

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2012/73

Karar Sayısı : 2013/107

Karar Günü : 3.10.2013

R.G. Tarih-Sayı : 27.3.2014-28954

İPTAL DAVASINI AÇAN : Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Emine Ülker TARHAN ve M. Akif HAMZAÇEBİ ile birlikte 119 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU : 26.4.2012 günlü, 6300 sayılı Bazı Kanunlar ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. maddesiyle, 24.11.1994 günlü, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'a eklenen ek 5. maddenin "...özelleştirme uygulamaları sonucunda kuruluşların nihai devir sözleşmelerinin imzalanarak devir ve teslim işlemlerinin tamamlanmasından sonra özelleştirme işlemlerinin bütün sonuçlarıyla birlikte tamamlanmış bulunması, söz konusu kuruluşları devralanlar tarafından üretim, yatırım, modernizasyon, istihdam ve bunlara bağlı her türlü hukuki, ticari ve mali tasarruflarda bulunulması nedeniyle oluşacak fiili imkansızlık karşısında geri dönülemeyecek bir yapının ortaya çıkması halinde yargı kararlarının..." bölümünün, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 9., 11., 125. ve 138. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

Kanun'un 10. maddesiyle, 4046 sayılı Kanun'a eklenen ve dava konusu bölümü de içeren ek 5. madde şöyledir:

"Ek Madde 5- Tabii afetler nedeniyle zarar gören çiftçilerin özelleştirme kapsam ve programındaki Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye olan borçlarının vade farkı alınmaksızın ertelenmesi veya vadelenendirilmesi ile özelleştirme uygulamaları sonucunda kuruluşların nihai devir sözleşmelerinin imzalanarak devir ve teslim işlemlerinin tamamlanmasından sonra özelleştirme işlemlerinin bütün sonuçlarıyla birlikte tamamlanmış bulunması, söz konusu kuruluşları devralanlar tarafından üretim, yatırım, modernizasyon, istihdam ve bunlara bağlı her türlü hukuki, ticari ve mali tasarruflarda bulunulması nedeniyle oluşacak fiili imkânsızlık karşısında geri dönülemeyecek bir yapının ortaya çıkması halinde yargı kararlarının uygulanmasına yönelik olarak, Bakanlar Kurulu tesis edilecek iş ve işlemler konusunda karar almaya yetkilidir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 9., 11., 125. ve 138. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL ve Zühtü ARSLAN'ın katılımlarıyla 18.7.2012 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin Raportör Sinan ÇINAR tarafından hazırlanan esas inceleme raporu, iptali istenilen yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten ve Anayasa'nın 149. maddesinin altıncı fıkrası ile 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince konu hakkında bilgi alınması için çağrılan Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanvekili Ahmet AKSU, 1. Hukuk Müşaviri Vekili Nadir AKSOY ve Hukuk Müşaviri Müzeyyen EKMEKÇİ'nin 2.10.2013 gününde yaptıkları sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dava dilekçesinde, iptali istenilen düzenleme ile bağımsız mahkemelerce verilmiş yargı kararlarının Bakanlar Kurulu kararına dayalı olarak uygulanmadığı, hukuka aykırılığı yargı kararı ile tescil edilmiş olan iş ve işlemlerin yargı kararlarına rağmen sürdürüldüğü, Bakanlar Kurulu kararlarıyla değiştirilmesinin öngörüldüğü, özelleştirme işlemlerinin iptaline ilişkin yargı kararlarının geciktirildiği, böylece yargı kararlarına uyulmayarak yargı kararlarının değiştirildiği, yargı yolu açık olan özelleştirme iş ve işlemlerinde son sözü söyleme yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmek suretiyle yargı yoluna başvurulmasının anlamsızlaştırıldığı, özelleştirme iş ve işlemleri sonucunda verilen yargı kararlarının uygulanması konusunda Bakanlar Kuruluna kaynağını Anayasa'dan almayan yetkiler verildiği, özelleştirme iş ve işlemlerinde yargı yetkisinin kullanımının ortadan kaldırılarak egemenliğin bütünüyle yürütme organında merkezîleştirildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 9., 11., 125. ve 138. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kuralda, özelleştirme uygulamaları sonucunda kuruluşların nihai devir sözleşmelerinin imzalanarak devir ve teslim işlemlerinin tamamlanmasından sonra özelleştirme işlemlerinin bütün sonuçlarıyla birlikte tamamlanmış bulunması durumunda, söz konusu kuruluşları devralanlar tarafından üretim, yatırım, modernizasyon, istihdam ve bunlara bağlı her türlü hukuki, ticari ve mali tasarruflarda bulunulması nedeniyle oluşacak fiili imkânsızlık karşısında geri dönülemeyecek bir yapının ortaya çıkması hâlinde, yargı kararlarının uygulanmasına yönelik olarak, Bakanlar Kurulunun tesis edilecek iş ve işlemler konusunda karar almaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Böylece, iptale konu düzenleme ile özelleştirme işlemlerinin bütün sonuçlarıyla birlikte tamamlanması suretiyle özelleştirme uygulamaları sona eren kuruluşlar hakkında verilen yargı kararlarının uygulanması konusunda yürütme organına yetki verilmesi öngörülmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti, bir hukuk devleti olarak nitelendirilmiştir. Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın 138. maddesinin son fıkrası, *“Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”* hükmünü içermektedir.

