Döviz ve Hisse Yetkisinde Kanun Şartı

MAHKEME	KARAR TARİHİ	SONUÇ
Anayasa Mahkemesi Genel Kurul (Norm Denetimi)	17.06.2025	İptal

ESAS NO	KARAR NO	İLGİLİ HÜKÜMLER
2024/193	2025/136	1567 SK m.1, 1567 SK m.2, 1567 SK Ek m.5, Anayasa 7, Anayasa 13, Anayasa 153, 6216 SK m.43/4

ÖZET

Danıştay 13. Dairenin itirazı üzerine AYM, döviz, hisse senedi, tahvil ve kıymetli maden işlemlerini düzenleme yetkisini temel ilke belirlemeden Cumhurbaşkanına bırakan 1567 sayılı Kanun m.1'i Anayasa m.7'ye aykırı bularak iptal etti; iptal dokuz ay ertelendi.

Bu kararın özeti ve değerlendirmesi
savun.av.tr/doviz-hisse-tahvil-yetkisi-kanun-sarti-aym-2025-136/ →

Karar metni

Anayasa Mahkemesi Norm Kararlar Bilgi Bankası sisteminde yayımlandığı hâliyle aktarılmıştır. Heyet, raportör ve vekil adları derlemeye alınmamıştır.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARI — NORM DENETİMİ (İTİRAZ YOLU)

Esas Sayısı: 2024/193 — Karar Sayısı: 2025/136 — Karar Tarihi: 17/6/2025 — R.G. Tarih-Sayı: 15/10/2025-33048

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, nukut, 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 yarıyan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımnında kararlar ittihazına Cumhurbaşkanı salahiyetlidir."

B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri

1. Kanun'un 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 vasıtalariyle 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 – 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 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, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayanılan 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 Resmî Gazete aracılığıyla ilan edilmesi ve ilan edildiğinin ertesi günü 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 yükümlülüklere 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 keyfîliğe 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 Meclisinindir. 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 anlaşılacağı 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 öngörülmeyen 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.

Altı üye bu görüşe katılmamıştır.

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 kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

20. 1567 sayılı Kanun'un 1. maddesinin 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, altı üyenin karşıoyu 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 GİRMESİNE 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.

KARŞIOY GEREKÇESİ (özet aktarım; üye adları derlemeye alınmamıştır)

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. 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 hadiselere 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.