

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2001/387

Karar Sayısı : 2001/357

Karar Günü : 6.12.2001

R.G. Tarih-Sayı :06.04.2002-24718

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Doğru Yol) Partisi TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Tansu ÇİLLER

İPTAL DAVASININ KONUSU : 15.11.2000 günlü, 4603 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun"a, 4684 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle eklenen geçici 5. maddenin Anayasa'nın 2., 10. ve 129. maddelerine, 11.1.1954 günlü, 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu'na 4604 sayılı Yasa ile eklenen ve daha sonra 4684 sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle değiştirilen ek 2. maddenin ise Anayasa'nın 2., 35., 47. ve 48. maddelerine aykırı oldukları savıyla iptalleri ve 6219 sayılı Yasa'nın ek 2. maddesinin yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralı

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu'nun 4684 sayılı Yasa ile değişik Ek Madde 2 şöyledir:

"EK MADDE 2.- Bankanın (A) grubu hisseleri ile (B) grubundan Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olanların satışına ve bu satışla ilgili usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal isteminde dayanılan Anayasa kuralları şöyledir:

1- "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."

2- "MADDE 35.- Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla , kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

3- "MADDE 47.- Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.

Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir.

Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.

Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir"

4- "MADDE 48.- Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.

Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılımlarıyla 12.9.2001 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, "Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra ele alınmasına" oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen yasa kurallarıyla, dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten ve 4603 sayılı Yasa'ya 4684 sayılı Yasayla eklenen geçici 5. madde ile 6219 sayılı Yasa'nın 4684 sayılı Yasayla değiştirilen ek 2. maddesinin iptali istemine ilişkin davanın farklı yasaları içermesi nedeniyle 4603 sayılı Yasa'ya 4684 sayılı Yasayla eklenen geçici 5. madde hakkındaki iptal isteminin bu davadan ayrılmasına ayrı bir esasa kaydedilmesine 6.12.2001 gününde oybirliğiyle karar verilerek gereği görüşülüp düşünüldü:

Dava dilekçesinde, Vakıflar Bankası'nın Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ait (A) ve (B) grubu hisselerinin satışının özelleştirme olduğu, satış yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilmesinde Anayasa'ya aykırılık bulunmadığı; ancak, satış usul ve esaslarının yasama organı tarafından düzenlenmesi gerektiği, öte yandan özel hukuk tüzelkişisi konumundaki Vakıflar Bankası'na ait vakıf hisselerinin de mülkiyet hakkı kapsamında bulunduğu, bu nedenlerle, ek madde 2'nin Anayasa'nın 2., 35., 47. ve 48. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin 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 devleti olduğu, 35. maddesinde de, herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip bulunduğu ve bu hakların, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceği belirtilmiştir.

Hukuk devleti, temel hak ve özgürlükleri koruyucu, adaletli bir hukuk düzeni kurup sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan, işlem

ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlettir. Mülkiyet hakkı kişiye, başkasının hakkına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla, sahibi olduğu şey üzerinde dilediği biçimde kullanma, ürünlerden yararlanma ve tasarruf olanağı verir. Toplum yararına aykırı olmamak kaydıyla mâlik, sahibi olduğu şeyi dilediği biçimde kullanır.

Dava konusu kuralla, Vakıflar Bankası'nın, bedelleri mazbut vakıfların varlıklarından karşılanan, (A) ve (B) grubu hisselerinin satışına ve bu satışla ilgili esas ve usulleri belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bu yetkilendirmenin amacı; bir kül halinde tüzelkişiliğe sahip olup mütevellileri bulunmayan ve kamu düzeni ve yararı için Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından temsil ve idare olunan mazbut vakıflara ait Banka hisselerinin satışına ilişkin usul ve esasların Bakanlar Kurulu'nca belirlenmesi suretiyle, piyasaların durumuna göre satış koşullarının saptanarak bu hisselerin en değerli olduğu anda ve en uygun yöntemle satışının gerçekleştirilmesidir.