Mahkeme kararlarının değiştirilememesi, yasamanın ve yürütmenin kesinleşmiş yargı kararlarıyla oluşmuş hukuksal durumlara dokunamaması ya da ortadan kaldıramaması hukuk devletinin temel ilkelerindendir. Aksi hâlde, yargılama sürecinde taraflara tanınan anayasal güvencelerin varlık nedenlerinin kaybedildiğinin kabulü gerekir.

Hukuk devleti ilkelerinin yerine geldiğini bilmek, hukukun üstünlüğü prensibinden doğar. Devlete ve adalete olan inancı, güven duygusunu ve de saygıyı pekiştirir. Adalete erişim ve hak arama hürriyetini korur.

Adalete olan inancın ve güven duygusunun sarsıldığı hâller, Devletin temeli sayılan adaleti koruyan ve sağlamakla görevli yargı organını işlevsiz hâle getirecek, kararının bağlayıcılık ifade etmemesi algısı yaratıldığında ise idareye keyfi davranış sergileme imkânı verilmiş demek olacaktır.

Bir uyuşmazlığı mahkeme önüne götürme, mahkemece verilen kararın uygulanmasını isteme, yargılamanın sonuç doğurmasını sağlayan hak arama hürriyetinin olmazsa olmaz koşuludur. Mahkemeye erişim hakkı, yargılama sonucunda verilen kararın etkili bir şekilde uygulanmasını da gerektirmektedir. Mahkeme kararlarını uygulanamaz hâle getiren düzenlemeler, mahkemeye erişim hakkını da anlamsız kılacaktır.

Kişilerin, Devlete güven duymaları, maddi ve manevi varlıklarını geliştirebilmeleri, temel hak ve özgürlüklerden yararlanabilmeleri ancak hukuk güvenliği ve üstünlüğünün sağlandığı bir hukuk düzeninde gerçekleşebilir. Hukuk güvenliği ve hukukun üstünlüğünün sağlanabilmesi için ise Devletin her türlü işlem ve eyleminin yargı denetimine açık olması gerekir. Nitekim, Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”* denilmek suretiyle bu husus anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Ancak, hukuk güvenliğinin ve hukukun üstünlüğünün sağlanması için Devletin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık tutulması yeterli olmayıp yargı mercileri tarafından verilen kararların gecikmeksizin uygulanması da gerekir. Bir işlemin hukuka aykırı olduğu yapılan yargısal denetim neticesinde tespit edilmesine rağmen işlemin iptali yönündeki yargısal kararın uygulanmaması, Devletin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık tutulmasını anlamsız hâle getirir. Zira, hukuk güvenliği ve hukukun üstünlüğü sadece hukuka aykırılıkların tespit edilmesiyle değil, bunların tüm sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasıyla sağlanabilir.

