

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2019/7

Karar Sayısı : 2020/57

Karar Tarihi : 15/10/2020

R.G. Tarih-Sayısı : 25/12/2020-31345

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Konya Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'na 11/5/2018 tarihli ve 7143 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle eklenen geçici 16. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "...*tahsil edilemeyen*..." ibaresinin Anayasa'nın 10. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Ruhsat ve eki mimari projeye aykırı yapıldığı belirlenen taşınmazın ruhsata uygun hâle getirilmesi için yapı sahibi davacıya süre verilmesine, verilen sürede imar mevzuatına uygun hâle getirilmediği takdirde yapının yıktırılmasına ve idari para cezası verilmesine ilişkin belediye encümeni kararının iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı geçici 16. maddesi şöyledir:

"Geçici Madde 16- (Ek: 11/5/2018-7143/16 md.)

Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31/12/2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Başvuruya konu yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar Bakanlık tarafından hazırlanan Yapı Kayıt Sistemine yapı sahibinin beyanına göre kaydedilir.

Yapının bulunduğu arsanın 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre belirlenen yaklaşık maliyet bedelinin toplamı üzerinden konutlarda yüzde üç, ticari kullanımlarda yüzde beş oranında alınacak kayıt bedeli başvuru sahibi tarafından genel bütçenin (B) işaretili cetveline gelir kaydedilmek üzere merkez muhasebe birimi hesabına yatırılır. 6306 sayılı Kanun kapsamında kullanılmak üzere kaydedilen gelirler karşılığı Bakanlık bütçesine ödenek eklemeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenek, dönüşüm projeleri özel hesabına aktarılarak kullanılır. Kayıt bedeline ilişkin oranı iki katına kadar artırmaya, yarısına kadar azaltmaya, yapının niteliğine ve bölgelere göre kademelendirmeye, ayrıca başvuru ve ödeme süresini bir yıla kadar uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Yapı Kayıt Belgesi yapının kullanım amacına yöneliktir. Yapı Kayıt Belgesi alan yapılara, talep halinde ilgili mevzuatta tanımlanan ait olduğu abone grubu dikkate alınarak geçici olarak su, elektrik ve doğalgaz bağlanabilir.

*Yapı Kayıt Belgesi verilen yapılarla ilgili bu Kanun ve 2960 sayılı Kanun uyarınca alınmış yıkım kararları ile **tahsil edilemeyen** idari para cezaları iptal edilir.*

Yapı ruhsatı alıp da yapı kullanma izin belgesi almamış veya yapı ruhsatı bulunmayan yapılarda, Yapı Kayıt Belgesi ile maliklerin tamamının muvafakatinin bulunması ve imar planlarında umumi hizmet alanlarına denk gelen alanların terk edilmesi halinde yapı kullanma izin belgesi aranmaksızın cins değişikliği ve kat mülkiyeti tesis edilebilir. Bu durumda, ikinci fıkrada belirtilen bedelin iki katı ödenir.

Beşinci fıkra uyarınca kat mülkiyetine geçilmiş olması 6306 sayılı Kanunun ek 1 inci maddesinin uygulanmasına engel teşkil etmez.

Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların, Hazineye ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, bu taşınmazlar Bakanlığa tahsis edilir. Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin 31/12/2019 tarihine kadar yapacakları satın alma talepleri üzerine taşınmazlar Bakanlıkça rayiç bedel üzerinden doğrudan satılır. Bu durumda elde edilen gelirler bu maddenin ikinci fıkrasına göre genel bütçeye gelir kaydedilir. Ayrıca bu gelirler hakkında 29/6/2001 tarihli ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 5 inci maddesinin beşinci fıkrası, yapı ve tesisler hakkında ise onbirinci fıkrası hükmü uygulanmaz. (Ek cümleler: 4/7/2019-7181/14 md.) Yapı kayıt belgesine konu taşınmaz için 24/2/1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre tapu tahsis belgesi alınması ve bu belgeye esas arsa bedellerinin ödenmiş olması hâlinde bu madde uyarınca ayrıca satış bedeli alınmaz. Yapı kayıt belgesi alınan taşınmazların satışa konu edilen kısımlarından yapı kayıt belgesi tarihi ile satış tarihi arasındaki dönem için ecrimisil alınmaz, tahakkuk ettirilen ecrimisiller terkin edilir, satış tarihi itibarıyla tahsil edilen ecrimisil tutarı satış bedelinden mahsup edilir, bu tutardan fazlası iade edilmez.

