

"...

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ

Yürürlüğün durdurulması istemini de içeren 27.9.1996 günlü dâva dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

"4182 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkında Kanun", 12 Eylül 1996 gün ve 22755 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4182 sayılı Yasa, "yasa" adını taşımakla birlikte, daha çok bir "yetki yasası" hüviyetindedir. Bu hüviyet, amaç ve kapsam", "Bakanlar Kurulunun Yetkileri" gibi madde başlıklarından da bellidir; ama bir yetki yasası olarak çıkarılmamıştır.

Yasa, kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan ve bir "kamu hizmeti için gerekli olmayan" malların satılarak tasfiye edilmesini amaçlamaktadır; ama, "gereksizlik" in ölçütü ne olduğu, nasıl ve neye göre saptanacağı da, yasada belirlenmemiştir.

Konunun, Türkiye'nin "kaynak sıkıntısı"nın sonucu gündeme getirildiği ve birkaç kamu arsa ya da tesisinin, tümüyle Anayasa'ya aykırı biçimde satılmasıyla Türkiye'nin kaynak sorununun çözümleneceğinin sanıldığı anlaşılmaktadır.

4182 sayılı Yasa, aşağıda ayrıntısıyla açıklanan nedenlerle Anayasa'ya aykırıdır.

1 4182 sayılı Yasa:

4182 sayılı Yasa şöyledir:

"Amaç ve Kapsam"

Madde 1 Bu Kanunun amacı, kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan ve bir kamu hizmeti için gerekli olmayan taşınmaz malların satılarak tasfiye edilmesidir.

Bakanlar Kurulunun Yetkileri

Madde 2 4046 sayılı Kanuna göre özelleştirme kapsamına alınanlar hariç olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarına ait sosyal tesisler ve kamu hizmeti için gerekli olmayan taşınmaz malların satış, ilke ve yöntemlerinin tespitine, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 24 üncü maddesinde belirtilen parasal sınırların kaldırılmasına, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanununa tabi kuruluşların kullanımında veya mülkiyetinde bulunan kamu konutlarının tahsislerinin kaldırılıp kaldırılmamasına, bu konutlardan satılacakların tespitine, satışın peşin veya taksitle olmasına, satış ilke ve yöntemlerinin belirlenmesine, satılacak konutların imar, ifraz ve kat mülkiyetinin kurulmasına ilişkin yeni esas ve usullerin belirlenmesine Bakanlar Kurulu yetkilidir."

3. madde yürürlük, 4. madde yürütme maddesidir.

2 4182 Sayılı Yasa'nın 1. ve 2. Maddelerinin Anayasa'ya Aykırılığı:

Esas Sayısı:1996/64
Karar Sayısı:1996/47

4182 sayılı Yasa ile kamu mülkiyetindeki tüm taşınmazların satılmasının amaçlandığı açıktır. 1. maddeye göre yasanın amacı; "kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların satılarak tasfiye edilmesi"dir.

Kapsam'ı "kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan taşınmazlar"ın "tümü"dür. Çünkü, Bakanlar Kurulu, tüm taşınmazların "bir kamu hizmeti için gerekli olmadığına" karar verme yetkisine sahiptir.

Bir "yetki" yasası olarak düşünüldüğünde bile, Bakanlar Kurulu'na tüm taşınmazlar için böylesine "sınırsız" bir yetki verilemeyeceği açıktır. Ancak garip bir çelişkidir ki, iptali istenen yasanın TBMM'de görüşülmesi sırasında da dile getirildiği gibi, kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan "taşınmaz"ların satılması için, ayrıca bir yasaya gerek yoktur; zaten her yıl kamu kurum ve kuruluşları çeşitli taşınmazlarını Devlet İhale Kanunu çerçevesinde satmaktadır. Ancak, bu taşınmazların satışı belirli kurallara tâbidir ve şimdi bunlara uyulmadan kamu taşınmazlarının satılması amaçlanmaktadır.

4182 sayılı Yasa, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan, ayrı yasalara tâbi taşınmazları tek bir statüye getirmiş ve bunların satışı amacıyla imardan, kat mülkiyetine kadar çeşitli yasalarda değişiklik yetkisi vermiştir.

İptali istenen yasa, bu kapsamıyla bir yetki yasasıdır, hatta kanun hükmünde kararnameler (KHK) ile değil de, Bakanlar Kurulu kararıyla değişiklik yapma yetkisi tanıdığı için, bir yetki yasasından bile geniştir. Çünkü, hiç olmazsa yetki yasası Anayasal bir kurumdur ve Anayasa'da sınırları çizilmiş bir yetki devri yöntemidir. İptali istenen yasa ise, bir yetki yasası ile düzenlenmeye kalkıldığı zaman bile, Anayasa'ya aykırılık taşıyacak alanları, KHK'ler ile değil, doğrudan Bakanlar Kurulu kararı ile belirleme yetkisi vermektedir.