Dava konusu kuralla, özelleştirme uygulamaları sonucunda verilen yargı kararlarının Başbakanlık ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından uygulanması engellenmekte, özelleştirme uygulamaları sona eren kuruluşlar hakkında verilen yargı kararlarının uygulanmasına yönelik olarak tesis edilecek işlemler konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki

verilmesi öngörülmektedir. Böylece, özelleştirme uygulamaları sonucunda verilen yargı kararlarının ilgili idarelerce gecikmeksizin ve derhal yerine getirilmesinin yolu kapatılmış ve özelleştirme uygulamaları sona eren kuruluşlar hakkında verilen yargı kararlarının Bakanlar Kurulu kararı ile uygulanması öngörülmek suretiyle adli veya idari yargı mercilerince verilmiş olan mahkeme kararlarının sonuçsuz kalmasının yolu açılmaktadır. Bakanlar Kurulu kararına karşı yeniden yargı yoluna başvurulabilmesi de bu sonucu değiştirmeyecektir.

İdarenin, mahkeme kararlarını yerine getirmesi, Anayasa'nın 138. maddesinde öngörülen bağlayıcılık ilkesi gereği temel bir ödevi olup kararları uygulamama gibi bir tercih hakkı bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2., 125. ve 138. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Haşim KILIÇ, Alparslan ALTAN, Nuri NECİPOĞLU, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 2., 125. ve 138. maddelerine aykırı görülerek iptal edilmiş olduğundan, ayrıca Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 6., 9. ve 11. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

26.4.2012 günlü, 6300 sayılı Bazı Kanunlar ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. maddesiyle, 24.11.1994 günlü, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'a eklenen ek 5. maddenin "...özelleştirme uygulamaları sonucunda kuruluşların nihai devir sözleşmelerinin imzalanarak devir ve teslim işlemlerinin tamamlanmasından sonra özelleştirme işlemlerinin bütün sonuçlarıyla birlikte tamamlanmış bulunması, söz konusu kuruluşları devralanlar tarafından üretim, yatırım, modernizasyon, istihdam ve bunlara bağlı her türlü hukuki, ticari ve mali tasarruflarda bulunulması nedeniyle oluşacak fiili imkansızlık karşısında geri dönülemeyecek bir yapının ortaya çıkması halinde yargı kararlarının..." bölümüne yönelik yürürlüğün durdurulması isteminin, koşulları oluşmadığından REDDİNE, 3.10.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

26.4.2012 günlü, 6300 sayılı Bazı Kanunlar ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. maddesiyle, 24.11.1994 günlü, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'a eklenen ek 5. maddenin "...özelleştirme uygulamaları sonucunda kuruluşların nihai devir sözleşmelerinin imzalanarak devir ve teslim işlemlerinin tamamlanmasından sonra özelleştirme işlemlerinin bütün sonuçlarıyla birlikte tamamlanmış bulunması, söz konusu kuruluşları devralanlar tarafından üretim, yatırım, modernizasyon, istihdam ve bunlara bağlı her türlü hukuki, ticari ve mali tasarruflarda bulunulması nedeniyle oluşacak fiili imkansızlık karşısında geri dönülemeyecek bir yapının ortaya çıkması halinde yargı kararlarının..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Haşim KILIÇ, Alparslan ALTAN, Nuri NECİPOĞLU, Zühtü ARSLAN ile M. Emin KUZ'un karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 3.10.2013 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Haşim KILIÇ	Serruh KALELİ	Alparslan ALTAN