Yapı Kayıt Belgesi alınan yapıların belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan satılır.

Üçüncü kişilere ait özel mülkiyete konu taşınmazlarda bulunan yapılar ile Hazineye ait sosyal donatı için tahsisli araziler üzerinde bulunan yapılar bu madde hükümlerinden yararlandırılmaz.

Yapı Kayıt Belgesi, yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerlidir. Yapı Kayıt Belgesi düzenlenen yapıların yenilenmesi durumunda yürürlükte olan imar mevzuatı hükümleri uygulanır. Yapının depreme dayanıklılığı hususu malikin sorumluluğundadır.

Bu madde hükümleri, 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesi içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alan ile İstanbul tarihi yarımada içinde ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda ve ayrıca 19/6/2014 tarihli ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belirlenmiş Tarihi Alanda uygulanmaz.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlık ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Recep KÖMÜRCÜ, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 13/2/2019 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Elif KARAKAŞ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralı ve gerekçesi ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 3194 sayılı Kanun'un geçici 16. maddesinde, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılan kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanmasına yönelik usul ve esaslar düzenlenmiştir.

4. Anılan maddeye göre ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için yapı kayıt belgesi verilebilecektir. Emlak vergi değeri ile yapının idare tarafından belirlenen yaklaşık maliyet bedelinin toplamı üzerinden konutlarda %3, ticari kullanımlarda %5 oranında bir bedel karşılığında verilecek olan bu belge, ruhsata aykırı yapıya geçici olarak su, elektrik ve doğal gaz bağlanabilme imkânı ile anılan yapıyı kullanabilme hakkı sağlamaktadır.

5. Maddenin dördüncü fıkrasında ise yapı kayıt belgesi verilen yapılarla ilgili bu Kanun ve 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezalarının iptal edileceği hüküm altına alınmıştır. İtiraz konusu kural, söz konusu fıkra da yer alan "... *tahsil edilemeyen...*" ibaresidir. Kurala göre yapı kayıt belgesi verilen yapılarla ilgili 3194 ve 2960 sayılı Kanunlar uyarınca verilen ancak tahsil edilemeyen idari para cezaları iptal edilecektir.

6. Bununla birlikte anılan fıkra da yer alan "...*ve 2960 sayılı Kanun...*" ibaresi Anayasa Mahkemesinin 24/9/2020 tarihli ve E.2019/21, K.2020/51 sayılı kararıyla iptal edildiğinden itiraz konusu kurala yönelik inceleme, 3194 sayılı Kanun uyarınca verilen ancak tahsil edilemeyen idari para cezaları kapsamında yapılacaktır.

7. Kuralın da yer aldığı fıkra da, hakkında idari para cezası kesilmiş olmakla birlikte bu cezayı ödemiş olan yapı sahiplerine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Düzenlemenin mefhumu muhalifinden haklarında tesis edilen idari para cezası kendilerinden tahsil edilmiş olan yapı sahipleri yönünden bu cezaların iptalinin ve/veya tahsil edilen meblağın bu kişilere iadesinin söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır.

