

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 1997/37**

**Karar Sayısı : 1997/69**

**Karar Günü : 27.11.1997**

**R.G. Tarih-Sayı :15.01.1999-23584**

**İPTAL DAVASINI AÇAN :** Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Bülent ECEVİT, H. Hüsamettin ÖZKAN ve 110 Milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU :** 5.2.1997 günlü, 4228 sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun"un 1. ve 2. maddelerinin, Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafı ile 2., 6., 7., 8., 35. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

### II- YASA METİNLERİ

#### A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

4228 sayılı Yasa'nın iptalleri istenilen 1. ve 2. maddeleri şöyledir:

1- "MADDE 1.- 9.7.1945 tarih ve 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 11 inci maddesinin (F) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

F) Kurum adına gayrimenkul alınması, satılması ve idare edilmesi hakkında kararlar vermek."

2- "MADDE 2.- 4792 sayılı Kanuna 1.12.1993 tarih ve 3918 sayılı Kanunla eklenen "Geçici Madde 7" numarası "Geçici Madde 8" olarak değiştirilmiş ve aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

**GEÇİCİ MADDE 9.-** Kurumun mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller "Sosyal tesisler ve konutlar dahil" aşağıdaki usul ve esaslara göre satılarak değerlendirilir.

a) Yukarıda belirtilen kapsam dahilinde, nitelikleri itibariyle satışa uygun olan gayrimenkuller Yönetim Kurulunca tespit edilir.

b) Nitelikleri itibariyle satışına karar verilen gayrimenkuller rayiç bedelden daha düşük fiyatla satılamaz. Yönetim Kurulu bu gayrimenkullere ait rayiç değer tespitini kamu bankalarına veya bu bankaların iştiraki olan uzman kuruluşlara yaptırabilir.

c) Gayrimenkullerin satışı açık artırma usulü ile yapılır. Gayrimenkullerin satışına ait usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

d) Satışların peşin veya taksitle yapılması hususu Yönetim Kurulunca ihaleden önce karara bağlanır.

e) Bu Kanuna göre satılacak gayrimenkullerle ilgili olarak ifraz ve imar planı tadil işlemleri, 3194 sayılı İmar Kanunu ve uygulama yönetmeliklerindeki kısıtlamalara bakılmaksızın; kat mülkiyetine geçiş ve ifraz işlemleri Kurumun talebi üzerine alakalı daire ve belediyelerce en geç üç ay içinde sonuçlandırılır. Kat mülkiyetine geçiş için, kadastro müdürlüğünce zemindeki fiili durumu tesbit eden plan, vaziyet planı sayılır ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanununun 12 nci maddesinin (b) bendinde yazılı fotoğrafın Kurum temsilcisine tasdik edilerek tapu müdürlüğüne talepte bulunması halinde, başkaca bir belgeye gerek bulunmaksızın, taşınmaz mal üzerinde kat mülkiyeti tesis edilir.

f) Satışı yapılan gayrimenkullerle ilgili olarak ferağ, devir, alım satım vesair tüm işlemler bakımından Kurum her türlü vergi, resim ve harç ile belediyelerde yürütülecek her türlü hizmet karşılığı alınan ücretlerden muaftır."

#### **B- Dayanılan Anayasa Kuralları**

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

##### **1- Başlangıç'ın dördüncü paragrafı:**

"Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;"

2- "MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

##### **3- "MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.**

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."

4- "MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."

5- "MADDE 8.- Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir."

##### **6- "MADDE 35.- Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.**

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

7- "MADDE 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukukî boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar."

### III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Ali HÜNER, Lütü F. TUNCEL, Mustafa YAKUPOĞLU ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun katılmalarıyla 2.4.1997 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin, bu konudaki rapor geldiğinde ele alınmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

### IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI

Dava konusu 4228 sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun"un 1. ve 2. maddelerinin yürürlüklerinin durdurulması isteminin REDDİNE, Yalçın ACARGÜN ile Ali HÜNER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla, 27.11.1997 gününde karar verilmiştir.

### V- ESASIN İNCELENMESİ

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenilen yasa kuralları, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

#### A- Dava Konusu Kuralların Anlam ve Kapsamı

4228 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası'nın yönetim kurulunun görev ve yetkilerini belirleyen 11. maddesinin (F) bendi, "kurum adına gayrimenkul alınması, satılması ve idare edilmesi hakkında kararlar vermek" biçiminde

değiştirilmiştir. Bu değişiklikle Yönetim Kurulu'na gayrimenkul satın alınmasının yanısıra, kurumun gayrimenkullerinin satılması yetkisi de verilmiştir.

Dava konusu Yasa'nın 2. maddesiyle de, 4792 sayılı Yasa'ya, 1.12.1993 günlü, 3918 sayılı Yasa'yla eklenen "Geçici Madde 7" numarası, "Geçici Madde 8" olarak değiştirilmiş, ayrıca "Geçici Madde 9" eklenmiştir.

"Geçici Madde 9"da, kurumun mülkiyetinde bulunan "sosyal tesisler ve konutlar dahil" gayrimenkullerin satılarak değerlendirilmesinin usul ve esasları belirlenmiştir. Buna göre:

a) Kapsam dahilindeki gayrimenkullerden, nitelikleri itibariyle satışa uygun olanlar yönetim kurulunca belirlenecek;

b) Belirlenen bu gayrimenkullerden satışına karar verilenler, rayiç bedelden daha düşük fiyatla satılamayacak; Yönetim Kurulu bu gayrimenkullere ait rayiç değer tesbitini kamu bankalarına veya bu bankaların iştiraki olan uzman kuruluşlara yaptırabilecek;

c) Gayrimenkullerin satışı açık artırma usulü ile yapılacak; satışa ait usul ve esaslar yönetmelikle belirlenecek;

d) Satışların peşin veya taksitle yapılması hususu, yönetim kurulunca ihaleden önce karara bağlanacak;

e) Satılacak gayrimenkullerle ilgili ifraz ve imar planı tadil işlemleri, 3194 sayılı İmar Kanunu ve uygulama yönetmeliklerindeki kısıtlamalara bakılmaksızın; kat mülkiyetine geçiş ve ifraz işlemleri Kurumun talebi üzerine ilgili daire ve belediyelerce en geç üç ay içinde sonuçlandırılacak; kat mülkiyetine geçiş için, kadastro müdürlüğünce zemindeki fiili durumu tespit eden plan, vaziyet planı sayılacak ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nun 12. maddesinin (b) bendinde yazılı fotoğrafın kurum temsilcisince onaylanarak tapu müdürlüğüne talepte bulunulması halinde, başkaca bir belgeye gerek kalmaksızın, taşınmaz mal üzerinde kat mülkiyeti tesis edilecek;

f) Satışı yapılan gayrimenkullerle ilgili olarak ferağ, devir, alım-satım, vesair tüm işlemler bakımından kurum her türlü vergi, resim ve harçla belediyelerde yürütülecek her türlü hizmet karşılığı alınan ücretlerden muaf olacaktır.

