

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1997/40

Karar Sayısı : 1997/47

Karar Günü : 7.5.1997

R.G. Tarih-Sayı :20.10.1997-23146

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 539 sayılı KHK'nin 19. maddesiyle değiştirilen 21.12.1959 günlü, 7397 sayılı "Sigorta Murakabe Kanunu"nun 26. maddesinin son fıkrasının, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

14.12.1994 günlü Resmî Gazete'de yayımlanan "Sigorta Acenteleri Yönetmeliği"nin iptali için sigorta acenteleri vekilleri tarafından açılan davada, Danıştay 10. Dairesi tarafından verilen yürütmeyi durdurma kararının Danıştay İdare Dava Daireleri Genel Kurulu'nca 7397 sayılı Yasa'nın 26. maddesinin yürürlükte bulunması nedeniyle kaldırılması üzerine Daire, 539 sayılı KHK'nin 19. maddesiyle değiştirilen 7397 sayılı Yasa'nın 26. maddesinin son fıkrasının iptali istemiyle başvuruda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Kanun Hükmünde Kararname Kuralı

539 sayılı "7397 Sayılı Sigorta Murakabe Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin 19. maddesi ile değiştirilen 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 26. maddesinin son fıkrası şöyledir :

"Prim taksit ve ödeme esasları ile sigorta aracılığı hizmeti yapanlara ödenecek komisyon ve diğer ödemelerin azami miktarı; primlerin tahsiline ve intikaline ilişkin diğer usul ve esaslar, Birliğin görüşü alınarak Müsteşarlıkça belirlenir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında dayanılan Anayasa kuralları şunlardır :

1- "Başlangıç

Türk Vatanı ve Milletinin ebedî 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 millî menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî 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 millî kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu;

Topluca Türk vatandaşlarının millî gurur ve iftiharlarda, milli sevinç ve kederlerde, millî 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 anlaşılmak, 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 siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Lütfi F. TUNCEL, Fulya KANTARCIOĞLU ve Aysel PEKİNER'in katılmalarıyla 7.5.1997 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 kuralı, dayarılan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşölüp düşünölü:

A- 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 hukukumuza girmiştir. Bu değişikliğin gerekçesinde, "Parlamenter 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 TBMM'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'nın 91. maddesinde kimi yeniliklerle ve fakat benzer gerekçelerle düzenlenmiştir. Böylece, hem yürütme organını güçlendirmek hem de değişen ekonomik ve sosyal durumların ortaya çıkaracağı sorunlara ivedi çözümler bulmak amacına ulaşılacak istenilmiştir.

Olağan durumlar için çıkarılan KHK'lerin mutlaka bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Yetki yasasının içeriği ve ögeleri 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 dayanarak 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 kaldırabileceği, değiştirebileceği gibi yeni kurallar da getirilebilir.

Anayasa'da öngörüldüğü biçimi ile KHK'ler yapısal (organik-uzvî) bakımdan yürütme organı işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedir. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi, verdiği KHK çıkarma yetkisini yasa ile her zaman geri alabileceği gibi kendisine sunulan KHK'leri aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda da olmayıp, dilediğinde değiştirerek de kabul edebilir. Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, yasayla düzenlenmesi 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 çıkarılabilme yetkisi veren yasada yer alması zorunlu ögeler, Anayasa'nın bu konuya ilişkin 91. maddesinin ikinci fıkrasında gösterilmiştir. Buna göre, "Yetki kanunu,

çıkartılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir". Bundan anlaşılacağı gibi yetki yasasında, 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. Yetki yasasında, Anayasa'da belirlenen ögelerin belli bir içeriğe kavuşturularak somutlaştırılması gerekir.

Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin "belli konularda" verilebileceği 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde açıkça belirtilmesine karşın, 1982 Anayasası'nın yetki yasasında bulunması gereken ögeleri gösteren 91. maddesinde, bu koşula yer verilmemiştir. 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 KHK çıkarma yetkisi verebilir; her konuyu kapsayacak biçimde yetki veremez. KHK'nin konusunun yetki yasasında belirlenmesi zorunludur. Yetki, somutlaştırılmış belirli bir konuda verilmeli, sınırları belirsiz olmamalıdır. KHK'nin konusu da yetki yasasında belirlenen çerçevenin dışına çıkamaz. KHK'nin yetki yasasında belirtilen amaç, kapsam ve ilkelere de uygun olması zorunludur. Verilen yetkinin konusunun yasada gösterilmesi zorunluluğunun bu yasaya dayanılarak yürürlüğe konulan KHK'lerin yetki yasası kapsamı içinde kalıp kalmadıklarının hem yargısal, hem de siyasal denetimlerinde büyük bir önemi vardır. Yetki Yasası'nın kapsamı dışında yürürlüğe konulan veya yasada öngörülmeleyen bir konuda düzenleme yapılan 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'da KHK'lerle düzenlenemeyeceği belirlenen konularda TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi olanaksızdır. Verilen yetkinin konusunun belli olmasının, Anayasa'nın 91. maddesindeki "yetki verilemeyecek konular"ı da kapsayıp kapsamadığının belirlenebilmesi yönünden de önemi büyüktür.

Bu nedenlerle, Bakanlar Kurulu'nun hangi konularda KHK çıkarabileceği, yetki yasasında 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 amacın dışında yürürlüğe konulmuş, yetkinin kapsamını aşıyor veya

ilkelere uygun değilse bunlar 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.

B- KHK'nin Yargısal Denetimi

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. Yargısal denetimde KHK'nin, öncelikle, yetki yasasına sonra da Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözülmesi gerekir. Hernekadar, Anayasa'nın 148. maddesinde KHK'lerin yetki yasalarına uygunluğunun denetlenmesinden 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. Yetkinin dışına çıkılması, KHK'yi Anayasa'ya aykırı duruma getirir. Böylece, KHK'nin yetki yasasına aykırı olması Anayasa'ya aykırı olması ile özdeşleşir.

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 dayanması zorunludur. Bu tür 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. KHK, yasa gücünü, dayandığı yetki yasası ile konulan esaslara uygunluğu ve yetki yasasının da Anayasa'ya uygunluğu varsayıldığı için kazanmaktadır. Yetki yasasının 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'nin Anayasa'ya uygun bir yetki yasasına dayanması, geçerliliğin ön koşuludur. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası iptal edilen bir KHK'nin kuralları, içerikleri yönünden Anayasa'ya aykırılık oluşturmaları bile, Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

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.

KHK'lerin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilmiş bir yetki yasasına uygun olup olmadığının incelenmesi ise denetimi anlamsız kılar. Çünkü, Anayasa'ya uygunluk denetiminde dayanak, Anayasa'dır. Yasa, yasayla değil, Anayasa'yla denetlenir. Ayrıca, Anayasa'ya aykırı bir yetki yasasına dayanılarak çıkartılan KHK'lerin Anayasa'ya uygun görülmesi olanaksızdır.

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

Bu nedenlerle, Anayasa'ya aykırılığı saptanan ya da iptaline karar verilen bir 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.

C- 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 19. maddesi ile değiştirilen 7397 sayılı Sigorta Murakabe Yasası'nın 26. maddesinin son fıkrasının iptali gerekir.

Güven DİNÇER, bu görüşe katılmamıştır.

VI- SONUÇ

21.12.1959 günlü, 7397 sayılı "Sigorta Murakabe Kanunu"nun 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 26. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

7.5.1997 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Samia AKBULUT	Haşim KILIÇ

Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Lütfi F. TUNCEL
Üye		Üye
Fulya KANTARCIOĞLU		Aysel PEKİNER

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1997/40

Karar Sayısı : 1997/47

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 yürürlüktedir.

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 görüşündeyim.

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 21.6.1994 günlü ve 539 sayılı KHK'nin esasına girilmeden "anayasal dayanaktan yoksun kalındığı" gerekçesiyle verilen iptal kararına ilişkin çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Başkanvekili

Güven DİNÇER