B. İtirazın Gerekçesi

8. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralla imar mevzuatına aykırı yapı maliki olup idareye başvurarak yapı kayıt belgesi alanlar hakkında daha önce tesis edilip de tahsil edilemeyen idari para cezalarının iptal edilmesinin öngörüldüğü, düzenlemenin bu hâliyle hukuken aynı konum ve durumda olmalarına rağmen idari para cezasını ödemiş olanları ödeme yapmayanlara göre dezavantajlı bir duruma düşürdüğü, bu durumun eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 10. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

9. Anayasa'nın 10. maddesinde "*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir./ Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz./ Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz./ Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz./ Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*" denilmek suretiyle kanun önünde eşitlik ilkesine yer verilmiştir.

10. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen kanun önünde eşitlik ilkesi, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemleri değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

11. Yapı kayıt belgesi verilen yapılarla ilgili 3194 sayılı Kanun uyarınca tahakkuk ettirilen ancak hâlihazırda tahsil edilemeyen para cezalarının iptal edilmesine yönelik kurala ilişkin eşitlik ilkesi yönünden yapılacak anayasallık denetiminde öncelikle Anayasa'nın 10. maddesi çerçevesinde aynı ya da benzer durumda bulunan kişilere farklı muamelenin mevcut olup olmadığı tespit edilmeli, bu bağlamda aynı ya da benzer durumdaki kişiler arasında farklılık gözetilip gözetilmediği belirlenmelidir. Bundan sonra farklı muamelenin objektif ve makul bir temele dayanıp dayanmadığı ve nihayetinde objektif ve makul bir temele dayanıyorsa söz konusu farklı muamelenin ölçülü olup olmadığı hususları irdelenmelidir.

12. Yapı kayıt belgesi alanlar arasında, tahsil edilemeyen idari para cezalarının yükümlüsü olan kişiler ile anılan ceza kendisinden tahsil edilmiş olan kişilerin yapı kayıt belgesi verilmesine ilişkin koşullar açısından karşılaştırma yapılmaya müsait olacak şekilde benzer durumda oldukları görülmektedir. Öte yandan yalnızca tahsil edilemeyen idari para cezalarının iptalinin öngörülmesi suretiyle tahsil edilemeyen idari para cezalarının yükümlüleri ile cezası kendisinden tahsil edilmiş olanlar arasında ilki lehine farklı bir durumun oluşturulduğu açıktır.

13. Eşitlik ilkesinin gereği olarak aynı veya benzer durumda olanlar arasından bir kısmı lehine getirilen farklı düzenlemenin bir ayrıcalık tanınması niteliğinde olmaması için nesnel ve makul bir temele dayanması ve ölçülü olması gerekir.

14. Geçici 16. maddenin gerekçesinde afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı veya imar mevzuatına aykırı yapıların kayıt altına alınması ile dönüşüm projelerine kaynak sağlanarak dönüşümün daha hızlı ve etkin yapılması amacıyla 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapıların yapı sahiplerinin müracaatları üzerine ve beyanlarına göre hazırlanacak yapı kayıt sistemine işlenmesi, bu yapılara su, elektrik ve doğal gaz bağlanabilmesi, yargı ve belediyelerdeki iş yükünün azaltılabilmesi için alınmış yıkım kararlarından ve tahsil edilmeyen para cezalarından vazgeçilmesi, maliklerin yarısının muvafakatinin bulunması hâlinde yapı kullanma izin belgesi aranmaksızın cins değişikliği ve kat mülkiyetinin tesis edilebilmesi, yapı kayıt belgesinden elde edilecek gelirin genel bütçeye gelir kaydedilmesi, bu gelirlerin de şehirlerin yeniden inşası ve imarında kullanılması yönünde düzenleme yapıldığı belirtilmiştir.

15. Buna göre anılan maddeyle, devletin afet risklerine hazırlık kapsamında veri altyapısını oluşturmasının ve mali kaynak elde etmesinin; ruhsata aykırı yapı sahiplerinin de imar mevzuatına aykırılık nedeniyle sahip olamadıkları bazı hukuki imkânlarla kavuşmasının hedeflendiği söylenebilir. İtiraz konusu kuralı içeren dördüncü fıkranın da yapı kayıt belgesi alan yapılarla ilgili daha önce verilmiş yıkım kararlarının ve tahsil edilemeyen para cezalarının iptal edilmesi suretiyle yargı ve belediyelerdeki iş yükünün azaltılması amacıyla düzenlendiği görülmektedir.

16. İtiraz konusu “...*tahsil edilemeyen*...” ibaresinin iptali talebi, bu ibareyi de içeren dördüncü fıkranın kapsamına tahsil edilen idari para cezalarının da dâhil edilmesi gerektiği iddiasına dayanmaktadır. Bu anlamda kuralın iptali 3194 sayılı Kanun uyarınca tahakkuk ettirilmiş tüm para cezalarının iptali ve dolayısıyla tahsil edilmiş olan ceza bedellerinin iadesi sonucunu doğuracaktır.

17. İmar barışı kapsamında, daha önce tahsil edilen idari para cezalarının iptal edilip edilmemesi anayasal kural ve ilkelere aykırı olmamak kaydıyla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır. Kanun koyucu imar barışı ile ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapılarla ilgili olarak - yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerli olmak kaydıyla yeni bir hukuki durum öngörmüştür. Dolayısıyla imar barışı kapsamında yapılan düzenlemelerin mevcut problemleri çözmeye yönelik olması, sona ermiş hukuki ilişkiler üzerinde sonuç doğurmaması makul görülebilir. Bu açıdan bakıldığında kuralla idari para cezası tahsil edilemeyenler lehine yapılan ayırımın imar barışının amacı ile örtüştüğü ve bu amacın da nesnel ve makul bir temele dayandığı söylenebilir.

18. Ayrıca kuralın yapı kayıt belgesine başvuru süreci gibi belirli bir döneme özgü ve o döneme ilişkin işlem ve uyumsuzluklara uygulanabilecek geçici bir madde kapsamında düzenlendiği, dolayısıyla kural ile tahsil edilen ve edilemeyen idari para cezaları arasında yapılan ayırımın geçici nitelik taşıdığı vurgulanmalıdır.

19. Bu itibarla kuralın kentsel dönüşümün finansmanı için kaynak elde etmeye ve yargı ve belediyelerin iş yükünü azaltmaya yönelik meşru bir amaç taşıdığı, iptalinin doğuracağı hukuki sonuçların bu amaçla örtüşmediği ve kuralın geçici niteliği gözönünde bulundurulduğunda tahsil edilemeyen ve tahsil edilen idari para cezaları arasında yapılan ayırımın makul ve nesnel bir temele dayandığı ve ölçülü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

20. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 10. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe katılmamışlardır.

IV. HÜKÜM

3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'na 11/5/2018 tarihli ve 7143 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle eklenen geçici 16. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “...*tahsil edilemeyen*...” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 15/10/2020 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu, 3194 sayılı İmar Kanunu'na 11/5/2018 tarihli ve 7143 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle eklenen geçici 16. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "... tahsil edilemeyen..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

2. İtiraz konusu ibarenin de içinde bulunduğu fıkra şu şekildedir: "Yapı Kayıt Belgesi verilen yapılarla ilgili bu Kanun ve 2960 sayılı Kanun uyarınca alınmış yıkım kararları ile **tahsil edilemeyen** idari para cezaları iptal edilir."

3. Anayasa'nın 56. maddesinde korunan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, çevrenin korunması ve geliştirilmesi bakımından devlete pozitif yükümlülükler yüklemektedir. İmar mevzuatına aykırı yapılaşma sağlıklı çevrede yaşama hakkını olumsuz yönde etkilediğinden, devletin bu tür yapılaşmaları önleyecek tedbirleri alması anılan yükümlülüklerin başında gelmektedir. Anayasa'nın 63. maddesi de "*Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır*" demek suretiyle devlete çok önemli yükümlülükler yüklemiştir.