Kamu yararı amacıyla satışla ilgili usul ve esasları belirlemede ve Vakıflar Bankası'nın sermaye ve idarî yapısında olumlu hedeflere yönelinmesinde, Bakanlar Kurulu'nun yasal olarak yetkili kılınmasında mülkiyet hakkı ihlâlinden ve dolayısıyla Anayasa'nın 35. maddesine aykırılıktan söz edilemez.

Bu nedenle, dava konusu kural, Anayasa'nın 2. ve 35. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Bu görüşlere Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Ali HÜNER ile Ahmet AKYALÇIN katılmamışlardır.

Fulya KANTARCIOĞLU ek gerekçeyle katılmıştır.

Dava konusu kuralın Anayasa'nın devletleştirme ve özelleştirmeyi düzenleyen 47. ve çalışma ve sözleşme hürriyetini düzenleyen 48. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

11.1.1954 günlü, 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu'nun 4684 sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle ile değiştirilen ek 2. maddesinin yürürlüğünün durdurulması isteminin reddine 6.12.2000 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

11.1.1954 günlü, 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu'nun 4684 sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle değiştirilen Ek 2. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Ali HÜNER ile Ahmet AKYALÇIN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 6.12.2001 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Rüştü SÖNMEZ	Ertuğrul ERSOY	Tülay TUĞCU
Üye	Üye	
Ahmet AKYALÇIN	Enis TUNGA	

KARŞIOY YAZISI

11.1.1954 günlü, 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası T. A.O. Kanunu'nun 4684 sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle değiştirilen EK-2. maddesinin iptaline yönelik açılan dava sonucunda verilen iptal isteminin reddine ilişkin karara aşağıda açıkladığım nedenlerle katılmıyoruz.

6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası T. A. O. Kanunu'na 4604 sayılı Yasa ile eklenen EK-2. maddesi "Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait (B) grubu hisseler halka arz suretiyle satılabilir. Bu hisselerin satışı yapılmadan (A) grubu hisselerin satışına karar alınamaz. (A) grubu hisselerin satışına ve bu satışla ilgili esas ve usulleri belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir" şeklinde iken, 4684 sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle "Bankanın (A) grubu hisseleri ile (B) grubundan Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olanların satışına ve bu satışla ilgili usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir" şeklinde değiştirilmiştir. Böylece, EK-2. maddenin değişmeden önceki şeklinde "halka arz suretiyle" satılabileceği belirtilen Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ait (B) grubu hisseler de (A) grubu hisseler gibi değerlendirilerek her iki

grup hisse senetlerinin satışında ve bu satışla ilgili usul ve esasları belirlemede Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu madde kapsamına giren (A) grubu hisseler, karşılıkları mazbut vakıflar varlıklarından karşılanan hisseler olup toplam sermayenin % 55'ini, (B) grubu hisseler ise mülhak vakıflar tarafından alınmadığı için Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce alınan ve karşılıkları Özel Fon Hesabından karşılanan hisseler olup toplam sermayenin % 19.75'ini oluşturmakta, % 0.25'inin karşılıkları ise mülhak vakıflar üzerinde bulunmaktadır. 4684 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle (A) ve (B) gruplarına ait toplam % 75 oranındaki hisselerden, mülhak vakıflara ait olmayan, ancak karşılıkları mazbut vakıfların kaynaklarının yer aldığı Özel Fon Hesabından karşılanan toplam % 74.75 oranındaki hisselerin satışına ve bu satışla ilgili esas ve usulleri belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

Yasakoyucunun yürütme organına belirli yetkiler vermesi durumunda bu yetkinin sınırlarının gösterilmesi gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin pek çok kararında da belirtildiği üzere bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetim organının düzenlemesine bırakmaması gerekir. Temel kuralı koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırını çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırı düşer. Yasakoyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çezecek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak bu alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere birtakım kurallar koyarak o yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Esasen, yürütme yetkisi ve görevinin, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağına ve yerine getirileceğine ilişkin Anayasa'nın 8. maddesi hükmünün anlamı da budur. Yasada temel esasların belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmemesinin yürütmeye bırakılması ise Anayasa'ya aykırılık oluşturmamaktadır. Bir konunun yasayla düzenlenmesinin anlamı, yasanın o konuda kavram olarak, ad ve kurum olarak söz etmesi demek değildir. Düzenlemede yetkiyi başkasına bırakmadan kendisinin yani yasanın kurallaştırması gerekir. Yasa'yı kabul edip yürürlüğünü belirlemek biçimindeki irade belirtmesi, o konudaki düzenlemeyi kendisi yapmış olmadıkça yasayı Anayasa'ya aykırı olmaktan kurtaramaz.

6219 sayılı Yasa'ya 4604 sayılı Yasa ile eklenen ve 4684 sayılı Yasa ile değiştirilen EK-2. maddesi, yukarıda belirtildiği üzere, temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırını çizmeden, hisselerin satışına ilişkin usul ve esaslarını belirlemeye Bakanlar Kurulu'nu yetkili kıldığı cihetle, Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır.

Diğer taraftan, vakıfların özel mülkiyetinde bulunan ve Vakıflar Bankası'nın sermaye yapısındaki zorunlu değişiklikler sonucu sağladıkları faydaya göre kalmalarında gerek görülmeyen hisselerin, günün koşullarına uygun yöntemle ve uygun bir bedelle satışı suretiyle paraya çevrilmesi ve bunun Devlet tarafından yapılması mülkiyet hakkının özüne dokunmamakla birlikte, aynı konuda mülkiyet hakkına bir sınırlama getirmektedir. Bu sınırlama, kamu yararı amacı ile olsa bile ancak yasa ile yapılmalıdır. Bu hususun Bakanlar Kurulu'na bırakılması, Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşturduğu gibi 35. maddesi ile koruma altına alınan mülkiyet hakkına da aykırı düşmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, (A) ve (B) grubuna ait hisselerin satış usul ve esaslarının Bakanlar Kurulu'na bırakılmasının, kanunla yapılan düzenleme olarak kabul edilmesi mümkün olmadığından, 6219 sayılı Yasa'ya 4604 sayılı Yasa ile eklenen ve 4684 sayılı Yasa ile değiştirilen E-2. maddesi, Anayasa'nın 2., 7. ve 35. maddelerine aykırılık oluşturduğundan iptaline karar verilmesi gerekirken, Anayasa'ya aykırı bulunmadığına ve iptal isteminin reddine ilişkin çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Başkanvekili

Üye

Üye

Haşim KILIÇ

Yalçın ACARGÜN

Ali HÜNER

EK GEREKÇE

Dava dilekçesinde, satış yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesinde Anayasa'ya aykırılık bulunmadığı ancak satış usul ve esaslarının yasama organı tarafından düzenlenmesi gerektiği belirtilerek dava konusu kuralla dolaylı olarak yetki devrinde bulunduğu ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesine göre, "Yasama yetkisi Türk Milletine adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez." Bu kural uyarınca yasama organı, herhangi bir alanı anayasal sınırlar içinde düzenleyebilir. Kişinin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmekle görevli olan devlet, gerektiğinde demokratik hukuk devleti kurallarından ayrılmamak ve temel hak ve özgürlükleri zedelememek koşuluyla ekonomik alanda düzenlemeler yapabilir. Ancak, ekonomik olayların niteliğine, zamanın gereklerine göre sık sık değişik önlemler alınmasına veya alınan önlemlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına gerek görülen durumlarda, yasama organının, yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında önlemler almasının güçlüğü karşısında temel kuralları saptadıktan sonra ekonomik ve mali politikalarının uygulanması gibi kimi teknik konulara ilişkin hususların düzenlenmesi için yürütme organını görevlendirmesi de yasama yetkisinin kullanılmasıdır. Bu gibi durumlar, yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.

Dava konusu kuralla, Vakıflar Bankası'nın, bedelleri mazbut vakıfların varlıklarından karşılanan, (A) ve (B) grubu hisselerinin satışına ve bu satışla ilgili esas ve usulleri belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bu yetkilendirmenin amacı, bir kül halinde tüzelkişiliğe sahip olup mütevellileri bulunmayan ve kamu düzeni ve yararı için Vakıflar Genel Müdürlüğü temsil ve idare olunan mazbut vakıflara ait Banka hisselerinin satışına ilişkin usul ve esasların Bakanlar Kurulu'na belirlenmesi suretiyle, piyasaların durumuna göre satış koşullarının saptanarak bu hisselerin en değerli olduğu anda ve en uygun yöntemle satışının gerçekleştirilmesidir.

Ekonomik olayların özelliklerine göre değişen piyasa koşullarının önceden bilinerek satışla ilgili usul ve esasların yasayla belirlenmesine olanak bulunmadığından dava konusu kuralla tüm devlet organları gibi kamu yararı amacıyla düzenleme yapacağı tartışmasız olan

Esas Sayısı : 2001/387
Karar Sayısı : 2001/357

Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesinde, Anayasa'nın 7. maddesinin yanısıra 2 ve 35. maddelerine de aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, karara bu ek gerekçeyle katılıyorum.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Vakıf, kökü İslâm hukukuna dayanan sosyal yardım amaçlı, temelinde vakfedenlerin iradesi olan özel hukuk kurumudur. Vakıf mallarının mâlîki hiçbir zaman devlet değil, vakıfların kendisidir.

2762 sayılı Yasa'nın 11. maddesinde, vakıf paralarla vakıfların akar nevinden olan gayrimenkullerinde, hususî mülkiyet hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu'nun 1. maddesiyle, Türkiye Vakıflar Bankası Anonim Ortaklığı adıyla hususi hukuk hükümlerine tabi olmak üzere bir banka kurmak için Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne verilen selâhiyete istinaden vakıf kaynaklarının idaresi için Türkiye Vakıflar Bankası kurulmuştur.

Dava konusu düzenlemeyle, Bankanın (A) grubu ile (B) grubundan Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ait olan hisselerin satışı ile ilgili usul ve esasları belirleme konusunda Bakanlar Kurulu'na genel nitelikte kural koyma yetkisi verilmiştir.

Anayasa'nın mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesinin ikinci fıkrasında, *mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceği* belirtilmiş ve teminat altına alınmıştır. Devletin, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayması, Hukuk Devleti olmanın gereğidir.

Anayasa'nın 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez" denilerek yasama yetkisinin TBMM'nce kullanılacağı ve devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır.

Yürütmeye yetki gücünü veren kurallara Anayasa'nın kimi maddelerinde yer verilmiştir. Bunlar, düzenleme alanında olağanüstü durumlar ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun sözü edilen durumların gerekli kıldığı konularda KHK çıkarmak (m. 121, 122); Bakanlar Kurulu'nun vergi resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde Yasa'nın belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değışiklik yapmak (m. 73); dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymak ve kaldırmak (m. 167)'tan ibarettir.

Bu bakımdan, Anayasa'da belirlenen bu ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütme organının subjektif (özel) hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme organının yasa ile yetkili kılınmış olması da yasayla düzenleme anlamına gelmez.

Bankanın (A) grubu ile (B) grubundan Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ait olan hisselerin satışı mülkiyet hakkıyla ilgilidir. Satış konusunda, temel kural koymadan, ölçüsü belirlenmeden ve sınırı çizilmeden, yürütmeye düzenleme yetkisi verilmesi Anayasa'nın 2., 7. ve 35. maddelerine aykırıdır.

Bu nedenlerle, satış ile ilgili usul ve esasların yasayla belirlenmemesi yönünden 4684 sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle değıştirilen ek 2. maddenin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına vardığımdan çoğunluğun görüşüne katılmıyorum. 6.12.2001

Üye

Ahmet AKYALÇIN