

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2000/35

Karar Sayısı : 2001/90

Karar Günü : 24.5.2001

R.G. Tarih-Sayı :17.01.2002-24643

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Fazilet) Partisi TBMM Grubu adına Grup Başkanı Mehmet Recai KUTAN

İPTAL DAVASININ KONUSU : 3.2.2000 günlü, 595 sayılı "Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 4., 13., 14., 15. ve 25. maddelerinin Anayasa'nın 91., 127. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralları

595 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin iptali istenilen maddeleri şöyledir:

1- "Madde 4- Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren her türlü yapı, yapı denetim üst komisyonundan aldığı izin belgesi ile çalışan ve münhasıran yapı denetimiyle uğraşan tüzel kişiliğe sahip yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabidir.

Yapı denetim kuruluşları, yapım faaliyetlerini ve bu işlerde kullanılan malzemelerin standartlara uygunluğunu denetlemek ve jeoteknik raporlar ile uygulama projelerini kontrol etmekle yükümlüdür. Bu kuruluşlar, denetim faaliyetlerinin her aşamasında diğer yapı sorumluları ile birlikte tutanak tanzim etmek, gerektiğinde raporlar düzenlemek ve bunların bir nüshasını ilgili idareye vermek zorundadır.

Yapı denetim kuruluşlarının bünyesinde uzman mühendis ve mimarların bulunması ve bu kuruluşun ödenmiş sermayesinin en az %51'inin uzman mühendis ve mimarlara ait olması zorunludur.

Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları, imar mevzuatı uyarınca ilgili idareye karşı öngörülen teknik sorumlulukları üstlenir.

Yapı denetim kuruluşları, denetim hizmeti verdiği yapının kat adedi, inşaat alanı, önemi ve kullanım özelliği ile birlikte kuruluşun teknik personel durumu ve ekipmanı dikkate alınarak sınıflara ayrılabilir.

Yapı denetim kuruluşlarının sınıflandırılması ile çalışma usul ve esasları, Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikle düzenlenir."

2- "Madde 13- Yapı ruhsatının ilgili idarece verilmesi için teknik sorumlu, fenni mesul bulundurma şartı hariç, 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer mevzuat hükümlerine göre gerekli

olan belgelere ve yapılacak işlemlere ilave olarak; yapı sahibi ile yapı müteahhidi arasında, yapı müteahhidi ile şantiye şefi arasında, yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi arasında yapılan sözleşmeler ile yapı denetim kuruluşlarına ait izin belgesi, mali sorumluluk sigortası poliçesi ve primlerinin ödendiğine dair belgeler yapı sahibinden istenir.

Bu sözleşmeler her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

Yapı sahibi, yapı müteahhidi veya şantiye şefinin aynı kişi olması halinde sözleşme şartı aranmaz. Bu takdirde ilgili idareye, durumu belirten bir taahhütname verilir."

3- "Madde 14- Yapının, projelerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğine dair yapı denetim kuruluşu tarafından ilgili idareye rapor verilmeden, yapı sahibine yapı kullanma izni verilemez."

4- "Madde 15- Yapım süresi içinde ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapı bölümleri, yapı denetim kuruluşu tarafından incelenerek bir rapor düzenlenir ve yapı müteahhidine tebliğ edilir. Bu rapora göre yapı müteahhidi, yıkılması, onarılması, değiştirilmesi veya yenilenmesi gereken her türlü inşaat ve imalatı yapmak zorundadır. Yapı müteahhidinin bu rapora yedi gün içinde il veya ilçe yapı denetim komisyonu nezdinde itiraz hakkı vardır. Komisyon, karar vermeden önce üst komisyonun görüşünü de isteyebilir.

Yapı müteahhidi, yapı denetim kuruluşunun ikazına veya yapı denetim komisyonunun kararına rağmen aykırılıkları gidermediği takdirde, yapı denetim kuruluşunun ihbarı üzerine ilgili idare inşaatı mühürleyerek, derhal durdurur ve ilgili mevzuat hükümleri uygulanır. Bu durum yapı denetim kuruluşu tarafından yapı sahibine bildirilir.

Yapı denetim kuruluşunun olumlu raporu olmadan inşaatın devamına izin verilmez."

5- "Madde 25- Bakanlık, bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yapılan uygulamaları ve yapı üretiminde sorumluluk alan gerçek ve tüzel kişileri, ilgili idareleri ve komisyonları doğrudan denetleme yetkisine sahiptir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal isteminde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- "MADDE 91.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer."

2- "MADDE 127.- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

3- "MADDE 128.- Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir."

C- İlgili Anayasa Kuralı

İlgili görülen Anayasa kuralı şöyledir:

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

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla , kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Nurettin TURAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU ve Ahmet AKYALÇIN'ın katılmalarıyla 6.7.2000 gününde 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, davanın esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralları, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kurallarıyla bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Dava dilekçesinde, 595 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin dava konusu kurallarının Anayasa'nın 91. maddesine; belediyelerin yetkilerini sınırlaması, daraltması, kısıtlaması ve yerinden yönetim ilkesine uygun olmaması nedeniyle 127. maddesine; yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmesinin aslî ve sürekli bir kamu görevi olması ve bu hizmetin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesinin zorunlu bulunması nedeniyle de 128. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasında "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez*" denilmektedir.

Anayasa'nın mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesinde de "*Herkes mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.*

Bu haklar ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz." kuralına yer verilmiştir.

Mülkiyet hakkı kişiye, başkasının hakkına zarar vermemek ve yasaların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla, sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, ürünlerinden yararlanma ve tasarruf olanağı verir.

Türk Kanunu Medenisi'nin "Aynî haklar" başlıklı dördüncü kitabın birinci kısmında mülkiyet hakkı düzenlenmiştir. Bu kısımda yer alan 618. maddede *"Bir şeye malik olan kimse, o şeyde kanun dairesinde dilediği gibi tasarruf etmek hakkını haizdir; haksız olarak o şeye vaziyet eden herhangi bir kimseye karşı istihkak davası ikame ve her nevi müdahaleyi men edebilir"* denilerek mülkiyet hakkının unsurları; 619. maddede ise, *"Bir şeye malik olan kimse, o şeyin bütün mütemmim cüzlerine de malik olur. Mahallî örfе göre bir şeyin esaslı bir unsurunu teşkil eden o şey telef veya tahrip yahut tağyir edilmedikçe ondan ayrılması kabil olmayan cüzler o şeyin mütemmim cüzleridir"* kuralı getirilerek mülkiyet hakkının mütemmim cüzler yönünden kapsamı belirlenmiştir.

Yasa'nın *"Gayrimenkul mülkiyetin hükümleri"* başlığını taşıyan 644. maddesinde *"Bir arza malik olmak, onu kullanmakta faydalı olacak derecede altına ve üstüne malik olmağı tazammun eder.*

Kanuni takyidler müstesna olmak üzere bu mülkiyet, yapılan ve dikilen şeyleri ve kaynakları dahi şamil olur." denilerek gayrimenkul mülkiyetinin kapsamı gösterilmiş, konulan sınırlar saklı kalmak üzere, yapılan ve dikilen nesneler ve kaynaklar mülkiyetin şümülû içine alınmıştır. Buna göre, mülkiyet hakkının, arazinin sınırları içinde kalan toprak sathının dikey olarak üzerindeki hava boşluğu ile altındaki toprak tabakasını kapsadığı, malike arazi üzerinde istediği inşaatı ve kazıyı yapmak yetkisi verdiği kuşkusuzdur.

Dava konusu yapı denetimine ilişkin kurallar, arazi üzerinde yapılan inşaat ve inşaatın sürecine ilişkin olması nedeniyle mülkiyet hakkıyla doğrudan ilgilidir. Yapının zorunlu olarak denetime bağlı tutulması, kullanılması için denetim sonucuna göre faaliyetlerin her aşamasında tutanak ve gerektiğinde rapor düzenlenmesi koşulu getirilmesi, asgari haddi kararnamede belirtilen parasal yükümlülüklerin öngörülmesi gibi hususlar gayrimenkul mülkiyetinin kullanılmasına ait düzenlemelerdir.

Bu durumda, dava konusu kurallar Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi olanaklı bulunmayan ikinci kısım ikinci bölümünde yer alan mülkiyet hakkıyla ilgilidir.

Bu nedenlerle, itiraz konusu 595 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 4., 13., 14., 15. ve 25. maddeleri Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasına aykırıdır. İptali gerekir.

İtiraz konusu kurallar Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasına aykırı bulunduğundan ayrıca, 127. ve 128. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY ile Tülay TUĞCU bu görüşe katılmamışlardır.

V- İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrasında, Yasa'nın belirli kurallarının iptali, diğer kimi kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, bunların da Anayasa Mahkemesi'nce iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir. Bu nedenle, 595 sayılı "Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 4., 13., 14., 15. ve 25. maddelerinin iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan 1., 2., 3., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 26., 27., 28., 29., 30., 31. maddeleri ile Geçici 1., 2., 3. ve 4. maddelerinin, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve

Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince iptaline karar verilmesi gerekir.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

3.2.2000 günlü, 595 sayılı "Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 24.5.2001 günlü, E.2000/35, K.2001/90 sayılı kararla iptal edildiğinden, uygulanmasından doğacak ve sonradan giderilmesi olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar yürürlüğünün durdurulmasına, 24.5.2001 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

VII- SONUÇ

3.2.2000 günlü, 595 sayılı "Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin;

A- 4., 13., 14., 15. ve 25. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY ile Tülay TUĞCU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- İptal edilen kurallar nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan 1., 2., 3., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 26., 27., 28., 29., 30., 31., Geçici 1., Geçici 2., Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerinin 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE, 24.5.2001 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Mahir Can ILICAK

Üye

Rüştü SÖNMEZ

Üye

Ertuğrul ERSOY

Üye

Tülay TUĞCU

Üye

Ahmet AKYALÇIN

KARŞIOY GEREKÇESİ

Anayasa'nın 91. maddesine aykırı olarak mülkiyet hakkına ilişkin düzenleme içerdiği gerekçesiyle 3.2.2000 günlü 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin dava konusu 4., 13., 14., 15., ve 25. maddelerinin iptaline karar verilmiş, diğer maddeleri de uygulanma olanağı kalmaması nedeniyle 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi uyarınca iptal edilmiştir.

595 sayılı KHK'nin 1. maddesinde amacının, yapıda can ve mal güvenliğini sağlamak, kaynak israfına sebep olan plânsız, kontrolsüz ve kalitesiz yapılaşmayı önlemek, çağdaş norm ve standartlarda yapı üretmek ve bunun için yapı denetimini sağlamak, yapı hasarı nedeni ile zarara uğrayan kişilerin haklarını korumak ve doğabilecek zararların tazminini sağlamak olduğu belirtilmiştir. Bu amaç doğrultusunda 4. maddede yapı denetimiyle görevlendirilen "yapı denetim kuruluşları" ve bunların görevleri 13. ve 14. maddelerde yapı ruhsatı verilmesi için yapı sahibinden istenecek belgeler ile yapı denetim kuruluşlarınca verilecek rapor; 15. maddede ruhsat ve eklerine aykırı uygulamalara karşı alınacak önlemler; 25. maddede de Bakanlığın denetim yetkisi düzenlenmiştir.

Maddelerin birlikte incelenmesinden, 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre ruhsata bağlanan yapı yapılması ve kullanılması için bir denetim sistemi oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu denetimin mülkiyet hakkı ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Çünkü yapı yapmayı ve kullanmayı ruhsat adı altında izne bağlayarak mülkiyet hakkına sınırlama getiren 3194 sayılı Yasa'dır. Ruhsat verilebilmesi için yapılacak denetimin yeni bir mülkiyet hakkı düzenlemesi olduğu kabul edilemez. Tersine bir anlayış mülkiyet hakkı kapsamının Anayasa'nın 35. maddesinin ve 91. maddesinin öngörmediği biçimde genişletilmesi sonucunu doğurur. Ayrıca bu kadar geniş yorumlandığında idarenin KHK ile yaptığı her düzenlemenin, yasak alan içinde kalan bir hak ve özgürlükle ilişkilendirilmesi olanaklıdır.

Esas Sayısı : 2000/35
Karar Sayısı : 2001/90

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kuralların Anayasa'nın 91. maddesinde KHK ile düzenlenemeyeceği belirtilen konular arasında yer alan mülkiyet hakkına ilişkin olmadığı kanısıyla çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Mahir Can ILICAK

Üye

Rüştü SÖNMEZ

Üye

Ertuğrul ERSOY

Üye

Tülay TUĞCU