4. 3194 sayılı Kanun uyarınca imar mevzuatına aykırılıktan dolayı verilen ve tahsil edilemeyen tüm para cezalarını kapsayan kural, Anayasa'nın 56. ve 63. maddeleri gereği korunması gereken çevre ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarına zarar verecek şekilde yapılaşmalar nedeniyle uygulanan para cezalarının iptalini de içermektedir. Nitekim çevre ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarını özel olarak koruyan kanunlarda yaptırımlar konusunda 3194 sayılı Kanun'un uygulanacağı açıkça belirtilmektedir. Sözgelimi 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 16. maddesi, korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanlarında ruhsatsız olarak yapılan inşaatlar ve koruma amaçlı imar planlarında plana, sitlerde ise sit şartlarına aykırı yapılaşmalar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapılmasını öngörmektedir. Aynı şekilde, 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 14. maddesinde de bu kanun kapsamında kalan alanlarda ruhsatsız yapılar ile ruhsat ve eklerine aykırı yapılar hakkında 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir. Bu örneklerden anlaşılacağı üzere, itiraz konusu kural çevre ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik yaptırımları dışarıda bırakmayacak şekilde imar mevzuatına aykırılıktan kaynaklanan tahsil edilemeyen tüm para cezalarını iptal etmektedir.

5. Bu kapsamda Kanuna aykırı yapılaşmadan dolayı verilen para cezalarının iptalini öngören itiraz konusu kuralı, devletin çevreyi, tarih, kültür ve tabiat varlıklarını koruma yükümlülüğüyle bağdaştırmak zordur. Tersine kural, imar mevzuatına aykırı yapılaşmayı, dolayısıyla korunması gereken çevre ile kültür ve tabiat varlıklarına yönelik zararlı davranışları teşvik edici niteliktedir.

6. Çoğunluk kararında kuralın "*kentsel dönüşümün finansmanı için kaynak elde etme*" ile "*yargı ve belediyelerin iş yükünü azaltma*" şeklinde iki meşru amacının olduğu belirtilmiştir (§ 19). Para cezalarının iptalinin kentsel dönüşüm için kaynak temini bakımından gerekli olduğu kabul edilse bile bu durumda ortaya çıkan yararların tartılması gerekmektedir.

7. Burada çevre ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasıyla oluşan kamusal yarara daha ağır basan bir toplumsal yararın varlığından bahsedilemez. Başka bir ifadeyle para cezalarının iptalinin getirdiği kişisel yarar ve kentsel dönüşümüne mali katkısı bakımından sağladığı kamusal yarar ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasından kaynaklanan kamu yararı arasında dengeleme yapıldığında ikincisinin ağır bastığı açıktır. Devletin iş yükünü hafifletmek veya kentsel dönüşümüne kaynak temin etmek için çevre ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik yükümlülüklerini ihmal etmesi söz konusu olamaz.

8. Nitekim Anayasa Mahkemesi aynı fıkrada yer alan "*...ve 2960 sayılı Kanun...*" ibaresinin iptaline karar verirken "*şehirlerin yeniden inşası ve imarı açısından kaynak temininin başka yöntemlerle de mümkün olduğu*"nu belirtmiş ve "*çevre ile kültür ve tabiat varlıklarını koruma ve geliştirmeye ilişkin devletin pozitif yükümlülükleri arasındaki adil dengenin kurulamadığı*" sonucuna ulaşmıştır (E. 2019/21, K. 2020/51, 24/9/2020, § 49).

9. İtiraz konusu kural bakımından da bu sonuçtan ayrılmayı gerektiren bir neden yoktur. Bu nedenle kural Anayasa'nın 56. ve 63. maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.

10. Öte yandan, çoğunluğa göre kuralın iptali “3194 sayılı Kanun uyarınca tahakkuk ettirilmiş tüm para cezalarının iptali ve dolayısıyla tahsil edilmiş olan ceza bedellerinin iadesi sonucunu doğuracaktır” (§ 16). Hiç kuşkusuz yukarıda açıklanan gerekçelerle verilecek bir iptal kararı ile böyle bir sonuç bağdaşmayacaktır. Bunu önlemek için de Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarih ayrıca kararlaştırılabilir ve bu suretle kanun koyucunun yeniden düzenleme yapması sağlanabilirdi.

11. Açıklanan gerekçelerle kuralın iptal edilmesi gerektiğini düşündüğümden çoğunluğun red yönündeki görüşüne katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 3194 sayılı İmar Kanunu’na 7143 sayılı Kanun’un 16. maddesiyle eklenen geçici 16 maddesinin dördüncü fıkrasında bulunan “...*tahsil edilemeyen*...” ibaresinin iptali talep edilmiştir. Buna göre Yapı Kayıt Belgesi verilen yapılarla ilgili olarak bu kanun ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu çerçevesinde alınmış yıkım kararları ile *tahsil edilemeyen* idari para cezaları iptal edilecektir.

2. İmara aykırı yapılar için bir yaptırım uygulanmasının Anayasa’nın 56. maddesinde güvence altına alınan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı ile ilişkili olduğu açıktır. Bu maddeye göre, “*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.*” Maddenin gerekçesine baktığımızda da kırsal kesimden şehirlere göçün çevre üzerinde neden olduğu olumsuzluklara dikkat çekilmiştir. Bu çerçevede, maddede belirtilen sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının sağlanması ve genel olarak çevrenin korunması hususlarında devletin yerine getirmesi gereken pozitif yükümlülükler bulunmaktadır.

3. Bilindiği üzere, imar planlarının en önemli amacı düzenli bir kentleşmenin gerçekleşmesine katkı yapmaktır. Anayasa’nın 56. maddesini bu bağlamda değerlendirdiğimizde imar planlarına dayalı düzenli ve planlı bir kentleşmenin çarpık bir kentleşmeyle karşılaştırıldığında sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamayı çok daha etkili bir şekilde sağladığı kuşkusuzdur.

4. Anayasa’nın 63. maddesinde de devletin, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlayacağı ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirler alacağı hüküm altına alınmıştır. Tarih, kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili kanunlarda da dava konusu kuralla atıf yapılması, bu varlıklara zarar veren uygulamalar için öngörülen tahsil edilemeyen para cezalarının da iptal edilmesine yol açmaktadır.

5. Çoğunluk, dava konusu kuralla ilgili ret gerekçesinde, kuralın “kentsel dönüşümün finansmanı için kaynak elde etme” amacı taşıdığına da dikkat çekmiştir. Hâlbuki mevzuata aykırı

yapılaşmalardan dolayı uygulanan ve tahsil edilemeyen para cezalarının iptal edilmesi “kaynak elde etme” değil, tam tersine kaynak elde etmeme sonucunu doğurmaktadır.

6. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamanın sağlanması ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması devletin bu amaçlara dönük olarak kişilere gerekli hallerde bir takım yaptırımlar uygulamasını zorunlu kılmaktadır. Bu yaptırımlar, çevrenin ve tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, geliştirilmesi ve gelecek kuşaklara aktarılmasının mümkün hale gelebilmesinde küçümsenmeyecek bir işleve sahiptir.

7. Devlet çeşitli nedenlerle kişiler için öngördüğü bazı ceza ve yaptırımlardan vazgeçebilir, af veya iptal edebilir. Bununla birlikte, önümüzdeki mesele göreceli olarak “sıradan” ve “basit” bir af veya iptal konusu değildir, çünkü ortaya çıkabilecek sonuçlar sadece belli bir zaman dilimini ve şu an hayatta olan kuşağı değil, geleceği ve dolayısıyla henüz doğmamış olan kuşakları da ilgilendirmektedir.

