrasının 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi uyarınca bu kişiler yönünden iptali gerekir.

VI- SONUÇ

16.6.1994 günlü, 538 sayılı "Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin 33. maddesiyle değiştirilen 3182 sayılı Bankalar Yasası'nın sınırlama kararı gereğince incelenen 69. maddesinin;

A- Birinci ve ikinci fıkralarının, "Banka Yönetim Kurulu Başkanı, Yönetim Kurulu Üyeleri ve Genel Müdürü" yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI ile Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- (A) bendindeki iptal nedeniyle uygulama olanağı kalmayan üçüncü fıkrasının, "Banka Yönetim Kurulu Başkanı, Yönetim Kurulu Üyeleri ve Genel Müdürü" yönünden 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi gereğince İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

9.11.1995 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

Lütfi F. TUNCEL

Üye

Mustafa YAKUPOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1995/53

Karar Sayısı : 1995/57

Anayasa Mahkemesi'nin 9.11.1995 günlü, Esas: 1995/53, Karar: 1995/57 sayılı kararındaki iptal gerekçesi;

"İtiraz konusu kuralı içeren 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 1.6.1994 günlü, 3991 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmıştır. KHK'nin dayandığı 3991 sayılı Yetki Yasası, Anayasa Mahkemesi'nin 29.11.1994 günlü, Esas: 1994/68, Karar: 1994/80 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Böylece "538 sayılı KHK anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır." Bu durum karşısında "538 sayılı KHK'nin 33. maddesi ile

değiştirilen, 3182 sayılı Yasa'nın 69. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları "banka yönetim kurulu başkanı, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürü" yönünden iptali gerekir." biçimindedir.

Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmasına yetki verilmesi, Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerine dayanmaktadır. 87. maddede Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında "Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek" de sayılmış, 91. maddede de, kanun hükmünde kararname çıkarılmasına yetki veren yasada bulunacak ögeler belirtilmiş, bu maddenin son bendinde ise "Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir." hükmü getirilmiştir.

Anayasa'nın hiçbir hükmünde, "Yetki yasalarının iptali halinde, bu yetki yasalarının hukuken var olduğu dönemde, bu yasalara göre çıkarılmış kanun hükmünde kararnamelerin esasının incelenmesine gerek kalmadan iptal edileceği yolunda" doğrudan bir kural bulunmamaktadır. Bu husus çoğunluğun anayasal bir yorumu olarak ortaya çıkmaktadır.

Kanun hükmünde kararnameler çıktığı tarihte, yasal olan bir yetki yasasına göre çıkarılmaktadır. Bu yetki yasası o tarihte yürürlükte ve geçerlidir. Buna dayanılarak çıkarılan KHK'nin de bir hukukî dayanağı vardır. İptal veya itiraz yoluyla konu Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirilip karar verilinceye kadar da bu kanun hükmünde kararname yürürlükte.

Burada asıl olan KHK'nin, çıktığı tarihte yasal olarak kabul edilen, bir yetki yasasına dayanıp dayanmadığıdır. İncelenmesi gereken esas unsur bu olmalıdır. Eğer yetki yasası yürürlükte ise, herhangi bir nedenle iptal edilmemiş ya da yürürlük süresi dolmamışsa, çıkarılmış KHK'nin de anayasal dayanağı var demektir. Sonradan o yetki yasasının yürürlükten kaldırılması ya da yürürlük süresinin sona ermesi KHK'nin anayasal dayanaktan yoksun kaldığı anlamına gelmez.

Ayrıca, Yetki Yasası'nın iptali nedeniyle KHK'nin de anayasal dayanağının kalmadığı yolundaki görüş, iptal kararının etkisini KHK'nin çıkış tarihine kadar çekmek anlamını taşır. Halbuki Anayasa'nın 153. maddesinin beşinci bendinde "İptal kararları geriye yürümez" denilmektedir. Bu nedenle bu yoldaki bir kararın Anayasa'nın 153. maddesinin belirlediği kuralla da bağdaşmadığı görüşündeyiz.

1.6.1994 günlü, 3991 sayılı Yetki Yasası esastan incelenerek, kararda belirtilen nedenlerle Anayasa'ya aykırı bulunmuştur. Bu husus elbetteki, bu Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılan KHK'leri de etkileyecektir. Ancak, bu durum konunun esasının incelenmesine geçilmeden anlaşılamaz. Konunun esasına geçilerek incelenmesi ve varsa Anayasa'ya aykırılıkların bu evrede ortaya konulması gerekir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu 538 sayılı KHK'nin esasının incelenmesine geçilerek anayasal denetiminin yapılması ve Anayasa'ya aykırı bir yönü varsa iptal edilmesi gerekirdi. Yalnızca KHK'nin yasal dayanağını teşkil eden 3991 sayılı Yetki Yasası'nın iptal edilmiş olması nedeniyle, "anayasal dayanaktan yoksun kaldığı" gerekçesine dayanılarak, işin esasına geçilmeden iptal kararı verilmesinde isabet görmemekteyiz.

Bu nedenle 16.6.1995 günlü ve 538 sayılı KHK'nin esasına girilmeden "anayasal dayanaktan yoksun kaldığı" gerekçesiyle verilen iptal kararına ilişkin çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 1995/53

Karar Sayısı : 1995/57

Çoğunluk gerekçesinde özetle; 3991 sayılı Yetki Yasası iptal edilmiş olduğundan buna dayanılarak çıkarılmış KHK'lerinde yasal dayanağı kalmayacağından esasın incelenmesine geçmeden iptali gerekir denilmektedir.

Dava konusu KHK'nin esasına geçilerek Anayasal denetimi yapılmalı idi. Salt "yasal dayanağı kalmadığı gerekçesinden" hareketle esasa geçmeden Anayasa'ya aykırı görüp iptal etmek mümkün değildir.

KHK'ler Anayasa'nın 91. maddesi gereğince yetki yasasında belirtilen çerçeve içinde çıkarılabilir. Yani KHK'yi çıkarma yetkisi bu yasa ile verilir. KHK'nin çıktığı tarihte yetki yasası yürürlükte olduğuna, yani buna dayanarak çıkarıldığına göre "yasal dayanaktan yoksundur" demek hukuka uygun düşmez. KHK hukuk alemine çıktığı tarihte yetki yasası var mıdır yok mudur buna bakılmalıdır. Yetki Yasası, KHK'ye bu hayatiyeti verdikten sonra onun yürürlükten kaldırılması, süresinin sona ermesi KHK'nin yasal dayanaktan yoksun kaldığı anlamına gelemmez.

Aynı durum Yetki Yasasının Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi halinde de devam eder. "Dayanak" yönünden, bir yasanın yürürlükten kaldırılması, süresinin sona ermesi ya da iptal edilmesi arasında hiç bir fark yoktur. Bu üç halde de sonuçta yasa varmışçasına hukukî tasarruflarda bulunulamaz. Ama yasa sona ermeden evvel doğan hukukî neticeler hayattadır ve varlığını devam ettirirler.

Ancak bu yasalara dayanılarak yapılan tasarruflar hakkında hukuka aykırılık gerekçesi ile dava açılmışsa yasal dayanak yönünden değil, esastan inceleme yapılarak varsa aykırılık iptal edilir.

Yetki Yasası esastan Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Konusu, amacı, kapsamı ve ilkeleri yönünden tesbit edilen anayasal aykırılıklar ilgili KHK'leri de mutlaka etkiler. Yetki Yasasının belirtilen unsurlarındaki bu aykırılıklar KHK'lere intikal eder. Ama bu aykırılık "Yasal Dayanak" gibi şekli değil esasa ilişkin bir aykırılıktır. Bu da ancak KHK'nin esasına geçilerek yapılacak bir inceleme sonunda tesbit edilebilir.

Yetki Yasası'nın iptali nedeniyle KHK'nin yasal dayanağının kalmadığını söylemek, iptal kararının etkisini KHK'nin hukuk alanına çıktığı tarihe kadar çekmek anlamını taşır. Böyle bir anlayışa Anayasa'nın 153. maddesindeki iptal kararlarının geriye yürüyemeyeceği ilkesi izin vermez.

Bu nedenle KHK'nin esasının incelenmesine geçmeden sadece "Yasal Dayanaktan Yoksun Kalması" sebebine dayalı bir Anayasa'ya aykırılık gerekçesine katılmıyoruz.

Esas Sayısı : 1995/53
Karar Sayısı : 1995/57

Üye

Haşim KILIÇ

Üye

Sacit ADALI