Anayasa Mahkemesi GK, E. 1976/57 K. 1977/71 T. 10.5.1977

T.C. Anayasa Mahkemesi - Genel Kurul
Esas No.: 1976/57
Karar No.: 1977/71
Karar tarihi: 10.05.1977
Belgeyi Lexpera'da Görüntüle

Genel Kurul Kararları

İptal Davaları / İtiraz Başvuruları

İptal Davaları / İtiraz Başvuruları

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

İtiraz yoluna başvuran : Danıştay Onikinci Dairesi

İtirazın konusu : 15/7/1970 günlü, 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 28. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bu şartlara uymayan kuruluşların satış hakları Bakanlığın kararı ile kaldırılır ve tesisleri rayiç değeri üzerinden TEK'e devredilir." hükmünün Anayasa'nın 12., 36., 39., 112/2. ve 116. maddelerine aykırı bulunduğu öne sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY:

Ankara Elektrik ve Havagazı İşletmesi Müessesesinin, dağıtımını yapmak üzere Türkiye Elektrik Kurumundan satın aldığı elektrik enerji bedelini ödememesi nedeniyle 1312 sayılı Yasanın 28. maddesinin (a) ve (b) bentlerindeki koşullara uymadığı öne sürülerek aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince müessesenin elektrik enerjisi satış hakkının kaldırılmasına ve tesislerinin de rayiç değeri üzerinden Türkiye Elektrik Kurumuna devredilmesine Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığınca 23 Ocak 1975 gününde karar verilmiş ve aynı günde karar Ankara Belediyesine ve Müesseseye tebliğ olunmuştur.

Ankara Belediyesi ve Müessese Genel Müdürlüğü, söz konusu işlemin iptali istemiyle Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığı aleyhine Danıştay'da birlikte dava açmışlar ve TEK Kurumunun davaya katılma istemine karşı gönderdikleri ikinci dilekçelerinde de uygulanan yasa kuralının Anayasa'ya aykırılığını öne sürmüşlerdir.

Konuyu inceliyen Danıştay Onikinci Dairesi, öne sürülen Anayasa'ya aykırılık iddiasının ciddî olduğu ve 1312 sayılı Kanunun 28. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bu şartlara uymayan kuruluşların satış haklan Bakanlığın kararıyle kaldırılır ve tesisleri rayiç değeri üzerinden TEK'e devredilir." hükmünün Anayasa'ya aykırı bulunduğu kanısına vararak Anayasa'nın değişik 151 ve 44 sayılı Kanunun 27. maddeleri gereğince bu konuda bir karar verilmesi için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ :

Danıştay Onikinci Dairesi, 15/11/1976 günlü, 1975/431 sayılı kararında Anayasa'ya aykırılık gerekçesini şöyle açıklamaktadır:

"25/7/1970 günlü, 13555 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 28 inci maddesi; dağıtım tesislerini kendileri kuran ve işleten belediyelerin,

köylerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, bu tesislerini kurarken ve işletirken bazı koşullara uymalarını zorunlu saymıştır. Maddenin (b) bendinde bu idarelerin T.E.K. ten satın aldığı elektrik enerjisi bedellerini T.E.K. ile yapacağı sözleşmeye göre zamanında ödeme ve sözleşme şartlarına uyma" gereğinden söz edildikten sonra bunu izleyen fıkrada : "Bu şartlara uymayan kuruluşların satış hakları Bakanlığın kararı ile kaldırılır ve tesisleri rayiç değeri üzerinden T.E.K.'e devredilir." hükmüne yer verilmiştir. Bu suretle sözleşmeyi önemsiz derecede de olsa uymama veya pek ufak bir rakam da olsa borcunu ödememe halinde Bakanlık ağır yaptırımları olan bu hükmü ilgili kuruluşlara karşı uygulamak durumundadır.

T.E.K.'e borçlu belediyelerin, köy ve diğer kamu tüzel kişilerinin borçlarını, tarifeye göre tahsil edecekleri elektrik ücretleriyle ödeyeceklerinde kuşku yoktur. O halde tarifenin zorunlu işletme giderlerini karşıladıktan sonra, sayılan kurumların T.E.K.'e olan elektrik borçlarını ödemeye yetecek düzeyde olması gerekecektir. Ancak bu kurumlar tarifelerini alacak - borç münasebetlerine uygun biçimde düzenlemeye veya düzeltmeğe tek başlarına yetkili değildirler. 6973 sayılı Kuruluş Yasasının 3 üncü maddesinin 7347 sayılı Kanunla değişik (G) fıkrası 2 numaralı bendi; devlet, vilâyet ve belediyelerin enerji ve şehir içi taşıtlarına ait tesis ve işletmelerinin tarife esaslarını "tesbit ve tasdik, tatbikatım murakabe" ile aynı Bakanlığın Enerji Dairesi Reisliğini görevli ve yetkili kılmıştır.

1312 sayılı Kanunla kurulan Türkiye Elektrik Kurumu elektrik üretim, üretim, dağıtım ve ticaretini tekeli altında bulundurmaktadır. (Madde : 3).Ancak, dağıtım tesislerini kendileri kuran ve işleten belediyeler, köyler ve diğer kamu tüzel kişileri için yasa, yukarıda değinildiği gibi; bir ayrıcalık yapmış; sözü geçen tesisleri bu kuruluşlara bırakmıştır (Madde : 27).

Belediyeler ve köyler merkezî idarenin vesayeti altında olmakla beraber, Özerkliği plan yöresel yönetim kuruluşlarıdır. Bakılan davada davacılardan (E.G.O.) 4325 sayılı Kanun değişik I inci maddesi uyarınca Ankara Belediyesine bağlı tüzel kişiliği olan, bu kanuna ve "hususi hükümlere" göre idare edilen bir kuruluştur. Sermayesi; aynı Kanunun 2 nci maddesinde belirgin belediyeye geçmiş mal, senet ve haklarla 4 üncü maddesi uyarınca belediye bütçesinden ayrılan aidat ve tahsisatlardan oluşmuştur. Tüzel kişiliği de olsa, hakları ve yükümlülükleri bakımından belediye dışında düşünülemiyecek bir kuruluş niteliğindedir.

1961 Anayasa'sının 116 ncı maddesinde belirtildiği gibi, "Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir... Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur... Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." Yasa koyucu bu hükümlerle yöresel yönetim organlarını seçim bakımından merkezî idarenin etkisi dışında tutmuş; kendilerine yargısal güvence tanımıştır.

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun 9/3/1961 günlü Raporunun mahallî idarelerle ilgili gerekçesinde de; "demokratik bir düzende mahallî idarelerin geniş yetkilerle teçhiz edilmesi genel olarak kabul edilen bu esas olduğundan" söz edildikten sonra, mahallî idare organlarının seçimlerinin Anayasa'da sağlam demokratik esaslara bağlandığı ve bunların merkezî idare ile olan bağlarının yasayla düzenlenmesi gerektiği açıkça belirtilmektedir. O halde yasa koyucu ve yürütme organı yöresel yönetime görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamakla yükümlüdür. Yerinden yönetim tüzel kişilerinin yeterli malî kaynaklara sahip olmaları, özerkliklerinin vaz geçilmez bir koşuludur. Bu itibarla da yasalarla ve idarî önlemlerle yöresel yönetime getirilen malî kısıtlamaların yöresel tüzel kişilerin özerklikleri ile ne derece bağdaştığı ve Anayasa'ya uygunluğu derecesi üzerinde önemle durulacak bir konudur. Doktrinde de benimsendiği gibi, kamu tüzel kişilerinin özerklikleri sözde ve kâğıt üzerinde kalmamalıdır.

Bu koşullar içinde 1312 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin (b) bendi incelendiğinde görülen şudur;

Maddenin idarece uygulanabilmesi için yöresel yönetimin T.E.K.'e olan enerji bedeli borcunun önemli bir rakama ulaşması gerekmez. Takibin sonuçsuz kalması, hiç değilse belli süreli ihtarda bulunulması aranmamıştır. Belediye veya köye verilen tarifenin bu aşamada borcun ödenmesine yeter bir düzeyde olup olmadığı da maddenin uygulanması için bir koşul sayılmamıştır. Sözleşmenin ihlâli nedenine dayanılmak isteniyorsa, İhlâl derecesi önemli değildir. Bu haliyle madde mutlak; katı ve kesindir. Merkezî idarece kötüye kullanılmağa elverişlidir. Yöresel yönetimi borcunu ödemede ve kendisine düşen kamu hizmetlerinin yerine getirmede büyük güçlüklerle karşı karşıya getirebilir.

Belediye ve köylerin, salt T.E.K. le yapılan sözleşme koşullarına uymadı veya elektrik enerjisi borcunu zamanında ödemedi gerekçesiyle kayıtsız şartsız bir biçimde enerji satış hakkından yoksun bırakılmaları, kendilerinden önemli bir gelir kaynağının alınarak T.E.K.'e devrine karar verilmesi, Yöresel yönetimin Anayasa'nın güvencesi altında olan özerkliği esaslarıyla bağdaşmaz. Madde bu haliyle merkezî idarenin yasal denetim sınırlarını aşan bir yaptırımını içermektedir.

Ayrıca bu yetki; 6973 sayılı Kanunun değişik 3 üncü maddesinin (G) fıkrası 2/b bendindeki Bakanlığa verilen elektrik enerjisi tarife esaslarını saptama ve onama yetkisi ile bir araya gelince; kendilerine malî kaynak sağlanacak yerde, mevcut olanları da ortadan kaldıran ve yöresel yönetimin özerkliğini ağır biçimde zedeleyen bir niteliğe bürünmektedir.

