

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2020/42

Karar Sayısı : 2023/99

Karar Tarihi : 18/5/2023

R.G.Tarih-Sayı : 4/10/2023-32329

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 136 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 14/2/2020 tarihli ve 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

A. 1. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin “...veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında, kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımı bedelsiz olarak yapılabilir.” bölümünün,

2. (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin,

B. 2. maddesiyle 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na eklenen ek 6. maddenin birinci fıkrasının,

C. 12. maddesiyle 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen ek 8. maddenin;

1. Dördüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “...artan değerinin tamamı...” ibaresinin,

2. Yedinci fıkrasının;

a. (a) bendinde yer alan “...%25'i...” ibarelerinin,

b. (b) bendinde yer alan “...%40'i...” ve “...%30'u...” ibarelerinin,

c. (c) bendinde yer alan “...%75'i...”, “...%15'i...” ve “...%10'u...” ibarelerinin,

Ç. 18. maddesiyle 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun değiştirilen 44. maddesinin üçüncü fıkrasının,

D. 20. maddesiyle 2/3/1988 tarihli ve 3414 sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3/5/1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16/8/1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 1. maddesinin yürürlükten kaldırılmasının,

E. 21. maddesiyle 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 6. maddesinin beşinci fıkrasına eklenen (g) bendinin,

F. 22. maddesiyle;

1. 3621 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenen ek 2. maddesinin,

2. 3621 sayılı Kanun'a eklenen (5) numaralı kroki ile listenin,

Anayasa'nın 2., 7., 10., 11., 13., 20., 35., 43., 56., 73., 90., 127., 138. ve 153. maddelerine aykırılığını ileri sürerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 1. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları şöyledir:

“Coğrafi verilerin toplanması, üretimi, paylaşımı ile mali ve cezai hükümler

MADDE 1- (1) Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisinde yer alan coğrafi verilerin;

a) Ulusal Coğrafi Veri Paylaşım Matrisine göre kamu kurum ve kuruluşları arasında paylaşımı, erişimi ve kullanımı bedelsizdir.

b) Ulusal güvenliğe ilişkin hükümler ile fikrî, sınai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ile 24/3/2016 tarihli ve 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu kapsamındaki hükümler saklı kalmak ve veri üretmekle sorumlu kurumun uygun görüşü alınmak kaydıyla, veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında, kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımı bedelsiz olarak yapılabilir.

(2) Gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin Türkiye'ye ait Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisi kapsamındaki coğrafi verileri toplaması, üretmesi, paylaşması veya satması; fikrî, sınai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ile Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ve özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla ve ticari faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli belgelere sahip olması şartı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının iznine tabidir. İzne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içerikler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirlenir. İzin bedeli 1/1000'lik pafta başına, yabancı gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri için 50 TL, yerli gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri için 25 TL'dir. Bu tutarlar takvim yılı başından geçerli olmak üzere her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır. (Ek cümle:10/6/2022-7410/29 md.) İzin bedelinin üst sınırı; her halükarda yerli gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri ile yabancı gerçek kişiler ve tüzel kişiler için belirlenen pafta başına izin bedelinin 100.000 katı Türk lirasını geçemez. Alınan izin bedeli Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemleri hizmetlerinde kullanılmak üzere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğüne ilgilisi hesabına yatırılır. (Mülga cümleler:10/6/2022-7410/29 md.)

(...)

2. 2. maddesiyle 775 sayılı Kanun'a eklenen ek 6. madde şöyledir:

“Ek Madde 6- (Ek:14/2/2020-7221/2 md.)

Bu Kanun uyarınca; 22/3/2007 tarihli ve 5609 sayılı Gecekondu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce mülga Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca oluşturulan alanlar ile 5609 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra belediye sınırları içerisinde veya dışarısında 775 sayılı Gecekondu Kanununa göre Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca oluşturulan veya oluşturulacak alanlardaki uygulamalarda Toplu Konut İdaresi Başkanlığı yetkilidir.

2/3/1988 tarihli ve 3414 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra belediyelerce 775 sayılı Gecekondu Kanununa göre oluşturulan veya oluşturulacak alanlardaki uygulamalarda ise ilgili belediyesi yetkilidir. Belediyeler bu hak, yetki ve görevleri yetkili organları eliyle kullanırlar. Büyükşehirlerde bu Kanunun tatbikatı büyükşehir belediyelerinin koordinatörlüğünde ilçe belediyelerince yapılır.”

3. 12. maddesiyle 3194 sayılı Kanun’a eklenen ek 8. madde şöyledir:

“Ek Madde 8- (Ek:14/2/2020-7221/12 md.)

Plan değişiklikleri, plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak şekilde ve teknik gerekçeleri sağlamak şartıyla yerleşmenin özelliğine uygun olarak yapılır. Plan değişikliği tekliflerinde ihtiyaç analizini içeren sosyal ve teknik altyapı etki değerlendirme raporu hazırlanarak planı onaylayacak idareye sunulur.

Parsel bazında; nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran imar planı değişiklikleri yapılamaz.

Bin metrekareden az olmamak kaydıyla oluşmuş adalarda; ada bazında nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran veya fonksiyon değişikliği getiren plan değişikliklerinde ihtiyaç duyulan kültürel tesis, sosyal ve teknik altyapı kullanımları; adanın merkezine en fazla 500 metre yarı çaplı alanda karşılanmak zorundadır.

Taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın **artan değerinin tamamı** değer artış payı olarak alınır. Değer artış payı bedelinin tespitinde 2942 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde belirtilen bedel tespit esasları gözetilir.

İmar planı değişikliği ile taşınmazda meydana gelecek değer artışının tespiti 6362 sayılı Kanuna göre yetkilendirilmiş lisanslı en az iki gayrimenkul değerlendirme kuruluşu tarafından plan değişikliği açıklama raporunda belirtilen mer’i plan koşullarındaki değer tespiti ile birlikte değişiklik sonrası değer tespiti yapılmak suretiyle belirlenen ortalama yeni değerden az olmamak üzere, idarece oluşturulan kıymet takdir komisyonu tarafından belirlenir. Değer artış payı, en geç taşınmazın ilk satışında veya ruhsat aşamasında taşınmaz maliklerince ödenir. Kıymet takdir komisyonunca belirlenen değer artış payı, ödeme tarihinde her takvim yılı için, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Kanunun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında takvim yılı başından geçerli olmak üzere arttırılarak uygulanır.

Taşınmazın değer artışına tabi olduğu tapu kütüğüne şerh edilir. Emsal, inşaat alanı, yapı yüksekliği ve kullanım amacı değiştirilmemek kaydıyla yapılacak ruhsat tadilatları hariç, değer artış payı ödenmeden yapı ruhsatı düzenlenemez.

Değer artış payı tutarları taşınmaz maliklerince; Bakanlık muhasebe birimi hesabına yatırılır. Yatırılan tutarların;

a) Büyükşehir belediyesinin olduğu illerde; %25’i büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %25’i ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına, %25’i Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına,

b) Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise; %40’ı imar planı değişikliğini onaylayan idarede açılacak ilgili hesaba, %30’u Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına,

c) Bakanlıkça onaylanan imar planı değişikliğinden kaynaklanan değer artışının %75'i Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına, kalan değer artış payının; büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %15'i büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %10'u ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına; büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde ise Bakanlık payının dışındaki kalan değer artış payının tamamı plan değişikliğinin yapıldığı yerdeki ilgili idarenin açılacak ilgili hesabına,

beş iş günü içerisinde aktarılır ve (a) bendine göre kalan değer artış payının %25'i, (b) bendine göre kalan değer artış payının %30'u ile imar planı değişikliğinin diğer genel bütçeli idareler tarafından onaylanması durumunda değer artış payının tamamı genel bütçeye gelir kaydedilir.

16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamındaki alanlarda, kamu yatırımları ile kamu mülkiyetindeki alanlarda, mazbut ve mülhak vakıflara ait alanlarda yapılacak plan veya plan değişiklikleri ile imar planlarında yenecek: serbest olarak belirlenmiş yüksekliklerin 8 inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen usullere göre yapılacak plan değişikliklerinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir.”

4. 18. maddesiyle 1319 sayılı Kanun'un değiştirilen 44. maddesi şöyledir:

“Matrah ve nispet:

Madde 44- (Ek:5/12/2019-7194/32 md.) (Değişik:14/2/2020-7221/18 md.)

Verginin matrahı, bina vergi değerinin 42 nci maddede yer alan tutarı aşan kısmıdır.

Değerli konut vergisine tabi mesken nitelikli taşınmazlardan değeri;

5.000.000 (9.967.000) TL ile 7.500.000 (14.951.000) TL arasında olanlar (bu tutar dahil)

5.000.000 (9.967.000) TL 'yi aşan kısmı için (Binde 3)

10. 000.000 (19.936.000) TL 'ye kadar olanlar (bu tutar dahil) 7.500.000 (14.951.000) TL 'si için 7.500 (14.952) TL, fazlası için (Binde 6)

10. 000.000 (19.936.000) TL 'den fazla olanlar 10.000.000 (19.936.000) TL 'si için 22.500 (44.862) TL, fazlası için (Binde 10)

oranında vergilendirilir.

Paylı mülkiyette ve elbirliği mülkiyette, matrahın hesabında mesken nitelikli taşınmazın toplam değeri esas alınır.

42 nci maddede yer alan tutar ile ikinci fıkrada yer alan vergi oranlarına esas mesken nitelikli taşınmaz değerlerinin alt ve üst sınırları her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılır. Bu şekilde hesaplanan tutarların 1.000 Türk lirasına kadar olan kesirleri dikkate alınmaz.

Cumhurbaşkanı, dördüncü fıkrada belirtilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetindeki artış oranını yeniden değerlendirme oranına kadar artırmaya yetkilidir”

5. 20. maddesiyle 3414 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılan 1. maddesi şöyledir:

“MADDE 1.- 775 sayılı Gecekondu Kanununun belediye sınırları ile mücavir alanlardaki tatbikatı için Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verilen hak, yetki ve görevler ilgili belediyelere devredilmiştir. Belediyeler bu hak, yetki ve görevleri yetkili organları eliyle kullanırlar.

Büyük şehirlerde bu Kanunun tatbikatı büyük şehir belediyelerinin koordinatörlüğünde ilçe belediyelerince yapılır.”

6. 21. maddesiyle 3621 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (g) bendinin eklendiği beşinci fıkrası şöyledir:

“Kıyıda imar planı kararı ile;

a) İskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran, köprü, menfez, istinat duvarı, fener, çekek yeri, kayıkhanesi, tuzla, dalyan, tasfiye ve pompaj istasyonları gibi, kıyının kamu yararına kullanımı ve kıyıyı korumak amacıyla yönelik alt yapı ve tesisler, Sahil Güvenlik Komutanlığının faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıdan başka yerde yapılması mümkün olmayan Sahil Güvenlik Komutanlığı bağlısı gemi/bot karakolları ve destek birimi binaları,

b) Faaliyetlerinin özellikleri gereği kıyıdan başka yerde yapılması mümkün olmayan tersane, gemi söküm yeri ve su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri gibi, özelliği olan yapı ve tesisler,

c) (Ek: 3/7/2005-5398/13 md.) Organize turlar ile seyahat eden kişilerin taşındığı yolcu gemilerinin (krvaziyer gemilerin) bağlandığı, günün teknolojisine uygun yolcu gemisine hizmet vermek amacıyla liman hizmetlerinin (elektrik, jeneratör, su, telefon, internet ve benzeri teknik bağlantı noktaları ve hatlarının) sağlandığı, yolcularla ilgili gümrüklü alan hizmetlerinin görüldüğü, ülke tanıtımı ve imajını üst seviyeye çıkaracak turizm amaçlı (yeme-içme tesisleri, alışveriş merkezleri, haberleşme ve ulaştırmaya yönelik üniteler, danışma, enformasyon ve banka hizmetleri, konaklama üniteleri, ofis binaları) fonksiyonlara sahip olup, krvaziyer gemilerin yanaşmasına ve yolcuları indirmeye müsait deniz yapıları ve yan tesislerinin yer aldığı krvaziyer ve yat limanları,

d) (Ek: 31/7/2008-5801/3 md.) Uluslararası spor otoritelerinin, Türkiye’de spor faaliyetlerinin düzenleneceğine dair kararı gereğince Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu spordan sorumlu Bakanlığın izni doğrultusunda, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun (I) sayılı Cetvelinde düzenlenen genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, aynı Kanunun (II) sayılı Cetvelinde düzenlenen özel bütçeli idareler, belediyeler ile il özel idareleri tarafından her türlü spor aktiviteleri ve organizasyonların yapılmasına/yaptırılmasına yönelik spor tesisleri ve zorunluluk arz eden durumlarda bunların tamamlayıcı konaklama tesisleri,

e) (Ek: 18/6/2017-7033/33 md.) Trabzon, Rize ve Zonguldak illerinde 24/5/1933 tarihli ve 2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu kapsamında kalan sağlık tesisleri hariç olmak üzere, Cumhurbaşkanınca alınacak kamu yararı kararı doğrultusunda kurulacak sağlık tesisleri ve alternatif alan bulunmaması durumunda 9/1/2002 tarihli ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanununa göre kurulan, işletilen ve mevcut en iyi teknikleri kullanan endüstri bölgeleri,

f) (Ek: 29/11/2018-7153/18 md.) Enerji iletim hatları,

g) (Ek:14/2/2020-7221/21 md.) Millet bahçeleri,

Yapılabilir.”

7. 22. maddesiyle 3621 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenen ek 2. maddesi şöyledir:

“Ek Madde 2- (Ek:18/1/2019-7162/7 md.) (İptal: Anayasa Mahkemesinin 26/6/2019 tarihli ve E.:2019/35; K.:2019/53 sayılı kararı ile) (Yeniden Düzenleme:14/2/2020-7221/22 md.)

Ekli (5) numaralı kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanın bu Kanuna tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabilir. Bu alan, imar planında belirlenen amaç dışında kullanılamaz.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Serdar ÖZGÜLDÜR, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ'in katılımlarıyla 6/5/2020 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Fatih TORUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 1. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendinin “...veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında, kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımı bedelsiz olarak yapılabilir.” Bölümü ile (2) Numaralı Fıkrasının İkinci Cümlesinin İncelenmesi

1. Genel Açıklama

3. Bilgi sistemi türü olan Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS), mekâna/konuma dayalı karar verme süreçlerinde kullanıcılara yardımcı olmak üzere büyük hacimli coğrafi verilerin toplanması, depolanması, işlenmesi, yönetimi, mekânsal analizi, sorgulanması ve sunulması fonksiyonlarını yerine getiren donanım, yazılım, personel, coğrafi veri ve yöntem bütünüdür.

4. CBS, bilgi sistemlerinin grafik bilgiye, çoğunlukla da coğrafi bilgiye dayalı türüdür. CBS'de veriler, bir bilgi sistemi ortamında coğrafi koordinatlarıyla birlikte tutulmaktadır. CBS'yi diğer veri tabanı sistemlerinden ayıran en önemli özelliği tüm verilerin yeryüzünde ait olduğu mekânlara bağlı olarak depolanmasına ve bunlar arasında çok çeşitli mekânsal ilişkilendirmelerin ve çeşitli analizlerin yapılabilmesine imkân tanınmasıdır.

5. CBS'lerin iş dünyasından kamu güvenliğine, savunmadan kamu sağlığına, toplu ulaşımdan şehir planlamasına kadar çok farklı ve önemli alanlarda artan kullanımı; bu alanın ulusal, bölgesel ve uluslararası alanlarda belirli standartlara ve kurallara bağlanması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Nitekim Avrupa Birliği (AB) ülkeleri ile AB'ye aday ülkelerin bu konuda uyacakları standartlar, 2001 yılında Avrupa Komisyonu Çevre Genel Müdürlüğünün kontrolünde kurulan Avrupa Birliği Coğrafi Bilgi Altyapısı Projesi (INSPIRE) ve bu proje kapsamında çıkarılan 15/5/2007 tarihli Direktif'te (INSPIRE Direktifi) düzenlenmiştir. Anılan Direktif'in Giriş Bölümünde “Ağ hizmetleri ile ilgili hükümler, kişisel verinin işlenmesi ve serbest dolaşımı ile ilgili bireylerin korunmasına ilişkin 95/46/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve 24 Ekim 1995 tarihli

Konsey Direktifi gereğince, kişisel verinin korunması ile ilgili ilkelerle tam bir uyum içinde yerine getirilmelidir.” hükmüne yer verilmiştir. Direktif’in 3. maddesi uyarınca “mekânsal veri’ belirli bir yer veya coğrafi bir alanla doğrudan veya dolaylı olarak ilgili herhangi bir veri anlamındadır.”.

6. Ülkemizde coğrafi bilgi sistemleri ile Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi ve altyapısına ilişkin kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması, hedef ve stratejilerin oluşturulması, coğrafi veri temaları içinde yer alan coğrafi veri ve bilginin üretilmesi ve güncelliğinin sağlanması, yönetilmesi, kullanılması, erişimi, güvenliğinin sağlanması, paylaşılması ve dağıtımına yönelik usul, esas ve standartlar ile bu kapsamda oluşturulan kurulların, kamu kurum ve kuruluşlarının, gerçek ve tüzel kişilerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi amacıyla 6/11/2019 tarihli ve (49) numaralı Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmıştır.

7. (49) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin (CBK) 3. maddesinde CBS ile ilgili temel kavramlar tanımlanmıştır. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasının (ç) bendinde *coğrafi bilginin*, öz nitelik bilgisi ve topolojik bilgiyi içeren nitelik kazandırılmış coğrafi veri olduğu belirtilmiş, (d) bendinde *coğrafi bilgi sistemi*, her türlü coğrafi verinin; üretilmesi, temini, depolanması, işlenmesi, yönetilmesi, analiz edilmesi, paylaşılması, sunulması ve güncel tutulması için gerekli olan donanım, yazılım, insan kaynağı, standartlar ve yöntemler bütünü olarak tanımlanmıştır. Aynı fıkranın (e) bendinde *coğrafi veri*, konum bilgisi içeren her türlü veri olarak ifade edilmiştir. Fıkranın (f) bendinde *coğrafi veri hizmeti*, coğrafi veri ve veri bilgisinin standartlara uygun olarak paylaşımına yönelik iş ve işlemler; (g) bendinde de *coğrafi veri teması*, belirli bir konuya ilişkin olarak ulusal veya uluslararası standartlara uygun hazırlanan coğrafi veri topluluğu olarak tanımlanmıştır.

8. CBK’nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde CBS hizmet ve uygulamalarına ilişkin tüm faaliyetlerde kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için coğrafi verinin toplanmasında, üretilmesinde, depolanmasında ve paylaşımında mükerrerliğin önlenmesi ilkesinin gözetileceği belirtilmiştir. Aynı fıkranın (ç) bendinde ise *ulusal güvenliğe, kişisel verilerin korunmasına, fikri, sınai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ile milletlerarası anlaşma hükümleri saklı kalmak kaydıyla her türlü coğrafi verinin erişilebilir, paylaşılabilir ve kullanılabilir olması* ilkesine yer verilmiştir. Buna göre CBS hizmet ve uygulamalarına ilişkin tüm faaliyetlerde her türlü coğrafi verinin erişilebilir, paylaşılabilir ve kullanılabilir olması ilkesi benimsenmekle birlikte kişisel verilerin korunmasına ilişkin mevzuat hükümleri saklı tutulmuştur.

2. Anlam ve Kapsam

9. (49) numaralı CBK’nın yayımlanmasının ardından 7221 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Anılan Kanun’un 1. maddesinde coğrafi verilerin toplanması, üretimi ve paylaşımına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca anılan maddede söz konusu CBK’da düzenlenmeyen mali ve cezai konulara ilişkin hükümler de yer almaktadır.

10. Kanun’un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisinde (UCVSM) yer alan coğrafi verilerin Ulusal Coğrafi Veri Paylaşım Matrisine göre kamu kurum ve kuruluşları arasında paylaşımı, erişimi ve kullanımının bedelsiz olduğu belirtilmiş, (b) bendinde ise ulusal güvenliğe ilişkin hükümler ile fikrî, sınai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ve 24/3/2016 tarihli ve 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu kapsamındaki hükümler saklı kalmak ve veri üretmekle sorumlu kurumun uygun görüşü alınmak kaydıyla, veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında, kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımının bedelsiz olarak yapılabileceği

hükme bağlanmıştır. Anılan bendin “...veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında, kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımı bedelsiz olarak yapılabilir.” bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

11. Maddenin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde ise gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin Türkiye’ye ait UCVSM kapsamındaki coğrafi verileri toplaması, üretmesi, paylaşması veya satmasının; fikrî, sınai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ile 6698 sayılı Kanun ve özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla ve ticari faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli belgelere sahip olması şartı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (Bakanlık) iznine tabi olduğu belirtilmiştir. Anılan fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde de izne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içeriklerin Bakanlıkça belirleneceği hükme bağlanmıştır. Fıkırada ayrıca izin bedelinin miktarı ve nasıl hesaplanacağı, önceki yıla göre ne miktarda artırılacağı ve nereye yatırılacağına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

12. Bu itibarla anılan maddeyle coğrafi verilerin tek elde toplanması ile kamu kurum kuruluşları arasında paylaşımı, erişimi ve kullanımının bedelsiz olması, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri tarafından toplanması ve üretiminin ise izin dâhilinde gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Nitekim madde gerekçesinde de; “Madde ile; kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleri arasında coğrafi verilerle ilgili erişim, paylaşım ve kullanımının bedelsiz bir şekilde coğrafi bilgi platformu üzerinden sağlanması amaçlanmaktadır./ Ayrıca madde ile; yerli-yabancı gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin söz konusu coğrafi verileri toplayabilmesine, üretebilmesine, paylaşabilmesine ve satabilmesine yönelik düzenleme yapılmakta ve bu düzenlemelere uyulmaması durumunda uygulanacak idari para cezaları belirlenmektedir” denilmektedir.

13. Maddede yer alan UCVSM, (49) numaralı CBK’nın 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (o) bendinde coğrafi veri temaları ile bu temalardan sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşlarını gösteren matris olarak tanımlanmıştır. Anılan CBK’nın 5. maddesine göre UCVSM’nin yayımlanmasını sağlamak Bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır.

14. CBK’nın 2. maddesinin (2) numaralı fıkrasında UCVSM’de yer almayan coğrafi verilerin bu CBK’nın kapsamı dışında olduğu belirtilmiştir. Başka bir deyişle CBS kapsamında yer alan coğrafi verilerin UCVSM’de yer alması gerekmektedir. CBK’nın 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre coğrafi veri temaları, bu CBK kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin ihtiyaçları doğrultusunda, ulusal ve uluslararası standartlara uygun olarak belirlenir ve güncellenir.

15. Coğrafi veri temaları CBK’ya ekli (1) Sayılı Liste’de gösterilmiş olup bunlar *Koordinat Referans Sistemleri ve Coğrafi Grid Sistemleri, İdari Birimler, Coğrafi Yer Adları, Kadastro, Bina, Adres, Yükseklik, Ortogörüntü, Ulaşım Ağları, Hidroğrafya, Jeoloji, Arazi Örtüsü, Arazi Kullanımı, Toprak, Koruma Bölgeleri, Doğal Risk Bölgeleri, Altyapı, Enerji Kaynakları, Madenler, İnsan Sağlığı ve Güvenliği, Nüfus Dağılımı – Demografi, Çevre İzleme Tesisleri, Sanayi Tesisleri, Tarım Tesisleri, Kamu Yönetim Bölgeleri, Tür Dağılımı, Habitat Bölgeleri, Biyocoğrafya Bölgeleri, Deniz ve Tuzlu Su Alanları, Atmosfer Verileri, Meteoroloji Verileri ve İstatiksel Raporlama Bölgeleridir.*

16. CBK’nın 14. maddesinde coğrafi verilerin erişimi, paylaşımı ve kullanımına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre *Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisinde* yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının bu matristeki coğrafi veri ve veri bilgileri, *Ulusal Coğrafi Veri Paylaşım Matrisinde* yapılan yetkilendirme çerçevesinde, Ulusal Coğrafi Bilgi Platformu üzerinden paylaşılır. Kamu kurum ve kuruluşları coğrafi veri ve veri bilgilerini kendi kurumsal veri paylaşım platformlarından da paylaşabilir. Kamu kurum ve kuruluşları, uluslararası üyelikleri ve işbirlikleri kapsamında uluslararası ağ sistemleri üzerinden temin ettikleri ya da paylaştıkları coğrafi verileri,

milletlerarası anlaşma hükümleri saklı kalmak kaydıyla, veri tanımlama dokümanlarında belirlenecek şartlarda Ulusal Coğrafi Bilgi Platformu üzerinden de paylaşmakla yükümlüdür. Ayrıca gerçek ve tüzel kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarına ait coğrafi veri ve veri bilgisi taleplerinin Ulusal Coğrafi Bilgi Platformu üzerinden karşılanması esastır. Kurumlara yapılan talepler ise kurumsal platformlardan da karşılanabilir.

17. CBK'nın 17. maddesinde ise coğrafi verilerin güvenliği ve gizliliğine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre UCVSM ve *Ulusal Coğrafi Veri Paylaşım Matrisinde* yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının sorumlulukları altındaki coğrafi verilerin bilgi güvenliği önlemlerini alması, doğruluğunu, bütünlüğünü ve gizliliğini sağlaması gerekmektedir. Anılan maddede Ulusal Coğrafi Bilgi Platformundaki veri bilgisi ve coğrafi veri hizmetlerinin güvenliğini ve gizliliğini ise Bakanlığın sağlayacağı hükme bağlanmıştır.

3. İptal Talebinin Gerekçesi

18. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallara konu coğrafi verilerden kişilerle ilişkilendirilebilir olanlarının kişisel veri niteliğinde olduğu, nitekim kişisel veri kavramının kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgiyi ifade ettiği, buna göre konum bilgilerinin belirli kişilerle ilişkilendirilmesinin ya da bir kişinin konumunun tespitinin kişisel veri niteliğinde olduğu, kişisel verilerin korunmasının özel hayatın gizliliği kapsamında bulunduğu, bu itibarla herhangi bir kişisel verinin bireylerin rızası olmaksızın paylaşımına açılmasının özel hayatın gizliliğini ihlal ettiği, kuralın usulüne uygun yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalara da aykırı olduğu, ayrıca söz konusu verilerin bedelsiz olarak paylaşımının yapılabileceği kurum ve kuruluşlar ile toplanma, üretme, paylaşma, satma eylemlerine konu olabilecek coğrafi verilerin neler olduğu hususunda herhangi bir açıklığın bulunmadığı, bu paylaşımın ve izin usulünün kapsamının ayrıntılarıyla düzenlenmediği, paylaşımın hangi hâllerde bedelsiz olacağına ve Bakanlıkça izin verilecek gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerin belirlemesine ilişkin objektif bir ölçüte yer verilmediği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 13., 20. ve 90. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

4. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. (1) Numaralı Fıkranın (b) Bendinin "...veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında, kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımı bedelsiz olarak yapılabilir." Bölümü

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

20. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen hukuk devletinin temel ilkelerinden biri de *belirliliktir*. Belirlilik ilkesi bireylerin hukuk kurallarını önceden bilmeleri, tutum ve davranışlarını bu kurallara göre güvenle belirleyebilmeleri anlamını taşımaktadır. Belirlilik ilkesi, yalnızca kanuni belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Bir başka deyişle hukuk kurallarının belirliliğinin sağlanması yalnızca kanunla düzenleme yapılması anlamına gelmemektedir. Kanuni düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması şartıyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır (AYM, E.2017/156, K.2019/37, 15/5/2019, § 39).

21. Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında herkesin özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahip olduğu, özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamayacağı belirtilmiş; üçüncü fıkrasında da “*Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir*” denilerek kişisel verilerin korunması özel hayatın gizliliğinin korunması kapsamında güvenceye kavuşturulmuştur.

22. Kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı, kişinin insan onurunun korunması ve kişiliğini serbestçe geliştirebilmesi hakkının özel bir biçimi olarak bireyin hak ve özgürlüklerini kişisel verilerin işlenmesi sırasında korumayı amaçlamaktadır.

23. Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere “...adı, soyadı, doğum tarihi ve doğum yeri gibi bireyin sadece kimliğini ortaya koyan bilgiler değil; telefon numarası, motorlu taşıt plakası, sosyal güvenlik numarası, pasaport numarası, özgeçmiş, resim, görüntü ve ses kayıtları, parmak izleri, IP adresi, e-posta adresi, hobiler, tercihler, etkileşimde bulunulan kişiler, grup üyelikleri, aile bilgileri, sağlık bilgileri gibi kişiyi doğrudan veya dolaylı olarak belirlenebilir kılan tüm veriler...” kişisel veri olarak kabul edilmektedir (AYM, E.2013/122, K.2014/74, 9/4/2014; E.2014/149, K.2014/151, 2/10/2014; E.2014/74, K.2014/201, 25/12/2014; E.2014/180, K.2015/30, 19/3/2015; E.2015/32, K.2015/102, 12/11/2015).

24. Dava konusu kural, *Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisinde* yer alan coğrafi verilerin veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımının bedelsiz olarak yapılabileceğini öngörmektedir.

25. CBS’de yer alıp coğrafi koordinatlarıyla tutulan verilere *mekânsal veri* adı verilmektedir. CBS ortamında veriyi görüntülemek için çoğunlukla haritalar kullanılmaktadır. CBS konumsal verilerin görüntülenebildiği, grafik ve öznitelik bilgilerinin ilişkilendirilerek kullanıldığı, farklı bilgi kaynaklarından gelen verilerin bütünleştirilerek yönetim, planlama ve analiz problemlerinin çözümüne katkıda bulunduğu bilgisayar destekli sistemlerdir. Sonuç olarak CBS’ler; konuma dayalı gözlemlerle elde edilen grafik ve grafik-olmayan bilgilerin toplanması, saklanması, işlenmesi ve kullanıcıya sunulması işlevlerini bütünlük içerisinde gerçekleştiren bir bilgi sistemidir.

26. CBS’ler; *mekânsal verilerin* bilgisayar ortamına aktarılması ve bu verilerin kullanılan özel programlar aracılığıyla depolanması, sınıflandırılması, birbiri ile karşılaştırılması, analiz edilmesi, güncellenmesi ve istenilen şekilde harita, grafik ve tablo olarak görsel hâle getirilmesi işlemlerini kapsamaktadır. CBS toplama - depolama - sorgulama - analiz etme - gösterme işlemlerine imkân sağlayan bir bilgi ve karar destek sistemi olarak işlev görmektedir. Bu itibarla CBS, karar vericiler için sağlıklı analizler yapma imkânı sunmakta ve bu analiz sonuçlarına göre doğru kararlar vermeyi kolaylaştırmaktadır.

27. CBS çok geniş kapsamlı bir bilgi sistemi olup CBS’yi oluşturan bileşenler içerisinde, harita ve yazılım dışında, faaliyet gösterilen alana göre konuya özel birçok alt bileşen bulunmaktadır. Buna göre CBS, genel bir kavram olup CBS’nin çeşitli kullanım alanlarına ve tematik konulara yönelik olarak geliştirilen *Kent Bilgi Sistemi, Orman Bilgi Sistemi, Karayolları Bilgi Sistemi, Arazi Bilgi Sistemi, Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi, Trafik Bilgi Sistemi, Deprem Bilgi Sistemi* ve *Harita Bilgi Sistemi* gibi çeşitli uygulamaları bulunmaktadır.

28. Coğrafi bilgi sistemlerinin kamu yönetiminde kullanım ve uygulama alanları oldukça geniştir. Bu alanlar uygun yer seçimi, güzergâh ve koridor belirleme, modellendirme, simülasyon, kaynak tahmini ve yönetimi ile coğrafi bilgi üretimi olarak tasnif edilebilir. Bu genel sınıflandırma içinde haberleşme vericileri, baraj yerlerinin seçimi, askerî alanların belirlenmesi, nüfus gelişimini modelleme ve şehir planlaması gibi uygulama alanlarını saymak mümkündür.

29. Bu açıklamalar çerçevesinde kişisel veri ile coğrafi verinin teknik ve hukuki bakımdan farklı kavramlar olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim kişisel veri kavramının odağında kişi, coğrafi veri kavramının merkezinde ise konum/mekân bulunmaktadır. Hukuken kişisel veri *kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgiyi*, coğrafi veri ise *konum bilgisi içeren her türlü veriyi* ifade etmektedir.

30. Bu bağlamda (49) numaralı CBK'ya ekli (1) Sayılı Liste'de gösterilen coğrafi veri temaların alt temaları UCVSM'de yer almaktadır. Bu coğrafi veri temalarına ilişkin olarak coğrafi verilerin toplaması ve üretilmesi sırasında kişisel veri niteliğine sahip verilere erişilmesi ve bu nitelikteki verilerin toplanması söz konusu değildir. Nitekim CBS, coğrafi verilerin, konumsal olarak ifade edilebilen öğeleriyle ilişkilendirilebilmelerini ve verimli birer coğrafi bilgiye dönüşebilmelerini amaçlamaktadır. Bu nedenle UCVSM'de yer alan coğrafi verilerin kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımının bedelsiz olarak yapılabilmesine imkân tanıyan dava konusu kuralın kişisel verilerin korunmasını isteme hakkını sınırlayan bir yönü bulunmamaktadır.

31. Öte yandan kuralda UCVSM'de yer alan coğrafi verilerin hangi amaçla paylaşılacağı belirlenmiştir. Buna göre kurum ve kuruluşlar ile üniversiteler arasındaki coğrafi veri paylaşımı, veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında yapılabilecektir. Nitekim anılan CBK'nın 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (f) bendinde de özel kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile veri paylaşımı, veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularında, işbirliğine konu veriyi üreten kurumların da katılımıyla çalışmalar yapmak Bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır.

32. Ayrıca kuralın yer aldığı cümlede coğrafi veri paylaşımının yapılabilmesi için veri üretmekle sorumlu kurumun uygun görüşünün alınması gerektiği hükme bağlanmıştır. Sorumlu kurum ise CBK'nın 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (j) bendinde coğrafi veri sorumluluk matrisinde yer alan coğrafi veri temasının üretim, uyumlaştırma, güncelleme, güvenlik ve paylaşımından sorumlu olan ve ilgili temaya ait veriyi üreten diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerekli koordinasyonu sağlayan kamu kurum ve kuruluşları şeklinde tanımlanmıştır.

33. Bu bağlamda anılan Kanun ve CBK hükümleri gözetildiğinde kurala konu paylaşımın kapsam ve sınırlarının açıkça belirlendiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kuralın belirsiz ve öngörülemez olduğu söylenemez.

34. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 13., 20. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

b. (2) Numaralı Fıkranın İkinci Cümlesi

35. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 7. ve 48. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

36. Anayasa'nın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması "*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*" olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca gerekçede "*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır.*" denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2021/73, K.2022/51, 21/4/2022, § 15).

37. Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle Anayasa'da yer alan temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanması, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

38. Anayasa'nın "*Çalışma ve sözleşme hürriyeti*" başlıklı 48. maddesinin birinci fıkrasında "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*" denilmek suretiyle çalışma özgürlüğünün bir parçası olan özel teşebbüs özgürlüğü herkes yönünden güvenceye bağlanmıştır. Özel teşebbüs özgürlüğü, her gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin tercih ettiği alanda iktisadi-ticari faaliyette bulunmak üzere teşebbüs kurabilmesini, dilediği mesleki faaliyete girebilmesini ve faaliyeti ile mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini ifade etmektedir (AYM, E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

39. 7221 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin Türkiye'ye ait UCVSM kapsamındaki coğrafi verileri toplaması, üretmesi, paylaşması veya satmasının, fikrî, sınai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ile 6698 sayılı Kanun ve özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla ve ticari faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli belgelere sahip olması şartı ile Bakanlığın iznine tabi olduğu belirtilmiştir.

40. Anılan fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde ise izne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içeriklerin Bakanlıkça belirleneceği hükme bağlanmıştır. Coğrafi verilerin toplanması, üretilmesi, paylaşılması veya satılmasının özel teşebbüs özgürlüğü kapsamında kaldığı açıktır. Kural, teşebbüslerin bu alanda faaliyette bulunmasını Bakanlığın iznine bağlamak suretiyle teşebbüs özgürlüğünü sınırlamaktadır.

41. Anayasa'nın 13. maddesinde "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" denilmektedir. Buna göre temel hak

ve özgürlüklere sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir.

42. Anayasa'nın anılan hükümleri uyarınca teşebbüs özgürlüğüne yapılan sınırlamalarda dikkate alınacak öncelikli ölçüt, sınırlamanın kanunla yapılmasıdır. Anayasa Mahkemesinin sıkça vurguladığı gibi temel hakları sınırlayan kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

43. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinin temel unsurlarından olan *hukuki belirlilik* ilkesi uyarınca kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

44. Özel teşebbüse açık bir alanda faaliyette bulunmanın sınırlandığı durumlarda bu sınırlamaların neler olduğunun ve hangi şartları taşıyan teşebbüslerin bu alanda faaliyette bulunacağını kanunla düzenlenmesi zorunludur. Kuralda, coğrafi verilerin toplanması, üretilmesi, paylaşılması veya satılması konusunda izne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içeriklerin Bakanlıkça belirleneceği hüküm altına alınmış ise de Bakanlığın söz konusu alanda faaliyette bulunmak amacıyla izin talep eden gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerin faaliyette bulunabilmek amacıyla hangi şartları taşıması gerektiğine ilişkin objektif bir ölçüt belirlenmediği gibi bu izin sürelerinin de hangi ölçüte göre belirleneceği konusunda kuralda herhangi bir düzenleme bulunmadığı görülmektedir. Bu itibarla kuralla Bakanlığa tanınan yetkinin genel çerçevesinin çizilmediği, temel esaslar ve ilkelerin belirlenmediği, bu konulardaki takdir yetkisinin bütünüyle Bakanlığa bırakıldığı anlaşılmaktadır.

45. Kuralla coğrafi verilerin toplanması, üretilmesi, paylaşılması veya satılması konusunda faaliyette bulunulabilecek gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerin seçimi ve izin süreleri konusundaki ölçütlere ilişkin yasal çerçeve belirlenmeksizin yürütme organına sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetki tanınması teşebbüs özgürlüğünün kanunla sınırlanması ilkesiyle çeliştiği gibi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

46. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 7., 13. ve 48. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Recai AKYEL ve Muhterem İNCE bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 7., 13. ve 48. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 20. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun'un 2. Maddesiyle 775 Sayılı Kanun'a Eklenen Ek 6. Maddenin Birinci Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

47. Dava konusu kuralla 775 sayılı Kanun uyarınca; 22/3/2007 tarihli ve 5609 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca (Bakanlık) oluşturulan alanlar ile anılan Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten sonra belediye sınırları içinde veya dışında 775 sayılı Kanun'a göre Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca (TOKİ) oluşturulan veya oluşturulacak alanlardaki uygulamalarda TOKİ'nin yetkili olduğu öngörülmüştür. Bu itibarla Bakanlıkça oluşturulan alanların yanı sıra belediye sınırları içinde olup olmadığı önem taşımaksızın TOKİ tarafından oluşturulan veya oluşturulacak alanlardaki uygulamalarda TOKİ yetkili kılınmıştır.

48. 775 sayılı Kanun'un 1. maddesinde mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondulaştırılmasının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiş; anılan Kanun'un 2. maddesinde ise Kanun'da sözü geçen gecekondulaştırma ile imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapıların kastedildiği belirtilmiştir.

49. Kanun'un ilk hâlinde imar planlarında bu Kanun'a istinaden önleme bölgesi, ıslah bölgesi ve tasfiye bölgesi olarak ayrılan alanlarda gerekli uygulamaları yapmak konusunda Bakanlık yetkili kılınmıştır. 3/5/1985 tarihli ve 247 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 1. maddesiyle 775 sayılı Kanun'un belediye sınırları ile mücavir alanlardaki uygulanması için Bakanlığa verilen hak, yetki ve görevler ilgili belediyelere devredilmiştir. Daha sonra anılan KHK kuralı 3414 sayılı Kanun'la aynen kabul edilerek kanunlaşmıştır.

50. Bununla birlikte 3414 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesinde 11/6/1985 tarihinden önce 775 sayılı Kanun hükümlerine göre Bakanlık tarafından başlatılmış işlere Bakanlık tarafından devam edilmesi ve devir işlemlerinin beş yıl içinde tamamlanması öngörülmüş olup sonraki süreçte Bakanlık tarafından devam eden uygulamaların sonuçlandırılmaması nedeniyle 775 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda Bakanlıkça başlatılmış işlerin tamamlanması için Bakanlığın yetkisi 29/11/2000 tarihli ve 4608 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle 9/9/2009 tarihine kadar uzatılmıştır.

51. Buna göre dava konusu kuralda yer alan "...22/3/2007 tarihli ve 5609 sayılı Gecekondulaştırma Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca oluşturulan alanlar..." ibaresiyle anılan hükümler uyarınca oluşturulmuş bu alanlar kastedilmektedir.

52. Bunun yanı sıra 5609 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle 775 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinde geçen *Bakanlık* ifadelerinin *Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)* şeklinde değiştirilmesi öngörülmüş olup bu suretle Bakanlığın 775 sayılı Kanun'dan doğan hak, yetki ve görevleri TOKİ'ye devredilmiştir.

53. Ayrıca 775 sayılı Kanun'un geçici 9. maddesinin ikinci fıkrasında bu Kanun hükümleri uyarınca Bakanlıkça başlatılmış veya planlanmış iş ve işlemlerin; bu işlere ilişkin her türlü hak, yetki ve görevler ile alacak, borç ve mükellefiyetlerin TOKİ'ye devredildiği, TOKİ'nin Bakanlıkça başlatılmış veya planlanmış işleri yürütmeye, bu konuda yeni işler yapmaya, gerekli görülenleri belediyelere devretmeye veya tasfiye etmeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

54. Bu durumda kuralda yer alan “...775 sayılı Gecekondu Kanununa göre Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca oluşturulan veya oluşturulacak alanlar...” ibaresinden anlaşılması gereken 5609 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2007 yılından sonra belediye sınırları içinde veya dışında 775 sayılı Kanun’a göre TOKİ tarafından oluşturulan veya oluşturulacak alanlardır.

55. Anılan hükümler çerçevesinde 775 sayılı Kanun’da öngörülen gecekondulaşmanın önlenmesine yönelik uygulamalara ilişkin olarak belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde TOKİ ile ilgili belediyelerin birlikte yetkilendirildiği anlaşılmaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekeçesi

56. Dava dilekçesinde özetle; 775 sayılı Kanun’un uygulanması ile ilgili olarak TOKİ’yi yetkili kılan kuralda kamu yararının bulunmadığı, kuralın anılan Kanun’un uygulanmasıyla ilgili verilen yargı kararlarını etkisiz bırakma amacı taşıdığı, daha önceden belediyelere verilen görev ve yetkilerin kuralla merkezî idareye devredildiği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 127. ve 138. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

57. Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesi gereği kanunlar kamu yararı amacıyla çıkarılır. Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre kamu yararı genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarılardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Kanunun amaç ögesi bakımından Anayasa’ya uygun sayılabilmesi için kanunun çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. Kanunun kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabilirse amaç unsuru bakımından Anayasa’ya aykırılık söz konusudur. Kanun koyucunun kamu yararı amacıyla hareket edip etmediği ancak ilgili yasama belgeleri incelenerek ve kuralın objektif anlamına bakılarak tespit edilebilir (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 10; E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

58. Öte yandan kanun koyucu, Anayasa’ya aykırı olmamak kaydıyla kural koyma yetkisine sahip olup yapılan bir düzenlemede kamu yararının bulunup bulunmadığını kendisi takdir eder. Anayasa’ya uygunluk denetiminde kanun koyucunun kamu yararı anlayışının isabetli olup olmadığı değil incelenen kuralın kamu yararı dışında belirli bireylerin ya da grupların çıkarları gözetilerek yasalaştırılmış olup olmadığı incelenir.

59. 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.

60. Anayasa’da merkezî yönetim yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması mahallî idarelerin özerkliklerinin göstergesidir (AYM, E.2019/112, K.2020/35, 25/6/2020, § 30).

61. 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 (AYM, E.2019/112, K.2020/35, 25/6/2020, § 31).

62. Anayasa'nın anılan maddesi uyarınca mahalli idarelerin kuruluş amacı olarak gösterilen mahallî müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayanların, 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 beklentilerini ifade etmektedir. Anayasa'da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş, bunun belirlenmesi kanuna bırakılmıştır. Bu durumda kanun, kamu yararını gözeterek, anayasal sınırlar içinde merkezî yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir.

63. Dava konusu kuralla 775 sayılı Kanun uyarınca; 5609 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce Bakanlıkça oluşturulan alanlar ile 5609 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten sonra belediye sınırları içinde veya dışında 775 sayılı Kanun'a göre TOKİ tarafından oluşturulan veya oluşturulacak alanlardaki uygulamalarda TOKİ yetkili kılınmıştır.

64. 775 sayılı Kanun'un temel amacı gecekondulaşmanın önlenmesidir. Bu çerçevede plansız yapılaşmanın önüne geçilmesi ve ülkemizde konut üretim sektörünün teşvik edilerek hızla artan konut talebinin planlı bir şekilde karşılanması suretiyle gecekondulaşmanın önlenmesi hedeflenmektedir. TOKİ'nin görevleri ve kuruluş amacı da dikkate alındığında planlı arsa ve konut üretimine yönelik faaliyetler ile gecekondulaşmanın önlenmesine yönelik faaliyetlerin tek merkezden ve hizmet bütünlüğü sağlayacak şekilde yürütülmesi suretiyle uygulamaların daha hızlı, etkin ve sağlıklı şekilde yürütülmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla 5609 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce Bakanlıkça oluşturulan alanlar ile anılan Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten sonra belediye sınırları içinde veya dışında TOKİ tarafından oluşturulan veya oluşturulacak alanlardaki uygulamalarda TOKİ'nin yetkili kılınmasını öngören kuralla kamu yararı dışında bir amacın gözetildiği söylenemez.

65. Diğer yandan 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.

66. 2/3/1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun 4. maddesinde TOKİ'nin gecekondular dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskân sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Anılan Kanun'un ek 7. maddesinde ise TOKİ'nin gecekondular bölgelerinin tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekondular dönüşüm projeleri geliştirebileceği, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabileceği, bu amaçla gecekondular bölgelerinde, gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller ile 24/2/1984 tarihli ve 2981 sayılı Kanun'a göre hak sahibi olan kişilerin haklarına konu gayrimenkullerin değerinin TOKİ tarafından tespit edileceği öngörülmüştür.

67. Bunun yanı sıra 775 sayılı Kanun'un 5. maddesinde "Lüzumu halinde, belediyeler gecekondulu ıslah ve tasfiye sahaları içinde bulunan veya bu kanun hükümleri dairesinde yeniden teşkil edilecek önleme bölgeleri içine raslıyan özel mülkiyetteki arazi ve arsaları ve bunlar içerisinde yapı veya sair herhangi bir tesis bulunduğu takdirde bu yapı ve tesisleri, bu kanunda belirtilen amaçlarda kullanmak üzere, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni ile, sahipleriyle anlaşarak satınalabilirler veya kamulaştırabilirler." hükmü yer almaktadır.

68. Anılan Kanun'un 7. maddesinde de belediyelerin mülkiyetinde bulunan ve bundan sonra bu Kanun'a göre mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsalardan, belediye meclisi kararı ile belirlenip TOKİ tarafından uygun görülenlerin, bu Kanun hükümleri kapsamında konut yapımına ayrılacağı, TOKİ'nin belediye meclislerince belirlenen yerleri redde, aynen veya değiştirerek onaylamaya veya değiştirilmek üzere geri göndermeye yetkili olduğu gibi, teklif edilenlerin dışında gerek gördüğü başka yerlerin de bu amaca tahsisini belediyelerden isteyebileceği hükme bağlanmıştır.

69. Kanun'un 19. maddesinde ise "İslaha muhtaç veya tasfiyesi gereken gecekondulu bölgeleri ile yeniden halk konutu veya nüve konut yapımına tahsis edilecek sahaların seçimi, haritalarının hazırlanması, imar ve ıslah planlarının düzenlenmesi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının denetimi altında, ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır./ Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, hazırlanan harita ve planları redde, düzeltilmek üzere geri göndermeye, olduğu gibi veya değiştirerek onaylamaya ve lüzum gördüğü hallerde bu hizmetleri kendisi yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir./ Onaylanarak kesinleşen planlar belediye dairesinde herkesin görebileceği bir yerde bir ay süre ile asılır ve keyfiyet mutad vasıtalarla halka duyurulur." hükümlerine yer verilmiştir.

70. Bu itibarla gecekondulaşmanın önlenmesine ilişkin işlemleri ve faaliyetleri yürütmek konusunda TOKİ ve ilgili belediyeler yetkili kılınmıştır. Gecekondulaşmanın önlenmesi amacıyla yapılan hizmetler ve yürütülen faaliyetler toplumun genelini ilgilendirmektedir. Bu nedenle gecekondulaşmanın önlenmesi amacıyla gerek merkezî yönetim gerekse yerel yönetimler tarafından yürütülen faaliyetler mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanmasının ötesinde ulusal düzeydeki ihtiyaçların karşılanmasına ve ulusal çıkarların korunmasına yönelik faaliyetlerdir.

71. Mahallî idarelerin o yöre halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş kamu tüzel kişileri olması nedeniyle bunlara tanınan özerkliğin kapsamı da görevleri gereği yerine getirmekle yükümlü oldukları mahallî hizmetlerle sınırlıdır. Bu çerçevede kuralla görevleri gereği yükümlü oldukları mahallî hizmetlerin yerine getirilmesiyle doğrudan bir ilgisi bulunmayan gecekondulaşmanın önlenmesine ilişkin birtakım işlem ve faaliyetlerin belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yerine getirilmesi hususunda TOKİ'nin yetkilendirilmesinin mahallî idarelerin özerkliğine bir müdahale teşkil ettiği söylenemez. Bu nedenle kuralda yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

72. Kaldı ki söz konusu işlem ve faaliyetler bakımından belediyelerin görev ve yetkilerinin tamamen kaldırılması da söz konusu değildir. Nitekim Kanun'un ek 6. maddesinin ikinci fıkrasında 3414 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten sonra belediyelerce 775 sayılı Kanun'a göre oluşturulan veya oluşturulacak alanlardaki uygulamalarda ise ilgili belediyenin yetkili olduğu öngörülmüş olup belediyelerin bu hak, yetki ve görevlerini yetkili organları eliyle kullanacağı, büyükşehirlerde bu Kanun'un uygulanmasının büyükşehir belediyelerinin koordinatörlüğünde ilçe belediyelerince yapılacağı belirtilmiştir.

73. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 138. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

C. Kanun'un 12. Maddesiyle 3194 Sayılı Kanun'a Eklenen Ek 8. Maddenin Dördüncü Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan "...artan değerinin tamamı..." İbaresini ile Yedinci Fıkrasının (a) Bendinde Yer Alan "...%25'i...", (b) Bendinde Yer Alan "...%40'u..." ve "...%30'u..." ile (c) Bendinde Yer Alan "...%75'i...", "...%15'i..." ve "...%10'u..." İbarelerinin İncelenmesi

1. Genel Açıklama

74. İmar planı; belde halkının sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini arttırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir. 3194 sayılı Kanun'un 6. maddesinin birinci fıkrasında imar planlarının nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanacağı ve her planın bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanması gerektiği belirtilmiştir.

75. Anılan Kanun'un "*Tanımlar:*" başlıklı 5. maddesine göre nazım imar planı, varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır. Uygulama imar planı ise, tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan olarak tanımlanmıştır. Uygulama imar planları, nazım imar planlarından sonra gelmek üzere planlama kademelenmesinde son aşamayı oluşturmaktadırlar. Uygulama imar planlarında genel nitelikli hükümlerle beraber parsel özelinde hükümler de bulunmaktadır.

76. Kanun'un 8. maddesinde planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması sırasında uyulacak esaslar belirlenmiş olup anılan maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde onaylanmış planlardaki değişikliklerin de imar planının yapımı ve onaylanması usulüne tabi olduğu düzenlenmesine yer verilmiştir.

2. Anlam ve Kapsam

77. 3194 sayılı Kanun'un ek 8. maddesinin birinci fıkrasında plan değişikliklerinin, plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak şekilde ve teknik gerekçeleri sağlamak şartıyla yerleşmenin özelliğine uygun olarak yapılması öngörülmüştür. Anılan maddenin ikinci fıkrasında parsel bazında; nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran imar planı değişikliklerinin yapılamayacağı belirtilmiştir.

78. Maddenin dördüncü fıkrasının birinci cümlesinde ise taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamının değer artış payı olarak alınacağı hükme bağlanmış olup anılan cümlede yer alan "...artan değerinin tamamı..." ibaresi dava konusu kurallardan birini oluşturmaktadır.

79. Kuralla birlikte uygulamada *rant vergisi* olarak da adlandırılan imar planı değişikliklerinde değer artış payı uygulaması başlamıştır. Taşınmaz rantı kavramı, emek ve sermaye

ihtiyacı olmaksızın taşınmaz sahibinin iradesi dışında zaman içinde meydana gelen değer artışı olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda değer artışı, bir iktisadi kıymetin değerinde, zaman içinde, bir gider karşılığı olmadan meydana gelen ve emeğe dayanmayan, beklenilmezlik ve hak edilmemişlik nitelikleri ağır basan artışlar olarak tanımlanmaktadır.

80. Kuralın anayasallık denetiminin yapılabilmesi için öncelikle kurala konu değer artış payının hukuksal niteliğinin saptanması gerekmektedir.

81. Vergi; kamu giderlerini karşılamak amacıyla kanunlarla gerçek ve tüzelkişilere mali güçlerine göre getirilen bir yükümlülüktür. Belirli bir hizmetten doğrudan yararlanma karşılığı olmayan vergi tüm kamu hizmetleri için yapılan giderlere ortak katılma payıdır.

82. Harç; kimi kamu hizmetlerinden yararlanmanın karşılığı olarak tahsil edilen kamu gelirleridir. Ödenen vergiler bakımından, vergi mükelleflerinin bireysel bir hizmet ya da karşılık talep etme haklarının bulunmamasına karşın, harçlar belirli bir kamu hizmetinden yararlanmanın (tapu, pasaport gibi) karşılığıdır.

83. Resim; bir iş ya da faaliyetin yapılmasına yetkili kuruluşlar tarafından izin verilmesi dolayısıyla yapılan bir ödeme şeklinde tanımlandığı gibi harca benzer biçimde kamu kuruluşlarında görülen hizmetin ve yapılan giderlerin karşılığı olarak yalnız o işle ilgili gerçek ve tüzelkişilerden sağlanan gelirler şeklinde de açıklanmaktadır.

84. Vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülük ise kişilerden, yapılan kamu hizmetleri karşılığında ya da bir hizmet karşılığı olmaksızın kamu gücüne dayanılarak alınan paralardır. Benzeri mali yükümlülük kimi zaman vergi, harç ve resmin özelliğini ayrı ayrı yansıtırken kimi zaman da verginin harç ve resmin ortak öğelerini taşıyabilir.

85. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ortak özellikleri, kanunla konulmaları ve kamu gücüne dayanılarak gerektiğinde zorla alınmalarıdır.

86. Vergiler dışındaki mali yükümlülüklerde kısmen de olsa karşılık ve yararlanma ilkesi geçerli olur. Çünkü bu yükümlülükler konu olan hizmetlerden kişilerin yararlandırılması, bu bağlamda mali bir karşılığa dayandırılabilmesi imkânı vardır.

87. Kurala konu *değer artış payının*, taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda arsanın değerinde artış olması durumunda alındığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kamu gücüne dayalı olarak, tek taraflı bir iradeyle ve gereğinde zorla alınan söz konusu pay, belirtilen özellikleriyle *benzeri malî yükümlülük* kavramı içinde değerlendirilebilecek bir kamu geliri niteliği taşımaktadır (AYM, E.2013/41, K.2013/124, 31/10/2013; E.2011/142, K.2013/52, 3/4/2013; E.2003/11, K.2004/49, 7/4/2004; E.2003/9, K.2004/47, 1/4/2004).

88. Kuralda öngörülen değer artış payı da taşınmaz malikinin emeğine veya sermayesine dayanmaksızın sadece imar planı değişikliği sonucunda taşınmazın değerinde meydana gelen artıştan kamunun pay alması amacıyla ihdas edilmiştir. Taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda taşınmazda meydana gelecek değer artışının kamuya kazandırılması amacıyla ihdas edilen değer artış payı, uygulama imar planı olan yerlerde, taşınmazın meri plan koşullarındaki değer tespiti ile plan değişikliği sonrası değer tespiti arasındaki fark olarak tanımlanabilir. Buna göre değer artış payının konusunu, taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine gerçekleştirilecek plan değişiklikleri sonucunda değerinde artış olan taşınmazın artan değerinin tamamı oluşturmakta olup değer artış payı taşınmaz maliklerince ödenecektir.

89. 3194 sayılı Kanun'un ek 8. maddesinin dördüncü fıkrasının birinci cümlesine göre değer artış payı bedelinin tespitinde 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 11. maddesinde belirtilen bedel tespit esasları gözetilecektir.

90. 3194 sayılı Kanun'un ek 8. maddesinin beşinci fıkrasında imar planı değişikliği ile taşınmazda meydana gelecek değer artışının tespitinin 6/12/2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na göre yetkilendirilmiş lisanslı en az iki gayrimenkul değerlendirme kuruluşu tarafından plan değişikliği açıklama raporunda belirtilen mer'î plan koşullarındaki değer tespiti ile birlikte değişiklik sonrası değer tespiti yapılmak suretiyle belirlenen ortalama yeni değerden az olmamak üzere, idarece oluşturulan kıymet takdir komisyonu tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. Anılan fıkra uyarınca değer artış payı, en geç taşınmazın ilk satışında veya ruhsat aşamasında taşınmaz maliklerince ödenir. Kıymet takdir komisyonunca belirlenen değer artış payı, ödeme tarihinde her takvim yılı için, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298. maddesi uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında takvim yılı başından geçerli olmak üzere arttırılarak uygulanır.

91. Maddenin altıncı fıkrasında da taşınmazın değer artışına tabi olduğunun tapu kütüğüne şerh edileceği ve ilke olarak değer artış payı ödenmeden yapı ruhsatının düzenlenemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

92. Yedinci fıkrada ise taşınmaz maliklerince Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Bakanlık) muhasebe birimi hesabına yatırılan değer artış payı tutarlarının ilgili idarelere dağıtılmasına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

93. Anılan fıkranın (a) bendinde büyükşehir belediyesinin olduğu illerde yatırılan değer artış payının %25'inin büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %25'inin ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına ve %25'inin Bakanlığın dönüşüm projeleri özel hesabına aktarılacağı öngörülmüş olup anılan bentte yer alan "...%25'i..." ibareleri dava konusu kuralların bir kısmını oluşturmaktadır.

94. Fıkranın (b) bendinde de büyükşehir belediyesi olmayan illerde yatırılan değer artış payının %40'ının imar planı değişikliğini onaylayan idarede açılacak ilgili hesaba, %30'unun Bakanlığın dönüşüm projeleri özel hesabına aktarılacağı hükme bağlanmış olup anılan bentte yer alan "...%40'u..." ve "...%30'u..." ibareleri dava konusu kuralların bir kısmını oluşturmaktadır.

95. (c) bendine göre ise Bakanlıkça onaylanan imar planı değişikliğinden kaynaklanan değer artışının %75'i Bakanlığın dönüşüm projeleri özel hesabına, kalan değer artış payının; büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %15'i büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %10'u ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına; büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde ise Bakanlık payının dışındaki kalan değer artış payının tamamı plan değişikliğinin yapıldığı yerdeki ilgili idarenin açılacak ilgili hesabına aktarılır. Anılan bentte yer alan "...%75'i...", "...%15'i..." ve "...%10'u..." ibareleri dava konusu diğer kuralları oluşturmaktadır.

96. (a) bendine göre kalan değer artış payının %25'i, (b) bendine göre kalan değer artış payının %30'u ile imar planı değişikliğinin diğer genel bütçeli idareler tarafından onaylanması durumunda değer artış payının tamamı genel bütçeye gelir kaydedilecektir.

3. Dördüncü Fıkranın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...artan değerinin tamamı..." İbaresini

a. İptal Talebinin Gerekçesi

97. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralda taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamının değer artış payı olarak kamuya ödeneceği düzenlenmesine rağmen belediyeler veya Bakanlık tarafından resen yapılan imar planı değişikliği sonucunda ortaya çıkan değer artışı üzerinden değer artış payı alınmasının öngörülmediği, kuralda bu hâliyle kamu yararının bulunmadığı, ayrıca imar planı değişikliği sonucunda oluşan değer artış payının tamamının kamuya aktarılmasının mülkiyet hakkını sınırladığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 13. ve 35. ve 90. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

98. Anayasa'nın 35. maddesinde "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./ Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*" denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır.

99. Mülkiyet hakkı; kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak şartıyla sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, semerelerinden yararlanma ve üzerinde tasarruf etme imkânı veren bir haktır. Bu bağlamda malikin mülkünü kullanma, semerelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin kısıtlanması veya mülkünden yoksun bırakılması mülkiyet hakkına getirilmiş bir sınırlama niteliğindedir.

100. Dava konusu kuralda taşınmaz maliklerinin talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın *artan değerinin tamamının* değer artış payı olarak alınacağı öngörülmektedir. Dolayısıyla ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda taşınmazın değerinde meydana gelen artışın tamamının değer artış payı olarak kamuya aktarılması taşınmaz maliklerinin mülkiyet hakkını sınırlamaktadır.

101. Anayasa'nın 35. maddesinin ikinci fıkrasında, mülkiyet hakkının ancak kanunla sınırlanabileceği belirtilmek suretiyle mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerin kanunda öngörülmesi gerektiği ifade edilmiştir.

102. Öte yandan mülkiyet hakkına sınırlama getirilirken temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesinin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

103. Dava konusu kuralda hangi durumlarda değerinde artış olan arsanın maliklerinden hangi oranda değer artış payı alınacağını herhangi bir tereddüte yer bırakmayacak biçimde açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu ve kanunilik şartını taşıdığı anlaşılmıştır.

104. Öte yandan Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun olması gerekir. Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği öngörülmüştür. Bunun yanı sıra vergiler dışındaki mali yükümlülüklerde kısmen de olsa karşılık ve yararlanma ilkesi geçerlidir. Zira bu yükümlülükler konu olan hizmetlerden kişilerin yararlandırılması, bu bağlamda mali bir karşılığa dayandırılabilmesi imkânı vardır. İmar faaliyetlerinin amacı gözönünde bulundurulduğunda imar planlarının düzenlenmesinde esas itibarıyla bireysel yarardan ziyade kamusal ve toplumsal yararın ön planda tutulması gerekmektedir. Bu çerçevede imar

faaliyetlerinden dolayı bazı kimselerin mal varlığında meydana gelen değer artışlarından kamunun pay alması, toplumsal ihtiyaçları gidermeyi esas alan kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülebilmesini sağlamaya yönelik finansmanın oluşturulması amacına hizmet etmektedir. Bu itibarla taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılan imar planı değişikliği nedeniyle ortaya çıkan değer artışının, değer artış payı olarak kamuya aktarılmasını öngören kuralda kamu yararına dayalı meşru bir amacın bulunduğu anlaşılmaktadır.

105. Anayasa'nın 13. maddesinde güvence altına alınan *ölçülülük ilkesi*; elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik*, öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını; *gereklilik*, ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını; *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

106. Düzenli bir kentleşmenin sağlanabilmesi amacıyla yetkili kamusal makamlarca planlama yapılırken toplum olarak bir arada yaşamanın doğurduğu tüm sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması hedeflenmektedir. Aynı yerleşim yerinde ve bir arada yaşayan bireylerin bu ihtiyaçlarının giderilmesi için belirli bir kamu finansmanına ihtiyaç duyulmaktadır. Kamusal makamların kararına bağlı olarak yapılan imar uygulamaları sonucunda ortaya çıkan değer artışından (taşınmaz rantından) ise yalnızca mülk sahibi yararlanmaktadır. Bu çerçevede imar faaliyetlerinden dolayı bazı kimselerin mal varlığında meydana gelen değer artışlarından kamunun pay almasının öngörülmesi suretiyle kamuya kaynak aktarılmasının kamu hizmetlerinin sağlıklı ve düzenli şekilde yürütülmesine katkı sağlayacağı gözetildiğinde kuralın söz konusu amaca ulaşma yönünden elverişli ve gerekli bir araç olmadığı söylenemez.

107. Diğer yandan imar faaliyeti ve planları hem kamusal alanda hem de bireysel anlamda büyük önem taşımaktadır. Söz konusu faaliyetler ve planlar kamusal açıdan kent veya çevresine yapılacak yatırımları etkilemek veya yönlendirmek suretiyle kentin ekonomisinin ve sağlıklı çevrenin oluşturulmasına katkı sağlamakta iken bireysel açıdan bireyin mülkiyetinde bulunan taşınmazının ekonomik değerini etkilemektedir. Bu nedenle imara ilişkin faaliyetlerde ve planlarda kamusal fayda ile bireysel faydanın olabildiğince bağdaştırılması gerekmektedir.

108. Yapılan imar uygulaması sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin değer artış payı olarak kamuya aktarılmasında kamusal yarar bulunmakla birlikte bu yolla maliklere aşırı ve orantısız bir külfet yüklenmemelidir. Bu bağlamda malikin, imar uygulamasından elde ettiği yarar ile değerinde artış olan arsanın artan değerinin değer artış payı olarak kamuya aktarılan kısmı arasında bir kıyaslama yapılmalıdır. Bu çerçevede imar uygulaması sonucunda taşınmazın değerinde meydana gelen artış ile idareye devredilen kısmının değeri arasında açık bir dengesizliğin bulunması durumunda malike yüklenen külfetin aşırı ve orantısız olduğundan söz edilebilir.

109. Kural, taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamının değer artış payı olarak kamuya aktarılmasını öngörmektedir. Kişinin herhangi bir zahmete veya maliyete katlanmadan kamunun gerçekleştirdiği imar uygulaması nedeniyle taşınmazında ortaya çıkan değer artışından kamunun yüksek oranlarda pay alması, her zaman için mülkiyet hakkı yönünden kişiye aşırı bir külfet yüklediği sonucuna varılması için yeterli değildir. Bununla birlikte imar faaliyetlerinden dolayı bazı kimselerin mal varlığında meydana gelen değer artışından pay alınması, toplumsal ihtiyaçları gidermeyi esas alan kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülebilmesini sağlamaya yönelik finansmanın oluşturulması amacına hizmet etmekte ise de değer artışının tamamının değer artış payı olarak alınmasının vergi, resim ve harç benzeri mali yükümlülük niteliğindeki *değer artış payının*

oranının makul ve kabul edilebilir ölçüleri aştığı ve malike aşırı bir külfet yüklenmesine yol açtığı sonucuna varılmıştır.

110. Kural bu hâliyle maliklerin, imar uygulamasından elde ettikleri yarar ile yükledikleri külfet arasında ortaya çıkan açık bir dengesizliğin önlenmesine imkân tanımamaktadır. Diğer bir ifadeyle imar uygulaması sonucu taşınmazın değerinde ortaya çıkan değer artışının tamamının kamuya aktarılması suretiyle topluma bırakılan ekonomik değer ile imar uygulamasının, taşınmazın geride kalan kısmına sağladığı ekonomik katkı arasında makul bir orantının sağlanmasına ilişkin güvencelerin kuralda bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamının değer artış payı olarak alınmasını öngören kuralın makul ve kabul edilebilir ölçülere uygun olmadığı, malike aşırı bir külfet yüklediği, kamu yararı ile malikin mülkiyet hakkı arasında gözetilmesi gereken adil dengeyi malik aleyhine bozduğu ve bu itibarla orantısız bir sınırlamaya neden olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

111. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 90. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

4. Yedinci Fıkranın (a) Bendinde Yer Alan "...%25'i...", (b) Bendinde Yer Alan "...%40'u..." ve "...%30'u..." ile (c) Bendinde Yer Alan "...%75'i...", "...%15'i..." ve "...%10'u..." İbareleri

a. İptal Talebinin Gerekçesi

112. Dava dilekçesinde özetle; taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda oluşan değer artış payının Bakanlığa, diğer kamu kurumlarına ve belediyelere aktarılacak oranların belirlenmesi sırasında kamu yararının gözetilmediği, hakkaniyete ve adalete uygun bir dağıtımın yapılmadığı, yerel yönetimlere aktarılan payın yetersiz olduğu, ayrıca büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri ve büyükşehir olmayan belediyeler arasında ayırım yapılmasının eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 10. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

113. Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen *yerel yönetimlerin özerkliği* ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahalli 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 öngörmektedir. Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin mali özerkliği, merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim Anayasa'nın anılan maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde de "*Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*" hükmüne yer verilmek suretiyle mahalli idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır (AYM, E.2014/72, K.2014/141, 11/9/2014; E.2019/112, K.2020/35, 25/6/2020, § 32).

114. Dava konusu kurallar, taşınmaz maliklerince değer artış payı olarak Bakanlık muhasebe birimi hesabına yatırılan tutarların ilgili idarelere hangi oranlarda dağıtılacağına ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

115. İmar planlamasının amacı, düzenli bir kentleşmenin sağlanabilmesi amacıyla kimi uygulamaların planlanması, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesi, çevre, doğa, kültür ve

doğal miras ile diğer alanların korunması olup bu yolla kamusal yararın gerçekleştirilmesidir. Yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun oluşumunu sağlamak amacıyla kabul edilen imar planları estetik, düzenli ve sağlıklı bir şehirleşmede önemli bir rol oynamaktadır.

116. İmar planları, 3194 sayılı Kanun'un 6. maddesinde mekânsal planların, kapsadıkları alan ve amaçları açısından mekânsal strateji planlarına uygun olarak *Çevre Düzeni Planları* ve *İmar Planları* kademelerinden oluşacağı, imar planlarının ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.

117. Anılan Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediyelerce yapılacağı veya yaptırılacağı ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planların ise valilik veya ilgisince yapılacağı veya yaptırılacağı ve valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır.

118. Kanun'un "*İstisnalar*" başlıklı 4. maddesiyle anılan maddede sayılan kanunlar ile diğer özel kanunlarla belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanun'un özel kanunlara aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı öngörülmüştür.

119. Kanun'un 9. maddesinde de Bakanlığın imar planı ve değişiklikleri yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkili kılındığı durumlar belirtilmiştir. Ayrıca 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek; (ç) bendinde ise her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Cumhurbaşkanınca yetkilendirilen alanlar ile merkezî idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, millî güvenliğe dair tesisler, askerî yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak Bakanlığın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

120. Anılan hükümler gözetildiğinde imar planlarına ilişkin karar alma, onaylama ve uygulama gibi birçok konuda, belediyeler dışında merkezî idare teşkilatı içinde yer alan çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının da yetkili kılındığı görülmektedir. Buna göre imar planlarının hazırlanması amacıyla merkezî yönetimle birlikte yerel yönetimlerin birtakım kamusal maliyetlere katlandığı açık olmakla birlikte bu alandaki ihtiyaçların giderilmesi amacıyla yapılan hizmetler ve yürütülen faaliyetler toplumun genelini ilgilendirmektedir. Bu nedenle düzenli ve sağlıklı bir şehirleşmenin gerçekleştirilmesi amacıyla gerek merkezî yönetim, gerekse yerel yönetimler tarafından yürütülen faaliyetler mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanmasının ötesinde ulusal düzeyde ihtiyaçların karşılanmasına ve ulusal çıkarların korunmasına yönelik faaliyetlerdir.

121. Bu bağlamda dava konusu kurullarla, imar planı değişikliğinin yapıldığı alanın büyükşehir belediyesi sınırları içinde olup olmamasına ve imar planı değişikliğini onaylayan idareye göre değer artış payının merkezî idare ile belediyelere farklı oranlarda aktarılması yönünde düzenlemeler yapılmış, buna göre belediyeler tarafından onaylanan imar planı değişikliklerinin yanı sıra Bakanlık veya diğer ilgili idareler tarafından onaylanan imar planı değişiklikleri sonucunda ortaya çıkan değer artış payının da belirli oranlarda belediyelere aktarılması öngörülmüştür.

122. Bu itibarla imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değeri nedeniyle taşınmaz maliklerince ödenen değer artış payının, imar planlarını onaylamaya yetkili ilgili idareler arasında dağıtılmasına ilişkin kurallar, anayasal sınırlar içinde kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup kurallarda kamu yararı dışında bir amacın gözetildiği söylenemeyeceği gibi mahallî idarelerin mali özerkliğine aykırı bir yön de bulunmamaktadır.

123. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

Ç. Kanun'un 18. Maddesiyle 1319 Sayılı Kanun'un Değiştirilen 44. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

124. Kamu hizmetlerinin finansmanı için gerekli olan gelirin elde edilmesi, gelir ve servet dağılımındaki dengesizliklerin ortadan kaldırılması ya da azaltılması suretiyle vergilemede adaletin sağlanması amacıyla güden vergi politikalarının gerçekleştirilebilmesini sağlayan araçlardan birisi de servetin vergilendirilmesidir. Her ülke içinde bulunduğu şartlara ve servet vergisinin türüne göre servet unsurlarının tamamını veya bir kısmını vergi konusunun içine almaktadır. Serveti vergilendirme gereği, servetin vergi ödeme gücünü temsil etmesi ve diğer vergilerin ödeme gücünü belirlemede yetersiz kalması nedeni ile ortaya çıkmaktadır. Servet unsurlarının en önemlilerinden birisi olan taşınmazlar da servet vergisinin konusu içinde en temel yeri teşkil etmektedir.

125. Değerli konut vergisi de servet vergilerinin bir türüdür. Bu itibarla anılan verginin mali güç ölçütünden hareketle servetin vergilendirilmesi amacıyla ihdas edilen bir vergi olduğu anlaşılmaktadır. Değerli konut vergisi, 1319 sayılı Kanun'un Dördüncü Kısmında yer alan 42 ila 49. maddelerinde düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un 42. maddesine göre Türkiye sınırları içinde bulunan mesken nitelikli taşınmazlardan Kanun'un 29. maddesine göre belirlenen bina vergi değeri 5.000.000 Türk lirasının (TL) üzerinde olanlar değerli konut vergisine tabidir.

126. Verginin matrahı, üzerinden vergi miktarının hesaplanacağı ve vergi kanunlarında gösterilen oranların uygulanacağı belirli değerleri ifade etmektedir. Değerli konut vergisi, servet üzerinden alınan bir vergi olarak kişilerin vergi ödeme gücünün göstergesi olan bina gibi taşınmaz servet unsurlarını vergilendiren bir niteliğe sahiptir. Buna göre değerli konut vergisinde matrah olarak kabul edilecek olan unsur binanın değeridir. Binanın değeri ise Kanun'un 29. maddesine göre tespit edilen *vergi değeridir*.

127. Kanun'un 44. maddesinin birinci fıkrasına göre değerli konut vergisinin matrahı, bina vergi değerinin 42. maddede yer alan tutarı aşan kısmıdır. Buna göre bir taşınmazın değerli konut vergisine tabi olması için 29. maddeye göre belirlenen bina vergi değerinin 5.000.000 TL'nin üzerinde olması gerekir.

128. Kanun'un 44. maddesinin ikinci fıkrasında ise değerli konut vergisinin oranları düzenlenmiştir. Buna göre değerli konut vergisi artan oranlı tarifeye sahip bir vergidir ve değerli konut vergisinin oranlarına ilişkin tarifede; binde 3, binde 6 ve binde 10 olmak üzere üç farklı vergi dilimi bulunmaktadır.

129. Anılan maddenin dördüncü fıkrasına göre anılan maddede yer alan tutar ile ikinci fıkrada yer alan vergi oranlarına esas mesken nitelikli taşınmaz değerlerinin alt ve üst sınırları her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Kanun hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme

oranının yarısı nispetinde artırılır. Söz konusu maddenin beşinci fıkrasında da Cumhurbaşkanının, dördüncü fıkra da belirtilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetindeki artış oranını yeniden değerlendirme oranına kadar artırmaya yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

130. Dördüncü fıkraya dayanılarak çıkarılan ve 30/12/2022 tarihli ve 32059 (2. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 82) ile Kanun’un 42. maddesinde yer alan 5.000.000 TL tutarı 2023 yılı için 9.967.000 TL olarak belirlenmiştir. Bu itibarla bir taşınmazın 2023 yılında değerli konut vergisine tabi olması için 29. maddeye göre belirlenen bina vergi değerinin 9.967.000 TL’nin üzerinde olması gerekir.

131. Kanun’un 44. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan dava konusu kuralda ise paylı mülkiyette ve elbirliği mülkiyette, değerli konut vergisi matrahının hesabında mesken nitelikli taşınmazın toplam değerinin esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

132. Dava dilekçesinde özetle; değerli konut vergisinin konusunu oluşturan ve paylı mülkiyet veya elbirliği mülkiyet yoluyla sahip olunan mesken nitelikli taşınmazın matrahının hesabında hisseye isabet eden değeri yerine toplam değerinin esas alınmasının maliklerin aleyhine olduğu, nitekim payın değeri itibarıyla değerli konut vergisinin konusu olmayan taşınmazın tamamının değerinin esas alınması durumunda anılan vergiye tabi olabileceği, bu durumun vergi ödeme yükümlülüğünün mali güce göre belirlenmesi ilkesiyle bağdaşmadığı, ayrıca değerli konut vergisinin mükellefleri arasında eşitsizlik oluşturduğu belirtilerek kuralın Anayasa’nın 10. ve 73. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

133. Anayasa’nın 73. maddesinde herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü bulunduğu, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının maliye politikasının sosyal amacı olduğu, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı öngörülmüştür.

134. Vergilendirme yetkisi, devletin, ülkesi üzerindeki egemenliğine bağlı olarak, vergi alma konusunda sahip olduğu hukuksal ve fiilî güçten kaynaklanmaktadır. Herkes tarafından yerine getirilmesi gereken bir yükümlülük olarak kabul edilen ve devletin kamusal ihtiyaçları karşılaması için egemenlik gücüne dayanarak tek taraflı iradesiyle kişilere yüklediği bir kamu alacağı şeklinde tanımlanan verginin, anayasal sınırlar içinde salınıp toplanması zorunludur. Vergi hukukunda, vergi olgusunun niteliklerini oluşturan yasal düzenlemelerde Anayasa’nın bu konudaki ilkelerinin gözönünde tutulması gerekir. Bu anlamda, devletin vergilendirme yetkisi vergide kanunilik, mali güç ve genellik gibi kimi anayasal ilkelerle sınırlandırılmıştır. Buna göre vergi, Anayasa’nın öngördüğü ilkeleri gözeterek şekilde kanunla düzenlenmeli ve doğal olarak vergide eşitlik ilkesinin uygulama aracı olan mali gücü de yansıtmalıdır. Vergi tekniği, vergi adaletini yansıtmadıkça maliye politikasının sosyal amacını gerçekleştirmez (AYM, E.2008/110, K.2010/55, 1/4/2010).

135. Verginin mali güce göre alınması ve genelliği ilkeleriyle vergilendirmede eşitlik ve adaletin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Ekonomi ve vergi hukuku alanında mali güce ilişkin göstergelerin gelir, servet ve harcamalar olduğu kabul edilmektedir. Mali güç, ödeme gücünün kaynağı, dayanağı, nedeni ve varlık koşuludur. Kanun koyucunun vergilendirmede, kişilerin sahip olduğu ekonomik değer ile mali güçlerini gözönünde bulundurması gerekir. Vergide genellik ilkesi, herhangi bir ayırım yapılmaksızın mali gücü olan herkesin vergi yüküne katılmasını ve vergi ödemesini ifade eder. Mali güce göre vergilendirme, verginin, yükümlülerin ekonomik ve kişisel

durumlarına göre alınmasıdır. Bu ilke, aynı zamanda vergide eşitlik ilkesinin uygulama aracı olup mali gücü fazla olanın mali gücü az olana göre daha fazla vergi ödemesini gerektirir. Vergide eşitlik ilkesi ise mali gücü aynı olanlardan aynı, farklı olanlardan ise farklı oranda vergi alınması esasına dayanır (AYM, E.2008/110, K.2010/55, 1/4/2010; E.2013/72, K.2013/126, 31/10/2013).

136. Dava konusu kuralda paylı mülkiyette ve elbirliği mülkiyette, matrahın hesabında mesken nitelikli taşınmazın toplam değerinin esas alınacağı düzenlenmiştir. Bununla birlikte kural verginin matrahının, yani verginin üzerinden hesaplanacağı parasal değer belirlenmesine ilişkin bir düzenleme içermekte olup paylı mülkiyetle veya elbirliği mülkiyeti ile taşınmaza malik olanları hesaplanan verginin tamamından sorumlu tutmamaktadır.

137. Kanun'un "*Mükellefiyet:*" başlıklı 45. maddesinde değerli konut vergisini mesken nitelikli taşınmazların maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa mesken nitelikli taşınmaza malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği, bir mesken nitelikli taşınmaza paylı mülkiyet hâlinde malik olanların, hisseleri oranında mükellef olacakları, elbirliği mülkiyette ise maliklerin vergiden müteselsilen sorumlu oldukları kurala bağlanmıştır.

138. Paylı mülkiyet durumunda, aynı gayrimenkul üzerinde fiilen taksim edilmemiş belirli hisselerde birden çok kişinin malik olması söz konusudur. 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 688. maddesinin birinci fıkrasına göre paylı mülkiyette, birden çok kimse maddi olarak bölünmüş olmayan bir şeyin tamamına belli paylarla malik olma durumu söz konusudur. Paylı mülkiyette, paydaşlardan her biri kendi payı bakımından mülkiyete ilişkin hak ve yükümlülükler sahib olmaktadır. Buna göre değerli konut vergisine konu olan bir taşınmaza, paylı mülkiyet hâlinde malik olanlar, hisseleri oranında mükelleftirler. Birden çok kişinin bir taşınmaza aynı anda malik olmaları durumunda, değerli konut vergisinden, taşınmaza paylı mülkiyetle sahip olan malikler hisseleri oranında ve kendi hissesine düşen miktardan şahsen sorumludurlar. Paylı mülkiyette müteselsil sorumluluk söz konusu değildir. Her paydaşın değerli konut vergisi yalnızca kendisinden istenebilir. Bir paydaşın değerli konut vergisinden dolayı diğer hissedarlar sorumlu tutulamaz.

139. Elbirliği mülkiyeti, ortak mülkiyetin diğer bir türü olup 4721 sayılı Kanun'un 701 ila 703. maddelerinde düzenlenmiştir. Elbirliği mülkiyetinde malikler taşınmazın tamamı üzerinde ve hep birlikte mülkiyet hakkına sahip olurlar. Ortaklardan hiçbiri kanundan ya da sözleşmeden doğan topluluk devam ettiği sürece diğerlerinin onayı olmadan mülkiyetin konusu olan malın tümü veya belirli bir kısmı üzerinde tasarrufta bulunamaz. Değerli konut vergisi açısından malikler, paylı mülkiyette hisseleri oranında ve kendi hissesine düşen miktardan şahsen sorumlu olurlarken elbirliği mülkiyetinde ise tüm hissedarlar, verginin tamamından müteselsilen sorumludurlar. Bununla birlikte ödemiş oldukları vergi nedeniyle diğer elbirliğiyle ortaklara hisseleri oranında rücu etme hakkına sahiptirler.

140. Bunun yanı sıra değerli konut vergisine ilişkin olarak 1319 sayılı Kanun'da öngörülen vergi kolaylıklarından paylı mülkiyetle veya elbirliği mülkiyeti ile taşınmaza malik olanların da yararlanacağı açıktır.

141. Bu bağlamda değerli konut vergisinde vergi mükelleflerinin sahip olduğu konutlarının toplam varlık değerine bakılmamakta, konutlar üzerinden tek tek değerlendirilmektedir. Bu açıdan, bir kişinin değerli konut vergisinin mükellefi olabilmesi için, değeri 9.967.000 TL'yi geçen birden fazla konuta sahip olması gerekmektedir. Anılan Kanun'un 46. maddesinin (b) bendinde Türkiye sınırları içinde mesken nitelikli tek taşınmazı olanlar ile birden fazla mesken nitelikli taşınmazı bulunanların, değerli konut vergisi konusuna giren en düşük değerli mesken nitelikli tek taşınmazın değerli konut vergisinden muaf olduğu hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm uyarınca bir

kişinin değerli konut vergisi mükellefi olması için değeri 9.967.000 TL'nin üzerinde bulunan mesken niteliğinde en az iki taşınmazın maliki olması gerekmektedir. Bu vergi muafiyeti paylı mülkiyetle veya elbirliği mülkiyeti ile taşınmaza malik olanlar açısından da geçerlidir.

142. Ayrıca değerli konut vergisinin matrahı Kanun'un 44. maddesine göre bina vergi değerinin 42. maddede yer alan tutarı (9.967.000 TL'yi) aşan kısmıdır. Bu itibarla bina değerinin 9.967.000 TL'lik kısmı ise değerli konut vergisinin matrahı olarak dikkate alınmayacak, bu kısım sadece emlak vergisinin konusunu oluşturacaktır. Bu yolla taşınmazın değerinin 9.967.000 TL'lik kısmı değerli konut vergisinin konusu dışında bırakılmıştır. Paylı mülkiyetle veya elbirliği mülkiyeti ile taşınmaza malik olanlar da bina vergi değerinin yalnızca 42. maddede yer alan tutar olan 9.967.000 TL'yi aşan kısmından sorumlu olacaktır.

143. Öte yandan değerli konut vergisi, vergiye tabi gelir ya da servetin tutarının artması durumunda farklı dilimler itibarıyla farklı ve genellikle daha yüksek oranlarda vergi hesaplanması esasına dayanan ve vergi ödeme gücünün kavranması açısından en uygun tarife tiplerinden birisi olan artan oranlı tarife üzerinden hesaplanmaktadır. Artan oranlı vergi tarifesi, değeri belirli bir miktarın üzerine çıkan mesken niteliğindeki taşınmazların vergilendirmesini sağlama amacına hizmet etmekte olup servet unsurlarının vergilendirilmesi sırasında bu tarifenin uygulanmasının verginin mali güce göre alınması ve vergi yükünün adaletli ve dengeli dağıtılması ilkesini gerçekleştirme amacına hizmet etmediği de söylenemez.

144. Değerli konut vergisinin konusunun vergi değeri 9.967.000 TL'nin üzerindeki mesken niteliğindeki taşınmazlar ve verginin matrahının 9.967.000 TL'nin üzerindeki kısmı olduğu, değerli konut vergisi mükellefi olunabilmesi için mesken niteliğindeki en az iki taşınmaza sahip olunması gerektiği, bunlardan değeri düşük olanın değerli konut vergisinden istisna tutulduğu ve artan oranlı vergi tarifesinin uygulandığı gözetildiğinde değerli konut vergisinin, yüksek değerli birden fazla mesken nitelikli taşınmaza sahip olunması durumunda mali güç ölçütünden hareketle servetin vergilendirilmesi amacıyla ihdas edilen bir vergi olduğu anlaşılmaktadır.

145. Bu itibarla paylı mülkiyette ve elbirliği mülkiyette, matrahın hesabında mesken nitelikli taşınmazın toplam değerinin esas alınmasını öngören kuralın değerli konut vergisine konu taşınmaza paylı ve elbirliğiyle ortak olan mükellefler açısından vergi yükünün adaletli ve dengeli dağıtılması ilkesini bozmadığı ve verginin mali güce göre alınması ilkesine aykırılık oluşturmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

146. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 73. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN ve Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

D. Kanun'un 20. Maddesiyle 3414 Sayılı Kanun'un 1. Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gereçesi

147. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla 775 sayılı Kanun'un daha önceden belediyelere verdiği hak, görev ve yetkilerin merkezi idareye devredildiği, bu hâliyle kuralda kamu yararının bulunmadığı, ayrıca kuralın anılan Kanun'un uygulanmasıyla ilgili verilen yargı kararlarını etkisiz bırakma amacı taşıdığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 138. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

148. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 127. maddesi yönünden de incelenmiştir.

149. Dava konusu kuralla 3414 sayılı Kanun'un, "775 sayılı Gecekondu Kanununun belediye sınırları ile mücavir alanlardaki tatbikatı için Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verilen hak, yetki ve görevler ilgili belediyelere devredilmiştir. Belediyeler bu hak, yetki ve görevleri yetkili organları eliyle kullanırlar./ Büyük şehirlerde bu Kanunun tatbikatı büyük şehir belediyelerinin koordinatörlüğünde ilçe belediyelerince yapılır." şeklindeki 1. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

150. Buna karşılık 775 sayılı Kanun'a 7221 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle eklenen ek 6. maddenin ikinci fıkrasında 3414 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten sonra belediyelerce 775 sayılı Kanun'a göre oluşturulan veya oluşturulacak alanlardaki uygulamalarda ilgili belediyenin yetkili olduğu; belediyelerin bu hak, yetki ve görevlerini yetkili organları eliyle kullanacakları; büyükşehirlerde bu Kanun'un uygulanmasının büyükşehir belediyelerinin koordinatörlüğünde ilçe belediyelerince yapılacağı belirtilmiştir.

151. Dava konusu kuralın gerekçesinde de "Bu Kanunun 2 nci maddesiyle 775 sayılı Gecekondu Kanununda değişiklik yapılarak gecekondu alanlarında TOKİ ile belediyeler arasındaki yetki çakışması giderilmektedir. Bu değişikliğe paralel olarak mevzuatta çakışmaya neden olabilecek diğer hükümlerin de yürürlükten kaldırılması gerekmektedir./ Ancak 1/2/1989 tarihli ve 3520 sayılı Bazı Kanunların Madde Numaralarının Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 3414 sayılı Kanunun 1 inci maddesi 775 sayılı Kanunun ek 2 nci maddesi olarak numaralandırılmıştır. Buna rağmen mevzuatta 3414 sayılı Kanunun 1 inci maddesi 775 sayılı Kanunun işlenemeyen hükümler bölümünün 1 inci maddesi olarak yer almaktadır./ Madde ile; 3414 sayılı Kanunun 1 inci maddesi yürürlükten kaldırılarak, bu Kanunla 775 sayılı Gecekondu Kanununda yapılan düzenlemeye uyum sağlanması amaçlanmaktadır." denilmektedir.

152. Bu itibarla kuralla 3414 sayılı Kanun'un 1. maddesinin düzenlediği hususlar itibarıyla ilgili olduğu maddeye taşınması amacıyla yürürlükten kaldırıldığı anlaşılmaktadır.

153. 775 sayılı Kanun'a 7221 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle eklenen ek 6. maddenin birinci fıkrasının Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

154. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 138. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

E. Kanun'un 21. Maddesiyle 3621 Sayılı Kanun'un 6. Maddesinin Beşinci Fıkrasına Eklenen (g) Bendinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

155. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla kıyılarda imar planı kararı ile millet bahçesi yapılabilmesine imkân tanındığı ancak tanımı ve kapsamı kanuni düzenlemelerle belirlenmemiş olan millet bahçelerinin kıyılarda yapılabilmesine imkân sağlayan kuralın belirsiz olduğu, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden

yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetilmesi gerektiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 43. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

156. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 56. maddesi yönünden de incelenmiştir.

157. Kuralla kıyılarda imar planı kararı ile millet bahçesi yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

158. Anayasa'nın 43. maddesinde "*Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır./ Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir./ Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir.*" denilmektedir.

159. Kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olması, buraların özel mülkiyete konu olamayacağı ve doğasına uygun olarak genellik, eşitlik ve serbestlik ilkeleri çerçevesinde herkesin ortak kullanımına açık bulunmaları gerektiği anlamına gelmektedir.

160. Denizle kıyıların oluşturduğu doğal ve ayrılmaz ilişki ve bütünlük gözetildiğinde denizden yararlanmak ancak kıyının kullanımının herkese açık olması ile sağlanabilecektir. Anayasa'nın 168. maddesinde tabii servetlerin ve kaynakların, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu hükme bağlanmıştır. Anayasa koyucu kıyının hukuksal konumunu, genel nitelikte tabii servet ve kaynaklarla ilgili maddeler dışında bağımsız ve ayrı bir maddede açıklamıştır. Dolayısıyla kıyılar tabii servet ve kaynaklardan biri olmakla birlikte ülkemiz açısından giderek artan ekonomik ve sosyal değerleri gözönünde bulundurularak Anayasa'nın 43. maddesinde özel olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme doğal niteliği itibarıyla herkesin serbestçe yararlanmasına açık ve bu nedenle bir kamu malı olan kıyıların kendisine tabii servet ve kaynak niteliği kazandıran özelliklerini yitirmemesi ve bu özellikleri nedeniyle korunması gereğinin bir sonucudur (AYM, E.2018/70, K.2019/54, 26/6/2019, § 13, E.2019/35, K.2019/53, 26/6/2019, § 18).

161. Anayasa'nın 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir./ Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.*" hükümlerine yer verilmiştir.

162. Buna göre çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik tedbirleri almak devletin temel ödevlerindedir. Bu amaçla devlet, çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlüdür.

163. Anayasa'nın 43. maddesi ile 56. maddesi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Nitekim denizlerin devamı olan kıyıların, kıyıları tamamlayan sahil şeritlerinin, deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma yoluyla elde edilen arazilerin dengeli bir çevre ile yakın ilişkisinin bulunduğu tartışmasızdır. Yine kamuya açık kıyıların ve denizlerin kirlenmesinde sahil şeridinin kullanılış biçimi en büyük etkidir. Sahil şeritleri, kıyılar, doldurma ve kurutma yoluyla elde edilen araziler kişilerin yararlanacağı doğal çevreyi oluşturur. Herkes, bu çevrede sağlıklı ve dengeli yaşama hakkına sahiptir. Kıyılar, sahil şeritleri ile doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler üzerindeki yapı ve yapılaşmalar yönünden herhangi bir kısıtlamanın olmadığı, bu alanlarda çevre koşullarına ve kamu yararı esasına göre belirlenmemiş uygulamalar kişileri bu anayasal haktan yoksun bırakacaktır.

164. 3621 sayılı Kanun kapsamında kıyılar, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin olarak getirilen yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümler bu alanların

doğal ve kültürel özellikleri gözetilerek tabii servet ve kaynak olarak değerlerinin korunması amacıyla ve bu alanlardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetilmesi esasının gerçekleştirilmesine hizmet etmektedir. Anılan hususlarda ne şekilde düzenleme yapılacağı kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında bulunmakla birlikte kıyıda imar planı kararı ile millet bahçeleri yapılmasına imkân tanıyan kuralın Anayasa'nın 43. ve 56. maddelerinde belirtilen esaslara aykırı olmaması gerekir.

165. Açık alan kavramı, kent dokusunun önemli temel elemanlarından birisi olup mimari yapı ve ulaşım alanları dışında kalan açıklıklar veya boş alanlar olarak tanımlanmaktadır. Yeşil alanlar ise kentin içinde ve çevresinde yer alan, rekreasyon, peyzaj ve hidroloji gibi işlevler gören ormanlar, korular, çeşitli işlev ve büyüklükteki parklar, mezarlıklar, refüj alanları ve bina bahçeleri gibi canlı (ağaç, çalı, yer örtücü, çimen gibi) ve cansız (yollar, su elamanları, kent mobilyaları gibi) elamanlardan oluşan alanlardır. Yeşil alan, bir kentsel alana bitişik herhangi bir bitki örtüsüne sahip arazi olarak tanımlanmakta ve çalılık, doğa rezervleri, millî parklar, açık hava spor alanları, okul oyun alanları ve kentsel alana bitişik kırsal veya yarı kırsal alanları da içermektedir. Bu tanıma göre her yeşil alan bir açık alan niteliğindedir.

166. 3194 sayılı Kanun'da yeşil alanlara yönelik bir tanımlama yapılmamıştır. İmar uygulamaları ile ilgili olarak yeşil alan tanımına 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun 5. maddesinde rastlanmakta olup anılan maddenin birinci fıkrasında "*Boğaziçi Alanında orman sayılmayan kamu kurum ve kuruluşlarına veya özel mülkiyete ait koru, koruya katılacak alan, çayır, mesire yeri, bostan ve benzeri alanlar yeşil alan sayılır ve bitki varlıkları geliştirilerek muhafaza edilir.*" denilmektedir. Ayrıca söz konusu maddede bu alanlardaki ağaç varlıklarının yok edilmesi veya tahrip edilmesi yasaklanmış, yeşil alan sayılan bu yerlerde mahalli mahsullerin yetiştirilmesine devam edileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre 2960 sayılı Kanun hükmü uyarınca koru, koruya katılacak alan, çayır, mesire yeri, bostan ve benzeri alanların imar uygulamaları açısından yeşil alan kapsamında kabul edilmesi mümkündür.

167. Diğer yandan dava konusu kuralda yer alan "...bahçe..." ibaresi *ayrı ayrı ya da karışık olarak sebze, çiçek, meyve ağacı yetiştirilen, çevresi çit ya da benzeri bir şeyle çevrilmiş toprak parçası ya da evlerin önünde, içinde çiçek, çim, ağaç bulunan çevrilmiş yeşil alan için kullanılmaktadır.* Nitekim Türk Dil Kurumu Sözlüğü, bahçeyi "*sebze, meyve, çiçek veya ağaç yetiştirilen yer*" olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere, bahçe kavramının açık ve yeşil alanları ifade ettiği görülmektedir. Bu nedenle imar planlarında *millet bahçesi* olarak öngörülen bir alanın açık ve yeşil alan olarak tanzimi zorunlu olup söz konusu alanların başka bir şekilde değerlendirilmesi veya başka bir amaç için kullanılması mümkün değildir. Buna göre *millet bahçesi* ibaresi genel kavram niteliğinde olmakla birlikte kavramın hukuki niteliği ve objektif anlamı açısından değerlendirildiğinde belirsiz ve öngörülemez nitelikte olduğu söylenemez. Dolayısıyla kuralın belirlilik ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

168. Öte yandan imar uygulamaları açısından açık ve yeşil alan kavramı içinde değerlendirilmesi gerektiği açık olan millet bahçelerinin, kentlere estetik, ekolojik, sürdürülebilir ve rekreatif değeri yüksek açık ve yeşil alanların kazandırılması, bu yolla insanların kentleşme sonucu ortaya çıkan çevre sorunlarına karşı, sağlıklı ve kentsel yaşam kalitesi daha yüksek kentlerde yaşamasına katkı sağlama amacıyla hizmet edeceği açıktır. Nitekim millet bahçeleri, kamusal amaçlı herkesin kullanımına açık olan ve dinlenme, eğlenme, rekreatif amaçlı eylemlerin gerçekleştirilebileceği yeşil alanlardır. Yeşil alanlar, yaşamsal bir gerekliliktir ve bir kente ekolojik, ekonomik, sosyokültürel, psikolojik ve estetik açısından önemli katkılar sağlayan fiziksel mekânlardır. Bu çerçevede millet bahçelerinin çevreyi koruma, yeşil alanları artırma, düzenli

kentleşmeyi sağlamak amacıyla öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralla kamu yararı dışında bir amacın gözetildiği söylenemez.

169. Nitekim kuralın gerekçesinde de “...*Kıyı Kanununun 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasına eklenen bent ile tanımı itibariyle bir açık-yeşil alan fonksiyonu olan ve kamusal kullanıma dönük olması itibariyle de, Kıyı Kanununun temel amacı ile örtüşen millet bahçelerinin; kıyı mevzuatına tabi alanlarda yer alabilmesini teminen kıyılarda yer alabilecek açık yeşil alanlar (park, yeşil alan, çocuk bahçeleri) içerisine eklenmesi öngörülmektedir.*” denilmektedir.

170. Ayrıca kıyılarda imar planı kararı ile yapılabileceği öngörülen millet bahçelerinin yapılacağı kıyılar, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair 3621 sayılı Kanun’da yer alan sınırlayıcı hükümlerinin uygulanmasına devam edileceği gözetildiğinde söz konusu alanlarda yapılacak yapı ve yapılaşmaların hangi ilkelere, kurallara ve sınırlamalara tabi olacağı konusunda herhangi bir tereddüdün bulunmadığı anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle söz konusu alanlarda yapılacak millet bahçeleri açısından da kıyı hukuku rejimi yönünden tabi olunacak kurallar mevcuttur. Bu durumda Anayasa’nın 43. ve 56. maddeleri uyarınca devlete verilen çevreyi ve kıyıları koruma görevinin yerine getirilmesini engelleyen bir durumun bulunmadığı görülmektedir.

171. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 2., 43. ve 56. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

F. Kanun’un 22. Maddesiyle 3621 Sayılı Kanun’un Yeniden Düzenlenen Ek 2. Maddesinin ve Anılan Kanun’a Eklenen (5) Numaralı Kroki ile Listenin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

172. Dava dilekçesinde özetle; kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetilmesi gerektiği, dava konusu kurallar kapsamındaki kıyı alanının herhangi bir kamu yararı bulunmaksızın imar planı kararıyla resmi kurum alanı olarak belirlenebileceği, dava konusu maddede yer alan *resmi kurum alanı* kavramının kanuni bir tanımının bulunmadığı, bu itibarla kuralların kıyılardan yararlanma imkân ve şartlarının kanunla düzenlenmesi gerekliliğini karşılamadığı, hukuki güvenlik ilkesi gereğince normların belirli ve öngörülebilir olması gerektiği, bu durumun yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle de bağdaşmadığı, 3621 sayılı Kanun kapsamında yapılaşma yasağı getirilen alanların çevre mevzuatı uyarınca *Duyarlı Yöreler* kapsamında kabul edilerek korunmasına rağmen kurallarla söz konusu alanın bu kapsamdan çıkarıldığı, kurallara konu alanda anılan Kanun’un yapı ve yapılaşmaya ilişkin kısıtlamalarının fiilen göz ardı edildiği, kuralların Anayasa Mahkemesinin daha önce verdiği iptal kararı nedeniyle yeniden düzenlendiği, ancak dava konusu maddenin ekinde yer alan dava konusu kroki ile sınır ve koordinatları gösteren listeyle daha önce iptal edilen kroki ve listenin özdeş olduğu, buna göre sadece madde metni değiştirilmek suretiyle daha önce iptal edilmiş olan maddeyle benzer bir düzenlemenin yapıldığı belirtilerek kuralların Anayasa’nın 2., 7., 11., 43., 56. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

173. Dava konusu maddeyle ekli (5) numaralı kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanın 3621 sayılı Kanun’a tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabileceği, bu alanın, imar planında belirlenen amaç dışında kullanılamayacağı hükme bağlanmıştır. Dava konusu diğer kural olan ekli kroki ve listeyle sınır ve koordinatları belirlenen alan ise Bitlis Ahlat’ta Van Gölü kıyısına ilişkin bir alandır.

174. 3621 sayılı Kanun'a 7162 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle eklenen ek 2. madde "*Ekli (1), (2), (3) ve (4) nolu krokiler ile listelerde sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda bu Kanunun kıyıları, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümleri uygulanmaz.*" şeklindeydi. Söz konusu madde ve maddeye ekli krokiler ile listeler Anayasa Mahkemesinin 26/6/2019 tarihli ve E.2019/35, K.2019/53 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Anılan iptal kararında dava konusu kurallarla Kanun'a ekli kroki ve listelerde sınır ve koordinatları gösterilen Çandarlı Limanı, Rize İyidere Lojistik Merkez Limanı, Rize dolgu alanı ve Bitlis Ahlat'taki alanda Kanun'un kıyıları, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümlerinin bir bütün olarak uygulanmayacağına belirtildiği, söz konusu alanlarda yapılacak yapılara ilişkin olarak kıyı hukuku rejimi yönünden denetimsiz bir alan oluşturulduğu, ayrıca belirli alanlardaki yapılaşmaların 3621 sayılı Kanun'daki sınırlamalardan istisna tutulmasının, hukuki belirsizliğe yol açtığı belirtilmiştir.

175. Anayasa Mahkemesi'nin bu iptal kararı üzerine anılan madde 7221 sayılı Kanun'un 22. maddesiyle "*Ekli (5) numaralı kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanın bu Kanuna tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabilir. Bu alan, imar planında belirlenen amaç dışında kullanılamaz.*" şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

176. Bu itibarla kanun koyucu, bu kez sadece Kanun'a ekli (5) nolu kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen Bitlis Ahlat'taki alanla ilgili düzenleme yapmış, bu alanda imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabilmesinin mümkün olduğu ve bu alanın imar planında belirlenen amaç dışında kullanılmayacağı belirtilmiş, bunun yanı sıra kıyılarda yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümlerin söz konusu alanda uygulanmasını engelleyen bir düzenleme de öngörmemiştir.

177. Dava konusu maddede yer alan "*...resmî kurum alanı...*" ibaresinin tanımı kuralda veya imar uygulamalarına ilişkin temel kanun niteliğindeki 3194 sayılı Kanun'da yer almamakta olup söz konusu ibareye, anılan Kanun'un 18. maddesinin üçüncü fıkrasında tanımı yapılmaksızın yer verilmiştir. Söz konusu fıkra da resmi kurum alanı, düzenleme ortaklık paylarının tahsis edilebileceği toplumsal hizmet alanlarından biri olarak sayılmıştır.

178. Yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun oluşumunu sağlamak amacıyla düzenlenmiş olan anılan Kanun'un 2. maddesinde belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların bu Kanun hükümlerine tabi olduğu belirtilmiş, 3. maddesinde ise herhangi bir alanın her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı amaçlar için kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 5. maddesinde de Kanun'da yer alan kavramların bazıları tanımlanmış, diğer kavramların ise Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte tanımlanacağı belirtilmiştir.

179. Bu çerçevede 14/6/2014 tarihli ve 29030 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (h) bendinde resmi kurum alanı, "*Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerle, il özel idaresi ve belediyeye veya bu kurumlarca sermayesinin yarısından fazlası karşılanan kuruluşlara, kanunla veya kanunun verdiği yetki ile kurulmuş kamu tüzel kişilerine ait bina ve tesislerin yapıldığı alanlardır.*" şeklinde tanımlanmıştır.

180. Anılan açıklamalar çerçevesinde dava konusu kurallara konu alanın ekli kroki ve listeye belirlendiği, bu alanın 3621 sayılı Kanun'a tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabileceğinin belirtildiği ve söz konusu alanın imar planında belirlenen amaç dışında kullanılmayacağına hükme bağlandığı, kuralda yer alan "*...resmî kurum alanı...*"

ibaresinin genel kavram niteliğinde olmakla birlikte belirsiz ve öngörülemez nitelikte olduğunun söylenemeyeceği gözetildiğinde temel ilke ve esaslar ile çerçevenin kurallarla belirlendiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu itibarla kurallar belirsiz ve öngörülemez nitelikte olmadığı gibi kuralların yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

181. Öte yandan Anayasa Mahkemesince *kamu yararı* konusunda yapılacak inceleme, kanunun kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığının araştırılmasıyla sınırlıdır. Kamu yararı düşüncesi olmaksızın yalnızca özel çıkarlar için veya belirli kişilerin yararına olarak kanun hükmü konulamaz. Böyle bir durumun açık bir biçimde ve kesin olarak belirlenmesi hâlinde söz konusu kanun hükmü Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşer. Açıklanan ayırık hâl dışında bir kanun hükmünün ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı, hangi araç ve yöntemlerle kamu yararının sağlanabileceği bir siyasî tercih sorunu olarak kanun koyucunun takdirinde olduğundan bu kapsamda kamu yararı değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz (AYM, E.2016/133, K.2017/155, 15/11/2017, § 14).

182. Bu bağlamda dava konusu kuralların “*Bitlis İli, Ahlat İlçesinin topografik yapısı ve geri sahasındaki doğal ve yapay kısıtlayıcı koşullar sebebiyle, Kıyı Kanununa tabi alanlarda bölgenin gelişmesine katkı sağlayacak kamu yapısının oluşturulmasına ihtiyaç duyulduğundan, ekli kroki ve listede sınır ve koordinatları gösterilen alanın Kıyı Kanununa tabi kısımlarında, kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılabilmesini de teminen imar planı kararıyla resmi kurum alanları yapılabilmesi amaçlanmaktadır.*” şeklindeki gerekçesi gözetildiğinde kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve bölgenin gelişimine katkı sağlayacak kamusal yapının oluşturulması amacıyla öngörüldükleri anlaşılmaktadır.

183. Dolayısıyla sınır ve koordinatları belirli alanın anılan Kanun'a tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabilmesine imkân sağlayan kurallarda kamu yararı dışında bir amacın gözetildiği söylenemez.

184. Diğer yandan Anayasa'nın 43. ve 56. maddeleri uyarınca devlete yüklenen ödevlerin nasıl yerine getirileceği hususu kanun koyucunun takdirinde olmakla birlikte söz konusu ödevlerin yerine getirilme usul ve esaslarını belirleyen bir kanuni düzenleme yapılmaksızın idarenin, anayasal güvenceleri yaşama geçirmek amacıyla daha önce kabul edilen kanunlardaki kısıtlamaların dışında tutulması, Anayasa'nın anılan maddelerinde öngörülen koruma ödeviyle bağdaşmaz (E.2019/35, K.2019/53, 26/6/2019, § 25).

185. Bu kapsamda faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıda yapılması zorunlu olan kamuya yararlı yapı ve tesislerin yapılabilmesi mümkün olmakla birlikte söz konusu yapı ve tesislere ilişkin yasal düzenlemelerde, Anayasa'nın kıyıların ve çevrenin korunmasına ilişkin hükümlerine uyulması zorunludur. Anayasa Mahkemesinin 5/1/2006 tarihli ve E.2005/98, K.2006/3 sayılı kararında da belirtildiği üzere kamu yararı amacıyla faaliyetlerinin gereği olarak kıyıda yapılması zorunlu olan yapı ve tesislerin kullanımının bu zorunlulukla sınırlı olduğu, dolayısıyla bu yapı ve tesislerin olağan ihtiyaçlarıyla ilgisi olmayan yapılaşmalara izin verilemeyeceği açıktır (Benzer yönde bkz. E.2019/35, K.2019/53, 26/6/2019, § 24).

186. Deniz, tabii ve suni göl ve akarsu kıyıları ile bu yerlerin etkisinde olan ve devami niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek koruma ve toplum yararlanmasına açık, kamu yararına kullanma esaslarını tespit etmek amacıyla kabul edilen 3621 sayılı Kanun'da yapı ve yapılaşmaya ilişkin hükümler genel olarak kıyıları yönünden 6. maddede, sahil şeritleri yönünden 5. ve 8. maddelerde, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler yönünden ise 7. maddede düzenlenmiştir.

187. Kıyılarla ilgili genel esasları belirleyen Kanun'un 5. maddesine göre kıyıda ve sahil şeridinde planlama ve uygulama yapılabilmesi için kıyı kenar çizgisinin tespiti zorunludur. Sahil şeritlerinde yapılacak yapılar kıyı kenar çizgisine en fazla 50 metre yaklaşabilir. Yaklaşma mesafesi ve kıyı kenar çizgisi arasında kalan alanlar ancak yaya yolu, gezinti, dinlenme, seyir ve rekreatif amaçla kullanılmak üzere düzenlenebilir. Taşıt yolları sahil şeridinin kara yönünde, yapı yaklaşma sınırı gerisinde kalan alanda bulunabilir. Sahil şeridinde yapılacak yapıların kullanım amacına bağlı olarak yapım koşulları yönetmelikte belirlenir.

188. Kanun'un kıyının korunması, yapı yasağı, kıyı ve denizde yapılacak yapılara ilişkin hükümleri düzenleyen 6. maddesine göre kural olarak kıyılarda hiçbir yapı yapılamaz; duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engeller oluşturulamaz. Yine kıyılarda kıyıyı değiştirecek boyutta kazı yapılamaz. Bu alanlardan kum, çakıl vesaire alınamaz veya çekilemez. Kıyılara moloz, toprak, curuf, çöp gibi kirletici etkisi olan atık ve artıklar dökülemez. Anılan maddede ayrıca kıyıda onaylı imar planıyla yapılabilecek yapı ve tesisler ile bunlar yönünden aranacak şartlar belirtilmiş olup bu yapı ve tesislerin yapım amaçları dışında kullanılmayacağı hükme bağlanmıştır.

189. Kanun'un 7. maddesinde de doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler üzerinde 6. maddede belirtilen yapılar ile yol, açık otopark, park, yeşil alan ve çocuk bahçeleri gibi teknik ve sosyal altyapı alanlarının düzenlenebileceği ifade edilmiştir.

190. Kanun'un "*Sahil Şeridinde Yapılabilecek Yapılar*" başlıklı 8. maddesine göre uygulama imar planı bulunmayan sahil şeritlerinde 4. maddede belirtilen mesafeler içinde hiçbir yapı ve tesis yapılamaz. Uygulama imar planı bulunan yerlerde ise duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engeller oluşturulamaz. Bu alanlara moloz, toprak, curuf, çöp gibi kirletici ve çevreyi bozucu etkisi olan atık ve artıklar dökülemez. Bu alanlarda kazı yapılamaz. Ancak bu alanlarda uygulama imar planı kararıyla Kanun'un 6. ve 7. maddelerinde belirtilen yapı ve tesislerle birlikte toplum yararına açık olmak şartıyla konaklama hariç günü birlik turizm yapı ve tesislerinin yapılabilmesi mümkündür.

191. 10., 11. ve 12. maddelerde de kıyıda ve sahil şeritlerinde yapılacak imar planlarının Kanun'a ve Kanun'a dayanılarak çıkarılacak yönetmelik hükümlerine aykırı olamayacağı, kıyı ile doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler üzerinde yapılabilecek tesisler için Bakanlıktan izin alınmasının ve sahil şeritlerinde inşa edilen yapıların niteliklerinin tapu kütüğünün beyanlar hanesine işlenmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda çıkarılan Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik ise 3/8/1990 tarihli ve 20594 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

192. Kanun'un Üçüncü Bölümünde ise kıyılar, sahil şeritleri ile doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler üzerindeki uygulamaların denetlenmesine ve Kanun'a aykırı uygulamaların cezalandırılmasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

193. Kıyılarda, sahil şeritleri ile doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilerde yapılaşmaya ilişkin anılan düzenlemelerin dava konusu kurallarla öngörülen alanda da uygulanacağı açık olup bu konuda sınırlayıcı herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu itibarla kurallara konu alanda, kıyılarda, sahil şeritleri ile doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilerde yapılaşma yasağına, yapılabilecek yapı ve tesislerle ilgili olarak getirilen kısıtlamalara, kıyı ve sahil şeritlerinde kazı yapılamamasına, atık ve artık dökülememesine, kıyı ve sahil şeritlerindeki imar planlarının Kanun ve Kanun'a dayanılarak çıkarılacak yönetmelik hükümlerine aykırı olamamasına ilişkin düzenlemelerin uygulanacağı açık olduğu gibi bu tür uygulamaların Kanun kapsamında kontrolü ile ceza hükümlerinin uygulanması da mümkündür.

194. Öte yandan Kanun'un 1. maddesinde Kanun'un amacı, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun oluşumunu sağlamak olarak belirtilmiştir. Bu amacın gerçekleştirilmesi, imar planlarının düzenlemelerde öngörülen yöntem, esas ve sınırlamalara uyulmak suretiyle hazırlanması, onaylanması ve değiştirilmesi hâlinde mümkün olacaktır. Bu çerçevede dava konusu kurallarla öngörülen alanda imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabilmesinin mümkün olduğu, bu alanın, imar planında belirlenen amaç dışında kullanılmayacağı açıkça belirtilmiştir. Buna göre bu alana ilişkin imar planı da Kanun'daki imar planlarının hazırlanması, yapılması, değiştirilmesi ve onaylanması için gerekli usul ve şekil kuralları ile diğer kısıtlamalara tabidir. Dolayısıyla kurallar, onay makamının imar planlarının mevzuata, o yerin ihtiyaçlarına, imar planından beklenen kamusal amaca hizmet edip etmeyeceği gibi hususlarda yapılacak denetimi ortadan kaldırmamaktadır.

195. Bu durumda, Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararının gereğini yerine getirmek amacıyla yapılan yasal düzenleme sonucunda Kanun'a ekli (5) nolu kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen Bitlis Ahlat'taki alanın imar planında belirlenen amaç dışında kullanılmayacağı ve bu alanda yapı ve yapılaşmanın 3621 sayılı Kanun'da yapı ve yapılaşmaya dair öngörülen sınırlayıcı hükümlere, bir başka deyişle kıyı hukuku rejimine tabi olduğu sonucuna varılmıştır.

196. Bu itibarla kurallara konu alanda Kanun'un kıyıları, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya ilişkin sınırlayıcı hükümlerinin bir bütün olarak uygulanacağı, söz konusu alanın kıyı hukuku rejimine tabi olacağı ve bu konuda denetimsiz bir alanın oluşturulmadığı gözetildiğinde kuralların Anayasa'nın 43. ve 56. maddelerine de aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

197. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2., 7., 43. ve 56. maddelerine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

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

Kuralların Anayasa'nın 11. ve 153. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

198. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez*" denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

199. 7221 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesi ile anılan Kanun'un 12. maddesiyle 3194 sayılı Kanun'a eklenen ek 8. maddenin dördüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "*...artan değerinin tamamı...*" ibaresinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu cümleye ve ibareye ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

200. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

14/2/2020 tarihli ve 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

A. 1. 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesine,

2. 12. maddesiyle 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen ek 8. maddenin dördüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...*artan değerinin tamamı*..." ibaresine,

yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu cümleye ve ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

B. 1. 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin "...*veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında, kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımı bedelsiz olarak yapılabilir.*" bölümüne,

2. 2. maddesiyle 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na eklenen ek 6. maddenin birinci fıkrasına,

3. 12. maddesiyle 3194 sayılı Kanun'a eklenen ek 8. maddenin yedinci fıkrasının;

a. (a) bendinde yer alan "...%25'i..." ibarelerine,

b. (b) bendinde yer alan "...%40'i..." ve "...%30'u..." ibarelerine,

c. (c) bendinde yer alan "...%75'i...", "...%15'i..." ve "...%10'u..." ibarelerine,

4. 18. maddesiyle 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun değiştirilen 44. maddesinin üçüncü fıkrasına,

5. 20. maddesiyle 2/3/1988 tarihli ve 3414 sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 1. maddesinin yürürlükten kaldırılmasına,

6. 21. maddesiyle 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 6. maddesinin beşinci fıkrasına eklenen (g) bendine,

7. 22. maddesiyle;

a. 3621 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenen ek 2. maddesine,

b. 3621 sayılı Kanun'a eklenen (5) numaralı kroki ile listeye,

yönelik iptal talepleri 18/5/2023 tarihli ve E.2020/42, K.2023/99 sayılı kararla reddedildiğinden bu maddeye, fıkralara, bende, bölüme, ibarelere, kroki ve liste ile yürürlükten kaldırmaya ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

18/5/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI. HÜKÜM

14/2/2020 tarihli ve 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

A. 1. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin “...veri madenciliği ve yeni veri üretimi konularındaki hasılat paylaşımına yönelik iş birlikleri kapsamında, kurum, kuruluşlar ve üniversiteler ile paylaşımı bedelsiz olarak yapılabilir.” bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Recai AKYEL ile Muhterem İNCE'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 2. maddesiyle 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na eklenen ek 6. maddenin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

C. 12. maddesiyle 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen ek 8. maddenin;

1. Dördüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “...artan değerinin tamamı...” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. Yedinci fıkrasının;

a. (a) bendinde yer alan “...%25'i...” ibarelerinin,

b. (b) bendinde yer alan “...%40'i...” ve “...%30'u...” ibarelerinin,

c. (c) bendinde yer alan “...%75'i...”, “...%15'i...” ve “...%10'u...” ibarelerinin,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

Ç. 18. maddesiyle 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun değiştirilen 44. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN ile Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

D. 20. maddesiyle 2/3/1988 tarihli ve 3414 sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 1. maddesinin yürürlükten kaldırılmasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

Esas Sayısı : 2020/42
Karar Sayısı : 2023/99

E. 21. maddesiyle 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 6. maddesinin beşinci fıkrasına eklenen (g) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

F. 22. maddesiyle;

1. 3621 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenen ek 2. maddesinin,
2. 3621 sayılı Kanun'a eklenen (5) numaralı kroki ile listenin,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşıoyuları ve OYÇOKLUĞUYLA,

18/5/2023 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

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

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 7221 sayılı Kanun'un (a) 18. maddesiyle 1319 sayılı Kanun'un değiştirilen 44. maddesinin üçüncü fıkrasının ve (b) 22. maddesiyle 3621 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenen ek 2. maddesi ve aynı kanuna eklenen (5) numaralı kroki ile listenin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

A. 1319 sayılı Kanun'un 44. Maddesinin Üçüncü Fıkrası

2. Dava konusu kural paylı mülkiyette ve elbirliği mülkiyette, değerli konut vergisi matrahının hesabında mesken nitelikli taşınmazın toplam değerinin esas alınmasını öngörmektedir.

3. Kural Anayasa'nın vergi ödevini düzenleyen 73. maddesiyle bağlantılı olarak 10. maddesinde güvenceye alınan eşitlik ilkesi temelinde incelenebilir. Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtildiği üzere, karşılaştırılabilir konumda olan kişilere yönelik herhangi bir farklı muamelenin nesnel ve makul bir nedene dayanmaması ve ölçülü olmaması durumunda eşitlik ilkesine aykırılık ortaya çıkabilecektir (bkz. AYM, E.2016/205, K.2019/63, 24/7/2019, § 65; E.2021/1, K.2021/32, 29/4/2021, § 32; E.2021/62, K.2023/89, 04/05/2023, §§ 14, 16).

4. Kural değerli konut vergisi matrahının hesaplanmasında, dolayısıyla ödenecek vergi miktarı konusunda taşınmaza tek başına malik olanlarla paylı olarak ve elbirliğiyle sahip olanlar bakımından farklı sonuçlar doğurmaktadır. Bu farklılık, değerli konut vergisine tabi taşınmaza paylı veya elbirliğiyle sahip olanların tek başına sahip olanlara kıyasla çok daha fazla vergi ödemeleri sonucunu doğurmaktadır.

5. Gerçekten de kural nedeniyle değerli konut vergisine tabi taşınmazlardan birine paylı olarak malik olan bir kişi, aynı değerdeki taşınmaza tek başına malik olan kişinin ödeyeceği verginin neredeyse iki katını ödemek durumunda kalacaktır. Bu haliyle kural elbirliği mülkiyette de - ortakların belirlenmiş payları olmadığından ve ortaklıklar taşınmazın tamamına yaygın olduğundan- orantılı olmayan farklılıkların ortaya çıkmasına neden olacak mahiyettedir.

6. Hâlbuki Anayasa'nın 73. maddesinde güvenceye alınan "*mali güce göre vergilendirme*" ilkesi kişilerin sahip oldukları ekonomik değerlerin ve mali güçlerinin, bu anlamda ekonomik ve kişisel durumlarının vergilendirmede mutlaka dikkate alınmasını gerektirmektedir (bkz. AYM, E.2017/117, K. 2018/28, 28/02/2018, §§ 22-24).

7. Dava konusu kuralın aynı ya da benzer durumda olan kişiler arasında yol açtığı farklı muamelenin nesnel ve makul bir temeli olmadığı gibi paylı veya elbirliğiyle bir taşınmaza malik olanlara yüklediği yük ölçülü de değildir. Bu nedenle kural Anayasa'nın 73. maddesiyle bağlantılı olarak eşitlik ilkesine aykırıdır.

B. 3621 sayılı Kanun'un Yeniden Düzenlenen Ek 2. Maddesi ile Ekli Kroki ve Liste

8. Dava konusu kurallar, 3621 sayılı Kanun'a ekli (5) numaralı kroki ile ekli listede sınır ve koordinatları gösterilen (Bitlis Ahlat'ta Van Gölü kıyısına dair) alanın anılan kanuna tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmî kurum yapılabilmesine izin vermektedir. Kural bu haliyle belirtilen alanda 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun kıyılarda yapılaşmaya ilişkin bazı hükümlerinin "*resmî kurumlar*" bakımından uygulanmaması sonucunu doğurmaktadır.

9. Anayasa Mahkemesi 2019/35 esas sayılı kararında aynı alanda 3621 sayılı "*Kanunun kıyılar, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümleri*"nin uygulanmayacağına dair kanun hükmünü iptal etmiştir. Mahkeme

gerekçesinde söz konusu alanlardaki yapı ve yapılaşmalar bakımından mevcut kanunlardakinden farklı düzenlemelere yer verilebileceğini, ancak bunların da Anayasa'nın 43. ve 56. maddesinde yer verilen kıyılar ve çevrenin korunmasına ilişkin esaslara aykırı olmaması gerektiğini belirtmiştir (AYM, E.2019/35, K.2019/53, 26/6/2019, §§ 23, 24).

10. Anayasa Mahkemesine göre “söz konusu alanlarda yapılacak yapılara ilişkin olarak kıyı hukuku rejimi yönünden tabi olunacak herhangi bir kural bulunmamakta ve bu konuda denetimsiz bir alan oluşmakta”, kıyılar ve çevrenin korunması konusunda Anayasa'nın devlete yüklediği gözetim ve denetim görevinin yerine getirilmesini sağlayacak kurallara yer verilmemesi “aynı zamanda hukuki belirsizliğe de yol açmaktadır” (AYM, E.2019/35, K.2019/53, 26/6/2019, §§ 25, 26).

11. Bu gerekçeler dava konusu kurallar bakımından da önemli ölçüde geçerlidir. Zira kurallar sınır ve koordinatları gösterilen alanda imar planı kararıyla “resmî kurum alanı” yapılabileceğini belirtmekte, ancak bu yapılaşmanın tabi olacağı düzenlemelerin neler olduğuna dair herhangi bir hükme yer vermemektedir. Her ne kadar -daha önce iptal edilen kuraldan farklı olarak- dava konusu kurallar belirtilen alandaki yapılaşmada 3621 sayılı Kanun'un sınırlayıcı hükümlerinin uygulanmayacağına dair açık bir düzenleme içermemekteyse de anılan “Kanuna tabi kısımda” imar planı kararıyla bu sınırlayıcı hükümleri aşacak mahiyette formüle edilmiştir.

12. Bu bağlamda kurallar 3621 sayılı Kıyı Kanunu'ndaki yapılaşma yasaklarının istisnasını teşkil eden, bu yönüyle iptal edilen kanun hükmünden çok da farklı olmayan bir düzenleme niteliğindedir. Esasen düzenlemenin kendisi bile bunu göstermektedir. Sınırları belirtilen alanda Kıyı Kanunu hükümleri kapsamında yapılaşma yoluna gidilebilseydi zaten dava konusu kurallara ihtiyaç olmazdı. Kanun koyucu abesle iştigal etmeyeceğine göre düzenlemenin amacı Kanun'un yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümlerini aşmak suretiyle “resmî kurumlar alanı” yapılaşmasına imkân sağlamak olduğu anlaşılmaktadır.

13. Anayasa Mahkemesinin iptal kararında da vurgulandığı üzere, hiç kuşkusuz söz konusu alanlardaki yapı ve yapılaşmalar bakımından mevcut kanunlardakinden farklı düzenlemelere yer verilebilir, ancak bunların kıyılar ve çevrenin korunması bakımından gerekli güvenceleri de sağlaması gerekmektedir. Nitekim eldeki dosyada dava konusu başka bir kuralı denetlerken Mahkememizin belirttiği gibi, 3621 sayılı Kanun kapsamında kıyılarda “yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümler bu alanların doğal ve kültürel özellikleri gözetilerek tabii servet ve kaynak olarak değerlerinin korunması amacıyla” (§ 164) matuftur.

14. Dava konusu kurallar bu güvencelere yer vermediği gibi, yapılaşmanın hangi ilke, esas ve şartlar çerçevesinde yapılacağına dair belirsizlikler de içermektedir. Sözgelimi “resmî kurum alanı”nın anlam ve kapsamı kanunda belirlenmiş değildir. Bunun yanında, resmî kurumlara ilişkin yapılaşmada “zorunluluk” kriterinin uygulanıp uygulanmayacağına, başka bir ifadeyle yapılaşma izninin mutlaka kıyıda yapılması zorunlu olanlarla sınırlı olup olmadığına dair de kurallarda herhangi bir açıklık yoktur. Çoğunluğun aksi yöndeki açıklamaları (§ 185) dava konusu kurallara dayanmaktan ziyade bir temenniye ifade etmektedir.

15. Diğer yandan, daha önce iptal edilen kurallar sınırları belirtilen alanda *tüm yapılar* bakımından bir istisna öngörmekteyken, dava konusu kurallar sadece *resmî kurumlar* yönünden düzenleme yapmıştır. Ancak yapılaşmasına izin verilen yapıların resmî kurumlarla sınırlanmış olması, kıyılar ve çevrenin korunması konusunda sınırlayıcı/yasaklayıcı hükümlerin gerekliliğini, denetim zorunluluğunu ve bu kapsamda belirlilik ihtiyacını ortadan kaldırmamaktadır. Dolayısıyla dava konusu kurallardaki bu farklılık anayasallık denetimindeki sonucu değiştirecek nitelikte değildir. Bu sebeple kurallar Anayasa'nın 2., 43. ve 56. maddelerine aykırıdır.

16. Yukarıda (A) ve (B) başlıkları altında açıklanan gerekçelerle dava konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüğümden, aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Kanunun 22. maddesiyle 3621 sayılı Kanunun yeniden düzenlenen Ek 2. maddesinin ve anılan Kanuna eklenen 5 numaralı kroki ve liste yönünden AYM daha önce 2019/59 sayılı kararıyla aynı kuralın ilk şekline ilişkin olarak iptal kararı vermiştir. Mahkeme'nin iptal gerekçesinde; ekli kroki ve listelerde sınır ve koordinatları gösterilen kıyı alanları ve sahil şeritlerinde doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya ilişkin sınırlayıcı hükümlerin uygulanmayacağı belirtilerek kıyı hukuku rejimi yönünden denetimsiz bir alanın oluşturulması zikredilmiştir. Gerekçede ayrıca belirlenen alanlardaki yapılaşmanın 3621 sayılı Kıyı Kanunundaki sınırlamalardan istisna tutulmasının hukuki belirsizliğe yol açtığı belirtilmiştir.

2. İptal kararı sonrasında yeniden yapılan düzenlemede “... *sınır ve koordinatları gösterilen alanın bu Kanuna tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabilir. Bu alan, imar planında belirlenen amaç dışında kullanılamaz.*” denilmektedir. Bu düzenlemeye ilişkin iptal istemini reddeden çoğunluk gerekçesinde ise yeni kuralda meşru amacın “resmi kurum alanı” şeklinde gösterilerek belirlendiği ve bu konudaki belirsizliğin giderildiği, kamu yararı amacıyla bu yönde düzenleme yapma konusunda kanun koyucunun takdirinde olacağı, madde gerekçesinde de meşru amacın bölgenin gelişmesine katkı sağlayacak kamu yapısının oluşturulması olarak ifade edildiği, ayrıca yeni düzenlemede Kıyı Kanunundan istisna tutulmaması karşısında önceki iptal kararında bu yönde yer alan gerekçelerin de karşılandığı ifade edilmiştir.

3. Anayasa'nın 43. maddesinde “*Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır./ Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir./ Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir*” denilmektedir. Kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olması, buraların özel mülkiyete konu olamayacağı ve doğasına uygun olarak, genellik, eşitlik ve serbestlik ilkeleri gereği herkesin ortak kullanımına açık bulunmaları gerektiği anlamına gelmektedir. Nitekim Anayasa'nın bu hükmü doğrultusunda 3621 sayılı Kanunu ile; deniz, tabii ve suni göl ve akarsu kıyıları ile bu yerlerin etkisinde olan ve devami niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek koruma ve toplum yararlanmasına açık, kamu yararına kullanma esaslarını tespit etmek amacıyla düzenleme yapılmıştır. Örneğin Kanunun 5. maddesi uyarınca sahil şeritlerinde yapılacak yapılar kıyı kenar çizgisine en fazla 50 metre yaklaşabilir.

4. İptal kararından sonra yapılan yeni düzenlemede sahil şeritlerine ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümlerden istisna tutulduğuna dair bir ibare yer almadığı doğru olmakla birlikte bu kez söz konusu alanların imar planı kararıyla resmi kurum alanı olarak belirlenebileceği ve bu şekilde yapılaşmanın yapılabileceği anlaşılmaktadır. Bu düzenlemenin İmar Kanunu ve Kıyı Kanunu karşısında özel nitelikli olduğu için o bölgeyle ilgili imar planı kararında resmi kurum alanı olarak belirlenmesi koşuluyla yapılaşmaya izin verilebileceği biçiminde yorumlanmaya ve anlaşılmaya uygun olduğu söylenmelidir. Nitekim maddeye ilişkin gerekçede (bkz. çoğunluk gerekçesi par. 196) bu husus "... Kıyı Kanununa tabi alanlarda bölgenin gelişmesine katkı sağlayacak kamu yapısının oluşturulmasına ihtiyaç duyulduğundan..." sözleriyle açıklanmıştır. Kuralın bu şekilde anlaşılmaya uygun olması dahi bu konuda belirsizlik olduğuna işaret edecektir. Bu durumda Kanunda sahil şeritlerinde belirli bir mesafeye kadar yapılaşma yasağı getiren kuralın uygulanmayabileceği anlaşılmaktadır. Öte yandan stratejik önem taşıyan istisnai kamusal ihtiyaçlar bakımından kanun koyucunun yapılaşma yasağına istisna getirebileceği de söylenebilir. Bununla birlikte incelenen kuralda bu nitelikte bir istisnadan da söz edilmemektedir. Sonuç olarak ikinci kez düzenlenen kural ile de Kıyı Kanunundaki kısıtlamalara istisna tutulduğu veya bu yönde belirsizliğe neden olduğu gözetilerek iptal kararı verilmesi gerektiği düşüncesindeyim.

Başkanvekili

Hasan Tahsin
GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Dava konusu kural, Bitlis ili Ahlat ilçesinde Van Gölü kıyısında Kanun'a ekli (5) numaralı kroki ile sınır ve koordinatları belirtilen alanın 3621 sayılı Kanun'a tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabileceğini düzenlemektedir.

2. Anayasa'nın 43. maddesinde "*Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır./ Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir./ Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir*" denilmektedir.

3. Anayasa'nın 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında da "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir./ Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir*" hükümlerine yer verilmiştir.

4. Mahkememiz, önümüzdeki konuyla doğrudan ilgili olan yakın tarihli bir iptal başvurusunda dava konusu kuralları oyçokluğuyla iptal etmişti. Bu kararda Mahkememizce yapılan değerlendirmeler mevcut iptal davası için de geçerlidir.

5. Kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olması, buraların özel mülkiyete konu olamayacağı ve doğasına uygun olarak, genellik, eşitlik ve serbestlik ilkeleri gereği herkesin ortak

kullanımına açık bulunmaları gerektiği anlamına gelmektedir (AYM, E.2019/35, K.2019/53, 26/06/2019, § 17).

6. Anayasamız kıyının hukuksal konumunu, genel nitelikte tabii servet ve kaynaklarla ilgili maddeler dışında bağımsız ve ayrı bir maddede açıklamıştır. Buna göre Anayasa'nın 43. maddesinde kıyılardan yararlanmaya ilişkin özel bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenleme doğal niteliği itibarıyla herkesin serbestçe yararlanmasına açık ve bu nedenle bir kamu malı olan kıyıların kendisine tabii servet ve kaynak niteliği kazandıran özelliklerini yitirmemesi ve bu özellikleri nedeniyle korunması gereğinin bir sonucudur (§ 18).

7. Çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik tedbirleri almak devletin temel ödevlerindedir. Bu amaçla devlet, çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlüdür (§ 20).

8. Anayasa'nın 43. maddesi ile 56. maddesi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Nitekim denizlerin devamı olan kıyıların, kıyıları tamamlayan sahil şeritlerinin, deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma yoluyla elde edilen arazilerin dengeli bir çevre ile yakın ilişkisinin bulunduğu tartışmasızdır. Yine kamuya açık kıyıların ve denizlerin kirlenmesinde sahil şeridinin kullanılış biçimi en büyük etkidir. Sahil şeritleri, kıyılar, doldurma ve kurutma yoluyla elde edilen araziler kişilerin yararlanacağı doğal çevreyi oluşturur. Herkes, bu çevrede sağlıklı ve dengeli yaşama hakkına sahiptir. Kıyılar, sahil şeritleri ile doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler üzerindeki yapı ve yapılaşmalar yönünden herhangi bir kısıtlamanın olmadığı, bu alanlarda çevre koşullarına ve kamu yararı esasına göre belirlenmemiş uygulamalar kişileri bu anayasal haktan yoksun bırakacaktır (§ 21).

9. 3621 sayılı Kanun kapsamında kıyılar, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin olarak getirilen yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümler bu alanların doğal ve kültürel özellikleri gözetilerek tabii servet ve kaynak olarak değerlerinin korunması amacıyla ve bu alanlardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetilmesi esasının gerçekleştirilmesine hizmet etmektedir. Ancak anılan hususlarda ne şekilde düzenleme yapılacağı kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında bulunduğundan iptali talep edilen kural kapsamında kalan ve ekli kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alandaki yapı ve yapılaşmalar yönünden mevcut yasal düzenlemelerden farklı düzenlemeler getirilebilmesi mümkün olmakla birlikte söz konusu düzenlemelerin de Anayasa'nın 43. ve 56. maddelerinde belirtilen esaslara aykırı olmaması gerekir (§ 23).

10. Bu kapsamda faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıda yapılması zorunlu olan kamuya yararlı yapı ve tesislerin yapılabilmesi mümkün olmakla birlikte söz konusu yapı ve tesislere ilişkin yasal düzenlemelerde, Anayasa'nın kıyıların ve çevrenin korunmasına ilişkin hükümlerine uyulması zorunludur. Anayasa Mahkemesinin 5/1/2006 tarihli ve E.2005/98, K.2006/3 sayılı kararında da belirtildiği üzere kamu yararı amacıyla faaliyetlerinin gereği olarak kıyıda yapılması zorunlu olan yapı ve tesislerin kullanımının bu zorunlulukla sınırlı olduğu, dolayısıyla bu yapı ve tesislerin olağan ihtiyaçlarıyla ilgisi olmayan yapılaşmalara izin verilemeyeceği açıktır (§ 24).

11. Dava konusu kuralla Kanun'a ekli kroki ve listede sınır ve koordinatları gösterilen Bitlis Ahlat'taki alanda yapılacak yapı ve yapılaşmaların hangi ilkelere, kurallara ve sınırlamalara tabi olacağı düzenlenmemiştir. Bu durum ise Anayasa'nın 43. ve 56. maddeleri ile devlete verilen çevreyi ve kıyıları koruma görevinin yerine getirilmesine engel oluşturmaktadır (§ 25).

12. Devletin gözetim ve denetim görevini yerine getirmesini sağlayacak kurallara yer verilmeksizin belirli bir alandaki yapılaşmaların 3621 sayılı Kanun'daki sınırlamalardan istisna

tutulması, aynı zamanda hukuki belirsizliğe de yol açmaktadır. Söz konusu belirsizliğin ortadan kaldırılması, devletin gözetim ve denetim yükümlülüğünün yerine getirilebilmesi için ilgili alanda Anayasa'da öngörülen ilkelere uygun yasal düzenleme yapılması zorunludur. Bu zorunluluğun gereğini yerine getirmeyen kurallar Anayasa'nın 2. maddesiyle bağdaşmamaktadır (§ 26).

13. E. 2019/35, K.2019/53 sayılı ve 26/06/2019 tarihli AYM kararında iptal edilen kurullarla, önümüzdeki davada iptali istenen kural arasındaki tek bir fark bulunmaktadır. Buna göre dava konusu kurulla düzenlenen alanda yapılacak tüm yapılar değil sadece resmi kurum alanları açısından 3621 sayılı kanunun yapılaşmayla ilgili hükümleri uygulanmayacaktır. Diğer bir ifadeyle kanun hükümleri resmi kurum alanları dışında sonuç doğurmaya devam edecektir. Burada anayasal açıdan önemli olan yapılaşmanın resmi kurum ya da özel kişilerce gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinden daha çok 3621 sayılı kanun hükümlerinin anayasaya uygun olarak sonuç doğurup doğurmadığıdır.

14. Dava konusu kuralın daha önce iptal edilen kurullardan tek farkı bahse konu alanda özel kişilerin kanun kapsamı dışında bırakılmamasıdır. Daha önceki kararda incelenen kurullarla, ilgili alanlardaki yapılaşmalar resmi veya özel ayırımına gidilmeden 3621 sayılı kanun hükümlerinden muaf tutulmaktaydı. Önümüzdeki kuralda ise belirtilen alanlarda resmî kurumlar için bir muafiyet getirilmektedir. Bu durum da içtihat tutarlılığı ve sürekliliği ölçütleri dikkate alındığında Mahkememiz yönünden nispeten kısa bir sürede içtihat değişikliğine gidilmesini zorunlu kılacak bir özellik taşımamaktadır.

15. Kuralın, Anayasa'nın 2., 43. ve 56. maddelerine aykırılık taşıdığı düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Engin YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

3621 sayılı Kanunun 7221 sayılı Kanunla yeniden düzenlenen ek 2. maddesinin ve aynı kanuna eklenen (5) numaralı kroki ile listenin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Red kararının gerekçesinde; yapılan düzenlemeyle konuya ilişkin temel ilke ve esasların belirlenmesi suretiyle kanunî çerçevenin çizildiği, kurulların belirsiz ve öngörülemez nitelikte olmadığı, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bir yönünün de bulunmadığı, düzenleme gerekçesi dikkate alındığında kamu yararı dışında bir amacın gözetildiğinin söylenemeyeceği, dolayısıyla kurulların Anayasanın 2., 7., 43. ve 56. maddelerine aykırı olmadığı belirtilmiştir.

3621 sayılı Kıyı Kanununun ek 2. maddesinde, ekli (5) numaralı kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanın bu Kanuna tâbi kısımlarında imar planı kararıyla resmî kurum alanı yapılabileceği ve bu alanın imar planında belirlenen amaç dışında kullanılamayacağı hükme bağlanmıştır.

Çoğunluğun red kararında, anılan hükmün yeniden düzenlenmesinden önceki hâlinin iptali talebiyle açılan davada verilen kararımızdaki iptal gerekçelerine de atıf yapılması sebebiyle, öncelikle dava konusu kuralların önceki hâlinin ve mezkûr kararımızın dikkate alınması suretiyle anlam ve kapsamlarının belirlenmesi gerekir. Bu tespit, özellikle iptal kararında vurgulanan ilkelere uygun bir düzenleme yapıp yapılmadığı, ayrıca belirlilik ve bu çerçevede kanunilik ile yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleri yönünden yapılacak değerlendirme için önemlidir (geniş açıklama için bkz. 25/1/2023 tarihli ve E.2020/30, K.2023/12 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem).

3621 sayılı Kanuna 7162 sayılı Kanunla ilâve edilen ek 2. maddede belirtilen krokiler ile listelerde sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda bu Kanunun kıyıları, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümlerinin uygulanmayacağına ilişkin kuralların Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla açılan iptal davasında, Anayasanın 43. ve 56. maddeleriyle Devlete verilen kıyıları ve çevreyi koruma görevinin yerine getirilmesine engel oluşturacak şekilde belirsiz olduğu, aralarında bu Kanunla yeniden düzenlenen alan da dahil olmak üzere belirtilen yerlerdeki yapıların 3621 sayılı Kanunda öngörülen sınırlayıcı hükümlere tâbi olmayacağı belirtilmesinden ibaret olan, buna karşılık söz konusu alanlarda gerçekleştirilecek yapılaşmanın hangi ilkelere ve sınırlamalara tâbi olacağını kanunla belirlemeyen anılan kuralların Anayasanın 2., 43. ve 56. maddelerine aykırı olduğuna karar verilmiştir (26/6/2019 tarihli ve E.2019/35, K.2019/83 sayılı karar, §§ 14-27).

3621 sayılı Kanunun, 7221 sayılı Kanunun 22. maddesiyle yeniden düzenlenen ek 2. maddesinde ise, bu defa ek (5) numaralı kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanın bu Kanuna tâbi kısımlarında imar planı kararıyla resmî kurum alanı yapılabileceği belirtilmiş, ancak bu düzenlemede de söz konusu alanda gerçekleştirilecek yapılaşma konusunda, iptal kararımızda belirtilen ilkelere uygun bir şekilde esaslar getirilmemiştir.

Çoğunluğun red gerekçesinde, kamu yararı amacıyla kıyıda yapılması zorunlu olan yapı ve tesislere ilişkin yasal düzenlemelerde Anayasanın kıyıların ve çevrenin korunmasıyla ilgili hükümlerine uyulması gerektiği, bundan dolayı mezkûr yapı ve tesislerin kullanımının bu zorunlulukla sınırlı olduğu, Mahkememizin iptal kararı üzerine yapılan düzenlemeye göre belirlenecek alandaki yapıların 3621 sayılı Kanundaki sınırlayıcı hükümlere, yani kıyı hukuku rejimine tâbi olacağı belirtilse de (bkz. §§ 184-185 ve bu paragraflarda atıf yapılan Anayasa Mahkemesi kararları), dava konusu kuralda geçen ve anılan kuralda veya imara ilişkin temel kanun niteliğindeki 3194 sayılı Kanunda tanımlanmayan “resmi kurum alanı” ibaresinin anılan Kanunun 18. maddesinde toplumsal hizmet alanlarından biri olarak sayıldığı, ilgili yönetmelikte de tanımlandığı, bu nedenle kuralların belirsiz nitelikte olmadığı belirtilerek Anayasaya aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Mahkememizin daha önceki kararlarında açıklandığı ve çoğunluğun red gerekçesinde de kabul edildiği üzere, Anayasanın 43. maddesinde kıyıların; 56. maddesinde de çevrenin korunması için Devlete yüklenen ödevlerin nasıl yerine getirileceği kanun koyucunun takdir yetkisi içindedir. Ancak, buna ilişkin usûl ve esaslar kanunla belirlenmeden idarenin kanunlardaki kısıtlamaların dışında tutulması, Anayasanın söz konusu maddelerinde öngörülen koruma ödeviyle bağdaşmayacağı gibi “kıyıda yapılması zorunlu olan yapı ve tesislerin kullanımının” bunlarla ilgili yasal düzenlemelerde “Anayasanın kıyıların ve çevrenin korunmasına ilişkin hükümlerine uyulması” zorunluluğu ile sınırlı olduğu, “dolayısıyla bu yapı ve tesislerin olağan ihtiyaçlarıyla ilgisi olmayan yapılaşmalara izin verilemeyeceği” yönündeki ilkelere de uygun değildir.

Kararda da ifade edildiği üzere, incelenen kuralda veya konuya ilişkin kanunların diğer hükümlerinde “resmi kurum alanı” ibaresinin tanımı yapılmamış ve bu kavram 3194 sayılı Kanuna göre çıkarılan yönetmelikte tanımlanmıştır.

Söz konusu tanımın aşağıdaki sebeplerle kanunî belirlilik açısından yeterli olmaması bir yana, yönetmelikte de sadece alan tanımı yapılması ve kıyıda yapılabilecek yapı ve tesislerle ilgili olarak yukarıda belirtilen ilkelere uygun unsurları kapsamaması; başka bir ifadeyle, bu alanın genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve kamu tüzelkişilerine ait bina ve tesislerin yapıldığı alanlar olarak belirlenip buralarda yapılabilecek yapı ve tesislerin kıyıda yapılması zorunlu olmayanları kapsamadığı konusunda bir açıklık taşıması sebebiyle de, söz konusu iptal kararının gereklerine uygun bir düzenleme getirildiği söylenemez.

Bilindiği gibi, kanunla düzenleme, hukuk devleti ilkesine ve Anayasada kanunla düzenleneceği belirtilen konularda yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine uyulmasını gerektirir. Kanunların Anayasaya uygunluk denetiminde de, daha sonra çıkarılan düzenleyici işlemlerin değil incelenen kanun hükümlerinin Anayasanın 2. ve 7. maddelerinde öngörülen bu ilkelere uygun olup olmadığı değerlendirilir.

Anayasanın 2. maddesinde öngörülen hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan belirlilik ve bu bağlamda kanunilik ilkesi, esas olarak kanunî düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüde ve şüpheye yer bırakmayacak şekilde açık, net, anlaşılır, nesnel ve sınırlarının belirli; hukukî güvenlik ilkesiyle bağlantılı olarak da normların öngörülebilir olmasını ve belirli bir kesinlik içinde hangi somut olgulara hangi sonuçların bağlandığının kanunda görülebilmesini zorunlu kılar (geniş açıklama için bkz. 3/6/2021 tarihli ve E.2020/9, K.2021/37 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem).

Bu ilke uyarınca kanun hükümleri, ilgililerin bir işlem veya fiilin belirli şartlarda ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak ve uygulamada idareye sınırsız ve denetimsiz bir yetki kullanma imkânı tanımayacak şekilde düzenlenmeli ve idareye verilen takdir yetkisinin kapsamı ve uygulama usûlü açık olarak belirlenmelidir.

Yukarıda belirtilen karşıoy gerekçemde de ifade edildiği üzere, Anayasanın 2. maddesinde öngörülen hukuk devleti ilkesinin gereği olan bu ilkeler, Anayasaya uygunluk denetiminde, uygulamadan ve kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan yönetmelikler de dahil olmak üzere, yapılan düzenleyici işlemlerden bağımsız olarak, sadece kanun hükmü üzerinden değerlendirilir. Bu değerlendirmeye göre de yürütmenin düzenleyici işlemlerinin dayanacağı, muhataplarınca öngörülebilir bir normun bulunup bulunmadığı belirlenir.

Anayasanın 7. maddesinde ise, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve devredilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesini engellemeyen bu ilke kanunla düzenlenmesi gereken konularda genel ifadelerle yetinilmeyip kanunla temel esasların belirlenmesinden ve konunun çerçevesinin çizilmesinden sonra ayrıntıların düzenlenmesinin yürütme organına bırakılmasını gerektirir. Bu itibarla, düzenleme konusunda bu şartlara uyulmadan çok geniş bir takdir yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturur (geniş açıklama için bkz. 3/6/2021 tarihli ve E.2020/9, K.2021/37 sayılı karara ilişkin karşıoy gerekçem).

Şüphesiz kanunla düzenleme konuya ilişkin bütün ayrıntılara kanunda yer verilmesini gerektirmez. Kuralların, özellikle de kanun hükümlerinin belli bir ölçüde soyutluk içermesinin kaçınılmaz olduğu tartışmasızdır. Bununla birlikte, bu zorunluluk bir konudan kavramsal veya kurumsal olarak bahsedilmesinin yeterli olduğu anlamına da gelmez. Yukarıdaki paragrafta

Esas Sayısı : 2020/42
Karar Sayısı : 2023/99

belirtilen şekilde yapılan kanunî bir düzenlemeyle ayrıntıların yürütme organına bırakılması; kanun koyucunun tespit edeceği temel esaslar ile çizeceği çerçevenin de, yürütme organının düzenleyeceği ayrıntıların belirlenmesinde ve buna ilişkin yargısal denetimde yol gösterecek nitelikte olması gerekir.

Yukarıda da açıklandığı üzere, Anayasanın 43. ve 56. maddelerine göre kıyılarda kamuya yararlı yapı ve tesislerin yapılması mümkün olmakla birlikte, bunlara ilişkin kanunî düzenlemelerde Anayasanın mezkûr hükümlerine uyulması ve bunların dışında yapılaşmaya izin verilmemesi zorunludur.

İdareye yukarıda sözü edilen kısıtlamalara uymadan yapılaşma imkânı veren kanun hükümleri, kıyıların genellik, eşitlik ve serbestlik ilkeleri çerçevesinde herkesin kullanımına açık bulunmalarını gerektiren söz konusu anayasal hükümlerin öngördüğü koruma ödeviyle bağdaşmaz (bkz. 26/6/2019 tarihli ve E.2019/35, K.2019/53 sayılı; 5/1/2006 tarihli ve E.2005/98, k.2006/3 sayılı kararlarımız).

Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin iptal kararı üzerine yeniden düzenlenen ek 2. maddenin yeni hâli de Devletin gözetim ve denetim yükümlülüğünün yerine getirilmesini imkânsız kılacak şekilde belirsizdir.

Anılan maddede Van Gölü kıyısındaki yapılaşmanın temel esasları belirlenerek çerçevesi çizilmemiş ve resmî kurum alanı denilen bir sahada gerçekleştirilebilecek yapılaşma bakımından idareye çok geniş ve sınırsız bir takdir alanı bırakılmıştır. Buna karşılık söz konusu alanda yapılması zorunlu olan yapı ve tesislerin hangi ilkeler ve ölçütler esas alınarak belirleneceği mezkûr hükümde de Kanunun başka bir maddesinde de açık, anlaşılır ve nesnel bir şekilde düzenlenmemiştir. Bu nedenle düzenleme, belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırılık oluşturacak bir nitelikte olduğu gibi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine de aykırıdır.

Diğer taraftan, yargısal denetimde gözönünde bulundurulacak kriterlerin de belirlenmiş olmasını gerektiren belirlilik ilkesine uygun olmayan kanunî düzenlemeler mezkûr denetimi imkânsız hâle getirdiğinden, söz konusu belirsizlik, bu düzenlemeye dayanılarak idarece yapılacak tasarruflarla ilgili olarak yargı mercilerince etkili bir denetim gerçekleştirilmesini de imkânsız hâle getirmiştir (aynı yönde bkz. 1/6/2022 tarihli ve E.2021/132, K.2022/69 sayılı; 13/12/2022 tarihli ve E.2019/88, K.2022/159 sayılı kararlara ilişkin karşıoy gerekçelerim). Başka bir deyişle, incelenen kuralların etkili bir idarî yargı denetimine imkân verecek nitelikte olmamasından dolayı bu yönden de mezkûr ilkelere uygun olduğu söylenemez.

Bu sebeplerle, mezkûr kuralların Anayasanın 2., 7., 43. ve 56. maddelerine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

Kanun'un 1. Maddesinin (2) Numaralı Fıkranın İkinci Cümlesine İlişkin Muhalefet Şerhi

1. Anayasa'nın 7. maddesinde “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*” denilmektedir. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmeven konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle Anayasa'ya göre kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir (AYM, 19/2/2020, E.2018/91, K.2020/10, § 110; E.2019/32, K.2021/54, 14/07/2021, § 66).

2. Anayasa'nın 7. maddesinde “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*” denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması “*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*” olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca gerekçede “*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır*” denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013).

3. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur. Bununla birlikte yasama organının temel ilkeleri ve çerçeveyi kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57; E.2020/43, K.2022/116, 13/10/2022, § 47).

4. Gelişen koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğunun bulunduğu alanlarda, yasama organının temel kuralları belirledikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağı gibi yürütme organının yasama organı tarafından çerçevesi çizilmiş alanda ve değişen koşullara uyum sağlayabilecek esnekliğe sahip ölçütlere uygun olarak genel nitelikte hukuksal tasarruflarda bulunması, hukuk devletinin belirlilik ilkesine de aykırı olarak değerlendirilemez (AYM, E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015, § 134; E.2019/32, K.2021/54, 14/07/2021, § 86).

5. 7221 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin Türkiye'ye ait Ulusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisi (UCVSM) kapsamındaki coğrafi verileri toplaması, üretmesi, paylaşması veya satmasının, fikrî, sınai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ile Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ve özel

kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla ve ticari faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli belgelere sahip olması şartı ile Bakanlığın iznine tabi olduğu belirtilmiştir. Dava konusu ikinci cümlede ise izne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içeriklerin Bakanlıkça belirleneceği hükme bağlanmıştır.

6. Kuralda yer alan izne tabi olacak gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerini belirleme yetkisinin Bakanlığa ait olduğu 7221 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde açıkça belirtilmiştir. Ayrıca (49) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) 5. maddesinin (e) bendi ile 14. maddesinin (4) numaralı fıkrası uyarınca gerçek ve tüzel kişilerin UCVSM kapsamındaki coğrafi verileri toplaması, üretmesi, paylaşması veya satması Bakanlık iznine tabidir. Anılan fıkarda söz konusu iznin verilmesi ticari faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli belgelere sahip olma şartına bağlanmıştır.

7. Buna göre Türkiye'ye ait UCVSM kapsamındaki coğrafi verileri toplaması, üretmesi, paylaşması veya satması hususunda gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişilerine yetki verilebilmesi için fikrî, sınai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ile Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ve özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla bu kişilerin gerekli belgelere sahip olması gerekmekte olup bu hususa ilişkin temel ilke ve esasların belirlendiği görülmektedir.

8. Bunun yanı sıra (49) numaralı CBK'nın 3. maddesinde CBS ile ilgili temel kavramlar tanımlanmış olup anılan maddenin (ç) bendinde *coğrafi bilginin*, öznitelik bilgisi ve topolojik bilgiyi içeren nitelik kazandırılmış coğrafi veri olduğu belirtilmiş, (d) bendinde *coğrafi bilgi sistemi*, her türlü coğrafi verinin; üretilmesi, temini, depolanması, işlenmesi, yönetilmesi, analiz edilmesi, paylaşılması, sunulması ve güncel tutulması için gerekli olan donanım, yazılım, insan kaynağı, standartlar ve yöntemler bütünü olarak tanımlanmıştır. Aynı maddenin (e) bendinde *coğrafi veri*, konum bilgisi içeren her türlü veri olarak ifade edilmiştir. CBK'nın 4. maddenin (a) bendinde CBS hizmet ve uygulamalarına ilişkin tüm faaliyetlerde kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için coğrafi verinin toplanmasında, üretilmesinde, depolanmasında ve paylaşımında mükerrerliğin önlenmesi ilkesinin gözetileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin (ç) bendinde ise, *ulusal güvenliğe, kişisel verilerin korunmasına, fikri, sınai ve ticari haklara ilişkin mevzuat hükümleri ile milletlerarası anlaşma hükümleri saklı kalmak kaydıyla her türlü coğrafi verinin erişilebilir, paylaşılabilir ve kullanılabilir olması* ilkesine yer verilmiştir.

9. Buna göre *coğrafi verilerin tanımı ile coğrafi verilerin* toplanmasında, üretilmesinde, depolanmasında ve paylaşımında gözönünde bulundurulması gereken hususların ve temel ilkelerin düzenlendiği, bu durumda *coğrafi verilere ilişkin usul, esas ve içeriklere* ilişkin temel ilke ve esasların da belirlendiği anlaşılmaktadır.

10. Öte yandan coğrafi bilgi sistemlerinin kullanım ve uygulama alanları oldukça geniştir. Ayrıca CBS çok geniş kapsamlı bir bilgi sistemi olup CBS'yi oluşturan bileşenler içerisinde, harita ve yazılım dışında, faaliyet gösterilen alana göre konuya özel birçok alt bileşen bulunmaktadır. Buna göre CBS, genel bir kavram olup CBS'nin çeşitli kullanım alanlarına ve tematik konulara yönelik olarak geliştirilen çeşitli uygulamaları vardır. Bu nedenle Kanun koyucunun dava konusu kuralda *izne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içeriklerin* belirlenmesi yetkisini Bakanlığa bırakması; uygulama alanı oldukça geniş ve çok geniş kapsamlı bir bilgi sistemi olan CBS'nin söz konusu nitelikleri düşünüldüğünde bu alanda faaliyet göstermek amacıyla izin talebinde bulunulması durumunda her izin başvurusuna ilişkin şartların değişiklik gösterebileceğinden dolayı bunların tek tek sayılmasının zorluğundan ve kanun yapma tekniğinin doğasından kaynaklanmaktadır.

11. Bu bağlamda Kanun ve CBK hükümleri gözetildiğinde coğrafi verileri toplaması, üretmesi, paylaşması veya satması konusunda *izne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içeriklerin* genel çerçevenin belirlendiği, kanun koyucu tarafından konuya ilişkin genel çerçevenin belirlenmesinin ardından bu çerçeve içinde kalan hususlarda, değişen durum ve şartlara göre karar verme yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla temel ilkeleri belirlenmiş ve çerçevesi çizilmiş konuda kuralla izne tabi olacaklar ile izin süresi ve verilere ilişkin usul, esas ve içerikleri belirleme konusunda yürütme organına yetki tanınması, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemeyeceği gibi kuralı belirsiz de kılmamaktadır.

12. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı olmadığından aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye
Recai AKYEL

Üye
Muhterem İNCE

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 14/2/2020 tarihli ve 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 22. maddesiyle 3621 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenen ek 2. maddesinin ve bu Kanun'a eklenen (5) numaralı kroki ile listenin Anayasa'ya aykırı olmadığı şeklindeki kararına katılmamaktayım.

2. Anayasa'ya aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatinde olduğum 3621 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenen dava konusu ek 2. maddesi hükmü şu şekildedir:

"Ekli (5) numaralı kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanın bu Kanuna tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabilir. Bu alan, imar planında belirlenen amaç dışında kullanılamaz".

3. Dava konusu kural, Anayasa Mahkemesinin dava konusu kuralda belirtilen kroki alanını da kapsayan ve sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda Kıyı Kanunu'nun kıyıları, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümlerinin uygulanmayacağını öngören 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'na 18/1/2019 tarihli ve 7162 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle eklenen ek 2. madde hükmünün Anayasa'ya aykırı bulunup iptal edilmesi sonrasında yeniden düzenlenmiş hali olarak yürürlüğe sokulmuştur. (Zikredilen Anayasa Mahkemesi kararı için bkz.: E.2019/35, K.2019/53, 26/06/2019).

4. Dava konusu kuralın Mahkememizin iptal ettiği önceki kuraldan en önemli farkı ise Ekli (5) numaralı kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanın Kıyı Kanunu'na tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabilmesine imkan veren bir düzenlemeye yer vermiş olmasıdır. Kuralın Anayasa Mahkemesince iptal edilen halinde ise, yukarıda da ifade edildiği üzere kuralda sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda Kıyı Kanunu'nun kıyıları, sahil

şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümlerini uygulanamayacağı öngörülmekteydi.

5. Bahse konu önceki kuralı iptal ederken Anayasa Mahkemesi 3621 sayılı Kanun kapsamında kıyılar, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin olarak getirilen yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümlerin bu alanların doğal ve kültürel özellikleri gözetilerek tabii servet ve kaynak olarak değerlerinin korunması amacına ve bu alanlardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetilmesi esasının gerçekleşebilmesine hizmet etmekte olduğuna vurgu yaptıktan sonra anılan hususlarda ne şekilde düzenleme yapılacağına kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olduğuna ve iptali talep edilen kurallar kapsamında kalan ve ekli kroki ile listelerde sınır ve koordinatları gösterilen alanlardaki yapı ve yapılaşmalar yönünden mevcut yasal düzenlemelerden farklı düzenlemeler getirilebilmesi mümkün olmakla birlikte söz konusu düzenlemelerin de Anayasa'nın 43. ve 56. maddelerinde belirtilen esaslara aykırı olmaması gerektiğine işaret etmiştir (Bkz.: E.2019/35, K.2019/53, 26/06/2019, § 23).

6. Yine aynı kararda dava konusu kurallarla Kanun'a ekli kroki ve listelerde sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda Kanun'un kıyılar, sahil şeritleri, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan arazilere ilişkin yapı ve yapılaşmaya dair sınırlayıcı hükümlerinin bir bütün olarak uygulanmayacağı belirtilmekle birlikte söz konusu alanlarda yapılacak yapı ve yapılaşmaların hangi ilkelere, kurallara ve sınırlamalara tabi olacağı düzenlenmemiş olduğuna ve dolayısıyla söz konusu alanlarda yapılacak yapılara ilişkin olarak kıyı hukuku rejimi yönünden tabi olunacak herhangi bir kural bulunmadığından bu konuda denetimsiz bir alan oluşmakta olduğuna işaret edilerek bu durumun Anayasa'nın 43. ve 56. maddeleri ile devlete verilen çevreyi ve kıyıları koruma görevinin yerine getirilmesine engel oluşturduğu sonucuna ulaşılmıştır (Bkz.: E.2019/35, K.2019/53, 26/06/2019, § 25).

7. Mahkememiz aynı kararında Devletin gözetim ve denetim görevini yerine getirmesini sağlayacak kurallara yer verilmeksizin belirli alanlardaki yapılaşmaların 3621 sayılı Kanun'daki sınırlamalardan istisna tutulmasının aynı zamanda hukuki belirsizliğe de yol açmakta olduğuna ve bu belirsizliğin ortadan kaldırılmasının devletin gözetim ve denetim yükümlülüğünün yerine getirilebilmesi için Kanun'a ekli kroki ve listelerde gösterilen alanlarda Anayasa'da öngörülen ilkelere uygun yasal düzenleme yapılması zorunlu olduğuna işaret etmiş ve bu zorunluluğun gereğini yerine getirmeyen kuralların Anayasa'nın 2. maddesiyle de bağdaşmadığına işaret etmiştir (Bkz.: E.2019/35, K.2019/53, 26/06/2019, § 26).

8. Anayasa Mahkemesinin önceki kuralı iptal etmesinden sonra tesis edilen dava konusu yeni kuralın konumuz bağlamında önceki kuraldan en önemli farkı yukarıda da ifade edilmeye çalışıldığı üzere belirtilen alanın 3621 sayılı Kanun'a tabi kısımlarında imar planı kararıyla resmi kurum alanı yapılabilmesine imkan sağlamasıdır. Bununla birlikte dava konusu kuralda Anayasa Mahkemesinin önceki iptal kararında ifade ettiği hususlarda Anayasa'nın 43. ve 56. maddelerine uygunluğu sağlayacak ve dolayısıyla bu alanlarda yapılacak yapı ve yapılaşmaların hangi ilkelere, kurallara ve sınırlamalara tabi olacağını öngören hususlara yer verildiğini söyleyebilmek mümkün değildir.

9. Dolayısıyla dava konusu kuralla Anayasa Mahkemesinin benzer bir kurala ilişkin daha önce yer verdiği ve yukarıda zikredilen kararında işaret ettiği Anayasa'ya aykırılık hususlarının giderildiğini söyleyebilmek mümkün değildir. Zira çoğunluk kararının aksine (bkz.: §§ 195-196) belirtilen alanlarda inşa edilebilecek olan resmi kurumlarda hangi ilke ve esaslara uyulacağı ile ilgili kurallara dava konusu kuralda halen yer verilmediği görülmektedir.

10. Yukarıda sıralanan nedenlerle 14/2/2020 tarihli ve 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 22. maddesiyle 3621 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenen ek 2. maddesinin ve bu Kanun'a eklenen (5) numaralı kroki ile listenin Anayasa'nın 2., 43. ve 56. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ

KARŞI OY

1. 29/07/1970 tarihli 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanun'unda değiştirilen 44. maddesi üçüncü fıkrasının "paylı mülkiyette ve el birliği mülkiyette, matrahın hesabında mesken nitelikli taşınmazın toplam değeri esas alınır." Hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığına sayın çoğunlukça karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğim gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

2. İptal talebi paylı mülkiyette elbirliği mülkiyette, değerli konut vergisi matrahının hesaplanmasında mesken nitelikli taşınmazın toplam değerinin esas alınacağına ilişkin düzenlenen kuralın taşınmazın matrahının hesabında hisseye isabet eden değeri yerine toplam değerinin esas alınmasının maliklerin aleyhine olduğu hisseye düşen payın değeri esas alındığında değerli konut vergisinin konusu olmayan taşınmazın tamamının değerinin esas alınması halinde vergiye tabii hale geldiği bu durumun vergi ödeme yükümlülüğünün mali güce göre belirlenmesi ilkesiyle bağdaşmadığı, ayrıca değerli konut vergisi mükellefleri arasında eşitsizlik oluşturduğu gerekçesiyle Anayasa'nın 10., ve 70. Maddelerine aykırı olduğu iddia edilmiştir.

3. 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 tanınmaz./ Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*" denilmek suretiyle kanun önünde eşitlik ilkesine yer verilmiştir.

4. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen kanun önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemler 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 (AYM, E.2020/95, K.2022/3, 26/1/2022, § 25; E.2022/65, K.2022/102, 8/9/2022, § 11).

5. Eşitlik ilkesi yönünden yapılacak anayasallık denetiminde öncelikle Anayasa'nın 10. maddesi çerçevesinde aynı ya da benzer durumda bulunan kişilere farklı muamele yapılıp yapılmadığı tespit edilmeli, bu bağlamda aynı ya da benzer durumdaki kişiler arasında farklılık gözetilip gözetilmediği belirlenmelidir. Yapılacak bu belirlemenin ardından ise farklı muamelenin nesnel ve makul bir temele dayanıp dayanmadığı ve ölçülü olup olmadığı hususları irdelenmelidir. Ölçülülük ilkesi, amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gereğini ifade eder. Diğer bir ifadeyle bu ilke, farklı muamelenin öngörülen objektif amaç ile orantılı olmasını gerektirmektedir (AYM, E.2021/1, K.2021/32, 29/4/2021, § 32; E.2022/65, K.2022/102, 8/9/2022, § 12).

6. Anayasa'nın 73. maddesinde; kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre herkesin vergi ödemekle yükümlü bulunduğu, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının maliye politikasının sosyal amacı olduğu, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı öngörülmüştür.

7. Verginin mali güce göre alınması ve genelliği ilkeleriyle vergilendirmede eşitlik ve adaletin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Ekonomi ve vergi hukuku alanında mali güce ilişkin göstergelerin gelir, servet ve harcamalar olduğu kabul edilmektedir. Mali güç; ödeme gücünün kaynağı, dayanağı, nedeni ve varlık koşuludur. Kanun koyucunun vergilendirmede, kişilerin sahip olduğu ekonomik değer ile mali güçlerini göz önünde bulundurması gerekir. Vergide genellik ilkesi, herhangi bir ayırım yapılmaksızın mali gücü olan herkesin vergi yüküne katılmasını ve vergi ödemesini ifade eder. Mali güce göre vergilendirme, verginin yükümlülerin ekonomik ve kişisel durumlarına göre alınmasıdır.

8. Anayasa'nın 73. maddesinin ikinci fıkrasında ise vergi yükünün adaletli ve dengeli bir biçimde dağılımı öngörülmüştür. Vergilendirilecek alanların seçimi ve vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı için yükümlülerin kişisel durumlarının kanunlarda gözetilmesi gerekir. Sermaye iratlarının ücretlere göre farklı vergilendirilmesi; en az geçim indirimi, artan oranlı vergilendirme, çeşitli istisna ve muafiyet uygulamaları, vergi yükünün adaletle uygun dağılımı ile mali güce göre vergilendirmenin araçlarıdır.

9. Bu anlamda, devletin vergilendirme yetkisi vergide yasallık, mali güç ve genellik gibi kimi anayasal ilkelerle sınırlandırılmıştır. Buna göre vergi, Anayasa'nın öngördüğü ilkeleri gözeterek şekilde kanunla düzenlenmeli ve doğal olarak vergide eşitlik ilkesinin uygulama aracı olan mali gücü de yansıtmalıdır. Vergi tekniği, vergi adaletini yansıtmadıkça maliye politikasının sosyal amacını gerçekleştirmez.

10. Mahkeme sayın çoğunluğunca kural sadece 73. Madde bağlamında incelemeye tabii tutulmuş ve iptal talebi reddedilmiştir. Kural Anayasa'nın 10. Maddesi bağlamında incelenmelidir. Bu bağlamda yapılan incelemede kuralın benzer durumdaki kişiler arasındaki vergi yükü bakımından fark oluşturup oluşturmadığı ortaya konulmalı kuralın kişiler arasında oluşan eşitsizliğin objektif ve makul bir temele dayanıp dayanmadığı sonuç olarak farklı muamelenin ölçülü olup olmadığı belirlendikten sonra sonuca ulaşılmalıdır.

11. Dava konusu kural bir taşınmaza tek başına ya da paylı olarak malik olanların farklı vergilendirilmesi sonucu doğurmaktadır. Paylı mülkiyet sahipleriyle bir taşınmaza tek başına malik olanlar vergilendirme bakımından karşılaştırılabilir bir kategori oluşturmaktadır. Ancak **farklı durumlara göre** paylı malikler tek başına maliklere kıyasla daha fazla vergi ödemek durumunda

Esas Sayısı : 2020/42
Karar Sayısı : 2023/99

kalabilirler. Bu durumun da paylı malikler yönünden farklı bir muamele ortaya çıkardığı açıktır. Mali güce göre vergilendirilme ilkesine aykırı olarak oluşturulan bu farklılığın objektif ve makul bir nedene dayandığı ve de ölçülü olduğu söylenemeyeceğinden kuralın Anayasa'nın 73. Maddesiyle bağlantılı eşitlik ilkesine aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

12. Kural elbirliği mülkiyeti yönünden incelendiğinde de benzer yöntemle aynı sonuca çıkacağı açıktır. Elbirliği mülkiyetinde paylar belli olmadığından ortaklığa giren mallar üzerinde pay sahiplerinin hakları malların tamamına yaygın haldedir. Ancak değerli konutta konutun tamamına tek başına sahip değillerdir. Ancak terekenin taksimine göre değerli konuta sadece %10 oranında paylı malik olabilecek bir kişinin vergisinin konuta tek başına malikmiş gibi hesaplanmasının objektif makul bir sebebinin bulunduğundan söz edilemez. Bu durum ise kuralın ölçülü olmadığı sonucunu çıkarmaktadır. Ülkede mirasla oluşan elbirliği mülkiyetlerinin paylı mülkiyete hızlıca geçirilmediği bilinmektedir. Elbirliği mülkiyeti ile değerli konutların çok sayıda elbirliği malikinin olduğu da olası bir durumdur. Kuralda konutun tamamının değeri esas alınarak vergilendirme yapıldığı için çok düşük bir pay sahibinin konutun tamamının değeri esas alınarak vergilendirilmesi halinde tek başına maliklere kıyasla daha ağır bir vergi yüküne maruz bırakılması sonucunu doğurmaktadır. Bu yönüyle kuralın benzer durumda olan kişilere farklı muamele yapıldığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Mali güce göre vergilendirme ilkesine aykırı olarak oluşturulan bu farklılığın objektif ve makul bir nedene dayandığı ve de ölçülü olduğu söylenemeyecektir. Kural bu haliyle 73. Madde ile bağlantılı eşitlik ilkesine aykırıdır.

13. Dava konusu 1319 sayılı Emlak vergisi Kanun'un değiştirilen 44. Maddesinin üçüncü fıkrası Anayasa'nın 10. ve 73. Maddeleri uyarınca Anayasa'ya aykırı olduğundan iptali gerektiği düşüncesiyle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

Üye

Selahaddin
MENTEŞ