

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:2019/112

Karar Sayısı:2020/35

Karar Tarihi:25/6/2020

R.G. Tarih-Sayısı:19/8/2020-31218

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Çorum 3. Asliye Hukuk Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 11/6/2010 tarihli ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 27. maddesinin (1) numaralı fıkrasına 2/1/2014 tarihli ve 6514 sayılı Kanun'un 53. maddesiyle eklenen üçüncü ve dördüncü cümlelerin Anayasa'nın 127. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Sağlık müdürlüğü tarafından yapılan/yaptırılan içme suyu analizlerinden doğan ücret alacağının il özel idaresinden tahsiline karar verilmesi talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükmü

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı 27. maddesi şöyledir:

“Sularla ilgili hükümler

*MADDE 27- (1) Herhangi bir katkı, aroma veya zenginleştirme amaçlı madde ilave edilen kaynak suları, içme suları, doğal mineralli sular ve yapay sodaların üretimi, ambalajlanması, satışı, ithalat ve ihracatına ilişkin esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Ancak; kaynak suları, içme suları, doğal mineralli sular ve tıbbi amaçlı suların üretimi, uygun şekilde ambalajlanması, satışı, ithalat ve ihracatına ilişkin usul ve esaslar ile içme-kullanma sularının teknik ve hijyenik şartlara uygunluğu, kalite standartlarının sağlanması, kalite standartlarının izlenmesi ve denetimi ile ilgili usul ve esaslar Sağlık Bakanlığınca belirlenir. (Ek iki cümle: 2/1/2014- 6514/53 md.) **Bu esaslara uygunluk bakımından belediye veya il özel idarelerinin sorumluluğunda bulunan içme sularının Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedelleri ilgili belediye veya il özel idaresince karşılanır. Belediyelerce ödenecek tetkik ve tahlil bedelleri, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarına belediyelerce tahakkuk ettirilecek su kullanım bedellerinden mahsup edilir. (Ek cümle: 17/4/2017-KHK-690/23 md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7077/19 md.) Türk Silahlı Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının birliklerince talep edilen içme ve kullanma sularına ilişkin analizler ilgili mevzuatına göre Sağlık Bakanlığına bağlı laboratuvarlarda ücretsiz olarak yapılır.”***

B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri

1. 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun;

a. 6. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları

Madde 6- İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

...

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma (...); orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

Yapmakla görevli ve yetkilidir.

...”

b. 42. maddesi şöyledir:

“İl özel idaresinin gelirleri

Madde 42- İl özel idaresinin gelirleri şunlardır:

a) Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.

b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.

c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.

d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

e) İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

f) Faiz ve ceza gelirleri.

g) Bağışlar.

h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

i) Diğer gelirler.”

2. 9/5/1985 tarihli ve 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun'un;

a. 2. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“Hizmetler

Madde 2- Köye yönelik hizmetler şunlardır:

...

ü) (Ek: 13/1/2005-5286/3 md.) İçme suyu tahlilleri (...) yapmak, yaptırmak,

...”

b. Ek 2. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

“Ek Madde 2- (Ek: 13/1/2005-5286/6 md.)

Bu Kanunda belirtilen hizmetler, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dahilinde yapılmak üzere büyükşehir belediyelerince yerine getirilir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Recep KÖMÜRCÜ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ'in katılımlarıyla 24/12/2019 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle bir davaya bakmakta olan mahkeme bulunup bulunmadığı, uygulanacak kural ve sınırlama sorunları görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı gördüğünde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına vardığında bu hükümlerin iptalleri için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Anılan maddeler uyarınca itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi mahkemelere tanındığından başvuranın öncelikle *mahkeme* sıfatını taşıması gerekmektedir.

