

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1995/55

Karar Sayısı : 1996/1

Karar Günü : 18.1.1996

R.G. Tarih-Sayı :19.07.1996-22701

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Şişli 2. Asliye Ceza Mahkemesi.

İTİRAZIN KONUSU : 16.6.1994 günlü, 538 sayılı "Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin Bankalar Yasası'nın 38/2a, 41. ve 52. maddelerini değiştiren 18., 20. ve 26. maddelerinin, Anayasa'nın 2., 6. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Şişli Cumhuriyet Başsavcılığı'nın 11.11.1994 günlü iddianamesiyle Türkiye Turizm Yatırım ve Dış Ticaret (TYT) Bankası'nda görevli sanıkların, 21-24.6.1993 günlerinde toplam 44.650.000 ABD doları havale gelmiş gibi kayıtlar düzenleyerek Lapis AŞ.ne 44.600.000 dolar kredi kullandırdıkları ve böylece 3182 sayılı Yasa'nın 38/2-a, 41. ve 52. maddelerine aykırı davrandıkları savıyla aynı Yasa'nın 79. maddesi gereğince cezalandırılmaları için açılan kamu davasında, sanıklar vekillerinin 3182 sayılı Yasa'nın kimi kurallarını değiştiren 538 sayılı KHK kurallarının Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin savlarının ciddi olduğu kanısına varan mahkeme, 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun 38/2a, 41. ve 52. maddelerini değiştiren 538 sayılı KHK'nin 18., 20. ve 26. maddelerinin iptali için başvuruda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Kurallar

3182 sayılı Bankalar Yasası'nda değişiklik yapan 538 sayılı KHK'nin kimi kurallarının iptali istenilen 18., 20. ve 26. maddeleri şöyledir:

1- "MADDE 18- 3182 sayılı Kanunun 512 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 38 inci maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Genel Risk Sınırları

Madde 38.-1a) Bir bankanın vereceği nakdi krediler ve satın alacağı tahvil ve benzeri sermaye piyasası araçlarının tutarı ile teminat mektupları, kefaletler, aval, ciro ve kabuller gibi gayri nakdi kredilerin toplamı özkaynaklarının 20 katını aşamaz.

b) Vadesi geçmiş nakdi krediler ile gayri nakdi kredilerin nakde tahvil olan bedelleri kaydedildikleri hesaba bakılmaksızın (a) bendi uygulamasında kredi sayılır.

2a) Bir banka gerçek ya da tüzel bir kişiye nakit, mal, kefalet ve teminat şekil ve mahiyetinde veya herhangi bir şekil ve surette kendi özkaynakları toplamının yüzde 20'sinden

fazla kredi veremez, aval ve kefaletlerini kabul edemez veya hisse senetleri hariç, menkul değerlerini satın alamaz.

b) Bu oran ihracatta ve yurt dışı müteahhitlik hizmetlerinde kullanılmak üzere açılan ve fiilen bu işlerde kullanılan kredilerde % 25'dir.

c) Bakan sermayesinin yarısından fazlası ayrı ayrı veya birlikte genel ve katma bütçeli dairelere veya kamu iktisadi teşebbüslerine ait kuruluşlara açılan kredileri özkaynakların % 60'ına kadar artırabilir.

d) Bir adi ortaklık tarafından kullanılmak üzere verilecek krediler, sorumlulukları oranında ortaklara verilmiş kredi sayılır.

3a) Her birine açılacak kredi miktarı hakkında ikinci fıkradaki sınırlar saklı olmak üzere, bir bankanın dolaylı kredi ilişkisi içinde bulunan gerçek veya tüzel kişilerin tümüne açacağı kredilerin toplamı banka özkaynaklarının yüzde 75'ini aşamaz.

b) Bu Kanunun uygulamasında lehlerine kredi verilip verilmediğine bakılmaksızın;

i) Bir gerçek kişi ile eş ve velayet altındaki çocuklarına, bunların sınırsız sorumlulukla katıldıkları veya yönetim kurulu başkanı, üyesi, genel müdürü ya da genel müdür yardımcısı oldukları ortaklıklara,

ii) Kamu tüzel kişileri hariç olmak üzere bir tüzel kişinin veya (i) bendinde sayılanların sermayelerinin doğrudan veya dolaylı olarak yüzde 25 ve daha fazlasına iştirak ettikleri ortaklıklara, verilen krediler, bir gerçek veya tüzel kişiye dolaylı olarak verilmiş kredi sayılır.

c) Dolaylı iştirak oranı, iştirak oranlarının çarpılması suretiyle hesaplanır.

d) Dolaylı kredi ilişkisi içinde bulunan gerçek ya da tüzel kişilerin bu krediler için bankaca kabul edilen aval ve kefaletleri kredi sınırının hesabında dikkate alınmaz.

