

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2013/19

Karar Sayısı : 2013/100

Karar Günü : 12.9.2013

R.G. Tarih-Sayı : 18.9.2014-29123

İPTAL DAVASINI AÇAN : Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Emine Ülker TARHAN, M. Akif HAMZAÇEBİ, Muharrem İNCE ile birlikte 121 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU : 12.11.2012 günlü, 6360 sayılı On Üç (6447 sayılı Kanun ile "On Dört" olarak değiştirilen) İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı (6447 sayılı Kanun ile "Yirmi Yedi" olarak değiştirilen) İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

1- 1. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasında yer alan "*sınırları il mülki sınırları olmak üzere.*" ibaresinin,

b- (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarının,

2- 2. maddesinin;

a- (7) numaralı fıkrasının,

b- (37) numaralı fıkrasının (6447 sayılı Kanun ile (38) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

c- (40) numaralı fıkrasının (6447 sayılı Kanun ile (41) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

d- (41) numaralı fıkrasının (6447 sayılı Kanun ile (42) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

3- 4. maddesiyle değiştirilen, 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "*Sınırları il mülki sınırı olan.*" ibaresinin,

4- 6. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un 5. maddesinin,

5- 17. maddesiyle, 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine eklenen ikinci fıkranın,

6- 34. maddesiyle, 14.2.1985 günlü, 3152 sayılı İşçileri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen 28/A maddesinin birinci ve son fıkralarının,

7- Geçici 1. maddesinin (27) numaralı fıkrasının,

8- Geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

Anayasa'nın 2., 11., 59., 63., 73., 90., 123., 126., 127. ve 153. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralları

1- Kanun'un iptali istenen ibare ve fıkraları da içeren 1. maddesi şöyledir:

"(1) Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

(2) Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır.

(3) Birinci ve ikinci fıkroda sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

(4) İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.

(5) Birinci, ikinci ve dördüncü fıkroda sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

(6) Birinci ve ikinci fıkroda sayılan illerin bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır."

2- Kanun'un 2. maddesinin iptali istenen (7) numaralı fıkrası şöyledir:

"(7) Hatay ilinde, ekli (6) sayılı listede belirtilen Antakya Belediyesinin mahalleleri merkez olmak üzere, aynı listede yer alan köyler ve belediyelerden oluşan Defne ilçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur."

3- Kanun'un 2. maddesinin 6447 sayılı Kanun ile (38) numaralı fıkra olarak değiştirilen iptali istenen (37) numaralı fıkrası öyledir:

"(38) İstanbul ilinde, Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahalleleri Sarıyer ilçesine bağlanarak Sarıyer Belediyesine katılmıştır."

4- Kanun'un 2. maddesinin 6447 sayılı Kanun ile (41) numaralı fıkra olarak değiştirilen iptali istenen (40) numaralı fıkrası şöyledir:

"(41) Ankara ilinde, Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alacaatlı mahallelerinin çevre yolu dışında kalan kısımları Şehitali Mahallesi ile birleştirilmiştir. Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Ballıkuyumcu ve Fevziye mahalleleri, Etimesgut ilçe sınırlarına dâhil edilerek, Etimesgut Belediyesine katılmıştır."

5- Kanun'un 2. maddesinin 6447 sayılı Kanun ile (42) numaralı fıkra olarak değiştirilen iptali istenen (41) numaralı fıkrası şöyledir:

"(42) Ankara ilinde, Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alacaatlı mahallelerinin çevre yolu içinde kalan kısmı ile Çayyolu, A. Taner Kışlalı, Ümit, Koru, Konutkent ve Yaşamkent mahalleleri, Çankaya ilçe sınırlarına dâhil edilerek, Çankaya Belediyesine katılmıştır."

6- Kanun'un 4. maddesiyle değiştirilen, 5216 sayılı Kanun'un iptali istenen ibareyi de içeren 3. maddesi şöyledir:

"Bu Kanunun uygulanmasında;

*a) Büyükşehir belediyesi: **Sınırları il mülki sınırı olan** ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini,"*

b) Büyükşehir belediyesinin organları: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanını,

c) İlçe belediyesi: Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini,

İfade eder."

7- Kanun'un 6. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un iptali istenen 5. maddesi şöyledir:

"Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır.

İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır."

8- Kanun'un 17. maddesiyle, 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesine eklenen ve iptali istenen ikinci fıkrası şöyledir:

"Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik amacıyla yapacakları nakdî yardım bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın binde yedisini geçemez."

9- Kanun'un 34. maddesiyle, 3152 sayılı Kanun'a eklenen 28/A maddesinin iptali istenen birinci fıkrası şöyledir:

"Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak kaynak transferleri ödenek aktarması suretiyle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak kaynak transferleri ise tahakkuk işlemleri ile gerçekleştirilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince aktarılan tutarlardan yıl içerisinde harcanmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye; diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca aktarılan tutarları bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı yetkilidir."

10- Kanun'un 34. maddesiyle, 3152 sayılı Kanun'a eklenen 28/A maddesinin iptali istenen son fıkrası şöyledir:

"İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek İçişleri Bakanlığına veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir. Bu fıkra kapsamında İçişleri Bakanlığına ve diğer genel bütçeli idarelere aktarılan tutarların bu kurumların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi birinci fıkra hükümleri çerçevesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Diğer genel bütçeli idarelere ilişkin bütçe işlemlerini yapmaya bu kurumların üst yöneticileri yetkilidir."

11- Kanun'un geçici 1. maddesinin iptali istenen (27) numaralı fıkrası şöyledir:

"(27) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Kanunun 86 ncı maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma payları belediye meclisi kararıyla alınmayabilir."

12- Kanun'un geçici 2. maddesinin iptali istenen (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"(1) Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olan ekli (27) sayılı listedeki adları yazılı belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 11., 59., 63., 73., 90., 123., 126., 127. ve 153. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL ve Zühtü ARSLAN'ın katılmalarıyla 14.2.2013 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında;

1- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine,

2- Yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ile ekleri, Başraportör Mustafa ÇAĞATAY tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu yasa kuralları, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince İçişleri Bakanı Muammer GÜLER, Mahalli İdareler Genel Müdürü Yavuz Selim KÖŞGER, Türkiye Belediyeler Birliği ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Kadir TOPBAŞ, Türkiye Belediyeler Birliği Genel Sekreteri Hayrettin GÜNGÖR, Türkiye Belediyeler Birliği Encümen Üyeleri Osman ZOLAN, Osman GÜRÜN ve Kadir KARA'nın 27.3.2013 günlü sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Kanun'un 1. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasındaki ".sınırları il mülki sınırları olmak üzere."İbaresini ile (2), (3), (4) ve (5) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi

1- Maddenin İptali İstenen Hükümlerinin Tümü Yönünden İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Kanun'un 1. maddesinin (1), (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkraları ile yapılan düzenlemelerle tüm büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları ile eşitlenerek il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması suretiyle 81 ilden oluşan ülkenin bir bölümü olan 29 ilde farklı bir idare biçiminin oluşturulduğu, iptali istenilen kurallarla yapılan düzenlemelerle ülkenin bir bölümünde güçlü başkan, zayıf meclis, daha fazla kaynak, göstermelik katılımcılık, sembolik merkezi yönetim unsurları hâkim olan büyükşehir modeli, diğer bir anlatımla özel bir yönetim biçimi getirildiği, diğer bölümde ise il sistemi içinde il belediyeleri, optimal sınırlar, belde belediyeleri ve köy tüzel kişileri ile yerel demokrasi, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin işbirliği ve gözetim ilişkisinin sürdüğü bir model bulunduğu, böylece bir ülke ve iki yönetim yapısı öngören düzenlemelerin idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılık oluşturduğu belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 123. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun'un iptali istenen 1. maddesiyle, yeni kurulan 13 büyükşehir belediyesi ile daha önce kurulan 16 büyükşehir belediyesinin sınırlarıyla il mülki sınırları özdeşleştirilmiş, büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde kalan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği

kaldırılarak köyler mahalle, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmış, ayrıca büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

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 tüzel kişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak 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 "*idare*" kavramı da sadece merkezî 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 olan hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamaktadır.

Anayasa'nın "*Mahalli idareler*" başlıklı 127. maddesinin birinci fıkrasında, mahallî idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri oldukları, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği; beşinci fıkrasında ise 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 idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 123. maddesinde öngörülen idarenin bütünlüğü ilkesinin merkezi veya mahalli idareler sisteminde tekdüze bir yapılanma anlamına gelmediği açıktır. İptali istenen kuralla getirilen yeni büyükşehir yapılanmasının dayanağı, Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde yer alan "*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*" şeklindeki hükümdür. Dolayısıyla, dayanağını Anayasa'dan alan büyükşehir tipi yapılanmaların, idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı bir tarafı bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kurallar Anayasa'nın 123. maddesine aykırı değildir. İptal istemlerinin reddi gerekir.

2- (1) Numaralı Fıkrafta Yer Alan "*sınırları il mülki sınırları olmak üzere.*" İbaresini ile (2) Numaralı Fıkranın İncelenmesi

a- Kuralların Anlam ve Kapsamı

Maddenin iptali istenen ibarenin de içinde bulunduğu (1) numaralı fıkrasıyla, sınırları il mülki sınırları olan ve toplam il nüfusu 750.000'in üzerinde olan 13 ilde büyükşehir belediyesi kurularak 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 29'a yükseltilmiştir. Fıkranın iptali istenen

ibaresinde ise yeni kurulan büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olduğu öngörülmüştür.

Maddenin (2) numaralı fıkrasında ise bu Kanun'dan önce var olan 16 büyükşehir belediyesinden İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri dışında kalan 14 büyükşehir belediyesinin de sınırlarının il mülki sınırları olduğu hükme bağlanmıştır.

Böylece, daha önce 23.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 2. maddesiyle İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il sınırları olarak belirleyen düzenleme, hem yeni kurulan 13 büyükşehir belediyesi hem de daha önce kurulan 14 büyükşehir belediyesi için geçerli hâle getirilmiştir.

Kanun'un genel gerekçesinde;

"5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girişinden bu güne kadar İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il sınırında büyükşehir belediye modelinin imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eş güdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağladığı görülmüştür. Hazırlanan Kanun Tasarısı bu düzenlemenin mevcut 14 büyükşehir belediyesinin yanı sıra yeni kurulacak 13 büyükşehir belediyesi için de uygulamaya konulmasını da öngörmektedir.

Ülkemizde son büyükşehir belediyesinin kurulması üzerinden 12 yıl geçmiş bulunmaktadır. Geçen 12 yıllık süre sonrasında idari, ekonomik ve sosyal nedenlerle yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Kanun Tasarısıyla Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve İstanbul ve Kocaeli'ne benzer biçimde bu illere ilaveten Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun illerindeki büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı haline getirilmiştir." ifadelerine yer verilmiştir.

Bu gerekçeden, daha önce İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il sınırıyla büyükşehir belediye sınırlarını özdeşleştiren büyükşehir belediye modelinin imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahallî müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağladığının görülmesi nedeniyle bu modelin yeni kurulan büyükşehirlerde de uygulanmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.

Kanun'un genel gerekçesinde ayrıca, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün hâle gelebileceği, halihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesinin birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacağı ifade edilmiştir.

b- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasında her yerleşim yeri için değil, sadece *"büyük yerleşim merkezleri"* için özel yönetim biçimlerinin kurulmasına

imkân verildiği, merkez nüfusu 62.635 olan Muğla ili ile 88.054 olan Mardin ilinin *"büyük yerleşim yeri"* olduğunu iddia etmenin mümkün olmadığı, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları il mülki sınır olan 27 ilin İstanbul ve Kocaeli illeriyle hiçbir benzer tarafı bulunmadığı, zira İstanbul ilinin toplam yüzölçümünün 5.300 km², Kocaeli ilinin yüzölçümünün 3.500 km² olduğu hâlde Konya ilinin yüzölçümünün 38.000 km² olduğu, il mülki sınırlarının mahallî hizmetler için *"optimal ölçek"* sayılmasının olanaksız olduğu, Anayasa'nın 126. maddesine göre iller ve ilçelerin merkezden yönetim gerekleri çerçevesinde ülke genelinde *"coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre"*, belediyelerin ise ülke genelinden bakışa göre değil yerinden bakışa göre, yerleşmeler temelinde ve *"yerel hizmetler"* ölçüsüyle kuruldukları, Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenlemenin Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı dolayısıyla hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2., 11., 126. ve 127. maddelerine aykırı oldukları ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında mahalli idarelerin 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 tüzel kişileri oldukları; ikinci fıkrasında, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği; üçüncü fıkrasında, seçimlerinin Anayasa'nın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı öngörülmüştür. Bu fıkranın son cümlesinde de, *"Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir."* denilmek suretiyle il, belediye ve köy dışında farklı bir yerel yönetim biçimi olan büyükşehir belediyesi kurulmasına imkân sağlanmıştır. Buna ilişkin gerekçede, *"Şehirleşmenin hızla geliştiği memleketimizde, büyük şehirlerin problemlerini yürürlükte bulunan ve yıllarca önce çıkarılmış kanunlarla çözümlemek imkânsız hale gelmiştir. Nitekim, büyük şehirlerimizin ulaşım, kanalizasyon gibi, problemlerini çevredeki belediyelerle birlikte çözümlemek zorunluluğu ile karşılaşılması bunu kanıtlamaktadır. Son zamanlarda çevredeki yerleşim yerlerinin ana belediyelere bağlanması uygulaması da bu ihtiyaçtan doğmuştur. İşte bu zorunluluklar karşısında, hizmetlerin daha iyi görülebilmesini sağlamak amacıyla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebilmesi imkânının Anayasa ile tanınması yoluna gidilmiştir."* ifadelerine yer verilmiştir.

Anayasa'nın 127. maddesinde, büyük yerleşim merkezlerinin ne anlama geldiğine ilişkin bir ibare bulunmadığı gibi bu yerler için getirilecek özel yönetim biçimlerinin sınırları hakkında da herhangi bir belirlemede bulunulmamıştır. Bir başka ifadeyle Anayasa, bu iki konuya ilişkin düzenleme yetkisini yasama organının takdirine bırakmıştır. Kanun koyucu, izlediği mahallî idareler politikasına bağlı olarak, bir ilin toprak büyüklüğü, barındırdığı nüfus ve bunun dağılımı, coğrafi yapısı, yerleşim yerinin büyükşehire yakınlığı, mahallî müşterek ihtiyaç ve sorunların büyükşehir belediyesi ve çevresini ilgilendirmesi gibi ölçütleri dikkate alarak, büyükşehirler kurabilir ve bunların sınırlarını belirleyebilir.

Dava konusu kurallarla, kanun koyucunun, Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen takdir hakkına dayalı olarak, büyükşehir yapılan illerdeki toplam nüfusu baz alarak ilin tamamını büyük yerleşim merkezî olarak kabul ederek ve ilin mahallî müşterek ihtiyaçlarının bir bütün olarak büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumluluğu altında gerçekleştirilmesi amacıyla büyükşehirlerin sınırlarıyla il mülki sınırlarını özdeşleştirmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Kaldı ki dava dilekçesinde, toplam il nüfusu 750.000'den fazla olan illerin büyük yerleşim merkezi olarak kabul edilmesine ilişkin Kanun'un 5. maddesine yönelik bir iptal isteminde de bulunulmamıştır.

Öte yandan, Kanun'un genel gerekçesi ile kurallara ilişkin gerekçeden, dava konusu kuralların, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün hâle gelebileceği, hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesinin birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacağı, büyükşehir belediye modelinin imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahallî müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlayacağı düşüncesiyle yasalaştırıldığı dikkate alındığında, düzenlemenin kamu yararı amacına yönelik olduğu da anlaşılmaktadır.

Kanun koyucunun, bazı Anayasa Mahkemesi kararlarında *"Herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler."* olarak tanımlanan mahallî müşterek ihtiyaç kavramını, ilin bütününe baz alarak tespit edip, söz konusu mahallî müşterek ihtiyaçların bu kabule bağlı olarak büyükşehir belediyelerince yerine getirilmesini öngördüğü anlaşılmaktadır.

Anayasal ilkeler çerçevesinde kanun koyucu, mahallî müşterek ihtiyaç olarak nitelediği bir hizmetin hangi tür mahallî idare birimince yerine getirileceği konusunda takdir yetkisine sahiptir. Genel bir kamu hizmetinin mahallî müşterek ihtiyaç niteliği taşıyan bölümü, Anayasa'da yerel yönetimlerin görev alanı olarak belirlenen coğrafyayla sınırlıdır. Bu nedenle, dava konusu kurallarla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarıyla özdeşleştirilmesi sonucunda, ildeki mahallî müşterek ihtiyaçların da yine bir mahallî idare birimi olan büyükşehir belediyelerince yerine getirilecek olması karşısında kuralların, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

Öte yandan, dava dilekçesinde il mülki sınırlarının mahalli hizmetler için *"optimal ölçek"* sayılmasının olanaksız olduğu ileri sürülmüş ise de söz konusu sorun kanun koyucunun takdirindedir. Bir başka ifadeyle, hangi sınırların mahalli hizmetler için *"optimal ölçek"* sayılacağı hususu yerindelik denetimine ilişkin olup anayasallık denetiminin kapsamı dışındadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kurallar Anayasa'nın 127. maddesine aykırı değildir. İptal istemlerinin reddi gerekir.

Mehmet ERTEN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralların Anayasa'nın 2., 11. ve 126. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

3- (3) ve (4) Numaralı Fıkraların İncelenmesi

Dava dilekçesinde, dava konusu kurallarla köy ve beldelerin yeterli tartışma yapılmadan ve köy ve belde de yaşayanlara hiç söz hakkı verilmeden kapatılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "*Yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.*" biçimindeki ilkesine açıkça aykırı olduğu, ayrıca köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesinin Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 90. ve 127. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu (3) numaralı fıkra da, İstanbul ve Kocaeli dışında kalan ve aynı maddenin (1) ve (2) numaralı fıkralarında belirtilen 27 ile bağlı ilçelerin mülki sınırları içinde kalan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış; köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. (4) numaralı fıkra da ise, 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi sınırlarıyla il mülki sınırlarının özdeşleştirilmesi sonucunda bu sınırlar içerisinde köy tüzel kişilikleri kaldırılmayan orman köylerinin de tüzel kişiliklerine son verilmiştir.

Anayasa'nın 123. maddesinde "*idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği*" başlığı altında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı; kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulacağı belirtilmiş; 127. maddesinde, yerel yönetimlerin tanımı yapıldıktan sonra organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağı; ikinci fıkrasında, yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği; üçüncü fıkrasında, yerel yönetim seçimlerinin Anayasa'nın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı öngörülmüş; fıkranın son cümlesinde ise kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği vurgulanmıştır.

Kanun koyucu, kamu hizmetinin gereklerini, kamu yararını ve Anayasa'nın 67. maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan yöre halkının beş yıllı sınırlı iradesini gözetmek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabilir, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir, bir belediye veya köyü bir başka belediyeye mahalle olarak katabilir. Büyük yerleşim merkezleri için öngörülen özel yönetim biçiminin gereği olarak, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan belediyelerin sınır, görev, yetki ve niteliklerinde değişiklikler yapabilir. Bunu kanunla yapabileceği gibi esas ve usullerini kanunda göstermek koşuluyla idari işlemle yapılmasına da olanak tanıyabilir.

Dava konusu kurallarla, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarıyla özdeşleştirilmesi sonucuna bağlı olarak, bu sınırlar içerisinde kalan belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişilikleri sona erdirilmektedir.

Kanun'un 36. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde, tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin ilk mahallî idareler genel seçimine kadar tüzel kişiliklerinin devam edeceği hükme bağlanmak suretiyle, Anayasa'nın 67. ve 127. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince beş yıllık seçim dönemi için ortaya çıkan yöre halkının iradesinin dönem sonuna kadar geçerliliğine dokunulmadığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 25.1.2007 günlü, E.2004/79, K.2007/7 sayılı kararında da belirtildiği üzere, tüzel kişiliğin kazanılması veya kaybı konusundaki Anayasa'nın 123. maddesindeki ilke ile 127. madde uyarınca büyükşehir belediyesi kurulmasındaki amaç birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyesi sınırları içine dâhil olan belediyelerin statülerinin büyükşehir belediyesine bağlı hâle getirilmesi, köylerin ise mahalleye dönüştürülmelerinde, bu duruma bağlı olarak tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesinde Anayasa'nın anılan maddelerine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Dava dilekçesinde, belde ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması sonucunda buralarda yaşayan halkın su ve kanalizasyon gibi hizmetlerde pahalılık ve yeterli hizmet alamama gibi durumların söz konusu olacağı, bu durumun ise kamu yararı ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesindeki "*hukuk devleti*" ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur. Bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken "*kamu yararı*" konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme kanunun yalnızca kamu yararı amacıyla yapıp yapılmadığını araştırmaktır. Kanun ile kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini denetlemek anayasa yargısıyla bağdaşmaz. Çünkü, bir kanunun kamu yararını gerçekleştirip, gerçekleştirmediği veya ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir tercih sorunudur ve bunun takdiri kanun koyucuya aittir.

Bu bağlamda, kanun koyucu, Anayasa'da öngörülen koşullara uymak kaydıyla, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan belediyelerin veya köylerin tüzel kişiliğini kaldırabilir. Böyle durumlarda, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin veya köylerin önceki durumlara göre daha iyi hizmet alıp almayacağı hususunun değerlendirmesinin yapılması, yerindelik denetimi anlamına geleceği ve bunun Anayasa Mahkemesince yapılacak denetimin dışında kalacağı açıktır.

Dava dilekçesinde, 6.3.2008 günlü, 5747 sayılı Kanun'un bazı belediyelerin kapatılmasına ilişkin hükmünün Anayasa Mahkemesinin 31.10.2008 günlü, E.2008/34, K.2008/153 sayılı kararıyla, "*Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri*" kapsamında kalanlar ile "*Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler*" listesinde yer alan belde belediyelerinin kaldırılmasının Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edildiği, iptali istenen (3) numaralı fıkra ile belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak belde ismiyle mahalleye dönüştürüldüğü belirtilerek (3) numaralı fıkra ile yer alan "*ve belde belediyelerinin*" ile "*belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak*" ibarelerinin Anayasa'nın 63. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı hükmüne yer verilmiştir.

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık iddiasının dayanağı olarak gösterilen Anayasa Mahkemesinin 31.10.2008 günlü, E.2008/34, K.2008/153 sayılı kararı incelendiğinde, dava dilekçesinde dayanan ve söz konusu kararda iptal edilen kural ile dava konusu kuralın farklı olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında, iki farklı kurala ilişkin iki farklı hüküm tesis edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan belediyelerin mahalleye dönüştürülmesinde Anayasa'ya aykırı bir durum görmezken; nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerden *"Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri"* kapsamında kalanlar ile *"Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler"* listesinde yer alanların ise köy tüzel kişiliğine dönüştürülmesini Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Dava dilekçesinde dayandırılan gerekçe de bu ikinci kısma ilişkindir.

Oysa, dava konusu kurallarda, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi söz konusudur. Bu durumda, Anayasa'nın 153. maddesi açısından esas alınacak hüküm, yukarıda belirtilen kararın 5747 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasına ilişkin olanıdır. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesinin önceki kararında büyükşehir belediye sınırları içinde kalan belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi Anayasa'ya aykırı görülmediğinden, dava konusu kuralların Anayasa'nın 153. maddesine aykırı bir yönünden söz edilemez.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kurallar Anayasa'nın 2., 127. ve 153. maddelerine aykırı değildir. İptal istemlerinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN bu görüşe Anayasa'nın 153. maddesi yönünden farklı gerekçeyle katılmıştır.

Mehmet ERTEN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralların Anayasa'nın 63. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

4- (5) Numaralı Fıkranın İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında geçen *"il"* ibaresiyle *"il mahalli idaresi"* (yani il özel idaresi), *"belediye"* ibaresiyle *"belediye mahalli idaresi"* ve *"köy"* ibaresiyle *"köy mahalli idaresi"*nden söz edildiği, ortada bir il bulundukça orada bir il özel idaresinin de bulunmasının anayasal bir zorunluluk olduğu, ayrıca il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının demokratik katılımı azaltması nedeniyle düzenlemenin kamu yararını da içermediği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kuralla, büyükşehir statüsünü hâiz tüm illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında, *"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."* hükmü yer almaktadır.

Söz konusu fıkra ve Anayasa'nın diğer maddelerinde *"İl özel idaresi"* ibaresi açıkça geçmemektedir. Maddenin gerekçesinde de *"il"* ibaresinden neyin kastedildiğine ilişkin bir açıklama yer almamaktadır.

Kuralın anayasalaşma sürecinde Danışma Meclisinde yapılan görüşmelerden Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında geçen "*il*" ibaresinin "*il özel idaresi*"ni ifade ettiği anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 127. maddesi, kural olarak, il halkı, belediye halkı ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının farklılıklarını dikkate alarak, üç tür mahallî idare yapılanması öngörmüştür. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 24.9.2008 günlü, E.2005/90, K.2008/146 sayılı kararında da "*Anayasa'da mahallî idare türlerinin, köy yönetimi, belediye yönetimi ve il özel idaresi olmak üzere üç tür olduğu*" vurgulanmıştır. Anayasa koyucu, eğer aksi yönde bir görüşe sahip olsaydı, il, belediye veya köy ibarelerini kullanmaksızın, yalnızca mahallî müşterek ihtiyaçların karar organları seçimle iş başına gelen mahallî idare birimlerince yerine getirileceğini ifade etmekle yetinebilirdi. Öyleyse, Anayasa'da belediyeden ayrı olarak, il halkı ve köy halkına atıfta bulunulmasının, anayasa koyucunun belediye idaresi dışında yaşayan il halkı ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının farklı olabileceği ve bu yerlerde yaşayan halkın yerinden yönetim ilkesine uygun olarak mahallî müşterek ihtiyaçlarını kendilerinin seçeceği organlar aracılığıyla karşılamasının gerektiği düşüncesine dayandığı görülmektedir.

Öte yandan varılan bu sonuç, bir ilde mutlaka üç tür mahallî idare türünün aynı anda olması gerektiği şeklinde de anlaşılmamalıdır. Zira Anayasa, il halkı, belediye halkı ve köy halkının her birinin varlığının devam etmesi durumunda, bunların mahallî müşterek ihtiyaçlarının da kendilerince seçilen mahallî idare birimlerince yönetilmesi gerektiğini amirdir. Bir başka ifadeyle, örneğin bir şehrin genişlemesi sonucunda bir köyün şehrin bir mahallesine dönüşmesi durumunda ortada bir köy halkının varlığından söz edilemeyeceğinden buna bağlı olarak köy tüzel kişiliği söz konusu olamayacaktır. Yine kanun koyucunun bir ilde köy tüzel kişiliğini kaldırması sonucunda artık köy halkı, şehir halkı statüsüne geçeceğinden, artık söz konusu yerlerde yaşayanların mahallî müşterek ihtiyaçları belediyeler tarafından yerine getirilecektir. Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen üç tür mahallî idare türünün aynı anda bulunması gerektiğinin kabul edilmesi durumunda, kanun koyucunun belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürme yetkisinin bulunmadığı gibi bir sonuca varılması kaçınılmazdır.

Oysa, Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının incelendiği bölümde belirtildiği üzere, kanun koyucu, mahallî idarelerin kuruluş esaslarını, maddi ve usule ilişkin çerçeveyi belirlemek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, mahallî idarelerin özerkliği ilkesini de gözeterek, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabileceği, belediyeyi köye, köyü de belediyeye dönüştürebileceği gibi aynı şekilde il özel idarelerinin de tüzel kişiliğine son verebilir. Bir başka ifadeyle, burada asıl olan, il halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen kriterleri taşıyan mahallî idare birimlerince karşılanmasıdır.

22.1.2005 günlü, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idaresinin görevlerinin "*belediye sınırları dışında*" ve "*il sınırları içinde*" olmak üzere iki ana başlık altında düzenlendiği anlaşılmaktadır. Söz konusu görevler incelendiğinde, il özel idarelerinin belediye sınırları dışında ağırlıklı olarak mahallî hizmetleri yürüttüğü; belediye sınırları içinde ise daha çok merkezî idarenin yatırımlarına aracılık ettiği görülmektedir.

Dava konusu kuralla büyükşehirlerin sınırlarının il mülki sınırlarıyla özdeşleştirilmesi sonucunda bu düzenlemenin doğal sonucu olarak il özel idarelerinin belediye sınırları dışında mahallî nitelikte görevleri kalmamıştır. İl özel idaresinin belediye sınırları içindeki mahallî nitelikte olmayan görevleri ise büyük ölçüde, Kanun'un 28/A maddesiyle valiye bağlı olarak ihdas edilen "*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına*" verilmiştir.

Kanun'un 1. maddesindeki düzenlemelerle büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarıyla özdeşleştirilmesi ve il özel idaresinin kaldırılması sonucunda, il özel idaresince karşılanan mahallî müşterek ihtiyaçlar, yine bir mahallî idare birimi olan büyükşehir belediyesi tarafından karşılanacağından, ortaya çıkan bu durumun Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bir tarafının olmadığı açıktır.

Dava dilekçesinde, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının demokratik katılımı azaltması nedeniyle düzenlemenin kamu yararını da içermediği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de il özel idaresi ve büyükşehir belediyesinin her ikisinin de mahallî idare birimi olması ve karar organlarının seçimle iş başına gelmeleri karşısında, kuralın demokratik katılımı azalttığı söylenemez.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Mehmet ERTEN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

B- Kanun'un 2. Maddesinin (7) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, dava konusu kuralla Hatay ilinde yeni kurulan Defne ilçesine bağlanan dört mahallenin coğrafi açıdan tutarlılık göstermediği, örneğin Antakya ilçesinde yer alan Kışlasaray mahallesi ile Defne ilçesinde yer alan Sümerler mahallesi arasındaki mesafenin 580 metre olduğu, aynı şekilde Antakya ilçesinde bulunan Cumhuriyet mahallesinin Defne ilçesinde bulunan Elektrik mahallesine uzaklığının 700 metre; Armutlu mahallesine uzaklığının ise 690 metre olduğu, buna karşılık Defne ilçesinde yer alan Elektrik ve Sümerler mahalleleri arasındaki mesafenin 1,5 km olmasının yapılan değişikliğin "*oy kaygısı*" ile yapıldığının çok belirgin bir göstergesi olduğu, 2009 yılı yerel seçim sonuçlarına göre Akdeniz mahallesinde CHP'ye % 94,2, AKP'ye % 2,8 oranında, Armutlu mahallesinde CHP'ye % 91,7, AKP'ye % 4,4 oranında, Elektrik mahallesinde CHP'ye % 94,1, AKP'ye % 3,2 oranında ve Sümerler mahallesinde CHP'ye % 90,2, AKP'ye % 5,5 oranlarında oy çıktığı dikkate alındığında düzenlemenin tamamen oy kaygılarıyla, "*seçim kazanılması güç olan yerleri paylaşırabilmek*" adına getirildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca, dava konusu kural ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 126. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Dava konusu kuralla, Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca Hatay ilinde büyükşehir belediyesi kurulmasına bağlı olarak, Kanun'a ekli (6) sayılı listede belirtilen ve Antakya belediyesinin mahalleleri merkez olmak üzere, yine aynı listede yer alan köyler ve belediyelerden oluşan Defne adında yeni bir ilçe ve belediye kurulmuştur.

Kuralla, yeni kurulan Defne ilçesine 4 mahalle (Akdeniz, Armutlu, Elektrik ve Sümerler), 10 belde belediyesi ve 23 köy bağlanmıştır.

Kanun'un 1. maddesinin (3) numaralı fıkrası uyarınca da Defne ilçesinin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak Defne ilçesine katılmıştır.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devleti olduğu belirtilmiştir. Maddede belirtilen "*hukuk devleti*" ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin, kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması gerekir. Bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken "*kamu yararı*" konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme de, kanunun kamu yararı dışında başka bir amaçla yapılıp yapılmadığını araştırmaktır. Anayasa'nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa'da bir tanımı yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin bazı kararlarında da belirtildiği gibi kamu yararı, bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır. Bu saptamanın doğal sonucu olarak da, kamu yararı düşüncesi olmaksızın, yalnız özel çıkarlar için veya yalnız belli kişilerin yararına olarak yasa kuralı konulamaz. Böyle bir durumun açık bir biçimde ve kesin olarak saptanması hâlinde, söz konusu yasa kuralı Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşer ve iptali gerekir. Açıklanan ayırık hâl dışında, bir yasa kuralının ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir siyasi tercih sorunu olarak kanun koyucunun takdirine ait olduğundan, salt bu nedenle kamu yararı değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz.

Anayasa'nın 126. maddesine göre, Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Bu hükme göre, Türkiye'nin gerek illere ayrılmasında, gerekse illerin diğer kademeli bölümlere ve bu arada ilçelere ayrılmasında göz önünde tutulacak olan ölçütler, coğrafya durumu, iktisadi koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleridir. İdari kademelere bölünmede kullanılan bu ölçütler, bu kademelerin merkezlerinin belli edilmesinde de uygulanır. Kanun koyucu, Anayasa'da öngörülen koşullara uymak kaydıyla, gelişen sosyal, ekonomik, teknik ve benzeri nedenlerin belli bir bölgede ilçe kurulmasını gerektirdiğini takdir ederek yeni bir ilçe kurabilir, büyük yerleşim yerleri için öngörülen özel yönetim biçiminin gereği olarak, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan belediyelerin sınır, görev, yetki ve niteliklerinde değişiklikler yapabilir. Bunu kanunla yapabileceği gibi, esas ve usullerini kanunda göstermek koşuluyla idari işlemle yapılmasına da olanak tanıyabilir.

Kurala ilişkin gerekçede yer alan "*Yeni kurulan 13 büyükşehirde coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde bulundurularak yeni ilçeler kurulmaktadır.*" biçimindeki ifadeden, Hatay ilinde büyükşehir kurulmasına bağlı olarak yeni kurulan Defne ilçesinin mahallelerinin daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak ve coğrafi durumları dikkate alınarak belirlendiğinin ifade edildiği, yeni kurulan Defne ilçesine bağlanan dört mahallenin coğrafi bir bütünlük oluşturduğu dikkate alındığında, düzenlemenin kamu yararı düşüncesinin dışında siyasi saiklerle yasalaştırıldığı yönünde bir kanıt da bulunmadığı anlaşıldığından kuralın, Anayasa'nın 2. ve 126. maddelerine aykırı bir yönü yoktur.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2. ve 126. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Mehmet ERTEN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 11. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

C- Kanun'un 2. Maddesinin (37) Numaralı Fıkrasının (6447 Sayılı Kanun ile (38) Numaralı Fıkra Olarak Değiştirilen) İncelenmesi

Dava dilekçesinde, 2011 yılı genel seçimlerinde CHP'nin Sarıyer ilçesinde 73.888 (% 41,79) oy alırken AKP'nin 71.293 (% 40,32) oy aldığı, Şişli ilçesine bağlı Ayazağa mahallesinde ise AKP'nin oyunun 12.549 iken CHP'nin 3.424 oy aldığı, Ayazağa mahallesinin Sarıyer ilçesine bağlanarak 12.549 oyun Sarıyer ilçesine taşındığı, böylece Ayazağa mahallesi seçmeni sayesinde iki parti arasındaki oy farkının kapanarak AKP'nin öne geçeceği, buna Huzur ve Maslak mahallelerinin de katılımı ile AKP'nin Sarıyer Belediyesini almasının kesinleşeceği, ayrıca Maslak bölgesinin iş alanları ve büyük iş merkezleri niteliğinde olması, büyük bir rantın bulunması nedeniyle AKP'nin bu ranttan da faydalanmayı amaçladığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İlk İncelemenin yapıldığı 14.2.2013 gününden sonra 14.3.2013 günlü, 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasıyla 6360 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (23) numaralı fıkrasından sonra gelmek üzere yeni bir fıkra eklenmesi nedeniyle dava dilekçesinde (37) olan fıkra numarası (38) olarak değiştirilmiştir.

6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca, dava konusu kural ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 126. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Dava konusu kuralla, Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahalleleri, coğrafi bağlantı dikkate alınarak, Sarıyer ilçesine dâhil edilerek Sarıyer Belediyesi sınırlarına katılmıştır.

Kurala ilişkin gerekçeden, dava konusu kuralın söz konusu üç mahalle ile Şişli Belediyesi arasında Kağıthane ilçesinin bulunması, Ayazağa mahallesinin sınırlarının büyük bölümünün Kağıthane ve Sarıyer ilçeleriyle çevrili olması, Maslak ve Huzur mahallelerinin sınırlarının büyük çoğunluğunun Sarıyer ve Beşiktaş ilçeleriyle çevrili bulunması, her üç mahallenin Sarıyer veya Kağıthane ilçeleriyle daha ziyade coğrafi bütünlük içerisinde bulunması, Şişli ilçesiyle ise coğrafi bağının oldukça zayıf olması ve bu yerler arasında coğrafi bağlantı bulunması nedeniyle yasalaştırıldığı anlaşılmaktadır.

Kanun'un 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasının incelendiği bölümde belirtilen gerekçelerle dava konusu kural, Anayasa'nın 2. ve 126. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Mehmet ERTEN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 11. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

D- Kanun'un 2. Maddesinin (40) ve (41) Numaralı Fıkralarının (6447 Sayılı Kanun ile (41) ve (42) Numaralı Fıkralar Olarak Değiştirilen) İncelenmesi

Dava dilekçesinde, dava konusu kurallarla yapılan düzenlemeyle, Yenimahalle Belediyesine bağlı Dodurga, Alacaatlı, Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Balıkuyumcu, Fevziye, Çayyolu, A.Taner Kışlalı, Ümit, Koru, Konutkent ve Yaşamkent mahallelerinin

Yenimahalle Belediyesi sınırlarından çıkarılarak bir kısmının Çankaya Belediyesi, bir kısmının ise Etimesgut Belediyesi sınırlarına dâhil edildiği, 2009 yılı yerel seçim sonuçlarına göre Etimesgut ve Çankaya ilçelerine katılan mahallelerin de dâhil olduğu Yenimahalle ilçesinde CHP'nin 150.571 oy, AKP'nin ise 134.435 oy aldığı, Yenimahalle ilçesinden ayrılan mahalleler dikkate alınarak 2009 yılı yerel seçimleri sonuçlansaydı CHP'nin 115.564 oy, AKP'nin ise 127.051 oy almış olacağı, bu durumun dava konusu kurallarla güdülen gerçek amacın, belli bir partinin (AKP'nin) yararının gözetilmesi olduğunu gösterdiği belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İlk İncelemenin yapıldığı 14.2.2013 gününden sonra 14.3.2013 günlü, 6447 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasıyla 6360 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (23) numaralı fıkrasından sonra gelmek üzere yeni bir fıkra eklenmesi nedeniyle dava dilekçesindeki (40) numaralı fıkra (41), (41) olan fıkra ise (42) olarak değiştirilmiştir.

6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca, dava konusu kurallar ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 126. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Dava konusu kurallarla, Yenimahalle Belediyesiyle hiçbir fiziki irtibatı bulunmayan onüç mahallenin bulunduğu alan, otoban sınır kabul edilerek ikiye bölünmüş ve otobanın iç kısmında bulunan mahalleler Çankaya Belediyesi, otobanın dış kısmında bulunan mahalleler ise Etimesgut Belediyesi sınırlarına dâhil edilmiştir. Kurallara ilişkin gerekçeden ve dosyada bulunan haritalardan, dava konusu kuralların, Yenimahalle ilçesiyle neredeyse fiziki irtibatı olmayan güneydeki Yenimahalle bölgesinde bulunan mahallelerin diğer bölgeden hizmet alanında zorluk çekmeleri nedeniyle, hizmetin bütünlüğü ve daha etkin hâle getirilmesi amacıyla yasalaştırıldığı anlaşılmaktadır.

Kanun'un 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasının incelendiği bölümde belirtilen gerekçelerle dava konusu kural, Anayasa'nın 2. ve 126. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Mehmet ERTEN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 11. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

E- Kanun'un 4. Maddesiyle Değiştirilen, 5216 Sayılı Kanun'un 3. Maddesinin Birinci Fıkrasının (a) Bendinde Yer Alan "*Sınırları il mülki sınırı olan.*" İbaresinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Kanun'un 1. maddesine yönelik olarak ileri sürülen gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 2., 11., 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun'un 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde, büyükşehir belediyesinin tanımı yapılmaktadır. Dava konusu olan ibarede ise büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olduğu kurala bağlanmaktadır. Kuralla, 6360 sayılı Kanunla getirilen büyükşehir belediye sınırlarıyla il mülki sınırlarının özdeşleştirilmesi düzenlemesine paralel olarak ve kanunlar arasındaki uyumu sağlamak amacıyla büyükşehirlerle ilişkin temel hükümleri düzenleyen 5216 sayılı Kanun'da gerekli değişiklik yapılmıştır.

Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki "*sınırları il mülki sınırları olmak üzere.*" ibaresi ile (2) numaralı fıkrasının incelendiği bölümde belirtilen gerekçelerle dava konusu kural, Anayasa'nın 2. ve 127. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Mehmet ERTEN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 11., 123. ve 126. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

F- Kanun'un 6. Maddesiyle Değiştirilen 5216 Sayılı Kanun'un 5. Maddesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Kanun'un 1. maddesine yönelik olarak ileri sürülen gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 2., 11., 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun'un 5. maddesinde, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin sınırları düzenlenmektedir. Buna göre, büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları; ilçe belediyelerin sınırları da ilçelerin mülki sınırlarıdır. Dava konusu kuralla, 6360 sayılı Kanunla getirilen büyükşehir belediye sınırlarıyla il mülki sınırlarının özdeşleştirilmesi düzenlemesine paralel olarak ve kanunlar arasındaki uyumu sağlamak amacıyla büyükşehirlerle ilişkin temel hükümleri düzenleyen 5216 sayılı Kanun'da gerekli değişiklik yapılmıştır.

Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki "*sınırları il mülki sınırları olmak üzere.*" ibaresi ile (2) numaralı fıkrasının incelendiği bölümde belirtilen gerekçelerle dava konusu kural, Anayasa'nın 2. ve 127. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Mehmet ERTEN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 11., 123. ve 126. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

G- Kanun'un 17. Maddesiyle, 5393 Sayılı Kanun'un 14. Maddesine Eklenen İkinci Fıkranın İncelenmesi

Dava dilekçesinde, kuralın Anayasa'nın 59. maddesi aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kural, 12.7.2013 günlü, 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 100. maddesiyle değiştirildiğinden, konusu kalmayan bu fıkraya ilişkin iptal istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

H- Kanun'un 34. Maddesiyle, 3152 Sayılı Kanun'a Eklenen 28/A Maddesinin Birinci Fıkrasının İncelenmesi

1- Kuralın Anlam ve Kapsamı

5302 sayılı Kanun'un 6. maddesi, il özel idaresinin görevlerini "*belediye sınırları dışında*" ve "*il sınırları içinde*" olmak üzere ikiye ayırmıştır. İl özel idareleri, belediye sınırları

dışında ağırlıklı olarak mahallî hizmetleri yürütmekte; belediye sınırları içerisinde ise daha çok merkezî idarenin yatırımlarına aracılık etmektedir.

Büyükşehirlerin sınırlarının il mülki sınırlarıyla özdeşleştirilmesi sonucunda bu düzenlemenin doğal sonucu olarak il özel idarelerinin belediye sınırları dışında mahallî nitelikte görevleri kalmamıştır. İl özel idaresinin belediye sınırları içindeki merkezî idareye ilişkin görevleri ise büyük ölçüde, Kanun'un 28/A maddesiyle valiye bağlı olarak ihdas edilen "*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*"na verilmiştir.

Maddeye ilişkin gerekçede de "*Merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere büyükşehir belediyesi bulunan 29 ilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri kurulmaktadır.*" denilmek suretiyle, büyükşehir kurulan yerlerde il özel idaresinin kaldırılmasıyla ortaya çıkabilecek aksaklıkların giderilebilmesi amacıyla söz konusu başkanlıkların kurulduğu ifade edilmiştir.

Dava konusu kuralın birinci cümlesinde, büyükşehirlerde valiye bağlı olarak kurulan "*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*"nın kuruluş amacı ve görevleri belirtilmiştir. Buna göre, söz konusu başkanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezî idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmekle görevlendirilmişlerdir. Fıkranın ikinci cümlesinde, bu görevlere ek olarak, bakanlıklar ve diğer merkezî idare kuruluşlarının, kaynağını aktarmak şartıyla, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini de bu başkanlık aracılığıyla yaptırabilecekleri kurala bağlanmıştır.

Fıkranın kalan bölümünde ise fıkranın ikinci cümlesi uyarınca başkanlıklar aracılığıyla yaptırılacak işler için gerekçe mali kaynakların nasıl kullanılacağına ilişkin hükümler yer almaktadır.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Dava dilekçesinde, Anayasa tarafından öngörülmüş olan il genel meclisi aracılığıyla seçilmiş yerel karar vericilere ait olan yerel yatırımlara yönelik bazı karar ve tercihlerin, doğrudan merkezî idarenin atanmış görevlilerine verildiği, oluşturulan yeni görev ve yetki tanımlamasının mahallî müşterek ihtiyaçlar konusunda, halkın kararlara aktif katılımını azaltıcı sonuçlara sebebiyet vereceği, bu durumun ortak bir yararın amaçlanmadığını gösterdiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 11. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5302 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasıyla bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarınca yapılacak yatırım ve hizmetlerin il özel idarelerince yapılmasına olanak tanınırken; dava konusu kuralda ise bu görevler büyükşehirlerde, il özel idarelerinin kaldırılması nedeniyle, valiliklere bağlı olarak ihdas edilen "*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına*" verilmiştir.

5302 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında, il özel idarelerine verilen görevlerin bakanlık ve diğer merkezî idare kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren görevler

olduğu, bir başka ifadeyle ortada mahallî idarelerin görev alanına giren mahallî müşterek bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik bir görev transferinin bulunmadığı, tam aksine, merkezî idarenin görevine giren bazı işlerin mahallî idare birimlerince yerine getirilmesinin söz konusu olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, söz konusu maddeye ilişkin gerekçede de bu husus açıkça ifade edilmiştir. Bu durumda, dava dilekçesinde ileri sürülen il özel idarelerince yerine getirilen görevlerin merkezî idareye transfer edilerek Anayasa'nın 127. maddesine aykırılık oluşturulduğu iddiasının yerinde olmadığı açıktır.

Diğer taraftan, dava konusu kuralda, 5302 sayılı Kanun'un 6. maddesinde düzenlenmeyen;

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu,

- Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi,

- İlin tanıtımı,

- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi,

- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi gibi hususların da söz konusu başkanlıkların görevleri arasına dâhil edildiği ve belirtilen görevlerin mahallî idare birimlerince yerine getirilmesi gereken mahallî müşterek ihtiyaç kavramı içinde mütalaa edilip edilmeyeceği sorunu üzerinde durmak gerekecektir.

Mahallî müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen, yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir. Anayasa'da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş, ancak bunun saptanması kanuna bırakılmıştır. Bu durumda kanun koyucu, kamu yararını gözeterek, Anayasa sınırları içinde merkezî yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını kanunla belirleyebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması kaydıyla, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden kimi görev ve yetkilerin merkezî yönetim birimine bırakılması mümkündür.

Dava konusu kuralda öngörülen, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, ilin tanıtımı, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi ile ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi görevlerinin ağırlıklı olarak merkezi idarenin görev alanını ilgilendirdiği dikkate alındığında, söz konusu görevlerin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına verilmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Kuralda düzenlenen "*acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi görevi*" ise çok katmanlı ve aşamalı bir süreci ifade etmektedir. Uluslar arası kuruluşlar, kamu kurumları, mahallî idareler, meslek odaları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve bireyler bu sürecin değişik aşamalarında yer almaktadırlar. Bir başka ifadeyle söz konusu görev, hem yerel düzeyde hem de ulusal düzeyde ele alınması gereken ve

özellikle ulusal düzeydeki felaketler dikkate alındığında, yerel idareler ile merkezî idarenin eşgüdüm içinde çalışmasını gerektiren bir görev niteliğinde bulunduğundan, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bir durum yoktur. Ayrıca, dava konusu kural, belediyelere acil durum ve felaketlerde görev yükleyen 5393 sayılı Kanun'un 53. maddesini yürürlükten kaldırmadığından, belediyelerin bu konudaki görevleri de devam etmektedir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 127. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 11. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

I- Kanun'un 34. Maddesiyle, 3152 Sayılı Kanun'a Eklenen 28/A Maddesinin Son Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, kuralla, vali veya ilgili bakanlığa verilen değerlendirme yetkisinin sınırlarının objektif kriterlerle çizilmemiş bir takdir hakkını içermesi nedeniyle merkezî yönetimin istediği zamanlarda yerel yönetimlerin hizmet alanlarına müdahale edebileceği, oysa Anayasa'nın 127. maddesinde merkezî idarenin mahallî idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunun ifade edildiği, yine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde de yerel makamların her türlü idari denetiminin ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceğinin yer aldığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 90. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kuralda, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması durumunda yapılması gereken hususlar düzenlenmektedir. Buna göre, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Kuralda ayrıca, bu durumda yapılan masrafların ne şekilde tahsil edileceğine ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir.

Kuralda, mahallî idareler ya da belediye terimi yer almamakta, *"ildeki kamu kurum ve kuruluşları"* ibaresine yer verilmektedir. Metinde geçen ildeki kamu kurum ve kuruluşları ibaresi, genel bir hüküm niteliğindedir. Belediyelerle ilgili hizmetlerde aksama olması hâlinde merkezî idarenin yapacağı işlemleri öngören daha özel bir düzenleme niteliğindeki 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesi hükmü ile maddeye ilişkin gerekçede Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının *"Merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak"* kurulduğunun ifade edilmiş olması hususu bir bütün olarak değerlendirildiğinde kuralın, mahallî idareleri kapsamadığı ve buna bağlı olarak da Anayasa'nın 127. maddesiyle çelişen bir yönünün bulunmadığı açıktır.

Kaldı ki, belediyelerin de bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve genel manada Türkiye Cumhuriyeti idaresinin yerinden yönetim kuruluşu olmaları nedeniyle kuralda geçen kamu kurum ve kuruluşları ibaresinin belediyeleri de kapsadığı kabul edilse bile kuralın, Anayasa'ya aykırı bir tarafı yoktur. Zira, mahallî idarelere ilişkin vesayet denetimini düzenleyen Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında merkezî idarenin idari vesayet

yetkisinin "*kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde*" olacağı belirtilmek suretiyle idari vesayet yetkisinin kullanımı konusunda yasama organına takdir yetkisi tanınmıştır. Anayasa'nın idari vesayet yetkisinin usul ve esaslarının kanunla yapılması gerektiğini buyurmasının temel nedeninin idarenin keyfî müdahaleler yoluyla mahallî idarelerin özerkliğinin ihlal edilmesinin önüne geçilmesi fikrinin olduğu açıktır.

Dava konusu kuralda, valinin idari vesayet yetkisinin konusu ve yetkiyi kullanma biçimine ilişkin hususların belirtildiği ve böylece Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen usul ve esaslara kanunda açıkça yer verildiği görülmektedir. Kural uyarınca, valinin söz konusu yetkisini kullanabilmesi için aksadığı iddia edilen yatırım ve hizmetin öncelikle ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerden olması gerekmektedir. Kural, hizmetin aksamasını yeterli görmemekte bu aksaklığı halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin de vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesini aramaktadır. Böyle bir durumda, vali uygun süre vererek öncelikle hizmet ve yatırımda aksaklığın yapıldığı ilgili kamu kurum ve kuruluşundan hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini isteyecektir. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali bu yetkisini kullanabilecektir. Valinin yapacağı bu işlemlere karşı idari yargı yoluna başvurulabileceği tabiidir.

Diğer taraftan, dava dilekçesinde değinilmemekle birlikte, kuralda düzenlenen yetkinin "*ikame bir yetki*" olduğu ve bunun mahallî idarelerin idari özerkliğine müdahale niteliğini taşıyıp taşımadığı sorunu üzerinde de durmak gerekmektedir.

Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında 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 idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.

İdari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp, kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet yetkisi mutlak bir kullanım zorunluluğunu da içermez. Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir.

Vesayet makamlarınca bu yetki yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabileceği gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir. Buna karşılık vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı gibi yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla, merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisi tanınabilir.

Dava konusu kural uyarınca merkezî idareye tanınan ikame yetkisinin kuralda sınırlı olarak belirtilen koşullara bağlı tutulduğu ve bu koşulların meşru amaç kapsamında değerlendirilebileceği açıktır. Diğer taraftan kuralda valinin ikame yetkisini kullanabilmesi için öncelikle tespit ettiği aksaklıkların giderilmesini uygun süre içinde idari birimden istemesi gerektiği, ancak verilen süre içinde bu aksaklıkların giderilmemesi durumunda bu yetkisini

kullanabileceğinin ifade edilmesi karşısında dava konusu kuralda, Anayasa'nın 127. maddesine aykırılık bulunmamaktadır.

J- Kanun'un Geçici 1. Maddesinin (27) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, yol harcamalarına katılma payının mali bir yükümlülük olduğu, söz konusu mali yükümlülüğün kanunla konulması, kaldırılması veya değiştirilmesi gerektiği hâlde kuralla yapılan düzenlemeyle söz konusu katılma payının belediye meclis kararıyla alınmayabileceğinin öngörüldüğü belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 73. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca, dava konusu kural ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Kanun'un dava konusu edilmeyen 28. maddesiyle, 2464 sayılı Kanun'un 86. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yapılan değişiklikle, yol harcamalarına katılma paylarının belediye meclis kararıyla alınabileceği hükmü getirilmiş, dava konusu kuralda ise Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce tarh edilmemiş söz konusu katılma paylarının belediye meclis kararıyla alınmayabileceği hükme bağlanmıştır.

Dava konusu kuralda düzenlenen ve belediyelerin vatandaşlara götördükleri hizmetler için sadece o hizmetten yararlanacak olanlardan talep ettikleri harcamalara katılma payı, Anayasa Mahkemesinin 24.11.1987 günlü, E.1987/19, K.1987/31 sayılı kararında da belirtildiği üzere, Anayasa'nın 73. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında resim benzeri bir mali yükümlülük olup vergi ve harçlarda olduğu gibi zor unsuruna dayanan bir kamu geliri niteliğinde olduğundan, anılan Anayasa kuralı uyarınca kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri "*belirlilik* ilkesi"dir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir.

Dava konusu kuralla, belediye gelirleri arasında yer alan yol harcamaları katılma payının alınıp alınmaması hususunda belediye meclislerine geniş bir takdir yetkisi verilmektedir. Kuralda, belediye meclislerinin takdir yetkilerini hangi ölçütler çerçevesinde kullanacağına ilişkin bir belirlemede bulunulmamıştır. Dolayısıyla, harcamalara katılma payının alınıp alınmayacağı hususunun ilgili kişilerce önceden bilinebilir ve öngörülebilir olduğu söylenemez. Bu durumda belediye meclislerine keyfi yorum ve uygulamalarda bulunma yetkisini veren kuralın hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu açıktır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden Anayasa'nın 73. maddesi yönünden ayrıca inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

K- Kanun'un Geçici 2. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, kuralla getirilen düzenlemenin gerçek amacının *"idari yargı yolunun kapatılarak söz konusu belde belediyelerini tarihsel, turistik, coğrafi özelliklerini dikkate almadan ortadan kaldırmak"* olması nedeniyle kuralın kamu yararı amacıyla yasalaştırılmadığı, tüzel kişilikleri kaldırılan belediyelerde referandum öngörülmeden yerelliğin ortadan kaldırıldığı, daha önce Anayasa Mahkemesince verilen kararda yer verilen *"Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri"* kapsamında kalanlar ile *"Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler"* listesinde yer alan belde belediyelerinin dikkate alınmaksızın düzenleme yapıldığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 11., 63., 90., 126., 127. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kuralda, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olan ekli (27) sayılı listedeki adları yazılı belediyelerin tüzel kişiliklerinin ilk mahallî idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyelerin köye dönüştürüldüğü hükmü yer almaktadır. Buna göre, Kanun'a ekli (27) sayılı listede yer alan 559 belediye ilk mahallî idareler seçiminden sonra geçerli olmak üzere köye dönüştürülmüştür. Ancak, maddenin (5) numaralı fıkrasının son cümlesinde yer alan *"Ekli (27) sayılı listede yer almakla birlikte, bu Kanunun yayımlandığı tarihe kadar 5393 sayılı Kanunun 8 inci maddesine uygun olarak birleşme veya katılma yoluyla nüfusunu 2.000'in üzerine çıkaran belediyelerin tüzel kişilikleri korunur."* biçimindeki kuralla dava konusu olan (1) numaralı fıkra istisna getirilmiş ve Kanun'un yayımlandığı tarihe kadar birleşme veya katılma yoluyla nüfusunu 2.000'in üzerine çıkaran belediyelerin tüzel kişiliklerinin korunacağı hükmüne yer verilmiştir.

Daha önceki bölümlerde belirtildiği üzere, kanunun kamu yararını gerçekleştirip gerçekleştirmediği veya ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir tercih sorunudur ve kanun koyucunun takdirine aittir.

Nüfusu 2000'in altında kalan belediyelerin borç yükü altında iş yapamaz durumda bulundukları, belli bir coğrafi alanda hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun çok sayıda belediyenin yetkili olmasının ortaya çıkardığı sorunlar dikkate alındığında, dava konusu kuralın Anayasa'nın 127. maddesiyle yerel yönetimlere yüklenen kamusal hizmetlerin etkin biçimde yerine getirilmesini, bir taraftan da merkezî yönetim kuruluşları bakımından, merkezî idare hizmetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesini temin edebilecek, kamu kaynaklarının israf edilmeden etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak uygun idari büyüklüğün oluşturulması amacıyla, bir başka ifadeyle kamu yararı düşüncesiyle yasalaştırıldığı anlaşılmaktadır.

Dava dilekçesinde, nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin, 5393 sayılı Kanun'da öngörülen idari yönteme uyulmayarak Kanunla köye dönüştürülmeleri nedeniyle, söz konusu belediyeler ile buralarda yaşayan yurttaşların bu konuya ilişkin dava haklarının ellerinden alındığı, bunun da Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de, bir yasa kuralı, bir başka yasa kuralına göre ve onun varlığı ya da yokluğu gözetilerek değil, ancak ilgili Anayasa kuralına göre değerlendirilerek denetleneceğinden ve kanun yapmak, değiştirmek, kanunu yürürlükten kaldırmak ve yerindeliği takdir etmek kanun koyucunun yetkisi içinde olduğundan, kanunlar arasındaki uyum ve uygunluk da kanun koyucu tarafından gözetilmesi gereken hususlardandır.

Diğer taraftan, kanun koyucu, kamu hizmetinin gereklerini, kamu yararını ve Anayasa'nın 67. maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan yöre halkının beş yılla sınırlı iradesini gözetmek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabilir, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir, bir belediye veya köyü bir başka belediye sınırlarına mahalle olarak katabilir. Bunu kanunla yapabileceği gibi esas ve usullerini kanunda göstermek koşuluyla idari işlemle yapılmasına da olanak tanıyabilir.

Bu nedenle, nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilerek köye dönüştürülmelerinde, 5393 sayılı Kanun'da yer alan yönetime istisna getirilerek, olağan prosedür yerine liste hâlinde sayma suretiyle doğrudan kanun çıkarma yolunun benimsenmesi kanun koyucunun takdir yetkisi içinde kaldığından, bu durumun Anayasa'nın 2. maddesine aykırı bir yönü yoktur.

Kaldı ki, dava konusu kuralla, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin ilk mahallî idareler genel seçimine kadar tüzel kişiliklerinin devam edeceği hükme bağlanmak suretiyle, Anayasa'nın 67. ve 127. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince beş yıllık seçim dönemi için ortaya çıkan yöre halkının iradesinin dönem sonuna kadar geçerliliğine dokunulmadığı gibi yeni seçim döneminde tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülen belediye halkının yeni seçim döneminde yine yerinden yönetim birimi olan köy tüzel kişiliğinin organlarını oluşturmak üzere seçim hakkını kullanmasına olanak tanınmıştır.

Öte yandan, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartının anayasallık incelemesinde ölçü norm olarak kullanılamayacağı açık olmakla birlikte, dava konusu kuralın söz konusu Şart'a aykırı bir yönü de bulunmamaktadır. Zira, anılan Şart'ın "*Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması*" başlıklı 5. maddesinde "*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.*" biçimindeki hüküm dikkate alındığında, maddede yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesinde referanduma başvurulmasının zorunlu olmadığı, mevzuatın elvermesi ve mümkün olması koşuluna bağlı tutulduğu görülmektedir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 11., 63., 90., 126. ve 153. maddeleriyle doğrudan bir ilgisi görülmemiştir.

Zühtü ARSLAN bu görüşe Anayasa'nın 153. maddesi yönünden farklı gerekçeyle katılmıştır.

Haşım KILIÇ, Serruh KALELİ, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ ve Recep KÖMÜRCÜ bu görüşe Anayasa'nın 63. ve 153. maddeleri yönünden katılmamışlardır.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

12.11.2012 günlü, 6360 sayılı On Üç (6447 sayılı Kanun ile "On Dört" olarak değiştirilen) İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı (6447 sayılı Kanun ile "Yirmi Yedi" olarak değiştirilen) İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A-Geçici 1. maddesinin (27) numaralı fıkrasının yürürlüğünün durdurulması isteminin koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B- 1- 1. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasında yer alan "*sınırları il mülki sınırları olmak üzere.*" ibaresine,

b- (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarına,

2- 2. maddesinin;

a- (7) numaralı fıkrasına,

b- (37) numaralı fıkrasına (6447 sayılı Kanun ile (38) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

c- (40) numaralı fıkrasına (6447 sayılı Kanun ile (41) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

d- (41) numaralı fıkrasına (6447 sayılı Kanun ile (42) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

3- 4. maddesiyle değiştirilen, 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "*Sınırları il mülki sınırı olan.*" ibaresine,

4- 6. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un 5. maddesine,

5- 34. maddesiyle, 14.2.1985 günlü, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen 28/A maddesinin birinci ve son fıkralarına,

6- Geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasına,

yönelik iptal istemleri, 12.9.2013 günlü, E.2013/19, K.2013/100 sayılı kararla reddedildiğinden, bu maddeye, fıkralara ve ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması istemlerinin REDDİNE,

C- 17. maddesiyle, 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine eklenen ikinci fıkra hakkında, 12.9.2013 günlü, E.2013/19, K.2013/100 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden, bu fıkra ile ilişkin yürürlüğün durdurulması istemi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

12.9.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

12.11.2012 günlü, 6360 sayılı On Üç (6447 sayılı Kanun ile "On Dört" olarak değiştirilen) İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı (6447 sayılı Kanun ile "Yirmi Yedi" olarak değiştirilen) İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A- 1- 1. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasında yer alan "*sınırları il mülki sınırları olmak üzere.*" ibaresinin,

b- (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarının,

2- 2. maddesinin;

a- (7) numaralı fıkrasının,

b- (37) numaralı fıkrasının (6447 sayılı Kanun ile (38) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

c- (40) numaralı fıkrasının (6447 sayılı Kanun ile (41) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

d- (41) numaralı fıkrasının (6447 sayılı Kanun ile (42) numaralı fıkra olarak değiştirilen),

3- 4. maddesiyle değiştirilen, 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "*Sınırları il mülki sınırı olan.*" ibaresinin,

4- 6. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un 5. maddesinin,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve bu maddeye, fıkralara ve ibarelere ilişkin iptal istemlerinin REDDİNE, Mehmet ERTEN, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 17. maddesiyle, 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine eklenen ikinci fıkra, 12.7.2013 günlü, 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 100. maddesiyle değiştirildiğinden, konusu kalmayan bu fıkra ile ilişkin iptal istemi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, OYBİRLİĞİYLE,

C- 34. maddesiyle, 14.2.1985 günlü, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen 28/A maddesinin birinci ve son fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal istemlerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D- Geçici 1. maddesinin (27) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

E- Geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ ile Recep KÖMÜRCÜ'nün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

12.9.2013 gününde karar verildi.

Başkan

Haşim KILIÇ

Başkanvekili

Serruh KALELİ

Başkanvekili

Alparslan ALTAN

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL

Üye

Zühtü ARSLAN

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un iptal istemine konu Geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasında "Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu 2000'in altında olan ekli (27) sayılı listedeki adları yazılı belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür." denilmektedir.

Evvelce, 6.3.2008 tarih ve 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un Geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrası ile "Ekli (44) sayılı listede adları yazılı belediyelerin tüzel kişilikleri, ilk genel mahalli idareler seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür." şeklinde öngörülen yasal düzenleme, bir iptal davasına konu olmuş ve Anayasa Mahkemesi 31.10.2008 tarih ve E.2008/34, K.2008/153 sayılı kararı ile (R.G. 6.12.2008, Sayı:27076) anılan kural, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden "Kültür ve Turizm Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar yönünden Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, iptal kararını şu gerekçeye dayandırmıştır:

". Anayasa'nın 63. maddesinde, Devlet'in tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlayacağı, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alacağı, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 3. maddesinde, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinin, tarihi ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreleri korumak, kullanmak, sektörel kalkınmayı ve planlı gelişimi sağlamak amacıyla değerlendirmek üzere sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilan edilen bölgeler olduğu, turizm merkezlerinin de, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde veya dışında, öncelikle geliştirilmesi öngörülen, yeri, mevki ve sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilan edilen, turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan yerler veya bölümler olduğu belirtilmiştir. Nüfus yoğunluğuna bağlı olarak, yerel ihtiyaçların karşılanmasında köy, belediyelere göre daha alt düzey bir yerel yönetim kuruluşu olduğundan, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması bakımından kamu yararı gereğince, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden, sınırları itibariyle "Kültür ve Turizm Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli

yörelere" listesinde yer alan tüzel kişiliklerinde değişiklik yapılmadan önce, bu beldelerin coğrafi, ekonomik, sosyal, tarihsel, kültürel ve kimliksel özelliklerinin incelenmesi, **özellikle yılın belli dönemlerinde hizmet verdikleri nüfusun, kayıtlı nüfuslarının çok üzerine çıktığının ve bu nüfusa sunulacak hizmetin nitelik ve niceliğinin gözetilmesi gerekmektedir.** İptali istenen kuralla, sınırları itibarıyla anılan bölgelerde bulunan belde belediyelerinden, nüfusunun 2000'in altına düştüğü belirlenenlerin tüzel kişiliklerinin, anılan hususlar üzerinde durulmaksızın köye dönüştürüldüğü anlaşıldığından, Geçici 1. maddenin (1) numaralı fıkrası, Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden, sınırları itibarıyla "Kültür ve Turizm Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yörelere" listesinde yer alanlar yönünden Anayasa'nın 2., 63. ve 127. maddelerine göre aykırıdır. İptali gerekir."

Anayasa Mahkemesinin sözkonusu iptal kararı ve gerekçesindeki açıklığa rağmen, 6360 sayılı Kanun'un iptal istemine konu Geçici 2. maddenin (1) numaralı fıkrası ile yapılan düzenlemede bu lazıme riayet edilmemiş ve herhangi bir ayırım gözetilmeksizin, nüfusu 2000'in altında olan ekli (27) sayılı listedeki adları yazılı belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak, ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere bu belediyeler köye dönüştürülmüştür.

Anayasa Mahkemesinin sözkonusu iptal kararı doğrultusunda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının (eski Bayındırlık ve İskan Bakanlığı) 2012 Yılı Turizm öncelikli Yöre Belediyeleri Listesi (Toplam 229 adet) ile yine Kültür ve Turizm Bakanlığının önerisi ile Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş ve 2012 Yılı itibarıyla toplam 268 adet olduğu dosyada yer alan belgelerde anlaşılan turizm bölge, alan ve merkezleri ile kültür turizm koruma ve gelişim bölgeleri kapsamında kalan belediyelerin 6360 sayılı Kanun'a ekli (27) sayılı listede yer almamaları gerekirken; bu kapsamdaki belediyelerin de köy tüzel kişiliğine dönüştürülmesi Anayasa'nın 2., 63. ve 127. maddelerine açıkça aykırı düşmektedir.

Açıklanan nedenlerle, işaret edilen Anayasa Mahkemesi kararıyla Anayasa'ya aykırılığı konusunda kuşku bulunmayan kuralın, belirtilen özellikteki belediyeler yönünden iptali gerektiği kanaatine vardığımızdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyoruz.

Başkan

Başkanvekili

Haşim KILIÇ

Serruh KALELİ

Üye

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Recep KÖMÜRCÜ

KARŞIOY GEREKÇESİ

6360 sayılı Kanun'un;

I-) 1. maddesinin iptali istenen ve koyu renkle gösterilen ibarenin de yer aldığı (1) fıkrası ile (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkralarında,

(1) Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, **sınırları il mülki sınırları olmak üzere** aynı adla büyük şehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyük şehir belediyesine dönüştürülmüştür.

(2) *Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır.*

(3) *Birinci ve ikinci fıkroda sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.*

(4) *İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.*

(5) *Birinci, ikinci ve dördüncü fıkroda sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır;*

II-) 2. maddesinin iptali istenilen (7), (38), (41) ve (42) numaralı fıkralarında,

(7) *Hatay ilinde, ekli (6) sayılı listede belirtilen Antakya Belediyesinin mahalleleri merkez olmak üzere, aynı listede yer alan köyler ve belediyelerden oluşan Defne ilçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur.*

(38)- (37) *İstanbul ilinde, Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahalleleri Sarıyer ilçesine bağlanarak Sarıyer Belediyesine katılmıştır.*

(41)- (40) *Ankara ilinde, Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alacaatlı mahallelerinin çevre yolu dışında kalan kısımları Şehitali Mahallesi ile birleştirilmiştir. Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Ballıkuyumcu ve Fevziye mahalleleri, Etimesgut ilçe sınırlarına dâhil edilerek, Etimesgut Belediyesine katılmıştır.*

(42)- (41) *Ankara ilinde, Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alacaatlı mahallelerinin çevre yolu içinde kalan kısmı ile Çayyolu, A. Taner Kışlalı, Ümit, Koru, Konutkent ve Yaşamkent mahalleleri, Çankaya ilçe sınırlarına dâhil edilerek, Çankaya Belediyesine katılmıştır;*

III-) 4. maddesinin iptali istenilen ve koyu renkle gösterilen ibarenin de yer aldığı (a) bendinde,

(a) Büyükşehir belediyesi: **Sınırları il mülki sınırı olan ve** sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla

verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini;

IV-) 6. maddesi ile değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un 5. maddesinde,

Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır;

V-) Geçici 1. maddesinin (27) numaralı fıkrasında,

(27) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Kanunun 86 ncı maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma payları belediye meclisi kararıyla alınmayabilir;

VI-) Geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasında,

(1) Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olan ekli (27) sayılı listedeki adları yazılı belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür;

denilmektedir.

A-) 1. Maddenin İptali İstenen İbarenin de Yer Aldığı (1) Numaralı Fıkrasının (2), (3), (4), (5) Numaralı Fıkralarının, 4. Maddenin a) Bendindeki İbarenin ve 6. Maddenin İncelenmesi:

6360 sayılı Kanun'un 1. maddesinde yer alan ve iptali istenilen düzenlemeler uyarınca, yeni kurulan 13 büyük şehir belediyesi ile daha önce kurulan 16 büyük şehir belediyesinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiş, büyük şehir belediyelerinin sınırları içinde kalan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak köyler mahalle, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmış, ayrıca büyük şehir belediyesi bulunan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır.

Anayasa'nın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesinin birinci, ikinci fıkraları ile üçüncü fıkranın son cümlesi şöyledir;

"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."

"Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir."

Maddede yer alan il (özel idaresi), belediye veya köy ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri olarak öngörülen mahalli idarelerin varlık nedeni, mahalli müşterek ihtiyaçların yerinden yönetim ilkesine uygun olarak karşılanmasını sağlamak içindir.

Anayasa'da mahalli müşterek ihtiyaçların neler olduğu ve bu ihtiyaçların hangi mahalli idare birimince yerine getirileceği belirtilmediği gibi büyük yerleşim merkezleri için getirilmesi öngörülen özel yönetim biçimlerinin sınırlarının nasıl belirleneceğine ilişkin bir ölçü de getirilmemiş ve bu konuların düzenlenmesi yasa koyucunun takdirine bırakılmış ise de yasa koyucunun, mahalli idarelerin özerkliği ilkesini, yerinden yönetim ilkesini, mahalli müşterek ihtiyaçları ve bu ihtiyaçların müştereklik nispeti ile ölçek sorununu, büyük yerleşim merkezleri için öngörülen özel yönetim biçimleri için de bunlara ek olarak il, ilçe, köy gibi halkın bir arada yaşadığı, nüfusun çok yoğun ve evlerin birbirlerine çok yakın olduğu yerleşim yerleri olmasını gözetmesi ve bu anayasal sınırlar içinde kamu yararını da gözeterek bu takdirini kullanması gerekir.

6360 sayılı Kanun, büyük şehir belediyesi yapılan illerde ilin toplam nüfusunu ölçü olarak almış ve büyük şehir belediye sınırlarını ilin mülki sınırları olarak kabul etmiştir. Büyük şehirlerin alanlarının büyüklüğü, coğrafi yapılarının farklılığı, yerleşim yerlerinin nitelikleri. ilin mülki sınırları içinde birbirinden dağınık ulaşımı güç ilçe merkezleri, köyler ve diğer yerleşim birimleri ile yerleşim için uygun olmayan dağlar, kayalıklar, göller, ormanlar gibi durumların varlığı dikkate alınmamıştır.

İptali istenilen kurallar ile il mülki sınırları büyük şehir belediye sınırı olarak kabul edilen büyük şehir belediyelerinin hepsi, geniş bir alanı işgal eden, bir takım coğrafi engelleri olan, uzaklık gibi nedenlerle merkezden kopuk mahalli müşterek ihtiyaçları karşılanamayacak kadar dağınık konumda bulunan yerleşim yerleri durumundadır. Bu tür yerleşim yerlerinin Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında sayılan mahalli idareler birimlerine bir istisna olarak getirilen büyük yerleşim merkezleri içinde kabul etmek mümkün değildir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi 25.1.2007 günlü, E. 2004/79, K. 2007/7 sayılı kararında, "*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" biçimindeki kural için büyük şehir kurulmasında nüfus kriteri, hizmetin gerekleri ile ekonomik ve coğrafi şartların belirleyici olduğunu belirtmiştir. Kararda büyük şehir belediye sınırlarını belirleme yetkisinin yasa koyucuya ait olduğu ifade edilirken, bu yetkinin kullanılmasında büyük yerleşim yerleri için aranan merkeze yakınlık, nüfus kriteri, hizmetin gerekleri ile ekonomik ve coğrafi şartlar gibi nedenlerin de büyük şehir belediyesi olmanın ayrılmaz bir parçası olan, büyük şehir belediye sınırlarının belirlenmesinde de dikkate alınacağını dolaylı olarak varsaymıştır.

Söz konusu kararda, İstanbul ve Kocaeli'nin toprak büyüklüğü, barındırdıkları nüfus ve bunun dağılımı ile coğrafi yapısı birlikte değerlendirilmiş ve bu yerler için mahalli müşterek ihtiyaçların il sınırları içerisinde ilgilendirdiği kabul edilerek Anayasa'ya aykırı bir yön görülmemiştir.

İptali istenen kurallarda, bir ilin coğrafi özellikleri, nüfusları, büyük şehirlere yakınlıkları ve toprak büyüklükleri dikkate alınmadan toptan bir yaklaşımla il mülki sınırları büyük şehir belediye sınırları olarak kabul edilmiş, Anayasa Mahkemesinin kararında belirtilen ölçütler dikkate alınmamıştır.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen yönetim modeli istisnai bir yönetim biçimidir. Mahalli idare birimleri için asıl olan Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasındaki il (özel idaresi), belediye ve köydür. İptali istenilen düzenlemeler, Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan ve istisnai olarak uygulanacağı öngörülen bu kuralı genel kural haline getirmiştir.

Bu nedenlerle Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olan 6360 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (1) fıkrasındaki "**sınırları il mülki sınırları olmak üzere**" ibaresi ile (2), (3), (4) fıkralarının ve (5) fıkrasının "**Birinci, İkinci**" sözcüklerinin, 4. maddesinin a) bendindeki "**Sınırları il mülki sınırı olan ve**" ibaresinin, 6. maddesi ile değiştirilen 5216 sayılı Kanunun 5. maddesinin iptali gerekir.

B-) 2. Maddenin İptali İstenilen (7), (38), (41) ve (42) Numaralı Fıkraları ile Geçici 2. maddenin (1) numaralı fıkrasının İncelenmesi:

6360 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (7), (38), (41) ve (42) numaralı fıkraları Anayasa Mahkemesinin 31.10.2008 günlü ve E.2008/34, K.2008/153 sayılı Resmi Gazete'nin 6.12.2008 -27076 sayılı baskısıyla yayımlanan kararında dört üye tarafından kabul edilen muhalefet gerekçesinde belirtilen, Geçici 2. maddenin (1) numaralı fıkrasının ise Anayasa Mahkemesinin 31.10.2008 günlü ve E.2008/34, K.2008/153 sayılı kararında 5747 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesinin (1) fıkrasının kimi belediyeler yönünden iptaline ilişkin gerekçede ve dört üye tarafından kabul edilen muhalefet gerekçesinde belirtilen nedenlerle Anayasa'ya aykırı olduklarından 2. maddenin (7), (38), (41) ve (42) numaralı fıkraları ile Geçici 2. maddenin (1) numaralı fıkrasının iptali gerekir.

C-) Geçici 1.Maddenin (27) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi :

Geçici 1. maddenin (27) numaralı fıkrasının hukuk devletine aykırı olduğuna ilişkin iptal gerekçesine katılmakla birlikte, Anayasa Mahkemesinin 19.05.2012-28297 Tarih-Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan E. 2010/62, K. 2011/175 olan 29.12.2011 günlü kararında belirtilen gerekçeler ile iptali istenilen kuralın Anayasa'nın 73. maddesine aykırı olduğu konusunun da iptal gerekçesinde yer alması gerekir. İptale ilişkin çoğunluk görüşüne bu ek gerekçeyle katılıyorum.

Yukarıda belirtilen gerekçeler uyarınca Anayasa'ya aykırı olan kuralların iptali gerekir.

Üye

Mehmet ERTEN

KARŞIOY YAZISI

I- Yasa'nın 1. Maddesinin (1), (2), (3), (4) Ve (5) Numaralı Fıkraları ile 4. ve 6.Maddelerinin Anayasa'ya Aykırılığı :

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un birinci maddesinin (1) numaralı fıkrası ile 13 ilde Büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve bunların

sınırları il mülki sınırı olarak tespit edilmiş, (2) numaralı fıkrası ile daha önceden Büyükşehir olan 14 Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olduğu belirtilmiş, (3) numaralı fıkrası ile 1. ve 2. fıkralarda bahse konu edilen illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Maddenin (4) numaralı fıkrası ile İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmışlardır. (5) numaralı fıkra ile de birinci, ikinci ve dördüncü fıkralarda sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Yasanın 4. maddesiyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinin (a) bendi değiştirilerek Büyükşehir belediyesi "sınırları il mülki sınırı olan" kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlanmış, 6. maddesiyle 5216 sayılı Kanun'un 5. maddesi değiştirilerek Büyükşehir belediyelerin sınırlarının il mülki sınırı, ilçe belediyelerinin sınırlarının ise ilçe mülki sınırları olduğu esası getirilmiştir.

Yapılan düzenlemeler sonucunda il merkezine 150 - 200 kilometreye varan uzaklıklardaki köyler il merkezi olan şehrin mahallesi haline getirilmiş, Büyükşehirlerde belediye sınırları, il sınırları ile özdeşleştirilmiştir. Buna göre, arazide ve gerçek yaşam koşullarında her hangi bir farklılık olmadığı halde pek çok yerleşim yerinin hukuki statüsü değiştirilmiş ve yapay bir şekilde köyler mahalleye, ilerin meskun olmayan pek büyük arazileri de büyükşehire dönüştürülmüştür. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir. 127. maddede, mahalli idarelerin, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu ifade edilmiştir.

İl, belediye ve köy akademisyenler veya yasama organları tarafından icat edilmiş kavramlar değildir. Tarihsel, kültürel, ekonomik ve siyasi sebeplerle ortaya çıkmış, somut ve nesnel olgulardır. 1961 Anayasası'nın mahalli idareleri düzenleyen 116. maddesinde il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olduğu ifade edilmekteydi. Maddenin gerekçesinde şöyle denilmiştir:

"Bu madde, mahalli idarelerin bünye ve mahiyetlerini genel olarak ifade etmektedir. 1876 Anayasasından beri yerleşmiş olan ve sosyolojik bir varlık kazanmış bulunan mahalli ünitelerimizde herhangi bir değişiklik yapmaya sebep görülmemiştir. Ancak, demokratik bir düzende mahalli idarelerin geniş yetkilerle teçhiz edilmesi genel olarak kabul edilen bir esas olduğundan, mahalli idare organlarının seçimleri, Anayasada sağlam demokratik esaslara bağlanmış ve bunların merkezi idare ile olan bağlarının kanunla düzenlenmesi lüzumu belirtilmiştir".

1924 Anayasası'nın 89. maddesinde de *"Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasimdir (bölünmüştür) ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekkep eder"* denilmiş, 90. maddesinde *"vilayetlerle şehir, kasaba ve köylerin hükmi şahsiyeti haiz"* olduğu belirtilmişti. Bu tarihsel gerçeklik doğrultusunda 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin gerekçesinde *"Bugüne kadar Anayasamızda yer almış olan mahalli idare birimleri, herhangi bir değişiklik yapılmadan, aynen kabul edilmiştir. Ancak, büyük yerleşim merkezleri için özel*

yönetim biçimleri getirilebilmesine imkan tanınmıştır" denilmektedir. 1982 Anayasası'nın gerekçesinde 1924 Anayasası'nın mahalli idarelere ilişkin sisteminin aynen korunduğu belirtildiğinden, köylerin hükmi şahsiyete sahip olması esasının 1982 Anayasainca da kabul edildiği anlaşılmaktadır. Osmanlı devrinden Cumhuriyete, oradan da 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan düzenlemelerle günümüze kadar gelen idari yapılanmada mahalli idare temel birimlerinin iller, kasaba ve şehirleri kapsayan belediyeler ve köyler olduğu açıktır. Yasalar, bu gerçekliği yeni tanımlamalar koyarak veya statüler yaratarak yok edemezler, ancak halkın demokratik taleplerinin merkezi idare ile uyum içinde ve aksamadan yerine getirilmesi için Anayasa sınırları içinde düzenlemeler öngörebilirler. Anayasa il, belediye ve köy'ü mahalli idareler olarak açıkça tespit etmiştir. Anayasa'da açıkça belirlenen mahalli idare birimlerinden herhangi birini ortadan kaldırma konusunda yasa koyucunun takdir hakkı bulunmamaktadır.

İller coğrafi duruma, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre belirlenir veya kurulabilir. Belediyeler ise tarihsel, kültürel, askeri, dini vb. nedenlerle ortaya çıkan ve zaman içinde gelişme gösteren yerleşim yerlerinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulur. Bu nedenle il idaresi ile belediye arasında görev, sorumluluk ve işlevsellik yönlerinden ayniyet bulunması gerekli olmadığı gibi olanaklı da değildir. Çünkü, büyük ölçüde kırsal alandan meydana gelen ildeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçları ile şehir ve diğer yerleşim yerlerinde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçları farklıdır.

Mahalli idarelerin organlarının seçmenler tarafından oluşturulması esası Anayasa'nın 127. maddesinde yer almaktadır. İl özel idarelerinin kaldırılarak, il halkının demokratik katılımını sağlayan il genel meclislerinin yok edilmesi, köyde yaşayanlar dahil il halkının temsilinin ancak belediye meclisi aracılığıyla gerçekleşebilecek olması, il hudutları içinde yaşayan halkın il düzeyindeki müşterek ihtiyaçlarının dile getirilmesi ve bunlara ilişkin kararlara katılımın büyükşehir belediyesi dışında herhangi bir demokratik yolla sağlanamaması, demokratik temsil ve katılımı genişletmemekte, aksine daraltmaktadır. Bu durum Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu kadar, maddenin yollamada bulunduğu seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkını güvence altına alan 67. maddeye ve Türkiye Cumhuriyetinin demokratik bir hukuk devleti olduğunu belirten 2. maddeye aykırıdır.

Bu gerekçeler, köylerin tüzel kişiliklerinin ve halk tarafından seçilerek oluşturulan karar organlarının yok edilmesi yönünden de aynen geçerlidir.

Bu nedenlere ilaveten, konu hakkında Prof. Dr. Kemal GÖZLER'in Legal Hukuk Dergisinin Şubat 2013 tarihli 122 sayısında yayınlanan "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler" adlı makalesinde yer alan düşüncelere de katılmaktayım.

II- Yasa'nın 2. Maddesinin (7), (38), (41) ve (42) Numaralı Fıkralarının Anayasa'ya Aykırılığı :

İlçe kurulması ve sınırlarının belirlenmesi konusunda düzenlemeler içeren iptal istemine konu kuralların, Anayasa Mahkemesinin 31.10.2008 günlü, Esas: 2008/34, Karar: 2008/153 sayılı kararına ilişkin, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Şevket APALAK, Zehra Ayla PERKTAŞ'ın, benim de katıldığım karşıoy gerekçesinde açıklanan nedenlerle Anayasa'ya aykırı olduğu düşüncesindeyim.

KARŞIOY GEREKÇESİ

12.11.2012 günlü, 6360 sayılı On Üç (6447 sayılı Kanun ile "On Dört" olarak değiştirilen) İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasında "sınırları il mülki sınırları olmak üzere" ibaresi, aynı maddenin (2), (3), (4), (5) numaralı fıkraları, 2. maddesinin (7), (38), (41), (42) numaralı fıkraları, 4. maddesi ile değiştirilen 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "sınırları il mülki sınırı olan ."ibaresi, 6. maddesi ile değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un 5. maddesi ve geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrası ile yapılan değişiklikler şöyledir.

- Kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları il sınırı olarak kabul edilmiştir.

- Nüfusu 750.000'in üzerinde bulunan Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmekte ve İstanbul ve Kocaeli'ne benzer biçimde bu illere ilaveten Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun illerindeki büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı haline getirilmektedir.

- Büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri ve orman köyleri dâhil köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmaktadır.

- Büyükşehirle dönüştürülen illerde en az bir ilçe kurulmaktadır.

- 29 il özel idaresi, 1591 belde belediyesi ile 16.082 köyün tüzel kişiliği sona ermektedir.

- 31 Aralık 2011 tarihi itibarıyla resmi nüfus sayımı sonuçlarına göre büyükşehir belediyesine dönüştürülmemiş elli iki ilde nüfusu iki binin altında olan 559 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmaktadır.

- Büyükşehir sınırlarındaki beldeler mahalleler ile köyler ise mahalle olarak ilçe belediyelerine katılmakta, diğer illerde tüzel kişiliği sona erdirilen belde belediyeleri ise köye dönüştürülmektedir.

- Yapılan düzenleme çerçevesinde ilçe belediye sınırları ilçe mülki sınırına, büyükşehir belediye sınırları da il mülki sınırına genişlediği için yerel yönetimlerle ilgili temel metinlerde bu yeni duruma uygun biçimde düzenleme yapma ihtiyacı ortaya çıkması nedeniyle yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta bu ihtiyacı karşılayacak nitelikte düzenlemeler yapılmaktadır.

- Netice olarak düzenlemeyle toplam 29 büyükşehir belediyesi, 500 büyükşehir ilçe belediyesi, 52 il belediyesi ve 52 ilde 416 ilçe belediyesi, 395 belde belediyesi ve toplamda 1.392 belde olmak üzere, ilçe, il ve büyükşehir belediyesi ile 52 il özel idaresinden müteşekkil bir yerel yönetim sistemi oluşturulmaktadır.

I- Yasa'nın 1. maddesinin (1), (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkraları ile 4 maddesi, 6. maddesi ve geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının incelenmesi;

Anayasa'nın 123. maddesinde "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." hükmü yer almıştır. 126. maddenin ilk fıkrasında ise, "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır." hükmü yer almış; 127. maddenin birinci fıkrasında "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." denildikten sonra ikinci fıkrasında ise, "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." hükmü yer almıştır.

Yerel yönetimlerin anayasal tanımı ve özellikleri gözetildiğinde, Anayasa'nın 127. maddesinde belirtildiği gibi doğrudan yasa ile kurulması değil kuruluş esaslarının yasa ile düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda her yörenin tarihi, kültürel, sosyal, ekonomik ve coğrafi koşullarının aynı olmaması nedeniyle yerel yönetimler kurulurken farklı özelliklerinin dikkate alınmasını gerektirir. Dolayısıyla bir yerel yönetimin kurulmasını gerektiren nedenler diğeri için geçerli olmayabilir. Diğer taraftan her yerel yönetim birimi için yasa yapılması ise yasaların genellik, eşitlik ve nesnellik özellikleri ile bağdaşmaz. Ancak, asli bir yetki olan yasama yetkisi kullanılarak yerel yönetimlerin yasa ile kurulması yoluna gidilmesi halinde, bunların her biri için ayrı gerekçe gösterilerek düzenleme yapılması gerekmektedir. Aksi halde itiraz ya da iptal davası yolu ile başvuru halinde yargısal denetim yapılamayacağı cihetle yasamanın ve yürütmenin tüm işlemlerinin yargı denetimine tabi olacağı esasının kabul edildiği hukuk devletinde hukukun üstünlüğünün sağlandığından söz edilemez.

Yerel yönetimlerin yasanın verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulması durumunda bu işlemlere karşı açılacak davalarda gerektiğinde yerinde keşif ve bilirkişi incelemesini de içerecek biçimde yetki, şekil, sebep, konu, maksat yönlerinden sağlıklı bir yargısal denetim yapılabilir.

6360 sayılı Yasa'nın gerekçesi incelendiğinde genel olarak büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile hizmetlerde etkinlik, koordinasyon sağlanacağı, kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün olacağı, kamusal harcamaların azaltılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Ancak hangi yerel yönetim için hangi gerekçe ile yasal düzenleme yapıldığı belirtilmediğinden, sözü geçen düzenlemeler hakkında sağlıklı bir Anayasal denetim imkanı bulunmamaktadır.

26 İlde Büyükşehir Belediye sınırlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesi; ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi haline getirilmesi, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi, il özel idarelerinin kaldırılmasına ilişkin dava konusu kurallarda; büyükşehir belediyesi yapılan illerde temel alınan kıstasın il mülki sınırları ve ilin toplam nüfusu olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyesi sınırlarının her ilin mülki sınırlarıyla özdeşleştirilmesinde, her ilin yüzölçümünün farklı olduğu dikkate alındığında, il mülki sınırlarının her il için farklı sonuçlar doğuracağı, il mülki sınırı içinde dağınık ilçe merkezleri, köyler ve yerleşim birimi olmayan göller ve ormanlar olup, her ilin coğrafi yapısındaki farklılıklar göz önünde bulundurulduğunda, bu kriterin objektif bir kriter olmadığı açıktır.

Anayasa'nın 127. maddesine göre mahalli idarelerin organlarının seçmenler tarafından oluşturulması ve kurulmasında mahalli müşterek ihtiyaçların esas alınması gerekir.

Dava konusu düzenleme ile il özel idarelerinin kaldırılarak il halkının demokratik katılımını sağlayan il genel meclislerinin, köy tüzel kişiliğine son verilmesi nedeniyle köy ihtiyar meclislerinin kaldırıldığı böylece köyde yaşayanlar dahil il mülki sınırları içinde bulunan halkın demokratik temsilinin sadece belediye meclislerince sağlanacağı anlaşılmaktadır.

Bu durumda il hudutları içinde yer alan müşterek mahalli ihtiyaçların büyükşehir belediyesi dışında herhangi bir demokratik yolla yansıtılamayacağı açıktır. Aynı şekilde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması nedeniyle köy karar organları da kalmadığından, köyün mahalli ihtiyaçları göz önünde bulundurulduğunda bunun demokratik yolla büyük şehre yansıtılmasının zorluğu da açıktır.

Öte yandan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürülmekte böylece ilçe halkının mahalli ihtiyaçlarını karşılanmasında da ilçe belediyelerine ait yetkilerin büyükşehir belediyelerine verildiği anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 127. maddesine göre mahalli idarelerin il özel idaresi, belediye veya köy olarak mahalli müşterek ihtiyaçlar nazara alınarak kurulacağı belirtilmektedir. Anayasa Mahkemesinin 24.09.2008 günlü K:2008/146 sayılı kararında da "Anayasa'da mahalli idarelerin köy yönetimi, belediye yönetimi ve il özel idaresi olmak üzere üç tür olduğu konusunda herhangi bir tartışma bulunmamaktadır." denilmek suretiyle bu husus açıkça ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesindeki "demokratik devlet" ilkesinin açılımı niteliğindeki 127. maddede öngörülen "yerel yönetimlerin özerkliği" ilkesi belde halkının mahalli müşterek gereksinimlerini karşılamak üzere özgür seçimler yoluyla idarelerini oluşturmalarını güvence altına almaktadır.

Görüldüğü gibi Anayasa'da mahalli müşterek ihtiyaçların hangi mahalli idare birimince yerine getirileceği konusunda yasa koyucunun takdir hakkı bulunmakla birlikte, bu takdir hakkının mahalli idarelerin özerkliği ilkesi ile mahalli müşterek ihtiyacın müştereklik durumuna bağlı olarak ölçek sorunu dikkate alınarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla kullanılması gerekmektedir.

Bu durumda, ortak ihtiyaçlar gözetilerek kurulmuş olan 16.082 köy tüzel kişiliği, 1591 belde belediyesi tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi, 29 ilde büyükşehir belediye sınırlarının

mülki idare sınırları kabulü ile il özel idarelerinin kaldırılmasına ilişkin düzenlemeler Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırıdır.

II- Yasa'nın 2. maddesinin (7), (38), (41) ve (42) numaralı fıkralarının incelenmesi;

İlçe kurulması ve sınırlarının belirlenmesi konusunda düzenlemeler içeren kurallar Anayasa Mahkemesinin 31.10.2008 günlü E:2008/34; K:2008/153 sayılı kararında yer alan karşıoy yazısında açıklanan nedenlerle Anayasa'ya aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle yukarıda belirtilen, madde ve fıkralar Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı olup, iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

FARKLI GEREKÇE

Dava dilekçesinde, 6360 sayılı Kanunun 1. maddesinin (3) numaralı fıkrası ile geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının, Anayasa Mahkemesinin 31.10.2008 tarihli ve E.2008/34, K.2008/153 sayılı kararıyla iptal edilen kuralın yeniden yasalaştırılması niteliğinde olduğu, bu nedenle söz konusu fıkraların Anayasanın 153. maddesine aykırılık taşıdığı ileri sürülmüştür. Mahkememiz çoğunluğu, iptali istenen kurallardan birincisinin Anayasanın 153. maddesine aykırı olmadığı, ikincisinin ise Anayasanın 153. maddesiyle "doğrudan bir ilgisi"nin bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır.

1. Kanunun 1. maddesinin (3) numaralı fıkrasına ilişkin olarak, daha önce iptal edilen kuralla karşılaştırma yapılmak suretiyle kuralların birbirinden farklı olduğu, dolayısıyla Anayasanın 153. maddesinin son fıkrasına aykırılık bulunmadığına karar verilmiştir. Bu karar, iptal edilen bir kuralın aynısının ya da benzerinin yasama organınca kanunlaştırılmasının Anayasanın 153. maddesiyle bağdaşmayacağı yönündeki görüşe dayanmaktadır. Aşağıda açıklanacak gerekçelerle bu görüşe katılmıyorum.

Anayasanın 153. maddesinin son fıkrası gereğince, Anayasa Mahkemesinin kararları "*yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar*". Bu bağlayıcılık, fıkra da sayılan organ, makam ve kişilerin Anayasa Mahkemesinin kararlarına uyma ve kararların gereğini yerine getirme zorunluluğunu ifade etmektedir. Yasama organı, Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği bir kanun hükmünün yerine hiç kuşkusuz yeni düzenleme yapabilir. Bunu yaparken de en azından yeni kanun hükmünün muhtemel iptalini engellemek amacıyla Mahkemenin iptal gerekçelerini dikkate alabilir. Ancak, bu durum yasama organının iptal edilen bir kuralın benzerini hatta aynısını yasalaştıramayacağı anlamına gelmez. Kaldı ki, bir başka açıdan bakıldığında, "*sebep ve amaç unsurları da dikkate alınırsa, farklı tarihlerde*

çıkartılmış iki kanun hiçbir zaman "aynı" kanun olamaz." (Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt II, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2011, s.829).

Yasama organının iptal edilen bir kuralın yerine yaptığı yeni düzenleme Anayasa Mahkemesinin önüne tekrar geldiğinde, anayasallık denetimi bakımından ilk defa gelen kuraldan farklı bir durum söz konusu değildir. Mahkeme, daha önceki Anayasaya aykırılık gerekçelerinin halen geçerli olduğunu düşünüyorsa kuralın iptaline karar verebilecektir. Anayasa Mahkemesinin iptali istenen kuralla daha önce iptal edilen kural arasında özdeşlik veya benzerlik incelemesi yapma yükümlülüğü yoktur. Anayasanın 153. maddesinin son fıkrası da böyle bir incelemeyi gerektirmemektedir. Esasen böyle bir incelemeye ihtiyaç da yoktur, zira anayasallık denetimi için Anayasanın ilgili maddeleri yeterlidir. Bu nedenle, Mahkemenin bir kuralı, Anayasanın diğer hükümleri bakımından incelemeden, sadece daha önce iptal edilen kural ile aralarında özdeşlik veya benzerlik bulunduğu gerekçesiyle iptal etmesi Anayasanın lafzıyla ve ruhuyla bağdaşmaz.

Anayasanın 153. maddesine yönelik çoğunluğun yaklaşımı, her şeyden önce kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyecektir. Anayasa Mahkemesince iptal edilen bir kuralın yasama organı tarafından yeniden yasalaştırılamayacağına kabulü, yasama organının yetkilerine yönelik olarak Anayasa'da öngörülme bir sınırlama anlamına gelecektir.

Diğer yandan, bu kabul, Anayasa Mahkemesi içtihatlarının dinamizmini de olumsuz yönde etkileyecektir. Gerek Mahkemenin üye kompozisyonundaki değişim, gerekse zamana ve yeni şartlara göre görüşlerin değişmesi, kararların da değişebileceğini göstermektedir. Bu nedenle 153. maddedeki bağlayıcılığı, iptal edilen kuralın yeniden yasalaştırılamayacağı şeklinde yorumlamak, iptal kararının ve gerekçelerinin mutlak doğru olduğu ve değiştirilemeyeceği anlamına gelecektir. Böyle bir anlayışın da toplumsal hayatı ve hukuku donduracağı açıktır (Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2012, s. 442).

Toplumsal hayatın değişkenliği, zamanla mahkemelerin kararlarında değişimi zorunlu kılmaktadır. Nitekim Mahkememiz de benzer ya da aynı kurallar hakkında aradan uzun süre geçmeden farklı sonuçlara ulaşabilmektedir. Bunun en somut örneklerinden biri bizatihi Anayasanın 153. maddesine ilişkin yaklaşımlardaki farklılıktır.

Anayasa Mahkemesi, 24.6.1997 tarihli bir kararında Anayasanın 153. maddesine ilişkin yaklaşımını şu şekilde ifade etmiştir: *"İptal edilen yasalarla sözcükler ayrı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılmaması gerekir. Bir yasanın Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi ve iptal edilen önceki yasayla aynı ya da benzer nitelikte olup olmadığının saptanabilmesi için öncelikle, aralarında özdeşlik, anlam ve kapsam ile nitelik ve teknik içerik yönlerinden benzerlik olup olmadığı incelenmelidir"* (E.1996/56, K.1997/58, K.T: 24.6.1997, R.G: 13.01.2005). Mahkeme 28.3.2013 tarihli kararında da, dava konusu kuralın Mahkemece daha önce *"iptal edilen kural ile aralarında "özdeşlik" yani amaç, anlam ve kapsam yönlerinden benzerlik bulunmadığından"* Anayasanın 153. maddesine aykırı olmadığını belirtmiştir (E.2011/65, K.2013/49, K.T: 28.3.2013, R.G: 25.1.2014).

Buna karşılık 4.7.2013 tarihli diğer bir kararda ise, iptali istenen kuralın daha önce iptal edilen kuralın yeniden yasalaştırılmasından ibaret olduğu, dolayısıyla Anayasanın 153. maddesine aykırı olduğu yönündeki iddiayı reddederken Mahkememiz "özdeşlik" incelemesine girmemiştir. Mahkeme, bu kararında Anayasanın 153. maddesine aykırılık iddiasını şu ifadelerle reddetmiştir: *"Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi*

kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı hükmüne yer verilmiştir. Anayasa'nın bu kuralı Mahkemenin somut olarak Anayasa'ya aykırı bularak iptal ettiği hükümlerin bağlayıcılığıyla sınırlı olup, bu bağlayıcılık yasa koyucunun iptal edilen konuyla ilgili olarak ileriye yönelik farklı bir kanunda yeni bir düzenleme yapamayacağı ve eğer yaparsa yeni düzenlemenin sırf bu nedenle Anayasa'ya aykırı hale geleceği anlamına gelmemektedir. Bu yönüyle kuralın, Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilemez" (E.2012/100, K.2013/84, K.T: 4.7.2013, R.G: 02.08.2013).

Bu yaklaşımın, Anayasanın 153. maddesinin lafzına ve ruhuna çok daha uygun olduğu ve dava konusu kuralın da bu gerekçeyle 153. maddeye aykırı olmadığı kanaatindeyim.

2. Diğer yandan, Anayasanın 153. maddesinin çoğunluğun görüşü doğrultusunda yorumlanması, iptal edilen bir kurala benzer yeni kuralın denetiminde çelişkili sonuçlar doğurabilmektedir. Nitekim, mevcut kararda bu tür bir çelişkinin olduğu açıktır. Kanunun 1. maddesinin (3) numaralı fıkrası ile geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının, daha önce iptal edilen kuralın yeniden yasalaştırıldığı gerekçesiyle, Anayasanın 153. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Anayasanın 153. maddesinin anlamı ve gereklerinden bağımsız olarak, dava dilekçesindeki talep doğrultusunda ya iptali istenen her iki kuralın da Anayasanın 153. maddesiyle ilgili görülerek incelenmesi ya da ilgisiz görülerek incelenmemesi gerekirdi. Halbuki çoğunluk kararında, Kanunun 1. maddesinin (3) numaralı fıkrasının Anayasa Mahkemesinin daha önce iptal ettiği bir kuralın yeniden kanunlaştırılmasından ibaret olduğu ve bunun da Anayasanın 153. maddesine aykırı olduğu yönündeki iddia, önceki kuralla karşılaştırma yapılmak suretiyle karşılanmış, geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının aynı gerekçeyle 153. maddeye aykırı olduğu iddiası ise "ilgisi" görülmediği belirtilerek bir anlamda karşılanmamıştır.

Esasen, "ilgisi görülmemiştir" denilerek daha önce iptal edilen kuralla benzerliği ya da aynılığı incelenmeyen geçici 2. maddenin (1) numaralı fıkrası, Anayasa Mahkemesinin 31.10.2008 tarihli yukarıda bahsedilen kararıyla iptal edilen kuralın hemen hemen aynıdır. Her iki kuralda da nüfusu 2.000'in altında olan (ekli listelerde adları yazılı) belediyelerin tüzel kişiliklerinin ilk mahalli idareler genel seçiminden itibaren kaldırılarak köye dönüştürülmeleri öngörülmektedir. Bu nedenle, çoğunluk tarafından geçici 2. maddenin (1) numaralı fıkrasının ya incelenerek iptal edilen kuralla aynı ya da benzer nitelikte olmadığı gerekçesiyle reddedilmesi ya da aynı mahiyette olduğu gerekçesiyle iptal edilmesi gerekirdi. Üçüncü ve kanaatimce tercihe şayan alternatif ise, çoğunluğun kuralı Anayasanın 153. maddesinin yukarıda açıkladığımız anlamı çerçevesinde inceleyerek Anayasaya aykırı olmadığı sonucuna ulaşmasıydı.

Kuralın Anayasanın 153. maddesiyle ilgisinin görülmemiş olması, en az iki nedenle savunulması zor bir tercihi yansıtmaktadır. Birincisi, bu karar iptali istenen kural ve düzenlediği konuyla onun aykırı olduğu ileri sürülen anayasa hükmü arasında herhangi bir bağlantının olmadığı anlamına gelmektedir. Oysa Kanunun 1. maddesinin (3) numaralı fıkrasının Anayasanın 153. maddesiyle bağlantılı görülmesinden sonra, geçici 2. maddenin (1) numaralı fıkrasının ilgili görülmemesi izahı zor bir durumdur. İkincisi, iptali istenen bir kuralın Anayasanın herhangi bir maddesiyle ilgili olmadığına tespiti, kuralın belirtilen anayasal hükme aykırılığının evleviyetle söz konusu olamayacağı anlamına gelir. Bu nedenle, çoğunluğun "ilgisi görülmemiştir" kararı, zımnen 153. maddenin önceki yorumundan vazgeçilmesi anlamına da gelebilir.

Anayasanın 153. maddesinin iptal edilen kuralla aynı ya da benzer yeni bir kuralın ihdasını engellemediği görüşü benimsenseydi, iptali istenen her iki kural için de "153. maddeyle ilgisi görülmemiştir" şeklinde bir sonuca ulaşılabilirdi. Mevcut çoğunluk kararında karşılaşılan ve aynı kuralla ilgili görüş değişikliklerinin söz konusu olacağı benzer kararlarda ileride karşılaşılması kuvvetle muhtemel bu tür çelişkilerin giderilmesi, Anayasanın 153. maddesi konusunda Mahkememizin 2012/100 esas sayılı kararındaki gerekçenin benimsenmesini gerektirmektedir.

Dava konusu kuralların iptali talebinin, Anayasanın 153. maddesi bakımından reddi yönündeki çoğunluk görüşlerine bu gerekçelerle katılıyorum.

Üye

Zühtü ARSLAN