

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2024/193

Karar Sayısı : 2025/136

Karar Tarihi : 17/6/2025

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Onüçüncü Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 20/2/1930 tarihli ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'un 15/2/1954 tarihli ve 6258 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen 1. maddesinin Anayasa'nın 2., 7., 13. ve 35. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Faaliyet izninin iptaline ilişkin işlemin ve bu işlemin dayanağı olan 21/5/2007 tarihli ve 26528 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kıymetli Madenler Borsası Aracı Kuruluşlarının Faaliyet Esasları ile Kıymetli Madenler Aracı Kurumlarının Kuruluşu Hakkında Yönetmelik'in 21. maddesinin (1) numaralı fıkrasının iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükmü

Kanun'un itiraz konusu 1. maddesi şöyledir:

"Madde 1 – (Değişik: 15/2/1954- 6258/1 md.)

Kambiyo, nuku, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyeyi temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına Cumhurbaşkanlığı yetkilidir."

B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri

Kanun'un;

1. 2. maddesi şöyledir:

"Madde 2 – (Değişik: 16/12/1942- 4328/1 md.)

Bu kararlar (Türk Parası Kıymetini Koruma) başlığı altında Resmi Gazete ile ve Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakanlığın münasip göreceği diğer neşir vasıtalarıyla neşir ve ilan olunur.

“Şu kadar ki kararların yürürlüğe girmesinde Resmi Gazete ile yapılacak neşir ve ilan esas olup bu gazete ile neşredilen kararlar başka vasıtalarla neşir ve ilan edilmiş olsun olmasın metinlerinde mer’iyet tarihi varsa o tarihten yok ise Resmi Gazete ile neşredildiğinin ertesi gününden itibaren Türkiye’nin her tarafında yürürlüğe girer.”

2. Ek 5. maddesi şöyledir:

“Ek Madde 5 – (7/5/1985- 3196/3 md. ile gelen Ek md. hükmü olup madde numarası teselsül ettirilmiştir.)

Bu Kanunun 1 inci maddesine göre Cumhurbaşkanınca alınan kararlarda lehe değişiklik yapılması veya bu kararların yürürlükten kaldırılması hallerinde; değiştirilen veya kaldırılan kararlara aykırı davranışta bulunmuş olanlar hakkında, failin lehine olan kararlar ve kanun hükümleri tatbik ve infaz olunur.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI’nın katılımlarıyla 4/12/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Derya ATAĞUL tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 1567 sayılı Kanun’un itiraz konusu 1. maddesiyle Cumhurbaşkanına döviz, banknot, hisse senetleri ve tahvillerin alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan yapılmış ya da bunları içeren her türlü eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle ödeme sağlamak için kullanılan her türlü araç ve belgenin ülke dışına çıkarılması veya ülkeye getirilmesinin düzenlenmesi, sınırlandırılması ve Türk parasının değerinin korunması hususlarıyla ilgili olarak karar alma yetkisi tanınmıştır.

4. Anılan Kanun’un 2. maddesinde Cumhurbaşkanının alacağı kararların Resmi Gazete aracılığıyla ilan edilmesi ve ilan edildiğinin ertesi gün yürürlüğe girmesi gerektiği düzenlenmiştir.

5. Kanun'un 3. maddesinde 1. madde uyarınca alınan kararlara aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişiler ile bu tüzel kişilerin yetkilisi veya temsilcisi olan gerçek kişiler hakkında uygulanacak olan yaptırımlara yer verilmiştir. Bu Kanun hükümlerine göre hazırlanan genel ve düzenleyici işlemlerdeki yükümlülükler aykırı hareket edenler hakkında uygulanacak yaptırımları düzenleyen Kanun'un söz konusu maddesinde öngörülen yaptırım türleri, idari para cezası ile yetkisiz faaliyetin gerçekleştirildiği işyerindeki ticari faaliyetin durdurulması olarak belirlenmiştir.

