

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2014/35

Karar Sayısı : 2014/173

Karar Günü : 13.11.2014

R.G. Tarih-Sayı : 4.3.2015-29285

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Kayseri 1. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 4.6.1985 günlü, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun, 10.6.2010 günlü, 5995 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle değiştirilen 24. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*beş katından az olmamak kaydıyla*." ibaresinin Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Davacı tarafından, işlettiği kum çakıl ocağı ile ilgili olarak il encümen kararı ile ruhsatın 5 yıl süre ile uzatılarak kira bedeli belirlenmesi yolundaki işlemin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren 24. maddesinin üçüncü fıkrası şöyledir:

*"(Değişik üçüncü fıkra: 10/6/2010-5995/11 md.) I. Grup (a) bendi madenlerin ruhsat süresi beş yıldır. Diğer grup madenlerin işletme ruhsat süresi, on yıldan az olmamak üzere projesine göre belirlenir. I. Grup (a) bendi ve diğer gruplardaki ruhsatlar, sürenin bitiminden önce yeni bir projeyle uzatma talebinde bulunulması halinde ruhsat süresi uzatılabilir. I. Grup (a) bendi maden sahalarının ruhsat süresini uzatma taleplerinde; ihale yoluyla verilen ruhsatlarda ilk ihale bedelinin yeniden değerlendirme oranı ile belirlenen tutarı geçmeyecek, ihale yapılmadan verilen ruhsatlarda ise on yıllık işletme ruhsat harcının **beş katından az olmamak kaydıyla** bu bedel, İl Özel İdaresi tarafından belirlenir. Toplam ruhsat süresi altmış yılı geçemez. Altmış yıldan sonraki sürenin uzatılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir."*

B- Dayanılan Anayasa Kuralı

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2. maddesine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un

katılımıyla 27.2.2014 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Murat ARSLAN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralı ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, itiraz konusu kuralda I. Grup (a) bendi maden sahalarının ruhsat süresini uzatma taleplerinde, ihale yapılmadan verilen ruhsatlarda, ruhsat süresinin uzatılması durumunda uygulanacak bedelin belirlenmesinde sadece alt sınırın belirtildiği, üst sınırın belirlenmediği, bu şekilde idareye geniş, sınırsız ve ölçüsüz bir takdir yetkisi verildiği; ayrıca, idarenin söz konusu bedeli belirlerken hangi ölçütleri esas alacağını açık ve belirgin olmadığı ve Kanun'da somut olarak düzenlenmediği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz konusu kural ile I. Grup (a) bendi maden sahalarının ruhsat süresini uzatma taleplerinde ihale yapılmadan verilen ruhsatlarda, ruhsat süresini uzatma karşılığında alınacak bedelin, on yıllık işletme ruhsat harcının beş katından az olmamak kaydıyla İl Özel İdaresi tarafından belirleneceği hüküm altına alınarak, idarenin öngörülen alt sınırdan aşağı olmamak üzere, ruhsat bedelini dilediği gibi belirlemesine imkân tanınmıştır.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi de hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle, kanun koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

Hukuk devletinin olmazsa olmaz ilkelerinden biri belirliliktir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin, kanundan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Belirlilik ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla, mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Aslolan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır.

İhale yapılmadan verilen ruhsatlar, özel şahıslara ait alanlar için verilen ruhsatlardır. Kanun'un 3. maddesinde muhammen bedel, *"I. Grup (a) bendi madenler için mülk sahibinin izni alınarak verilen ruhsatlarda veya ruhsat süre uzatım işlemlerinde madenin cinsi, rezervi ve yeri dikkate alınarak ilgili il özel idaresi tarafından belirlenen bedel"* biçiminde tanımlanmıştır. Kanun'un 16. maddesine göre de, I. Grup (a) bendi madenlerin, özel mülkiyete tabi alanlarda yer alması hâlinde, üçüncü kişilere işletme ruhsatı verilebilmesi için mülk

sahibinin izninin alınması gerekmekte olup bu iznin alınması hâlinde ruhsat karşılığında alınacak bedel, il özel idaresi tarafından belirlenen muhammen bedel olacaktır. Muhammen bedel, aynı grup madenlerin Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda bulunması hâlinde alınması gereken ihale bedeli ile aynı niteliktedir.

İtiraz konusu kural, Kanun'un 3. maddesinde tanımlanan muhammen bedel ile birlikte değerlendirildiğinde, I. Grup (a) bendi maden sahalarının ruhsat süresini uzatma taleplerinde, ihale yapılmadan verilen ruhsatlarda alınacak bedel; madenin cinsi, rezervi ve yeri dikkate alınarak, on yıllık işletme ruhsat harcının beş katından az olmamak kaydıyla, il özel idaresi tarafından belirlenecektir.

Ayrıca, 3.2.2005 günlü, 25716 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "*Maden Kanununun I (A) Grubu Madenleri İle İlgili Uygulama Yönetmeliği*"nin 10. maddesinde, ihale yapılmadan verilen ruhsatlarda, ruhsat bedelinin on yıllık işletme ruhsat harcının beş katından az, yirmi katından fazla olmamak kaydıyla, ilgili idare tarafından belirleneceği ifade edilmiş ve alt ve üst sınırlar belirlenerek bu konudaki belirsizlik giderilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde; muhammen bedelin, hangi yerlerde, hangi madenler için, hangi koşullar altında, kim tarafından belirleneceği ve bu bedel belirlenirken hangi kriterlerin değerlendirileceği açık, net, anlaşılır ve nesnel bir şekilde belirtildiği ve alt sınırı kanunla ve üst sınırı yönetmelik ile belirlendiğinden, kuralda bir belirsizlik bulunmamaktadır.

Öte yandan, il özel idaresi tarafından belirlenen muhammen bedele karşı yargı yoluna başvurma olanağı da bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Serruh KALELİ ile Erdal TERCAN bu görüşe katılmamışlardır.

VI- SONUÇ

4.6.1985 günlü, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun, 10.6.2010 günlü, 5995 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle değiştirilen 24. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*beş katından az olmamak kaydıyla*."ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Serruh KALELİ ile Erdal TERCAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 13.11.2014 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Haşim KILIÇ	Serruh KALELİ	Alparslan ALTAN

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

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

3213 sayılı Maden Kanunu'nun, 10.6.2010 tarihli, 5995 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle değiştirilen 24. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*beş katından az olmamak kaydıyla.*" ibaresinin, Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istenmiştir.

Mahkememiz çoğunluğu, ibareyi, açık ve belirli olduğu gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

İptali istenen ibareyi içeren 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 24. maddesinin üçüncü fıkrası şöyledir:

*" I. Grup (a) bendi madenlerin ruhsat süresi beş yıldır. Diğer grup madenlerin işletme ruhsat süresi, on yıldan az olmamak üzere projesine göre belirlenir. I. Grup (a) bendi ve diğer gruplardaki ruhsatlar, sürenin bitiminden önce yeni bir projeyle uzatma talebinde bulunulması halinde ruhsat süresi uzatılabilir. I. Grup (a) bendi maden sahalarının ruhsat süresini uzatma taleplerinde; ihale yoluyla verilen ruhsatlarda ilk ihale bedelinin yeniden değerlendirme oranı ile belirlenen tutarı geçmeyecek, ihale yapılmadan verilen ruhsatlarda ise on yıllık işletme ruhsat harcının **beş katından az olmamak kaydıyla** bu bedel, İl Özel İdaresi tarafından belirlenir. Toplam ruhsat süresi altmış yılı geçemez. Altmış yıldan sonraki sürenin uzatılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir."*

Maden Kanunu'nun 24. maddesine göre, I. Grup (a) bendi madenlerin ruhsat süresi beş yıldır. Bu süre, ruhsat süresinin bitiminden önce yeni bir projeyle uzatma talebinde bulunulması halinde uzatılabilir. I. Grup (a) bendi maden sahalarının ruhsat süresini uzatma taleplerinde; ihale yoluyla verilen ruhsatlarda ilk ihale bedelinin yeniden değerlendirme oranı ile belirlenen tutarı geçmeyecek, ihale yapılmadan verilen ruhsatlarda ise on yıllık işletme ruhsat harcının beş katından az olmamak kaydıyla bu bedel, İl Özel İdaresi tarafından belirlenecektir. Kuralla ruhsat sürelerinin uzatılmasında, Kanun koyucu, ihale yoluyla verilen ruhsatlarla, ihale yapılmadan verilen ruhsatlar arasında ayırım yapmış, her ikisinin ruhsat uzatım bedelinin belirlenmesinde farklı usuller öngörmüştür.

İhale yapılmadan verilen ruhsatlar, özel şahıslara ait alanlar için verilen ruhsatlardır. İtiraz konusu ibarenin yer aldığı kural ile I. Grup (a) bendi maden sahalarının ruhsat süresini uzatma taleplerinde ihale yapılmadan verilen ruhsatlarda, ruhsat süresini uzatma karşılığında alınacak bedelin, on yıllık işletme ruhsat harcının beş katından az olmamak kaydıyla İl Özel İdaresi tarafından belirleneceği hüküm altına alınarak, idarenin öngörülen alt sınırdan aşağı olmamak üzere, ruhsat bedelini dilediği gibi belirlemesine imkân tanınmıştır. Böylece, uzatma halinde alınacak bedelin alt sınırı belirlenmişken, üst sınır hakkında herhangi bir belirleme yapılmadan idareye takdir yetkisi verilmiş olmaktadır.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri de "belirlilik"tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi

uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gereklidir. Belirlilik ilkesi, bireylerin hukuksal güvenliğinin sağlanması bakımından da önem arz etmektedir. Zira hukuk güvenliği ilkesi, hukuk devletinde uyulması zorunlu temel ilkelere birini oluşturmaktadır. Anayasada öngörülen temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının ve insan haklarının yaşama egemen kılınmasının önkoşulu olan hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM 14.11.2013 E.2013/24, K.2013/133). Dolayısıyla, uygulanması öncesinde kanunun, muhtemel etki ve sonuçlarının yeterli derecede öngörülebilir olması gereklidir.

Mahkememiz, 16.7.2010 tarihli, E.2010/29, K.2010/90 sayılı kararında, 209 sayılı Kanun kapsamında kalan kurum ve kuruluşlarda çalışan sağlık personeline döner sermaye gelirlerinden bir ayda yapılacak ek ödeme tutarının sadece tavan oranlarını belirleyen söz konusu Kanun'un 5. maddesinin dördüncü fıkrasını hukuki güvenlik ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. İptal gerekçesinin ilgili kısımları şu şekildedir:

"... Hukuk devleti' ilkesi, yürütme organının faaliyetlerinin yönetilenlerce belli ölçüde öngörülebilir olmasını, herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesini, ekonomik ve sosyal yaşamlarındaki tutum ve davranışlarını buna göre düzene sokabilmesini gerektirir. Zira hukuk devletinin gereği olan belirlilik ve hukuki güvenlik ilkesi, idarenin keyfi hareket etmesini engeller. Bunu gerçekleştirmenin başlıca yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut, anlaşılabilir ve sınırlarının belirli olmasını sağlamaktır.

209 sayılı Yasa'nın 5. maddesinin dava konusu dördüncü fıkrası, Sağlık Bakanlığı personelinin döner sermaye gelirlerinden alacağı ek ödeme oranlarını belirleyen bir kuraldır. Yasakoyucu, bu kuralda ödeme yapılacak çalışanların niteliği ve statülerine göre bu kişilere yapılacak ödemelerin tavan oranlarını ayrıntılı olarak düzenlemiş, ancak yürütmeye bırakılan yetkinin sınırlarının belirlenmesi açısından yapılacak ödemelerde herhangi bir taban oranı belirlememiştir. Yürütmeye bırakılan yetkinin üst sınırı ve çerçevesi belirlenirken alt sınırının belirlenmemiş olması, kuralda belirtilen personelin alacakları döner sermaye katkı paylarında asgari bir garanti içermemektedir. Bu nedenle dava konusu kural, devletin tüm işlem ve eylemlerine bireylerin güven duymasını zedeleyici nitelik taşıdığından hukuk devletinin gereği olan hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır."

İtiraz konusu ibarelerin de yer aldığı kural bu açıdan değerlendirildiğinde, ihale yapılmadan verilen ruhsatlar için, ruhsat süresinin uzatılması taleplerinde ödenecek bedelin belirlenmesinde üst sınır öngörülmediği, diğer kurallardan da üst sınırın ne kadar olabileceği konusunda bir kriter tespit etmenin mümkün olmadığı, bu durumun, hem kişiler hem de idare yönünden açık bir belirsizlik oluşturduğu görülmektedir.

Bu belirsizliğin bir sonucu olarak, karşılaşılan sorunlar ve açılan davalar üzerine; "Maden Kanununun I (A) Grubu Madenleri İle İlgili Uygulama Yönetmeliği"nin 10. maddesi, 29.5.2013 günlü, 28661 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Maden Kanununun I (A) Grubu Madenleri İle İlgili Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" in 10. maddesiyle değiştirilmiş ve maddeye ihale yapılmadan verilen ruhsatlarda, ruhsat bedelinin on yıllık işletme ruhsat harcının **beş katından az, yirmi katından fazla olmamak kaydıyla**, ilgili idare tarafından belirleneceği kuralı getirilmiştir. Görüldüğü gibi, İdare de aynı şekilde kuralda üst sınır olmamasının eksikliğini hissetmiş ve yönetmelikle bu eksikliği gidermeye çalışmıştır. Ancak hukuki belirsizliğin anayasal anlamda giderilmiş sayılabilmesi için, kanunda yer alması gereken bir kuralın yahut ölçütün, idarece serbestçe çıkarılabilen, değiştirilebilen yahut

kaldırılabilen tüzük, yönetmelik gibi idari düzenleyici işlemlerle getirilmiş olması yeterli değildir. Hukuki belirliliğin ve güvenin sağlanabilmesi için, asgari, temel ölçütlerin kanunda getirilmesi, ayrıntı sayılabilecek hususların, yahut bazı teknik konuların, sıkça değişkenlik arz eden hususların idari düzenlemelere bırakılması mümkündür. Somut kurala bu açıdan bakıldığında, sürenin uzatılması halinde bedelin ne kadar olabileceği konusunda üst sınır belirtilmediği gibi, üst sınırın ne şekilde belirlenebileceği konusunda herhangi bir ölçüt de getirilmediğini görüyoruz.

Ruhsat süresinin uzatılması halinde, ödenecek bedelin yaklaşık olarak dahi önceden öngörülmesine imkân vermeyen itiraz konusu ibarelerin, herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, bilinebilir ve öngörülebilir olmadığı; il özel idaresine ruhsat bedelini belirlerken, on yıllık işletme ruhsat harcının beş katından az olmamak kaydıyla herhangi bir ölçüt içermeyen, dilediği gibi ve geniş bir şekilde takdir yetkisi verdiği, idarenin keyfi yorum ve uygulamalarına karşı yeterince koruyucu herhangi bir önlem içermediği, bu haliyle de, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan belirlilik ilkesine aykırı olduğu kanaatindeyiz.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun, 24. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*beş katından az olmamak kaydıyla*." ibaresinin, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumuzdan, Mahkememiz çoğunluğunun görüşüne katılmamız mümkün olmamıştır.

Başkanvekili

Serruh KALELİ

Üye

Erdal TERCAN