#### **B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

Dava dilekçesinde, 4228 sayılı Yasa'nın 1. ve 2. maddelerinin, Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafı ile, 2., 6., 7., 8., 35. ve 153. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

#### **1- Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme**

Davacılar, Anayasa Mahkemesi'nin pek çok kararında, kamu varlıklarının satışı konusunda "yasa ile yetkilendirme"nin, "yasa ile düzenleme" anlamına gelmediğinin belirtildiğini; Anayasa Mahkemesi'nin 4182 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkında Kanun ile ilgili olarak yürürlüğü durdurma istemini kabul ettiğini; bu nedenlerle 4228 sayılı Yasa'nın 1. ve 2. maddelerinin yasayla düzenleme niteliğinde

olmadığından Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırılık oluşturduğu savında bulunmuşlardır.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının, yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Buna göre, yasama organı, yapacağı düzenlemelerde, daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmamak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yasa çıkarmamak yükümlülüğündedir.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi için, iptal edilen önceki kural ile "aynı" ya da "benzer" nitelikte olması, bunun saptanabilmesi için de amaç, anlam ve kapsam yönlerinden aralarında özdeşlik olup olmadığının incelenmesi gerekir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkındaki 4182 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde, 4046 sayılı Kanun'a 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-i Umumiye Kanunu'nun 24. maddesinde belirtilen parasal sınırların kaldırılmasına, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'na 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 yetkilendirilmiştir. 4228 sayılı Yasa'da ise, yalnız Sosyal Sigortalar Kurumu mülkiyetindeki gayrimenkullerden satılmasına karar verilenlerin, satış usul ve esasları öngörülmüştür.

Buna göre, 4182 sayılı Yasa ile 4228 sayılı Yasa kuralları arasında konu, amaç, teknik, içerik ve kapsam yönlerinden benzerlik bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle, dava konusu kurallar, Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık oluşturmamaktadır.

## 2- Anayasa'nın Başlangıç'ının Dördüncü Paragrafı ile 2., 6., 7., 8. ve 35. Maddeleri Yönünden İnceleme

Davacılar, 4228 sayılı Yasa'yla ilgili iptal gerekçesini, madde ayrımı yapmadan tümünden ele almışlar ve Yasa'nın 1. ve 2. maddeleriyle SSK Yönetim Kurulu'na anayasal yetki devri koşullarına uygun olmayan bir yoldan yetki devredildiğini, oysa, Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafında, kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli bir işbölümü ve işbirliği olduğunu, üstünlüğün ancak Anayasa ve Yasalarda olduğunun hükme bağlandığını; Anayasa'nın 2. maddesinde de Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğunun açıklıkla belirtildiğini, hukuk devletinde yönetenlerin, Anayasa'ya ve yasalara bağlı ve saygılı olduklarını; 4228 sayılı Yasa ile SSK Yönetim Kurulu'na SSK varlıklarının satılması konusunda verilen yetkinin, Anayasa'da öngörülen yetki devri koşullarına uygun düşmediğini; öte yandan, Anayasa'nın 6. maddesinin hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağını; Anayasa'nın 7. maddesinin, yasama yetkisinin TBMM'de olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini, 8. maddesinin de yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa'ya ve yasalara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceğini kurala bağladığını; Yasa'da SSK'nın gayrimenkullerinin SSK Yönetim Kurulu

tarafından belirlenecek usul ve esaslara göre satılması hükme bağlandığından, yasama yetkisinin Anayasa'ya aykırı biçimde devredilmiş olduğunu; Anayasa'nın 35. maddesinde de, mülkiyet hakkının düzenlendiğini ve güvenceye bağladığını; SSK'nın gayrimenkullerinin satılmasının, kamu mülkiyeti konusunda sınırlama getirdiğini, bu satışa ilişkin usul ve esasların sadece biçimsel olarak değil, gerçek anlamda da yasa ile düzenlenmesi gerektiğini; 4228 sayılı Yasa'nın, SSK'nın hizmet binaları dahil bütün gayrimenkullerini satış kapsamına aldığını; kurumun gayrimenkullerinin bu biçimde satılmasının, Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafı ile 6., 7., 8. ve 35. maddelerine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüşlerdir.

Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafında, "kuvvetler ayrımı"nın devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve yasalarda bulunduğu; 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devleti olduğu; 6. maddesinde, kayıtsız şartsız milletin olan egemenlik hakkının, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili kılınan organlar eliyle kullanılacağı; 7. maddesinde, yasama yetkisinin, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinde olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde, yürütme yetkisinin ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği; 9. maddesinde de, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı kurala bağlanmıştır. Böylece egemenliğin kullanılmasında yetkili organlar belirlenmiş ve "kuvvetler ayrımı" Anayasa'nın temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesine göre, yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir, bu yetki devredilemez. Bir düzenleyici işlem mevcut yasa hükümlerini değiştirebiliyor veya yürürlükten kaldırabiliyorsa, bu işlem yasa niteliğinde veya gücündedir. Anayasa'nın 7. maddesinin açıklığı karşısında, yasama organı, başka bir organa, mevcut yasa kurallarını değiştirme ya da kaldırma yetkisi veremez.

Anayasa'ya göre yasa ile düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilemez. Yasada temel esasların belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz.

Anayasa'nın mülkiyet hakkını güvenceye alan 35. maddesine göre, herkes mülkiyet hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir ve kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Mülkiyet hakkı başkasına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla, kişinin, bir şey üzerinde dilediği biçimde yararlanma, tasarruf etme, başkasına devretme, kullanma biçimini değiştirme, harcama ve tüketme yetkilerini kapsar. Özel mülkiyet gibi, kamu mülkiyeti de Anayasa'nın 35. maddesinin güvencesi altındadır. Zira, özel mülkiyeti güvenceye alan Anayasa'nın, kamu mülkiyetini güvencesiz bıraktığı düşünülemez. 35. maddeye göre, mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla ve yasayla sınırlanabilir.

Haşim KILIÇ ve Mustafa BUMİN, Anayasa'nın 35. maddesiyle ilgili görüşe katılmamışlardır.

a- 1. Maddeyle Değiştirilen 4792 Sayılı Yasa'nın 11. Maddesinin (F) Bendinin İncelenmesi

4228 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası'nın yönetim kurulunun görev ve yetkilerini belirleyen 11. maddesinin (F) bendi, "kurum adına gayrimenkul alınması, satılması ve idare edilmesi hakkında kararlar vermek" biçiminde değiştirilmiştir. Satışın hangi usul ve esaslara göre yapılacağı da "Geçici Madde 9"da belirlenmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu, idarî ve malî yönden özerk, özel hukuk hükümlerine bağlı, bir kamu tüzelkişiliğidir. Kuruluşun alacakları, devlet alacakları derecesinde imtiyazlı, malları da devlet malı niteliğindedir.

Yasa'nın gerekçesinde, âtil durumda bulunan kurum taşınmaz mallarının râyiç bedelle değerlendirilmesi ve nakit varlığa dönüştürülmesi ile ekonomiye katkıda bulunulmasının amaçlandığı belirtilmiştir. SSK'nın taşınmaz malları üzerindeki satış yetkisi, bu mallar üzerindeki mülkiyet hakkının doğal sonucudur. Kurum, yedek akçelerini değerlendirmek amacıyla taşınmaz mal satın alabileceği gibi, yine aynı amaçla Yasa'nın belirlediği usul ve esaslara uymak kaydıyla bu malları satabilir.

Yasa'nın 1. maddesiyle (F) bendinde yapılan, "Kurum adına gayrimenkul alınması, satılması ve idare edilmesi hakkında karar vermek" biçimindeki değişikliğin, Kurum'un mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların hangi usul ve esaslara göre satılarak değerlendirilebileceğini belirleyen 2. maddeyle birlikte değerlendirilmesi gerekir.

Yasa'nın 2. maddesiyle, 4792 sayılı Yasa'ya eklenen "Geçici Madde 9"da, satış usul ve esasları belirlenerek, Yönetim Kurulu'na verilen yetkinin sınırları çizilmiş olduğundan, yasama yetkisinin devredildiğinden söz edilemez.

Bu nedenle, (F) bendi Anayasa'ya aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Ali HÜNER bu görüşe katılmamıştır.

## 2. Maddeyle Eklenen "Geçici Madde 9"un İncelenmesi

4228 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle 4792 sayılı Yasa'ya eklenen "Geçici Madde 7"nin numarası, "Geçici Madde 8" olarak değiştirilmiş ve "Geçici Madde 9" eklenmiştir.

### aa) Birinci Tümcenin İncelenmesi

Maddenin birinci tümcesinde "kurumun mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller "sosyal tesisler ve konutlar dahil" aşağıdaki usul ve esaslara göre satılarak değerlendirilir" denilmektedir. Bu nedenle, tümcenin, bundan sonra gelen bentlerle birlikte değerlendirilmesi gerekir.

Birinci tümceden sonra gelen bentlerde, Kurum mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların satışının, bağlı olacağı usul ve esaslar belirlenerek satış yetkisinin sınırları çizilmiş olduğundan bir yetki devri bulunmamaktadır.

Bu durumda, ilk tümce, Anayasa'ya aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Ali HÜNER bu görüşe katılmamıştır.

**bb) (a) Bendinin İncelenmesi**

Fıkranın (a) bendinde, bu fıkra kapsamında bulunan taşınmaz mallardan, nitelikleri itibariyle satışa uygun olanların Yönetim Kurulu'nca belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin TBMM'ne kullanılacağı ve devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır. Yukarıda da açıklandığı gibi, temel esasların yasada belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların yürütmeye bırakılması Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz.

Görev ve yetkileri 4792 sayılı Yasa'nın 11. maddesinde belirtilen SSK Yönetim Kurulu, Kurum'un en yüksek, yönetim, yetki ve karar organıdır. Bu Kurul'un yürüttüğü görev çerçevesinde satışa uygun olan Kurum taşınmaz mallarını saptamasında, Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafı ile 2., 6., 7., 8. ve 35. maddelerine aykırılık bulunmamaktadır. İptal isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yalçın ACARGÜN, Ali HÜNER ve Fulya KANTARCIOĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

**cc) (b) Bendinin İncelenmesi**

(b) bendinde, nitelikleri itibariyle satışına karar verilen gayrimenkullerin rayiç bedelden daha düşük fiyatla satılamayacağı; yönetim kurulunun bu gayrimenkullere ait rayiç değer tespitini kamu bankalarına veya bu bankaların iştiraki olan uzman kuruluşlara yaptırabileceği belirtilmiştir.

Bentte sözü edilen "rayiç bedel", o gün için serbest piyasada geçerli olan alım-satım değeridir. Satışına karar verilen taşınmaz malların, Yasa'da belirlenen usullerle saptanacak rayiç değerden daha düşük bir fiyatla satılmaması, Kurum için önemli bir güvence oluşturmaktadır.

Bu nedenle, kural Anayasa'ya aykırı görülmemiştir. İptal isteminin reddi gerekir.

Ali HÜNER bu düşüncelere; Yekta Güngör ÖZDEN, Selçuk TÜZÜN ve Yalçın ACARGÜN'ün ise (b) bendinin ikinci tümcesine ilişkin görüşlere katılmamışlardır.

**dd) (c) Bendinin İncelenmesi**

Dava dilekçesinde bu bölüme yönelik olarak, (c) bendinde gayrimenkullerin satışının açık artırma usulü ile yapılacağının ve bu satışa ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceğinin hükme bağlandığı, maddenin kendi içinde çelişkili olduğu, sözü edilen yönetmeliğin kimin tarafından çıkarılacağının belli edilmediği, SSK taşınmaz mallarının satılmasıyla ilgili usul ve esasların yönetmelikle değil, yasa ile belirlenmesinin anayasal açıdan zorunlu olduğu ileri sürülmüştür.

(c) bendinde, "gayrimenkullerin satışa açık artırma usulü ile yapılır. Gayrimenkullerin satışına ait usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir" denilmektedir.

(c) bendinin, birinci ve ikinci tümceleri ile birlikte değerlendirilmesi gerekir. Asıl kural birinci tümce ile getirilmiş ve kurum taşınmaz malları satışının açık artırma usulü ile yapılacağı



hükme bağlandıktan sonra; ikinci tümcede "gayrimenkullerin satışına ait usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir" denilmiştir. Yönetmelikle belirlenecek olan satışın usul ve esasları değil, yasayla belirlenmiş olan açık artırma usulünün nasıl yapılacağına ilişkin ayrıntıların belirlenmesidir.

Bu yönetmeliğin kimin tarafından çıkarılacağı 4792 sayılı Yasa'nın 10. ve 11. maddesinde kurala bağlanmıştır. Yasa'nın 10. maddesine göre, Yönetim Kurulu, Kurum'un en yüksek yönetim, yetki ve karar organıdır. 11. maddesine göre de, "Genel Müdürlükçe hazırlanacak her çeşit yönetmelikleri inceleyerek, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın tasvibine sunmak" Kurul'un görevleri arasındadır. Nitekim, (c) bendinin gereği olarak Yönetim Kurulunca hazırlanan "Sosyal Sigortalar Kurumu Taşınmaz Mallar Yönetmeliği", 2.10.1977 günlü Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Kamu adına yapılacak alım-satımlarda esas olan, tam rekabet ortamı yaratılarak en uygun değer bulunmasıdır. Tam rekabet ortamının sağlanmasına yönelik açık artırma usulü, 2886 sayılı Devlet İhale Yasası'nda düzenlenmiştir. Kurum taşınmaz mallarının satışında da açık artırma usulünün kabul edilmesi, Kurum açısından önemli bir güvence oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 7. maddesine göre, yasama yetkisi devredilemez. Yasama yetkisinin devredilmezliği, öncelikle yasa niteliğinde işlemler yapma yetkisinin hiçbir nedenle ve hiç kimseye devredilmezliği anlamına gelmektedir. Dava konusu (c) bendinde, gayrimenkullerin satışının açık artırma usulü ile yapılacağına belirtilmesinden sonra, bunun ayrıntılarının yönetmelikle düzenlenmesinin öngörülmesi, yasama yetkisinin devri niteliğinde değildir.

Bu nedenlerle, (c) bendi Anayasa'ya aykırılık oluşturmamaktadır. İptal isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN ve Yalçın ACARGÜN ikinci tümce yönünden, Ali HÜNER ise her iki tümce yönünden de bu görüşe katılmamışlardır.

ee) (d) Bendinin İncelenmesi

(d) bendinde, "Satışların peşin veya taksitle yapılması hususu Yönetim Kurulunca ihaleden önce karara bağlanır" denilmektedir.

Davacılar, (d) bendinde, satışların peşin veya taksitle yapılması hususunun Yönetim Kurulu'nca ihaleden önce karara bağlanacağı kuralının getirildiğini, ancak taksitli satışlarda faiz ve vade farkı alınıp alınmayacağına Yasa'yla belirlenmediğini ve böylece satışın temel unsurlarından birinin Yasa'da düzenlenmediğini, bunun da Anayasa'ya aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüşlerdir.

Yukarda açıklandığı gibi önemli olan, Kurum'un tam rekabet ortamı içerisinde, rayiç bedelin altında kalmadan taşınmaz mallarını değerlendirmesidir. Satışların peşin ya da taksitle yapılacağını Yönetim Kurulu ihaleden önce karara bağlayacak ve ihaleye katılanlara duyuracaktır. Kurul, taksitle yapılacak bir satışta, vade farkı konulup konulmayacağına ya da faiz uygulanıp uygulanmayacağına günün ekonomik koşullarını ve Kurum'un yararını düşünerek önceden karar verecek ve bunu ihaleye katılanlara duyuracaktır.

Bu nedenle, (d) bendindeki düzenleme, yetki devri niteliğinde olmadığından ve mülkiyet hakkının sınırlanması ile de ilgisi bulunmadığından Anayasa'nın 7. ve 35. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Yalçın ACARGÜN ve Ali HÜNER bu görüşe katılmamışlardır.

ff) (e) ve (f) Bentlerinin İncelenmesi

Fıkranın (e) bendinde, bu Yasa'ya göre satılacak taşınmaz mallarla ilgili olarak ifraz ve imar tadil işlemlerinin, 3194 sayılı İmar Yasası ve uygulama yönetmeliklerindeki kısıtlamalara bakılmaksızın, Kurumun talebi üzerine ilgili daire ve belediyelerce en geç üç ay içinde sonuçlandırılacağı; kat mülkiyetine geçiş için, kadastro müdürlüğünce zemindeki fiili durumu tespit eden planın, vaziyet planı sayılacağı ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasası'nın 12. maddesinin (b) bendinde yazılı fotoğrafın Kurum temsilcisiince tasdik edilerek tapu müdürlüğünden talepte bulunulması halinde, başkaca bir belgeye gerek kalmaksızın, taşınmaz mal üzerinde kat mülkiyeti tesis edileceği; (f) bendinde de, satışı yapılan taşınmaz mallarla ilgili olarak ferağ, devir, alım-satım vesair tüm işlemler bakımından Kurumun her türlü vergi, resim ve harç ile belediyelerde yürütülecek her türlü hizmet karşılığı alınan ücretlerden muaf tutulacağı hükme bağlanmıştır.

Anayasa'nın 60. maddesiyle Devlet'e yüklenilen sosyal güvenliğin sağlanması görevini yerine getiren kuruluşlardan birisi olan Sosyal Sigortalar Kurumu'nca satılacak taşınmaz mallarda kat mülkiyetine geçiş ile ayırım ve imar plânı değişiklik işlerinde kolaylıklar sağlanmasında ve bu bağlamda satışı yapılan taşınmazlarla ilgili olarak Kurum'un yapacağı başkasının üstüne geçirme (ferağ), devir, alım-satım işlemlerinde her türlü vergi, resim ve harç ile belediyelerde yürütülecek her türlü hizmet karşılığında alınan ücretlerden bağışık tutulmasında Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktadır. Fıkranın (e) ve (f) bentlerine yönelik iptal istemlerinin reddi gerekir.

Ali HÜNER her iki bend'e ilişkin görüşe de katılmamıştır.

## VI- SONUÇ

5.2.1997 günlü, 4228 sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun"un:

A- 1. maddesiyle 4792 sayılı Yasa'nın 11. maddesinin (F) bendinde yapılan değişikliğin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yalçın ACARGÜN ile Ali HÜNER'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 2. maddesiyle 4792 sayılı Yasa'ya eklenen "Geçici Madde 9"un,

1- Birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Ali HÜNER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yalçın ACARGÜN, Ali HÜNER ile Fulya KANTARCIOĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3- (b) bendinin,

1. tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Ali HÜNER karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

b- 2. tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Selçuk TÜZÜN, Yalçın ACARGÜN ile Ali HÜNER'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

4- (c) bendinin,

a- 1. tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Ali HÜNER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

b- 2. tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Yalçın ACARGÜN ile Ali HÜNER'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

5- (d) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Selçuk TÜZÜN, Yalçın ACARGÜN ile Ali HÜNER'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

6- (e) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Ali HÜNER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

7- (f) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Ali HÜNER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA, 27.11.1997 gününde karar verildi.

|                 |              |                    |
|-----------------|--------------|--------------------|
| Başkanvekili    | Üye          | Üye                |
| Güven DİNÇER    | Selçuk TÜZÜN | Ahmet N. SEZER     |
| Üye             | Üye          | Üye                |
| Samia AKBULUT   | Haşim KILIÇ  | Yalçın ACARGÜN     |
| Üye             | Üye          | Üye                |
| Mustafa BUMİN   | Sacit ADALI  | Ali HÜNER          |
| Üye             |              | Üye                |
| Lütfi F. TUNCEL |              | Fulya KANTARCIOĞLU |

## KARŞIOY GEREKÇESİ

"Anayasa'ya uygunluk denetimi"nin amacı, yasaları Anayasa'ya aykırı içeriklerden arındırıp bu tür düzenlemelerin yürürlüğünü önleyerek Anayasa'nın öncelik, üstünlük, bağlayıcılık ve egemenliğini sağlamak, böylece tüm çağdaş nitelikleriyle hukuk devletini gerçekleştirmeye, gerçek demokrasinin oluşumuna katkıda bulunmaktır.

Bu doğrultuda özgün bir anlam ve ağırlık kazanan işlev, anayasal zorunluluklara ve gereklere önem vermek, yasama organının yetkilerinin kişi ve kuruluşlara devredilmesini, bırakılmasını ya da paylaşılmasını önlemekle ereğine ulaşır. Yasama yetkisi yalnız yasa yapmayı değil, salt yasama organının özgörevi olan iş ve işlemleri de kapsar. Anayasa, başkalarına bırakmaya olur vermedikçe, yasama yetkisine giren tüm çalışmalar baştan sona, bağımsız-koşulsuz yasama organınındır.

Anayasa Mahkemesi'nin, istemi reddeden kararlarına karşıoy kullandığım bölümlerde dâvacılar haklıdır. Aynı yönde karşıoy kullanan üyelerin gerekçeleri de kararın yanlışlıklarını yansıtmaktadır. Bu görüşlere katıldığım için yer ve zaman almaktan ve ayrıntıdan kaçınarak soruna, özde ve özetle değiniyorum.

1. Geçici 9. maddenin (a) bendinde, yasamanın belirlemesi gereğini dışlayıp tüm ölçütleri yönetmeliğe bırakılmıştır. Bu, yasama organının yapması gerekeni, yönetmelik yapmaya yetkili kişilerin, kurulun yapması, yasama organı yerine geçmeleridir. Yasa, hiç değilse ilkeleri belirlemeli idi.

2. Geçici 9. maddenin (b) bendinin ikinci tümcesinde, güncel değerın saptanmasında Kurum yetkilileri serbest bırakılmakta, "iş olsun" türünden kamu bankalarıyla bunların katıldığı uzman kuruluşlara başvurabileceğini "yaptırabilir" sözcüğüyle açıklanmaktadır.

3. Geçici 9. maddenin (c) bendinin ikinci tümcesinde taşınmazların satışına ilişkin ilke ve yöntemlerin yönetmelikle belirlenmesi, yukarıda belirttiğim gibi, yasama yetkisi devrinin çok belirgin örneğidir. Yasayla bu yetkinin verilmesi "yasal" olmaz. İlke ve yönteminin, hiç değilse, ana dayanaklar olarak yasayla öngörülmesi gerekir.

Hukuksallık, kamu yararı ve özellikle yasal güvence yönünden, kararı Anayasa'nın 2., 7., 35. ve 60. maddelerine aykırı buluyorum. Karşıoyumun temel gerekçesi budur. 27/11/1997

Başkan

Yekta Güngör ÖZDEN

### KARŞIOY YAZISI

Üye Ali HÜNER'in geçici 9. maddenin (b) bendinin ikinci tümcesi ile aynı maddenin (d) bendiyle ilgili karşıoyuna katılıyorum.

Üye

Selçuk TÜZÜN

### DEĞİŞİK GEREKÇE YAZISI

Kararın 11. sayfasında "...özel mülkiyet gibi, kamu mülkiyeti de Anayasa'nın 35. maddesinin güvencesi altındadır. Zira, özel mülkiyeti güvenceye alan Anayasa'nın kamu mülkiyetini güvencesiz bıraktığı düşünülemez..." şeklinde yer alan gerekçe aşağıdaki nedenlerle isabetli görülmemiştir.

Anayasa'nın 35. maddesinde, herkesin temel haklardan mülkiyet hakkına sahip olduğu ve bu hakkın ancak kamu yararı amacıyla ve yasayla sınırlanabileceği hükme bağlanmış; 46. ve 47. maddelerde de mülkiyet hakkına getirilebilecek sınırlamalar ve koşullar gösterilmiştir.

Sözkonusu 35. madde ile, güçsüz durumda olduğu için Devlete karşı kişilerin mülkiyet hakkı korunmuştur. Anayasa'nın 46. ve 47. maddelerinde, "kamulaştırma" ve "Devletleştirme" yoluyla kişilerin mülkiyet hakkına kamu idarelerince yapılacak müdahalelerle izlenecek yöntemler gösterilmiş olup, "tersine işlem teorisi"nce, Devlete ya da kamu kurum ve kuruluşlarına ait varlıkların satışında da aynı yöntemlerin izlenmesi gerekeceğini kabul etmek olanaksızdır. Anayasa'nın 46. ve 47. maddelerinde kişilerin mal varlıklarının kamu gücü kullanılarak elinden alınması sözkonusudur. Bu iki halde zayıf durumda olan kişilerin korunması amacıyla kimi ilkeler getirilmiş, mülkiyet hakkının ilgilinin istek ve iradesi dışında kaybına neden olunmasından dolayı bu alanın yasa ile düzenlenmesi gerekeceği, KHK'lere konu olamayacağı kabul edilmiştir.

Kamuya ait mülkiyet hakkı ile kişilerin mülkiyet hakkı arasında Anayasa'nın 35. maddesi uyarınca paralellik kurmak olanaklı değildir. Kamu malları, yasalarda gösterilecek ilke ve sınırlamalarla elden çıkarılabilir. Kamu mallarının satış usul ve esasları yasalarla belirlenebilir. Bunu engelleyen herhangi bir yasa Anayasa kuralı olmadığından özel mülkiyetle, kamu mallarının mülkiyeti arasında ilgi veya benzerlik kurmak isabetli değildir.

Belirtilen nedenlerle, kamu mallarının satılmasında Anayasa'nın 35. maddesiyle paralellik kuran çoğunluk görüşüne katılma olanağı bulunmadığından; açıklamanın bu kısma katılmıyoruz.

Üye

Haşim KILIÇ

Üye

Mustafa BUMİN

### KARŞIOY YAZISI

Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun kurum yönetim kurulunun yetkilerini belirleyen 11. maddesinin (F) bendi 4228 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilerek, yönetim kuruluna kuruma ait gayrimenkullerinin satış yetkisi verilmiştir. Aynı Yasa'nın 2. maddesiyle getirilen geçici 9. madde ile ise, satılacak gayrimenkullerin, bunların rayiç bedellerinin tespiti ve satışların peşin veya taksitle yapılması hususları yönetim kuruluna bırakılmıştır. Ayrıca bu gayrimenkullerin satışına ait usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği öngörülmüş bulunmaktadır.

Anayasa'nın 35. maddesiyle güvence altına alınan "mülkiyet hakkı"nın kamu mülkiyetini de kapsadığında kuşku yoktur. Mülkiyet hakkıyla ilgili düzenlemelerin ise yasa ile yapılması Anayasa buyruğudur. Yasama yetkisi Anayasa'nın 7. maddesine göre Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olup bu yetki devredilemez.

Anayasamıza göre yasayla düzenlenmesi gereken konularda, yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirlenmemiş biçimde düzenleme yetkisi verilemez. Yasa ile yapılması gerekli düzenlemelerin yapılması için bir yasayla yürütmeye yetki verilmesi, düzenlemenin yasayla yapıldığı anlamına gelmez. Bu anayasal zorunluluklara karşın dava konusu Yasa'nın 1. maddesiyle Sosyal Sigortalar Kurumu gayrimenkullerinin satış yetkisinin kurum yönetim kuruluna verilmesi, 2. maddesiyle de satılacak gayrimenkullerin, rayiç bedellerinin, satışların peşin veya taksitle yapılması hususlarının tespitinin yönetim kuruluna bırakılması Anayasa'ya aykırıdır. Dava konusu Yasa ile satış usul ve esaslarının yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür. Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası'na göre kurum Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na, Devlet İhale Kanunu'na ve Sayıştay denetimine tabi olmadığı bilinen bir gerçek iken, satışlara ait usul ve esasların kim tarafından çıkarılacağı belli olmayan ve yasada çerçevesi çizilmeden yönetmeliğe bırakılması yasama yetkisinin devri niteliğinde olup, bu nedenlerle, dava konusu Yasa'nın 1., 2. maddesi ile getirilen geçici madde 9'un (a) bendinin, (b) bendinin ikinci tümcesinin, (c) bendinin ikinci tümcesinin ve (d) bendinin iptallerine karar verilmesi gerektiği yolundaki düşüncelerle, aksi yönde oluşan çoğunluk kararına karşıoy kullandım.

Üye

Yalçın ACARGÜN

### KARŞIOY YAZISI

Davacılar, 5.2.1997 günlü, 4228 sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun"un 1. ve 2. maddelerinin, Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafı ile 2., 6., 7., 8., 35. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptalini ve yürürlüklerinin durdurulmasını istemişlerdir.

Mahkememizce, iptale konu yasa kurallarında, Anayasa'ya aykırılık görülmediğinden, oyçokluğuyla iptal isteminin reddine karar verilmiştir.

Aşağıda az edeceğim nedenlerle, iptal isteminin reddine dair çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

4228 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası'nın 11. maddesinin (F) bendi değiştirilerek "Kurum adına gayrimenkul alınması, satılması ve idare edilmesi" hususlarında Kurum Yönetim Kuruluna görev ve yetki verilmektedir. Evvelce Kurum Yönetim Kurulu, Kurum adına gayrimenkul alınması ve idare edilmesi hakkında karar vermek yetkisini haiz iken bu değişiklikle, Yönetim Kuruluna Kurum'un gayrimenkullerinin satılması yetkisi de verilmektedir.

Dava konusu Yasa'nın 2. maddesiyle de geçici 9. madde eklenmiş olup bu maddede, Kurum'un mülkiyetinde bulunan "sosyal tesisler ve konutlar dahil" gayrimenkullerin satılarak değerlendirilmesinin usul ve esasları belirtilerek, bu konularda yönetim kuruluna geniş yetkiler verilmiştir.

1) Anayasa'nın "sosyal güvenlik hakkı" başlıklı 60. maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olacağı, devletin, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve teşkilatını kuracağı öngörülmüştür. Sosyal güvenlik hakkı, çalışanların yaşamlarının ve yarınlarının güvencesidir. Sosyal güvenlik, toplumun parçası olan bireylere, gelirleri ne olursa olsun doğal bir olay olan yaşlılık ile hastalık, kaza, ölüm ve malüllük gibi sosyal riskler karşısında asgari bir yaşama düzeyi sağlama amacına yöneliktir. TC. Emekli Sandığı, Bağkur ve Sosyal Sigortalar Kurumu, ülkemizde sosyal güvenliğin temelini oluşturan kurumlardır. Sosyal Sigortalar Kurumu, hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlara, iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık ve ölüm hallerinde sosyal sigorta yardımları yapan, Anayasa'nın Devlete yüklediği sosyal güvenliği sağlayan, kanunla kurulmuş, özel hukuk hükümlerine tabi, idarî ve malî yönden özerk bir Devlet kurumudur.

Kurum'un taşınmaz malları, özel mal (özel emlak) niteliğinde olup Yasa'nın 21. maddesinde, bu mallar Ceza Kanunu'na tabi suçlar yönünden DEVLET MALI olarak kabul edilmiş, 19. maddesinde de, taşınmazların gelirleri, Kurum'un gelirleri arasında sayılmıştır. Kurum'un diğer gelirleri yanında, taşınmazlardan elde edilen gelirlerle birlikte Kurum, kendisine anayasal bir görev olarak verilen sosyal güvenliği sağlayacaktır. Yasa'nın 11. maddesinin (f) bendinde yapılan değişiklikle, sosyal tesisler ve konutlar dahil Kurum'un mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerin satılmasıyla, Kurum yukarıda değinilen anayasal görevi olan sosyal güvenliği sağlamada sıkıntıya girecek, bu görevini gereği gibi yerine getiremeyecektir. Sosyal güvenliği yerine getirmekle görevli kılınan Kurum'un senelerce büyük zorluklarla elde ettiği varlıkların, sırf zarar ediyor bahanesiyle, elden çıkarılması ve satışına gidilmesi Anayasa'nın 60. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

2) Anayasa'nın, mülkiyet hakkını güvenceye alan 35. maddesine göre, herkes mülkiyet hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir ve kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Özel mülkiyet gibi, kamu mülkiyeti de Anayasa'nın 35. maddesinin güvencesi altındadır. Mülkiyet hakkı, başkasına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla, kişinin, kendisine ait malı üzerinde dilediği biçimde yararlanma, tasarruf etme, başkalarına devretme ve kullanma yetkilerini kapsamaktadır. Yukarıda da belirttiğim gibi Kurum'un malları Devlet malı niteliğinde olduğundan mülkiyet hakkıyla ilgili düzenlemelerin yasayla yapılması gerekmekte, elden çıkarılması veya satılması hususlarında da kamu yararı gözetilmelidir.

Kurum'un gayrimenkullerin satılmasında Yönetim Kurulu'na geniş yetkiler verilmekte, bu satışın nasıl yapılacağı, çevresi, usul ve esasları yasada gösterilmemiştir. Diğer yandan Kurum gayrimenkullerinin satılmasında kamu yararı da bulunmamaktadır. Senelerce işçilerin ve Devletin iştirakiyle elde edilen hastaneler, klinikler, huzurevleri, dispanserler, kreşler, lojmanlar, okul binaları vs. satılmakla, bunlardan yararlanan yoksul ve fakir insanlar büyük bir güvenceden yoksun bırakılmış olacaktırlar. Bunda ise kamu yararı gözetilmemiştir. Bu nedenlerle dava konusu 4228 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle 4792 sayılı Yasa'nın 11. maddesinin (f) bendinde yapılan değişiklikle getirilen kural, Anayasa'nın 35. maddesine aykırıdır.

3) Dava konusu, 4228 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle 4792 sayılı Yasa'ya eklenen geçici 9. madde ile de, Kurum'un mülkiyetinde bulunan sosyal tesisler ve konutlar dahil gayrimenkullerin satış usul ve esasları gösterilmiştir.

Hemen belirtmek gerekir ki, 11. maddenin (f) bendinde yapılan değişiklikle Kurum'un gayrimenkullerinin satılmasına yetki veren kuralın iptali yönünde görüş belirterek o yönde oy kullanmış olduğumdan, gayrimenkullerin hangi usul ve esaslar çerçevesinde satılacağı ve satışa hangi makam veya kurulun yetkili kılındığı hususu bizim açımızdan önem arzetmemektedir. Kurum gayrimenkullerinin satılmasının Anayasa'nın 35. ve 60. maddelerine aykırı bulunması karşısında, satış usul ve esaslarının da iptali gerekeceği her türlü izahtan varestedir.

Böyle olmakla birlikte, dava konusu geçici 9. madde incelenmiştir. Maddenin (a) bendi ile sosyal tesisler ve konutlar dahil Kurum'un mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerin, nitelikleri itibarıyla hangilerinin satışa uygun olduğunu belirleme yetkisi ve görevi Kurum Yönetim Kurulu'na verilmiş; (c) bendinde, gayrimenkullerin satışının açık artırma usulü ile yapılacağı, satışa ait usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği; (d) bendinde de, satışların peşin veya taksitle yapılması hususunun Yönetim Kurulu'nca ihâleden önce karara bağlanacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin TBMM'ce kullanılacağı ve devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır. TBMM'ne ait olan bu yetkinin yürütme organına devredilmesi, yetki devri olup Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık teşkil eder.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz takdir yetkisi verilemez. Yürütme organına verilen yetkinin, Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için yasada temel esaslar belirlenerek bir çerçeve çizilmesi, bunun içinde kalan konuların düzenlenmesinin ise yürütme organına bırakılması gerekmektedir. Yürütme organının düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Dava konusu geçici 9. maddede, hangi özellikleri taşıyan gayrimenkullerin nitelikleri itibarıyla satışa uygun olan gayrimenkullerden sayılacağı konusunda hiçbir ölçü, esas getirilmemiştir. Bu durumda, Kurum Yönetim Kurulu, Kurum'un mülkiyetinde bulunan tüm gayrimenkuller hakkında herhangi bir ölçüye, sınırlamaya bağlı olmaksızın, satış kararı alabilecektir ki, bu husus yetki devri niteliğini taşıdığından Anayasa'nın 7. maddesine açıkça aykırılık oluşturmaktadır.

Aynı gerekçe ve düşünce, geçici 9. maddenin (c ) ve (d) bentleri için de geçerli olup bu bentlerdeki kurallar da Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Açıkladığım nedenlerle 4228 sayılı Yasa'nın dava konusu 1. ve 2. maddeleri Anayasa'nın 7., 35. ve 60. maddelerine aykırılık oluşturduğundan iptallerine karar verilmesi



gerekirken, iptal isteminin reddine karar verilmesi yolundaki çoğunluk görüşüne ve kararına katılmıyorum.

Üye

Ali HÜNER

### KARŞIOY YAZISI

5.2.1997 günlü, 4228 sayılı, Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun'un 1. maddesiyle, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun, Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkilerini belirleyen 11. maddesinin (F) bendi değiştirilerek, Kurum adına gayrimenkul satışı yetkisi, bu Kurula verilmiştir. Aynı Kanun'un 2. maddesiyle eklenen Geçici Madde 9'un (a) bendi ile de "sosyal tesisler ve konutlar dahil" Kurumun mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerin, nitelikleri itibarıyla hangilerinin satışa uygun olduğunu saptama yetkisi, Yönetim Kurulu'na bırakılmıştır. Öncelikle, Yönetim Kurulu'na tanınan bu yetkinin, yasama yetkisinin devri anlamına gelip gelmediğinin araştırılması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında belirtildiği gibi, Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına, genel sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz takdir yetkisinin çok geniş olarak kullanılmasına yol açabilecek düzenleme yetkisi verilemez. Yürütmeye devredilen yetkinin Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için yasada temel esaslar belirlenerek bir çerçeve çizilmesi, bunun içinde kalan konuların düzenlenmesinin ise yürütme organına bırakılması gerekmektedir. Yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yetki devrinin yasayla yapılmış olması da yasayla düzenleme anlamına gelmez. Anayasa'nın 8. maddesinde "yürütme yetkisi ve görevi, ... Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" biçiminde tanımlanan "idarenin kanuniliği" ilkesi de, bir konuda yapılacak düzenlemenin, yasama yetkisinin devrine yol açmayacak belirginlikte olmasını gerektirir. Oysa, dava konusu Geçici Madde 9'un (a) bendinde, hangi özellikleri taşıyan gayrimenkullerin "nitelikleri itibarıyla satışa uygun olan gayrimenkuller"den sayılacağı konusunda hiçbir ölçüt getirilmemiştir. Bu durumda, Yönetim Kurulu, Kurumun mülkiyetinde bulunan tüm gayrimenkuller hakkında herhangi bir sınırlamaya bağlı olmaksızın satış kararı verebilecektir. İdareye tanınan bu geniş yetkinin açık bir yetki devri oluşturduğunda duraksamaya yer yoktur.

Öte yandan, Anayasa'nın 60. maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, Devletin, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve teşkilatı kuracağı belirtilmiştir. Sosyal güvenlikle ilgili konularda, Anayasa ile görevlendirilmiş olan Devletin, yalnız, bu alandaki teşkilatı kurmakla değil, kurulmuş olanları da, en verimli biçimde sürdürmekle yükümlü olduğu açıktır. Bu yükümlülük, Anayasa'nın 35. maddesindeki "mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz" biçimindeki kuralla birlikte değerlendirildiğinde, yaptığı hizmet nedeniyle gayrimenkullerinin satışı kamu yararı ile doğrudan ilgili bulunan Kurumun, bu konudaki yetkilerinin sınırının kanunla çizilmesi gereği daha da önem kazanmaktadır.

**Esas Sayısı : 1997/37**  
**Karar Sayısı : 1997/69**

4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun 10. maddesinde, Yönetim Kurulu'nun bir başkan ile altı üyeden oluşacağı, en az dört üye ile toplanacağı ve toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile karar vereceği, oylarda eşitlik halinde Başkanın bulunduğu tarafın çoğunlukta sayılacağı hükme bağlanmıştır. Bu oluşum içinde, Yönetim Kurulu'nun, birinin Başkan olması koşuluyla iki kişi ile de karar vermesi olanaklıdır. Kimi Kurum varlıklarının, nitelikleri itibarıyla satışa uygun olduklarını saptayarak bunların satışına karar vermek gibi büyük bir sorumluluğu, karar alma çoğunluğu ikiye indirgenebilen bir Kurula bırakmak, bu malların satışından beklenen kamu yararının sağlanması hususunda yasakoyucunun gerekli özeni göstermediğini ortaya koymaktadır. Burada, Yönetim Kurulu'nun karar yetersayısı üzerinde durulmasının nedeni, bu Kurula duyulan güvensizlik değil, Hukuk Devletinde, Hukuk güvenliğinin öncelikle yasalarla sağlanması gereğinin vurgulanmasıdır.

Yönetim Kurulu'nun oluşum biçimi ve bu Kurula verilen yasama yetkisinin devrine yol açacak nitelikteki çok geniş yetkiler, göz önüne alındığında, dava konusu Geçici Madde 9'un (a) bendinin Anayasa'nın yukarıda sözü edilen 35. ve 60. maddelerinin amacı ile bağdaşmadığı ve 7. maddesine de açıkça aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Esas Sayısı : 1997/37

Karar Sayısı : 1997/9 (Yürürlüğü Durdurma)

Karar Günü : 27.11.1997

5.2.1997 günlü, 4228 sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun"un 1. ve 2. maddelerinin yürürlüklerinin durdurulması isteminin REDDİNE, Yalçın ACARGÜN ile Ali HÜNER'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

27.11.1997 gününde karar verildi.

Başkan

Yekta Güngör ÖZDEN

Üye

Selçuk TÜZÜN

Üye

Ahmet N. SEZER

**Esas Sayısı : 1997/37**  
**Karar Sayısı : 1997/69**

Üye

Samia AKBULUT

Üye

Haşim KILIÇ

Üye

Yalçın ACARGÜN

Üye

Mustafa BUMİN

Üye

Sacit ADALI

Üye

Ali HÜNER

Üye

Lütfi F. TUNCEL

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU