

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1996/22

Karar Sayısı : 1996/16

Karar Günü : 23.5.1996

R.G. Tarih-Sayı :20.07.1996-22702

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 7. İdare Mahkemesi.

İTİRAZIN KONUSU : 21.12.1959 günlü, 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 16.6.1994 günlü, 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14. maddesiyle değiştirilen 20. maddesinin Anayasa'nın Başlangıç hükümleri ile 2., 6. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Hazine Müsteşarlığı'nca 7397 sayılı Yasa'nın 539 sayılı KHK ile değiştirilen 20. ve Ek 2. maddeleri gereğince tüm dallardaki sigorta ruhsatının iptaline ilişkin işleme karşı Tam Sigorta AŞ. tarafından açılan davaya bakmakta olan Ankara 7. İdare Mahkemesi, davacı vekilinin Anayasa'ya aykırılık savının ciddi olduğu kanısına vararak itiraz başvurusunda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Kural

21.12.1959 günlü, 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun, iptali istenen, 539 sayılı KHK'nin 14. maddesiyle değiştirilen 20. maddesi şöyledir:

"Bir sigorta veya reasürans şirketinin tesis etmesi gereken teminatı ya da karşılıkları tesis edememesi yahut sözleşmelerden doğan yükümlülüklerini yerine getirememesi veyahut şirketin mali bünyesinin sigortalıların hak ve menfaatlerini tehlikeye düşürecek şekilde zayıfladığının herhangi bir suretle tesbit edilmesi hallerinde Bakan, uygun bir süre vererek ilgili şirketten;

a) Sermayenin arttırılmasını, varsa ödenmemiş kısmının ödenmesini, sermayeye mahsuben şirkete ödeme yapılmasını veya kâr dağıtımının durdurulmasını,

b) İştiraklerin veya sabit değerlerin kısmen veya tamamen elden çıkarılmasını,

c) Reasürans anlaşmalarının ve saklama paylarının oran ve miktarlarının değiştirilmesini,

d) Tespit edilecek gündemle genel kurulun toplantıya çağrılmasını,

e) Mali bünyesinin güçlendirilmesine yönelik benzeri diğer tedbirlerin alınmasını,

isteyebilir.

Yönetim kurulu veya müdürler kurulu bu yönde gerekli tedbirleri almak ve aldığı karar ve tedbirleri aylık raporlar halinde Müsteşarlığa bildirmek zorundadır.

Birinci fıkraya göre talep edilecek hususların yerine getirilmemesi veya bu tedbirlerin uygulanmasına rağmen mali bünyedeki zayıflamanın devam etmesi yahut şirketin mali bünyesindeki zayıflamanın bu tedbirlerle dahi herhangi bir suretle düzeltilmesine imkân bulunmadığının tespit edilmesi halinde Bakan;

a) Mali bünyeyi zayıflatan karar ve işlemlerin yönetim veya müdürler kuruluna ait olması halinde, yönetim veya denetim veya müdürler kurulu üyelerinden bir kısmını veya tamamını görevden alarak veya yönetim veya denetim veya müdürler kurulu üye sayısını arttırarak bu kurullara üye atamaya,

b) Sigorta veya reasürans şirketinin yeni sigorta veya reasürans sözleşmesi yapma yetkisini kaldırmaya,

c) Şirketin faaliyette bulunduğu sigorta branşlarından birine veya tamamına ait sigorta portföyünün teminat ve karşılıkları ile birlikte başka şirket veya şirketlere devrine karar vermeye,

d) Şirketin ruhsatını iptal etmeye,

yetkilidir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında dayanılan Anayasa kuralları şunlardır :

1- "Başlangıç

Türk Vatanı ve Milletinin ebedi varlığını ve Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen bu Anayasa, Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu, ölümsüz önder ve eşsiz kahraman Atatürk'ün belirlediği milliyetçilik anlayışı ve onun inkılap ve ilkeleri doğrultusunda;

Dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak, Türkiye Cumhuriyetinin ebedi varlığı, refahı, maddi ve manevi mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde;

Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;

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

Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk milli menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihi ve manevi değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği ve

lâiklik ilkesinin gereği olarak kutsal din duygularının, Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılmayacağı;

Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu;

Topluca Türk vatandaşlarının milli gurur ve iftiharlarda, milli sevinç ve kederlerde, milli varlığa karşı hak ve ödevlerde, nimet ve külfetlerde ve millet hayatının her türlü tecellisinde ortak olduğu, birbirinin hak ve hürriyetlerine kesin saygı, karşılıklı içten sevgi ve kardeşlik duygularıyla ve "Yurtta sulh, cihanda sulh" arzu ve inancı içinde, huzurlu bir hayat talebine hakları bulunduğu;

FİKİR, İNANÇ VE KARARIYLA anlaşılacak, sözüne ve ruhuna bu yönde saygı ve mutlak sadakatle yorumlanıp uygulanmak üzere ,

TÜRK MİLLETİ TARAFINDAN, demokrasiye âşık Türk evlatlarının vatan ve millet sevgisine emanet ve tevdi olunur."

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

3- "MADDE 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."