6. Ek 1. maddede vergi müfettişleri, Hazine kontrolörleri ve kambiyo murakabe mercilerine Kanun hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında tetkikat ve tahkikat yapma yetkisi verilmiştir. Ek 2. maddede muhacir ve mültecilerin mal varlıkları ve nakitleriyle ilgili ithalat işlemlerinin de bu Kanun'a tabi olduğu belirtilerek ithalatla ilgili hususların Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirleneceği hükme bağlanmıştır. Ek 3. maddede ise Kanun'a aykırı fiilleri ihbar edenlere verilecek ikramiyenin miktarı ve oranının Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirleneceği, ek 4. maddede de Kanun'a göre verilecek para cezaları ve tahsil edilecek alacaklarla ilgili olarak 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir.

B. İtirazın Gerekçesi

7. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralda Türk parasının kıymetinin korunması için Cumhurbaşkanınca alınacak kararlara aykırılık hâlinde faaliyet izninin iptal edileceğini öngören açık bir hükme yer verilmediği, faaliyet izninin iptaline ilişkin konuların tüm kapsam ve yönleriyle idarenin düzenleyici işlemlerine bırakıldığı, Cumhurbaşkanınca alınacak kararların genel çerçevesinin keyfiliğe izin vermeyecek şekilde kanunla çizilmediği, dolayısıyla bu durumun hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 13. ve 35. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

8. Anayasa'nın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması "*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*" olarak nitelendirilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılabacağı üzere yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2021/73, K.2022/51, 21/4/2022, § 15; E.2022/54, K.2022/99, 8/9/2022, § 25).

9. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi; sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

10. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme-yen konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir (AYM, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, § 110).

11. Kuralla döviz, banknot, hisse senetleri ve tahvillerin alım satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan yapılmış ya da bunları içeren her türlü eşya ve kıymetlerin, ticari senetlerle ödeme sağlamak için kullanılan her türlü araç ve belgenin ülke dışına çıkarılması veya ülkeye getirilmesinin düzenlenmesi, sınırlandırılması ve Türk parasının değerinin korunması hususlarıyla ilgili olarak karar alma yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır.

12. Döviz, banknot, hisse senedi ve tahvillerin alım satımı ile bunların ve mücevheratın ya da bunlarla ilgili diğer kıymetli evrakın ülke dışına çıkarılması veya ülkeye getirilmesinin mülkiyet hakkı, sözleşme özgürlüğü ve teşebbüs özgürlüğüyle yakından ilgili olduğu açıktır. Zira kural kişilerin anılan haklar kapsamında, malvarlığı değerleriyle ilgili olarak borçlandırıcı ve tasarruf işlemlerinde ya da ticari faaliyetlerde bulunmalarına ilişkin hususlarda Cumhurbaşkanına düzenleme ve sınırlama yetkisi vermektedir.

13. Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanına tanınan düzenleme yetkisinin Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenebileceği belirtilen bir konuya ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle kural kapsamındaki karar alma yetkisi konusundaki kanuni çerçeve oluşturma yükümlülüğünün daha katı olduğu söylenebilir.

14. Kuralla Cumhurbaşkanına, ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmını yani döviz ve değerli malların ticaretini ve hareketini doğrudan etkileyen kararlar alabilme yetkisi verilmiştir. Bununla birlikte geniş bir düzenleme alanını kapsayan bu yetkinin nasıl kullanılacağına, hangi şartlar altında ve hangi ilkeler doğrultusunda uygulanacağına dair

kanunda yeterli bir çerçeve çizilmemiştir. Kanun, yalnızca Türk parasının kıymetinin korunması amacıyla kararlar alınabileceğini belirtmekte ancak bu yetkinin sınırlarını belirleyen somut ilkeleri ortaya koyamamaktadır.

15. Bu itibarla kural kapsamında döviz, banknot, hisse senetleri ve tahvillerin alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan yapılmış ya da bunları içeren her türlü eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle ödeme sağlamak için kullanılan her türlü araç ve belgenin ülke dışına çıkarılması veya ülkeye getirilmesinin düzenlenmesi, sınırlandırılması ve Türk parasının değerinin korunması hususlarıyla ilgili temel ilke ve esaslar kanunda belirlenmeksizin Cumhurbaşkanına doğrudan düzenlenme yapma yetkisi verilmesinin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle bağdaşan bir yönü bulunmamaktadır.

16. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2., 13. ve 35. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 7. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2., 13. ve 35. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

17. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

18. 1567 sayılı Kanun'un 1. maddesinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan Kanun'un 2. maddesi ile ek 5. maddesinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

19. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi 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.*” denilmekte,

6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak Mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırılabileceği belirtilmektedir.

20. 1567 sayılı Kanun'un 1., 2. ve ek 5. maddelerinin iptali nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. HÜKÜM

I. 20/2/1930 tarihli ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'un;

A. 15/2/1954 tarihli ve 6258 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ile Metin KIRATLI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GIRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 16/12/1942 tarihli ve 4328 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen 2. maddesinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

II. 1567 sayılı Kanun'a 7/5/1985 tarihli ve 3196 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle eklenen ek 5. maddenin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

17/6/2025 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu tarafından, Türk parasının kıymetinin korunması amacıyla kararlar almaya Cumhurbaşkanının yetkili kılınmasını öngören kuralın, geniş bir düzenleme alanının herhangi bir çerçeve belirlemeden Cumhurbaşkanına bırakılmasını öngördüğü gözetildiğinde yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle bağdaşmadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2. Anayasa Mahkemesi'nin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler yapma yetkisi veren kuralların denetimine ilişkin yerleşik içtihadında, yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakmasının, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağı ilke olarak belirlenmiştir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57; E.2022/54, K.2022/99, 8/9/2022, § 26). Bu kapsamda itiraz konusu kuralda çerçevenin kanunla çizilip çizilmediğinin ve yürütmeye bırakılan hususların uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.

3. Dava konusu kuralda, Cumhurbaşkanı'na döviz, banknot, hisse senetleri ve tahvillerin alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan yapılmış ya da bunları içeren her türlü eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle ödeme sağlamak için kullanılan her türlü araç ve belgenin ihracı veya ithalinin düzenlenmesi, sınırlandırılması ve Türk parasının değerinin korunması hususlarıyla ilgili karar alma yetkisi tanınmıştır.

4. Kuralda Cumhurbaşkanı'na döviz, banknot, hisse senedi ve tahvillerin alımı, satımı, ihracı ve ithali konusunda düzenleme ve sınırlandırma; kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan yapılmış ya da bunları içeren her türlü eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle ödeme sağlamak için kullanılan her türlü araç ve belgenin ise yalnızca ihracı ve ithali konusunda düzenleme ve sınırlandırma yetkilerinin Türk parasının değerinin korunması amacıyla verildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla Cumhurbaşkanı'na verilen yetkinin çerçevesinin Türk parasının değerinin korunması amacıyla sınırlı düzenleme ve sınırlandırma yapma olduğu söylenebilir.

5. Öte yandan kanunla Cumhurbaşkanı'na verilen çerçevesi çizilmiş yetkinin Türk parasının değerinin korunması amacına hizmet edecek uzmanlık gerektiren araçlar olduğu söylenebilir. Zira kambiyo sisteminin kontrolünde anlık gelişen hadiselerle ilişkin alınması gerekli tedbirlerin tek tek kanunda sayılması hem kanun yapma tekniği hem de Türk parasının değerinin korunması amacının gerçekleştirilmesi bakımından mümkün değildir. Dolayısıyla dava konusu kuralda çerçevenin çizildiği ve yürütmeye bırakılan hususun uzmanlık gerektiren konulardan olduğu gözetildiğinde kuralın yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

6. Son olarak, itiraz konusu kuralın yer aldığı Kanun'un 2. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın alacağı kararların Resmî Gazete aracılığıyla ilan edilmesi ve ilan edildiğinin ertesi günü yürürlüğe girmesi gerektiği düzenlenmiştir. Anılan kuralın kambiyo sisteminde faaliyet gerçekleştirenler yönünden güvence getirdiği ve öngörülebilirliğin sağlandığı anlaşılmaktadır.

7. Açıklanan nedenlerle, dava konusu kuralın Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olmadığı düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmak mümkün olmamıştır.

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI