

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2008/27

Karar Sayısı : 2010/29

Karar Günü : 4.2.2010

R.G. Tarih-Sayı : 21.06.2010-27619

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN:Danıştay Altıncı Dairesi

İTİRAZIN KONUSU:3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

İzmir Yenışakran Belediye Meclisinin 5.1.2007 günlü, 6 sayılı kararının iptali istemiyle, İzmir Aliğa Kaymakamlığınca açılan davada idare mahkemesince verilen iptal kararının bozulması istemiyle yapılan temyiz başvurusunda, Danıştay 6. Dairesi itiraz konusu kuralın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun beşinci fıkrasının iptali istenilen 23. maddesi şöyledir:

'Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.

Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.

Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın katılımlarıyla 29.4.2008 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Genel Açıklama

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmiş ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmekte ve burada geçen 'İdare' kavramı da, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır.

İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayırışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.

Anayasa'nın 'Mahalli idareler' başlıklı 127. maddesinin birinci fıkrasında, mahalli idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri oldukları, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği; beşinci fıkrasında ise merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

Yerel yönetimlere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın, 1924 yılından itibaren Anayasalarımızda, merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki Anayasa'da idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır.

Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükme göre idari vesayet; merkezî idarenin, 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 sahip olduğu yetkidir. Bu fıkra, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet' ... *yetkisine sahiptir.*'denilerek, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır. Ayrıca fıkradaki idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiği açıktır.

Vesayet makamınca vesayet yetkisi kullanılırken, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usulleri uygulanabilmektedir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Başvuru kararında, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi tanındığı; idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak merkezi idareye tanınan ve çerçevesi Anayasa'da çizilmiş bulunan söz konusu yetkinin, iptali istenilen kural ile yalnızca yargı mercileri aracılığıyla gerçekleştirilecek hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmasının vesayet yetkisini etkisizleştirdiği, dolayısıyla etkin bir biçimde kullanılmasını imkansız hale getirdiği, bunun da Anayasa'nın, idarenin bütünlüğüne ve idari vesayet yetkisine ilişkin ilkelerine, dolayısıyla 123. ve 127. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun beşinci fıkrasının iptali istenilen 23. maddesinde belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yöntemi gösterilmektedir.

Maddenin birinci fıkrasında, Belediye başkanının, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği; ikinci fıkrasında, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği, üçüncü fıkrasında Belediye başkanının, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabileceği, dördüncü fıkrasında kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderileceği, mülkî idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği, iptali istenilen beşinci fıkrasında mülkî idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabileceği, son fıkrasında ise kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulacağı belirtilmektedir.

5393 sayılı Kanunun belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yönteminin gösterildiği 23. maddesinin iptali istenilen beşinci fıkrasında, merkezi idareye, belediye meclisi kararları aleyhine idari yargı mercilerine başvurma yetkisi verildiği görülmektedir.

Açıklanan duruma göre, maddenin beşinci fıkrasında yer alan, '*Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.*' biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır.

Bu nedenle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Serruh KALELİ ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasına ilişkin iptal hükmünün yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu fıkranın YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 4.2.2010 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VII- İPTAL HÜKMÜNÜN YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, '*Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez*'denilmektedir. 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü fıkrasında da bu kural tekrarlanmakta, maddenin beşinci fıkrasında ise, Anayasa Mahkemesi'nin, iptal sonucunda meydana gelecek hukuksal boşluğu, kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici mahiyette görmesi halinde, dördüncü fıkradaki hükmü uygulayacağı belirtilmektedir.

3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının '*Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.*' hükmünün iptali nedeniyle doğan hukuksal boşluk, kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, iptal kararının, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VIII- SONUÇ

A- 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Serruh KALELİ ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- İptal edilen fıkranın doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

4.2.2010 gününde karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Üye

Haşim KILIÇ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Sacit ADALI

Üye

Üye

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Mehmet ERTEN

A. Necmi ÖZLER

Üye

Üye

Üye

Fettah OTO

Serdar ÖZGÜLDÜR

Şevket APALAK

Üye

Üye

Serruh KALELİ

Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinde, Belediye Başkanı'nın hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların

kesinleşeceği, Belediye Başkanı'nın meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabileceği, kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderileceği, mülkî idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği belirtildikten sonra, itiraz konusu beşinci fıkrada da mülkî idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabileceği öngörülmüştür. Böylece, meclis kararları üzerinde belediye başkanı tarafından gerçekleştirilebilecek bir tür iç denetime olanak sağlanmış, bunun yanında mülkî idare amirine gönderilmeyen kesinleşmiş meclis kararlarının yürürlüğe girmeyeceği ve mülkî idare amirinin, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine hak veya menfaatinin ihlâl edilmiş olması gibi bir koşul da aranmaksızın idari yargıya başvurabileceği hükme bağlanarak, zayıflatılmış da olsa vesayet yetkisine yer verilmiştir.

Yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından kanunların öngördüğü yetki ve kapsam içinde denetlenmeleri yetkisini içeren idari vesayet, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu bağlamda vesayet, merkezi idareye 'görev' değil 'yetki' olarak verildiğinden mutlak bir kullanım zorunluluğu içermez. Bu durumda, vesayet yetkisinin anayasada belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla kapsam ve sınırının belirlenmesi yasakoyucunun takdiri içinde bulunduğu yerel yönetimlerin tüm işlemlerinin idari vesayete bağlı tutulmasının anayasal bir gereklilik olduğu ileri sürülemez. Yerel yönetimlerin özerkliği asıl olup, Anayasa ile güvence altına alındığından bu özerkliği ortadan kaldıracak veya etkisiz kılacak düzenlemelerin Anayasa'ya aykırılık oluşturacağı açık ise de onu güçlendirmek amacıyla vesayet yetkisine getirilen sınırlandırmaların Anayasa ile uyum içinde olmadığından söz edilemez. İdarenin bütünlüğünün sağlanabilmesi için merkezi yönetime tanınan vesayet yetkisinin aşırı biçimde kullanılması, yerel yönetimlerin özerkliğini etkisiz hale getireceğinden, bu yetkinin kullanılmasının sınırları, Anayasa ile çizilerek özerklik Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

İtiraz konusu kural ile kesinleşmiş meclis kararlarının mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmeden yürürlüğe girememesi ve mülkî idare amirinin genel hükümlere göre yargıya başvurması olanaklı iken, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabileceği vurgulanarak dava ehliyetinin araştırılmasına da gerek bırakmayacak biçimde yargısal denetim yolunun açılması, vesayet yetkisinin sınırlarının daraltılmakla birlikte tümüyle de ortadan kaldırılmadığını göstermektedir. Kaldı ki, bu yetkinin kullanılma biçiminin saptanması, Anayasal çerçeve aşılmamak koşuluyla yasa koyucuya ait olduğundan, zaman içinde ortaya çıkabilecek gereksinimler doğrultusunda farklı düzenlemeler yapılarak daha güçlü bir vesayet yetkisinin tanınması da olanaklıdır. Ayrıca anılan yetkinin konusu, sadece belediye meclisi kararlarıyla sınırlı olmadığından, bu yetkinin belediyelerin diğer idari işlemleri üzerinde de kullanılmasına Anayasal engel bulunmamaktadır. Çeşitli yasalarda vesayet yetkisi içeren kuralların yer alması da bu hususu doğrulamaktadır.

Açıklanan nedenlerle Kural'ın Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmadığından başvurunun reddi gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Başkan
Haşim KILIÇ

Üye
Sacit ADALI

Üye
Fulya KANTARCIOĞLU

Üye
Serruh KALELİ

KARŞIOY GEREKÇESİ

03.07.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasında; 'Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.' denilmektedir.

Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin bütünlüğü ilkesi öngörülmekte, 127. maddesinin beşinci fıkrasında ise merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi düzenlenmektedir.

Anayasa'nın 'Mahalli İdareler' başlıklı 127. maddesinin beşinci fıkrasında 'Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.' hükmü yer almıştır.

Görüldüğü gibi Anayasa, yerel yönetim idareleri ile merkezi idare arasındaki bütünlük ve uyumun sağlanabilmesi için merkezi idareye yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerinde idari vesayet denetimi yapma yetkisi vermekte ve bu yetkinin esas ve usullerinin yasa ile düzenlenmesini öngörmektedir.

Yerinden yönetim idareleri varlıkları Anayasa ve Yasalarla güvence altına alınmış olan, seçilmiş organları, ayrı bütçe ve malvarlığına sahip özerk tüzel kişilerdir. Dolayısıyla Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan idari vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınmış ve güvence altına alınmış bulunan özerkliğin bir istisnasıdır.

Bu durumda vesayet yetkisinin Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla kapsam ve sınırlarının belirlenmesi yasakoyucunun takdiri içinde olup, yerel

yönetimlerin bütün işlemlerinin idari vesayete bağı tutulmasının anayasal bir gereklilik olduğı söylenemez.

İtiraz konusu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm; Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine uygun bir şekilde idarenin vesayet yetkisini idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik olarak, aynı zamanda demokratik toplum yapısının öngördüğü şekilde düzenlendiğı açıktır.

Açıklanan nedenle iptali istenilen kural Anayasa'ya uygun olup, iptal isteminin reddi gerektiğı düşüncesi ile karara katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