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, 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."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun katılmalarıyla 23.5.1996 günü yapılan toplantıda, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Davanın esasının incelenmesine ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenilen Kanun Hükmünde Kararname kuralları, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Sınırlama Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılacak başvurular, mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralları ile sınırlı tutulmuştur.

Uygulanacak yasa kurallarından amaç, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan yahut tarafların istek ve savunmaları çerçevesinde bir karar vermek için ön plânda tutulması gereken kurallardır.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 539 sayılı KHK ile değiştirilen 20. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptalini istemektedir. Maddeye göre, bir sigorta veya reasürans şirketinin tesis etmesi gereken teminatı ya da karşılıkları tesis edememesi yahut sözleşmelerden doğan yükümlülüklerini yerine getirememesi veyahut şirketin malî yapısının sigortalıların hak ve menfaatlerini tehlikeye düşürecek biçimde zayıfladığının saptanması durumunda Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan, ilgili şirketten maddede öngörülen önlemlerin alınmasını isteyebilir.

Yönetim kurulu ve müdürler kurulu, bu yönde gerekli önlemleri almak ve bunları aylık raporlarla Müsteşarlığa bildirmek zorundadır.

Birinci fıkrada sayılan önlemlerin yerine getirilememesi veya alınan bu önlemlerin uygulanmasına karşın malî yapıdaki zayıflamanın düzeltilmesine olanak bulunamadığının saptanması durumunda Bakan;

a) Malî bünyeyi zayıflatan karar ve işlemlerin yönetim veya müdürler kuruluna ait olması halinde, yönetim veya denetim veya müdürler kurulu üyelerinden bir kısmını veya tamamını görevden alarak veya yönetim veya denetim veya müdürler kurulu üye sayısını arttırarak bu kurullara üye atamaya,

b) Sigorta veya reasürans şirketinin yeni sigorta veya reasürans sözleşmesi yapma yetkisini kaldırmaya,

c) Şirketin faaliyette bulunduğu sigorta branşlarından birine veya tamamına ait sigorta portföyünün teminat veya karşılıkları ile birlikte başka şirket veya şirketlere devrine karar vermeye,

d) Şirketin ruhsatını iptal etmeye yetkilidir.

İtiraz yoluna başvuran Mahkemenin bakmakta olduğu davada Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlık, şirketin malî yapısının sigortalıların hak ve menfaatlerini tehlikeye düşürecek biçimde zayıfladığı, alınan önlemlere karşın bu bozulmanın önlenemediği, malî yapısının yükümlülüklerini karşılayamayacak duruma geldiği ve ödenmesi gereken sigorta tazminatlarının ödenemediği gerekçeleri ile 7397 sayılı Yasa'nın itiraz konusu, 20. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendi uyarınca Tam Sigorta AŞ.'nin tüm dallardaki sigorta ruhsatını iptal etmiştir.

Bakanlıkça maddenin ikinci fıkrasında sayılanlardan yalnızca (d) fıkrasındaki "şirketin ruhsatını iptal" yetkisine dayanılarak işlem yapıldığından ve İdare Mahkemesi'nde açılan dava da bu işlemin iptaline yönelik bulunduğundan, iptal isteminin bu bent ile sınırlı olarak incelenmesine karar verilmiştir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Kanun Hükmünde Kararname Hakkında Genel Açıklama

Kanun Hükmünde 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 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 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 ulaşılacak istenilmiştir.

Olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lerin mutlaka bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Yetki Yasası'nın içeriği ve öğeleri 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 yasa da 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, yasa da 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 hem de 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 kabûl 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 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- 539 sayılı KHK'nin İtiraz Konusu Kuralının Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

İtiraz konusu kuralı içeren 539 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, 539 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 539 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 539 sayılı KHK'nin 14. maddesi ile değiştirilen 7397 sayılı Sigorta Murakabe Yasası'nın sınırlama kararı gereğince incelenen 20. maddesinin üçüncü fıkrasının (d) bendinin iptali gerekir.

Güven DİNÇER ile Lütfi F. TUNCEL bu görüşe katılmamışlardır.

VI- SONUÇ

21.12.1959 günlü, 7397 sayılı "Sigorta Murakabe Kanunu"nun 16.6.1994 günlü, 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14. maddesiyle değişik 20. maddesinin sınırlama kararı uyarınca incelenen üçüncü fıkrasının (d) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER ile Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

23.5.1996 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

Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1996/22

Karar Sayısı : 1996/16

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

"539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 1.6.1994 günlü, 3991 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkartılmıştır. 3991 sayılı Yetki Yasası'nın 539 sayılı KHK'nin dayanağını oluşturan bölümü Anayasa Mahkemesi'nin 29.11.1994 günlü, Esas: 1994/68, Karar: 1994/80 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Böylece, 539 sayılı KHK anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır."

"Bu durum karşısında dava dilekçesinde ileri sürülen diğer aykırılık savları üzerinde durulmaksızın 539 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,

Esas Sayısı : 1996/22
Karar Sayısı : 1996/16

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 belirlediğı 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 539 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 539 sayılı KHK'nin esasına girilmeden "anayasal dayanaktan yoksun kalındığı" gerekçesiyle verilen iptal kararına ilişkin çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Lütfi F. TUNCEL