4. Gayrinakdi krediler bu maddenin uygulamasında yüzde 50 oranında nazara alınır. Her bankanın riskin en az % 15'ini üstlenmesi ve katılan banka sayısının 3'ten az olmaması şartıyla konsorsiyum şeklinde verilecek teminat mektuplarında bu oran % 25'tir.

5. Aşağıdaki kredi işlemleri bu maddedeki sınırlamalara tabi değildir.

a) Bakanın uygun görmesi üzerine büyük kamu ihaleleri için verilecek teminat mektupları ile Türkiye İhracat ve Kredi Bankası'nın katıldığı konsorsiyumlar şeklinde verilecek teminat mektupları,

b) Hazine ile veya, Hazine ve Kamu Ortaklığı İdaresince veya Hazinenin kefaletiyle çıkarılan bono ve tahviller karşılığında yapılan işlemler,

c) Karşılığı nakit olan krediler,

d) Bankaların kendi aralarındaki kredi işlemleri,

e) Diğer bankaların kendi kredi sınırları dahilindeki mukabil garantileri ile verilen gayrinakdi krediler ile ihracatta kullanılmak üzere açılan ve fiilen bu işlerde kullanılan kredilerin bu garantilerle temin edilen kısmı,

f) Bankaların yabancı para cinsinden verecekleri kredilerde kur değişikliklerinin doğurduğu artışlar ile vadesi geçmiş kredilere tahakkuk ettirilen faiz ve diğer unsurlar; şu kadar ki, limitlerin hesabında aynı kişiye yeni kredi tahsisi halinde daha önce yabancı para cinsinden verilen krediler müteakiben tahsis edilen kredinin kullandırıldığı tarihteki cari kurdan dikkate alınır,

g) Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ve Türkiye İhracat ve Kredi Bankasından sağlanan reeskont ve avans kredileri için verilen cirolar,

h) Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın önerisi üzerine Müsteşarlıkça kabul edilecek yabancı banka ve kredi kurumlarının Müsteşarlıkça belirlenecek limitler dahilindeki mukabil garantilerine dayanılarak verilen gayrinakdi krediler.""

2- "Madde 20- 3182 sayılı Kanunun 41 inci maddesinin 512 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 1 ve 3 numaralı fıkraları ile 2 numaralı fıkrasının (a) bendi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiş ve maddeye aşağıdaki 6 numaralı fıkra eklenmiştir.

"1. 38 inci madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla bir bankanın sermayesinin yüzde 10 ve daha fazlasına sahip olan ortaklarına ve bunlarla dolaylı kredi kapsamına giren gerçek veya tüzel kişilere vereceği kredilerin toplamı banka özkaynaklarının yarısını aşamaz."

"3. Banka mensuplarına teminat karşılığında ve aylık ücretleri toplamının 5 katını aşmamak üzere verilecek krediler ve bu krediler için kabul edilecek kefaletler ikinci fıkra hükümlerine tabi değildir."

"a) Yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile genel müdür ve genel müdür yardımcılara, kredi açmaya yetkili diğer mensuplarına, bunların eş ve velayet altındaki çocuklarına ve bunların ayrı ayrı veya birlikte sermayelerinin yüzde 25 ve daha fazlasına sahip oldukları ortaklıklara,"

"6. Bankalar, kendi ortak ve mensuplarına açtıkları krediler ile bunlarla ilgili veya müterafik işlemler için uyguladıkları kredi faiz oranları ile komisyon ve ücretleri tespit tarihinden itibaren Müsteşarlığa ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na bildirmek zorundadırlar.""

3- "Madde 26- 3182 sayılı Kanunun 52 nci maddesinin başlığı "Hesap ve işlemlerin gerçeğe uygunluğu" şeklinde değiştirilmiş ve 512 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 2 numaralı fıkrası aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

"2. Bakanlar Kurulu, ikili ve çok taraflı uluslararası anlaşmaların gereklerini yerine getirmek amacıyla, bankalara müşterilerinin kimliklerini tespit etme yükümlülüğü getirerek bununla ilgili usûl ve esasları yönetmelikle düzenlemeye yetkilidir.""

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında 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 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili eliyle organları kullanır.