3. Somut itiraz başvurusu Çorum 3. Asliye Hukuk Mahkemesince 29/6/1938 tarihli ve 3533 sayılı Umumi Mülhak ve Hususi Bütçelerle İdare Edilen Daireler ve Belediyelerle Sermayesinin Tamamı Devlete veya Belediye veya Hususi İdarelere Aid Daire ve Müesseseler Arasındaki İhtilafların Tahkim Yolu ile Halli Hakkında Kanun hükümleri uyarınca hakem sıfatıyla çözümlenen bir uyuşmazlık kapsamında yapılmıştır. Anılan Kanun'un 1. maddesi belediyeler, genel, katma ve özel bütçeli idareler ile sermayesinin tamamı devlete, belediyeye veya il özel idarelerine ait olan daire ve müesseseler arasında çıkan ve adli yargının görev alanına giren uyuşmazlıkların hakem kararı ile çözümlenmesini öngörmektedir. Buna göre ihtilafa düşen kurumların ya da ihtilaf konusunun bir taşınmaz olması hâlinde ise taşınmazın bulunduğu yerin yüksek dereceli hukuk mahkemesi başkanı veya hâkimi hakem sıfatını haiz olmaktadır.

4. İtiraz başvurusuna dayanak uyuşmazlık, 3533 sayılı Kanun kapsamındaki iki kamu kurumu olan Sağlık Bakanlığı ve il özel idaresi arasında doğmuş olup 8/1/2002 tarihli ve 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca belirli bir hizmetin görülmesinden doğan ücret alacağını konu edinmesi sebebiyle niteliği gereği adli yargının görev alanına girmektedir. Bu nitelikte bir uyuşmazlığın 3533 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca söz konusu kurumların bulunduğu yerin yüksek dereceli hukuk mahkemesi başkanı veya hâkimi tarafından hakem sıfatıyla çözümlenmesi gerekmektedir. Nitekim somut olayda da uyuşmazlık hâlihazırda Çorum 3. Asliye Hukuk Mahkemesi hâkimi tarafından hakem sıfatıyla incelenmektedir.

5. Anayasa Mahkemesi daha önce 3533 sayılı Kanun kapsamında Asliye Hukuk Mahkemesi hâkimi tarafından hakem sıfatıyla yapılan bir itiraz başvurusunu başvuranın yetkisizliği nedeniyle reddetmiştir (AYM, E.1988/2, K.1988/4, 4/2/1988). Anılan kararda itiraz yoluna başvurma hakkının sadece mahkemelere tanındığı, 3533 sayılı Kanun'un öngördüğü mecburi tahkim sistemi içinde hakemin hâkim olmasının anılan Kanun çerçevesinde çözümlenmesi gereken davaların mahkemede görüldüğünün kabulüne elverişli olmadığı, başvuruda bulunan yüksek dereceli hukuk hâkiminin genel hükümler uyarınca mahkemeye ait bir görevi 3533 sayılı Kanun hükümleri uyarınca hakem sıfatıyla yerine getirmek durumunda olduğu, bu sebeple itiraza hakkı bulunmadığı belirtilmiştir.

6. Anayasa Mahkemesi bir konuda karar verirken hiç kuşkusuz aynı konuda daha önce verdiği kararları da değerlendirmekte ve bunu yaparken içtihat istikrarı ile içtihadın değiştirilmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı arasındaki hassas dengeyi dikkate almaktadır. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi, içtihat değişikliğine gittiğinde önceki kararlardan neden ayrıldığını açıklamalı ve yeni görüşünü temellendirmelidir.

7. Günümüzde genel kabul gören organik-şeklî ölçüte göre yargısal faaliyet, kanunla kurulan bağımsız ve tarafsız kuruluşlar tarafından, hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bağımsızlık ve tarafsızlık, yargı fonksiyonunu idare fonksiyonundan ayıran en önemli ölçüt olup yargı yetkisini kullanacak olan mercinin çözülmesi istenen uyumsuzluğa doğrudan veya dolaylı olarak taraf olmayan ve uyumsuzluğun taraflarından tamamen bağımsız olan kişi veya kişilerden oluşmasını gerektirmektedir. Öte yandan yargılama faaliyetinde idari faaliyetten farklı olarak, uyumsuzluğun çözümü, bağımsızlık ve tarafsızlığı güçlendiren özel yargılama usulleri izlenerek gerçekleştirilmektedir. Ayrıca yargı organları bir uyumsuzluğu kesin bir biçimde çözerken idare organlarının verdiği kararlar kural olarak kesin nitelikte değildir. Dolayısıyla verilen karara karşı herhangi bir organa başvurulmaması, karara yargısal kimlik kazandıran önemli bir göstergedir (AYM, E.2012/102, K.2012/207, 27/12/2012).

8. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı bağlamında mahkemeyi, ulusal kanunlarda mahkeme olarak nitelendirilmiş olup olmadığına bakmaksızın, belli bir usul izleyerek ve hukuk kurallarına dayanarak gerektiğinde devlet zoruyla yerine getirilmesi mümkün olan karar verme yetkilerini elinde tutan organ olarak nitelemektedir (*Sramek/Avusturya*, B. No:8790/79, 22/10/1984, § 36). İlgili karar organının mahkeme olarak nitelendirilebilmesi için ayrıca dava konusu olayı hem maddi hem de hukuki açıdan inceleme yetkisine sahip olması (*Belilos/İsviçre*, B. No: 10328/83, 28/4/1988, § 70) ve dava konusunu bağlayıcı bir şekilde sonuçlandırma yetkisinin bulunması gereklidir (*Findlay/İngiltere*, B. No: 22107/93, 25/2/1997, § 77).

9. Bu tanıma göre yargısal faaliyetin en önemli unsuru, bir hukuki uyumsuzluğun tüm yönleriyle esastan çözümlenerek karara bağlanması ve bu kararın kesin hüküm niteliği taşımasıdır. Kesin hüküm, davanın tarafları arasındaki hukuki ilişkinin bütün bir gelecek için kesin olarak tespiti veya düzenlenmesi ve aynı davanın hükmün kesinleşmesinden sonra yeniden açılmamasıdır.

10. Yukarıda yer verilen ölçütler çerçevesinde 3533 sayılı Kanun hükümleri kapsamındaki uyumsuzlukların *hâkim* olan hakemler tarafından çözümünün yargısal faaliyet kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğinin ve dolayısıyla bu uyumsuzlukları çözmekle görevli ve yetkili hâkim kaynaklı hakemin mahkeme olarak kabul edilip edilemeyeceğinin ortaya konulması için anılan Kanun hükümleri irdelenmelidir.

11. Uyumsuzlukları çözmeye faaliyeti Anayasa gereğince mahkemelerce yerine getirilmektedir. Bununla birlikte kanun koyucu kimi uyumsuzlukların çözümünü hızlandırmak amacıyla alternatif uyumsuzluk çözüm yolları öngörebilmekte, bazı durumlarda ise bu yollara başvurulmasını ilgililerin inisiyatifine bırakmaksızın zorunlu kılmaktadır. Mecburi tahkim olarak adlandırılan bu usulde uyumsuzluğu çözmeye görev ve yetkisi bizzat kanunla hakeme verilmekte, uyumsuzluğun kanunun öngördüğü hakem tarafından çözümlenmesi zorunlu olmaktadır. Dolayısıyla anılan usulde tarafların genel mahkemelerde dava açma ya da ihtiyari tahkime başvurma hakları bulunmamaktadır.

12. 3533 sayılı Kanun da hukukumuzda mecburi tahkim ile ilgili olarak yapılan düzenlemelerden biridir. Kanun'un 1. maddesinde ihtilafların bu Kanun'da yazılı tahkim usulüne göre çözümleneceği belirtilmiş olup bu kapsamda anılan Kanun'da görev, yetki, başvuru ve itiraz koşullarına ilişkin birtakım usul kurallarına yer verilmiş; 5. maddesinde ise hakemin inceleme ve soruşturmanın şeklini ve sürelerini belirleyeceği ve hâkimin haiz olduğu bütün yetkileri kullanabileceği belirtilmiştir. Uygulamada da bu tip uyuşmazlıkların 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda düzenlenen basit yargılama usulü ile görüldüğü anlaşılmaktadır.

13. Mecburi tahkime konu olan uyuşmazlıkların, mahkemelerce hükme bağlanması istenen ve kişinin bir hakkının korunması ya da kendisinden haksız bir talepte bulunulmasının önlenmesi amacıyla yargı merciinden hukuki koruma istemesini ifade eden *davaya* konu olan uyuşmazlıklardan herhangi bir farkı bulunmamaktadır. Nitekim konu itibarıyla aslında genel mahkemelerin görev alanına giren bu uyuşmazlıkların çözümü, tarafların sıfatı gözetilerek tahkim yoluna tabi kılınmıştır. Bu bakımdan gerek mecburi tahkime konu olan ihtilafların niteliğinin gerekse tarafların bu ihtilafı oluşturmalarındaki ve çözümlenmesini istemelerindeki gayenin mahkemede görülmekte olan benzer nitelikte bir davaya konu uyuşmazlığın mahiyetinden ve bu davanın taraflarının dava açmakla ulaşmak istedikleri amaçtan farklı bir yönünün bulunduğu söylenemez.

14. Bir mercinin mahkeme olarak kabul edilebilmesi için gerekli ölçütlerden biri de hukuk kurallarına göre yargılama yapma görev ve yetkisi ile donatılmış olmasıdır. 3533 sayılı Kanun kapsamındaki uyuşmazlıkları çözecek hakem, devlet tarafından görevlendirilen ve uyuşmazlığa doğrudan veya dolaylı olarak taraf olmayan ve uyuşmazlığın taraflarından tamamen bağımsız olarak görev yapan bir hâkimdir. Her ne kadar Kanun'da hakemin uyuşmazlığın çözümünde hangi kriterleri esas alacağı ya da bir başka deyişle hukuk kurallarını uygulayıp uygulamayacağı hususu belirtilmemişse de uygulamada bu tip uyuşmazlıkların yazılı objektif hukuk kurallarına göre çözümlendiği görülmektedir. Esasen bir hâkimin söz konusu uyuşmazlıkları çözmekle hakem sıfatıyla görevlendirilmesindeki temel amaç da bu kişilerin mahkeme olarak zaten inceledikleri uyuşmazlıkları yazılı objektif hukuk kurallarını esas alarak çözümlenmedeki mesleki uzmanlıklarından yararlanmaktır.

15. Öte yandan Kanun'un 6. maddesinde, hakem kararlarına karşı 6100 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri uyarınca istinaf yoluna başvurulabileceği, bu yola başvurulmasının hakem kararının icrasını kendiliğinden durduracağı hükme bağlanmıştır. Anılan maddede ayrıca bölge adliye mahkemelerinin tıpkı mahkemelerden gelen dava dosyalarında olduğu gibi hakem kararını inceleyeceği, kararın usul ve esas yönünden hukuka uygun olduğu kanaatine varması durumunda başvuruyu reddedeceği, kararın hukuka aykırı olduğu kanaatine ulaşması hâlinde ise gerekirse duruşma açarak yapacağı yargılama sonucunda yeniden esas hakkında kesin olarak karar vereceği düzenlenmiştir. Bu bağlamda bölge adliye mahkemelerince yapılacak incelemede usul ve esas yönünden hukuka uygunluğun gözetileceği dikkate alındığında hakemin karar verirken yazılı objektif hukuk kurallarını esas almak durumunda olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

16. 3533 sayılı Kanun'un 7. maddesinde hakemler tarafından verilen kararların ilamların icrasına dair genel hükümlere göre infaz olunacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla anılan Kanun kapsamında hakemlerin gerektiğinde devlet zoruyla yerine getirilmesi mümkün olan kesin hüküm niteliğinde karar verme yetkisini haiz oldukları görülmektedir.

17. Bu itibarla Kanun kapsamında uyuşmazlıkları çözümleyen hakemlerin belli bir usul izleyerek ve hukuk kurallarına dayanarak gerektiğinde devlet zoruyla yerine getirilmesi mümkün olan karar verme yetkisini haiz oldukları, bir hukuki uyuşmazlığı tüm yönleriyle esastan

çözümleyerek karara bağlayabildikleri, verdikleri kararların kesin hüküm niteliği taşıdığı dikkate alındığında yaptıkları faaliyetin yargılama faaliyeti olduğu anlaşılmakta olup Anayasa Mahkemesine yapılan itiraz başvurusu yönünden *mahkeme* olarak kabul edilmeleri gerekmektedir. Bu durumda başvuru, bir davaya bakmakta olan mahkeme tarafından yapılmıştır.

18. Öte yandan Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Kanun'un 40. maddeleri uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için iptali talep edilen kuralın o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte olan kurallardır.

19. Başvuran Mahkeme; Kanun'un 27. maddesinin (1) numaralı fıkrasının üçüncü ve dördüncü cümlelerinin iptalini talep etmiştir. İtiraz konusu üçüncü cümlede, içme sularının teknik ve hijyenik şartlara uygunluğu, kalite standartlarının sağlanması, izlenmesi ve denetimi ile ilgili olarak Sağlık Bakanlığınca belirlenen esaslara uygunluk bakımından belediye veya il özel idarelerinin sorumluluğunda bulunan içme sularının Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedellerinin ilgili belediye veya il özel idaresince karşılanacağı; dördüncü cümlede ise belediyelerce ödenecek tetkik ve tahlil bedellerinin Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarına belediyelerce tahakkuk ettirilecek su kullanım bedellerinden mahsup edileceği hükme bağlanmıştır.

20. Başvuran Mahkemede görülmekte olan dava, halk sağlığı müdürlüğü tarafından yapılan/yaptırılan ve il özel idaresi adına fatura edildiği hâlde ödenmeyen içme suyu tetkik ve tahlil ücretlerinin anılan idareden tahsiline karar verilmesi talebine ilişkindir. Dolayısıyla somut uyuşmazlığın belediyelerle bir ilgisi bulunmamaktadır.

21. Bu itibarla itiraz konusu üçüncü cümlede yer alan "...*belediye veya...*" ibarelerinin ve dördüncü cümlede yer alan itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Açıklanan nedenle üçüncü cümlede yer alan anılan ibarelere ve dördüncü cümleyle ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

22. Öte yandan üçüncü cümlede yer alan "*Bu esaslara uygunluk bakımından...*", "*...sorumluluğunda bulunan içme sularının Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedelleri ilgili...*" ve "*...karşılır.*" ibareleri ise il özel idarelerinin yanı sıra bakılmakta olan davada uygulanma imkânı bulunmayan belediyeler yönünden de geçerli ortak kural niteliğindedir. Bu nedenle üçüncü cümlede yer alan "...*belediye veya...*" ibareleri dışında kalan kısmının esasına ilişkin incelemenin "*...il özel idarelerinin...*" ve "*...il özel idaresince...*" ibareleri ile sınırlı olarak yapılması gerekmektedir.

23. Açıklanan nedenlerle 11/6/2010 tarihli ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 27. maddesinin (1) numaralı fıkrasına 2/1/2014 tarihli ve 6514 sayılı Kanun'un 53. maddesiyle eklenen;

A. Üçüncü cümlede yer alan "...*belediye veya...*" ibareleri ile dördüncü cümlede yer alan itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu cümle ve ibarelere ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. Üçüncü cümlede yer alan "...*belediye veya...*" ibareleri dışında kalan kısmının esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin cümlede yer alan "*...il özel idarelerinin...*" ve "*...il özel idaresince...*" ibareleri ile sınırlı olarak yapılmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

24. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Gülbin AYNUR tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayanan Anayasa kuralı ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. İtirazın Gerekçesi

25. Başvuru kararında özetle; halk sağlığının korunması amacıyla içme suyu tetkik ve tahlillerinin yapılmasının il özel idarelerinin yanı sıra Sağlık Bakanlığının (Bakanlık) da görev alanında olduğu, bu itibarla Bakanlığın kendi görevinin de gereği olarak il özel idaresinin bilgisi ve talebi olmadan resen yaptığı içme suyu analizlerine ilişkin ücretlerin bu konuda kendilerine ayrı bir gelir kaynağı sağlanmayan il özel idarelerinden karşılanmasını öngören düzenlemenin mahallî idarelerin özerkliğiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

26. İtiraz konusu kuralda il özel idarelerinin sorumluluğunda bulunan içme sularının teknik ve hijyenik şartlara uygunluk, kalite standartlarının sağlanması, izlenmesi ve denetimi ile ilgili olarak Bakanlıkça belirlenen esaslara uygunluk bakımından Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedellerinin ilgili il özel idaresince karşılanacağı öngörülmüş olup kural "...il özel idarelerinin..." ve "...il özel idaresince..." ibareleri ile sınırlı olarak incelenmiştir.

27. 1/2/2018 tarihli ve 7078 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 189. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (1) bendinde 11/10/2011 tarihli ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile "*Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*" şeklinde değiştirilmiştir.) (2) numaralı fıkrasında diğer mevzuatta Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumuna yapılmış olan atıfların Bakanlığa yapılmış sayılacağı hükme bağlanmıştır. Bu durumda itiraz konusu kuralların yer aldığı cümlede bulunan *Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun* Bakanlık olarak anlaşılması gerekmektedir.

28. 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 bağlanmıştır. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içinde çalışması öngörülmüştür.

29. Anayasa'nın 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; ikinci fıkrasında mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anılan maddenin

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 belirtilmiş; son fıkrasında ise bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı kurala bağlanmıştır.

30. Anayasa'da merkezî yönetim, yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulatması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması mahallî idarelerin özerkliklerinin göstergesidir.

31. Özerklik, kişi ve kuruluşların kanunla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder. Kamu kuruluşlarına özerklik tanınmasının nedeni faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde sürdürmelerini güvence altına almaktır.

32. Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen *yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi*, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle mahallî idarelerin mali özerkliği, merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim anılan maddenin altıncı fıkrasının son cümlesinde de *"Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."* hükmüne yer verilmek suretiyle mahallî idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır (AYM, E.2014/72, K.2014/141, 11/9/2014).

33. Mahallî idarelerin karşılamakla yükümlü oldukları mahallî müşterek ihtiyaç, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı ve sürekli güncelleştirdiği, sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir. Anayasa'da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş; bunun belirlenmesi kanuna bırakılmıştır.

34. Bu kapsamda kanun koyucunun kamu yararını gözetmek ve Anayasa'da mahallî idareler için öngörülen ilke ve kurallara uygun olmak koşuluyla merkezî idare ile mahallî idare arasındaki görev sınırlarını belirleme ve idarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle, mahallî idareleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmamak kaydıyla, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı olarak mahallî idarelere ait bazı görev ve yetkileri merkezî yönetime bırakma ya da mahallî idarenin görev alanına bırakılan bazı konularda hizmetin niteliğini gözönünde bulundurarak söz konusu görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili özel birtakım usul ve esaslar öngörme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır.

35. Sağlık koşullarına uygun ve temiz içme suyu ihtiyacının belirli bir yörede birlikte yaşayan kişilerin mahallî ve müşterek ihtiyacı olduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Nitekim 5302 sayılı Kanun'da su tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yerine getirmek il özel idarelerinin görevleri arasında sayılmış olup bu görevin yöre halkına temin edilecek ve sunulacak içme suyunun sağlıklı ve temiz olması için gerekli tedbirlerin alınması ve bu amaçla denetimlerin yapılması gerekliliğini de içerdigi açıktır.

36. Kurallarda öncelikle içme sularının il özel idarelerinin sorumluluğunda olduğu belirtildikten sonra bu suların insan sağlığına uygun ve temiz olarak kabul edilebilmesi için Bakanlıkça belirlenen ölçütleri sağlayıp sağlamadığının izlenmesi ve denetimine ilişkin usul düzenlenmektedir. Bu kapsamda gerçekleştirilmesi gereken tetkik ve tahlillerin Bakanlık tarafından bizzat kendi bünyesindeki halk sağlığı laboratuvarlarında yapılması ya da yine Bakanlık tarafından bu hususta yetkili kılınan laboratuvarlarda yaptırılması, söz konusu tetkik ve tahlil bedellerinin ise ilgili il özel idaresi tarafından karşılanması hükme bağlanmaktadır. Buna karşılık kurullarla Bakanlıkça il özel idarelerinin sorumluluğu altında bulunmayan sularla ilgili olarak yapılan/yaptırılan tetkik ve tahlil ücretlerinin ya da il özel idarelerinin sorumluluğu altında bulunmakla birlikte bu suların Bakanlıkça belirlenen esaslara uygunluğunu belirleme amacına yönelik olmayan tetkik ve tahlil ücretlerinin il özel idarelerince karşılanması öngörülmemektedir.

37. Kurallarda Bakanlık tarafından yapılan veya yaptırılan tetkik ve tahlillerin bedellerinin il özel idaresince karşılanması için tetkik ve tahlile konu içme sularının il özel idarelerinin sorumluluğu altında bulunması gerektiği açıkça vurgulanmıştır. Sorumluluk kavramının ise sorumluluk üstlenilen hususla ilgili birtakım görevlerin ifa edilmesi zorunluluğunu da beraberinde getireceği şüphesizdir. Buna göre kurullar ile il özel idaresince sorumluluğundaki içme sularıyla ilgili olarak Bakanlık tarafından belirlenen esaslara uygunluk denetimi şeklindeki görevin yerine getirilme yöntemine ilişkin bir çerçevenin çizildiği ve özel bir usulün getirildiği, bir başka ifadeyle il özel idarelerinin söz konusu faaliyet alanıyla ilgili sınırlarının belirlendiği anlaşılmaktadır.

38. Bu itibarla mahallî idare olan il özel idarelerinin görev tanımı, kapsamı ve görevin ifa usulüne ilişkin bir düzenleme öngören kurulların kamu yararı amacına yönelik ve Anayasa’da mahallî idareler için öngörülen ilke ve kurallara uygun olup olmadığının ortaya konulması gerekmektedir.

39. Anayasa'nın “Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56. maddesinde “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir./ Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” hükümleri yer almaktadır.

40. Anılan madde ile herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtilerek bu hakkı korumanın devletin ödevi olduğu vurgulanmaktadır. *Sağlıklı ve dengeli çevre* kavramı bireyin sağlık koşullarına uygun, temiz içme suyuna erişebilme imkânına sahip olmasını da içermektedir. Dolayısıyla söz konusu madde ile devlete verilen bu görevin hayata geçirilmesi bakımından insan sağlığı üzerinde önemli bir etkisi olan içme sularına ilişkin düzenlemeler büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamdaki bir diğer önemli unsur da içme sularının sağlık koşullarına uygunluk yönünden takip ve denetiminin gerçekleştirilmesidir. Bu görevin yerine getirilmesi amacıyla hangi somut tedbirlerin alınacağı ise kanun koyucunun takdirindedir.

41. Bu bağlamda 5996 sayılı Kanun’un 27. maddesinin ikinci cümlesinde içme/kullanma sularının teknik ve hijyenik şartlara uygunluğu, kalite standartlarının sağlanması, izlenmesi ve denetimi ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği öngörülmüş olup bu kapsamda Bakanlık tarafından hazırlanan İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik’te tüketime sunulan içme sularının sağlığa uygun kabul edilmesi için hangi fiziksel, kimyasal, radyoaktif ve mikrobiyolojik parametre değerlerini taşıması gerektiği, söz konusu değerlere uygunluk yönünden hangi sıklıkta bir izleme programına ve hangi durumlarda ilave bir denetime tabi tutulacağı, numunenin ne şekilde alınacağı, kalite standartlarının hangi noktalarda aranacağı, parametre değerlerine uyumsuzluğun tespit edilmesi hâlinde kirliliğin boyutu ve insan sağlığı açısından neden olacağı riskler dikkate alınarak ne tür düzeltici önlemlerin alınacağı, alınan

önlemin etkililiğinin ne şekilde takip edileceği gibi teknik konulara ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu itibarla yöre halkına sunulacak içme suyunun Bakanlık tarafından belirlenen teknik ve hijyenik şartlara, kalite standartlarına uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütülmesi gereken izleme ve denetim hizmetlerinin mahiyeti itibarıyla teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bir konu olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca bu hizmetin takibindeki bir aksaklığın toplum sağlığı üzerinde ciddi bir tehdit oluşturabileceği de açıktır.

42. Anılan hizmeti yürütmekle görevli olan yurt çapındaki tüm il özel idarelerinin aynı altyapıya, teknik donanımına, uzman personele sahip olamayabileceği öngörülebilir bir durumdur. Bu itibarla sıkı bir şekilde takip edilmesi gereken izleme ve denetim programının takibindeki inisiyatifin sadece il özel idaresine bırakılmayarak gerekli tetkik ve tahlillerin mevzuatta öngörülen periyotlarda ve usulüne uygun şekilde yapılmasını temin etme amacıyla merkezî idare bünyesindeki bir kurumun uzmanlığından faydalanılmasının, toplum sağlığını yakından ilgilendiren bu hizmetin etkin bir şekilde yürütülmesine katkı sağlayacağı açıktır. Dolayısıyla kuralların toplum sağlığını koruma ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının sağlanması şeklindeki kamu yararı amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

43. Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenen idari vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınan ve güvence altına alınan özerkliğin istisnasını oluşturmaktadır. Vesayet makamlarınca bu yetki yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabilmesi gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma şeklinde de kullanılabilir. Buna karşılık vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez.

44. Öte yandan idari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayetinin en belirgin iki temel özelliğidir.

45. Bununla birlikte itiraz konusu kurallarda il özel idarelerinin sorumluluğunda bulunan içme suyunun tetkik ve tahlillerinin yapılması veya yaptırılması hususunda merkezî idareye vesayet denetimi kapsamında, il özel idarelerinin anılan görevin yerine getirilmesiyle ilgili işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi bir yetkinin tanınması söz konusu olmadığı gibi vesayet denetimini aşar nitelikte yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek icrai bir karar alma yetkisinin de verilmediği görülmektedir. Zira merkezî idarenin buradaki rolü, il özel idarelerince anılan görevin yürütülmesine bünyesindeki uzman bir kurum vasıtasıyla teknik destek sağlamaktan ibarettir. Dolayısıyla kurallar bu yönleri itibarıyla il özel idarelerinin idari özerkliğine müdahale teşkil etmemektedir.

46. Diğer yandan kurallarda il özel idaresi tarafından karşılanması öngörülen içme suyu tetkik ve tahlil bedellerinin il özel idaresinin sorumluluğu altında bulunan ve dolayısıyla görevi gereği yerine getirmekle yükümlü olduğu mahallî ve müşterek nitelikteki bir hizmete ilişkin masraflar olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu hizmetin yerine getirilmesinde Kanun gereği merkezî idare bünyesindeki bir kurumun uzmanlığından yararlanılması anılan hizmeti ve ihtiyacı mahallî ve müşterek nitelikte olmaktan ve dolayısıyla il özel idarelerinin görevi kapsamında çıkarmamaktadır. Kaldı ki anılan hizmetin yürütülmesinde merkezî idare bünyesindeki ihtisas sahibi kurumun, niteliği gereği belirli bir maliyet içermesi doğal olan teknik desteğinden bizzat o kurum aracılığıyla yararlanılması öngörülmemiş olsaydı da suyun izlenmesi ve denetimine ilişkin olarak düzenlenen kurallar gereğince il özel idaresinin söz konusu görevi aynı kapsamda ve şekilde yerine getirmekle yükümlü olduğu dikkate alındığında bu hizmetin yürütülmesinden doğan masraflara zaten katlanmak durumunda olacağı açıktır. Bu itibarla kurullarla il özel

idarelerine kendi görev alanları ve amaçları dışında yüklenmesi gereken bir mali külfetin getirilmesi söz konusu değildir.

47. Ayrıca içme suyu tetkik ve tahlil bedellerinin fazla olduğu veya gerçek bedeli yansıtmadığının iddia edilmesi hâlinde buna ilişkin dava açılmasının önünde bir engel de bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle kuralların mali özerkliği zedeleyen bir yönünün bulunmadığı anlaşılmaktadır.

48. Öte yandan Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrası uyarınca mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması onların mali özerkliklerinin bir teminatıdır. İtiraz konusu kurallar her ne kadar il özel idarelerinin gelir kaynaklarının belirlenmesine veya mevcut gelir kaynaklarının ortadan kaldırılmasına ya da kısılmasına dair herhangi bir düzenleme içermemekte ise de anılan idarelere kendi görev alanlarıyla ilgili bir mali külfet yüklemektedir. Buna karşın 5302 sayılı Kanun'un 42. maddesinde belirtilen sürekli ve düzenli nitelikteki gelirleri dikkate alındığında il özel idarelerine anılan görevin ifası için orantılı gelir kaynaklarının sağlanmadığı söylenemez.

49. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 127. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

IV. HÜKÜM

11/6/2010 tarihli ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 27. maddesinin (1) numaralı fıkrasına 2/1/2014 tarihli ve 6514 sayılı Kanun'un 53. maddesiyle eklenen üçüncü cümlede yer alan "...il özel idarelerinin..." ve "...il özel idaresince..." ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve itirazın REDDİNE 25/6/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Zühtü ARSLAN	Hasan Tahsin GÖKCAN	Kadir ÖZKAYA
Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Burhan ÜSTÜN	Engin YILDIRIM
Üye	Üye	Üye
Hicabi DURSUN	Celal Mümtaz AKINCI	Muammer TOPAL
Üye	Üye	Üye
M. Emin KUZ	Rıdvan GÜLEÇ	Recai AKYEL
Üye		Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ		Yıldız SEFERİNOĞLU
Üye		Üye
Selahaddin MENTEŞ		Basri BAĞCI

Esas Sayısı:2019/112
Karar Sayısı:2020/35