

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2023/67**

**Karar Sayısı : 2024/175**

**Karar Tarihi : 17/10/2024**

**R.G. Tarih – Sayı : 9/1/2025 - 32777**

**İPTAL DAVASINI AÇAN:** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 132 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 18/1/2023 tarihli ve 7432 sayılı Uludağ Alanı Hakkında Kanun'un;

**A.** Tümünün Anayasa'nın 2., 5., 56., 63., 90. ve 169. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına,

**B.** Tümünün iptaline karar verilmemesi hâlinde;

**1.** 3. maddesinin;

**a.** (2) numaralı fıkrasının,

**b.** (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin "...31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında orman sayılan yerler ile daha önce 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilan edilen yerler,..." bölümünün,

**c.** (11) ve (15) numaralı fıkralarının,

**2.** 4. maddesinin (2) ve (6) numaralı fıkralarının,

**3.** 5. maddesinin;

**a.** (1), (2) ve (3) numaralı fıkralarının,

**b.** (4) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "...Başkanlığın davetiyle..." ibaresinin,

**c.** (6) ve (7) numaralı fıkralarının,

**4.** 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan "...satışı, trampası,..." ibaresinin,

**5.** 9. maddesinin (1), (2) ve (4) numaralı fıkralarının,

**6.** 10. maddesinin (1) ve (3) numaralı fıkralarının,

Anayasa'nın 2., 5., 7., 10., 13., 17., 35., 38., 45., 46., 56., 63., 87., 135. ve 169. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüklerinin durdurulmasına,

karar verilmesi talebidir.

### **I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ**

İptali talep edilen Kanun şöyledir:

**“ULUDAĞ ALANI HAKKINDA KANUN**

**Kanun No. 7432**

**Kabul Tarihi: 18/1/2023**

***Amaç ve kapsam***

**MADDE 1- (1) Bu Kanunun amacı; doğal ve turistik değerler açısından büyük öneme sahip Uludağ Alanının, doğal sit alanları ve diğer korunan alanlar ile birlikte jeolojik ve biyolojik varlıklar, su ve benzeri kaynak değerlerinin korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, planlanması, yönetilmesi ve denetlenmesi ile Alanda yürütülen faaliyetlere ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.**

***Tanımlar***

**MADDE 2- (1) Bu Kanunun uygulanmasında;**

- a) Bakan: Kültür ve Turizm Bakanını,**
- b) Bakanlık: Kültür ve Turizm Bakanlığını,**
- c) Başkan: Uludağ Alan Başkanını,**
- ç) Başkanlık: Uludağ Alan Başkanlığını,**
- d) Danışma Kurulu: Başkanlığa danışmanlık etmek ve tavsiyelerde bulunmak üzere kurulan kurulu,**
- e) Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları: Uludağ Alan planları yürürlüğe girinceye kadar uyulacak esasları,**
- f) Komisyon: Uludağ Alan Komisyonunu,**
- g) Uludağ Alanı: Bu Kanuna ekli Harita ve Koordinat Listesinde sınırları belirtilen ve bu Kanun kapsamında Başkanlığın yetkili ve görevli olduğu alanı,**
- ğ) Uludağ Alan planları: Bu Kanun hükümlerine göre hazırlanan, Uludağ Alanının korunması, geliştirilmesi, yönetimi, tanıtılması, koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmesi, bölgede yer alan konaklama ile kış ve dağ turizmi tesislerinin yapılması, iyileştirilmesi, yenilenmesi ve geliştirilmesi, ulaşım yöntemleri ve altyapı tesislerinin tasarım esaslarının belirlenmesi konularında hedefleri, stratejileri ve kararları belirleyen her tür ve ölçekteki planları**

***ifade eder.***

***Genel esaslar***

**MADDE 3- (1) Uludağ Alanının kontrollü girişini ve güvenliğini sağlamak esastır. Ulaşım, giriş kontrolü, alan güvenliğinin sağlanması, parklanma ve ziyaretçi merkezlerinde ödenecek olan ücretler ile Uludağ Alanından faydalanma koşullarına ilişkin usul ve esaslar Başkanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.**

(2) *Uludağ Alanındaki 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda belirtilen korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına yönelik yapılacak her tür plan, proje, uygulama, iş ve işlemler, Komisyon kararları uyarınca yürütülür.*

(3) *Uludağ Alanında her türlü aykırı uygulamanın giderilmesini sağlamak, aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkmak veya yıktırmak Başkanlığın yetkisindedir.*

(4) *Alanda kömür ve akaryakıt depoları, sanayi ve benzeri tesisler kurulamaz, madencilik faaliyetleri yapılamaz, entegre tesislere yer verilemez. Ancak bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu hükümleri uyarınca işletme ruhsatı almış alanlarda 2863 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Uludağ Alan Komisyonunun belirleyeceği kriterlere uyulmak ve uygun görüşü alınmak koşuluyla kazanılmış haklar korunarak faaliyetler sürdürülür.*

(5) *12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8 inci ve geçici 12 nci maddesinin birinci fıkrası hükümleri saklı kalmak kaydıyla Uludağ Alan sınırları içindeki; kamu hizmetlerinde kullanılan bina ve tesisler, kamu konutları ile Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yapılan veya yaptırılan tüm yapı ve tesisler hariç, Hazinesinin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar, 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında orman sayılan yerler ile daha önce 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilan edilen yerler, varsa üzerindeki tüm yapı ve tesisler ile birlikte bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Başkanlığın talebi üzerine bedelsiz olarak Başkanlığa tahsis edilir. Genel kolluk kuvvetlerine tahsisli veya bunların kullanımında olan taşınmazlar hakkında bu fıkra hükümleri uygulanmaz.*

(6) *Uludağ Alanında bulunan Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, kiraya verilmesi, işletilmesi, işlettirilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, işletilmesi, işlettirilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi gibi işlemler Başkanlığın uygun görüşü alınarak yapılır. Ancak, bu taşınmazlardan 2634 sayılı Kanun kapsamında turizm amaçlı kullanılmasında yarar görülenlerin tahsisi, kamulaştırılması, kiralanması, işletilmesi, işlettirilmesinde Bakanlık yetkilidir.*

(7) *2634 sayılı Kanun uyarınca Bakanlıkça talep edilen taşınmazların tahsisi Başkanlıkça Bakanlığa devredilir ve bu taşınmazların anılan Kanun hükümleri uyarınca tahsisi münhasıran Bakanlıkça yapılır.*

(8) *Uludağ Alanında zilyetlik, imar veya ihya yoluyla toprak kazanılamaz. Uludağ Alanında 6831 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (B) bendi uygulanmaz.*

(9) *Uludağ Alanındaki ormanların bakımı, korunması, yangın, hastalık ve zararlılarla mücadele 6831 sayılı Kanun hükümleri uyarınca fonksiyonel orman amenajman planlarına göre Orman Genel Müdürlüğünce yürütülür ve elde edilen tüm gelirler Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye bütçesine aktarılır. Uludağ Alanındaki yabancı ağaçlık alanların bakımı ve korunması ile yangın, hastalık ve zararlılarla mücadelede 6831 sayılı Kanun hükümleri uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığınca destek ve iş birliği sağlanır. Uludağ Alanı için özel yangın söndürme planı yapılır ve uygulanır.*

(10) *Bu Kanun kapsamına giren orman alanlarında; 6831 sayılı Kanunun beşinci fasıl dördüncü bölümünde yer alan suçların takibi ve aynı Kanun kapsamındaki koruma hizmetleri orman muhafaza memurlarınca sağlanır.*

(11) *Uludağ Alanında gerçekleştirilecek turizm amaçlı sportif faaliyetler ile alana ilişkin işletmecilik faaliyetlerini yapma, yaptırma, izin verme ve denetleme yetkisi Başkanlıktadır.*

(12) *Uludağ Alanında, planların gerektirdiği her türlü hizmet ve faaliyetler ile koruma, yönetim, işletme, tanıtım, spor, eğlenme ve dinlenme hizmetleri için gerekli her türlü altyapı ve diğer tesislerin yapılmasında, yaptırılmasında, işletilmesinde, işlettirilmesinde ve bu işlemlerin ilgili belediye başkanlıkları ile koordine hâlinde yürütülmesinde Başkanlık yetkilidir.*

(13) *Uludağ Alanında turizm tesisi yapılmak amacıyla tahsis edilen taşınmazların üzerinde yer alan turizm tesislerinde çalışan personelin sadece konaklama ihtiyaçlarının giderilmesi ve yaşam kalitelerinin artırılması amacıyla; yardımcı hizmet ünitelerinin gerçekleştirilmesi için 2634 sayılı Kanun hükümleri uyarınca personel lojmanı alanları planlanabilir ve tahsis edilebilir.*

(14) *Planlar uyarınca gerçekleştirilecek her türlü tesisin, Başkanlığın koyacağı esaslar dahilinde, çevre sorunu yaratmayacak şekilde, atık su arıtma sistemiyle donatılması vetesisle birlikte bitirilmesi, tesisi yapan kuruluş veya şahıslarca sağlanır ve kullanım alanının tabii peyzaja uygun çevre tanzimi Başkanlığın belirleyeceği esaslara göre yapılır.*

(15) *Uludağ Alanı sınırları içinde kalan yerlerdeki gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmaz mallar ile her türlü tesisleri, onaylı uygulama imar planına göre hazırlanacak projelerin gerçekleşmesi için, gerekli görüldüğünde, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre Başkanlıkça kamulaştırılır.*

(16) *Başkanlığa ait taşınır ve taşınmazlar Devlet malı hükmündedir. Bunlar aleyhine suç işleyenler Devlet malları aleyhine suç işleyenler gibi cezalandırılır. Orman sayılan yerler kapsamında işlenen suçlara ilişkin 6831 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.*

(17) *Bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde 6831 sayılı Kanun, 2634 sayılı Kanun, 2863 sayılı Kanun, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu, 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu, 1/7/2003 tarihli ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu ile ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanır.*

#### *Uludağ Alan planları*

**MADDE 4-** (1) *Uludağ Alanında yapılacak uygulamalar, meri planlar ile geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarına göre yürütülür.*

(2) *Uludağ Alanında her tür ve ölçekte planların hazırlanması, yenilenmesi ve değiştirilmesi işlemleri Başkanlıkça yürütülür. Bu planlar, Komisyonun uygun görüşü ve Bakan oluru uyarınca Başkanlıkça yapılacak onama sonrasında yürürlüğe girer.*

(3) *Uygulamaya yönelik imar planları yürürlüğe girene kadar geçerli olmak üzere, Alanın ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, Başkanlık teşkilatlanmasının tamamlanmasını müteakip üç ay içerisinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları, Başkanlığın teklifi, Komisyonun kararı ve Bakan onayı ile yürürlüğe girer.*

(4) *Uludağ Alanı bütününde hazırlanacak olan üst ölçekli planın onaylanmasının ardından Alanın nazım ve uygulama imar planları etaplar hâlinde yapılabilir.*

(5) *Uludağ Alanında bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilgili diğer idarelerce yeni plan onaylanamaz.*

**(6) Uludağ Alan planı yapımı ve yürürlüğüne ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılan yönetmelik ile belirlenir.**

**Komisyonun belirlenmesi, görevleri ve çalışma esasları**

**MADDE 5- (1) Komisyon, Uludağ Alanı sınırları içerisinde her türlü uygulamaya yönelik karar almaya yetkilidir.**

**(2) Uludağ Alanında, 2863 sayılı Kanun ile kültür varlıklarını koruma bölge kurulları ve tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarına verilen yetki ve görevler Komisyon tarafından kullanılır. Ayrıca, Komisyon, Uludağ Alanı içerisinde doğal sit alanlarının tescili, sınır değişiklikleri ve yeniden değerlendirilmesine yönelik karar almaya yetkilidir. Sit sınır ve derece değişiklikleri Komisyonun oy birliği ile aldığı karar doğrultusunda gerçekleştirilir.**

**(3) Komisyon aşağıda belirtilen üyelerden oluşur:**

**a) Üniversitelerin mimarlık, şehir planlama/şehir ve bölge planlama, orman mühendisliği, hukuk, jeoloji mühendisliği, harita mühendisliği, çevre mühendisliği ve biyoloji bölümlerinden lisans eğitimlerini tamamlayarak mezun olmuş, Bakanlıkça görevlendirilecek, alanında uzman ve en az on yıl deneyime sahip dört üye**

**b) Bursa Valisi tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı**

**c) Bakanlık Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğünden iki üye ile Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğünden bir üye, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünden iki üye ile Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü ve Orman Genel Müdürlüğünden, alanlarında uzman birer üye**

**ç) Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığından görevlendirilecek bir üye**

**(4) Komisyonunda görüşülecek konunun niteliğine göre oy hakkı olmamak kaydıyla ilgili yerel yönetimler ile kurum ve kuruluşlardan uzman çağrılabilir. Komisyonun gündemiyle ilgili meslek odaları, Başkanlığın davetiyle toplantıya gözlemci olarak katılabilir.**

**(5) Üçüncü fıkranın (a) bendi uyarınca görevlendirilen Komisyon üyelerinin görev süresi iki yıldır. Yeni üyeler görevlendirilene kadar mevcut üyeler görevine devam eder.**

**(6) Komisyon kararları idari yargı yolu açık olmak üzere kesindir. Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler ile gerçek ve tüzel kişiler Komisyon kararlarına uymak zorundadır.**