Kanun önünde eşitlik bakımından da merkezî idareye verilen bu yetkinin kullanılması üzerinde durulmalıdır. Bu sözlerle aynı zamanda idarenin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğünü kasdediyoruz (Anayasa madde: 112/2). Anayasa ve idare hukuku içinde kurumlar arasında, bir kısmı lehine diğerlerinin aleyhine imtiyazlar yaratılmamalıdır. İdarenin bütünlüğünü ve yasa önünde eşitlik kuralını bozan 28 inci maddenin (b) bendi Anayasa'mızın 116. maddesine olduğu gibi, 12 ve 112 nci maddelerine de aykırılık arzetmektedir.

Anayasaya aykırılığı ileri sürülen 1312 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin (b) bendinin ikinci fıkrasına göre davalı idarece yapılan işlem devletleştirme (millileştirme) niteliğindedir. Bu itibarla hükmün Anayasa'nın 39 uncu maddesine uyarlığı üzerinde de durulmalıdır. Anayasa'mızın "devletleştirme" ye ilişkin 39 uncu maddesinin ilk tümcesine göre" kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılığı kanunda gösterilen şekilde ödenmek şartıyla devletleştirilebilir." Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Raporunda anılan madde hakkındaki gerekçede de şu görüşlere yer verilmiştir:

"Anayasa'mız özel teşebbüsü kaide olarak kabul etmiş ve ticaret sanayi ve her alanda çalışma ve faaliyet hürriyetini genel surette ilân etmiştir.

Fakat, fertlerin mesleklerini seçme hürriyetine ve iktisadi alanda faaliyette bulunma hakkına sahipolmaları, toplum için hayati önemi olan meslek koşullarının belli şartlar altında sosyalleştirilmesine ve belli teşebbüslerin millileştirilmesine engel olamaz. Bu ihtimallerin kabul edilmesi, özel teşebbüs esasının ve meslek hürriyetinin haklı ve lüzumlu istisnaları sayılmak gerekir. Millileştirme yoluna gidilebilmesi için birkaç şartın bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir. Faaliyet ve teşebbüsün kamu hizmeti ve tekel niteliği olması şarttır. Bu da kâfi değildir. Ayrıca milli menfaatların sosyalleştirmeyi gerektirmesi lâzımdır. Nihayet kanundaki usullere uymak ve bedelinin de yine kanundaki esas ve şekillere göre ödenmesi zaruridir."

Belediyelerin ve köylerin 1312 sayılı Kanunla imtiyazları saklı tutulan elektrik dağıtım şebekelerinin, 39 uncu maddede sözü edilen Özel teşebbüs gibi nitelendirilebileceği kuşkuludur. Asıl üzerinde durulması gereken husus, Anayasanın 39 uncu maddesinde öngörüldüğü biçimde "kamu yararının gerektirdiği haller" in bulunduğunun kabul edilip edilemiyeceğidir. Anayasa Komisyonu raporunda değinildiği gibi, "toplum için hayati önemi olan" bir sorun söz konusu ise kamu yararının gerektirdiği halin varlığından söz edilebilir.

E.G.O, yukarıda değinildiği üzere 4325 sayılı Kanunun 12/6/1957 günlü, 7004 sayılı Kanunla değişik I inci maddesi uyarınca Ankara Belediyesi tarafından kurulmuş ona bağlı bir müessesedir. T.E.K. de1312 ve 440 sayılı Kanunlara bağlı faaliyetinde özerk bir iktisadî devlet teşekkülüdür. Anılan Yasa hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabi bir kuruluştur. (1312 sayılı Kanun madde: 1) Bakılan davada, davacılar Ankara Belediyesinin ve E.G.O. nun; geniş anlamda ise 1312 sayılı Kanunla elektrik enerjisi dağıtım şebekeleri kendilerine bırakılan tüm belediyelerin, köylerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamu hizmeti yaptıklarında kuşku yoktur. T.E.K. in bunlardan daha iyi dağıtım hizmetini yaptığı bu itibarla kamu yararının şu veya bu yönde yoğunluk taşıdığı burada tartışma konusu değildir. 28 inci maddenin (b) bendi ikinci fıkrasının getirdiği husus, anılan yöresel yönetimlerin T.E.K. ten satın aldıkları elektrik enerjisi bedellerini T.E.K. le yaptıkları sözleşmeye göre zamanında ödememe veya diğer sözleşme şartlarına uymama nedenine dayanılarak bu yönetimlerin satış haklarının Bakanlıkça kaldırılması ve tesislerin rayiç değer üzerinden T.E.K. e devridir. Bir iç münasebet halinde alacak - borç ilişkisi nedeniyle, bir idarenin tesislerinin diğer idareye devri işleminin Anayasa'ya uygunluğu hali burada tartışma konusudur.

İdarelerin birbirinden olan alacakları ve kamu alacakları için izlenecek belirli takip ve tahsil usulleri vardır. Borçlunun temerrüdü var diye tesislerin alacaklı idareye devri yoluna gitme, yani Anayasamızın 39 uncu maddesinde yazılı devletleştirme (millileştirme) yaptırımına başvurma Anayasanın 39 uncu maddesiyle güdülen amaçla bağdaşmamaktadır.

İdareler de mülkiyet hakkına sahiptir. Bu haklar Anayasamızın 36 ncı maddesinde yazılı biçimde ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla bir sınırlamaya tabi tutulabilir. Alacak borç münasebetinden dolayı veya sözleşme hükümlerine uyulmaması nedeniyle borcun tutarı ve sözleşmenin ihlali derecesiyle orantılı olmıyacak şekilde bir yaptırıma cevaz verilmesi kamu yararı amacını aşar ve mülkiyet hakkının özünü zedeler.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Dairemiz 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 28 inci maddesinin (b) bendi ikinci fıkrasının Anayasaya aykırı olduğu yolunda davacılar tarafından ileri sürülen iddiaların ciddi olduğu ve anılan fıkradaki "Bu şartlara uymayan kuruluşların satış hakları Bakanlığın kararı ile kaldırılır ve tesisleri rayiç değeri üzerinden T.E.K. e devredilir." tümcesinin Anayasanın 12, 36, 39, 112/2 ve 116 ncı maddelerine aykırı bulunduğu kanısına vardığından; Anayasanın 22/9/1971 günlü, 1488 sayılı Kanunla değişik 151 inci ve 44 sayılı Kanunun 27 nci maddeleri gereğince Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar bakılan davanın geri bırakılmasına; işbu kararla dava ve cevap layihaları onanlı örneklerinin, Anayasaya aykırılık iddiası ile ilgili olarak davacı tarafından ibraz edilen mütalâa örneklerinin davalı yanında müdahil davacı T.E.K. tarafından verilen dilekçe örneklerinin, dava konusu işlemin ve kanun sözcüsü mütalâasının onaylı örneklerinin birlikte Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine 15/11/ 1976 gününde oybirliği ile karar verildi."

III- METİNLER:

I- İtiraz konusu yasa kuralı:

25/7/1970 günlü, 13555 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 15/7/1970 günlü, 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 28. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı öne sürülmüştür. Anılan maddenin tümü şöyledir :

Madde 28- Dağıtım tesislerini kendileri kuran ve işleten belediyeler, köyler ve diğer âmme hüviyetindeki hükmî şahıslar bu tesislerini kurarken ve işletirken aşağıdaki şartlara riayete mecburdurlar:

a) Bakanlık TEK ve ilgililerle birlikte tespit ve Bakanlıkça tasdik edilecek programlara uygun olarak,

elektrik dağıtım tesislerini ihtiyaçlara göre İslah, takviye ve tevsi etmeye devam etmek,

b) TEK'ten satın aldığı elektrik enerjisi bedellerini TEK ile yapacağı sözleşmeye göre zamanında ödemek ve sözleşme şartlarına uymak,

Bu Şartlara uymıyan kuruluşların satış hakları Bakanlığın kararı ile kaldırılır ve tesisleri rayiç değeri üzerinden TEK'e devredilir.

(a) bendindeki şartları yerine getirmek amacıyla belediyeler, köyler ve âmme hüviyetindeki hükmi şahıslar, elektrik satışından elde edecekleri tahmini gelirin % 5 inden az olmıyan bir meblağı her yıl bütçelerine bir fon olarak koymaya mecburdurlar. Adı geçen fon bütçede ayrı bir fasılda gösterilir ve bu meblâğ başka yere harcanmaz.

2- Dayanılan Anayasa kuralları:

Madde 12- Herkes dil, ırk cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı gözetilmeksizin, kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Madde 36- Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.

Madde 39- Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılığı kanunda gösterilen şekilde ödenmek şartıyla devletleştirilebilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngördüğü hallerde, ödeme süresi on yılı aşamaz ve taksitler eşit olarak ödenir; bu taksitler, kanunla gösterilen faiz haddine bağlanır.

Madde 112- idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

Madde 116- Mahalli idareler, il belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.

Mahallî idarelerin kuraluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynaklan sağlanır.

IV- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğünün 15. maddesi uyarınca 28/12/1976 gününde Kani Vrana, Şevket Müftügil, Ahmet Akar, Halit Zarbun, Ziya Önel, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Sekip Çopuroğlu, Muhittin

Gürün, Lûtfi Ömerbaş, Ahmet Erdoğdu, Hasan Gürsel, Adil Esmer, Nihat O. Akçakayalıoğlu, Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında dosyanın eksiği bulunmadığından isin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, Danıştay Onikinci Dairesinin 15/11/1976 günlü, 1975/431 sayılı kararı ve ilişiği belgeler, iptali istenen yasa kuralı ile ilgili Anayasa ve öteki yasa kuralları, bunlarla ilgili gerekçelerle yasama meclisleri tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dosyadaki bilgi ve belgelerden, Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığınca, 16/12/1942 günlü, 4325 sayılı Yasa ile Ankara Belediyesine bağlı olarak kurulan (Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesi) nin elektrik satış hakkının kaldırılmasına ve tesislerin rayiç değerleri üzerinden Türkiye Elektrik Kurumuna aktarılmasına, aktarma işlemlerine 1/3/1975 den başlanmasına 23/1/1975 gününde karar verildiği anlaşılmaktadır.

