

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ :

Danıştay Onikinci Dairesi, 15/11/1976 günlü, 1975/431 sayılı kararında Anayasa'ya aykırılık gerekçesini şöyle açıklamaktadır:

"25/7/1970 günlü, 13555 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 28 inci maddesi; dağıtım tesislerini kendileri kuran ve işleten belediyelerin, köylerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, bu tesislerini kurarken ve işletirken bazı koşullara uymalarını zorunlu saymıştır. Maddenin (b) bendinde bu idarelerin T.E.K. ten satın aldığı elektrik enerjisi bedellerini T.E.K. ile yapacağı sözleşmeye göre zamanında ödeme ve sözleşme şartlarına uyma" gereğinden söz edildikten sonra bunu izleyen fıkra da : "Bu şartlara uymayan kuruluşların satış hakları Bakanlığın kararı ile kaldırılır ve tesisleri rayiç değeri üzerinden T.E.K.'e devredilir." hükmüne yer verilmiştir. Bu suretle sözleşmeyi önemsiz derecede de olsa uymama veya pek ufak bir rakam da olsa borcunu ödememe halinde Bakanlık ağır yaptırımları olan bu hükmü ilgili kuruluşlara karşı uygulamak durumundadır.

T.E.K.'e borçlu belediyelerin, köy ve diğer kamu tüzel kişilerinin borçlarını, tarifeye göre tahsil edecekleri elektrik ücretleriyle ödeyeceklerinde kuşku yoktur. O halde tarifenin zorunlu işletme giderlerini karşıladıktan sonra, sayılan kurumların T.E.K.'e olan elektrik borçlarını ödemeye yetecek düzeyde olması gerekecektir. Ancak bu kurumlar tarifelerini alacak - borç münasebetlerine uygun biçimde düzenlemeye veya düzeltmeğe tek başlarına yetkili değildirler. 6973 sayılı Kuruluş Yasasının 3 üncü maddesinin 7347 sayılı Kanunla değişik (G) fıkrası 2 numaralı bendi; devlet, vilâyet ve belediyelerin enerji ve şehir içi taşıtlarına ait tesis ve işletmelerinin tarife esaslarını "tesbit ve tasdik, tatbikatım murakabe" ile aynı Bakanlığın Enerji Dairesi Reisliğini görevli ve yetkili kılmıştır.

1312 sayılı Kanunla kurulan Türkiye Elektrik Kurumu elektrik üretim, üretim, dağıtım ve ticaretini tekeli altında bulundurmaktadır. (Madde : 3).Ancak, dağıtım tesislerini kendileri kuran ve işleten belediyeler, köyler ve diğer kamu tüzel kişileri için yasa, yukarıda değinildiği gibi; bir ayrıcalık yapmış; sözü geçen tesisleri bu kuruluşlara bırakmıştır (Madde : 27).

Belediyeler ve köyler merkezî idarenin vesayeti altında olmakla beraber, Özerkliği plan yöresel yönetim kuruluşlarıdır. Bakılan davada davacılarından (E.G.O.) 4325 sayılı Kanun değişik 1 inci maddesi uyarınca Ankara Belediyesine bağlı tüzel kişiliği olan, bu kanuna ve "hususî hükümlere" göre idare edilen bir kuruluştur. Sermayesi; aynı Kanunun 2 nci maddesinde belirgin belediyeye geçmiş mal, senet ve haklarla 4 üncü maddesi uyarınca belediye bütçesinden ayrılan aidat ve tahsisatlardan oluşmuştur. Tüzel kişiliği de olsa, hakları ve yükümlülükleri bakımından belediye dışında düşünilemeyecek bir kuruluş niteliğindedir.

1961 Anayasa'sının 116 ncı maddesinde belirtildiği gibi, "Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir... Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur... Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." Yasa koyucu bu hükümlerle yöresel yönetim organlarını seçim bakımından merkezî idarenin etkisi dışında tutmuş; kendilerine yargısal güvence tanımıştır.

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun 9/3/1961 günlü Raporunun mahallî idarelerle ilgili gerekçesinde de; "demokratik bir düzende mahallî idarelerin geniş yetkilerle teçhiz edilmesi genel olarak kabul edilen bu esas olduğundan" söz edildikten sonra, mahallî idare organlarının seçimlerinin Anayasa'da sağlam demokratik esaslara bağlandığı ve bunların merkezî idare ile olan bağlarının yasayla düzenlenmesi gerektiği açıkça belirtilmektedir. O halde yasa koyucu ve yürütme organı yöresel yönetime görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamakla yükümlüdür. Yerinden yönetim tüzel kişilerinin yeterli malî kaynaklara sahip olmaları, özerkliklerinin vaz geçilmez bir koşuludur. Bu itibarla da yasalarla ve idarî önlemlerle yöresel yönetime getirilen malî kısıtlamaların yöresel tüzel kişilerin özerklikleri ile ne derece bağdaştığı ve Anayasa'ya uygunluğu derecesi üzerinde önemle durulacak bir konudur. Doktrinde de benimsendiği gibi, kamu tüzel kişilerinin özerklikleri sözde ve kâğıt üzerinde kalmamalıdır.