**(7) Komisyonun kuruluşu, görevleri, çalışma usul ve esasları ile Komisyon üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılan yönetmelik ile belirlenir.**

**Danışma Kurulunun belirlenmesi, görevleri ve çalışma esasları**

**MADDE 6- (1) Danışma Kurulu aşağıdaki üyelerden oluşur:**

**a) Alan Başkanı**

**b) Bursa Ticaret ve Sanayi Odasından bir üye**

**c) Güney Marmara Turistik Otelciler ve İşletmeciler Birliğinden bir üye**

c) *Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Bursa temsilcisi*

d) *Bursa Gençlik ve Spor İl Müdürü ya da yardımcısı*

e) *Osmangazi Belediye Başkanlığı temsilcisi*

(2) *Gerek görüldüğünde Danışma Kurulu toplantısına Başkanlığın daveti ile üniversiteler, ilgili sivil toplum kuruluşlarından ve meslek odalarından birer üye katılabilir.*

(3) *Danışma Kuruluna Bakan onayı ile ayrıca görevlendirme yapılabilir.*

(4) *Başkan aynı zamanda Danışma Kurulunun da başkanıdır.*

(5) *Danışma Kurulu, Başkanlığa danışmanlık eder ve tavsiyelerde bulunur.*

(6) *Danışma Kurulu, yılda en az dört kez olmak üzere gerekli görülen hâllerde Kurul Başkanının çağrısı ile toplanır.*

(7) *Danışma Kurulunca bilgi, tecrübe ve uzmanlığından yararlanılabileceği düşünülen kişi veya kurum ve kuruluşların temsilcileri toplantıya çağırılabilir veya görüşleri alınabilir.*

(8) *Danışma Kurulunun görevleri, çalışma usul ve esasları ile kurul üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılan yönetmelik ile belirlenir.*

*Başkanlığın gelirleri ve giderleri*

*MADDE 7- (1) Başkanlığın gelirleri şunlardır:*

a) *Genel bütçeden yapılacak Hazine yardımları*

b) *2634 sayılı Kanun kapsamında yatırımcılara tahsis edilen veya kiralanan taşınmazlardan elde edilen gelirler hariç olmak üzere Uludağ Alanında bulunan Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin satışı, trampası, kiraya verilmesi, işletilmesi, işlettirilmesi, ön izin verilmesi, irtifak hakkı kurulması, kullanma izni verilmesi ve ecrimisil işlemlerinden elde edilen gelirler*

c) *Marka ve patent gelirleri*

c) *Başkanlığa yapılacak başvurular ve Başkanlıkça sunulacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler*

d) *Her türlü tanıtım, basım ve yayın gelirleri ile fikrî mülkiyet haklarından kaynaklı gelirler*

e) *Uludağ Alanındaki işletme ve faaliyet gelirleri*

f) *Başkanlıkça verilecek idari para cezalarından elde edilecek gelirlerin yarısı*

g) *Yardım ve bağışlar ile sponsorluk gelirleri*

ğ) *Başkanlık gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler*

h) *Diğer gelirler*

**(2) Başkanlığın giderleri şunlardır:**

a) Uludağ Alanında etüt, envanter, planlama, proje çalışmaları, müşavirlik, denetim hizmetleri, jeolojik/jeoteknik etütlerin elde edilmesi, tabii kaynakların geliştirilmesi, düzenlenmesi, imar, ıslah ve çevre tanzimi, özel plan ve projelere göre yapılacak her türlü faaliyetlerin gerektirdiği harcamalar

b) Uludağ Alanında, planları gereğince taşınmazların kamulaştırılması, üzerlerinde sınırlı aynı hak tesisi ve kiralanmasına ilişkin harcamalar

c) Uludağ Alanında yer alan işletme, sportif faaliyet, spor amaçlı organizasyon, tanıtma, altyapı, üstyapı, idare binası, sosyal binalar, ziyaretçi merkezi, tanıtma merkezi, saha sergileri ve bu tür faaliyetlerle ilgili her türlü harcamalar

ç) Uludağ Alanı hizmetlerinin gerektirdiği her türlü araç, gereç, ekipman ve benzeri taşınırların satın alınması, kiralanması, bakımı, onarımı ve işletilmesi ile ilgili harcamalar

d) Personel, istihdam, temsil ve ağırlama ile ilgili giderler

e) Komisyon üyelerine ait yolluk ve huzur hakkı giderleri

f) Demirbaş ve tüketim malzemeleri ile ilgili harcamalar

g) Kültür ve turizm işletmeciliğine ait giderler

ğ) Başkanlıkça tespit edilen aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkmaya ve yıktırma işlemleri dâhil aykırı uygulamaların giderilmesini sağlamaya yönelik işlemler ile ilgili giderler

h) Başkanlığın görevleriyle ilgili diğer giderler

(3) Başkanlığa yapılacak ücrete tabi başvurular ve Başkanlıkça sunulacak hizmetler karşılığı alınacak ücretlere ilişkin usul ve esaslar, ilgili kurumların görüşü alınarak Başkanlıkça çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.

**Muafiyet ve indirimler**

MADDE 8- (1) Başkanlık, bu Kanunda ve ilgili mevzuatında sayılan faaliyetleri dolayısıyla yapılan işlemler yönünden 2/7/1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanunu ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınan harçlardan ve harcamalara katılma paylarından, düzenlenen kâğıtlar yönünden damga vergisinden, kendisine yapılan bağış ve yardımlar nedeniyle veraset ve intikal vergisinden, sahip olduğu taşınmazlar dolayısıyla emlak vergisinden ve tapu ve kadastro döner sermaye hizmet bedelinden muaftır.

(2) Başkanlığa yapılan her türlü nakdî ve aynı bağış ve yardımlar ile sponsorluk harcamalarının tamamı, 31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile 13/6/2006 tarihli ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu hükümleri çerçevesinde gelir veya kurumlar vergisi matrahının tespitinde, gelir veya kurumlar vergisi beyannamesi üzerinde ayrıca gösterilmek şartıyla beyan edilen gelirden veya kurum kazancından indirilebilir.

(3) Bu Kanunun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (b), (c), (d) ve (e) bentleri hariç Başkanlığın bu Kanunda ve ilgili mevzuatında sayılan görevleriyle ilgili faaliyetlerinden elde ettiği gelirleri dolayısıyla iktisadi işletme oluşmuş sayılmaz.

**Yasaklar ve cezalar**

**MADDE 9- (1) Uludağ Alanının doğal değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun, turizm potansiyelinin korunmasına ve yaşatılmasına yönelik alınan tedbirlere aykırı davranılması hâlinde elli bin Türk lirasından beş yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanır.**

**(2) Birinci fıkra kapsamına girmeyen, Uludağ Alanının mevcut durumunu bozmayan ve yapısal uygulamalar içermeyen konulara ilişkin belirlenecek tedbirlere aykırı davranılması veya izin almaksızın turizm amaçlı sportif faaliyette bulunulması ve spor amaçlı organizasyon yapılması durumunda ise on bin Türk lirasından yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanır.**

**(3) Uludağ Alanında meri planlar ile geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarına aykırı yapılan inşai ve fiziki müdahalelerde 3194 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen idari para cezaları Başkanlıkça uygulanır.**

**(4) Uludağ Alanı sınırları içinde;**

**a) 6831 sayılı Kanun, 2872 sayılı Kanun ve 4915 sayılı Kanunda yasaklanan fiillerin işlenmesi hâlinde idari para cezaları iki misli artırılır. Uludağ Alanı içinde 2863 sayılı Kanunun 74 üncü maddesinde belirtilen cezalar yarı oranında artırılarak uygulanır.**

**b) 6831 sayılı Kanununun 112 nci, 113 üncü ve 114 üncü maddelerine göre istenecek tazminat ve ağaçlandırma gideri bir misli artırılır.**

**(5) Bu maddenin birinci ve ikinci fıkrası uyarınca verilen idari para cezaları Başkanlıkça uygulanır. Verilen idari para cezalarına karşı otuz gün içinde idare mahkemelerinde dava açılabilir. İdari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulması takip ve tahsilatı durdurmaz.**

#### **Çeşitli hükümler**

**MADDE 10- (1) 2863 sayılı Kanun kapsamında kültür varlıklarını koruma bölge kurulu müdürlüklerine, koruma, uygulama ve denetim büroları ile çevre, şehircilik ve iklim değişikliği il müdürlüklerine verilen görev ve yetkiler Uludağ Alanında Başkanlık tarafından yürütülür.**

**(2) Bu Kanunda Başkanlığa verilen görevlerle ilgili olarak diğer mevzuatta Tarım ve Orman Bakanlığına yapılan atıflar Bakanlığa, Uludağ Milli Park Müdürlüğüne yapılan atıflar ise Başkanlığa yapılmış sayılır.**

**(3) Uludağ Alanının sınırları bölgenin kültürel ve doğal varlıkları ile turizm potansiyeli göz önünde tutularak ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile değiştirilebilir.**

#### **Değiştirilen hüküm**

**MADDE 11- (1) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı Cetvelin “B) Özel Bütçeli Diğer İdareler” bölümüne aşağıdaki satır eklenmiştir.**

**“44) Uludağ Alan Başkanlığı”**

**Geçiş dönemi bütçesi ve diğer işlemler**



**GEÇİCİ MADDE 1- (1) Bu Kanunla kurulan Başkanlık teşkilatlanıncaya kadar, Uludağ Milli Parkı'nın bu Kanunla Uludağ Alanı olarak belirlenen bölümünde, Uludağ Milli Parkı Müdürlüğü ilgili mevzuatına göre faaliyetlerine devam eder.**

**(2) Başkanlığın 2023 mali yılı harcamaları, yeni bir düzenleme yapıncaya kadar Bakanlığın 2023 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerden karşılanır.**

**(3) Uludağ Alanına ilişkin olarak bu Kanunla Başkanlığa devredilen yetki ve görevler kapsamında kalan ve Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce ilgili idarelerce sözleşmeye bağlanmış olan işler, Başkanlık teşkilatı kuruluncaya kadar bu idarelerce yürütülür. Başkanlık teşkilatı kurulduğu tarih itibarıyla bu sözleşmeler ilgili idarelerce hak, alacak ve borçlarıyla birlikte Başkanlığa devredilmiş sayılır.**

**(4) Üçüncü fıkra uyarınca Başkanlığa devredilen sözleşmelerden dolayı ilgili idarelerce taraf olunan davalar, Uludağ Alanı ile ilgili kültür varlıklarını koruma bölge kurulu kararları ve tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu kararlarına karşı açılan davalar ile başlatılmış olan takiplerde Başkanlık kendiliğinden taraf sıfatını kazanır. Bu sözleşmelere ilişkin olarak bu maddenin yürürlüğe girmesinden önce ilgili idarelerce yapılmış iş ve işlemler sebebiyle açılacak dava ve takipler Başkanlığa yöneltilir.**

**(5) Uludağ Alanına ilişkin Başkanlığın görev alanını ilgilendiren her türlü arşiv belgesi ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren üç ay içinde Başkanlığa gönderilir.**

**(6) Bu Kanunun uygulanmasına dair yönetmelikler, Başkanlığın teşkilatlanmasının tamamlanmasını müteakip en geç bir yıl içinde yürürlüğe konulur.**

**(7) Uludağ Alanı içerisinde meri tüm planların uygulaması, geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları belirlenene kadar devam eder. Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmesi ile meri planların uygulanması durdurulur. Üst ölçek planların hazırlanması sürecinde uygulanması durdurulmuş olan mevcut planlar Başkanlıkça incelenerek Komisyonun uygun görüşü ile yeniden yürürlüğe konulabilir.**

**(8) Bu Kanunda öngörülen Uludağ Alan planları, geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının yürürlüğe girmesini takiben iki yıl içinde Komisyona sunulur.**

### **Yürürlük**

**MADDE 12- (1) Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.**

### **Yürütme**

**MADDE 13- (1) Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.”**

## **II. İLK İNCELEME**

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü gereğince Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 5/4/2023 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 İsmail Emrah PERDECİOĞLU 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 ve 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca 25/9/2024 tarihinde yapılan toplantıda Kültür ve Turizm Bakanı Mehmet Nuri ERSOY ile birlikte Bakan Yardımcısı Nadir ALPASLAN, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürü Muharrem ELİŞ, Genel Müdür Yardımcıları Neşe ÇILDIK ve Elçin ŞİMŞEK ÖNCÜ, Birim Sorumlusu Onur MERAL, Uludağ Alan Başkanı Bülent Çınar ÇAVUŞ ve teknik destek vermek üzere katılan Murat DEMİREL'in sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

#### A. Kanun'un Tümünün İncelenmesi

##### 1. Anlam ve Kapsam

3. Dava konusu 7432 sayılı Kanun'un "*Amaç ve kapsam*" başlıklı 1. maddesine göre bu Kanun; Kanun'a ekli Harita ve Koordinat Listesi'nde sınırları belirtilen doğal ve turistik değerler açısından büyük öneme sahip Uludağ alanının, doğal sit alanları ve diğer korunan alanlar ile birlikte jeolojik ve biyolojik varlıklar, su ve benzeri kaynak değerlerinin korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, planlanması, yönetilmesi ve denetlenmesi ile bu alanda yürütülen faaliyetlere ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi amacıyla çıkarılmıştır.