8. İnsan faaliyetlerinin neden olduğu değişikliklerin gezegenimizde yeni bir jeolojik döneme-Antroposen (İnsan Çağı)-neden olduğu bilim insanları tarafından son yıllarda sıklıkla dile getirilmektedir. Ekonomik, teknolojik ve kentsel düzlemde yoğunlaşan bu faaliyetlerin küresel sıcaklık artışı, iklim değişiklikleri ve biyo-çeşitliliğin azalması gibi yeryüzünde yaşamı ciddi olarak tehdit edecek gelişmelere yol açmaya başladığı bilim dünyasında gittikçe artan bir oranda kabul görmektedir. İmara aykırı yapılar için getirilen tahsil edilemeyen para cezalarının iptali gibi “sıradan” bir hukuki konu ile tüm dünyayı etkileyen yeni bir jeolojik dönemin başlaması arasında ilgi kurmamız “yapay bir zorlama” olarak değerlendirilmemelidir, çünkü kurduğum bağlantı ve ilgi Anayasa’nın 56. ve 63. maddelerinde ifade edilen amaçlarla uyumludur. Sağlıklı bir çevrede yaşamak için alınacak tedbirler sadece o çevrede yaşayanları değil, çevrenin kendisini de koruyacaktır. İmar planlarına aykırı, tarih, kültür ve tabiat varlıklarına zarar veren yapılaşmalar sağlıklı bir çevre oluşmasına neden olarak şu anki ve gelecek kuşakların tarihi ve doğal çevreyle uyumlu bir yaşam sürmelerini engellemiş olacaktır. Dolayısıyla, böyle bir durumun ortaya çıkmasının önlenmesinde idari para cezalarının caydırıcı bir etkisi olmadığı söylenemez. İptale konu kural nedeniyle vazgeçilen yaptırım Anayasa’nın 56.ve 63. maddelerinde öngörülen çevrenin ve tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması amacının gerçekleştirilmesini zorlaştıracaktır.

9. Dava konusu kuralın sağladığı kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengelemede kamu yararı, kuralın gerekçesinde ve çoğunluk kararında kuralın doğurduğu iddia edilen yargısal, mali ve idari kolaylıklar açısından değerlendirilmiştir. Hâlbuki Anayasa’nın 56. ve 63. maddelerini dikkate aldığımızda gerçekleştirilmek istenen kamusal yararın sağlıklı bir çevrede yaşamanın sağlanmasında ile çevrenin ve tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasında yattığı açıktır.

10. İmar planlarına aykırılık gerekçesiyle verilen idari para cezaları Anayasa’nın 56. ve 63. maddelerinde devlete yüklenen sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını sağlama ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarını koruma pozitif yükümlülüğünün bir yansımasıdır. Bu yükümlülüğün yerine getirilmesinden kaçınılması, yukarıda belirtilen iki Anayasa maddesinin varmak istediği hedeflerle uyumsuzdur.

11. Belirtilen gerekçelerle, dava konusu kuralın Anayasa’nın 56. ve 63. maddelerine aykırı olduğu düşüncesiyle, çoğunluk kararına katılmadım.

Üye

Engin YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

3194 sayılı Kanuna eklenen geçici 16. maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “...*tahsil edilemeyen*...” ibaresinin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

İtiraz konusu kuralın Başkan Sayın Zühtü ARSLAN’ın karşıoy gerekçesinde açıkladığı sebeplerle Anayasanın 56. ve 63. maddelerine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına katılmıyorum.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Anayasa Mahkemesi çoğunluğunca 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu’na 11/5/2018 tarihli ve 7143 sayılı Kanun’un 16. maddesiyle eklenen geçici 16. maddenin 27/12/2018 tarihli ve 7159 sayılı Kanun’un 4. maddesiyle değişiklik yapılan dördüncü fıkrasında yer alan “...*tahsil edilemeyen*...” ibaresinin Anayasa’nın 10. maddesine aykırı olmadığı gerekçesiyle iptal isteminin reddine karar verilmiştir.

2. Karardaki Anayasa’nın 10. maddesi yönünden yapılan incelemeye ve çoğunluk görüşündeki Anayasa’ya aykırılık bulunmadığına ilişkin kanaate katılmaktayım. Bununla birlikte kamuoyunda kullanılan şekliyle “imar barışı” olarak bilinen uygulama bağlamında İmar Kanunu’na dahil edilen geçici 16. maddede yer verilen dava konusu “...*tahsil edilemeyen*...” ibaresinin Anayasa’ya uygunluk denetiminin Anayasa’nın 10. maddesi yanında ayrıca Anayasa’nın 56. ve 63. maddeleri yönünden de yapılması gerektiği kanaatindeyim.

3. Zira bahse konu imar barışı kapsamında *Yapı Kayıt Belgesi* verilen yapılarla ilgili 3194 ve 2960 sayılı Kanunlar uyarınca alınmış yıkım kararları ile “tahsil edilemeyen” idari para cezalarının iptali şeklindeki kanuni düzenleme Anayasa’nın “sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56. maddesi ve “tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması” başlıklı 63. maddesi ile de doğrudan ilgili düzenleme niteliğindedir.

4. Bu nedenle imar barışı kapsamında tahsil edilemeyen idari para cezalarının iptalini öngören kuralın Anayasa’nın 56. ve 63. maddeleri yönünden incelenmesinin de Anayasa’ya uygunluk denetiminin eksiksiz biçimde yapılabilmesi açısından zorunlu olduğu kanaatindeyim. Zira Anayasa’nın bu iki maddesi konumuz bağlamında devlete hem çevrenin korunması hem de özel olarak korunması gereken tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili olarak pozitif yükümlülükler yüklemektedir.

5. Bu nedenle imar barışı ile ilgili olarak dava konusu düzenlemenin Anayasa’ya uygunluk denetiminde Anayasa’nın 10. maddesi yönünden yapılan inceleme yanında Anayasa’nın 56. ve 63. maddeleri yönünden de incelenmesi zorunludur. Zira imar barışı kapsamında Türkiye’nin çok farklı

Esas Sayısı : 2019/7

Karar Sayısı : 2020/57

bölgelerindeki doğal, kültürel ve tarihi özellikleri ile tanınmış, bilinen yerlerde 3194 ve 2960 sayılı Kanunlar uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezalarının iptali söz konusudur.

6. Dava konusu kuralda afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacı ile Anayasa'nın 56. ve 63. maddelerinde düzenlenen çevre ve tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması gibi amaçlar arasında bir dengelemeye gidilmiş değildir. Dava konusu ibare ile hiçbir ayırım yapılmaksızın bu alanlardaki mevzuata aykırı tüm yapılar için kategorik olarak tahsil edilemeyen idari para cezalarının iptali şeklinde bir muafiyet öngörme Anayasa'nın 56. ve 63. maddelerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu durum devletin çevre ve tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması yönündeki pozitif yükümlülükleriyle bağdaşmamaktadır. Zira devletin bu alanlardaki mevzuata aykırı yapılar nedeniyle kişilere yönelik caydırıcı tedbirler alması pozitif yükümlülüğün bir gereğidir.

7. Anayasa gereği özel olarak korunması gereken doğal, tarihi ve kültürel özellikleri ile ön plana çıkmış olan milli parklar, kültürel alanlar ve benzeri yerlerdeki yapılara hiçbir istisna olmaksızın tahsil edilemeyen idari para cezalarında bir muafiyet öngörülmesi Anayasa'nın bu iki hükmü yönüyle ciddi sorunlara yol açacaktır.

8. Yukarıda açıklanan nedenlerle dava konusu ibarenin Anayasa'nın 56. ve 63. maddeleri yönünden incelenmesi gerektiği ve kategorik biçimde doğal, tarihi ve kültürel alanlardaki yapılara da idari para cezalarının iptali şeklinde bir muafiyet sağladığı gerekçesiyle Anayasa'nın bu maddelerine aykırılık teşkil ettiği kanaatinde olduğumdan çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