A- Konunun gereğince açıklığa kavuşturulabilmesi için ilk önce (Ankara Elektrik ve Havagazı işletme Müessesesi) nin hukuksal durumunun, Ankara Belediyesi ile olan ilişkisinin her iki kuruluşun şehir elektriğinin sağlanması konusundaki görev ve yetkilerinin incelenmesi, 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 28. maddesiyle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına verilen yetkinin, bu idarelerin hukuksal yapılarında ve görev alanlarında yapacağı etkinin araştırılması gerekmektedir.

I- 1/4/1930 günlü, 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesinde Belediyelerin haklan, selâhiyet ve imtiyazları belirlenmiştir. Bu maddenin birinci fıkrasında Belediye idarelerinin, kanunun yüklediği görevleri yerine getirdikten sonra beldede oturanların ortak gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimde bulunabilecekleri belirtilmiş, aynı maddenin dördüncü fıkrasının (A) bendinde doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek koşuluyla Belediye sınırları içerisinde su, havagazı ve elektrik tesisatı, kurma ve işletmenin de belediyelerin hakkı olduğu açıkça gösterilmiştir. O kadar ki belediyelere bu konularda, kimi koşullar altında, imtiyaz verme hakkı da tanınmıştır. Aynı maddenin yedinci fıkrasında, Belediyelerin, kamu hizmetlerine ayrılmış ve akar olmayan malları ve eşyası üzerine haciz konulamayacağı, sekizinci fıkrasında da, Belediye mallarını zimmetine geçirenlere, Devlet malım zimmetine geçirmiş olanlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı kuralları yer almıştır.

1312 sayılı TEK Kanununun 37. maddesinin (b) fıkrasının 4 sayılı bendi ile Belediye Kanununun Belediyelerin elektrik tesisatı kurma ve elektrik üretme haklarına ilişkin hükmü kaldırılmış, ancak dağıtım tesisleri kurabilme ve bunları işletebilme haklarına ilişkin kuralın yürürlüğü, aynı kanunun 27. maddesiyle korunmuştur.

1312 sayılı Kanunun 28. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı öne sürülen ikinci fıkrası, aynı kanunun 27. maddesiyle Belediyelere tanınmış olan bu hakkı, enerji bedelinin ödenmemesi halinde belediyelerin elinden alma yetkisini Bakanlığa vermekte, bu suretle kanunla verilen bir hakkın Bakanlık kararıyle geri alınması sonucunda kanun hükmü ortadan kaldırılmış olmaktadır, öte yandan, bu İşe ayrılmış Belediye tesislerinin rayiç bedel üzerinden TEK'e devrinin sağlanması suretiyle kanunla tanınan "haczedilemezlik" hakkına ilişkin hüküm de Bakanlığın kararı sonucu olarak, dolaylı biçimde, yine ortadan kalkmaktadır.

Bu işlem bir yönü ile de mahallî idareye ait bir hizmetin, merkezî idareye aktarılması sonucunu doğurmakta ve belediyeleri, bu girişimlerinden sağladıkları gelirden de yoksun bırakmaktadır.

2- 16/12/1942 günlü, 4325 sayılı (Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin idare

ve İşletmeleri Kakında Kanun) un 1. maddesiyle Ankara Belediyesince kendisine bağlı olmak üzere (Ankara Elektrik ve Havagazı işletme Müessesesi) kurulmuş ve Ankara Belediyesinin Belediyeler Kanunu ile üstlendiği belde halkının elektrik gereksiniminin sağlanması işini yürütmek görevi bu müesseseye verilmiştir. Burada önemle üzerinde durulması gereken yön şudur: Sözü geçen kanun, Ankara şehrinin elektrik gereksiniminin sağlanması işini Belediyenin görevleri arasından çıkarmamış, tersine Belediyenin bu hizmeti sözü geçen Müessese eliyle yürütmesini öngörmüştür.

4325 sayılı Kanunun, bu görüşü kanıtlayan maddelerinin hükümleri şöylece sıralanabilir:

a) Müesseseyi Belediye kurmuştur (Md: 1)

b) Müessese Belediyeye bağlıdır (Md : 2)

c) Müessesenin kuruluş sermayesi, 3688 sayılı Kanunla Ankara Belediyesine geçmiş bulunan menkul ve gayrimenkul mallarla mütedavil sermayenin, alacakların, hisse senetlerinin müesseseye devrinden oluşmuştur (Mad. 2 ve 4/A-B)

ç) Belediye Meclisince görülecek lüzum üzerine belediye bütçesinden ayrılacak aidat ve tahsisat da müessese sermayesini oluşturan kalemler arasındadır (Md. 4/D)

d) Müessese Genel Müdürü bütün idare ve muamelelerinden belediyeye karşı sorumludur. (Md. 5)

e) Müessesenin bütün hesap ve muameleleri Belediye Meclisince seçilecek Murakıplarca denetlenir. (Md. 8)

f) Müessesenin bütçe ve kadroları belediye meclisince tasdik olunur. (Md. 9)

g) Müessesenin kâr ve zarar hesabiyle bilançosu belediye meclisince tasdik olunur. (Md. 11)

h) Gerektiğinde belediye bütçesinden Müesseseye yardım yapılır. (Md : 12/C ve son fıkra)

ı) Müessesenin gelirinin gayrisafî miktarının % 5 i belediye hissesini teşkil eder. (Md : 13/E)

i) Müessesenin bütün masrafları, karşılıklar ve hisseler çıkarıldıktan ve genişletme ihtiyatı olarak lüzumlu paralar da ayrıldıktan sonra kalan gelir fazlası belediye bütçesine gelir kaydolunur. (Md : 13/g)

Buna karşı belediye de kendi payı ile gelir fazlasından başka Müessesenin gelirleri üzerinde hiç bir tasarrufta bulunamaz ve Müesseseden borç alamaz. (Md: 14 son fıkra)

j) Müessenin mallan Devlet malı gibidir. (Md : 16) Bu kurallar Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesinin Ankara Belediyesinin, bu alandaki görevlerini yerine getirmek üzere 4325 sayılı Yasanın öngördüğü biçimde kurduğu bir Mahallî İdare İşletmesi olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bakımdan belediyeden ayrı ve onun dışında bir kuruluş biçiminde düşünülmesine olanak bulunmayan Müessesenin, belediyenin bir yan kuruluşu olarak mahallî İdareler kesimi içinde ele alınması zorunludur.

1312 sayılı TEK Kanununun 37. maddesinin 8. fıkrası, 4325 sayılı Kanunun Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesinin elektrik üretmesiyle ilgili hükümlerini kaldırmakta, buna karşın 27. maddesiyle de elektrik dağıtımına ilişkin görevini sürdürebilme yetkisini Belediyeye ve Müesseseye bırakmaktadır.

Aynı kanunun 28. maddesinin itiraza konu olan ikinci fıkrası ise, Bakanlığa söz konusu hükümleri uygulama alanından kaldırabilme ve Devlet malı hükmünde olması nedeniyle haczedilme olanağı

bulunmayan Müessese tesislerini, TEK'e aktarabilme yetkisini vermektedir. Bunun sonucu olarak da mahallî idareye ait bir hizmet merkezi idareye bağlı bir kuruma geçirilmektedir.

Bu hüküm aynı zamanda Ankara Belediyesini bu yoldan sağladığı gelirden yoksun bırakma sonucunu da doğurmaktadır.

Özetlemek gerekirse; 1312 sayılı Kanunun 28. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı öne sürülen ikinci fıkrasiyle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına verilmiş bulunan yetki, Ankara Belediyesine ve onun bir yan kuruluşu olan (Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesi) ne, Ankara halkına elektrik dağıtma görevini veren 1580 sayılı Belediye Kanununun, 4325 sayılı Kanunu ve 1312 sayılı Kanunun 27. maddesi hükümlerini uygulama alanından kaldırmakta ve bunun sonucu olarak kent halkının ortak bir gereksinmesi olması bakımından Anayasa'nın 116. maddesi kapsamında bir mahallî idare görevi olan elektrik enerjisini dağıtma işini merkezî idareye bağlı bir Kamu İktisadî Devlet Teşekkülüne aktarmakta ve Belediyenin gelir kaynaklarından birisini kurutmaktadır.

B- İtiraz konusu hükmün yukarıda açıklanan niteliğine göre Anayasa ilkeleri açısından melenmesi gerekmektedir:

I- TEK 'den alman enerjinin karşılığı olan paraların, TEK ile yapılacak sözleşmeye göre zamanında ödenmemesi, Müessesenin elektrik satış hakkının ortadan kaldırılmasına ve tesislerinin rayiç değerleriyle TEK'e aktarılmasına neden olmaktadır. Anayasa'ya uygunluk denetimi açısından bu durumun değerlendirilmesinde yarar görülmüştür.

İtiraza konu olan hüküm, TEK'in verdiği enerjiden doğan alacağının sözleşme koşullarına uyulmıyarak zamanında ödenmemiş olmasının bir yaptırımını oluşturmakta ve sözü geçen Kurumun, 1312 sayılı Kanunun 29. maddesi gereğince düzenlediği alacak belgelerine dayanarak Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığından istemesi üzerine, bu Bakanlıkça Müessesenin satış hakkı kaldırılabilmekte ve tesisleri de rayiç değer üzerinden TEK'e devredilebilmektedir.

Niteliği böylece açıklanan söz konusu kanun hükmü, merkezî idarenin bir kesimi olan Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığı ile onunla ilgili olarak kurulan bir iktisadî Devlet Teşekkülüne, Mahallî İdareler kesimindeki Ankara Belediyesinden ve ona bağlı Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesinden olan enerji bedeli alacağının, kendi düzenliyeceği belgelere dayanarak ve rayiç değeri üzerinden mallarına el konulmak yoluyla tahsili, böylece kanunla tanınmış olan satış hakkının da kaldırılması yetkisini vermektedir.

