

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ

İptal ve Yürürlüğün durdurulması istemini içeren 17.5.1994 günlü başvuru dilekçesi aynen şöyledir:

"...5 Mayıs 1994 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen, 3987 sayılı özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun, 11 Mayıs 1994 gün ve 21932 sayılı Resmî Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yasa'nın amacı, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün 5.4.1994 gün ve B.02.0.KKG/101-641/01407 sayılı yazısında belirtildiği gibi:

"...Özelleştirme uygulamalarındaki yetkili karar organının azaltılması, özelleştirme uygulamalarını yürütecek İdare'nin yeniden düzenlenmesi, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, özelleştirme uygulamalarına hız ve verimlilik kazandırılabilmesi, kamu iktisadî teşebbüslerinin yanı sıra, devlet iştiraklerindeki kamu paylarının sermayelerinin tamamı devlete ait kuruluşların (Sivas Demir Çelik A.Ş. ve Köyteks gibi) ve bunların bağlı ortaklık ve iştiraklerindeki kamu paylarının, genel ve kamu bütçeli idarelerin görev ve hizmetleri ile doğrudan ilgili bulunmayan (sosyal tesisler vb) varlıklarının özelleştirme kapsamına alınabilmesi, özelleştirme uygulamalarında ortaya çıkan güçlüklerin aşılması bakımından özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların kullanımında bulunan, mülkiyeti Hazineye ait taşınmazların mülkiyetinin bu kuruluşlara devri veya bu kuruluşlar lehine mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, özelleştirme sonucu istihdama ilişkin doğabilecek olumsuzlukların önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması yönünde, özelleştirilecek kuruluşlarda çalışan personelin idarî, mail ve sosyal hakların korunması, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığından özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na dönüştürülecek İdare'nin münhasıran özelleştirme uygulamalarını yürütmesi ve Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından 2983 ve 3417 sayılı Kanunlarla yürütülen diğer görevlerin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına devredilmesinin özelleştirmenin başarısı açısından gerekliliği, 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun 6'ncı maddesinde bahsi geçen "belge hakkı"nın özel hukuk tüzel kişilerine tanınabilmesi aynı Kanun'un 60'ncı maddesindeki şartlara tabi olduğundan bu sektördeki özelleştirme uygulamalarına imkân sağlanması amacıyla adı geçen Kanunun 6'ncı maddesinde özel hukuk tüzel kişilerine belge verilebilmesini sağlayacak değişikliğin yapılması"dır.

Bir yetki yasasında bulunması zorunlu; yetki süresi, yürürlük ve yürütme maddeleri dışında toplam üç maddelik bu yasanın Anayasa'ya hangi açıdan aykırılık oluşturduğu aşağıda ayrıntılarıyla açıklanmıştır.

Ancak söz konusu yasanın Anayasa'ya aykırılık oluşturan düzenlemelerini incelemeden önce yasa tekniği açısından önemsediğimiz bir konuyu belirtmek istiyoruz.

Bilindiği gibi TBMM, Türkiye Cumhuriyeti'nin yasama organıdır ve bir yasanın çıkarılmasında izlenecek yöntemler Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 74-89. maddeleri arasında "Kanunların Yapılması" başlığıyla düzenlenmiştir.

Asli görevi yasa çıkarmak olan bir organda, bu düzenin bazı kurallara bağlanmış olmasının amacı yasamanın çoğunluk egemenliğine geçmemesi, TBMM'deki başka siyasi parti

ya da partisiz milletvekillerinin de yasama faaliyetine temsil ettikleri görüşleri doğrultusunda katkıda bulunmasının sağlanması, böylece yasamanın Türk ulusunu her düzeyde gerçekten temsil eden araçlar eliyle gerçekleşmesidir.

Bu nedenle de gerek Anayasa'mızda gerek TBMM İçtüzüğü'nde yasama süreci, ayrıntılarıyla düzenlenmiştir.

Bir yasanın maddeleri gerek ilgili komisyonlarda gerekse TBMM Genel Kurulunda tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra teker teker görüşülür. Anayasa ve yasa koyucu, bu şekilde bir yasanın TBMM'de her açıdan ele alınmasını amaçlamıştır.

Gerçi, çıkacak yasaya muhâlif parlamenterlerin, bundan yararlanarak, kimi zaman, her madde için çok sayıda değişiklik önergesi vererek, yasama sürecinin uzamamasına neden olabildikleri görülmüştür. Ancak bu, çok partili demokratik yaşam içinde vazgeçilmez yeri olan "karşı görüş ya da görüşler" in kendisini ifade şansı bulması açısından "zorunlu" olarak değerlendirilmektedir.

Söz konusu yasa, belki yukarıda açıklanmaya çalışılan ama ne olursa olsun mazur görülemeyecek nedenlerle şimdiye kadar rastlanmamış bir "şekli" sahiptir.

Örneğin "Kapsam" ı düzenleyen 2. madde; önce A-B-C biçiminde bölümlere, daha sonra bunlar da a-b-c biçiminde alt bölümlere ayrılmıştır.

Oysa bunlar her birinin ayrı ayrı maddeler biçiminde düzenlenmesi, yasa hazırlama tekniği açısından kuşkusuz daha doğal ve yararlıdır. Ancak yasayı hazırlayanlar, gerekçelerinde belirttikleri gibi belki de "ivedi" bir durum gördüklerinden her maddenin teker teker komisyonlar ve Genel Kurul'da görüşülmesi zaman alacağı için neredeyse ülkemizdeki tüm kamu iktisadi teşebbüslerini ve tüm hazine taşınmazlarını satma yetkisi istedikleri, olağanüstü kapsamlı bir yasayı, esasa ilişkin yalnızca 3 maddede toplamışlar ya da 3 maddeye sıkıştırmışlar.

Nitekim bu "şekilsel" bozukluk, TBMM Anayasa Komisyonunun da dikkatini çekmiş ve komisyon yasanın adı dahil her maddesini toplam 18 kez kendi ifadesiyle "yeniden kaleme almış" ya da "gerekli (gördüğü) değişiklikleri yapmış" Anayasa Komisyonu Raporu, tek fıkralık 1. maddeyi 6 fıkraya; 7 fıkralık 2. maddeyi 15 fıkraya çıkarmıştır. Ancak yasanın ilk hâli, öylesine "İslah edilemez." durumdadır ki komisyonunun çabalarına karşın sonuç olarak 27 fıkradan oluşan 3 maddelik, eski deyimle "efradını câmi, ağyarını manî" bir yasa ortaya çıkmıştır.

