

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1999/18
Karar Sayısı : 1999/20
Karar Günü : 7.6.1999
R.G. Tarih-Sayı :24.07.1999-23765

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 1. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 25.4.1985 günlü, 3182 sayılı "Bankalar Kanunu"nun 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 29. maddesiyle değiştirilen 62. maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa'nın 6. maddesine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacı hakkında 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun 62. maddesinin (1) numaralı fıkrasının uygulanmasına ilişkin T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı, Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü'nün 4.3.1998 günlü 9023 sayılı işleminin iptali istemiyle açılan davada Mahkeme, davacının Anayasa'ya aykırılık iddiasını ciddi bulan Mahkeme kuralın iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Kural

16.6.1994 günlü, 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 29. maddesiyle değiştirilen 25.4.1985 günlü, 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun 62. maddesinin 1 numaralı fıkrası şöyledir:

"1. Bankalar yeminli murakıplarınca yapılan denetlemelerde; bu Kanun veya ilgili diğer mevzuat hükümlerini ihlal ettikleri ve bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürdükleri tespit edilen banka mensuplarının, haklarında kanuni kovuşturma istenmesini müteakip Bakanlığın talebi üzerine imza yetkilerinin kaldırılması zorunludur. Bu kimseler Bakanlığın izni olmadıkça imza yetkili personel olarak hiçbir bankada çalıştırılmazlar."

B- Dayanılan Anayasa Kuralı

İtiraz başvurusunda dayanılan Anayasa kuralı şöyledir:

"MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

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

C- İlgili Anayasa Kuralı

İlgili Anayasa kuralı şöyledir :

"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, Ahmet Necdet SEZER, Güven DİNÇER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ve Rüştü SÖNMEZ'in katılmalarıyla 3.5.1999 günü yapılan toplantıda, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verildi.

V- ESAS İNCELEME

İşin esasına ilişkin raporu, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenilen Kanun Hükmünde Kararname kuralı, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Anayasa'nın 91. maddesinde, "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 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, yasalar gibi KHK'lerin de yargısal denetimi öngörülmüştür. KHK'ler, işlevsel (fonksiyonel) yönden yasa 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 uygunluğunun araştırılması 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 (md.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, geçerliliğinin ön koşuludur. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası iptal edilen bir KHK'nin kuralları, içerik yönünden Anayasa'ya aykırılık oluşturmada da Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

KHK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetimi, yasaların denetiminden 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 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 denetim yönünden konumları birbirinden farksızdır. Böyle durumlarda, KHK'ler anayasal dayanaktan yoksun kaldıklarından içerikleri Anayasa'ya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir.

Bu nedenlerle, Anayasa'ya aykırılığı saptanarak 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 çıkmayacağı", 2. maddesindeki "Hukuk Devleti", 6. maddesindeki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" ilkeleriyle ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesiyle bağdaştırılmaları olanaksızdır.

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.

Yukarıda 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 kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkmayacağı;" 2. maddesindeki "Hukuk Devleti", 6. maddesindeki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" ilkeleriyle, KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesine aykırıdır.

Bu durum karşısında, 3182 sayılı "Bankalar Kanunu"nun 538 sayılı KHK'nin 29. maddesiyle değiştirilen 62. maddesinin birinci fıkrasının iptali gerekir.

Güven DİNÇER bu görüşe katılmamıştır.

VI- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

Anayasa'nın 153. maddesiyle 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 53. maddesi uyarınca, kanun, 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 doğacak hukuksal boşluğu, kamu düzenini tehdit ya da kamu yararını ihlâl edici nitelikte görürse, boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

Bankalar Kanunu'nun 538 sayılı KHK ile değiştirilen 62. maddesinin (1) numaralı fıkrasının iptali sonucunda doğacak hukuksal boşluk, kamu yararını bozucu niteliktedir. Bu nedenle, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü, 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince iptal kararının, Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VII- SONUÇ

A- 25.4.1985 günlü, 3182 sayılı "Bankalar Kanunu"nun 62. maddesinin 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen 1 numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- İptal edilen kural nedeniyle meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ÜÇ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE, 7.6.1999 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Ahmet Necdet SEZER	Güven DİNÇER	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Ali HÜNER	Lütfi F. TUNCEL	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye		Üye
Mahir Can ILICAK		Rüştü SÖNMEZ

KARŞIOY YAZISI

Anayasa Mahkemesi'nin 7.6.1999 günlü, Esas: 1999/18, Karar: 1999/20 sayılı kararındaki iptal gerekçesi:

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

Böylece "538 sayılı KHK anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır."

Bu durum karşısında "538 sayılı KHK ile değiştirilen, 7397 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin yedinci fıkrasının iptali gerekir." biçimindedir.

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

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

Kanun hükmünde kararnameler yayımlandığı tarihte, yürürlükte olan bir yetki yasasına göre çıkarılmaktadır. Bu yetki yasası o tarihte yürürlükte ve geçerlidir. Buna dayanılarak çıkarılan KHK'nin de bir hukukî dayanağı vardır. İptal veya itiraz yoluyla konu Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirilip karar verilmeye 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, ve Anayasa da belirlenen KHK çıkarılamayacak yasal alanlara ilişkin değil ise

KHK'nin de anayasal dayanağı var demektir. Sonradan o yetki yasasının yürürlükten kaldırılması, ya da yürürlük süresinin sona ermesi veya Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi KHK'nin anayasal dayanaktan yoksun kaldığı anlamına gelmez.

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

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

II- Karar gerekçesinde yer alan "Anayasal yetkisizlik" mahkemeyi klasik bir iptal kararına değil bir tür yokluk kararına götürmesi gerekirdi. Şöyle ki; yetki kanununun iptali ile yalnız kanun hükmünde kararname ile getirilen yeni düzenlemeleri değil aynı zamanda eski mevzuatı kaldıran hükümleri de kaldırıldığına göre artık eski kuralların kendiliğinden yürürlüğünün devam ettiğinin kabul edilmesi gerekir.

Anayasa Mahkemesi'nin yasa denetimindeki esas, devletin temel düzeni ile hürriyetlerin korunmasıdır. İdari düzenlemelerin ve düzenleme yöntemlerinin denetimi devletin temel kuruluşunu ve hürriyetleri düzenleyen Anayasa kurallarına uygunluk yönündendir. Anayasa

Esas Sayısı : 1999/18
Karar Sayısı : 1999/20

Mahkemesi'nin idari konularla ilgili düzenlemelerin denetiminde, yukarıdaki sınırları aşp bunların kendi içlerindeki bazı ilişkileri esas alarak Anayasal denetim yapması, devlet hayatının temeli olan "idareyi" işlemez hale getirir. Olayda idarenin sigorta konusunda yetkilerini artıran kurallar, biçimsel nedenlerle iptal edilirken, eski kurallar da kaldırılmış ve adeta yorum yoluyla yaratılan anayasal kısıtlamalar ile yasa düzenini işlemez hale getirmiştir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu 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 görmemekteyim.

Bu nedenle, 538 sayılı KHK'nin dava konusu kuralının işin esasına girilmeden "anayasal dayanaktan yoksun kalındığı" gerekçesiyle iptal edilmesine ilişkin çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Başkanvekili

Güven DİNÇER