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

3- "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 siyâsî 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, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında ilk ve esas inceleme raporları, başvuru kararı,

iptali istenilen kurallar, dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Davada Uygulanacak Kural Sorunu

Türk Ceza Yasası'nda, "suçun, işlendiği zamanın kanununa bağlı olacağı" kuralına yer verilmiştir. Ancak, Yasa'nın 2. maddesinin son cümlesinde "Bir cürüm veya kabahatin işlendiği zamanın kanunu ile sonradan neşrolunan kanunun hükümleri birbirinden farklı ise, failin lehinde olan kanun tatbik ve infaz olunur." denilmektedir. Buna göre, eylemi suç olmaktan çıkaran veya sanığın lehinde olan yasa geçmişe yönelik olarak uygulanacaktır.

3182 sayılı Yasa'nın 38/2a, 41/1. ve 41/2. maddelerine aykırılık oluşturduğu iddia edilen eylemler 21-24.6.1993 günlerinde gerçekleşmiştir.

Başvuru kararında, 3182 sayılı Bankalar Yasası'nın 38/2a, 41. ve 52. maddelerinin davada uygulanacak kurallar olduğu belirtildikten sonra bunların, 538 sayılı KHK'nin 18., 20. ve 26. maddeleriyle değişikliğe uğradığından söz edilerek, 538 sayılı KHK'nin 18., 20. ve 26. maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptali istenmektedir.

3182 sayılı Bankalar Yasası'nın kimi kuralları, 16.9.1993 gününde yayımlanarak yürürlüğe giren 512 sayılı KHK ile değiştirilmiştir. Ancak, 512 sayılı KHK Anayasa Mahkemesi'nin 25.11.1993 günlü, 1993/46-48 sayılı kararı ile iptal edilmiş, kararda iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı tarihten altı ay sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiş; iptal kararı da 23.12.1993 günlü Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. İptal edilen 512 sayılı KHK yerine çıkarılan 538 sayılı KHK ise, 22.6.1994 gününde yürürlüğe girmiştir. 512 sayılı KHK ile 3182 sayılı Bankalar Yasası'nın 38/2a, 41. ve 52. maddelerinde yapılan değişiklikler, 538 sayılı KHK'de de aynen korunmuş, başkaca bir değişiklik yapılmamıştır. Bu nedenle, 3182 sayılı Yasa'nın itiraz konusu 38/2a, 41. ve 52. maddelerinin önceki metniyle 538 sayılı KHK ile yapılan değişiklikten sonraki metinlerinin karşılaştırılarak sanıklar lehine olan kuralların belirlenmesi ve böylece davada uygulanacak kuralın saptanması zorunludur.

1- 38. Maddenin İkinci Fıkrasının (a) Bendi

Suç tarihinde yürürlükte olan 3182 sayılı Yasa'nın 38. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, "Bir banka gerçek ya da tüzel bir kişiye nakit, mal, kefalet ve teminat şekil ve mahiyetinde veya herhangi bir şekil ve surette kendi öz kaynakları toplamının yüzde 10'undan fazla kredi veremez, kefaletlerini kabul edemez veya tahvil ve benzeri menkul kıymetlerini satın alamaz." denilmekte iken, 512 sayılı KHK ile de değişiklik yapılan bentte, 16.6.1994 günlü, 538 sayılı KHK'nin 18. maddesiyle yapılan düzenlemede "Bir banka gerçek ya da tüzel bir kişiye nakit, mal, kefalet ve teminat şekil ve mahiyetinde veya herhangi bir şekil ve surette kendi öz kaynakları toplamının yüzde 20'sinden fazla kredi veremez, aval ve kefaletlerini kabul edemez veya hisse senetleri hariç, menkul değerlerini satın alamaz." denilmiştir.

Sanıklara yüklenen eylem, "kredi sınırlarının aşılması"na ilişkin olup, 3182 sayılı Yasa'nın 38. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin uygulanmasını gerektirmektedir. Daha önce yüzde 10 olan kredi limiti 512 ve 538 sayılı KHK'ler ile yüzde 20 olarak değiştirilmiş olup sonraki düzenlemeler sanıklar yararına. Sanıkların usulsüz kredi kullandırarak kredi limitlerinin aşılmasına ilişkin eylemleri, son kredinin kullandırıldığı 24.6.1993 gününde tamamlanmıştır. Bu tarihte ise 3182 sayılı Yasa yürürlükte. Ancak, daha sonra 538 sayılı

KHK yürürlüğe girmiştir. 538 sayılı KHK'nin eyleme ilişkin kuralı sanıklar yararınadır ve davada uygulanacak kuraldır.