Bu koşullar içinde 1312 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin (b) bendi incelendiğinde görülen şudur; Maddenin idarece uygulanabilmesi için yöresel yönetimin T.E.K.'e olan enerji bedeli borcunun önemli bir rakama ulaşması gerekmez. Takibin sonuçsuz kalması, hiç değilse belli süreli ihtarda bulunulması aranmamıştır. Belediye veya köye verilen tarifinin bu aşamada borcun ödenmesine yeter bir düzeyde olup olmadığı da maddenin uygulanması için bir koşul sayılmamıştır. Sözleşmenin ihlâlî nedenine dayanılmak isteniyorsa, İhlâl derecesi önemli değildir. Bu haliyle madde mutlak; katı ve kesindir. Merkezî idarece kötüye kullanılmağa elverişlidir. Yöresel yönetimi borcunu ödemedi ve kendisine düşen kamu hizmetlerinin yerine getirmede büyük güçlüklerle karşı karşıya getirebilir.

Belediye ve köylerin, salt T.E.K. le yapılan sözleşme koşullarına uymadı veya elektrik enerjisi borcunu zamanında ödemedi gerekçesiyle kayıtsız şartsız bir biçimde enerji satış hakkından yoksun bırakılmaları, kendilerinden önemli bir gelir kaynağının alınarak T.E.K.'e devrine karar verilmesi, Yöresel yönetimin Anayasa'nın güvencesi altında olan özerkliği esaslarıyla bağdaşmaz. Madde bu haliyle merkezî idarenin yasal denetim sınırlarını aşan bir yaptırımını içermektedir.

Ayrıca bu yetki; 6973 sayılı Kanunun değişik 3 üncü maddesinin (G) fıkrası 2/b bendindeki Bakanlığa verilen elektrik enerjisi tarife esaslarını saptama ve onama yetkisi ile bir araya gelince; kendilerine malî kaynak sağlanacak yerde, mevcut olanları da ortadan kaldıran ve yöresel yönetimin özerkliğini ağır biçimde zedeleyen bir niteliğe bürünmektedir.

Kanun önünde eşitlik bakımından da merkezî idareye verilen bu yetkinin kullanılması üzerinde durulmalıdır. Bu sözlerle aynı zamanda idarenin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğünü kastediyoruz (Anayasa madde: 112/2). Anayasa ve idare hukuku içinde kurumlar arasında, bir kısmı lehine diğerlerinin aleyhine imtiyazlar yaratılmamalıdır. İdarenin bütünlüğünü ve yasa önünde eşitlik kuralını bozan 28 inci maddenin (b) bendi Anayasa'mızın 116. maddesine olduğu gibi, 12 ve 112 nci maddelerine de aykırılık arz etmektedir.

Anayasaya aykırılığı ileri sürülen 1312 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin (b) bendinin ikinci fıkrasına göre davalı idarece yapılan işlem devletleştirme (millileştirme) niteliğindedir. Bu itibarla hükmün Anayasa'nın 39 uncu maddesine uyarlığı üzerinde de durulmalıdır. Anayasa'mızın "devletleştirme" ye ilişkin 39 uncu maddesinin ilk tümcesine göre" kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılığı kanunda gösterilen şekilde ödenmek şartıyla devletleştirilebilir." Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Raporunda anılan madde hakkındaki gerekçede de şu görüşlere yer verilmiştir :

"Anayasa'mız özel teşebbüsü kaide olarak kabul etmiş ve ticaret sanayi ve her alanda çalışma ve faaliyet hürriyetini genel surette ilân etmiştir.

Fakat, fertlerin mesleklerini seçme hürriyetine ve iktisadi alanda faaliyette bulunma hakkına sahipolmaları, toplum için hayati önemi olan meslek koşullarının belli şartlar altında sosyalleştirilmesine ve belli teşebbüslerin millileştirilmesine engel olamaz. Bu ihtimallerin kabul edilmesi, özel teşebbüs esasının ve meslek hürriyetinin haklı ve lüzumlu istisnaları sayılmak gerekir. Millileştirme yoluna gidilebilmesi için birkaç şartın bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir. Faaliyet ve teşebbüsün kamu hizmeti ve tekel niteliği olması şarttır. Bu da kâfi değildir. Ayrıca milli menfaatların sosyalleştirmeyi gerektirmesi lâzımdır. Nihayet kanundaki usullere uymak ve bedelinin de yine kanundaki esas ve şekillere göre ödenmesi zaruridir."