Yasa'nın, bir yetki yasası anlayışıyla hazırlandığı madde başlıklarından da bellidir. 1. maddenin başlığı "Amaç ve kapsam", 2. maddenin başlığı "Bakanlar Kurulunun Yetkileri"dir. Zaten bir yetki yasasında, "amaç", "kapsam", "ilke" ve "süre" yer alır ve Bakanlar Kurulu, yasanın amacı doğrultusunda, belirlenen kapsamda, belirli ilkelerle, bu yetkileri kullanmakla görevlendirilir. Bir yetki yasasında bile "sınırlı ve somut" olma koşulu aranır. Bu yasada ise Bakanlar Kurulu'na;

- i) bir taşınmazın kamu hizmeti için "gereklilik" ölçütünü belirleme,
- ii) bir taşınmazın kamu hizmeti için gerekli olup olmadığına karar verme,
- iii) taşınmazların satış ilke ve yöntemlerini belirleme,
- iv) kamu konutlarından hangilerinin, hangi koşullarla satılacaklarını belirleme ve hepsinden daha önemli olmak üzere,
- v) bunlara ilişkin imar, ifraz ve kat mülkiyeti konularında "yeni esas ve usulleri belirleme" yetkisi verilmiştir; üstelik bu "yetki", "süresiz" olarak verilmiştir.

Son yetki, kanun hükmünde kararname bile çıkarmadan, bir bakanlar kurulu kararıyla ilgili yasalarda, o yasalara aykırı biçimde esas ve usullerin değiştirilebilmesi anlamına gelmektedir ve sayısal olarak aralarında başta İmar Kanunu, Kıyı Kanunu, Köy Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu,

Esas Sayısı:1996/64

Karar Sayısı:1996/47

Kat Mülkiyeti Kanunu vb. olmak üzere 23 yasayı, 2 kanun hükmünde kararnameyi, 39 yönetmeliği değiştirme yetkisini içermektedir.

Ayrıca, Bakanlar Kurulu'na yetki tanınan alanlardan bazıları örneğin, orman ve kıyılarda imar ve mülkiyet ile ilgili konular doğrudan Anayasa tarafından sınırlanmıştır.

a) Anayasa'nın 7., 6., 8. maddelerine Başlangıç'ın 4. paragrafına Aykırılık:

Anayasa'nın 7. maddesine göre; "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez."

Türkiye'de son onbeş yıldır, tehlikeli bir yönetim anlayışının yaygınlaştırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Anayasa'nın ve yasaların yürütmeyi yavaşlattığını ve Türkiye'yi bir "kanun devleti" haline getirdiğinden şikayet edenler, 1982 Anayasası'nın genişlettiği "yetki yasası" kurumunu kullanarak, ülkeyi uzun süreler için TBMM denetimi dışında yönetmişlerdir. Ama, yetki yasası hiç olmazsa Anayasal bir kurumdur ve çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, sonradan da olsa TBMM ve yasaların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemekle doğrudan görevli Anayasal bir kurum olan Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidirler.

Mümkün olan en çok yetkiyi kendisinde toplayıp, parlamentoyu devre dışı bırakan "yürütme" anlayışının eseri olan "yetki yasaları", son yıllar içinde Anayasa Mahkemesi'nin "Anayasal" tavrı içinde sürekli iptal edilince, bu kez hem TBMM'yi, hem Anayasa Mahkemesi denetimini aşacak yeni bir yol icad edilmiştir.

İptali istenen yasa, bu yönetim anlayışının "şahika"sıdır ve artık, kanun hükmünde kararnameye bile gerek bırakılmayacak biçimde Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirmektedir. Böylelikle hem TBMM, hem de Anayasa Mahkemesi devre dışı bırakılmıştır. Çünkü, düzenlemeler bakanlar kurulu kararı (BKK) ile yapılacaktır ve bakanlar kurulu kararları, Anayasa Mahkemesi'ne değil, idari dava yoluyla Danıştay'ın denetimine götürebilirler. İptali istenen yasanın, TBMM'yi ve Anayasa Mahkemesi denetimini aşmaya yönelik olduğu açıktır ve aşağıdaki alıntılar bu yönetim anlayışının itirafıdır.

... Mevcut mevzuat çerçevesinde de söz konusu gayrimenkullerin satışının mümkün olduğu, ancak bazı idari veya yargı yoluna gitme gibi engellerin bulunduğu bu sıkıntıların aşılabilmesini teminen bir tasarı hazırlandığı, ... sadece mevcut olan bir yetkinin kullanılması sırasında çıkabilecek idari engellerin aşılmasının amaçlandığı ... belirtilmiştir" (Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkında Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu: "Hükümet adına yapılan tamamlayıcı açıklamalar").

"Önümüzde bunların satılabilmesi için hukuki bir engel mevcut değildir; ancak, satışın hızlandırılabilmesi açısından, sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi açısından, rasyonel sonuçlara ulaşabilmek açısından idari ve hukuki bazı tikanlıklar yaşanmaktadır. Bu kanun tasarısıyla bizim aşmak istediğimiz şey de, bu mevcut tikanlıkların ortadan kaldırılmasına yöneliktir."

Alıntıların hiçbir yoruma gerek bırakılmayacak biçimde ortaya koyduğu gibi iptali istenen yasa ile hukuku, hukuk kurallarını ve yargı denetimini "engel" olarak görenler, bu "engel"leri aşma amacıyla, yasama organının yetkilerini, yürütme organına devretmişlerdir. Oysa, bu yasa ile verilen yetkilerin çoğu, Anayasa gereği, "yasa ile düzenlenmesi" zorunlu konulardandır ve "yasa ile yetkilendirme" başka, "yasa ile düzenleme" başka şeydir.

Esas Sayısı:1996/64

Karar Sayısı:1996/47

Anayasa Mahkemesi'nin 3987, 4000 ve 4107 sayılı Yasaların iptal gerekçelerinde belirttiği gibi, "yasa ile düzenleme", yasama organının uygulanacak kuralları, usul ve esasları "nesnel" (objektif) biçimde belirlemesini gerektirir. Yasakoyucunun "nesnel" biçimde ilke ve yöntemleri belirlemeden, bunları belirleme yetkisini yürütme organına devretmesi, "yasama yetkisinin devri" anlamına gelir ve Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşturur.

Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkiler, genel olarak konuyla ilgili tüm yasalarda; özel olarak da, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 24 maddesinde ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun tahsise ilişkin bölümünde değişiklik yapma yetkisini de içermektedir; ancak, bir bakanlar kurulu kararı ile yasa değiştirilemez. Anayasa'nın 6. maddesine göre, hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz. Anayasa, yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu 7. maddesinde belirtmiş, yürütmenin yasamaya ilişkin yetkilendirilmesi sayılabilecek "yetki yasası" kurumunu da, 87., 91. maddelerinde TBMM'nin yetkisine vermiştir.

İptali istenen yasa ile Bakanlar Kuruluna yetki tanınması, kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetkinin kullanılması sonucunu doğuracağı için Anayasa'nın 6. ve 7. maddelerine de aykırıdır.

Yasa ile verilen yetkilere doğrudan Anayasa ile sınırlanmış konular açısından bakıldığı zaman; örneğin, Anayasa'nın 169/2. maddesine göre, "Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. (...) Bu ormanlar zaman aşımı ile (dahi) mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz."

Oysa bu yasa, tüm kamu taşınmazlarını kapsamaktadır ve birçok kamu kuruluşunun orman içinde taşınmazı vardır. Bunlar da dahil, hiçbir ayırım yapılmadan "tasarı ile arsa, arazi, sosyal tesisler ve kamu konutlarının" satılacağı, yasanın gerekçesinde ve Plan ve Bütçe Komisyonu'nda "Hükümet adına yapılan tamamlayıcı açıklamalarda" açıkça yer almıştır.

Anayasakoyucu, bu alanlarda yalnızca "irtifak hakkı" kurulabilmesi için bile "kamu yararı" zorunluluğu ararken, şimdi bunların satılması, yani buralarda "mülkiyet hakkı" kurulması, Anayasa'ya göre olanaksızdır. Bu durumda "İmar(a)... ilişkin yeni esas ve usulleri belirleme" yetkisi, Anayasa'ya aykırı düzenlemeler için de kullanılabilir ve böylece Anayasa'nın 169. maddesi ihlal edilmiş olacaktır

Anayasa Mahkemesi, 22.1.1985 gün ve E. 1984/10, K. 1985/2 sayılı kararında yukarıdaki Anayasa hükümlerini şöyle yorumlamıştır:

"Ormanların, ülke için büyük önem taşıdığını dikkate alan Anayasakoyucu, Anayasa'nın 169. ve 170. maddelerinde, konuya ilişkin olarak, ancak olağan yasalarda görülebilecek ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 44. maddesinde de "...topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz..." denilmekle 169. ve 170. maddelerle bir bütün oluşturulmuştur.

Bu denli ayrıntılı düzenlemeler, Anayasakoyucunun ormanların korunması ve çoğaltılması konusunda gösterdiği duyarlılıkla izah edilebilir. Bu duyarlılığın, ülkemizde orman örtüsünün sürekli yok edilmesi gerçeğinden kaynaklandığı kuşkusuzdur. Nitekim 6831 sayılı Orman Kanununun hazırlık çalışmalarına da aynı görüş egemen olmuş ve itiraz konusu kuralın gerekçesinde: "Bu madde, ormanların muhafaza ve bekâsını teminen vaz olunmuştur.

Esas Sayısı:1996/64
Karar Sayısı:1996/47

Filhakika tamamen ammenin mülkü bulunan Devlet ormanlarında açmacılığa ve münferit yerleşmelere mani olunması zarureti aşıkardır."

Anayasa'nın 44., 169. ve 170. maddeleri ile esas itibariyle ormanların korunması ve geliştirilmesini amaçlanmıştır. Bu itibarla, bu amaca ters düşen hiçbir eylem mazur görülemez"

Anayasa Mahkemesi, bu karara aykırı bir yasayı da kuşkusuz "mazur" ve Anayasa'ya uygun görmeyecektir.

"Kıyılar" açısından da durum farklı değildir:

Anayasa'nın 43. maddesine göre; "Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır." Devlet istese de, bu "hüküm ve tasarruf" yetkisinden vazgeçemez, çünkü bunlar, (Anayasa Mahkemesi'nce 25.2.1986 gün E:1985/1, K:1986/4 sayılı kararında da belirtildiği gibi) "kamu malı"dır.

Aynı maddeye göre:

"Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir."

Türkiye'de son yıllarda bazı çevrelerde "hukuk"u, özellikle de "kamu hukuku"nu "erozyona uğratma" çabası yoğunlaşsa da, herhalde hiç kimse "kamu"ya ait alanların tümüyle "özel mülkiyet"e açılmasında "kamu yararı" olduğunu savunma cesareti gösteremez.

Zaten Anayasa Mahkemesi de aynı görüştedir ve 25.2.1986 gün, E:1985/1, K:1986/4 sayılı kararında (10.7.1986 günlü Resmi Gazete); "43. maddenin birinci fıkrasında "devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu" belirtilen, böylece kamu malı olduğu vurgulanan ve doğal niteliği itibariyle herkesin ortak kullanımına açık bulundurulması gereken kıyıda, öncelikle kamu yararının gözetildiğine ilişkin ilkenin gerçekleşebilmesi(nin) ancak genelde yapı yasağının getirilmesine bağlı bulun"duğunu açıkça belirtmiştir.

Bu nedenle, iptali istenen yasa ile Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirildiği, kamu taşınmazlarından "kıyı" tanımı içinde yer alanların gerek özel mülkiyete devri, gerek imara açılması, gerekse ikisinin birlikte yapılması Anayasa'ya aykırı olacaktır. Anayasa'ya aykırı bir işlem için, Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilmesi, Anayasa'ya aykırıdır.

Aynı kararda "kıyı"nın da tanımı yapılmış ve daha önceki Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde konu kesin biçimde sonuca bağlanmıştır:

"Anayasa'nın 43. maddesi bütünüyle incelendiğinde; Anayasakoyucunun kıyıyı; yalnız göl, deniz ve akarsuya bitişik, bir doğa parçası değil, çok boyutlu kavram olarak öngördüğü anlaşılmaktadır. Zira, Anayasa'nın 43. maddesinde "kıyılardan yararlanma" koşulları düzenlenirken Anayasa'nın 168. maddesinde olduğu gibi sadece kıyıların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunun belirtilmesiyle yetinilmeyip, ayrıca deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin, kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği ve kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanım amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkan ve şartlarının kanunla düzenleneceğine ilişkin kurallara da yer verilmiştir.

Esas Sayısı:1996/64
Karar Sayısı:1996/47

Anayasa'ya aykırılık sorunu bakımından önemli olan ve açıklığa kavuşturulması gereken husus yukarıda belirtilen "kıyıları" ve "sahil şeritleri" ile ilgili deyimler olmaktadır.

Kıyıları, deniz ve göllerin devamı olup bunlardan ayrılması mümkün olmadığı cihetle deniz ve göllerden yararlanmak ancak kıyının kullanımının herkese açık olması ile sağlanabilecektir. Esasen Türk hukuku açısından bu konu, Anayasa'nın 43. maddesinde kıyıların, 168. maddesinde de tabii servetlerin ve kaynakların, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu biçimde hükme bağlanmıştır. Öte yandan, 1982 Anayasası'nda da 1961 Anayasası'ndaki gibi kıyıları, "Tabii kaynaklar ve servetler"den kabul edilmiş, ayrıca ülkemiz açısından giderek artan ekonomik ve sosyal değerleri gözönünde bulundurularak bu konuda özel düzenlemeye gidilmiştir. Bu husus Anayasa'nın 43. ve 46/3. maddelerinin içerikleri ve gerekçelerinden anlaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin 16.2.1965 günlü, E: 1963/126, K: 1965/7 sayılı kararında, 1961 Anayasası'nın 130. maddesinde yer alan doğal servet ve kaynakların "Devletin hüküm ve tasarrufu altında olması"nın ne anlama geldiği açıklanmıştır. Bu karara göre "... Anayasa, tabii servetleri ve kaynaklarını Medeni Kanun hükümlerine bağlı özel mülkiyet düzeninin kapsamı dışında bırakmakta, onlara, Devletin devlet olma niteliği ile eli altında tuttuğu nesnelere düzeni içinde yer vermektedir. Her iki düzen başka başka koşullara ve kurallara bağlıdır; değişik niteliktedir; aralarından birbirine karıştırılmalarını önleyecek bellilik ve kesinlikte sınırlar vardır. Anayasa'nın 130. maddesi tabii servetlerin ve kaynakların Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu açıklamakla aynı zamanda bunların özel mülkiyet konusu olamayacağını da hükme bağlamıştır... Aslında mülkiyet düzenine bağlı bulunmayan bir nesnede mülkiyetin devri de söz konusu olamaz." Doğal niteliği itibariyle herkesin serbestçe yararlanmasına açık ve bu nedenle bir kamu malı olan kıyının, kendisine doğal servet ve kaynak niteliği kazandıran özelliklerini yitirmemesi için, özel bir korumaya alınması gereklidir."

Ayrıca, Anayasa'nın 43. maddesinin son fıkrasına göre; "Kıyılarıyla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkan ve şartları kanunla düzenlenir."

"Kanunla düzenlenme"nin, "esas ve usuller"in doğrudan yasakoyucu tarafından belirlenmesini gerektirdiği daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından birçok kez karara bağlanmıştır. "Yasa ile yetkilendirme"nin, "yasa ile düzenleme olmadığı" açıktır. Bu durumda, Anayasa'nın 43. maddesinde ancak yasa ile düzenlenebileceği belirtilen bir alanda, Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilmesi Anayasa'ya aykırıdır.

"Tarih, kültür ve tabiat varlıkları" açısından da durum aynıdır. Anayasa'nın 63. maddesiyle tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin devletin görevleri arasında sayılmış, "Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar(ın) ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler(in) kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Yapılan ise "yasa ile düzenleme" değildir. Çünkü, iptali istenen yasayla, bu usul ve esaslarda değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na tanınmıştır. Bu da, 63. madde açısından Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

4182 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle verilen yetkiler, "devlet organları arasında, üstünlük sırası anlamına gelmeyip, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü" olan "erkler ayrımı"nın da ortadan kaldırmakta ve yürütmeyi, yasamanın ve Anayasa'nın yasalar için öngördüğü yargı denetiminin önüne geçirmektedir.

Esas Sayısı:1996/64

Karar Sayısı:1996/47

Çünkü Anayasa'ya göre yasama yetkisi TBMM'nindir ama, artık yasalarda Bakanlar Kurulu değişiklik yapabilecektir.

Yine Anayasa'ya göre yasaların, Anayasal denetimi Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkisindedir ama, artık yasalarda değişiklikler Bakanlar Kurulu kararıyla yapılacağından Anayasa Mahkemesi'ne gidilemeyecektir. Bu nedenlerle 4182 sayılı Yasa, Anayasa'nın Başlangıç'ının 4. fıkrasına da aykırıdır.

4182 sayılı Yasa, Anayasa'nın "yürütme yetki ve görevi"ni düzenleyen 8. maddesine de aykırıdır. Her ne kadar 1982 Anayasası'nın 8. maddesinde yürütme hem görev, hem de yetki olarak düzenlenmişse de, bunun, "Anayasa'nın (çeşitli maddelerinde) ifadesini bulan ayrık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi anlamına gelmediği, Anayasa Mahkemesi tarafından defalarca karara bağlanmıştır. Yine Anayasa Mahkemesi'ne göre, Yasa ile yetkili, kılınmış olması da sonuca etkili değildir. Çünkü, "Yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarma gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır." (Anayasa Mahkemesi'nin 13.6.1985 gün, E: 1984/14, K: 1985/7 sayılı kararı, 24.8.1985 günlü Resmi Gazete) 4182 sayılı Yasa'nın yasakoyucu tarafından "nesnel" olarak düzenlenmesi gereken alanlarda Bakanlar Kurulu'nu yetkilendirdiği açıktır. Bunun Anayasa'nın 7. maddesine aykırılığı da yukarıda izah edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 7 ve 8. maddeleri birbirine bağlayarak "yasa ile düzenlenir" ifadesini şöyle açıklamıştır:

"Yasa koyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere birtakım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Esasen, Anayasa'nın 8. maddesinin yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağına ve yerine getireceğine ilişkin hükmünün anlamı da budur."

İptali istenen yasa, ne kural koymuş, ne çerçeve çizmiş, ne de yürütmenin takdir yetkisini sınırlayacak belirli alanlar belirlemiştir. Yürütme, sınırsız bir alanda, sınırsız bir biçimde "takdir yetkisi"ne sahiptir ve bu Anayasa'nın 8. maddesine aykırıdır.

b) Anayasa'nın 2. ve 10. Maddelerine Aykırılık

Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen "hukuk devleti", (i) her eylem ve işlemi hukuka uygun, (...) (ii) her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, (iii) Anayasa ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, (iv) Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp, yargı denetimine açık olan, (v) yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir. (Anayasa Mahkemesi'nin 27.3.1986 gün, E: 1985/31, K: 1986/11 sayılı kararı, R.G. 9.5.1986)

Ama, ne yazık ki, iptali istenen Yasa, sanki yukarıdaki ilkelerin her birini teker teker çiğnemek "kast"ıyla çıkarılmıştır.

1) Bu Yasa ile hukuka uygun hiçbir eylem ve işlemin yapılması mümkün değildir; çünkü, tüm eylem ve işlemlerin dayanağı hukuksal ve Anayasal dayanağı olmayan Bakanlar Kurulu kararları olacaktır.

Esas Sayısı:1996/64
Karar Sayısı:1996/47

ıı) Kurulacak "hukuksal düzen", ancak bir "kargaşa ve başıbozukluk düzeni" olabilecektir; çünkü Bakanlar Kurulu, yasalarla düzenlenmiş tüm usul ve esasları değiştirebilecek, sonra bunları bir kez daha, bir kez daha "belirleyebilecek"tir.

ııı) Satışın "nasıl olacağını belirlemek için tanınan yetki, her satışta farklı koşullar getirilmesini olanaklı kılacaktır ve bunun da "adaletli bir hukuk düzeni" kurulmasını olanaksızlaştıracığı açıktır.

ıv) Yasa, başlı başına bir "Anayasa'ya aykırılık abidesi" ve yürütme organının "Anayasa tanımazlığı" hangi noktalara vardırabileceğinin "mükemmel" bir örneğidir. Hükümet, yasanın çıkarılma nedenini açıklarken "hukuk"u ve "mahkemeler"i "engel" olarak değerlendirmekte ve yasanın bunları aşmak amacıyla çıkarıldığını söylemekten çekinmemektedir. İptali istenen Yasa, bir "yetki yasası" ile bile tanınabileceği kuşkulu yetkileri, yetki yasası olmadığı halde, KHK çıkarma yetkisi vermeden tanımıştır; Anayasa'ya aykırıdır ve böyle olduğu yetmiyormuş gibi, Anayasa Mahkemesi denetiminden kaçmak üzere çıkarılmıştır. Bu durumda da, devlet organlarında ancak "hukuksuzluğu egemen kılacaktır".

v) Ve son olarak iptali istenen Yasa'nın, kendisini her türlü Anayasal organ ve kurumun üzerinde, "tek egemen" olarak gören bir "zihniyet"in ürünü olduğu her maddesinden bellidir; ne hukukun temel ilkelerini, ne de Anayasa'yı bağlayıcı saymakta; Anayasa'nın açık hükümlerine ve Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarına karşın, "yürütme"yi, tüm Anayasal organ ve kurumların önüne geçirmektedir.

Bu nedenlerle, Anayasa'nın 2. maddesine, Bakanlar Kurulu'na Anayasal olarak verilmesi olanaksız yetkileri tanıdığı için ise, yasaların Anayasa'ya aykırı olamayacağını belirten Anayasa'nın 10. madde hükmüne aykırıdır.

c) Anayasa'nın 35. ve 153. Maddelerine Aykırılık

Anayasa'nın "mülkiyet hakkı"nı düzenleyen 35. maddesi şöyledir :

"Herkes, mülkiyet ve miras hakkına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

Anayasa Mahkemesi'nin 3987 sayılı Yasa'nın iptal gerekçesinde belirttiği gibi, "Özel mülkiyet için Anayasa'nın 35. maddesiyle getirilen koruma, devletin ve diğer tüzel kişilerin mülkiyet hakları için de geçerli olduğundan , özel mülkiyet konusundaki özenin kamu mülkiyeti konusunda öncelikle düşünüleceğinde duraksanamaz. Bu nedenle, kamu mülkiyetinin sona erdirilmesine ilişkin esasların yasayla düzenlenmesi, Anayasa'nın 35. maddesinin getirdiği bir zorunluluktur."

Oysa, iptali istenen yasa ile, kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların satılarak tasfiye edilmesi amaçlandığına ve bunun sonucunda taşınmazların kamu mülkiyetinden özel mülkiyete geçmesi kaçınılmaz olduğuna göre, bu düzenlemenin yasa ile yapılması zorunludur, bu konuda Bakanlar Kurulunun yetkilendirilmesi Anayasa'ya aykırıdır.

Esas Sayısı:1996/64

Karar Sayısı:1996/47

4182 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesinden (30.8.1996) kısa bir süre sonra açıklanan (19.9.1996) 920 trilyon TL'lik 2. Kaynak Paketi'nde en büyük gelir dilimini (yaklaşık yüzde ellisi) 425 trilyon TL ile taşınmaz satışı oluşturmaktadır ve satılacağı açıklanan alanlar içinde SİT alanları da vardır. Başbakan Prof. Dr. Necmettin ERBAKAN, basın toplantısında satılacak alanlar içinde açıklanan Dilek Yarımadası'nın "SİT" olduğunun anımsatılması üzerine, "yanlışlıkla SİT alanı içine alınmış olabileceğini, gerekirse bunun düzeltileceğini" açıklamıştır. Bu "yanlışlık"ın "düzeltile"si, durumunda, orman ve kıyılardaki "kamu taşınmazları" da, Anayasa'ya aykırı biçimde satılacaktır. Buna olanak sağlayan her türlü düzenleme Anayasa'ya aykırıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin, daha önce de sunulan kararında, tabii servet ve kaynakların "özel mülkiyete konu olamayacağı" açıkça belirtilmişti:

"Anayasa'nın (1961 Anayasası'nın) 130. maddesi tabii servetlerin ve kaynakların Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu açıklamakla aynı zamanda bunların özel mülkiyet konusu olamayacağını da hükme bağlamıştır... Aslında mülkiyet düzenine bağlı bulunmayan bir nesnede mülkiyetin devri de söz konusu olamaz."

Anayasa'nın 35. maddesinin son fıkrası, "mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı" kullanılmayacağını belirttiğine, Anayasa Mahkemesi de, doğal servet ve kaynakların özel mülkiyete konu olamayacağını karara bağladığına göre, 4182 sayılı Yasa'nın "amaç ve kapsam"ı Anayasa'ya aykırıdır.

Bakanlar Kurulu'nun "kamu hizmeti için gerekli olmama" koşullarını belirleme ve bu taşınmazları kamu hizmeti kapsamından çıkarma yetkisine sahip olduğu bir an kabul edilse bile, bunlardan doğal servet ve kaynaklar içinde yer alanların "özel mülkiyet"e geçirilmesi her durumda, hem 35. madde açısından, hem de 153. madde açısından Anayasa'ya aykırıdır. Bu konuda Bakanlar Kurulu'na gerek kamu kurum ve kuruluşlarına ait sosyal tesisler, gerekse taşınmazlar için hiçbir yetki verilemez, bu konu yasa ile bile düzenlenemez.

Mülkiyet ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken diğer bir konu, yabancılara mülk satışlarıdır. Bu konuda Bakanlar Kurulu'nu yetkilendiren yasaların akıbeti kamuoyunca gayet iyi bilinmektedir. Anayasa Mahkemesi, peşpeşe çıkarılan yasaları Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiş, ancak "Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümemesi" kuralından yararlanılarak birkaç satış yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarından sonra gündemden inen konu, "3987 sayılı özelleştirme Yetki Yasası" ile yeniden gündeme gelmiş ve Anayasa Mahkemesi, özelleştirme ile yabancılara mülk sahibi olabileceğini ve bunun Anayasa'ya aykırı olduğunu açıkça belirtince, 4046 sayılı özelleştirme Yasası'nın 14. maddesine yabancılara taşınmaz satışı konusunda "karşılıklılık ilkesi" aranacağı açıkça girmiştir.

Yabancılara taşınmaz satışı, işbaşındaki hükümetin, yabancılara "mülk satışında müteakabiliyet ilkesinin değiştirilmesi" gerektiğini açıklamasıyla yeniden gündemdedir ve 2. Kaynak Paketi'nin 4. sayfasındaki "Özel Turistik Sahalar Tahsisi" başlıklı 7. madde aynen şöyledir:

"Ülkemizin turistik bölgelerinde diğer ülke vatandaşlarına, müteakabiliyet esasları dışında arsa tahsis edilememektedir. Bunun yanında çok yoğun bir şekilde bu bölgelerimizde tesis kurma talepleri gelmektedir. Hisse senetlerinin bu ülke vatandaşlarına da satılabileceği bu

Esas Sayısı:1996/64

Karar Sayısı:1996/47

tür tesislerin sağlanması amacıyla gerekli çalışmalara başlanmış olup, bu yolla 8 trilyon liralık bir gelir beklenmektedir."

Kuşkusuz, "başlanılan çalışmalar" ile kastedilen iptali istenen yasadır. "Turistik sahalar", kamu taşınmazlarıdır ve doğrudan bu yasanın kapsamına girmektedir. Oysa, bu da Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü, Lozan Andlaşması'nın eki "İkamet ve Selahiyeti Adliye Hakkında Mukavele"nin 1. maddesinde yabancıların mülk edinmesinde "karşılıklılık ilkesi" benimsenmiş, daha sonra çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile, yabancıların köylerde arazi ve emlak almaları yasaklanmıştır.

Çünkü, "ülke devletin asli ve maddi unsurlarından biridir. Ülke olmadan devlet olmaz. ... Toprak edinme konusundaki mütekabiliyet esasının başka konulardaki mütekabiliyet esasından farklı yönü, Devletin, ülke denilen aslimaddi unsuruyla olan ilişkisidir. Söz konusu ilişki, bu noktada farklı bir düşünce ve hassasiyeti zorunlu kılar. Bu koşullardan herhangi bir nedenle tek taraflı vazgeçmek, Devletler Hususi Hukukunun Yabancılar Hukuku alanında etkisi, zaruri eşitlik prensibini benimsememek anlamı taşır. (An. Mahkemesi'nin 13.6.1985 günlü E: 1984/14, K: 1985/7 sayılı kararı)

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıdaki kararıyla iptal edilen yasanın gerekçeleri arasında da, satıştan elde edilecek gelirin Türkiye'nin konut gereksiniminin karşılanması, dolayısıyla kaynak yaratma" vardır ve Anayasa Mahkemesi konuyu şöyle sonuca ve karara bağlamıştır:

"Yukarıda açıklanan nedenlerle, değişik iktisadi politikalar ve kendi olanaklarımızla gerçekleştirebileceğimiz konut sorununda önemsiz bir kaynak yaratmak maksadıyla ülke topraklarının yabancı unsurlar eline geçmesine imkan sağlayan 3029 sayılı Kanun'un ... Anayasa'nın 2. maddesi karşısında Başlangıç'ın 4. ve 7. paragraflarında yer alan Anayasa'nın yorumu ve uygulamasında siyasal kadroların öznel değerlendirmelerini etkisiz bırakmak amacıyla getirildiği kuşkusuz bulunan temel ilkelere aykırı bulunmuştur."

İptali istenen Yasa ile Bakanlar Kurulu'na, Türkiye'yi aynı tehlike ile karşı karşıya bırakabilecek yetkiler tanınmıştır ve ne acıdır ki, yerli veya yabancılara kamu toprak ve tesislerini satışının gerekçesi olarak yine Türkiye'nin "kaynak gereksinimi" gösterilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin 3987 sayılı Özelleştirme Yetkisi Yasası'nın iptal gerekçesinde vurguladığı gibi, "Türkiye'de kamu işletmelerinin bir çoğunun taşınmaz mal varlıkları çok değerlidir. Bu nedenle yerli ve yabancı özel sektöre çoğu kuruluş çekici gelmektedir. Önemli olan KİT'lere ilişkin araç ve gereçlerle birlikte taşınmaz malların da satılmasıdır. Bu yolla, Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırı bularak kapatmış olduğu yabancılara taşınmaz mal satışı yolu, bu konuda dolaylı olarak yeniden açılmış olacaktır ki, bu Anayasa Mahkemesi kararlarını etkisiz kılma anlamına gelir."

Yapılan düzenleme, bir kez daha bu yolun açılması anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak iptali istenen Yasa, Anayasa'nın 35. maddesine ve bu konudaki daha önceki Anayasa Mahkemesi kararlarını uygulanamaz hale getirmeyi amaçladığı için Anayasa'nın 153. maddesine aykırıdır.

3 Yürürlüğün Durdurulması İstemi

Esas Sayısı:1996/64

Karar Sayısı:1996/47

Anayasa Mahkemesi'nin ilk kez 509 sayılı KHK hakkında açılan davada "yürürlüğün durdurulması" kararı aldığı ve bugüne kadar birçok davada bu kararı verdiği bilinmektedir.

Anayasa Mahkemesi, yürürlüğü durdurma kararı ile hukuka aykırılık ve telafisi mümkün olmayan zararları önlemenin yanında ve bunlardan daha önemli olarak Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının uygulanamaz hale gelmemesini sağlamaya çalışmaktadır ve bu tutum, "hukuk devleti" açısından vazgeçilmez bir önem taşımaktadır.

İptali istenen Yasa, birden çok Anayasa Mahkemesi kararını geçersiz kılmaya yöneliktir. Anayasa ormanlar ve kıyıların özel mülkiyet konusu olmasını yasaklamış, konu birden çok Anayasa Mahkemesi kararında yer almıştır; iptali istenen Yasa ile bu yapının değiştirilmesi için yetki verilmektedir ve TBMM'de ANAP adına konuşan Recep MIZRAK'ın açıklamalarına göre, orman ve kıyılarda kurulu 37 343 yatak kapasiteli kamu tesisi yasa kapsamındadır.

Anayasa Mahkemesi, yabancıların taşınmaz sahibi olmasının ancak karşılıklılık ilkesi çerçevesinde mümkün olduğunu belirtmiş; buna karşın Hükümet 2. Kaynak Paketi'nde bu ilkeden vazgeçileceğini açıklamıştır; iptali istenen Yasa bu konuda da Bakanlar Kurulu'na yetki vermektedir.

Anayasa Mahkemesi, çeşitli kararlarında "yasa ile yetkilendirme"nin, "yasa ile düzenleme" olmadığını, yasa ile yetkilendirmenin Anayasa'ya aykırılık oluşturduğunu karara bağlamıştır; 4182 sayılı Yasa ile yapılan "yasa ile düzenleme" değil, "yasa ile yetkilendirme"dir.

Yasa, 2. maddesinde, Bakanlar Kurulu'na iki ayrı Yasa'da ismini zikrederek, 23 yasada da isim saymadan değişiklik yapma yetkisi vermiştir. Yasaların, yasakoyucu tarafından değiştirilebileceği, bu konuda Bakanlar Kurulu kararının yeterli görülmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu da açıktır.

Dava konusu olan Yasa ile Bakanlar Kuruluna tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan "taşınmaz"ların satışına ilişkin sınırsız bir yetki vermektedir. Oysa, Anayasal bir kurum olan "yetki" yasası bile sınırları Anayasa ile çizilmiş bir yetki devri yöntemidir.

İptali istenen Yasa ise, bir yetki yasası ile düzenlenmeye kalkıldığı zaman bile, Anayasa'ya aykırılık taşıyacak alanları, KHK'ler ile değil, doğrudan Bakanlar Kurulu kararı ile belirleme yetkisi vermektedir.

Nitekim, kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan "taşınmaz"ların satışı için ayrı bir yasaya gerek yoktur; çünkü her yıl Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmazları zaten satılmaktadır.

İptali istenen Yasanın; TBMM'yi ve Anayasa Mahkemesi denetimini aşmaya yönelik olduğu açıktır. Nitekim bu niyet Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkında Kanun Tasarısı ve Plan Bütçe Komisyonu Raporu "Hükümet adına yapılan tamamlayıcı açıklamalar" da şöyle özetlenmiştir: "... Mevcut mevzuat çerçevesinde de söz konusu gayrimenkullerin satışının mümkün olduğu, ancak bazı idari veya yargı yoluna gitme gibi engellerin bulunduğu bu sıkıntıların aşılabilmesini teminen bir tasarı hazırlandığı, ... sadece

Esas Sayısı:1996/64

Karar Sayısı:1996/47

mevcut olan bir yetkinin kullanılması sırasında çıkabilecek idari engellerin aşılmasının amaçlandığı ... belirtilmiştir."

Sonuç olarak iptali istenen 4182 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkında Kanun'un , Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 35., 153. maddeleri ile Başlangıç'ın 4. fıkrasına aykırılığı ve uygulanması durumunda telafisi mümkün olmayan zararlar yaratacağı açıktır. Ancak bundan daha önemlisi sözkonusu Kanun'un, aynı zamanda doğrudan Anayasa Mahkemesi kararlarını geçersiz kılmaya yönelik olmasıdır.

Düzenlemenin Anayasa'ya aykırılığı ve Anayasa Mahkemesi kararlarını geçersiz kılmaya yönelik olduğu durumlarda Anayasa Mahkemesi'nin, 1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun iptali için açılan davada, daha önce Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen hükümlerin yeniden yasalaşması üzerine aynı maddeler için hemen yürürlüğü durdurma kararı verdiği bilinmektedir. Durum, aynıdır.

Bu nedenlerle, 4182 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkında Kanun'un tümü hakkında yürürlüğün durdurulması kararı verilmesi istenmektedir.

Sonuç ve İstem

Yukarıda belirtilen nedenlerle, 4182 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkında Kanun'un ;

a) tümü için yürürlüğün durdurulmasına,

b) Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 35. ve 153. maddelerine aykırı 1. ve 2. maddelerinin iptaline, bu maddelerin iptali 3. ve 4. maddelerin uygulanmasına olanak bırakmayacağı için yasanın tümünün iptaline karar verilmesini dileriz.""