Hukuk düzenimizde hiç bir alacaklıya, bu alacaklı Devlet bile olsa, böyle bir yetki tanınmamışken bir mahallî idare kuruluşu olan Belediyelere karşı, kanundaki hükümler dışında özel hukuk hükümlerine bağlı TEK Kurumunun, enerji alacağının ödenmesinin yaptırımı olarak Kuruma ve Bakanlığa bu nitelikte olağanüstü bir yetki verilmiş olması, Belediyelerin Anayasal, yapısiyle bağdaşmaz,

Öte yandan söz konusu hüküm, 1580 sayılı Belediye Kanununun, 4325 sayılı Kanunun ve 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun yukarıda açıklanmış olan hükümlerini, bir borç - alacak ilişkisine dayanılarak yürürlükten kaldırma yetkisini bir Bakanlığın kararına bırakmaktadır. Oysa Anayasa'nın 64. maddesine göre kanunların değiştirilmesi ve kaldırılması Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevleri içindedir ve Anayasa'nın 5. maddesine göre yasama yetkisinin devri olanaksızdır.

Açıklanan bu duruma göre 1312 sayılı Kanunun 28. maddesinin ikinci fıkrası hükmü, aynı maddenin (b) bendi açısından Anayasa'nın 5. ve 64. maddelerine aykırı bulunmaktadır.

2- Anayasa'nın 116. maddesinin birinci fıkrasında, mahallî idareler : "il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir." diye tanımlanmakta ve maddenin son fıkrasında da "Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." kuralı yer almaktadır.

Bir kent veya kasaba belediyesi sınırları içinde oturan halkın tükettiği elektriğin ortak ve mahallî bir gereksinmeyi karşıladığı kuşkusuzdur ve Anayasa'nın 116. maddesinin birinci fıkrası gereğince bu gereksinmenin karşılanması da Belediyelerin görevi içindedir, Maddenin son fıkrasına göre bu görev ve yetkinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Nitekim gün ve sayıları yukarıda açıklanan kanunlarla bu düzenleme yapılmış bulunmaktadır.

Ülkenin gelişen sosyal ve ekonomik yapısının gereği olarak Belediye sınırları içinde ve dışında yurdun tüm enerji üretimini sağlama işine Devletin merkezî idaresinin el atmış olması, Devletin belli bir kesimini oluşturan mahallî idarelerin Anayasa'nın 116. maddesindeki görevlerinin merkezî idare kuruluşlarına aktarılmasına izin vermez. Tersine 116. maddenin son fıkrası gereğince merkezî idarenin, mahallî idarelerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmelerini sağlamada onlara yardımcı olması ve karşılıklı bağ ve ilişkileri bu doğrultuda düzenlemesi ve onlara görevleri ile orantılı gelir kaynakları bulması gerekmektedir.

Oysa 1312 sayılı Kanunun 28. maddesinin itiraza konu olan ikinci fıkrası, aynı maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde sözü edilen enerji karşılıklarının ödenmemesi halinde, Ankara Belediyesinin Ankara halkının elektrik gereksinmesini sağlama görevini elinden alarak merkezî idare kesimi içindeki bir İktisadî Devlet Kuruluşuna aktarmakta ve Belediyenin tesislerini de rayiç değerleri üzerinden bu kuruluşa devretmekte ve Belediyeyi bu yoldan sağladığı gelirinden de yoksun bırakmaktadır.

Bütün bu hükümler ve işlemler Belediyenin TEK'e olan borcunu ödememiş olmasına dayandırıldığına göre merkezi idare bakımından yapılacak iş, bunun nedenlerini araştırarak engelleri ortadan kaldırmak Belediyeyi bu duruma düşüren mali güçsüzlüğü giderici çareleri bularak gerekli önlemleri almaktan ibarettir ve Anayasa'nın 116. maddesinin yukarıda değinilen son fıkra hükmü de esasen bunu merkezî idareye bir görev olarak vermektedir.

Belirtilen bu niteliğine göre, itiraz konusu hüküm Anayasa'nın 116. maddesine de aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle 1312 sayılı Kanunun 28. maddesinin ikinci fıkrasının aynı maddenin (b) bendi açısından iptaline karar verilmelidir.

Halit Zarbun ve Nihat O. Akçakayalıoğlu bu görüşlere katılmamışlardır.

VI- SONUÇ:

15/7/1970 günlü, 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 28. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bu şartlara uymayan kuruluşların satış hakları Bakanlığın kararı ile kaldırılır ve tesisleri rayiç değeri üzerinden TEK'e devredilir." biçimindeki hükmün, aynı maddenin birinci fıkrasının (b) bendi açısından Anayasaya aykırı bulunduğuna ve iptaline Halit Zarbun ve Nihat O. Akçakayalıoğlu'nun karşıoylariyle ve oyçokluğu ile,

10/5/1977 gününde karar verildi.

