

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2007/39

Karar Sayısı : 2007/53

Karar Günü : 19.4.2007

Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 29.12.2007 - 26741

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Kemal ANADOL ve Haluk KOÇ ile 118 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 10.3.2007 günlü, 26458 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesiyle 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesine ikinci fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen ilk fıkranın birinci tümcesinin **"... mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılınacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır."** bölümü ile **"Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz."** biçimindeki ikinci tümcesinin, Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A - İptali İstenilen Yasa Kuralları

6.3.2007 günlü, 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un, iptali istenilen bölümleri de içeren 2. maddesi şöyledir:

" ... 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 12 nci maddesine ikinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

"Birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılması sonucu tüzel kişiliği ilk mahallî idare seçimlerine kadar devam edecek olan belediye ve köylerde, birleşme ve katılma işleminin gerçekleşmesi veya müşterek kararnamenin yayımlandığı tarihten itibaren yeni nazım ve uygulama planı yapılmaz; mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılınacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır. Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz.

Tüzel kişiliği sona erecek belediye ve köylerin taşınmazlarının satılması ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanma yapılması İçişleri Bakanlığının onayına tabidir.

Belediye ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda, 68 inci maddenin (d) bendinde öngörülen sınırlamaya bağlı olmaksızın İçişleri Bakanlığının onayı ile borçlanma yapılabilir. Bu amaçla yapılan borçlanmalar ihbar ve kıdem tazminatı dışında hiçbir gider için kullanılamaz."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 127. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT'ün katılımlarıyla 19.4.2007 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Anlam ve Kapsam

5594 sayılı Yasa'nın 2. maddesi ile 5393 sayılı Yasa'nın 12. maddesine, üç ayrı konuya ilişkin yeni hükümler eklenmiştir. Bu eklemelerden birincisinde, birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılması kararı sonucu tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi kararlaştırılan, ancak Yasa gereğince tüzel kişilikleri ilk yerel yönetim seçimlerine kadar devam edecek olan belediye ve köylerin, birleşme ve katılma işleminin gerçekleşmesi veya müşterek kararnamenin yayımlandığı tarihten itibaren yeni nazım ve uygulama planı yapamayacakları; mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklikleri ve her türlü imar uygulamalarını katılınacak belediyenin uygun görüşünü alarak yapacakları, uygun görüş verilmeyen plan değişikliklerini yapamayacakları; ikincisinde, bunların taşınmazlarını satabilmelerinin ve vadesi tüzel kişiliklerinin sona ereceği tarihi aşan borçlanmaları yapabilmelerinin İçişleri Bakanlığının onayına tabi olduğu; üçüncüsünde de, ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda, 68. maddenin (d) bendinde öngörülen sınırlamaya bağlı olmaksızın İçişleri Bakanlığının onayı ile borçlanma yapabilecekleri, ancak bu amaçla yapılan borçlanmaları, ihbar ve kıdem tazminatı dışında hiçbir gider için kullanamayacakları kurala bağlanmış bulunmaktadır.

Söz konusu düzenlemelerin amacı 5594 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde, "3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 8 inci ve 11 inci maddeleri gereği, birleşme, katılma veya genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kılması gerekçesiyle tüzel kişilikleri sona erecek belediye ve köylerin; söz konusu Kanunun 12 nci maddesi hükmü çerçevesinde, tüzel kişiliklerinin ilk mahalli idare seçimlerine kadar devam edecek olması, bu birimlerin organlarının sahip olduğu yetkilerin o tarihe kadar kullanacağı sonucunu doğurmaktadır.

Kanunun bu düzenlemesi, geçici de olsa bu süre içinde her türlü konuda yetkili olacak olan birimlerin, tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının gerekçesi olan sebepler göz ardı edilerek ileriye dönük alt yapı ve imar bütünlüğü bozacak kararların alınmasını, güncel rant düşüncesi ile sahip oldukları değerli taşınmazların elden çıkarılmasını veya çok uzun vadeli borçlanma yapılmasını engelleyen bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle tüzel kişiliği kalkacak olan bu yerlerde, Kanunun amaçladığı hizmetlerdeki etkinlik ve verimliliğin ortadan kalkmasına sebep olacak kararlar alınarak, kamu yararı göz ardı edilebilecektir." şeklinde, 2. maddesinin gerekçesinde de, *"Bu düzenleme ile, ilk mahalli idare seçimlerine kadar her türlü konuda yetkili olacak olan birimlerin, kamu yararını göz ardı ederek ileriye dönük alt yapı ve imar bütünlüğü bozacak kararlar alması, sahip olduğu rant değeri yüksek taşınmazları satması ve çok uzun vadeli borçlanma yapması engellenerek, hizmetlerdeki etkinlik ve verimliliğin sağlanması amaçlanmıştır."* şeklinde açıklanmıştır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Dava dilekçesinde, iptali istenilen kurallarla, mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması için katınılacak belediyenin uygun görüşünün alınması zorunluluğu getirilip, uygun görüş verilmeyen plan değişikliklerinin yapılamayacağı öngörüldüğünden, bunun, katılma sonucu tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi kararlaştırılan, ancak tüzel kişiliği ilk yerel yönetim seçimlerine kadar devam edecek olan yerel yönetim kuruluşları üzerinde, katınılacak belediyeye idari vesayet yetkisi tanınması anlamına geldiği; oysa Anayasa'ya göre bir yerel yönetim kuruluşunun diğer bir yerel yönetim kuruluşu üzerinde idari vesayet denetimi yetkisinin bulunmadığı, ayrıca tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi kararlaştırılan ancak tüzel kişilikleri ilk yerel yönetimler genel seçimlerinin yapılacağı tarihe kadar devam edecek olan yerel yönetim kuruluşlarının organlarının, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanını kullanmalarının engellendiği, bu nedenle kuralın Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği ve kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı; 127. maddesinin ikinci fıkrasında, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği, üçüncü fıkrasında ise, mahalli idarelerin seçimlerinin, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı; 6. maddede, hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağı; 2. madde de ise, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu hükme bağlanmıştır.

Hukuk devleti, tüm işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine açık, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı ve sürdürmeyi amaç edinmiş, Anayasa ve hukukun üstün kurallarına bağlılığa özen gösteren devlettir. Hukuk devleti ilkesinin öğeleri arasında yasaların kamu yararına dayanması, kuralların herkes için konulması, kamu düzeninin kurulması ve korunması amacına yönelik bu kurallarda adalet ve hakkaniyet ölçütlerinin de gözönünde tutulması gerekliliği bulunmaktadır. Bu ilke gereğince, yasama işlemlerinin bireysel yararları değil, kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur.

Bir kuralın Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılırken "kamu yararı" konusunda Anayasa Mahkemesi'nin yapacağı inceleme yasanın yalnızca kamu yararı amacıyla yapıp yapılmadığını araştırmaktır. Yasa ile kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini denetlemek anayasa yargısıyla bağdaşmaz. Bir yasanın kamu yararını gerçekleştirip,

gerçekleştirmedığı veya ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir siyasî tercih sorunudur ve yasa koyucunun takdirine aittir.

Değişen ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlere de bağlı olarak, gelişen, büyüyen, çeşitlenen ve çoğalan yerel toplumsal gereksinimleri, daha nitelikli, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için, kimi durumlarda, kamu kurum ve kuruluşları arasında daha önceden belli kurallara bağlanmış olan kimi ilişkilerin yeniden yapılandırılması gerekebilir. Böylece, yasa koyucu, üstün kamu yararını da gözeterek, tüzel kişiliğe sahip özerk yerel yönetim kuruluşlarının yasayla düzenlenmiş birbirleriyle olan ilişkilerine yeni bir boyut kazandırabilir.

Yukarıda da değinildiği üzere, iptali istenen kurallar, tüzel kişilikleri Yasa gereğince ilk yerel yönetimler genel seçimlerinde kalkacak olan yerel yönetimlerin, mevcut planlarında yapılmasını zorunlu gördükleri değişiklikleri yapmalarını ve her türlü imar uygulamasını yapma ehliyetlerini ve yetkilerini, katılacak oldukları belediyenin uygun görüşünün alınmasına, diğer bir anlatımla onayına bağlamaktadır.

Bu düzenlemenin amacı gerekçede, söz konusu belediye ve köylerin organlarının, kamu yararını göz ardı ederek ileriye dönük alt yapı ve imar bütünlüğünü bozacak kararlar almalarının engellenerek, hizmetlerdeki etkinlik ve verimliliğin sağlanması olarak belirtilmiştir.

Belediye ve köyler Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerinde yer alan hükümler gereğince, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali özerklikleri bulunan yerel yönetim kuruluşlarıdır. İdari özerkliklerinin sonucu olarak, kendi seçilmiş organlarıyla merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilirler. Bu kuruluşların, yerel topluluğu ilgilendiren konularda, merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın kendi değerlendirmeleriyle ve kendi sorumlulukları altında karar verme yetkisine sahip olmaları ve görevlerini yerine getirmeye yetecek mali kaynaklarla donatılmış bulunmaları karar ve hareket serbestilerinin gereklerindendir. Özerklik, kesin ve yürütülebilir karar alabilme yetkisine sahip olabilmeyi de içerir.

Yasa koyucu, daha etkin ve verimli bir yerel kamusal hizmet sağlamak amacıyla, takdir yetkisi kapsamında olmak üzere, saptadığı objektif ölçütleri esas alarak, kimi belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını, bazı belediye ve köylerin de yerel halkın iradesine bağlı olarak tüzel kişiliklerinin sona ermesini öngörmüştür. Böylece tüzel kişilikleri sona eren belediye ve köylerin yürütmekte oldukları yerel kamu hizmetlerinin görülmesi başka bir belediyeye verilmiş, bu yapılırken de, Anayasa'nın 67. maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan yöre halkının iradeleri esas alınmış, anılan yerel yönetim organlarının dönem sonuna kadar varlıklarını sürdürmeleri, söz konusu belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesine ilişkin kararların, bu sürenin sonunda yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

Buna göre, 5594 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin birinci fıkrası ile getirilen düzenlemelerin amacı, anılan belediye ve köylerin özerkliklerinin sınırlandırılması değil, kamu hizmetinin gereği ve kamunun üstün yararının korunması olduğundan, iptali istenilen kurallar Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

6.3.2007 günlü, 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesiyle 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesine ikinci fıkradan sonra gelmek üzere eklenen ilk fıkranın, birinci tümcesinin "... mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır." bölümü ile "Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz." biçimindeki ikinci tümcesine yönelik iptal istemleri 19.4.2007 günlü, E. 2007/39, K. 2007/53 sayılı kararla reddedildiğinden, bu bölüm ve tümceye ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin REDDİNE, 19.4.2007 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VI- SONUÇ

6.3.2007 günlü, 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesiyle 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesine ikinci fıkradan sonra gelmek üzere eklenen ilk fıkranın, birinci tümcesinin "... mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır." bölümü ile "Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz." biçimindeki ikinci tümcesinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, 19.4.2007 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkanvekili

Üye

Üye

Haşim KILIÇ

Sacit ADALI

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Üye

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Mehmet ERTEN

Mustafa YILDIRIM

Üye

Üye

Üye

A. Necmi ÖZLER

Serdar ÖZGÜLDÜR

Şevket APALAK

Esas Sayısı : 2007/39
Karar Sayısı : 2007/53

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT