**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

**Esas Sayısı : 2007/39**

**Karar Sayısı : 2007/53**

**Karar Günü : 19.4.2007**

**Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 29.12.2007 - 26741**

**İPTAL DAVASINI AÇAN:**Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Kemal ANADOL ve Haluk KOÇ ile 118 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:**10.3.2007 günlü, 26458 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesiyle 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesine ikinci fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen ilk fıkranın birinci tümcesinin **"... mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılınacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır."** bölümü ile **"Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz."** biçimindeki ikinci tümcesinin, Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

**II- YASA METİNLERİ**

**A - İptali İstenilen Yasa Kuralları**

6.3.2007 günlü, 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un, iptali istenilen bölümleri de içeren 2. maddesi şöyledir:

*" ... 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 12 nci maddesine ikinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.*

*"Birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılması sonucu tüzel kişiliği ilk mahallî idare seçimlerine kadar devam edecek olan belediye ve köylerde, birleşme ve katılma işleminin gerçekleşmesi veya müşterek kararnamenin yayımlandığı tarihten itibaren yeni nazım ve uygulama planı yapılmaz;****mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılınacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır. Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz.***

*Tüzel kişiliği sona erecek belediye ve köylerin taşınmazlarının satılması ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanma yapılması İçişleri Bakanlığının onayına tabidir.*

*Belediye ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda, 68 inci maddenin (d) bendinde öngörülen sınırlamaya bağlı olmaksızın İçişleri Bakanlığının onayı ile borçlanma yapabilir. Bu amaçla yapılan borçlanmalar ihbar ve kıdem tazminatı dışında hiçbir gider için kullanılamaz."*

**B- Dayanılan Anayasa Kuralları**

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 127. maddelerine dayanılmıştır.

**III- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT'ün katılımlarıyla 19.4.2007 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, oybirliğiyle karar verilmiştir.

**IV- ESASIN İNCELENMESİ**

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

**A- Anlam ve Kapsam**

5594 sayılı Yasa'nın 2. maddesi ile 5393 sayılı Yasa'nın 12. maddesine,  üç ayrı konuya ilişkin yeni hükümler eklenmiştir. Bu eklemelerden birincisinde, birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılması kararı sonucu tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi kararlaştırılan, ancak Yasa gereğince tüzel kişilikleri ilk yerel yönetim seçimlerine kadar devam edecek olan belediye ve köylerin, birleşme ve katılma işleminin gerçekleşmesi veya müşterek kararnamenin yayımlandığı tarihten itibaren yeni nazım ve uygulama planı yapamayacakları; mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklikleri ve her türlü imar uygulamalarını katılınacak belediyenin uygun görüşünü alarak yapacakları, uygun görüş verilmeyen plan değişikliklerini yapamayacakları; ikincisinde, bunların taşınmazlarını satabilmelerinin ve vadesi tüzel kişiliklerinin sona ereceği tarihi aşan borçlanmaları yapabilmelerinin İçişleri Bakanlığının onayına tabi olduğu; üçüncüsünde de, ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda, 68. maddenin (d) bendinde öngörülen sınırlamaya bağlı olmaksızın İçişleri Bakanlığının onayı ile borçlanma yapabilecekleri, ancak bu amaçla yapılan borçlanmaları, ihbar ve kıdem tazminatı dışında hiçbir gider için kullanamayacakları kurala bağlanmış bulunmaktadır.

Söz konusu düzenlemelerin amacı 5594 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde, *"3/7/2005 ta­rih­li ve 5393 sa­yı­lı Be­le­di­ye Ka­nu­nu­nun 8 in­ci ve 11 in­ci mad­de­le­ri ge­re­ği, birleş­me, ka­tıl­ma ve­ya ge­nel imar dü­ze­ni ve­ya te­mel alt ya­pı hiz­met­le­ri­nin zo­run­lu kıl­ma­sı ge­rek­çe­siy­le tü­zel ki­şi­lik­le­ri so­na ere­cek be­le­di­ye ve köy­le­rin; söz ko­nu­su Ka­nu­nun 12 nci mad­de­si hük­mü çer­çe­ve­sin­de, tü­zel ki­şi­lik­le­ri­nin ilk ma­hal­li ida­re se­çim­le­ri­ne ka­dar de­vam ede­cek ol­ma­sı, bu bi­rim­le­rin or­gan­la­rı­nın sa­hip ol­du­ğu yet­ki­le­rin o ta­ri­he ka­dar kullanacağı so­nu­cu­nu do­ğur­mak­ta­dır.*

*Ka­nu­nun bu dü­zen­le­me­si, ge­çi­ci de ol­sa bu sü­re için­de her tür­lü ko­nu­da yet­ki­li ola­cak olan bi­rim­le­rin, tü­zel ki­şi­lik­le­ri­nin kal­dı­rıl­ma­sı­nın ge­rek­çe­si olan se­bep­ler göz ar­dı edi­le­rek ile­ri­ye dö­nük alt ya­pı ve imar bü­tün­lü­ğü bo­za­cak ka­rar­la­rın alın­ma­sı­nı, gün­cel rant dü­şün­ce­si ile sa­hip ol­duk­la­rı de­ğer­li ta­şın­maz­la­rın el­den çı­ka­rıl­ma­sı­nı ve­ya çok uzun va­de­li borç­lan­ma ya­pıl­ma­sı­nı en­gel­le­yen bir dü­zen­le­me bu­lun­ma­mak­ta­dır. Bu ne­den­le tü­zel ki­şi­li­ği kal­ka­cak olan bu yer­ler­de, Ka­nu­nun amaç­la­dı­ğı hiz­met­ler­de­ki et­kin­lik ve verimliliğin or­ta­dan kalk­ma­sı­na se­bep ola­cak ka­rar­lar alı­na­rak, ka­mu ya­ra­rı göz ar­dı edile­bi­le­cek­tir."*şeklinde, 2. maddesinin gerekçesinde de, *"Bu dü­zen­le­me ile, ilk ma­hal­li ida­re seçimleri­ne ka­dar her tür­lü ko­nu­da yet­ki­li ola­cak olan bi­rim­le­rin, ka­mu ya­ra­rı­nı göz ar­dı ede­rek ile­ri­ye dö­nük alt ya­pı ve imar bü­tün­lü­ğü bo­za­cak ka­rar­lar al­ma­sı, sa­hip ol­du­ğu rant de­ğe­ri yük­sek ta­şın­maz­la­rı sat­ma­sı ve çok uzun va­de­li borç­lan­ma yap­ma­sı engellenerek, hiz­met­ler­de­ki et­kin­lik ve ve­rim­li­li­ğin sağ­lan­ma­sı amaç­lan­mış­tır."* şeklinde açıklanmıştır.

**B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

Dava dilekçesinde, iptali istenilen kurallarla, mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması için katınılacak belediyenin uygun görüşünün alınması zorunluluğu getirilip, uygun görüş verilmeyen plan değişikliklerinin yapılamayacağı öngörüldüğünden, bunun, katılma sonucu tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi kararlaştırılan, ancak tüzel kişiliği ilk yerel yönetim seçimlerine kadar devam edecek olan yerel yönetim kuruluşları üzerinde, katınılacak belediyeye idari vesayet yetkisi tanınması anlamına geldiği; oysa Anayasa'ya göre bir yerel yönetim kuruluşunun diğer bir yerel yönetim kuruluşu üzerinde idari vesayet denetimi yetkisinin bulunmadığı, ayrıca tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi kararlaştırılan ancak tüzel kişilikleri ilk yerel yönetimler genel seçimlerinin yapılacağı tarihe kadar devam edecek olan yerel yönetim kuruluşlarının organlarının, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanını kullanmalarının engellendiği, bu nedenle kuralın Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği ve kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı; 127. maddesinin ikinci fıkrasında, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği, üçüncü fıkrasında ise, mahalli idarelerin seçimlerinin, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı; 6. maddede, hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağı; 2. madde de ise, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu hükme bağlanmıştır.

Hukuk devleti, tüm işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine açık, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı ve sürdürmeyi amaç edinmiş, Anayasa ve hukukun üstün kurallarına bağlılığa özen gösteren devlettir. Hukuk devleti ilkesinin öğeleri arasında yasaların kamu yararına dayanması, kuralların herkes için konulması, kamu düzeninin kurulması ve korunması amacına yönelik bu kurallarda adalet ve hakkaniyet ölçütlerinin de gözönünde tutulması gerekliliği bulunmaktadır. Bu ilke gereğince, yasama işlemlerinin bireysel yararları değil, kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur.

Bir kuralın Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılırken "kamu yararı" konusunda Anayasa Mahkemesi'nin yapacağı inceleme yasanın yalnızca kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığını araştırmaktır. Yasa ile kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini denetlemek anayasa yargısıyla bağdaşmaz. Bir yasanın kamu yararını gerçekleştirip, gerçekleştirmediği veya ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir siyasî tercih sorunudur ve yasa koyucunun takdirine aittir.

Değişen ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlere de bağlı olarak, gelişen, büyüyen, çeşitlenen ve çoğalan yerel toplumsal gereksinimleri, daha nitelikli, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için, kimi durumlarda, kamu kurum ve kuruluşları arasında daha önceden belli kurallara bağlanmış olan kimi ilişkilerin yeniden yapılandırılması gerekebilir. Böylece, yasa koyucu, üstün kamu yararını da gözeterek, tüzel kişiliğe sahip özerk yerel yönetim kuruluşlarının yasayla düzenlenmiş birbirleriyle olan ilişkilerine yeni bir boyut kazandırabilir.

Yukarıda da değinildiği üzere, iptali istenen kurallar, tüzel kişilikleri Yasa gereğince ilk yerel yönetimler genel seçimlerinde kalkacak olan yerel yönetimlerin, mevcut planlarında yapılmasını zorunlu gördükleri değişiklikleri yapmalarını ve her türlü imar uygulamasını yapma ehliyetlerini ve yetkilerini, katılacak oldukları belediyenin uygun görüşünün alınmasına, diğer bir anlatımla onayına bağlamaktadır.

Bu düzenlemenin amacı gerekçede, söz konusu belediye ve köylerin organlarının, ka­mu yararı­nı göz ar­dı ede­rek ile­ri­ye dö­nük alt ya­pı ve imar bütün­lü­ğünü boza­cak ka­rar­lar almalarının en­gel­le­ne­rek, hizmetlerde­ki et­kin­lik ve verimliliğin sağlanma­sı olarak belirtilmiştir.

Belediye ve köyler Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerinde yer alan hükümler gereğince, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali özerklikleri bulunan yerel yönetim kuruluşlarıdırlar. İdari özerkliklerinin sonucu olarak,  kendi seçilmiş organlarıyla merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilirler. Bu kuruluşların, yerel topluluğu ilgilendiren konularda, merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın kendi değerlendirmeleriyle ve kendi sorumlulukları altında karar verme yetkisine sahip olmaları ve görevlerini yerine getirmeye yetecek mali kaynaklarla donatılmış bulunmaları karar ve hareket serbestilerinin gereklerindendir. Özerklik, kesin ve yürütülebilir karar alabilme yetkisine sahip olabilmeyi de içerir.

Yasa koyucu, daha etkin ve verimli bir yerel kamusal hizmet sağlamak amacıyla, takdir yetkisi kapsamında olmak üzere, saptadığı objektif ölçütleri esas alarak, kimi belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını, bazı belediye ve köylerin de yerel halkın iradesine bağlı olarak tüzel kişiliklerinin sona ermesini öngörmüştür. Böylece tüzel kişilikleri sona eren belediye ve köylerin yürütmekte oldukları yerel kamu hizmetlerinin görülmesi başka bir belediyeye verilmiş, bu yapılırken de, Anayasa'nın 67. maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan yöre halkının iradeleri esas alınmış, anılan yerel yönetim organlarının dönem sonuna kadar varlıklarını sürdürmeleri, söz konusu belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesine ilişkin kararların, bu sürenin sonunda yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

Buna göre, 5594 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin birinci fıkrası ile getirilen düzenlemelerin  amacı, anılan belediye ve köylerin özerkliklerinin sınırlanması değil, kamu hizmetinin gereği ve kamunun üstün yararının korunması olduğundan, iptali istenilen kurallar Anayasa'nın 2., 6., 11. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

**V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ**

6.3.2007 günlü, 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesiyle 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesine ikinci fıkradan sonra gelmek üzere eklenen ilk fıkranın, birinci tümcesinin "... mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılınacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır." bölümü ile "Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz." biçimindeki ikinci tümcesine yönelik iptal istemleri 19.4.2007 günlü, E. 2007/39, K. 2007/53 sayılı kararla reddedildiğinden, bu bölüm ve tümceye ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin REDDİNE, 19.4.2007 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

**VI- SONUÇ**

6.3.2007 günlü, 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında  Kanun'un 2. maddesiyle 3.7.2005 günlü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesine ikinci fıkradan sonra gelmek üzere eklenen ilk fıkranın, birinci tümcesinin "... mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılınacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır." bölümü ile "Uygun görüş verilmeyen plan değişiklikleri yapılamaz." biçimindeki ikinci tümcesinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, 19.4.2007 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Başkanvekili  Haşim KILIÇ | Üye  Sacit ADALI | Üye  Fulya KANTARCIOĞLU |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Ahmet AKYALÇIN | Üye  Mehmet ERTEN | Üye  Mustafa YILDIRIM |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  A. Necmi ÖZLER | Üye  Serdar ÖZGÜLDÜR | Üye  Şevket APALAK |

|  |  |
| --- | --- |
| Üye  Serruh KALELİ | Üye  Osman Alifeyyaz PAKSÜT |