

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2000/52

Karar Sayısı : 2000/29

Karar Günü : 17.10.2000

R.G. Tarih-Sayı :31.10.2000-24216

İPTAL DAVASINI AÇAN : TBMM Anamuhalefet (Fazilet) Partisi Grubu Adına Grup Başkanı Mehmet Recai KUTAN

İPTAL DAVASININ KONUSU : 6.7.2000 günlü, 606 sayılı "Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 6., 7., 35., 87., 91. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Kurallar

6.7.2000 günlü, 606 sayılı "Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" şöyledir :

"Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda değişiklik yapılması; 29/6/2000 tarihli ve 4588 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nce 6/7/2000 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Madde 1- 11/1/1954 tarihli ve 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununun 4 üncü maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Süre

Madde 4- Banka süresiz olarak faaliyette bulunur."

Madde 2- 6219 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin değişik birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Bankanın sermayesinin miktarı ile her payın itibari kıymeti Banka ana sözleşmesinde belirtilir."

Madde 3- 6219 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Madde 6- Hisse senetleri (A), (B) ve (C) gruplarına ayrılmış olup, nama yazılıdır."

Madde 4- 6219 sayılı Kanunun değişik 15 inci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Bankanın İdare Meclisi; dördü (A), biri (B), üçü (C) grubu hisse senedi sahiplerini temsil etmek üzere sekiz üyeden oluşur."

Madde 5- 6219 sayılı Kanunun 16 ncı maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Genel Müdür

Madde 16- Bankanın işleri Genel Müdür tarafından tedvir olunur. Genel Müdür Başbakan tarafından atanır.

Banka Genel Müdürlüğüne atanacakların hukuk, iktisat, işletme, maliye, bankacılık, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olması ve bankacılık veya işletmecilik alanında en az 10 yıllık mesleki deneyime sahip olması zorunludur.

Genel Müdürün görev süresi 4 yıldır. Süresi biten Genel müdür yeniden atanabilir.

Genel Müdürün süresi dolmadan herhangi bir şekilde görevine son verilemez. Ancak bu Kanun ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu hükümleri gereğince, atanması için gerekli şartları kaybettiği tespit edilen veya görevleriyle ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı hakkında verilen mahkumiyet kararı kesinleşen Genel Müdürün görevi sona erer."

Madde 6- 6219 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin değişik ikinci fıkrası ile üçüncü fıkrası, 7 ncı maddesi ve 14 üncü maddesinin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının ikinci cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Madde 7- 6219 sayılı Kanuna aşağıdaki maddeler eklenmiştir.

"Ek Madde 1- Hisse senetlerinin satışında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu hükümleri uygulanmaz.

Ek Madde 2- Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait (B) grubu hisseler halka arz suretiyle satılabilir. Bu hisselerin satışı yapılmadan (A) grubu hisselerin satışına karar alınamaz.

(A) grubu hisselerin satışına Bakanlar Kurulu yetkilidir."

Geçici Madde 1- Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte görevde olan Genel Müdür, Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlük tarihinden itibaren 4 yıl süreyle yeniden atanmış sayılır.

Geçici Madde 2- 6219 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin üçüncü fıkrası, 15 inci maddesinin ikinci ve dördüncü fıkraları ile bu Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 16 ncı maddesinin birinci ve dördüncü fıkraları Vakıflar Genel Müdürlüğünün (A) grubu hisselerdeki payı % 50 oranının altına düşünceye kadar geçerli olmaya devam eder.

Madde 8- Bu Kanun Hükmünde Kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 9- Bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- Başlangıç'ın Dördüncü Paragrafı

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

2- "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."

3- "MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez."

4- "MADDE 35.- Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla , kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

5- "MADDE 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

6- "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."

7- "MADDE 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukukî boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU ve Ahmet AKYALÇIN'ın katılmalarıyla 8.9.2000 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında; dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra ele alınmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenen kanun hükmünde kararname kuralları ile dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- KHK'nin Yargısal Denetimi Hakkında Genel Açıklama

Anayasa'nın 91. maddesinin yedinci ve sekizinci fıkralarında, "Kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükümde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle 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. Her ne kadar, 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 Kurulu'na ancak yetkiyasasında 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 karşılık olağan dönemlerdeki KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Bu nedenle, KHK'ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, KHK'yi aynı ya da değiştirerek kabul eden yasa ile kesilir. 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, 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.

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

Bu nedenlerle, iptaline karar verilen bir yetki yasasına dayanılarak çıkarılan KHK'lerin, Anayasa'nın Başlangıç'ındaki "hiç bir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkmayacağı," 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.

B- 606 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

Dava dilekçesinde, 606 sayılı "Türkiye Vakıflar Bankası Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin Anayasa'nın Başlangıç Kısmı'nın dördüncü paragrafı ile 6., 7., 35., 87., 91. ve 153. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istenmektedir.

Dava konusu 606 sayılı KHK, 29.6.2000 günlü, 4588 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmıştır. KHK'nin dayandığı 4588 sayılı Yetki Yasası Anayasa Mahkemesi'nin 5.10.2000 günlü, Esas 2000/45, Karar 2000/27 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Böylece 606 sayılı KHK, yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır. Yukarıda açıklandığı gibi Anayasa'nın 91. maddesine göre KHK'lerin Anayasa'ya uygun sayılabilmelerinin ön koşulu, bunların geçerli bir yetki yasasına dayandırılmaları olduğundan Yetki Yasası'nın iptali bu Yasa'ya göre çıkarılan KHK'leri Anayasa'ya aykırı duruma getirir.

Bu nedenle, Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilen 4588 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılan 606 sayılı KHK, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 6. ve 91. maddelerine aykırıdır.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

6.7.2000 günlü, 606 sayılı "Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin yürürlüğünün durdurulması isteminin, koşulları oluşmadığından, 17.10.2000 gününde oybirliğiyle reddine karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

6.7.2000 günlü, 606 sayılı "Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 17.10.2000 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Samia AKBULUT
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Sacit ADALI	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Mahir Can ILICAK	Rüştü SÖNMEZ	Ertuğrul ERSOY

Esas Sayısı : 2000/52
Karar Sayısı : 2000/29

Üye

Tülay TUĞCU

Üye

Ahmet AKYALÇIN