

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2023/100

Karar Sayısı : 2024/32

Karar Tarihi : 1/2/2024

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Lâpseki Asliye Hukuk Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 27/1/1954 tarihli ve 6237 sayılı Limanlar İnşaatı Hakkında Kanun'un 5. maddesinin Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Hazine ve Maliye Bakanlığınca Çanakkale İl Özel İdaresi ile Lâpseki Belediye Başkanlığı aleyhine, bu idarelerce işletilen feribot iskelesinin hasılatından ödenmeyen payın tahsili talebiyle açılan davada kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu 5. maddesi şöyledir:

"Madde 5 – Mevcut ve hususi kanunları ile inşa edilmekte olanlarla bu kanun gereğince ele alınacak tesislerin bakım ve iyi halde bulundurulmaları bunları işleten teşekküllere aittir.

Denizcilik Bankası Türk Anonim Ortaklığı ile İktisadi Devlet Teşekküllerine ait olanların esaslı tamirleri kendilerine aittir. Belediye ve mahalli idarelere ait olanların esaslı tamirleri Bayındırlık Vekaletince yapılır. Tamirleri Bayındırlık Vekaletince yaptırılacak tesisleri işleten teşekküller devredilmiş ve devredilecek tesislerin devrinden sonra yapılacak esaslı tamir karşılığı olarak her yılın gayrisafi iradından %10 nispetinde bir meblağı Hazineye yatırmaya mecburdurlar."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca 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 ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 31/5/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural sorunu görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ve 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı karanamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali istenen kuralın da o davada uygulanacak olması

gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kurallardır.

3. Başvuran mahkeme, 6237 sayılı Kanun'un 5. maddesinin iptalini talep etmiştir.

4. Mahkeme önündeki uyuşmazlık, kendilerine devredilen Lâpseki Feribot İskelesini sırasıyla işleten Lâpseki Belediyesi ve Çanakkale İl Özel İdaresi'nin Kanun'un 5. maddesinin ikinci fıkrasının üçüncü cümlesinde düzenlenen %10 oranındaki meblağı Hazineye yatırmamalarından kaynaklanmıştır. Üçüncü cümlede *"Tamirleri Bayındırlık Vekaletince yaptırılacak tesisleri işleten teşekküller devredilmiş ve devredilecek tesislerin devrinden sonra yapılacak esaslı tamir karşılığı olarak her yılın gayrisafi iradından %10 nispetinde bir meblağı Hazineye yatırmaya mecburdurlar."* denilmektedir.

5. Maddenin birinci fıkrası tesislerin bakım ve iyi hâlde bulundurulmaları sorumluluğunun bunları işleten teşekküllere ait olduğuna, ikinci fıkrasının birinci cümlesi Denizcilik Bankası Türk Anonim Ortaklığı ile İktisadi Devlet Teşekküllerine ait olanların esaslı tamirlerinin kendilerine ait olduğuna, ikinci cümlesi ise Belediye ve mahallî idarelere ait olanların esaslı tamirlerinin Bayındırlık Vekaletince (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı) (Bakanlık) yapılacağına ilişkindir. Bu hükümlerden uyuşmazlıkla ilgili görülebilecek esaslı tamirlerin Bakanlık tarafından yapılacak olması hususu uyuşmazlık konusu yapılmamış olup taraflarca uyuşmazlığın çözümü sürecinde Mahkemenin bu konuda karar vermesi istenmemiştir.

6. Açıklanan nedenlerle 27/1/1954 tarihli ve 6237 sayılı Limanlar İnşaatı Hakkında Kanun'un 5. maddesinin;

A. Birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının birinci ve ikinci cümlelerinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu fıkra ve cümlelere ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. İkinci fıkrasının üçüncü cümlesinin esasının incelenmesine

OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

III. ESASIN İNCELENMESİ

7. Başvuru kararı ve ekleri, Raportörler Abdullah TEKBAŞ ve Ömer MENCİK tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükmü, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğeri yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünöldü:

A. Anlam ve Kapsam

8. 6237 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, ölkede kıyılarındaki şehir ve kasabaların ihtiyaçlarını karşılamak üzere iskele, rıhtım, mendirek, barınak ve liman inşaatı ile tesisat, teçhizat ve onarımlarının, buralarda ve kıyıların gereken yerlerinde tarama faaliyetlerinin ve

bunlara ilişkin etüt ve projelerin yaptırılması ve bu işler için gerekli makine ve vasıta satın alınması, bakım ve onarımları ve bunlar için ihtiyaç olan depo ve atölyelerin kurulması ve işletilmesi ile diğer işler için taahhütte bulunmak konusunda Bayındırlık Bakanı (Ulaştırma ve Altyapı Bakanı) yetkili kılınmış, Maliye Bakanına (Hazine ve Maliye Bakanı) bono çıkarma yetkisi verilmiştir.