Kuşkusuz bu, Yüce Mahkemenin yasaların "şekil" açısından denetimi yalnızca son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ile sınırlanmış olduğu için Anayasa'ya aykırılık oluşturmamaktadır ve bu nedenle buna ilişkin bir aykırılık iddiamız da yoktur. Ancak yasama organında görevli; aslî işlevi yasa çıkarmak olan birer parlamenter olarak bu gözlemimizi Yüce Mahkemeye aktarmadan geçemedik.

87 ve 91. Madde Yönünden Anayasa'ya Aykırılık

Bilindiği gibi Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin Bakanlar Kuruluna belirli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği belirtilmiş, 91. madde de yetki yasasında bulunması zorunlu hususlar sayılmıştır.

Anayasa, bir yetki yasasında bulunması gereken unsurları şöyle belirtmiştir:

a) Amaç, b) Kapsam, c) İlkeler, d) Süre, e) Sayı.

Buna ek olarak; Anayasa Mahkemesi daha önce yetki yasaları için açılan iptal davalarında verdiği gerekçeli kararlarla da bu kavramların her birinin ne anlama geldiğini, neleri kapsaması gerektiğini belirtmiş ve bu yönde bir içtihat oluşturmuştur.

3987 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdam Sorunlarının Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun bu unsurlardan, yalnızca süre ve sayı açısından Anayasa'ya uygundur.

Daha önceki Anayasa Mahkemesi kararları gözönünde tutularak, yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi "üç ay" ile sınırlanmış ve "birden çok kanun hükmünde kararnameler" çıkarılabileceği belirtilmiştir.

Ancak amaç, kapsam ve ilkeler hem de sık sık Anayasa Mahkemesi kararına uygun olduğu belirtildiği hâlde, yine Anayasa'ya aykırı olarak düzenlenmiştir.

Takdir edileceği ve daha önceki Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtildiği gibi bir yasanın, hele bir yetki yasasının Anayasa'ya uygunluğu, yalnızca "Anayasa Mahkemesi kararları gözönünde tutulmuştur." ya da "Yetki Yasası tasarısına, Anayasa Mahkemesinin iptal kararında belirtilen esaslar hâkim olmuştur." ibareleriyle sağlanamaz. Hele Anayasa Mahkemesinin, gerekli ve zorunlu saydığı unsurları ismen ya da şeklen içermiş olması da bir yetki yasasını Anayasa'ya uygun duruma getirmeye yetmez. Yetki yasasının, içerik olarak da Anayasa'ya ve Anayasa Mahkemesi kararlarına uygun olması zorunludur.

Oysa 3987 sayılı Yetki Yasası, aşağıda ayrıntılarıyla açıklandığı gibi, gerek bir yetki yasasında bulunması gereken üç ana unsur olan amaç, kapsam ve ilkeler açısından genel olarak gerekse her bir unsur için teker teker Anayasa'ya aykırıdır.

a) Amaç, kapsam ve ilke unsurları açısından genel olarak Anayasa'ya aykırılık nedenleri:

3987 sayılı Yasa'nın "Genel Gerekçesi"nde:

"Ülke ekonomisinin gelişmesi(nin) sermaye piyasalarının ve serbest rekabet ortamının geliştirilmesi ile mümkün" olacağı görüşü savunulmuş ve "bunun gerçekleştirilmesi" için "en önemli araçlardan biri olan, özelleştirme uygulamalarına hız ve verimlilik kazandırılması" gerektiği belirtilmiştir.

Tasarının genel gerekçesine göre "özelleştirme uygulamalarına hız ve verimlilik kazandırılması" (için) "bu uygulamaların dayanağı olan mevzuatta ivedilikle gerekli değişikliklerin yapılması zarurî"dir.

Bu ifadeden hareket edildiğinde yasanın ana amacı "özelleştirme uygulamalarına hız kazandırabilmek için bu uygulamaların dayanağı olan mevzuatta zorunlu değişikliklerin yapılması"dır.

Amaç bu olduğunda ise Hükûmete tanınan yetkinin özelleştirme çabalarını hızlandırıcı bazı mevzuat değişiklikleri ile o arada özelleştirmeden sorumlu kuruluşun kuruluş ve yetkilerinin belirlenmesi ile sınırlı olması gerekirdi.

Oysa "Amaç" başlıklı 1. maddede amaçtan çok "konu"ya giren çeşitli hususlar, bir "fihrist" biçiminde sayıldıktan sonra bu konularda "ihtiyaca binaen düzenlemeler yapıldığı" belirtilmektedir. Bilindiği gibi bir yetki yasası düzenleme yapmaz, düzenleme yapmak için yetki verir. Zaten burada yapılan bir düzenleme de yoktur. Murat edilen olsa olsa özelleştirme uygulamalarına hız kazandırmak amacıyla düzenleme yapmak için yetki istenen alanları saymaktır.

Nitekim tasarının amaç maddesi, Anayasa Komisyonu tarafından da yeterli görülmemiş ve Komisyon Raporu'nda belirtildiği üzere;

"Anayasa Mahkemesinin içtihatlarına uygun şekilde yeniden kaleme alınmıştır. Bunun için önce bu tasarıyla millî ekonomimizin erişmesi gereken yapının ne olduğuna 2'nci maddesinin başlangıç fıkrasında yer alan ifadeler (yani rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, ekonomide verimliliğin yükseltilmesi ve kamu kesiminin finansman ihtiyacının azaltılması) hedefleri nihai amaçlar olarak 1'inci maddeye aktarılmıştır."

Komisyonla göre yukarıda parantez içinde yazılı ibareler bu yasanın "nihai hedefleri"dir. Yasa tasarısına yani yetkiyi isteyen Hükûmete göre ise bunlar da amaçtır ama "amaç" maddesinde hiç yer verilmemiştir, yasanın "kapsam"ını belirtmek için kullanılmıştır.

Zaten yasa tasarısı ile Anayasa Komisyonu tarafından neredeyse yeniden yazılan yasa arasında olağanın üstünde benzeri çelişkiler vardır.

Bilindiği gibi TBMM İçtüzüğü, yasa sürecine çeşitli uzmanlık komisyonlarının katılımını öngörmüştür. Kendi alanında uzman parlamenterlerden oluşan bu komisyonlar, gelen yasa tasarısı ya da önerilerini çeşitli açılardan incelerler. Bu açılardan en başta geleni de kuşkusuz Anayasa'ya uygunluk incelemesidir.

Yetki yasalarının daha önce çeşitli defalar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği bilindiğinden gerek yasa tasarısının hazırlanmasında gerekse tasarının Anayasa Komisyonu tarafından incelenmesinde "Anayasaya aykırılık"ın başlı başına bir endişe kaynağı oluşturduğu anlaşılmaktadır.