2- 41. Maddenin Birinci Fıkrası

3182 sayılı Yasa'nın 41. maddesinin birinci fıkrası "... bir bankanın vereceği kredilerin toplamı banka öz kaynaklarını aşamaz." biçimde iken, 538 sayılı KHK'nin 20. maddesi ile "... bir bankanın ... vereceği kredilerin toplamı banka öz kaynaklarının yarısını aşamaz." biçiminde değiştirilmiştir. Değişiklik, sanıklar yararına değildir.

İddianamede, 41. maddenin birinci fıkrasına ilişkin eylem "banka öz kaynaklarının çok üzerinde kredi kullandırma" olarak belirtilmiştir. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 257. maddesindeki, "Hükmün mevzuu, duruşmanın neticesine göre iddianamede gösterilen fiilden ibarettir" kuralı gereğince mahkemenin vereceği karar iddianamede belirtilen eylemle sınırlıdır. Belirlenen eyleme göre, 538 sayılı KHK'nin 20. maddesiyle 3182 sayılı Yasa'nın 41. maddesinin birinci fıkrasında yapılan değişiklik sanıklar aleyhine olduğundan davada uygulanacak kural değildir. Davada uygulanacak kural, eylem gerçekleştiğinde yürürlükte olan ve 41. maddenin birinci fıkrasının 512 ve 538 sayılı KHK'lerle değiştirilmeden önceki biçimidir.

Bu nedenle, 538 sayılı KHK'nin 20. maddesiyle değiştirilen 3182 sayılı Yasa'nın 41. maddesinin 512 sayılı KHK ile değişik birinci fıkrası itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural olmadığından buna yönelik iptal isteminin mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine karar verilmiştir.

3- 41. Maddenin İkinci Fıkrasının (a) Bendi

İddianamede, 41. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendine ilişkin eylem, "Banka Yönetim Kurulu üyelerinin sermayesinin yüzde 25'inden fazlasına sahip oldukları AŞ.'e kredi kullandırmak" olarak belirlenmiştir.

3182 sayılı Yasa'nın 41. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin eylem günündeki metni ile 538 sayılı KHK'nin 20. maddesiyle yeniden düzenlenen metin karşılaştırıldığında, yeni düzenlemeyle, suç öğelerinde sanıkların yararına veya zararına bir değişiklik yapılmadığı anlaşılmaktadır.

538 sayılı KHK'nin 20. maddesiyle, 41. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde yapılan yeni düzenleme sanıklar yararına olmadığından davada uygulanacak kural (a) bendinin suç tarihindeki biçimidir.

Bu nedenle, 538 sayılı KHK'nin 20. maddesiyle değiştirilen 3182 sayılı Yasa'nın 41. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural olmadığından, buna yönelik iptal istemi mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine karar verilmiştir.

4- 52. Madde

İddianamede, sanıkların kimi eylemleri 3182 sayılı Yasa'nın 52. maddesine aykırılık olarak belirlenmiştir.

52. madde başlığı "Hesap Uygunluğu" iken, 538 sayılı KHK'nin 26. maddesi ile "Hesap ve işlemlerin gerçeğe uygunluğu" biçiminde değiştirilmiş; 512 sayılı KHK ile değişik 2 numaralı fıkrası yeniden düzenlenmiş; maddenin birinci fıkrasında ise 512 ve 538 sayılı KHK'lerle bir değişiklik yapılmamıştır. Yeniden düzenlenen 52. maddenin ikinci fıkrası davada uygulanacak kural olmadığından ve 538 sayılı KHK'nin 26. maddesiyle maddenin birinci fıkrasında da bir değişiklik yapılmadığından 538 sayılı KHK'nin 26. maddesiyle ve 512 sayılı KHK ile değiştirilen 3182 sayılı Yasa'nın 52. maddesine yönelik itirazın başvuran mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine karar verilmiştir.

B- Sınırlama Sorunu

3182 sayılı Yasa'nın 512 sayılı KHK ile değiştirilen ve 538 sayılı KHK'nin 18. maddesi ile yeniden düzenlenen 38. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, "Bir banka gerçek ya da tüzel bir kişiye nakit, mal, kefalet ve teminat şekil ve mahiyetinde veya herhangi bir şekil ve surette kendi özkaynakları toplamının yüzde 20'sinden fazla kredi veremez, aval ve kefaletlerini kabul edemez veya hisse senetleri hariç, menkul değerlerini satın alamaz" denilmektedir.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'de bakılmakta olan davada sanıklara yüklenen eylem, Lapis Holding AŞ.'ne Yasa'da öngörülenden fazla nakit kredi verilmesine ilişkindir.

Bu nedenle, 38. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendine ilişkin esas incelemesinin "tüzel kişilere nakit olarak verilen krediler"le sınırlı olarak yapılmasına karar verilmiştir.

Güven DİNÇER bu düşünceye katılmamıştır.

V- ESASIN İNCELENMESİ

A- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Kanun Hükmünde Kararname Hakkında Genel Açıklama

Kanun Hükmünde Kararname (KHK) Kurumu, 22.9.1971 günlü, 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 tabii 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 TB.MM.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" öğelerini 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 öğeler 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 düzenlemeye 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. Değıştirilerek kabul edilen kararnamelerin değıştirilmiş hükümleri, bu değışikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer." denilmektedir.

2- KHK'nin Yargısal Denetimi

Anayasa'ya göre KHK'ler Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine bağıdırlar. 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 öngörölmüştür. 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 hem de Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözümlenmesi 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 öngörölmüştür. 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 değıştirilerek kabulü birbirlerinden bağımsız işlemler olmayıp Anayasa'da öngörölen bir sürecin değışik aşamalarıdır. KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, KHK'yi aynen ya da değıştirilerek 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 içerikleri 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 Gazete'de 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 18. maddesi ile değiştirilen 3182 sayılı Yasa'nın 38. maddesinin 2(a) bendinin "Tüzel kişilere nakit olarak verilen krediler" yönünden iptali gerekir.

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

B- İptal Hükmünün Yürürlüğe Gireceği Gün Sorunu

Anayasa'nın 153. maddesi ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesi uyarınca, yasa, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların belirli madde veya hükümleri iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Ancak, Anayasa Mahkemesi, iptal kararı ile meydana gelecek olan hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlâl edici nitelikte görürse, doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

3182 sayılı Yasa'nın 538 sayılı KHK ile değişik 38. maddesinin ikinci fıkrasının sınırlama kararı gereğince incelenen itiraz konusu (a) bendinin iptali sonucu doğan hukuksal boşluk kamu yararını bozacak nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. ve 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesi gereğince iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dört ay sonra yürürlüğe girmesi uygun bulunmuştur.

VI- SONUÇ

A- 16.6.1994 günlü, 538 sayılı "Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin 18. maddesiyle değiştirilen 3182 sayılı Yasa'nın 512 sayılı KHK ile değişik 38. maddesinin sınırlama kararı uyarınca incelenen (2a) bendinin "Tüzel kişilere nakit olarak verilen krediler" yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI ile Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUGUYLA,

B- İptal edilen kuralın doğuracağı hukuksal boşluk kamu düzenini bozucu nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla, 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları uyarınca İPTAL KARARININ, RESMÎ GAZETE'DE

Esas Sayısı : 1995/55
Karar Sayısı : 1996/1

YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DÖRT AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

18.1.1996 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Ahmet N. SEZER
Üye	Üye	Üye
Samia AKBULUT	Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa BUMİN	Sacit ADALI	Ali HÜNER
Üye	Üye	
Lütfi F. TUNCEL	Fulya KANTARCIOĞLU	

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1995/55

Karar Sayısı : 1996/1

Anayasa Mahkemesi'nin 29.11.1994 günlü, Esas : 1994/68, Karar : 1994/80 sayılı kararındaki iptal gerekçesi :

"538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 1.6.1994 günlü, 3991 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkartılmıştır. 3991 sayılı Yetki Yasası'nın 538 sayılı KHK'nin dayanağını oluşturan bölümü Anayasa Mahkemesi'nin 1.6.1994 günlü, Esas: 1994/68, Karar: 1994/80 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Böylece, 538 sayılı KHK anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır."

"Bu durum karşısında dava dilekçesinde ileri sürülen diğer aykırılık savları üzerinde durulmaksızın 538 sayılı KHK'nin 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"te 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 hukuki 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 de Anayasal dayanağa oturmuş 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 "iptal 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 yasasına dayanılarak çıkarılan KHK'leri de etkileyecektir. Ancak bu durum esasa geçilmeden anlaşılamaz. Konunun esasa geçilerek incelenmesi ve varsa Anayasa'ya aykırılıkların bu evrede ortaya konulması gerekirdi.

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 kalındığı" gerekçesine dayanılarak, işin esasına geçilmeden iptal kararı verilmesinde isabet görülmemektedir.

Bu nedenle 16.6.1994 günlü ve 538 sayılı KHK'nin esasına girilmeden "anayasal dayanaktan yoksun kalındığı" gerekçesiyle verilen iptal kararına katılmıyoruz.

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 1995/55

Karar Sayısı : 1996/1

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" hare kette 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 yetki si 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 tasarrufta 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

Esas Sayısı : 1995/55
Karar Sayısı : 1996/1

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.

Üye

Haşim KILIÇ

Üye

Sacit ADALI