Belediyelerin ve köylerin 1312 sayılı Kanunla imtiyazları saklı tutulan elektrik dağıtım şebekelerinin, 39 uncu maddede sözü edilen Özel teşebbüs gibi nitelendirilebileceği kuşkuludur. Asıl üzerinde durulması gereken husus, Anayasanın 39 uncu maddesinde öngörüldüğü biçimde "kamu yararının gerektirdiği haller" in bulunduğu kabul edilip edilemeyeceğidir. Anayasa Komisyonu raporunda değinildiği gibi, "toplum için hayati önemi olan" bir sorun söz konusu ise kamu yararının gerektirdiği halin varlığından söz edilebilir.

E.G.O, yukarıda değinildiği üzere 4325 sayılı Kanunun 12/6/1957 günlü, 7004 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesi uyarınca Ankara Belediyesi tarafından kurulmuş ona bağlı bir müessesedir. T.E.K. de 1312 ve 440 sayılı Kanunlara bağlı faaliyetinde özerk bir iktisadî devlet teşekkülüdür. Anılan Yasa hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabi bir kuruluştur. (1312 sayılı Kanun madde: 1) Bakılan davada, davacılar Ankara Belediyesinin ve E.G.O. nun; geniş anlamda ise 1312 sayılı Kanunla elektrik enerjisi dağıtım şebekeleri kendilerine bırakılan tüm belediyelerin, köylerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamu hizmeti yaptıklarında kuşku yoktur. T.E.K. in bunlardan daha iyi dağıtım hizmetini yaptığı bu itibarla kamu yararının şu veya bu yönde yoğunluk taşıdığı burada tartışma konusu değildir. 28 inci maddenin (b) bendi ikinci fıkrasının getirdiği husus, anılan yöresel yönetimlerin T.E.K. ten satın aldıkları elektrik enerjisi bedellerini T.E.K. le yaptıkları sözleşmeye göre zamanında ödememe veya diğer sözleşme şartlarına uymama nedenine dayanılarak bu yönetimlerin satış haklarının Bakanlıkça kaldırılması ve tesislerin rayiç değer üzerinden T.E.K. e devridir. Bir iç münasebet halinde alacak - borç ilişkisi nedeniyle, bir idarenin tesislerinin diğer idareye devri işleminin Anayasa'ya uygunluğu hali burada tartışma konusudur.

İdarelerin birbirinden olan alacakları ve kamu alacakları için izlenecek belirli takip ve tahsil usulleri vardır. Borçlunun temerrüdü var diye tesislerin alacaklı idareye devri yoluna gitme, yani Anayasamızın 39 uncu maddesinde yazılı devletleştirme (millileştirme) yaptırımına başvurma Anayasanın 39 uncu maddesiyle güdülen amaçla bağdaşmamaktadır.

İdareler de mülkiyet hakkına sahiptir. Bu haklar Anayasamızın 36 ncı maddesinde yazılı biçimde ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla bir sınırlamaya tabi tutulabilir. Alacak borç münasebetinden dolayı veya sözleşme hükümlerine uyulmaması nedeniyle borcun tutarı ve sözleşmenin ihlali derecesiyle orantılı olmayacak şekilde bir yaptırıma cevaz verilmesi kamu yararı amacını aşar ve mülkiyet hakkının özünü zedeler.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Dairemiz 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 28 inci maddesinin (b) bendi ikinci fıkrasının Anayasaya aykırı olduğu yolunda davacılar tarafından ileri sürülen iddiaların ciddi olduğu ve anılan fıkradaki "Bu şartlara uymayan kuruluşların satış hakları Bakanlığın kararı ile kaldırılır ve tesisleri rayiç değeri

Esas Sayısı:1976/57

Karar Sayısı:1977/71

üzerinden T.E.K. e devredilir." tümcesinin Anayasanın 12, 36, 39, 112/2 ve 116 ncı maddelerine aykırı bulunduğu kanısına vardığından; Anayasanın 22/9/1971 günlü, 1488 sayılı Kanunla değişik 151 inci ve 44 sayılı Kanunun 27 nci maddeleri gereğince Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar bakılan davanın geri bırakılmasına; işbu kararlar dava ve cevap layihaları onanlı örneklerinin, Anayasaya aykırılık iddiası ile ilgili olarak davacı tarafından ibraz edilen mütalâa örneklerinin davalı yanında müdahil davacı T.E.K. tarafından verilen dilekçe örneklerinin, dava konusu işlemin ve kanun sözcüsü mütalâasının onaylı örneklerinin birlikte Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine 15/11/ 1976 gününde oybirliği ile karar verildi.""