

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2001/403

Karar Sayısı : 2001/345

Karar Günü : 30.10.2001

R.G. Tarih-Sayı :16.01.2002-24642

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Bursa 3. Sulh Ceza Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : İtiraz yoluna başvuran mahkeme, 21.12.1959 günlü, 7397 sayılı "Sigorta Murakabe Kanunu"nın 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen 27. maddesinin,, Anayasa'nın 2., 6. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Tahsil ettiği primleri sigorta şirketine intikal ettirmemesi nedeniyle ön ödeme önerisinde bulunup Yasa'da da belirtilen sürede para cezasını ödemeyen sanık hakkında açılan kamu davasında, 7397 sayılı Yasa'nın 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen 27. maddesinin, Anayasa'ya aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varan Mahkeme iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Kural

16.6.1994 günlü, 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 20. maddesiyle değiştirilen 21.12.1959 günlü, 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 27. maddesi şöyledir:

"Sigorta acenteleri, bir hafta süresince tahsil ettikleri primlerin komisyon ve ilgili vergiler düşüldükten sonra kalan kısmını, en geç ertesi haftanın son iş gününün bitimine kadar sigorta şirketine intikal ettirmek zorundadırlar. Tahsil ettiği sigorta primini sigorta şirketine bu süre içerisinde intikal ettirmeyen, ilgili mevzuatın asgari peşin tahsilat ve azami vade şartlarına ilişkin hükümlerine aykırı işlem yapan veya sigorta şirketince kendisine verilen yetkilerin dışına çıkarak sözleşme akdeden sigorta acentelerinin acentelik yetkileri sigorta şirketi tarafından kaldırılır ve bu husus sicile işlenmek üzere gerekli bilgi ve belgelerle Birliğe bildirilir. Tahsil ettiği primleri sigorta şirketine intikal ettirme yükümlülüğüne uymayan sigorta acenteleri bu yükümlülüklerini yerine getirmedikçe sigorta acentelik faaliyetine devam edemezler.

Bu madde hükmü uyarınca, acentelik yetkisi aynı yıl içinde ikinci defa kaldırılan acentelere, bu Kanunun 9 uncu maddesinin ikinci fıkrası hükmü saklı kalmak kaydıyla, bir daha sözleşme yapma ve pirim toplama yetkisi verilemez. Bu hükme aykırı hareket eden sigorta şirketleri hakkında 3 üncü maddenin ikinci fıkrasına göre işlem yapılır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz başvurusunda 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 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 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 bulduğu 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, Mustafa Bumin, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Rüştü SÖNMEZ,

Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılmalarıyla 30.10.2001 günü yapılan toplantıda, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- KHK'nin Yargısal Denetimi Hakkında Genel Açıklama

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. Bu kuralla, 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 amaçlanmıştır.

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 nedenle, KHK'ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, KHK'yi aynen ya da değiştirerek kabul eden yasa ile kesilir. KHK'nin Anayasa'ya uygun bir yetki yasasına dayanması, geçerliliğinin ön koşuludur. Yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası iptal edilen bir KHK'nin içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmaya bile Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

KHK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetimi, yasalarinkinden 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 konuları birbirinden farklıdır.

Böyle durumlarda, KHK'ler anayasal dayanaktan yoksun kaldıklarından 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 "Hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı", 2. maddesindeki "Hukuk Devleti", ilkeleriyle 6. maddesindeki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" kuralı ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesiyle bağdaştırılmaları olanaksızdır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

İtiraz konusu kuralı içeren 539 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. Bu karar 10.2.1995 günlü 22198 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Böylece, 539 sayılı KHK 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, 7397 sayılı "Sigorta Murakabe Kanunu"nun 539 sayılı KHK'nin 20. maddesiyle değiştirilen 27. maddesinin birinci fıkrası Anayasa'nın 2., 6. ve 91. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

VI- İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrasında kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün belirli kurallarının iptali, bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesi'nce iptaline karar verilebileceği belirtilmektedir.

21.12.1959 günlü, 7397 sayılı "Sigorta Murakabe Kanunu"nun 599 sayılı KHK'nin 20 maddesiyle değiştirilen 27. maddesinin birinci fıkrasının iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan ikinci fıkrasının da iptaline karar verilmesi gerekir.

VII- 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.

Sigorta Murakabe Kanunu'nun 539 sayılı KHK ile değiştirilen 27. maddesinin iptali sonucunda doğacak hukuksal boşluk, kamu yararını bozucu nitelikte görüldüğünden bu konuda düzenleme yapabilmesi için Yasama Organı'na süre tanımak amacıyla iptal kararının, Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesinin uygun olacağı kanısına varılmıştır.

VIII- SONUÇ

21.12.1959 günlü, 7397 sayılı "Sigorta Murakabe Kanunu"nun 539 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen 27. maddesinin;

A- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

B- Birinci fıkrasının iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan ikinci fıkrasının 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE,

C- Birinci ve ikinci fıkralarının iptali 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 BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

30.10.2001 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Rüşti SÖNMEZ	Ertuğrul ERSOY	Tülay TUĞCU

Esas Sayısı : 2001/403
Karar Sayısı : 2001/345

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Enis TUNGA