4. Kanun'un 2. maddesinde tanımlar, 3. maddesinde Uludağ alanında uygulanacak genel esaslar, 4. maddesinde Uludağ alan planları, 5. maddesinde Uludağ Alan Komisyonunun (Komisyon) belirlenmesi, görevleri ve çalışma esasları, 6. maddesinde Danışma Kurulunun belirlenmesi, görevleri ve çalışma esasları, 7. maddesinde Uludağ Alan Başkanlığının (Başkanlık) gelirleri ve giderleri, 8. maddesinde Başkanlığın mali yönden tabi olduğu muafiyet ve indirimler, 9. maddesinde Uludağ alanı sınırlarında uygulanan yasak ve cezalar, 10. maddesinde 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında kalan görev ve yetkilerin yürütülme şekli ile Uludağ alanının sınırlarının değiştirilmesi usulü, 11. maddesinde 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (II) sayılı Cetvel'de değişiklik yapan hüküm, 12. maddesinde Kanun'un yürürlük tarihi ve 13. maddesinde yürütecek makam düzenlenmiştir.

5. Anılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde Kanun'un temel konusunun doğal ve turistik öneme sahip Uludağ alanının dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunması, geliştirilmesi ve yönetilmesi biçimindeki kamu hizmetinin yürütülmesinde uygulanacak usul ve esasların düzenlenmesi, bunların uygulanmasından sorumlu idari birimlerin yapısı ve görevleri ile çalışma usullerinin belirlenmesi olduğu anlaşılmaktadır.

##### 2. İptal Talebinin Gerekçesi

6. Dava dilekçesinde özetle; Uludağ Millî Parkı üzerinde çok sayıda tasarrufla bulunulmasına imkân tanıyan dava konusu Kanun'un kamu yararı amacı taşımadığı, ekonomik çıkar sağlanması amacıyla bu yerin tahrip edilmesine yol açacağı, geçmişte bu alanın turizm amacıyla kullanılmasına yönelik idari işlemleri iptal eden yargı kararlarının kanun hükümleriyle geçersiz hâle getirildiği, Kanun'un ayrıca tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile çevrenin, ormanlar ile kıyıların korunmasına yönelik yükümlülükler ve Türkiye'nin taraf olduğu çevre hukukuna ilişkin uluslararası antlaşmalarla bağdaşmadığı, bu durumun sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını ihlal ettiği

belirtilerek Kanun'un tümünün Anayasa'nın 2., 5., 56., 63., 90. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

7. 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, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

8. Anayasa'nın anılan maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti ilkesi gereğince 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 çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. Kanunun kamu yararı dışında bir amaçla yalnız özel çıkarlar için veya yalnızca belirli kişilerin yararına olarak çıkarıldığı açıkça anlaşılabilirse amaç unsuru bakımından Anayasa'ya aykırılık söz konusudur.

9. Anayasa'ya uygunluk denetiminde kuralın öngörülmesindeki kamu yararı anlayışının isabetli olup olmadığı değil incelenen kuralın ihdasında kamu yararı dışında belirli bireylerin ya da grupların çıkarlarının gözetilip gözetilmediği incelenir. Diğer bir anlatımla bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken kamu yararı konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme, yalnızca kuralın kamu yararı amacıyla çıkarılıp çıkarılmadığının denetimiyle sınırlıdır.

10. 7432 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde *"Bu Kanun ile; doğal ve turistik değerler açısından büyük öneme sahip Uludağ bölgesinin, doğal sit alanları ve diğer korunan alanlar ile birlikte kaynak değerlerinin korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması ve turizm potansiyelinin geliştirilmesi hedefleri doğrultusunda, alam bütünsel bir bakış açısıyla ele alıp planlamak, farklı kurumlara ait planlama yetkilerini tek bir kurumda toplayarak bugüne kadar bu konuda yaşanan yetki karmaşasını ortadan kaldırmak, alanın ihtiyaçlarına kısa sürede etkin çözümler üretebilmek, potansiyel arz eden ve önümüzdeki süreçte hayata geçirilecek kayak alanlarının bütüncül bir bakış açısıyla ele almak, alanın Bursa şehir merkeziyle sağlıklı bir şekilde bağlantılarını sağlamak, konaklamak turistler ile günübirlik ziyaretçilerin alandan faydalanmalarının belirli bir sistem dahilinde hayata geçirmek ve bu bağlamda özellikle büyük bir sorun haline gelmiş olan ulaşım ve otopark organizasyonu başta olmak üzere ihtiyaç arz eden teknik altyapı eksikliklerinin yeniden tanımlanarak sorunların tek elden çözümünü sağlamak, gerektiğinde yerel yönetimler ve diğer kurumlarla koordinasyon sağlamak için Uludağ Alanı belirlenmesi ve bu Alanda yürütülecek iş ve işlemlerin düzenlenmesi amaçlanmaktadır"* denilmiştir.

11. Bu çerçevede Kanun'un doğal ve turistik değerler açısından büyük önem taşıyan Uludağ alanının sınırlarının belirlenmesi, koruma kullanma dengesi dikkate alınarak alana yönelik olarak özel bir yönetim rejiminin oluşturulması ve bu kapsamda alanda daha önce yaşanmış yetki karmaşasının da önüne geçilmesi amacıyla kabul edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla Kanun'un kamu yararına yönelik olmadığı söylenemez. Kanun'un uygulanması hâlinde kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceği hususu ise yerindeliğe ilişkin olup anayasa yargısı denetiminin kapsamı dışında kalmaktadır.

12. Açıklanan nedenle Kanun, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kanun'un Anayasa'nın 5., 56., 63. ve 169. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2. maddesi yönünden yapılan değerlendirme kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 5., 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kanun'un Anayasa'nın 90. maddesiyle ilgili görülmemiştir.

**B. Kanun'un 3. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının, (5) Numaralı Fıkrasının Birinci Cümlesinin "...31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında orman sayılan yerler ile daha önce 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilan edilen yerler,..." Bölümünün, (11) ve (15) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi**

### **1. (2) Numaralı Fıkra**

#### **a. Anlam ve Kapsam**

13. Ülkemiz sınırlarında bulunan korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının tanımları, bunlara yönelik yapılacak işlem ve faaliyetlerin düzenlenmesi, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevleri 2863 sayılı Kanun'da öngörülmüştür. Bu kapsamda anılan Kanun'un 6. maddesinde korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları düzenlenmiştir.

14. Dava konusu kuralla, Uludağ alanında olup 2863 sayılı Kanun kapsamında korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına yönelik yapılacak her tür plan, proje, uygulama, iş ve işlemlerin Komisyon kararları uyarınca yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

15. 7432 sayılı Kanun'un 5. maddesinde Komisyonun oluşumu belirlenmiş, görevleri ve çalışma esasları düzenlenmiştir. Anılan maddenin (2) numaralı fıkrasında Uludağ alanında, 2863 sayılı Kanun ile kültür varlıklarını koruma bölge kurulları ve tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarına verilen yetki ve görevlerin Komisyon tarafından kullanılacağı, Komisyonun bu alan içinde doğal sit alanlarının tescili, sınır değişiklikleri ve yeniden değerlendirilmesine yönelik kararları almaya yetkili olduğu, sit sınır ve derece değişikliklerinin Komisyonun oybirliği ile aldığı karar doğrultusunda gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır.

16. 7432 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (3) numaralı fıkrasına göre Komisyon üniversitelerin mimarlık, şehir planlama/şehir ve bölge planlama, orman mühendisliği, hukuk, jeoloji mühendisliği, harita mühendisliği, çevre mühendisliği ve biyoloji bölümlerinden lisans eğitimlerini tamamlayarak mezun olmuş, Kültür ve Turizm Bakanlığınca (Bakanlık) görevlendirilecek, alanında uzman ve en az on yıl deneyime sahip dört üye; Bursa Valisi tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı; Bakanlık Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğünden iki üye ile Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğünden bir üye, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünden iki üye ile Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü ve Orman Genel Müdürlüğünden alanlarında uzman birer üye ve Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığından görevlendirilecek bir üye olmak üzere on üç üyeden oluşmaktadır. Üyelerin görev süresi anılan maddenin (5) numaralı fıkrası uyarınca iki yıl olup yeni üyeler görevlendirilene kadar mevcut üyelerin görevi devam edecektir.

17. Maddenin (4) numaralı fıkrasına göre Komisyonun, görüşülecek konunun niteliğine göre oy hakkı olmamak kaydıyla ilgili yerel yönetimler ile kurum ve kuruluşlardan uzman çağrılabilme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca gündemle ilgili meslek odalarının Uludağ Alan Başkanlığının daveti üzerine gözlemci olarak toplantıya katılmaları mümkündür. (6) numaralı fıkra uyarınca Komisyon

kararlarına karşı idari yargı yolu açık olup bu kararlara, kamu kurum ve kuruluşlarının, belediyelerin ve gerçek ve tüzel kişilerin uyması zorunludur. (7) numaralı fıkrada ise Komisyonun kuruluşu, görevleri, çalışma usul ve esasları ile Komisyon üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

### **b. İptal Talebinin Gerekçesi**

18. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın Uludağ alanı içinde bulunan kültür ve tabiat varlıklarına ilişkin her türlü plan, proje, uygulama iş ve işlemlerinin yürütülmesi hususundaki yetkinin alanında uzman kişilerden oluşan Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarının ve Komisyonları yerine yeterliliği ve uzmanlığı kanıtlanmamış kişilerden oluşan, karar alma süreçlerinin işleyişi dahi belirli olmayan Komisyona bırakıldığı, bu durumun Uludağ alanının yapılaşmaya açılmasına, yeni yollar ve otoparklar yapılması suretiyle bitki ve canlı varlığının tahrip edilmesine neden olacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 63. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

19. Anayasa'nın 63. maddesinde "*Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.*" denilmiştir. Buna göre devletin tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlama ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alma ödevi bulunmaktadır.

20. Kural, kapsamında yer alan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına ilişkin plan, proje, uygulama, iş ve işlemlerin yürütülmesinden sorumlu idari birimi belirlemektedir. Kuralda bu varlıklara yönelik olarak yapılacak uygulama ve yürütülecek işlemleri 2863 sayılı Kanun kapsamındaki güvencelerin dışında bırakan bir yön bulunmamaktadır.

21. Ayrıca Komisyonun yapısı ve üyelerinin niteliği ile anılan maddenin (2) numaralı fıkrasına göre Uludağ alanında gerçekleştirilecek sit sınır ve derece değişikliklerinin Komisyonun oybirliğiyle alınan karar doğrultusunda gerçekleştirileceği ve Komisyon kararlarının yargı denetimine tabi olduğu gözetildiğinde Komisyonun, Uludağ alanında bulunan kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili yürüteceği faaliyetlerinin devletin tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlama şeklindeki pozitif yükümlülüğüne aykırı sonuçlar doğuracağı söylenemez.

22. Öte yandan 7432 sayılı Kanun'un amacı ve Uludağ alanının doğal ve turistik olarak taşıdığı önem dikkate alındığında kuralla bu yerde bulunan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik özel düzenleme öngörülmesinin kanun koyucunun takdirinde olduğu açıktır.

23. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 63. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

**2. (5) Numaralı Fıkranın Birinci Cümlesinin "...31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında orman sayılan yerler ile daha önce 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilan edilen yerler,..." Bölümü**

### **a. Anlam ve Kapsam**

24. 7432 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. ve geçici 12. maddesinin birinci fıkrası

**Esas Sayısı : 2023/67**

**Karar Sayısı : 2024/175**

hükümleri saklı kalmak kaydıyla Uludağ alanı sınırları içindeki kamu hizmetlerinde kullanılan bina ve tesisler, kamu konutları ile Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yapılan veya yaptırılan tüm yapı ve tesisler hariç, Hazine'nin özel mülkiyetindeki veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların, 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında orman sayılan yerler ile daha önce 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilan edilen yerlerin, varsa üzerindeki tüm yapı ve tesisler ile birlikte 7432 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Başkanlığın talebi üzerine bedelsiz olarak Başkanlığa tahsis edileceği hükme bağlanmıştır. Anılan cümlelerin "...31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında orman sayılan yerler ile daha önce 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilan edilen yerler,..." bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

25. Bu itibarla kuralla, Uludağ alanı içinde 6831 sayılı Kanun kapsamında orman sayılan yerler ile daha önce 2873 sayılı Kanun gereğince tespit ve ilan edilen yerlerin, varsa üzerindeki tüm yapı ve tesisler ile birlikte 7432 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Başkanlığın talebi üzerine bedelsiz olarak Başkanlığa tahsis edilmesi öngörülmüştür.

26. Anılan Kanun'un 3. maddesinin kuralın da yer aldığı (5) numaralı fıkrasında bedelsiz olarak Başkanlığa tahsis edilebilecek yerlerle ilgili istisna kapsamında olan yerler ise 2634 sayılı Kanun'un 8. ve geçici 12. maddelerinde düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 8. maddesinde kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde bulunan ve Bakanlık tarafından turizm amaçlı değerlendirilmesinde yarar görülen taşınmazların Bakanlığa tahsis usulü düzenlenmiştir.

27. Kanun'un geçici 12. maddesinin birinci fıkrasında da söz konusu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce mevzuatı uyarınca orman sayılan alanlar ve millî parklar üzerinde, turizm yatırımı gerçekleştirilmek amacıyla Tarım ve Orman Bakanlığınca konaklama ve kış turizm merkezlerindeki günübirlik ile mekanik tesis hattı amaçlı yapılan kiralama sözleşmeleri ile ön izin ve kesin izin verilen, bu izne bağlı olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca irtifak hakkı tesis edilen veya kullanma izni verilen yatırımcı ve işletmecilerin sözleşmelerinin Kanun'un 8. maddesine göre uyarlanacağı belirtilmiştir.

28. Bu itibarla kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde bulunan ve Bakanlık tarafından turizm amaçlı değerlendirilmesinde yarar görülerek Bakanlığa tahsis edilen yerler ile geçici 12. maddenin birinci fıkrası uyarınca 8. maddeye uyarlanan sözleşmelere konu yerlerin kural kapsamında olmaması nedeniyle bu yerlerin kural uyarınca Başkanlığın talebi üzerine bedelsiz olarak Başkanlığa tahsis edilmesi söz konusu olmayacaktır.

### **b. İptal Talebinin Gerekçesi**

29. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın orman ve millî park statüsündeki yerler üzerindeki tasarruf yetkisini Başkanlığa verdiği, bu durumun söz konusu yerler üzerinde 6831 ve 2873 sayılı Kanunların hükümlerine tabi olmaksızın satış ve trampa da dâhil olmak üzere, kullanma, kiralama, intifa veya irtifak hakları tesis etme yetkisinin tanınması sonucunu doğurduğu, kuralda bu yerlere tesis ve inşaat yapılmasını yasaklayan bir hükmün bulunmadığı, dolayısıyla bu yönde bir karar alındığında hukukilik denetiminin yapılamayacağı, yalnızca idari dava yoluna gidilebileceği, bu suretle kanuni güvencelerin geçersiz kılınacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

30. 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. Buna göre çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik tedbirleri almak devletin temel ödevlerindedir. Devlet, çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlüdür. Bu çerçevede kabul edilen 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu ile söz konusu yükümlülüğün yasal zemini oluşturulmuştur.

31. Anayasa'nın 169. maddesinin birinci fıkrasında "*Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.*", üçüncü fıkrasında ise "*Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez.*" hükümlerine yer verilmiştir. Anılan madde uyarınca devlete yüklenen yükümlülükleri yerine getirmek amacıyla da 6831 sayılı Kanun kabul edilmiştir.

32. Kural, kapsamında yer alan yerlerin yönetim ve denetiminden sorumlu idari birimi belirlemektedir. Dolayısıyla kural, yapılacak uygulama ve yürütülecek işlemler bakımından bu yerleri ilgili yasal mevzuatta öngörülen güvence ve kısıtlamalardan muaf tutmamaktadır.

33. Bu itibarla kurala konu Uludağ alanının ormanların, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik olarak ilgili kanunlarda öngörülen güvenceler kapsamında olduğu gözetildiğinde kuralın devletin çevre hakkı ile ormanların, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik pozitif yükümlülükleriyle çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

34. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

### **3. (11) Numaralı Fıkra**

#### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

35. Dava dilekçesinde özetle; Başkanlığa Uludağ alanında gerçekleştirilecek turizm amaçlı sportif faaliyetler ile alana ilişkin işletmecilik faaliyetlerini yapma, yaptırma, izin verme ve denetleme yetkisi tanıyan kuralın sportif faaliyetin tanımının yapılmamış olması nedeniyle belirsiz olduğu, bu belirsizliğin idareye sınırsız ve geniş bir takdir yetkisi tanıdığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13. ve 17. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

#### **b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

##### **i. "...yaptırma, izin verme..." İbaresini**

36. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 48. maddesi yönünden de incelenmiştir.

37. Kural, Uludağ alanında gerçekleştirilecek turizm amaçlı sportif faaliyetler ile bu alana ilişkin işletmecilik faaliyetlerini yaptırma ve faaliyetlere izin verme yetkisinin Başkanlıkta olduğunu belirtmektedir.

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 faaliyetiyle mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini ifade etmektedir (AYM, E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

39. Kural kapsamında Başkanlığa verilen yetkiyle teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getirilmektedir.

40. 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.

41. 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.

42. 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. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

43. Kural uyarınca Uludağ alanında turizm amaçlı herhangi bir sportif faaliyet ile bu alana ilişkin herhangi bir işletmecilik faaliyetinin yaptırılması ve bu faaliyetlere izin verilmesi yetkisi Başkanlığa verilmiş bulunmakla birlikte faaliyetleri yaptırma ve bunlara izin vermeye ilişkin usul ve esaslara dair herhangi bir yasal düzenleme mevcut değildir. Dolayısıyla 7432 sayılı Kanun'da Uludağ alanında turizm amaçlı herhangi bir sportif faaliyet ile alana ilişkin olarak herhangi bir işletmecilik faaliyetini yaptırmak ya da gerçekleştirebilmek için hangi nitelik ya da ölçütlerin aranacağı düzenlenmemiş, bu konudaki takdir tümüyle Başkanlığa bırakılmıştır.

44. Bu itibarla kuralla Uludağ alanında turizm amaçlı herhangi bir sportif faaliyet ile alana ilişkin herhangi bir işletmecilik faaliyetinin yaptırılması ya da bu tür bir faaliyete izin verilmesi konusundaki ölçütlere ilişkin yasal çerçeve belirlenmeksizin yürütme organına sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetki tanınması teşebbüs özgürlüğünün kanunla sınırlanması ilkesiyle çelişmektedir (benzer yöndeki bir karar için bkz. AYM, E.2020/30, K.2023/12, 25/1/2023, §§ 168-173).

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

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden yapılan değerlendirme kapsamında



**Esas Sayısı : 2023/67**

**Karar Sayısı : 2024/175**

ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 17. maddesi yönünden incelenmemiştir.

## **ii. Fıkranın Kalan Kısmı**

46. Kuralla, Uludağ alanında gerçekleştirilecek turizm amaçlı sportif faaliyetler ile bu alana ilişkin işletmecilik faaliyetlerini yapma ve denetleme yetkisi Başkanlığa verilmiştir.

47. Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan "*hukuk devletinin*" temel ilkelerinden biri belirliliktir. Belirlilik ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği de ifade etmektedir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır. Yasal düzenlemeye dayanılarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olması koşuluyla yargısal içtihatlar ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Asıl olan, muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır.

48. Hukuk devleti ilkesinin unsurları arasında yer alan *hukuki güvenlik* ilkesi kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlarken belirlilik ilkesi ise düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesini değil bunların kanun metninde kurallaştırılmasını gerekli kılar. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Buna karşılık söz konusu düzenlemelerin tamamının aynı kanunda yapılması zorunlu olmayıp incelenen kanun dışındaki kanunlar ya da başka kanunlarla yapılmış olması da belirlilik ilkesi açısından yeterlidir (AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/5/2023, § 125).

49. Kuralla, Uludağ alanındaki turizm amaçlı sportif faaliyetler ile bu alana ilişkin işletmecilik faaliyetlerinin yapılması ve denetlenmesi hususundaki iş ve işlemler bakımından geçerli mevzuattan farklı bir uygulamanın öngörüldüğü söylenemez. Kural, esasen Uludağ alanında bu iş ve işlemler bakımından yetkili idari birimi bu alanın yönetimi için özel olarak düzenlenmiş Başkanlık olarak belirlemektedir. Bu itibarla kuralda öngörülen yetkinin Anayasa'nın 2. maddesi bağlamında sınırsız ve belirsiz nitelikte olduğu söylenemez.

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

Hasan Tahsin GÖKCAN ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 13. ve 17. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

## **4. (15) Numaralı Fıkra**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

51. Dava dilekçesinde özetle; Uludağ alanındaki özel mülkiyet konusu taşınmazların imar planına uygun projelerin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulması hâlinde kamulaştırılmasına yetki tanıyan dava konusu kuralda kamu yararının bulunmadığı, mülkiyet hakkına müdahale edilmesi imkânı veren bu yetkinin gerekli ve ölçülü olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 35. ve 46. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

52. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. maddesi yönünden de incelenmiştir.

53. 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 (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20). Kamulaştırmanın konusunu oluşturan taşınmaz malların mülkiyet hakkının kapsamına dâhil olduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

54. Mülkiyet hakkı, kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların öngördüğü sınırlamalara uymak koşuluyla sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, onun semerelerinden yararlanma ve tasarruf etme imkânı veren bir haktır (*Mehmet Akdoğan ve diğerleri*, B. No: 2013/87, 19/12/2013, § 32). Bu bağlamda malikin mülkünü kullanma, onun semerelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlanması veya mülkünden yoksun bırakılması mülkiyet hakkına sınırlama oluşturur (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, B. No: 2014/1546, 2/2/2017, § 53).

55. Dava konusu kuralla Uludağ alanı sınırları içinde kalan yerlerdeki gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmaz mallar ile her türlü tesislerin Başkanlıkça kamulaştırılabilmesi öngörülmek suretiyle mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlama getirilmektedir.

56. Kuralla Uludağ alanı sınırlarında içinde kalan yerlerdeki gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmaz mallar ile her türlü tesisin, onaylı uygulama imar planına göre hazırlanacak projelerin gerçekleşmesi için gerekli görüldüğünde 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre Başkanlıkça kamulaştırılacağı öngörüldüğü gözetildiğinde Başkanlığa verilen kamulaştırma yetkisinin sınırlarının hangi amaçla kullanılacağı, kamulaştırmanın hangi yöntemle yapılacağı hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olarak belirlendiği, kuralın kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına meydan verecek bir yönünün bulunmadığı ve kanunilik şartını taşıdığı anlaşılmaktadır.

57. Anayasa'nın 35. maddesi uyarınca mülkiyet hakkı kamu yararı amacıyla sınırlanabilmektedir. Toplum yararı, ortak çıkar, genel yarar gibi birbirinin yerine kullanılan kavramlarla ifade edilen ve bireysel çıkardan farklı onun üstünde ortak bir yarar olan kamu yararı genel yarar ve toplumsal yarar gibi ifadeleri de kapsayacak şekilde geniş yorumlanmaktadır (AYM, E.1999/46, K.2000/25, 20/09/2000). Kamu yararı kavramı, mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlandırılması imkânı vermekle bir sınırlama amacı olmasının yanı sıra mülkiyet hakkının kamu yararı amacı dışında sınırlanamayacağını öngörerek ve bu anlamda bir sınırlama sınırı oluşturarak mülkiyet hakkını etkin bir şekilde korumaktadır (*Yunis Ağlar*, B. No: 2013/1239, 20/3/2014, § 28).

58. Anayasa'nın 46. maddesinin birinci fıkrasında "*Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.*" denilmektedir.

59. Anayasa'nın anılan maddesinde öngörülen ve temel ögesinin kamu yararı olduğu kabul edilen kamulaştırma, bir taşınmaz üzerindeki özel mülkiyet hakkının malikin rızası olmaksızın kamu yararı için ve karşılığı ödenmek şartıyla devlet tarafından sona erdirilmesi suretiyle mülkiyet

hakkına yönelik Anayasa’da öngörölmüş özel bir müdahale biçimidir. Dolayısıyla kamulaştırmadan kaynaklı müdahalelerin de kamu yararı amacını taşıması gerekir.

60. Kuralla, Başkanlığa kamulaştırma yapma yetkisi tanınmıştır. Kuralda bu yetkinin kullanılabilmesi Uludağ alanı sınırlarında onaylı uygulama imar planına göre hazırlanacak projelerin gerçekleşmesi şartına bağlı kılınmıştır. Bu bağlamda kamu tüzel kişiliği haiz Başkanlığa kamulaştırma yetkisi veren kuralın Uludağ alanında imar planına göre hazırlanacak projelerin gerçekleştirilmesini sağlama ve böylece bu yerin 7432 sayılı Kanun’un amaçlarıyla uyumlu olarak yönetilmesini gerçekleştirme bakımından kamu yararı amacını taşımadığı söylenemez.

61. Diğer yandan Anayasa’nın 13. maddesi uyarınca sınırlamanın ölçülü olup olmadığının da değerlendirilmesi gerekir. Anayasa’nın anılan maddesinde güvence altına alınan *ölçülülük* ilkesi ise *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.

62. Kural uyarınca Başkanlık, Uludağ alanı sınırlarında gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmazların gerektiğinde kamulaştırılması yetkisini haizdir. Bu yetkiyi tanıyan kuralın, Uludağ alanında imar planına göre hazırlanacak projelerin gerçekleştirilmesini ve böylece bu yerin 7432 sayılı Kanun’un amaçlarıyla uyumlu olarak yönetilmesini sağlama amacına katkı sunacağı açıktır. Bu nedenle kural kapsamında Başkanlığa verilen yetki ulaşılmak istenen meşru amaç bakımından elverişli bir araçtır. Uludağ alanında söz konusu projelerin gerçekleştirilmesi için gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmazların kamulaştırılmasından başka daha hafif bir araçla istenen amaca ulaşılabilmemesinin mümkün olduğu söylenemeyeceğinden sınırlamanın gerekli olduğu da açıktır.

63. Kuralda Başkanlığın kamulaştırma işlemlerinin 2942 sayılı Kanun’a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan Kanun’da kamulaştırma süreçlerinde yapılacak işlemler, kamulaştırma bedelinin hesaplanması yöntemi, tarafların karşılıklı hak ve yükümlülükleri ile ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların usulleri düzenlenmiştir. Bu itibarla kural kapsamında 2942 sayılı Kanun hükümlerine bağlı kalınarak Başkanlık tarafından yapılacak kamulaştırma işlemlerinin, tüm kamulaştırma sürecinde yargısal denetim yolunun işletilebileceği de dikkate alındığında orantısız bir sınırlamaya sebep olacağı söylenemez.

64. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 13., 35. ve 46. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

### **C. Kanun’un 4. Maddesinin (2) ve (6) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi**

#### **1. Anlam ve Kapsam**

65. 7432 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Uludağ alanında yapılacak uygulamaların, meri planlar ile geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarına göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

66. Anılan maddenin dava konusu (2) numaralı fıkrasında Uludağ alanında her tür ve ölçekte planların hazırlanması, yenilenmesi ve değiştirilmesi işlemlerinin Başkanlıkça yürütüleceği, bu planların Komisyonun uygun görüşü ve Kültür ve Turizm Bakanının (Bakan) oluru uyarınca Başkanlıkça yapılacak onama sonrasında yürürlüğe gireceği öngörölmüştür.

67. Maddenin (3) numaralı fıkrasında uygulamaya yönelik imar planları yürürlüğe girene kadar geçerli olmak üzere, Uludağ alanının ihtiyaçları gözönünde bulundurularak Başkanlık teşkilatlanmasının tamamlanmasını müteakip üç ay içinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının, Başkanlığın teklifi, Komisyonun kararı ve Bakan onayı ile yürürlüğe gireceği; (4) numaralı fıkrasında Uludağ alanının bütününde hazırlanacak olan üst ölçekli planın onaylanmasının ardından nâzım ve uygulama imar planlarının etaplar hâlinde yapılabileceği ve (5) numaralı fıkrasında Uludağ alanında anılan Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilgili diğer idarelerce yeni plan onaylanamayacağı hükme bağlanmıştır.

68. Dava konusu (6) numaralı fıkrada ise Uludağ alan planı yapımı ve yürürlüğüne ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

69. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla Uludağ alanı planlarının yapılması ile planların yapımı ve yürürlüğe girmesine ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirlenmesi hususunda Başkanlığa ve Bakanlığa sınırsız takdir yetkisinin verildiği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

70. Dava konusu kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2., 7. ve 127. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

71. 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.

72. Anayasa'da merkezî yönetim ile 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).

73. 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).

74. 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 bulundurularak söz konusu görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili özel birtakım usul ve esaslar öngörme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır (AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/5/2023, § 65).

75. Bununla birlikte kanun koyucu, bu takdir yetkisini kullanırken mahallî idarelerin özerkliğini sınırlamaya yönelik düzenlemeler ihdas ettiğinde hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır (bu yöndeki bir karar için bkz. AYM, E.2019/88, K.2022/159, 13/12/2022, § 28). Bu ilke ise *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik*, başvuru önlemin ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, *gereklilik* başvuru önlemin ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, *orantılılık* ise başvuru önlem ve ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir.

76. 7432 sayılı Kanun'un 4. maddesinin dava konusu (2) numaralı fıkrasıyla Uludağ alanında her tür ve ölçekte planların hazırlanması, yenilenmesi ve değiştirilmesi işlemlerinin yürütülmesi yetkisi Başkanlığa bırakılmış ve bu planların yürürlüğe girme usulü düzenlenmiştir. Bu hâliyle kuralın Uludağ alanı sınırlarındaki belediye ve mücavir alanlarda söz konusu işlemlerin yürütülmesi yönünden yerel yönetimlerin özerkliğine müdahalede bulunduğu açıktır.

77. Dava konusu kuralın gerekçesinde “...Böylece, Alandaki plan hazırlık ve onama sürecinde bugüne kadar yaşanan yetki karmaşasının ortadan kaldırılması amaçlanmış ve bu kapsamda, her tür ve ölçekte planların hazırlanması, yenilenmesi ve değiştirilmesi yetkisi Komisyonun uygun görüşü ve Bakan Oluru alınmak suretiyle Başkanlığa bırakılmıştır.” denilmiştir. Bu kapsamda kuralla Uludağ alanında yapılaşma esaslarına ilişkin yetki karmaşası yaşanmasının önüne geçilmesi suretiyle yapılaşmanın planlı biçimde uygulanmasının amaçlandığı görülmektedir.

78. Bu çerçevede kuralla doğal ve turistik değerler açısından öneme sahip Uludağ alanında her tür ve ölçekte planların hazırlanması, yenilenmesi ve değiştirilmesi işlemlerinin yürütülmesi hususunda Başkanlığın yetkili kılınarak bu planların yürürlüğe girme usulünün Komisyonun uygun görüşü, Bakan oluru ve Başkanlık onama şartına bağlanmasının kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olduğu, meşru bir amaç taşıdığı ve bu amacın gerçekleştirilmesi bakımından kuralın elverişli ve gerekli olduğu anlaşılmaktadır.

79. Öte yandan kural, yalnızca Uludağ alanı üzerinde bir yetki kullanımını düzenlemektedir. Sahip olduğu tabiat varlıkları ile turizm yönünden taşıdığı önem nedeniyle özel bir yönetim rejimi öngörülen bu alan ile sınırlı olmak kaydıyla yapılan düzenlemenin mahallî idarelerin görev ve yetkilerinin yerine getirilmesini önemli ölçüde güçleştireceği söylenemez. Bu itibarla kural, mali özerklik ilkesiyle çelişmemektedir.

80. 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 Uludağ alanının yönetilmesine ilişkin birtakım işlem ve faaliyetlerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde yerine getirilmesi hususunda Başkanlığın yetkilendirilmesinin yerel yönetimlerin idari özerkliği ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

81. Ayrıca Uludağ alanında yapılacak uygulama ve yürütülecek işlemlerde de ormanların, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik yasal düzenlemelerin geçerli olmaya devam edeceği gözetildiğinde kuralın çevre hakkı ile ormanların, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik anayasal yükümlülüklerle çelişen bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

82. Öte yandan 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).

83. 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 belirledikten 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).

84. Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülme 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 (AYM, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, § 110; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 56; E.2022/54, K.2022/99, 8/9/2022, § 27).

85. Dava konusu (6) numaralı fıkıyla Uludağ alan planı yapımı ve yürürlüğüne ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte 7432 sayılı Kanun'un kuralların da yer aldığı 4. maddesinde Uludağ alan planlarının niteliğine, yapım ve yürürlüğe girme süreci ile geçiş dönemi koruma esaslarına ve kullanma şartlarının yürürlük kazanma sürecine ilişkin düzenlemelerin yapıldığı anlaşılmaktadır. Dava konusu kuralla bu düzenlemelere tabi olunması kaydıyla yürütme organına yetki tanındığı açıktır. Bu itibarla kuralla Bakanlığa temel ilkeler belirlenmeksizin ve çerçeve çizilmeksizin sınırsız, belirsiz ve geniş bir takdir yetkisi tanındığı söylenemez.

86. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2., 7., 56., 63., 127. ve 169. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

#### **Ç. Kanun'un 5. Maddesinin (1), (2) ve (3) Numaralı Fıkralarının, (4) Numaralı Fıkrasının İkinci Cümlesinde Yer Alan “...Başkanlığın davetiyle...” İbaresini ile (6) ve (7) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi**

##### **1. (1), (2), (3), (6) ve (7) Numaralı Fıkralar**

###### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

87. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla Komisyona anayasal olarak korunması gereken varlık ve değerler üzerinde çok geniş bir tasarruf yetkisinin tanındığı, Komisyonca alınacak kararlara karşı idari denetim yolunun öngörülmediği, liyakatli olmayan, herhangi bir uzmanlığı

bulunmayan kişilerin Komisyonda görev alabilmesinin mümkün kılındığı, Komisyonun kuruluşu, görevleri, çalışma usul ve esasları ile Komisyon üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esasların herhangi kanuni bir çerçeve çizilmeksizin yönetmelikle düzenlenmesine imkân tanındığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 5., 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

### **i. (1) Numaralı Fıkra**

88. Dava konusu kuralla, Komisyonun Uludağ alanı sınırları içinde her türlü uygulamaya yönelik karar almaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

89. 7432 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle Komisyonun kuruluşu, görevleri ve çalışma esasları düzenlenmiştir. Bu çerçevede Komisyona, 2863 sayılı Kanun ile kültür varlıklarını koruma bölge kurulları ve tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarına verilen yetki ve görevleri kullanma, Uludağ alanındaki sit alanlarının sınır değişiklikleri ve yeniden değerlendirilmesine yönelik karar alma yetkileri tanınmıştır. Bununla birlikte dava konusu kuralda Komisyonun, Uludağ alanı sınırları içinde her türlü uygulamaya yönelik karar almaya yetkili olduğu belirtilmekle yetinilmiş; bu kararların hangi konularda, kanunla verilen hangi görevlerin kapsamında olacağı gösterilmemiştir. Bu itibarla özel öneminden kaynaklı olarak farklı bir rejim altında yönetimi öngörülen Uludağ alanında Komisyona yetki veren kuralın belirli olduğu söylenemez.

90. Açıklanan nedenle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 5., 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

### **ii. (2) ve (3) Numaralı Fıkralar**

91. 7432 sayılı Kanun'un 5. maddesinin dava konusu (2) numaralı fıkrasında Uludağ alanında 2863 sayılı Kanun ile kültür varlıklarını koruma bölge kurulları ve tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarına verilen yetki ve görevlerin Komisyon tarafından kullanılacağı, ayrıca Komisyonun Uludağ alanı içinde doğal sit alanlarının tescili, sınır değişiklikleri ve yeniden değerlendirilmesine yönelik karar almaya yetkili olduğu ve sit alanı sınır ve derece değişikliklerinin Komisyonun oybirliğiyle aldığı karar doğrultusunda gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır.

92. Anayasa'nın 56. maddesinde çevrenin, 63. maddesinde tarih, kültür ve tabiat varlıklarının, 169. maddesinde ise ormanların korunması amacıyla devlete ödevler yüklenmiştir. Devletin anılan yerlerin korunmasına yönelik yasal düzenlemeler yapması bu ödevlerden biridir. Nitekim 2872 sayılı Kanun, 2863 sayılı Kanun ve 6831 sayılı Kanun bu kapsamda kabul edilmiş düzenlemelerdir.

93. Kuralla Uludağ alanında 2863 sayılı Kanun kapsamında kalan yerlerin korunması, yönetilmesi bağlamında sorumlu idari merci olarak Komisyon belirlenmiş, bu alandaki doğal sit alanlarının tescili, sınır değişiklikleri ve yeniden değerlendirilmesine yönelik karar alma yetkisi de Komisyona verilmiştir. Kuralda ayrıca sit sınır ve derece değişiklikleri için oybirliğiyle karar alma zorunluluğu getirilmiştir. Bu çerçevede kuralın Uludağ alanında gerçekleştirilecek uygulama ve işlemlerde ormanların, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik yasal düzenlemeleri geçersiz kılan bir hüküm öngörmediği gözetildiğinde bu alanda yapılacak uygulama ve yürütülecek işlemlerde de ormanların, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik yasal

düzenlemelerin geçerli olmaya devam edeceği açıktır. Bu itibarla kuralın ormanlar ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik anayasal hükümlerle çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

94. Öte yandan kuralla Komisyona tanınan yetkinin Anayasa'nın 2. maddesi bağlamında sınırsız ve belirsiz nitelikte olduğu da söylenemez.

95. 7432 sayılı Kanun'un 5. maddesinin dava konusu (3) numaralı fıkrasında ise Komisyonun oluşumu düzenlenmiştir.

96. 7432 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (2) numaralı fıkrasının Anayasa'ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

97. Buna göre kuralın liyakatli olmayan, herhangi bir uzmanlığı bulunmayan kişilerin Komisyonda görev alabilmesine imkân tanıdığı ve Komisyonun yapısının Anayasa ile özel olarak korunması öngörülen alanlara ilişkin olarak devlete yüklenen sorumluluğun yerine getirilmesine aykırı sonuçlar doğuracağı söylenemez.

98. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2., 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 5. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 5. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

### **iii. (6) Numaralı Fıkra**

99. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 40. ve 125. maddeleri yönünden incelenmiştir.

100. Dava konusu kuralla, Komisyon kararlarının idari yargı yolu açık olmak üzere kesin olduğu ve kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler ile gerçek ve tüzel kişilerin Komisyon kararlarına uymak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

101. Anayasa'nın "*Temel hak ve hürriyetlerin korunması*" başlıklı 40. maddesinin birinci fıkrası "*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir.*" hükmünü içermektedir. Anılan hükme göre kişilerin yargı makamları ile idari makamlar önünde haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması anayasal bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, temel hak ve özgürlüğü ihlâl edilen ya da ihlâl edildiğini iddia eden kişilerin ilgili yargı veya idari merciler nezdinde şikâyetlerini dile getirmesi hususunda devlete gerekli ve yeterli mekanizmaları oluşturarak uygun koşulları sağlama yükümlülüğü getirmektedir (AYM, E.2019/102, K.2019/99, 25/12/2019, § 16; E.2021/46, K.2022/47, 21/4/2022, § 15; E.2022/141, K.2023/17, 25/1/2023, § 17).

102. Anayasa'nın anılan maddesinde güvence altına alınan etkili başvuru hakkı; anayasal bir hakkının ihlâl edildiğini ileri süren herkese hakkın niteliğine uygun olarak iddialarını inceleyebileceği makul, erişilebilir, etkili, ihlalin gerçekleşmesini veya sürmesini engellemeye ya da sonuçlarını ortadan kaldırmaya elverişli idari ve yargısal yollara başvuruda bulunabilme imkânının sağlanmasını teminat altına almaktadır (AYM, E.2018/74, K.2019/92, 24/12/2019, § 31; E.2019/102, K.2019/99, 25/12/2019, §§ 16, 17).



103. Ayrıca Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında *idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu*; yedinci fıkrasında da *idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü bulunduğu* hüküm altına alınarak idarenin hukuka bağlılığı, yargı denetimi sayesinde etkili biçimde sağlanmış ve idare edilenler, idarenin kanunsuz ve keyfi davranışlarına karşı korunmuştur. Anayasa'da sayılan istisnai hâller dışında idari eylem ve işlemlere karşı yargı yolunun kapatılabilmesi mümkün değildir. Anayasa'nın anılan hükmü, yetkili idare organlarının kamu hizmetlerini yürütmek üzere idari eylem ve işlem şeklinde ortaya koydukları tasarrufların kanunun koyduğu esas ve şekillere ve kanunun amacına uygun olarak yapılmış olup olmadığının yargı mercilerince incelenip değerlendirilmesini gerektirmektedir (AYM, E.2018/2, K.2018/43, 2/5/2018, §§ 6, 7).

104. Kuralla Komisyon kararlarının idari yönden kesin olduğu düzenlenmiştir. Başka bir deyişle kural uyarınca Komisyon kararlarına karşı başka bir idari merci nezdinde itirazda bulunulması mümkün değildir. Ancak kuralda bu kararların yargısal denetime tabi olmasını sınırlayan herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca idari makamlarca alınan kararların başka bir idari makam tarafından denetlenmesi zorunluluğunu öngören bir anayasal hüküm de bulunmamaktadır.

105. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 40. ve 125. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 40. ve 125. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 5., 56., 63. ve 169. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

#### **iv. (7) Numaralı Fıkra**

**(1). Fıkranın “...ile Komisyon üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esaslar...” Bölümü**

106. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden incelenmiştir.

107. Dava konusu kural, Komisyon üyelerinin atanmasına ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirleneceğini öngörmektedir.

108. Anayasa'nın 128. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları “*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür./ Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” hükümlerini içermektedir.

109. Anayasa'nın anılan maddesinin ikinci fıkrasıyla memurlar ve diğer kamu görevlileri özlük hakları bakımından anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu bakımdan Komisyon üyelerinin Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan diğer kamu görevlilerinden olup olmadığının belirlenmesi önem taşımaktadır. Bunun için de öncelikle Komisyonun yaptığı hizmetin Anayasa'nın söz konusu maddesinde belirtilen, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına

göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olup olmadığının tespiti gerekir.

110. Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde memur ve/veya diğer kamu görevlilerinden hangisinin çalıştırılacağına ilişkin tercih, kanun koyucunun takdir alanı içindedir. *Diğer kamu görevlileri* kavramı, söz konusu asli ve sürekli görevlerde kamu hukuku ilişkisiyle çalışan fakat memur olmayan kişileri kapsamaktadır.

111. Kamu hizmeti, geniş tanımıyla devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerinden olan düzenlilik ve süreklilik isteyen çevrenin korunması ve iyileştirilmesi hizmeti de niteliği gereği kamu hizmeti olarak değerlendirilmektedir.

112. Anayasa'nın 123. maddesinde "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir./ İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır./ Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*" denilmektedir. Komisyonun belirlenmesi, görevleri ve çalışma esasları 7432 sayılı ile düzenlenmiştir.

113. 7432 sayılı Kanun'la Komisyona tanınan görev ve sorumluluklar dikkate alındığında Komisyonun faaliyetinin kamu hizmeti niteliğinde olduğu açıktır. Bu itibarla Komisyon üyelerinin Uludağ alanının korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, planlanması, yönetilmesi ve denetlenmesi bakımından asli sorumluluğu bulunan ve icrai yetki kullanımını gerektiren görev icra ettikleri, bu görevlerin geçici bir nitelik taşımayıp sürekli olduğu dikkate alındığında üyelerin yerine getireceği görevin asli ve sürekli nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Komisyon üyelerinin *diğer kamu görevlisi* statüsünde olduğu sonucuna varılmıştır.

114. Bu çerçevede kuralla *diğer kamu görevlisi* statüsünü haiz Komisyon üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona ermesine ilişkin usul ve esaslar yönünden kanunda herhangi bir çerçeve, temel ilke ve esaslar belirlenmeksizin Bakanlığa doğrudan düzenleme yetkisinin verildiği görülmektedir. Dolayısıyla söz konusu hususlarda Bakanlığa asli düzenleme yetkisi veren kuralın yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle bağdaşan bir yönü bulunmamaktadır.

115. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 5., 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

## **(2). Fıkranın Kalan Kısmı**

116. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden incelenmiştir.

117. Dava konusu kural, Komisyonunun kuruluşu, görevleri ve çalışma usul ve esaslarının Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirlenmesini öngörmektedir.

118. 7432 sayılı Kanun'un 5. maddesinde Komisyon üyelerinin kimlerden oluşacağı, ne kadar süreyle görev yapacakları ile Komisyonun görevleri ve çalışma esasları düzenlenmiştir. Ayrıca anılan Kanun'un 3. maddesinin (2) ve (4) numaralı fıkralarında, 4. maddesinin (2) ve (3) numaralı fıkralarında, geçici 1. maddesinin (7) ve (8) numaralı fıkralarında Komisyona tanınan

yetkiler belirtilmiştir. Bu itibarla kuralla Komisyonun kuruluşu, görevleri ve çalışma esaslarına yönelik temel ilke ve esaslar ile çerçevenin kanunla belirlendiği anlaşılmaktadır.

119. Bu itibarla Kanun'da Komisyonunun kuruluşu, görevleri ve çalışma usul ve esaslarıyla ilgili çerçeve belirlendikten sonra idareye teknik konularda düzenleme yapma yetkisi veren kuralın belirlilik ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleriyle çeliştiği söylenemez.

120. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 5., 56., 63. ve 169. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

## **2. (4) Numaralı Fıkranın İkinci Cümlesinde Yer Alan "...Başkanlığın davetiyle..." İbaresini**

### **a. İptal Talebinin Gerekçesi**

121. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla meslek odalarının kendi alanları ile ilgili toplantılara katılabilmesi için Başkanlığın daveti şartının getirildiği ancak her biri kendi alanında uzmanlaşmış olan meslek odalarının anayasal işlevlerini yerine getirebilmek için bu tür toplantılara katılarak ilgili kişileri ve kamuoyunu aydınlatmak isteyebilecekleri ancak kuralın meslek odalarının söz konusu katılımını idarenin keyfiliğine bıraktığı belirtilerek Anayasa'nın 135. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **b. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

122. Dava konusu kural, Komisyonun gündemiyle ilgili meslek odalarının toplantıya gözlemci olarak katılmasını Başkanlığın davette bulunması şartına bağlamaktadır.

123. Anayasa'nın 135. maddesinin birinci fıkrasında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbiriyle ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadıyla, kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişileri olduğu, beşinci fıkrasında ise bu meslek kuruluşları üzerinde devletin idari ve mali denetimine ilişkin kuralların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

124. Anayasa'nın anılan maddesi; meslek kuruluşlarının ilgili mesleğe ilişkin ihtiyaçların karşılanması, faaliyetlerin kolaylaştırılması, disiplinin korunması ve halkla olan ilişkilerde güvenin sağlanması amacı ile kurulabileceğini belirtmek suretiyle meslek kuruluşlarına tanınan anayasal işlevin belirli bir mesleğin örgütlenmesine yönelik olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim söz konusu maddenin üçüncü fıkrasında da meslek kuruluşlarının kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamayacağı, dolayısıyla faaliyetlerinin kuruluş amaçları ile sınırlı olduğu açıkça hükme bağlanmıştır (AYM, E.2019/88, K.2022/159, 13/12/2022, § 13).

125. Bu itibarla anayasal bağlamda meslek odalarının kuruluş amacının ve işlevinin meslekle ilgili konular olarak belirlendiği gözetildiğinde kuralla Komisyonun gündemindeki konuyla ilgili olarak meslek odalarının toplantıya gözlemci olarak katılabilmesinin Başkanlığın davetiyle mümkün kılınmasının sebebinin Başkanlığın ihtiyaç duyması hâlinde meslek odalarının mesleki bilgi ve tecrübelerine başvurabilmesine imkân tanımak olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla

kuralın meslek odalarının anayasal işlevlerini sınırlayan bir yönünün bulunmadığı anlaşılmaktadır (bu yöndeki bir karar için bkz. AYM, E.2019/88, K.2022/159, 13/12/2022, § 13).

126. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 135. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

#### **D. Kanun'un 7. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendinde Yer Alan "...satışı, trampası,..." İbaresinin İncelenmesi**

##### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

127. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Hazinenin, kamu kurum ve kuruluşlarının Uludağ alanında kalan özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri satma ve trampa yoluyla devretme yetkisinin Başkanlığa tanındığı, bu yetkinin kamu yararı amacı taşımadığı, kural nedeniyle söz konusu alanda tahribat yaşanabileceği gibi düzensiz yapılaşmaya neden olunabileceği, bu durumun çevrenin, kültür ve tabiat varlıkları ile ormanların korunması şeklindeki anayasal yükümlülüklerle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 45., 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

##### **2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

128. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 127., 130. ve 135. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

129. 7432 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde 2634 sayılı Kanun kapsamında yatırımcılara tahsis edilen veya kiralanan taşınmazlardan elde edilen gelirler hariç olmak üzere Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının Uludağ alanında bulunan özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin satışı, trampası, kiraya verilmesi, işletilmesi, işlettirilmesi, bu yerler için ön izin verilmesi, bu yerler üzerinde irtifak hakkı kurulması, bu tür yerler için kullanma izni verilmesi ve bu tür yerlerle ilgili ecrimisil işlemlerinden elde edilen gelirler Başkanlığın gelirleri arasında sayılmıştır. Anılan bentte yer alan "...satışı, trampası,..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

130. Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen *yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi*, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle mahallî idarelerin mali özerkliği, merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim anılan maddenin altıncı fıkrasının ikinci cümlesinde de "*Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.*" hükmüne yer verilmek suretiyle mahallî idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır (AYM, E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, § 42).

131. Anayasa'nın yükseköğretim kurumlarını düzenleyen 130. maddesinin birinci fıkrasında "*Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur.*", dördüncü fıkrasında "*Üniversiteler ile öğretim üyeleri ve yardımcuları serbestçe her türlü bilimsel araştırma ve yayında bulunabilirler. Ancak, bu yetki, Devletin varlığı ve bağımsızlığı ve milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği aleyhinde faaliyette bulunma serbestliği vermez.*", sekizinci fıkrasında "*Üniversitelerin hazırladığı bütçeler; Yükseköğretim Kurulunca tetkik ve*

*onaylandıktan sonra Millî Eğitim Bakanlığına sunulur ve merkezî yönetim bütçesinin bağlı olduğu esaslara uygun olarak işleme tâbi tutularak yürürlüğe konulur ve denetlenir.” dokuzuncu fıkrasında da ”Yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumlulukları üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri, ... öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi, ... kanunla düzenlenir.” hükümleri yer almaktadır.*

132. Üniversitelerin bilimsel özerkliği; üniversitelerde yürütülen eğitim, araştırma, yayın ve benzeri etkinliklerin planlanması, düzenlenmesi ve icra edilmesi aşamalarında yönetim yetkisinin serbestçe kullanılabilmesini, belirtilen faaliyetlerle ilgili üniversite kaynaklarının kullanımına yönelik kararların üniversite yönetim organlarıncaya serbestçe alınabilmesini gerektirmektedir. Bilimsel özerklik, idari ve mali özerklikle birlikte üniversitelerin bağımsızlığı için olmazsa olmaz nitelikte bir bütünün parçalarını oluşturur. Bu unsurlardan herhangi birine yapılacak müdahale diğer unsurların da olumsuz şekilde etkilenmesine neden olacaktır (AYM, E.2015/61, K.2016/172, 2/11/2016, §§ 43-45). Nitekim Anayasa'nın 130. sekizinci fıkrasında üniversitelerin bütçelerinin kendileri tarafından hazırlanacağı açıkça belirtilmek suretiyle mali konularda anayasal sınırlar gözetilerek karar alma yetkisinin üniversitelere ait olduğu hüküm altına alınmıştır (AYM, E.2022/90, K.2023/201, 30/11/2023, § 59).

133. Anayasa'nın 135. maddesinde de meslek kuruluşlarının karar ve yönetim organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi ve sorumlu organlarının görevlerine yargı kararıyla son verilebileceğinin hükme bağlanmış olması bu kuruluşların özerkliğine işaret etmektedir (AYM, E.2011/100, K.2012/191, 29/11/2012).

134. Meslek kuruluşlarının özerkliği merkezî idareden bağımsız olarak karar ve yürütme organlarını seçebilme, ilgili mesleki faaliyetlerle sınırlı olmak üzere üyelerini ve örgütlerini bağlayıcı karar alma ve uygulama, meslek mensuplarının uyacağı ilke ve kuralları belirleme ve üyeleri hakkında disiplin tedbirleri uygulama yetkisini içermektedir (AYM, E.2011/100, K.2012/191, 29/11/2012).

135. Kuralla belediyelerin, üniversitelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların da satış veya trampasından elde edilen gelirlerin Başkanlık geliri olarak kabul edilmesi öngörülmek suretiyle söz konusu idarelerin mali özerkliği sınırlandırılmaktadır.

136. Sahip olduğu tabiat varlıkları ile turizm yönünden taşıdığı önem nedeniyle 7432 sayılı Kanun'la özel bir yönetim rejimi şeklinde düzenlenen Uludağ alanı sınırlarında, gerek anılan Kanun kapsamında gerekse 25/1/2023 tarihli ve 117 sayılı Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle Başkanlığa verilen görev ve yetkilerin yerine getirilmesinde gerekli kaynağın oluşturulması için kuralda öngörülen yöntemle gelir elde edilmesini düzenleyen kuralın meşru bir amaç taşımadığı söylenemez.

137. Kuralda belediyeler, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özel mülkiyetindeki taşınmazlarının satış veya trampasından elde edilecek gelirin Başkanlığa tahsis edilmesinin meşru amaca ulaşma bakımından elverişli olduğu açıktır.

138. Bununla birlikte kural, Anayasa ile kendilerine idari ve mali özerklik tanınmış olan mahallî idarelerin, üniversitelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yerine geçerek bu idarelerin gelir ve giderleri üzerinde doğrudan etki doğurabilecek niteliktedir. Kural söz konusu idarelerin taşınmazlarının satışı veya trampasından elde edilecek gelirler üzerindeki mali

özerkliklerini tümüyle ortadan kaldırmaktadır. Bu bağlamda kuralın Başkanlığa gelir tahsis edilmesi amacına ulaşılması bakımından en uygun araç olduğu başka bir deyişle gerekli olduğu söylenemez.

139. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 127., 130. ve 135. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 127., 130. ve 135. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 45., 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

## **E. Kanun'un 9. Maddesinin (1), (2) ve (4) Numaralı Fıkraları**

### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

140. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla çeşitli idari para cezaları ile yaptırımların düzenlenmesine karşın bu cezaların uygulanmasına neden olacak eylemlerin belirlenmediği, farklı yerler bakımından farklı yaptırımların öngörülmesi suretiyle eşitlik ilkesinin zedelendiği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 10. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

#### **a. (1) Numaralı Fıkra**

141. Dava konusu kuralla Uludağ alanının doğal değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun, turizm potansiyelinin korunmasına ve yaşatılmasına yönelik alınan tedbirlere aykırı davranılması hâlinde elli bin Türk lirasından beş yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezasının uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

142. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında "*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.*" denilerek suçun kanuniliği, üçüncü fıkrasında da "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*" denilerek cezanın kanuniliği ilkesi güvence altına alınmıştır. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan *suçta ve cezada kanunilik* ilkesi uyarınca hangi fiillerin yasaklandığının ve bu yasak fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak açıklıkta, anlaşılır ve sınırları belirli olarak kanunda gösterilmesi gerekmektedir. Kişilerin yasak fiilleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır (AYM, E.2020/16, K.2020/33, 25/6/2020, § 15).

143. Anayasa'nın anılan maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, § 13).

144. Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olması, hürriyeti bağlayıcı cezaların kural olarak adli suçlar yönünden geçerli olması, idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki değer ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller

izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması, işin mahiyetine uygun düşmemektedir. Yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §14; AYM, E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 19).

145. Dava konusu kuralda, idari suç teşkil eden ve idari para cezası şeklinde idari yaptırıma bağlanan eylemlerin konusu Uludağ alanının doğal değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun, turizm potansiyelinin korunmasına ve yaşatılmasına yönelik alınan tedbirlere aykırı davranılması olarak öngörülmüştür. Ancak 7432 sayılı Kanun'da söz konusu tedbirler ile öngörülen yaptırıma neden olacak bu tedbirlere aykırılık hâllerine dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu itibarla idari para cezası yaptırımını düzenleyen kuralın belirli olduğu söylenemez.

146. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 38. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa'nın 38. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 10. maddesi yönünden incelenmemiştir.

#### **b. (2) Numaralı Fıkra**

**i. Fıkranın “Birinci fıkra kapsamına girmeyen, Uludağ Alanının mevcut durumunu bozmayan ve yapısal uygulamalar içermeyen konulara ilişkin belirlenecek tedbirlere aykırı davranılması veya...” Bölümü**

147. 7432 sayılı Kanun'un 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının iptali nedeniyle anılan maddenin (2) numaralı fıkrasının “Birinci fıkra kapsamına girmeyen, Uludağ Alanının mevcut durumunu bozmayan ve yapısal uygulamalar içermeyen konulara ilişkin belirlenecek tedbirlere aykırı davranılması veya...” bölümünün uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu bölüm 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir.

#### **ii. Fıkranın Kalan Kısmı**

148. Dava konusu kural, Uludağ alanında izin almaksızın turizm amaçlı sportif faaliyette bulunulması ve spor amaçlı organizasyon yapılması durumunda on bin Türk lirasından yüz bin Türk lirasına kadar idari para cezası uygulanmasını öngörmektedir.

149. Dava konusu kuralda, idari suç teşkil eden ve idari para cezası şeklinde idari yaptırıma bağlanan eylemlerin konusunun izin alınmaksızın turizm amaçlı sportif faaliyette bulunulması ve spor amaçlı organizasyon yapılması olduğu anlaşılmaktadır. Kuralda turizm amaçlı sportif faaliyetler ile spor amaçlı organizasyonların kapsamına ve özelliklerine yer verilmediği gibi 7432 sayılı Kanun'da veya başka bir kanunda bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca kuralla öngörülen idari para cezasına muhatap olmamak için iznin hangi idari merciden alınacağı ve hangi koşullara tabi olacağı hususlarında da herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu itibarla idari para cezası yaptırımını düzenleyen kuralın belirli olduğu söylenemez.

150. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 38. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa'nın 38. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 10. maddesi yönünden incelenmemiştir.

**c. (4) Numaralı Fıkra**

**i. (a) Bendi**

151. Dava konusu kuralın birinci cümlesiyle Uludağ alanı sınırları içinde 6831 sayılı Kanun, 2872 sayılı Kanun ve 1/7/2003 tarihli ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nda yasaklanan fiillerin işlenmesi hâlinde idari para cezalarının iki misli artırılması, 2863 sayılı Kanun'un 74. maddesinde belirtilen cezaların ise yarı oranında artırılarak uygulanması öngörülmüştür.

152. 6831, 2872 ve 2863 sayılı Kanunlarda yasak fiiller ve bu yasaklara uyulmaması durumunda öngörülen idari yaptırımlar düzenlenmiştir. 2863 sayılı Kanun'un 74. maddesinde de kültür varlıkları bulmak amacıyla izinsiz araştırma, kazı ve sondaj yapılması hâlinde hapis cezaları öngörülmüştür. Bu itibarla söz konusu Kanunlarda idari veya adli suç teşkil eden ve idari para cezası ya da hapis cezası şeklinde yaptırıma bağlanan yasak fiillerin Uludağ alanında işlenmesi hâlinde Kanunlarda öngörülmüş olan para cezalarının iki misli, hapis cezalarının ise yarı oranında artırılarak uygulanmasını düzenleyen kuralda öngörülebilirlik, belirlilik ve kanunilik ölçütlerinin sağlandığı sonucuna varılmıştır.

153. Kanun koyucu yaptırımlar yönünden takdir yetkisi kapsamındaki düzenlemeleri yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır.

154. Bu çerçevede 6831, 2872 ve 4915 sayılı Kanunlarda öngörülen idari para cezalarının Uludağ alanı sınırlarında iki misli, 2863 sayılı Kanun'un 74. maddesinde belirtilen cezaların ise yarı oranında artırılarak uygulanmasının doğal ve turistik değerler açısından büyük öneme sahip olan bu alanın korunması amacına hizmet edilmesi bakımından elverişli olduğu açıktır. Öte yandan cezanın ağırlaştırılmasının caydırıcı etkiye neden olacağı gözetildiğinde kuralın anılan amaca ulaşma bakımından gerekli olmadığı söylenemez.

155. Ayrıca kuralla öngörülen artırım oranları ile bu kapsamda uygulanan idari para cezalarına karşı yargısal denetimin mümkün olduğu gözetildiğinde kural kişilere aşırı bir külfet yüklememektedir. Bu itibarla kuralın eylem ile ceza arasında bulunması gereken makul dengeyi gözettiği ve orantısızlığa neden olmadığı anlaşılmaktadır.

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

157. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen *kanun önünde eşitlik ilkesi* hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür.



**Esas Sayısı : 2023/67**

**Karar Sayısı : 2024/175**

Eşitlik ilkesinin amacı aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, kişilere 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).

158. Eşitlik ilkesi yönünden yapılacak anayasallık denetiminde öncelikle Anayasa'nın 10. maddesi çerçevesinde aynı ya da benzer durumda bulunan kişilere farklı muamele yapılıp yapılmadığı tespit edilmelidir. 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).

159. Kanun koyucu, kurallarla Uludağ alanı için özel bir düzenleme getirmiş ve 6831, 2872 ve 4915 sayılı Kanunlarda yasaklanan fiilleri Uludağ alanında işleyen kişilere uygulanacak idari para cezalarının iki kat artırılarak uygulanmasını, 2863 sayılı Kanun'un 74. maddesinde belirtilen cezaların ise yarı oranında artırılarak uygulanmasını öngörmüştür. Bu itibarla söz konusu yasak fiillerin Uludağ alanı dışında işlenmesi hâlinde uygulanacak olan idari para cezaları ile hapis cezalarına göre farklılık yaratıldığı, dolayısıyla yasaklanan fiillerin işlendiği yere göre kişilerin farklı yaptırımlara tabi kılındığı anlaşılmaktadır.

160. Eşitlik ilkesinin gereği olarak karşılaştırma yapmaya müsait olacak şekilde benzer durumda olanlar arasında bir kısmı aleyhine getirilen farklı düzenlemenin bir ayrımcılık niteliğinde olmaması için nesnel ve makul bir temele dayanması ve ölçülü olması gerekir.

161. 6831, 2872, 4915 ve 2863 sayılı Kanunlarda belirtilen suçları Uludağ alanında işleyenler ile Uludağ alanı dışında işleyenlerin benzer durumda oldukları açıktır. Belirtilen suçları Uludağ alanında işleyenlerin daha ağır bir yaptırıma maruz bırakılmasının -suçun Uludağ alanında işlenip işlenmediği temelinde- farklı muamele oluşturduğu da tartışmasızdır. Bununla birlikte doğal ve turistik özellikleri bir arada barındıran Uludağ alanındaki tabiat ve kültür varlıklarının taşıdığı özel önem gözetildiğinde kuralla öngörülen ayırımın nesnel ve makul bir temele dayanmadığı söylenemez. Ayrıca kuralla öngörülen idari para cezası ve hapis cezası miktarının ölçüsüz bir yönünün bulunmadığı dikkate alındığında farklı muamelenin orantısız olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

162. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 10. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 38. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

## **ii. Fıkranın Kalan Kısmı**

163. Dava konusu kural, Uludağ alanı sınırları içinde 6831 sayılı Kanun'un 112., 113. ve 114. maddelerine göre istenecek tazminat ve ağaçlandırma giderinin bir misli artırılmasını öngörmektedir.

164. Kuralla atıfta bulunulan anılan Kanun'un maddelerinde her çeşit orman suçlarının işlenmesinden doğan idare zararları ile tahrip edilen ve yakılan orman alanlarındaki ağaçlandırma masraflarının tespiti ve tazminine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

165. Bu çerçevede 112. maddede Kanun'la yasaklanan dikiliden ağaç kesilmesi dışındaki fiillerin işlenmesi nedeniyle meydana gelen zarar için ayrıca genel hükümlere göre hukuk mahkemesinde gerçek zarar üzerinden tazminat talebinde bulunulabileceği, 113. maddede Kanun'la yasaklanan fiilin dikiliden ağaç kesilmesine taalluku hâlinde ağaç müsadere edilmiş olsa dahi talep hâlinde hükmolunacak tazminatın mahallî rayice göre hesaplanacağı, 114. maddede ise her türlü orman suçları ile tahrip olunan veya yakılan sahalara için, Kanun'da yazılı tazminattan başka ayrıca ağaç cinsine göre cari yıl içindeki mahallî birim saha ağaçlandırma gideri esas tutularak ağaçlandırma masrafına da hükmolunacağı düzenlenmiştir.

166. Anayasa'nın 38. maddesinin onuncu fıkrasında idarenin, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamayacağı belirtilmiştir. Kuralın gerekçesinde "*kişi hürriyetinin ağır tahdidini teşkil eden hapis cezalarının yalnız mahkemelerce hükmedilebileceği; yani bunun bir «idari müeyyide» olarak (meselâ disiplin cezası) idare tarafından uygulanmayacağı esasını getirmektedir.*" denilmiştir. Dolayısıyla Anayasa koyucunun idari müeyyideleri Anayasa'nın 38. maddesi kapsamında kabul ettiği sonucuna varılmaktadır.

167. Bu çerçevede Anayasa'nın 38. maddesinde öngörülen ilkelere, idarenin para cezası kapsamındaki yaptırımları ile birlikte daha genel olarak diğer idari yaptırımların da tabii olduğunun kabulü gerekir (bu yöndeki karar için bkz. AYM, E.2000/43, K.2004/60, 13/5/2004; AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/9/2018).