Üye	Üye	Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Zehra Ayla PERKTAŞ	Recep KÖMÜRCÜ

Üye	Üye	Üye
Burhan ÜSTÜN	Engin YILDIRIM	Nuri NECİPOĞLU

Üye	Üye	Üye
Hicabi DURSUN	Celal Mümtaz AKINCI	Erdal TERCAN

Üye	Üye	Üye
Muammer TOPAL	Zühtü ARSLAN	M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

6300 sayılı Kanunla 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'a ilave edilen ek 5. maddedeki "... özelleştirme uygulamaları sonucunda kuruluşların nihai devir sözleşmelerinin imzalanarak devir ve teslim işlemlerinin tamamlanmasından sonra özelleştirme işlemlerinin bütün sonuçlarıyla birlikte tamamlanmış bulunması, söz konusu

kuruluşları devralanlar tarafından üretim, yatırım, modernizasyon, istihdam ve bunlara bağlı her türlü hukuki, ticari ve mali tasarruflarda bulunulması nedeniyle oluşacak fiili imkansızlık karşısında geri dönülemeyecek bir yapının ortaya çıkması halinde yargı kararlarını...” şeklindeki bölümün iptaline karar verilmiştir.

Anayasa’nın 2. maddesinde ifadesini bulan hukuk devleti ilkesi, yargı kararlarına tüm gerçek ve tüzel kişilerin uyması zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Nitekim, Anayasa’nın 138. maddesinin son fıkrasına göre *“Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”* Yargı kararlarının uygulanması konusunda Anayasa’da istisna öngörülmemekle birlikte, bu esasın uygulanma kabiliyetine sahip yargı kararları için geçerli olduğu da açıktır. Yargı kararlarının konusundan kaynaklanan imkansızlık veya uygulanamazlık durumu, 138. maddede açıkça ifade edilmese de, yargı kararlarının uygulanması zorunluluğunun istisnasını oluşturmaktadır.

İdari yargıda “hukuki” ve “maddi (fiili)” imkansızlık durumlarında yargı kararlarının uygulanamayacağı hususu genel kabul görmektedir. Hukuki ve fiili imkansızlık hali kararın infaz kabiliyetini ortadan kaldırdığından, bunun aksinin düşünülmesi de mümkün değildir. Nitekim, Danıştay da bazı kararlarında hukuki veya fiili imkansızlık halinin olup olmadığını değerlendirmiş, imkansızlığın bulunduğu durumlarda yargı kararlarının uygulanamamasında hukuka aykırılık görmemiştir. Örneğin Danıştay Onüçüncü Dairesine göre *“davalı idarenin tek taraflı işlemi ile dava konusu işlemin tesisinden önceki hukukî durumun yaratılmasının hukuken veya fiilen mümkün olmadığı hallerde yargı kararının uygulanmaması söz konusu olabilmektedir”* (E.2005/5545, K.2005/5698, 29/11/2005).

Benzer şekilde, Mahkememiz Birinci Bölümü de nihai mahkeme kararından önce kendi isteğiyle emekli olan kişinin görevdeyken tayini işleminin iptaline ilişkin yargı kararını “uygulanamaz karar” olarak görmüştür. Buna göre, *“Naklen atama işleminin iptaline ilişkin mahkeme kararı verilmeden önce başvuru emekli olduğundan iptal kararının, verildiği anda uygulama kabiliyetinden yoksun olduğu anlaşılmaktadır. Verildiği anda uygulanma kabiliyeti bulunmayan bir mahkeme kararına ilişkin olarak süregelen ihlalden söz edilmesi mümkün değildir”* (B. No: 2012/144, 2/10/2013, § 30).

Yukarıda belirtilen kararlarda hukuki ve fiili imkansızlığın sebebinin statü değişikliği olduğu görülmektedir. Benzer şekilde, dava konusu kuralda belirtilen fiili imkansızlığın sebebinin de esasen özelleştirme uygulamaları sonucunda kuruluşların hukuki durumlarının geri dönülemeyecek şekilde değiştirilmiş olması oluşturmaktadır.

Dava konusu kural Anayasa’nın “Devletleştirme ve özelleştirme” başlıklı 47. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince kanunlaştırılmıştır. Bu fıkra göre, *“Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.”*

Yargı kararlarının fiili veya hukuki imkansızlık sebebiyle uygulanmayabileceği idari yargı yerlerince de kabul edildiğine göre, buna ilişkin şartların ve karar verecek merciin kanunla önceden belirlenmesi hukuk devleti ilkesinin gereklerine de uygundur. Bu ilke, devletin faaliyetlerinin hangi şartlarda ve ne şekilde gerçekleştirileceğinin önceden belirlenmesini gerektirir.

Bu çerçevede, dava konusu kuralın, özelleştirme ihalelerine girecek yerli ve yabancı kuruluşların özelleştirmeden sonraki süreçlerde karşılaşabilecekleri hukuki belirsizliği gidermeye yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Özelleştirme politikalarının başarıyla uygulanması, hukuk güvenliğinin sağlanmasına bağlıdır. Özelleştirmenin tamamlanmasının üzerinden uzun yıllar geçtikten sonra verilen yargı kararlarının nasıl uygulanacağı konusundaki belirsizlik güveni zedelemekte, özellikle yabancı yatırımcılar üzerinde caydırıcı bir etki yapmaktadır. Bu nedenle kanun koyucunun, muhtemel hukuki belirsizlikleri ortadan kaldırmak suretiyle özelleştirmelerin başarıyla yapılmasını ve bu anlamda kamu yararını amaçladığı görülmektedir.

Yasama sürecinde yapılan açıklamalardan ve kuralın gerekçesinden, dava konusu kuralın idari yargı içtihatlarında ve doktrinde kabul edilen “fiili imkansızlık” halinin özelleştirme bağlamında şartlarını belirlemeyi ve kanuni dayanağını oluşturmayı amaçladığı anlaşılmaktadır. Kural, Bakanlar Kurulunun yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin olarak karar alabilmesi için üç şartın birlikte gerçekleşmesini öngörmektedir. Buna göre, özelleştirmenin bütün sonuçlarıyla birlikte tamamlanmış olması, özelleştirilen kuruluşları devralanlarca her türlü hukuki, ticari ve mali tasarruflarda bulunulması nedeniyle oluşacak fiili imkansızlık halinin bulunması ve buna bağlı olarak geri dönülemeyecek bir yapının ortaya çıkması gerekir.

Bakanlar Kurulunun fiili imkansızlık da dahil olmak üzere yukarıdaki şartlara ilişkin değerlendirmeleri sonunda yargı kararlarının uygulanması konusunda aldığı kararlarda hukuka aykırılık olduğu ileri sürülebilir. Bu durumda yargı yolunun açık olduğunda ve Bakanlar Kurulunun söz konusu kararı yargıya taşıdığı takdirde, fiili imkansızlığın bulunup bulunmadığı hususunda nihai kararı Danıştay’ın vereceğinde kuşku yoktur. Bu sebeple, söz konusu Bakanlar Kurulu kararlarına karşı yeniden yargı yoluna başvurulabilmesinin mahkeme kararlarının sonuçsuz bırakılması durumunu değiştirmeyeceği şeklindeki çoğunluk kararına da katılmak mümkün değildir.

Açıklanan gerekçelerle iptali istenen kuralın Anayasa’ya aykırı olmadığını düşündüğümüzden çoğunluğun iptal yönündeki kararına katılmıyoruz.

Başkan

Başkanvekili

Üye

Haşim KILIÇ

Alparslan ALTAN

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Üye

Zühtü ARSLAN

M. Emin KUZ