Tasarının gerekçesinde bu, özellikle belirtilmiş; Anayasa Komisyonu tarafından yapılan kimi değişikliklerin gerekçesi olarak da Anayasa Mahkemesi kararları gösterilmiştir.

Nitekim Anayasa Komisyonu'nun bu endişeyi taşıdığı, daha tasarının başlığından anlaşılmaktadır.

Yetki yasalarının iptal nedenleri arasında en önde gelenini "kapsamın sınırsızlığı ya da çok geniş olması" oluşturmaktadır.

Bu noktadan hareketle iptali istenen yasanın, çok kapsamlı yetkiler içerdiği ve bu açıdan da Anayasa'ya aykırı olduğu endişesi ile Anayasa Komisyonu, tasarı üzerindeki düzeltmelere başlıktan başlamıştır.

Yasa tasarısının başlığı "7.3.1954 tarihli ve 6326 sayılı, 29.2.1984 tarihli ve 2983 sayılı, 28.5.1986 tarihli ve 3291 sayılı, 16.4.1986 tarihli ve 3274 sayılı, 9.3.1988 tarihli ve 3417 sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması, Özelleştirmeye Bağlı İşsizlik Ödeneği ile Diğer Hizmetlerin Verilmesine İlişkin Yeni Düzenlemeler Yapılması ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığının Özelleştirme İdaresi Başkanlığına Dönüştürülmesi Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı" iken Anayasa Komisyonu tarafından "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun Tasarısı" biçimine dönüştürülmüştür.

Anayasa Komisyonu, değiştirme gerekçesini kanun tasarısının başlığının "sade vatandaşın nüfuz etmekte zorluk çekeceği teknik ifadelerle kaleme alınması"na bağlamıştır ama bir sonraki tümcede de tasarının "hayli karmaşık konuları düzenlediğini" itiraf etmekten kendisini alamamıştır ki bu da yasanın kapsamının ne kadar geniş olduğunun dolaylı yoldan ifadesidir.

Anayasa Komisyonu'nun tüm iyi niyetine karşın, amacının ne olduğunu anlayamadığı bir konu da Petrol Kanunu'nun 6 maddesinde değişiklik yapmak üzere istenen yetkidir. Komisyon, bu konuyu çok nazik bir ifade ile şöyle dile getirmiştir:

"Tasarıda, Petrol Kanunu'nun 6'ncı maddesinin değiştirilmesine ilişkin bir hüküm mevcut olup bu değişikliğin hangi sebeple yapılacağı belirtilmemiştir.

Komisyonun, Anayasa'ya aykırılık oluşturabileceğini öngörerek yaptığı değişiklikler, tasarının bütününde kez "Yeniden kaleme alınmıştır." ibaresinin çok sık kullanılmasından ve "gerek görerek" yaptığı eklemelerden anlaşılmaktadır.

Ancak bir yetki yasının Anayasa'ya uygun olması için uygunluğun sözle belirtilmesi yeterli değildir; "amaç, kapsam ve ilkeler" biçiminde sayılan zorunlu unsurların, içerik bakımından da bu sözcüklerin gerisindeki kavramlara uygunluğunun aranması gerekir.

b) Amaç Yönünden Anayasa'ya Aykırılık:

3987 sayılı Yasa'nın 1. maddesi "Amaç" başlığını taşımaktadır.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın amir hükmü doğrultusunda, bir yetki yasasında bulunması gereken unsurları sayarken amaç için çeşitli tanımlamalar yapmıştır.

Buna göre:

"Amaç, Bakanlar Kurulunun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirmesi gerektiğini belirler".

Bu nedenle "somut, sınırlandırılmış" olmalıdır.

Bir başka deyişle "Yasa'da sadece Anayasa'nın öngördüğü koşullara şeklen uygunluğu sağlamak için soyut bir biçimde belirtilmiş." olmamalıdır. "Belli bir içerik kazandırılarak somutlaştırılmış." olmalıdır. Kısaca bir yetki yasının amacının yalnızca başlık olarak şeklen düzenlenmesi yetmez, içerik olarak da amacın somut ve sınırlanmış olması zorunludur.

Konuya bu açıdan yaklaşıldığında, iptali istenen yetki yasasının Amaç başlıklı 1. maddesinin daha çok konuları saydığı ve sonuçta, Anayasa Komisyonu Raporu'nda da belirtildiği gibi nihai hedef olarak:

"Rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, ekonominin verimliliğinin yükseltilmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve kamu kesiminin finansman ihtiyacının azaltılması"nı amaçladığı görülmektedir.

Bunların ne denli "somut ve sınırlandırılmış" amaçlar olduğu ise kuşkusuz tartışmadan varestedir. Çünkü bu amaçların her biri, bir ülke ekonomisini düzenleyen kuralların baştan sona tümüyle değiştirilmesini bile gerektirebilecek kadar sınırsızdır.

Yasanın ana amacını tek sözcükle "özelleştirme" olarak tanımlamak mümkündür.

Ancak çıkarılacak kanun hükmünde kararnameleri hem devlet kesimi hem özel kesim hem de yabancı yatırımcılar için düzenlemeler getireceği gözönüne alındığında amaç yalnızca özelleştirme ile sınırlanmış gözüke bile, Türkiye ekonomisinin tümüyle yeniden düzenlenmesi yetkisi veren sınırsız bir yetkinin söz konusu olduğu ortadadır.

Yasanın Hükûmet gerekçesinde özelleştirme uygulamalarına hız ve verimlilik kazandırılması için bu uygulamaların dayanağı olan mevzuatta ivedilikle gerekli değişikliklerin yapılması gereğinden söz edilmektedir.

(Örneğin Plan ve Bütçe Komisyonu adına sözcü Yılmaz OVALI tarafından yapılan açıklamada 4 Mayıs 1994 tarihli 99. birleşiminde tutanakları, s.127)

"...tasarının ana mantığı, özelleştirme ile mevzuatta değişiklik yaparak konuya dinamizm kazandırmaktır. Bu ise, on senelik bir süreyi gerektirmektedir. Yoksa, bugünden yarına bir özelleştirme yapmak bu tasarıyla mümkün değildir... Bu yetki kanununun amacı, özelleştirmeye bir hukuki alt yapı oluşturmak ve şeffaflaşma sağlamaktır." denmiştir.

İlk bakışta gerekçeye ve tasarının TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi sırasında yapılan açıklamalara göre yetki yasasının yalnızca özelleştirme için yapılması gereken kimi mevzuat değişiklikleri ile sınırlı olduğu kanısı uyanmaktadır.

Ancak yasaya bakıldığında bir yandan;

"kamu iktisadî teşebbüslerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının, sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait kuruluşlardaki payların, bunların iştiraklerindeki payları ile varlıklarının ve devlet iştiraklerinin,

Genel ve katma bütçeli idarelerin, kamu iktisadî teşebbüslerinin, özelleştirme kapsamına alınması mümkün olan sair kurum, kuruluş ve teşebbüsler ile diğer kamu tüzel kişilerinin, gör-dükleri kamu hizmetiyle doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklarının ve hazineye ait kamu paylarının özelleştirilmesi" gibi sınırsız bir özelleştirme kapsamına alma yetkisi tanınmaktadır.

Öte yandan;

"Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya Hazine'nin mülkiyetinde olup özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların kullanımında bulunan taşınmaz malların mülkiyetinin bu kuruluşlara devri ve/veya bunlar üzerinde bu kuruluşlar lehine (üstelik karşılıksız) gayri aynî haklar tesisi; Petrol Kanunu'nda değişiklik yapılması" gibi özelleştirme ile ilgisi olmayan konularda Hükûmete yetki verilmektedir.

Bu açıkça amacın aşılması demektir.

Eğer amaç gerçekten özelleştirmenin yasal alt yapısını oluşturmak olsaydı 1. maddenin 3. ve 5. fıkraları ile son fıkradaki amaç bölümünün yeterli sayılması mümkün olabilirdi.

Ancak yasa bununla yetinmemiş, devlete ait Bakanlık örgütleri dışındaki tüm birimler için Bakanlar Kuruluna yetki vermiştir.

Oysa bunlardan özellikle kamu iktisadî teşebbüsleri yasa ile kurulmuş kuruluşlardır. Bu nedenle kapatılma kararlarını yine ancak yasa ile verilmesi mümkündür ve bu yetki de TBMM'ye aittir. Bunun Bakanlar Kuruluna verilmesi, daha önce Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında belirtildiği gibi "yetki devri"ne girer ki Anayasa'nın TBMM'ye Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi tanınması, bu "yetki devri" anlamına gelmeyip Bakanlar Kurulunu "yetkili kılma" amacına yöneliktir.

"Yetkinin verilmesi ile devri, hukuksal sonuçlar yönünden farklıdır. Devir durumunda yetki devredilene geçer; devreden o yetkiyi kullanması söz konusu olamaz." (8 Ekim 1993 gün ve 21722 sayılı Resmî Gazete s.35. Anayasa Mahkemesi'nin 1992/26 esas ve 1993/28 karar sayılı, 16.9.1993 günlü kararı).

Bu nedenle TBMM'nin her biri yasayla kurulmuş tüm kamu iktisadi kuruluşlarının, bu kuruluşlara ya da hazineye ait kamu paylarının özelleştirilmesi; gerek bunlara ait taşınmazların, gerekse (bu kuruluşlara, hem de karşılıksız olarak devredilmesi yoluyla) hazineye ait taşınmazların satılması; Petrol Kanunu'nda değişiklik yapılması gibi konular; hem amaç olarak bu yetki yasasını Anayasa Mahkemesinin daha önceki kararlarında belirttiği "somut ve sınırlandırılmış" olma koşullarının tam tersine soyut ve sınırsız hâle getirdiği hem de sayılanlar amaç değil konu olduğu için Anayasa'ya aykırılık oluşturmaktadır.

Ayrıca Genel Gerekçe'de belirtilen amacın, yasada aşıldığı da görülmektedir. Genel Gerekçe'nin son paragrafında "...özelleştirme uygulamalarının dayanağını teşkil eden mevzuat ile özelleştirme işlemlerini yürüten kuruluşların teşkilat kanunlarında ve görevlerinde yeni düzenlemeler yapılması için Bakanlar Kuruluna KHK'lar çıkarma yetkisinin verilmesi uygun görülmüştür." dendiği hâlde TBMM'ye sunulan tasarının bu amacı çok aştığı ve amacın sınırsız duruma geldiği görülmektedir. Bu da bir yetki yasası için amaç bakımından iptal nedenidir.

c) Kapsam Açısından Anayasa'ya Aykırılık:

Anayasa'nın bir yetki yasasında bulunması zorunlu unsurlar arasında saydığı kapsamın da amaç unsuru gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile belirlenen temel özelliği "sınırsızlık"tır (12 Ekim 1990 tarih ve 20663 sayılı Resmî Gazete, s. 24 1988/62 esas ve 1990/3 karar sayılı 6.2.1990 günlü Anayasa Mahkemesi kararı.).

Kapsam "çok geniş ve genel anlatımlarla belirtilmiş" olmamalıdır. Çünkü "Konu ve kapsam sınırsızlığa kadar vardığında, yürütme organı sınırsız yetkilerle TBMM'ye ait olan yasa

yetkisini kullanarak bu işlevi üstlenmektedir." ki bu da yetki devri anlamına gelir ve Anayasa'ya aykırıdır.

İptali istenen yasanın kapsam başlıklı bölümünün sayısal ifadesi "sınır" kavramının nasıl, sınırsız bir genişlikte ele alındığını göstermek açısından yeterli sayılabilir. Çünkü kapsam, 6 başlık ve 10 alt başlık altında, yaklaşık 1100 sözcüklü, tek cümlelik, bu nedenle kimi paragraflarının yüklemle uyuşmadığı, tek bir madde hâlinde düzenlenmiştir.

Bu kapsama:

1- Tüm kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıkları ayrıca iştiraklerindeki kamu paylarının tamamı,

2- KİT statüsü dışında olsa bile sermayesinin en az yarısından fazlası devlete ya da kamu tüzel kişilerine ait ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu paylarının tamamı ayrıca bunların sahip oldukları varlıkların tamamı ile kurdukları ortaklıklardaki kamu paylarının tamamı,

3- Bunun dışında kalan devlet ortaklıklarındaki kamu ya da hazineye ait payların tamamı,

4- Hâlâ -yerel yönetimler dışında- bu kapsama girmeyen kamu katılımlı ortaklık kalmışsa bunlardaki kamu paylarının tamamı,

5- Tüm devlet dairelerindeki dinlenme, oturma ve sosyal tesisler vb. varlıkların tamamı girmektedir.

Üstelik bununla da yetinilmemekte bu kapsamdaki tüm kamu kuruluşlarının taşınmazları özelleştirme kapsamına alınmakta ve Hazine'ye ait olup da günümüze kadar bu kuruluşlar tarafından kullanılan devlet taşınmazlarının da bedelsiz olarak bu kuruluşlara devredilip satılmasına olanak sağlanmaktadır.

(A) bölümünün son iki düzenlemesinden ilki, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardaki personelin durumuna ilişkin olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ve 399 sayılı KHK'da yapılacak değişiklikler için yetki vermektedir.

Son yetki de 3291 ve 5434 sayılı yasalar ile 190 sayılı KHK'da değişiklikler yapılmasına ilişkindir.

Kısaca özetlersek "Kapsam" maddesinin ilk bölümü 4 ayrı konuyu içermektedir.

1- Tüm kamu paylarının özelleştirilmesi,

2- Bunlara ve bunlar tarafından kullanılan Hazine'ye ait taşınmazların satılması,

3- Özelleştirilecek kuruluşlarda çalışan personelin durumu,

4- Tüm bunlara bağlı olarak bazı yasalarda değişiklik yapılması ancak kapsam bununla da bitmemektedir. Maddenin (B) bölümü, görünüş itibarıyla gerçekten özelleştirme mevzuatı ile ilgili konuları içermektedir.

Böylece, "kapsam"a, bir de özelleştirme ile ilgili, konular dahil edilmiştir.

(C) bölümünde, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda işçi statüsünde çalışan personelin durumu hakkında yetkiler verilmiş ancak bu yetkiye, dolaylı ifadelerle özelleştirme sürecinde yapılacak işlemlere ilişkin yetkiler (küçültülme, süreli-süresiz, tümüyle kapatma, tasfiye) de eklenmiştir.

(D) bölümünde 8'i kanun ve 1'i KHK ile düzenlenmiş 9 ayrı alanda, düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır.

(E) bölümünde, özelleştirme ile bağlantısı ve yasanın gerekçesinde geçen "ivedilik" ilişkisi hiç belli olmayan bambaşka bir alanda; yani Petrol Kanunu'nda değişiklik yapma yetkisi; (F) bölümünde de Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile Özelleştirme Fonu'nu, Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi tutulmasına ilişkin (ve zaten bu nedenle ayrıca Anayasa'ya aykırı olan) düzenleme yetkisi verilmiştir.

Sonuç olarak kapsam maddesi, yukarıda görüldüğü gibi birbiriyle ilgisi olmayan, sınırsız alanlarda, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi tanımaktadır. Bu sınırsızlık, yetki vermeyi aşarak yetki devri boyutuna ulaşmıştır ki bunun Anayasa'ya aykırı olduğu, daha önceki Anayasa Mahkemesi kararları ile sabittir.

d) İlkeler Yönünden Anayasa'ya Aykırılık:

İlke "yapılacak bir işte amaca ulaşmak için uyulması gereken temel yöntemler" olarak tanımlanabilir.

Bir yetki yasasında bulunması zorunlu unsurlardan biri olarak, iptali istenen yasada ilkelerin neler olduğu araştırıldığında, "yöntemle" değil, yalnız "amaç" olarak nitelendirilebilecek ifadelerle rastlanmaktadır.

Örneğin bu yasanın amaçlarından biri "Rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi"dir. Ama bu amaca ulaşmak için hangi ilkelerin uygulanacağına dair bir düzenleme yoktur.

Bir başka amaç "Ekonominin verimliliğinin yükseltilmesi"dir. Ona dair bir ilke de yoktur.

Durum, öbür amaçlar olan "sermaye piyasasının geliştirilmesi" ile "kamu kesiminin finansman ihtiyacının azaltılması" için de aynıdır.

İlkeler arasında yalnızca (f) şıkkı bir ilke getirmektedir ama buna karşılık, amaçlar arasında özelleştirme sözleşmelerinin uygulanması sırasında çıkabilecek hukuksal anlaşmazlıkların ya da daha genel bir ifade ile özelleştirme uygulamaları sırasında çıkacak hukuksal sorunların çözülmesi yoktur.

Kısacası, bu yetki yasasında "ilkeler" bölümünde de aslında "amaçlar" sayılmıştır. Dolayısıyla bu yetki yasasının ilkeleri yoktur.

Bu yasanın ana amacı özelleştirme; yani "rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, ekonominin verimliliğinin yükseltilmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve

kamu kesiminin finansman ihtiyacının azaltılması için düzenlemelerde bulunmak" amaçlarını gerçekleştirmenin tek yolu olarak "satış" olduğuna ve bunu gözönünde bulunduran Anayasa Komisyonu 2. maddenin A bölümünün e bendinde "satılması, kiralanması, işletme hakkının devredilmesi, mülkiyetin gayri aynî hakların tesisi" gibi yollar gösterdiğine göre bu amaca yönelirken uyulacak ilkelerin de belirlenmesi gerekirdi.

Satış, kiralama, işletme hakkının devri vb. gibi uygulamalar, özelleştirmenin "yöntemleri"dir. Ancak bu yöntemler uygulanırken uyulması gereken ilkeler ve sınırlar, yasada yer almamıştır örneğin; alıcıların taşıyacağı koşullar, satış değerinin belirlenmesinde izlenecek yollar, satışın yöntemleri, ödeme koşulları yoktur.

Aynı şekilde, Anayasa'nın 167. maddesine göre "para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı tedbirleri" alma ve "piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi" önlemekle görevli devletin, bunu gerçekleştirmek için hangi ilkeleri uygulayacağı da yoktur.

Yabancılar satış konusunda, ulusal çıkarları korumakla görevli devletin ne gibi sınırlamalar getirip hangi koşulları öne süreceği yoktur.

Sonuç olarak söz konusu yetki yasası, Anayasa Mahkemesinin bir yeti yasasında "ilkeler" açısından zorunlu gördüğü hususları taşımadığı için Anayasa'ya aykırıdır.

e) İvedilik ile Verilen Süre Açısından Anayasa'ya Aykırılık:

Anayasa Mahkemesince daha önce yetki yasaları için verilen iptal kararlarının bu yasanın hazırlanmasında bir ölçüde gözönüne alındığı ancak bunun yeterli olmadığı görülmektedir. Çünkü yapılmak istenen Anayasa'ya aykırıdır. Anayasa'ya aykırı, çok geniş kapsamlı bir yetki yasası, Anayasal yapıya sığdırılmaya çalışılmıştır.

Yasa'nın birçok yerinde görülen bu eksiklik, ivedilik gerekçesinde de ön plana çıkmaktadır.

Bu yasanın ivedilik taşıyıp taşımadığı ayrıca tartışılabilir. Ancak bir alanda ivedi düzenlemeler gerektiği ileri sürülerek çıkarılan bir yetki yasasının kapsamı, verilen süre içinde gerçekleştirilebilir olmalıdır.

Böylesine geniş kapsamlı bir yetki yasasının üç ay içinde uygulanması ile bu alanda ihtiyaç duyulan tüm düzenlemelerin yapılması (ı) ya olanaksızdır (ıı) ya üç ay içinde birkaç yasama dönemine sığacak sayıda KHK çıkarılarak bir anlamda TBMM'nin yetkileri kullanılacaktır (ııı) ya da Bakanlar Kurulu çıkaracağı KHK'lar ile verilen yetkiyi bu üç aylık sürenin dışına taşıracak, daha sonra da Özelleştirme İdaresi Başkanlığı veya Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kullanmasını sağlayacaktır ki bunların her üçü de Anayasa'ya aykırıdır.

ı) Kapsam ve süre ilişkisi açısından, yetki yasasının kapsamı üç ay içinde düzenlenmeyecek boyutta ise (zaten, Plan ve Bütçe Komisyonu sözcüsü, tarafından "10 yıl" olarak dile getirilmiştir) bu durum, amaç ve kapsam olarak yasanın sınırsızlığını gösterir. Bunun Anayasa'ya aykırı olduğu daha önceki Yüce Mahkeme kararlarıyla belirlenmiştir.

11) Bakanlar Kurulu, üç ay içinde bir yasama döneminden daha çok KHK çıkarırsa bu, TBMM'nin asıl işlevi olan yasama erkinin yürütme tarafından kullanılması anlamına gelir. Bu da Anayasa'ya aykırıdır.

111) Yasama erkine ait bir yetkinin hükûmet düzeyinde kullanılması dahi Anayasa tarafından yasaklanmışken; bu yetki yasası ile Bakanlar Kurulunun kendisine ait olmayan bir yetkiyi, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gibi daha alt birimlere devretmesi mümkün hâle getirilmektedir ki açıklamaya gerek bırakmayacak kadar Anayasa'ya aykırı olan durum budur.

Sonuç olarak 3987 sayılı Yasa;

Amaç ve kapsam açısından sınırlanmamış, soyut yetkiler içerdiği, ilkelere yer vermediği ve Genel Gerekçesi'nde Hükûmet tarafından da itiraf edildiği gibi "esasen kanunla yapılması gereken" düzenlemeler içerdiği için Anayasa'nın 87 ve 91. maddelerine; bir yetki yasasının taşıması gereken niteliklere ilişkin daha önceki Anayasa Mahkemesi kararlarına uymadığı için ise 153. maddesine aykırıdır.

153. Madde Yönünden Anayasa'ya Aykırılık

İptali istenen yasanın bir bölümü, özelleştirme uygulamaları ve kamu taşınmazları üzerinde Bakanlar Kuruluna her türlü tasarrufta bulunma yetkisi verme amacına yöneliktir.

Bu konularda, daha önce, 3911 sayılı Yetki Yasası ile de Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmek istenmiş ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu yetki yasasını 1193/26 esas ve 1993/28 karar sayılı, 16.9.1993 günlü kararıyla iptal etmiştir.

a) Özelleştirme Yetkileri Açısından Anayasa'ya Aykırılık:

3911 sayılı Yetki Yasası'nın Başlangıcı'nın altıncı fıkrası ile 2. maddesine aykırılık nedeniyle iptal edilen 2. maddesinin c fıkrası, Bakanlar Kuruluna, "28.5.1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanun'un Beşinci Bölümünde yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri"; (d) bendinin bir bölümü de "özelleştirme kapsamına giren kuruluşlarla diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ihtilafların çözülmesi esaslarının tespiti"ni kapsamaktaydı.

İptali istenen yasanın 2. maddesinin A bölümünün son paragrafının ilk tümcesi, yine "3291 sayılı yasaya yeni hükümler eklenmesi ve 13., 14., 15., 16. maddelerinde değişiklik yapılmasını" âmirdir.

Böylece daha önceki yasasının (c) bendinde iptal edilen bir yetki hem de genişletilerek yeniden verilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesinde yukarıdaki ifadenin "özelleştirmeye ilişkin tüm konuları kapsadığı" belirtilmiştir, iptali istenen yasanın kapsamı da özelleştirmeye ilişkin tüm konuları kapsamaktadır. Kapsama giren konuların tek tek sayılmış olması, kapsama belirginlik getirmekten çok tam tersine düşünülebilecek bütün gedikleri kapatarak kapsamın sınırsızlığını pekiştirmek amacını taşımaktadır.

Bilindiği gibi 3911 sayılı Yetki Yasası'nın iptali; amaç, kapsam ve ilke yokluğuna bağlanmıştı. Bu eksikliklerin verilen yetkiyi "yasama yetkisinin devri" niteliğine büründüğü ve bu niteliği ile Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olduğu belirtilmişti.

Söz konusu yetki yasası aynı amaca, bu kez tam ters yoldan varmayı hedeflemiş görünmektedir. Belki bu kez görünüşte (Daha önce amaç ve kapsam ve kapsama ilişkin itirazlarımız açıklanmıştı.) amaç ve kapsam tek tek sayılmıştır ama, bu defa da sınırsız amaç ve kapsamla yine TBMM'nin yetkileri Bakanlar Kuruluna devredilmek istenmiş; Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerine uyulmuş gibi görünerek, aynı Anayasa dışı yetkiye ulaşmak amaçlanmıştır.

Oysa bir yetki yasasında bulunması zorunlu unsurların eksikliği kadar, fazlalığı da Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü bir yetki yasasının amaç ve kapsamı somut ve sınırlanmış olmalıdır. Amaç ve kapsamın çok genel ifadelerle belirtilip soyut ve sınırsız bir kapsama ulaştırılması ile tek tek sayılmış olmakla birlikte verilen yetkilerin birbiriyle bağlantısız birçok konuda, neredeyse yine sınırsız kapsama ulaştırılması arasında amaç açısından bir fark yoktur. Yalnızca yöntem farklıdır ve bu anayasa denetimine karşı hiledir.

Bu nedenle söz konusu yetki yasasının özelleştirmeye ilişkin bölümleri 153. madde yönünden Anayasa'ya aykırıdır.

b) Kamu Taşınmazları Üzerinde Tasarruf Yetkisi Açısından Anayasa'ya Aykırılık:

3911 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 1. maddesinde "Genel, katma, özel ve özerk bütçeli bütün kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmaz mallar üzerindeki yönetim ve tasarruf esaslarının tespiti" amacıyla 2. maddenin d bendinde aynı kapsamda bir yetki verilmişti.

Yüce Mahkeme bunu "kamu taşınmazları üzerinde her türlü tasarrufu yapabilme hakkı" olarak değerlendirmiş ve "amaç, kapsam ve ilkelerin hiç gösterilmediği" bir yetki olarak yorumlayarak Anayasa'nın Başlangıcı'nın altıncı fıkrası ile 2. maddesine aykırılıktan iptal etmişti.

İptal edilen bu yetki, şimdi, üstelik hazine arazilerinin de (bu kurum ve kuruluşlara karşılıksız devredilme yolunu açarak) tasarruf alanına dâhil edilmesiyle daha da genişletilerek Bakanlar Kuruluna yeniden tanınmıştır.

c) Sonuç:

Bu durum yukarıda sözü edilen her iki konu açısından da Anayasa'ya aykırılık oluşturmaktadır. Çünkü Yüce Mahkeme'nin belirttiği gibi:

"Konu ve kapsam bakımından farklılıklar olsa bile ikinci yasanın aynı amaç doğrultusunda Anayasa Mahkemesi kararına karşın ve onu etkisiz kılacak biçimde çıkarıldığının saptanması, aranan koşulun gerçekleşmiş sayılması için yeterlidir."

Bu nedenle "Teknik, içerik ve kapsam bakımından benzerlik, iptal edilen yasa ile yeniden çıkarılan yasanın sözcüğü sözcüğüne tıpkı olması anlamına gelmez. Çünkü böyle bir anlayış 153. maddenin son fıkrasındaki kuralı anlamsız ve uygulanmaz kılar."

Yukarıda açıklanan gerekçelerle söz konusu yetki yasasının özelleştirme ve kamu taşınmazları konusunda düzenleme yapma yetkisi veren hükümleri 153. madde yönünden Anayasa'ya aykırıdır.

d) Maddenin 5. Fıkrası ile 2. Maddenin (A) Bölümünün (g) Fıkrası ve (C) Bölümü Açısından Anayasa'ya Aykırılık:

Söz konusu yasanın 1. maddesinin 5. fıkrası ile "özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan kamu personelinin özlük ve sosyal haklarının düzenlenmesi, kurumlar arası nakli, hizmet akdiyle çalışanlardan işsiz kalacaklara mali ve sosyal haklar sağlanması" amaçlanmıştır.

2. maddenin (A) bölümünün (g) fıkrasında; bu amacın kapsamı "özelleştirme kapsamına alınan, özelleştirilen, faaliyeti durdurulan, küçültülen, kapatılan veya tasfiye edilen yahut yeniden yapılandırmadan ötürü istihdam yapısı değişen kuruluşlarda çalışan 657 sayılı Yasa'ya tabi personel ile 399 sayılı KHK'ya tabi sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil suretiyle istihdamlarına ve bu amaçla kullanılmak üzere gerekli kadroların ihdasına, özlük ve sosyal haklarının ilgilendirileceği personel rejimine ilişkin usul ve esaslarla sınırlı kalması ve kazanılmış hakların saklı tutulması kaydıyla gerekli düzenlemelerin yapılmasına ilişkin" şeklinde belirlenmiştir.

Burada şu belirtilmelidir ki yukarıda "sınırlı kalması" ve "kaydıyla" gibi ifadelerle sınırlanmış gibi görünen düzenleme konuları, zaten Anayasa'nın güvencesinde bulunan haklara ilişkin olduğu için, yasa metninde kullanılan bu ifade tarzı, yalnızca ve yalnızca Anayasa Mahkemesi kararlarının gözönünde tutulduğu hissini vermeye yöneliktir. Uygulamaya yönelik bir değeri yoktur. Çünkü aksi uygulamalar, anayasal olarak mümkün değildir. Hele kazanılmış hakları kaybettirici düzenlemeler yapıldığı takdirde, bunlar dava konusu olacak ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilecektir. Bu nedenle "sınırlı kalması" ve "kaydıyla" deyimleri gerçek anlamda bir "sınır" ve "kayıt" getirmeyen, göstermelik deyimler olarak kalmaktadır.

(C) bölümünde de hizmet akdiyle çalışanların durumu ele alınmış ve:

"Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken bu kuruluşların özelleştirilmesi, özelleştirilmelerini sağlamak üzere verimli ve kârlı olarak çalıştırılabilmeleri için küçültülmesi veya faaliyetlerinin süreli veya süresiz olarak kısmen veya tamamen durdurulması; veyahut özelleştirilmeleri veya herhâlde verimli ve kârlı olarak işletilmeleri mümkün olamayacaksa kapatılması veya tasfiye edilmesi veya yeniden yapılandırılması sonucunda hizmet akitlerinin tabi oldukları kanunlarda belirtilen haklı sebeplerle işçi veya işveren tarafından feshedilmesiyle işsiz kalanlara kanunlardan ve toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında iş kaybı tazminatı ödenmesi, yeni iş bulma, meslek geliştirme, edinme ve yetiştirilmesiyle ilgili hizmetlerin verilebilmesine ve söz konusu iş kaybı tazminat miktarının tespiti ve ödeme esas ve usullerinin belirlenmesi ile bu (C) bendinin uygulanmasını sağlamak üzere Özelleştirme Yüksek Kurulunca belirlenecek bir kamu bankasında İş ve İşçi Bulma Kurumu adına açılacak bir hesaba Özelleştirme Fonundan kaynak aktarılmasına ve bu hesabın adı geçen Kurum tarafından kullanılmasına ve değerlendirilmesine ilişkin diğer hususlarda" değişiklik ve düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır.

Tüm çalışanların hayatını etkileyecek temel yasalarda değişiklik yapılmasına yönelik ve maddenin durumundan anlaşıldığına göre, uzun ve ayrıntılı çalışmaları gerektirecek olan bir konudaki düzenlemelerin "ivediliği" kuşkuludur.

Zaten Anayasa Mahkemesi daha önceki bir kararında (21 Nisan 1990 gün ve 20499 sayılı Resmî Gazete, s.18-19, Anayasa Mahkemesinin 1988/64 esas ve 1990/2 karar sayılı ve 1.2.1990 tarihli kararı):

"Niteliği itibarıyla uzun süreli ve çok yönlü çalışmaları zorunlu kılan personel mevzuatı genelde ivediliği gerektiren bir konu olarak değerlendirilemez. Hatta aksine, personel mevzuatının, kısa süreli ve ivedi kararnameler yerine, bir plana dayalı uzun süreli çalışmalarla, sık sık değişmeyecek kurallarla düzenlenmesinin gerekliliği ileri sürülebilir.

... memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarındaki etkinliğin artırılmasını ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir biçimde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idari, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapılması işi ivediliği gerektiren ve kısa sürede, yasa ya da yasalar yerine KHK'larla düzenlenmesi, parlamentonun yasama yetkisinin bu konularda işlerliğini kaybetmesi ve yürütmeye devri sonucunu doğurur. Bu da Anayasa'nın Başlangıç bölümüne, 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırı düşer" diyerek 3347 sayılı Yasa'yla değişik 3268 sayılı Yetki Yasası'nın bu bölümünü iptal etmiştir.

İptal edilen fıkra; "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti arttırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek" idi.

3987 sayılı Yasa ile getirilen düzenleme, çok daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Yüce Mahkeme, daha dar kapsamlı bir yetki yasasını bile yapabileceği düzenlemelerin genişliğini gözönünde tutarak "ivedi" bulmamışken şimdi iptali istediğimiz yasanın kapsamının ivediliğini ileri sürmek mümkün değildir.

Bu nedenle söz konusu yasanın 1. maddesinin 5. fıkrası ile 2. maddesinin A bölümünün g fıkrası ve C bölümü; 2., 7., 87., 91. ve 153. madde yönünden Anayasa'ya aykırıdır.

160. ve 165. Madde Yönünden Anayasa'ya Aykırılık

Söz konusu yasanın 2. maddesinin F bölümünde:

"Bu kanunla kurulması öngörülen Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile Özelleştirme Fonunun Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi olmasına ilişkin olarak 29 Şubat 1984 tarihli ve 2983 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde yapılacak değişiklikler ve düzenlemeler" için Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir.

Yani Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Fonu, TBMM denetimi dışında bırakılarak Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi tutulmaktadır.

Anayasa'nın 160. maddesi ile "Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına" Sayıştay'ın denetleyeceği hükme bağlanmıştır.

Buna karşın, özelleştirmeden elde edilecek tüm gelirlerin toplanacağı bir fonun ve bu fonun yönetiminde yetkili tek kuruluşun, TBMM denetimi dışında bırakılması Anayasa'ya aykırıdır. Bu nedenle yasanın 2. maddesinin (F) bölümünün Anayasa'nın 160. maddesine aykırılıktan iptali gerekir.

Anayasa'nın 165. maddesi ile de:

"Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklarının TBMM" tarafından denetlenmesi öngörülmüştür. TBMM adına bu denetim KİT Komisyonu tarafından yapılmaktadır.

Bilindiği gibi söz konusu yetki yasasının 2. maddesinin (B) bölümü ile yukarıda sözü edilen Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu oluşturulması ve özelleştirme kapsamına alınan kamu iktisadi teşebbüslerinin, bu kurullara bağlanması öngörülmektedir.

Böylece Anayasa'nın 160 ve 165. maddelerinin amir hükümleri gereği, hangi madde kapsamına girerse girsin, daha önce işleyişlerinin denetimleri doğrudan TBMM ya da TBMM adına Sayıştay tarafından yapılan kurum ve kuruluşların, Anayasal yönetimin ve denetimin dışına taşınarak hem Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bağlanması hem de bu kurumun ve sahip olduğu fonun denetiminin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna bırakılması Anayasa'ya aykırıdır.

İşleyişlerinin denetimi TBMM'ye verilmiş olan kuruluşların Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bağlanarak hem yönetim hem satış kararı açısından TBMM denetimi dışına çıkarılıp yalnızca Yüksek Denetleme Kurulu denetimine alınması, yalnız Anayasa'ya aykırı olmakla kalmaz; temel yönetim ilkelerine, sağduyuya ve mantığa da aykırı bir tablo oluşturur.

Bu nedenle,

1- Yasanın 2. maddesinin (B) bölümünün (a) bendinin sonundaki:

"... ve bu fonun işbu maddenin (C) bendinde gösterilen amaç yönünde yapılacak harcamalarda -her türlü menkul kıymet alımları da dahil olmak üzere- özelleştirme işlemlerinin gerektirebileceği her türlü harcamalarda ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların yeniden yapılandırılmalarına ilişkin her türlü harcamalarda kullanılmasına" ilişkin bölümü,

2- Aynı maddenin aynı bölümünün (c) bendi,

3- Aynı maddenin (F) bölümü,

Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerinde kime ait olduğu açıkça düzenlenen bir yetkiyi, yetkisiz kurullara bırakmak için yetki vermesi ve Anayasa'nın öngördüğü denetimin dışına çıkarmaya çalışması, nedeniyle Anayasa'ya aykırıdır.

Yürürlüğün Durdurulması İstemi

Anayasa Mahkemesinin daha önce 509 sayılı KHK ve 3974 sayılı Yasa için yürürlüğün durdurulması kararı verdiği bilinmektedir.

Anayasa'nın 153/5 ve 153/1 madde hükümleri, idare tarafından, Yüce Mahkeme'nin verdiği iptal kararı, Resmî Gazete'de yayımlanana kadar Anayasa dışı bir yasanın uygulanması için kötü niyetle, dayanak olarak kullanılmıştır. Bunun örnekleri daha önce birkaç kez görülmüştür.

Bu kez dava konusu yasa, bir yetki yasası olduğundan durum daha da vahimdir. TBMM'nin olağan yasalaşma süreci, yetki yasasıyla devre dışı bırakıldığı için bu yasaya dayanılarak bir günde birkaç kanun hükmünde kararname çıkarılarak, devlet yönetiminde geriye dönülemeyecek değişiklikler yapılması ve kamu adına telafisi mümkün olmayan zararlara yol açılması mümkündür. Çünkü söz konusu olan mal varlığı alışılmış rakamlara sığmayacak kadar büyük ve telaffuz edilemeyecek kadar da ürkütücüdür. Kısaca Türkiye Cumhuriyeti'nin neredeyse tüm varlığı söz konusudur.

Bu nedenle, 3987 sayılı Yasa için iptal isteminin esastan karara bağlanmasına kadar yürürlüğün durdurulması istenmektedir.

Sonuç:

Yukarıda ayrıntılı biçimde açıklanan nedenlerle;

a) 3987 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun'un genel olarak Anayasa'nın 87., 91., 153. maddelerine aykırılıktan tümüyle iptaline;

b) Yasanın 2. maddesinin (B) bölümünün (a) bendinin sonundaki:

"... ve bu fonun işbu maddenin (C) bendinde gösterilen amaç yönünde yapılacak harcamalarda, -her türlü menkul kıymet alımları da dahil olmak üzere- özelleştirme işlemlerinin gerektirebileceği her türlü harcamalarda ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların yeniden yapılandırılmalarına ilişkin her türlü harcamalarda kullanılmasına" ilişkin bölümünün,

2. maddenin B bölümünün (c) bendinin,

2. maddenin (F) bölümünün ise, Anayasa'nın 160. ve 165. maddelerine aykırılıktan iptaline,

c) İptali istenen bir yetki yasası olduğu ve bu nedenle Bakanlar Kurulunun bir gün içinde bile birden çok KHK çıkararak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararlara yol açması mümkün olduğundan, iptal istemi esastan karara bağlanıncaya kadar yürürlüğün durdurulmasına karar verilmesini, saygılarımızla arz ederiz."