168. Dava konusu kuralla bir misli artırılarak uygulanması öngörülen tazminat, 6831 sayılı Kanun'la yasaklanan dikiliden ağaç kesilmesi dışındaki fiillerin işlenmesi nedeniyle meydana gelen zararların tazmin edilmesine yönelik olup idari yaptırım niteliğindedir. Aynı şekilde kuralda bir misli artırılarak uygulanması gereken ve her türlü orman suçları ile tahrip olunan veya yakılan sahalara için tazminattan ayrı olarak, ağaç cinsine göre cari yıl içindeki mahallî birim saha ağaçlandırma gideri esas tutularak hesaplanan ağaçlandırma gideri de idari yaptırım özelliği taşımaktadır.

169. Kurala konu tazminat ve ağaçlandırma giderinin hangi durumlarda alınacağı ve nasıl hesaplanacağı 6831 Kanun'da düzenlenmiştir. Buna göre idari tedbir niteliğindeki uygulamalara ilişkin kuralda öngörülebilirlik ve belirlilik ölçütlerinin sağlandığı anlaşılmaktadır.

170. Söz konusu tazminat ve ağaçlandırma giderinin bir misliyle artırılarak uygulanmasının Uludağ alanının korunması amacına hizmet edilmesi bakımından elverişli olduğu açıktır. Öte yandan cezanın ağırlaştırılmasının caydırıcı etkiye neden olacağı gözetildiğinde kuralın anılan amaca ulaşma bakımından gerekli olmadığı da söylenemez.

171. Kuralla öngörülen artırım oranı ile bu yöndeki uygulanacak idari yaptırıma karşı yargısal denetim yolunun açık olduğu gözetildiğinde kuralın kişilere aşırı bir külfet yüklediği söylenemez. Bu itibarla kuralın kabahat ile ceza arasında bulunması gereken makul dengeyi gözetmediği ve orantısızlığa neden olmadığı anlaşılmaktadır.

172. Kural 6831 sayılı Kanun'un 112., 133. ve 114. maddelerinin uygulanmasına, kabahatin Uludağ alanında işlenmesi temelinde farklılık getirmektedir. Bununla birlikte kuralın kanun koyucunun bütünlük içinde korunması gereken bir bölge olarak değerlendirdiği Uludağ alanı için öngörülmuş özel bir düzenleme niteliğinde olduğu açıktır. Doğal ve turistik özellikleri bir arada barındıran bu alanda işlenen kabahatlere uygulanan yaptırım yönünden kuralla öngörülen farklı muamelenin nesnel ve makul bir temele dayandığı, kuralda öngörülen artırım miktarının ulaşılmak istenen amaç bakımından ölçsüz bir yönünün bulunmadığı gözetildiğinde kuralla getirilen farklı muamelenin orantısız olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

173. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 10. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 38. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

## **F. Kanun'un 10. Maddesinin (1) ve (3) Numaralı Fıkralarının İncelenmesi**

### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

174. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla Uludağ alanında 2863 sayılı Kanun kapsamında yürütülecek yetkilerin kullanımı hususunda Başkanlığın yapısının yeterli olmadığı, Uludağ alanının kanunla belirlenmiş olan sınırlarının değiştirilmesinin de yine kanunla yapılması gerektiği hâlde bu yetkinin idareye bırakıldığı, söz konusu yetkinin özel olarak korunması gereken yerlerin aleyhine kullanılabileceği gibi sınır değişikliğiyle Uludağ alanına dâhil edilen yerleri yönetme yetkisinin de Başkanlığa geçeceği, ayrıca Başkanlığın bu yerlerin yönetilmesi bakımından gereken yeterliliğe sahip olmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 5., 56., 63, 87. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

#### **a. (1) Numaralı Fıkra**

175. Dava konusu kuralla 2863 sayılı Kanun kapsamında kültür varlıklarını koruma bölge kurulu müdürlüklerine, koruma, uygulama ve denetim büroları ile çevre, şehircilik ve iklim değişikliği il müdürlüklerine verilen görev ve yetkilerin Uludağ alanında Başkanlık tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede kural, Uludağ alanına özel olarak söz konusu görev ve yetkilerin yürütülmesinden sorumlu idari birimi tespit etmektedir.

176. 7432 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasının Anayasa'ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

177. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 56., 63. ve 169. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 5. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 87. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

**b. (3) Numaralı Fıkra**

178. Dava konusu kuralla Uludağ alanı sınırlarının bölgenin kültürel ve doğal varlıkları ile turizm potansiyeli gözönünde tutulmak suretiyle ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla değiştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

179. Uludağ alanının sınırları 7432 sayılı Kanun'a ekli Harita ve Koordinat Listesi'nde belirtilmiştir. Bu itibarla Uludağ alanının sınırlarının kanunla belirlendiği ve idarenin görevleri ile yetkilerinin de anılan Kanun'la belirlenen bu alanla sınırlı olacağı anlaşılmaktadır.

180. Kuralla Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin kullanılabilmesi için bölgenin kültürel ve doğal varlıkları ile turizm potansiyelinin gözönüne alınması gerekmektedir. Öte yandan anılan yetkinin kullanılabilmesi; ilgili bakanlıkların görüşünün alınması, Başkanlığın ilgili olduğu Bakanlığın uygun görüşünün alınması şartına bağlanmıştır. Dolayısıyla kuralın belirsiz olduğu söylenemez.

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

Kuralın Anayasa'nın 56., 63. ve 169. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 56., 63. ve 169. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 5. ve 87. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

**IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ**

182. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya TBMM İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının ya da tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

183. 7432 sayılı Kanun'un 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan maddenin (2) numaralı fıkrasının "*Birinci fıkra kapsamına girmeyen, Uludağ Alanının mevcut durumunu bozmayan ve yapısal uygulamalar içermeyen konulara ilişkin belirlenecek tedbirlere aykırı davranılması veya...*" bölümünün 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

**V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU**

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

185. 7432 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (11) numaralı fıkrasında yer alan "...yaptırma, izin verme..." ibaresinin, 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ve (7) numaralı fıkrasının "...ile Komisyon üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esaslar..." bölümünün, 9. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarının iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu kurallara ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

## **VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ**

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

18/1/2023 tarihli ve 7432 sayılı Uludağ Alanı Hakkında Kanun'un;

**A.** 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan "...satışı, trampası,..." ibaresine yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

**B. 1.** 3. maddesinin (11) numaralı fıkrasında yer alan "...yaptırma, izin verme..." ibaresine,

**2.** 5. maddesinin;

**a.** (1) numaralı fıkrasına,

**b.** (7) numaralı fıkrasının "...ile Komisyon üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esaslar..." bölümüne,

**3.** 9. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarına,

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

**C. 1.** Tümüne,

**2.** 3. maddesinin;

**a.** (2) numaralı fıkrasına,

**b.** (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin "...31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında orman sayılan yerler ile daha önce 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilan edilen yerler,..." bölümüne,

**c.** (11) numaralı fıkrasının "...yaptırma, izin verme..." ibaresi dışında kalan kısmına,

**ç.** (15) numaralı fıkrasına,

**3.** 4. maddesinin (2) ve (6) numaralı fıkralarına,

**4.** 5. maddesinin;

**a.** (2) ve (3) numaralı fıkralarına,

**b.** (4) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "...Başkanlığın davetiyle..." ibaresine,

**Esas Sayısı : 2023/67**

**Karar Sayısı : 2024/175**

c. (6) numaralı fıkrasına,

ç. (7) numaralı fıkrasının “...ile Komisyon üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esaslar...” bölümü dışında kalan kısmına,

5. 9. maddesinin (4) numaralı fıkrasına,

6. 10. maddesinin (1) ve (3) numaralı fıkralarına,

yönelik iptal talepleri 17/10/2024 tarihli ve E.2023/67, K.2024/175 sayılı kararla reddedildiğinden tümüne, fıkralara, bölüme, kısımlara ve ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

17/10/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **VII. HÜKÜM**

18/1/2023 tarihli ve 7432 sayılı Uludağ Alanı Hakkında Kanun'un;

**A.** Tümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**B. 1.** 3. maddesinin;

**a.** (2) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**b.** (5) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin “...31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında orman sayılan yerler ile daha önce 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu gereğince tespit ve ilan edilen yerler,...” bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**c. i.** (11) numaralı fıkrasında yer alan “...yaptırma, izin verme...” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 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,

**ii.** (11) numaralı fıkrasının kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**ç.** (15) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**2.** 4. maddesinin (2) ve (6) numaralı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**3.** 5. maddesinin;

**a.** (1) numaralı fıkrasının 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,

**Esas Sayısı : 2023/67**

**Karar Sayısı : 2024/175**

**b.** (2) ve (3) numaralı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**c.** (4) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "...Başkanlığın davetiyle..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**ç.** (6) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**d.** (7) numaralı fıkrasının;

**i.** "...ile Komisyon üyelerinin atanması ve üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin usul ve esaslar..." bölümünün 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,

**ii.** Kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**4.** 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan "...satışı, trampası,..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**5.** 9. maddesinin;

**a.** (1) numaralı fıkrasının 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,

**b.** (2) numaralı fıkrasının;

**i.** "Birinci fıkra kapsamına girmeyen, Uludağ Alanının mevcut durumunu bozmayan ve yapısal uygulamalar içermeyen konulara ilişkin belirlenecek tedbirlere aykırı davranılması veya..." bölümünün 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince 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,

**ii.** Kalan kısmının 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,

**c.** (4) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**6.** 10. maddesinin (1) ve (3) numaralı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

17/10/2024 tarihinde karar verildi.

Başkan  
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili  
Basri BAĞCI

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
İrfan FİDAN

Üye  
Kenan YAŞAR

Üye  
Muhterem İNCE

Üye  
Yılmaz AKÇİL

Üye  
Ömer ÇINAR

Üye  
Metin KIRATLI

### KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememizce 7432 sayılı Uludağ Alanı Hakkında Kanun'un 3. maddesinin (11) numaralı fıkrasında yer alan "...yaptırma, izin verme..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, (11) numaralı fıkrasının kalan kısmının ise Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir. Karşioy, iptal istemi reddedilen kalan kısım ile ilgilidir.

2. Kural, Uludağ Alanında gerçekleştirilecek turizm amaçlı sportif faaliyetler ile bu alana ilişkin işletmecilik faaliyetlerini yaptırma ve faaliyetlere izin verme yetkisinin Başkanlıkta olduğunu belirtmektedir. Kural kapsamında Başkanlığa verilen yetkiyle teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getirilmektedir. Onbirinci fıkranın "yaptırma, izin verme" ibaresiyle ilgili kısmı bakımından iptal gerekçesinde faaliyetleri yaptırma ve bunlara izin vermeye ilişkin usul ve esaslara ve kriterlere dair kanunda bir belirlemenin yapılmamış olduğu belirtilmiştir.



**Esas Sayısı : 2023/67**

**Karar Sayısı : 2024/175**

3. Kuralın kalan kısmında ise Uludağ alanındaki turizm amaçlı sportif faaliyetler ile bu alana ilişkin işletmecilik faaliyetlerinin yapılması ve denetlenmesi hususundaki iş ve işlemler bakımından Başkanlığa yetki verilmektedir. Kural olarak bireylerin söz konusu alanda teşebbüs özgürlüğü içerisinde ve yasal sınırlar çerçevesinde faaliyette bulunabilecekleri düşünülmelidir.

4. Söz konusu özgürlük incelenen kural ile sınırlanmakta ve faaliyette bulunulması için Başkanlıktan izin alınması zorunluluğu getirilmektedir. Bununla birlikte Kanunda iznin verilmesine ilişkin usul ve şartlara dair herhangi bir belirleme yapılmamıştır. Başka deyişle Uludağ Alanında turizm amaçlı sportif faaliyet yapılabilmesi için hangi şartların, kriterlerin aranacağı belirtilmediği için anılan kriterlerin idare tarafından belirlenmesine imkan verilmiştir. Bu durum temel haklara ilişkin sınırlamaların keyfilige izin vermeyecek ve belirliliği sağlayacak şekilde kanunla yapılması zorunluluğuna aykırıdır (bu yönde bkz. AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Düzenlemenin kanunilik kriterini karşılamaması ve bu nedenle Anayasa'nın 48. ve 13. maddelerine aykırı olması dolayısıyla iptal edilmesi gerekir.

Başkanvekili

Hasan Tahsin  
GÖKCAN

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

1. Anayasa Mahkemesi çoğunluğunun 18/1/2023 tarihli ve 7432 sayılı Uludağ Alanı Hakkında Kanun'un 3. maddesinin (11) numaralı fıkrasının "...yaptırma,..." ve "...izin verme..." ibarelerinin Anayasa'ya aykırı oldukları görüşüne katılmaktayım.

2. Bununla birlikte Mahkememiz çoğunluğu kuralın kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar vermiştir.

3. Kanun'un 3. maddesinin (11) numaralı fıkrası "*Uludağ Alanında gerçekleştirilecek turizm amaçlı sportif faaliyetler ile alana ilişkin işletmecilik faaliyetlerini yapma, yaptırma, izin verme ve denetleme yetkisi Başkanlıktadır.*" şeklindedir.

4. Mahkememizin kuraldaki "...yaptırma,..." ve "...izin verme..." ibareleri ile ilgili Anayasa'ya aykırılık gerekçelerinin kuralın kalan kısmı için de geçerli olduğu kanaatindeyim. Zira fıkradaki diğer yetkilere ilişkin de Kanun'da temel bir çerçevenin çizilmiş olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir.

5. Dolayısıyla aynı gerekçelerle kuralın kalan kısmının da iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

**Esas Sayısı : 2023/67**  
**Karar Sayısı : 2024/175**

Yusuf Şevki  
HAKYEMEZ