Baskan Kâni Vrana	Baskanvekili Sevket Müftügil	Üye Ahmet Akar	Üye Halit Zarbun
Üye Ziya Önel	Üye Abdullah Üner	Üye Ahmet Koçak	Üye Sekip Çopuroglu
Üye Fahrettin Uluç	Üye Muhittin Gürün	Üye Lütfi Ömerbas	Üye Ahmet Erdogdu
Üye Ahmet Salih Çebi	Üye Nihat O. Akçakayalioglu	Üye Ahmet H. Boyacioglu	

KARŞIOY YAZISI

Mahkememizin Esas : 1976/57, Karar : 1977/71 sayılı kararında, Sayın Nihat O. Akçakayalıoğlu'nun yazdığı karşıoy yazısında ileri sürülen nedenlerle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye Halit Zarbun

KARŞIOY YAZISI

A) T.C. Anayasa'sının belediyeleri de kapsayan "yürütme" ile ilgili ve "mahallî idareler" için temel hükümleri oluşturan 116. maddesi, yöresel idareyi, halkının müşterek "mahallî ihtiyaçlarını" karşılayan tüzel kişiler olarak tanımlar. Bu idarelerin görev ve yetkilerinin, kuruluş amaçlarını belirleyen bu tanım sınırları içinde tutulması gerekli ve zorunludur.

Elektrik enerjisinin üretim ve dağıtım işi ise, ülkenin yer almayı amaçladığı uygar ortamda, Anayasa 116. maddesinin çerçevelediği "mahallî ihtiyaç" olmaktan çıkmış "yurt ihtiyacı" düzeyine varmış ve bir çok konularla birlikte ülke sınırlarının da ötesine geçmiştir. Tümü ile elektrik enerjisine dayalı savunma, haberleşme, ulaşım ve sağlık hizmet ve sistemleri ile yöresel gereksinmeler, diğer bölgeler ve giderek diğer ülkeler sistemlerine bağlanmış bulunmaktadır.

Durum böyle olunca, elektrik enerjisini yalnızca "bir belde halkının ihtiyacı" biçiminde görmek ve Anayasa'nın 116. maddesi açısından ele almak olanaksızdır. Bu nedenledir ki ilgili 1312 sayılı Yasa 3. maddesinde elektrikten "yurdun ihtiyacı" diye söz etmiştir.

Kuruluşu ve işleyişim düzenleyen yasanın gerçekleri yansıtan tanımı ile "yurdun ihtiyacı" olan elektriğin üretimini, iletimini, dağıtım ve ticaretini yapmak için uğraşan TEK'in bu çabayı kendi tekelinde tutması, ürettiği enerjinin önemine uygun bir tutumdur. Gerekli gördüğünde ve gerekli bulduğu yerde bu uğrasında başka kuruluşların katkısını istemiş olması, sonradan bu katkıyı reddetmemesine neden olamaz.

B) Ankara Belediyesi, başkasının ürettiği malı satan kişi durumundadır. Bu aracılığın sürdürülebilmesi, kendi yüklenimlerini yerine getirmesine bağlıdır.

Belediyeye verilen enerjinin kesilmesi nedeni, bedelinin ödenmeyişi ve ödeme olasılığının da belirmeyişidir.

Belediye elindeki tesislere el konulması ise beldeye başka kanallardan elektrik dağıtımının, olanaksız bulunuşudur.

Kamu yararı ve kamusal zorunluğun bulunduğu yerde, bu yarar ve zorunluk gereği özel teşebbüs" ler Anayasa'nın 39. maddesi ile devletleştirilip "özel mülkler" Anayasa'nın 38. maddesi ile kamulaştırılırken,

Ankara Belediyesi içinde oluşmuş bulunsa dahi, bir kamusal hizmet kuruluşu tesislerinin bir diğer kamusal hizmet kuruluşuna aktarılmasında Anayasa'ya aykırılık değil, uygunluk vardır.

C) Elektrik enerjisi satışının, Belediyeye veya onun varlığında yer almış bir diğer kuruma gelir kaynağı olarak düşünülmesi ve bir diğer kaynak gösterilmeden bu gelirin kesilemiyeceği savı, üretimin kendisi tarafından ve hiç bir aksaklık ve sızlanmaya neden olmaksızın yapılması durumunda belki değerlendirilebilecektir. Fakat, başkasının ürettiği bir malı, üreticisine ödemede bulunmadan ve sattığının bedelini de ona vermeden satmasına, Anayasa'dan dayanak bulmak olanaksızdır.

D) TEK gibi kamusal kuruluşların, "özel hukuk" hükümlerine bağlı oluşları kendi yasalarında tanınan olanaklar kadardır. Başka bir deyimle, bir bakıma Devletin yerine getireceği hizmetleri üstlenmiş kurumların görevlerini, Devlet adına yaptıkları gerçeği, özel hukuk hükümlerine bağlılığın ayrıcalığını oluşturur ve bu ayrıcalığa uygun kurallar Anayasa'ya da uygundur.

SONUÇ : Yukarıdan beri açıkladığım nedenlerle, iptali istenen yasal kuralda Anayasa'ya aykırılık yoktur.

Üye Nihat O. Akçakayalioglu