9. Kanun'un 4. maddesinde, yaptırılan tesislerin inşaları tamamlandıkça ilgisine göre ve Cumhurbaşkanınca kararlaştırılacak esaslar dairesinde işletme teşekküllerine, özel idarelere, belediyelere veya Vakıflar Genel Müdürlüğüne devrolunacağı hüküm altına alınmıştır.

10. Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında mevcut ve hususi kanunları ile inşa edilmekte olanlarla bu Kanun gereğince ele alınacak tesislerin bakım ve iyi hâlde bulundurulmalarının bunları işleten teşekküllere ait olduğu belirtilmiş, ikinci fıkrasında ise bu tesislerin esaslı tamirlerini yapacak olan kurum ve kuruluşlar belirlenmiştir. Buna göre Denizcilik Bankası Türk Anonim Ortaklığı ile İktisadi Devlet Teşekküllerine ait olanların esaslı tamirleri kendilerine ait olacak, belediye ve mahallî idarelere ait olanların esaslı tamirleri ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca (Bakanlık) yapılacaktır.

11. Dava konusu kuralla tamirleri Bakanlıkça yaptırılacak tesisleri işleten teşekküllerin devredilmiş ve devredilecek tesislerin devrinden sonra yapılacak esaslı tamir karşılığı olarak her yılın gayrisafi iradından %10 nispetinde bir meblağı Hazineye yatırmaya mecbur olduğu hüküm altına alınmıştır.

B. İtirazın Gerekçesi

12. İtiraz başvurusunda özetle; kuralla kamu idarelerine yükümlülük getirmek suretiyle mülkiyet hakkının sınırlandığı, kuralda yer alan “*esaslı tamir*” ve “*gayrisafi irad*” kavramlarının belirsiz olduğu, Hazineye ödenecek meblağın hesaplanmasına ilişkin belirlilik bulunmadığı ifade edilerek kuralın Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

13. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 127. maddesi yönünden incelenmiştir.

14. Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmıştır. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içinde çalışması öngörülmüştür. Bunun için de görevlerin ve kaynakların dağıtımı gereklidir (AYM, E.2019/88, K.2022/159, 13/12/2022, § 21).

15. 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 yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri oldukları ifade edilmiştir. Anayasa’da merkezi yönetim- yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulanması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin göstergeleridir (AYM, E.2012/158, K.2013/55, 10/4/2013).

16. 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.2019/88, K.2022/159, 13/12/2022, § 23).

17. Anayasa’nın anılan 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 bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Diğer bir ifadeyle mahallî idarelerin mali özerkliği, merkezi yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim Anayasa’nın söz konusu maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde de *“Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”* hükmüne yer verilmek suretiyle mahallî idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır (AYM, E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, § 42).

18. 6237 sayılı Kanun’un 4. maddesiyle Kanun’a uygun olarak yapılan tesislerin diğer idarelerin yanı sıra mahallî idarelere de devredilebileceği öngörülmüştür. Kanun’un 5. maddesinde bu tesislerin bakım ve iyi hâlde bulundurulmalarına ilişkin sorumluluğun dağıtımıyla ilgili düzenlemelere yer verilmiş; mevcut ve hususi kanunları ile inşa edilmekte olanlarla 6237 sayılı Kanun gereğince ele alınacak tesislerin bakım ve iyi hâlde bulundurulmasının bunları işleten teşekküllere ait olduğu belirtildikten sonra belediye ve mahallî idarelere ait olanların esaslı tamirlerinin Bakanlık tarafından yapılacağı belirtilmiştir. İtiraz konusu kuralla da bu tesisleri işleten teşekküllerin Bakanlıkça yapılacak esaslı tamir karşılığı olarak her yılın gayrisafi iradından %10 nispetinde bir meblağı Hazineye yatırmaya mecbur oldukları hüküm altına alınmıştır.

19. Görüldüğü üzere anılan tesislerin sürekliliğini sağlamak üzere yapılacak işler bakım ve iyi hâlde bulundurmaya yönelik işler ve esaslı tamirler olarak ikiye ayrılmıştır. İlkinin sorumluluğu tesisleri işletenlere, ikincisinin sorumluluğu ise Bakanlığa verilmiş ve Bakanlığın sunacağı hizmet karşılığında işletme gelirlerinden belli oranda pay alacağı öngörülmüştür. Bu yönüyle dava konusu kuralın belediyeler ile il özel idarelerinin gelirlerinin bir kısmının Hazineye aktarılmasını öngördüğü, bunların mali özerkliğini sınırladığı anlaşılmaktadır.

20. Kanun koyucunun merkezi idare ile mahallî idare arasındaki görev sınırlarını belirleme ve idarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle, mahallî idareleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmamak kaydıyla, belirli alanlar bakımından belirli koşullara

bağlı olarak mahallî idarelere ait bazı görev ve yetkileri merkezî yönetime bırakma ya da mahallî idarenin görev alanına bırakılan bazı konularda hizmetin niteliğini gözönünde bulundurarak söz konusu görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili özel birtakım usul ve esaslar öngörme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır (AYM, E.2019/112, K.2020/35, 25/06/2020, § 34).

21. Bununla birlikte kanun koyucu, idari vesayet yetkisi kapsamında yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlamaya yönelik düzenlemeler yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır. Bu ilke ise *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik*, başvuru olan önlemin ulaşmak istenen amaç için elverişli olmasını, *gereklilik* başvuru olan önlemin ulaşmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, *orantılılık* ise başvuru olan önlem ve ulaşmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir (AYM, E.2019/88, K.2022/159, 13/12/2022, § 28).

22. Kuralın gerekçesinde özetle; liman ve diğer tesislerin bakım ve tamirlerine hakkıyla riayet edilmemesi nedeniyle büyük fedakârlıklarla meydana getirilen tesislerin ağır masraflar gerektiren tamirlere ihtiyaç gösterdiği, hatta bazılarının ise kullanılamaz hâle geldiği, tesislerin devamlılığının sağlanabilmesi için bakım, idame ve esaslı tamir işlerinin ve bunların gerektirdiği masrafların nasıl karşılanacağına kurala bağlandığı dile getirilmiştir. Dolayısıyla kuralın, anılan tesislerin faaliyetlerinin sürekliliğini sağlamak amacıyla yönelik olduğu anlaşılmakta olup anılan amacın anayasal açıdan meşru olmadığı söylenemez.

23. Mahallî idarelere devredilebileceği öngörülen liman ve diğer tesislerin zaman içerisinde bakım ve tamir gerektirebileceği, bu bakım ve tamirlerin yaptırılmamasının tesislerin devamlılığına engel olacağı açıktır. Bu nedenle bakım ve tamirlerin zamanında yaptırılmasına ilişkin merkezî idare tarafından bazı tedbirlerin alınması gerekebilir. Bu kapsamda kuralla mahallî idarelere devredilen tesisler yönünden maliyeti yüksek olan tamiratların merkezî idare tarafından yaptırılması ve aynı zamanda bu tamirlere kaynak sağlamak için tesislerin işletilmesi sonucunda elde edilen gelirin bir kısmının Hazineye aktarılması öngörülmüştür. Bu yönüyle kuralın tesislerin faaliyetlerinin devamlılığını sağlama amacı bakımından elverişli olduğu anlaşılmaktadır.

24. İtiraz konusu kural ile özel idare ve belediyelere devredilen tesislerin merkezî idare tarafından yapılması öngörülen esaslı tamirlerinin karşılığını garantiye almak amacıyla her yıl gayrisafi irattan %10 nispetinde bir ödemenin merkezî idareye yapılması zorunlu kılınmıştır. Ancak işin doğası gereği her yıl esaslı tamir yapılmayabileceği gibi esaslı tamir giderinin yıllık gayrisafi iradın %10'undan az olması da mümkün olabilecektir. Bu durum ise mahallî idarelerin gelirlerinin bir kısmının bir karşılığa dayanmaksızın merkezî idareye aktarılması sonucunu doğuracaktır.

25. Dolayısıyla kuralda Hazineye yapılacak ödeme belirlenirken Bakanlıkça yapılacak esaslı tamirlerin gerçek maliyetinin dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. Bunun yanında itiraz konusu kuralda, Hazineye yapılacak ödeme sonrasında, yapılacak esaslı tamirlerin gayrisafi iradın %10'undan az olması durumunda herhangi bir mahsuplaşma da öngörülmemiştir. Bu yönüyle kuralın ulaşmak istenen amacı gerçekleştirmek bakımından gerekli olma kriterini karşıladığını söylemek mümkün değildir.

26. Sonuç olarak Kanun kapsamında özel idare ve belediyelere devredilen liman ve diğer tesislerin Bakanlıkça yapılacak esaslı tamirlerinin gerçek maliyetini dikkate almadan mahallî idarelerin gelirlerinin bir kısmının her yıl düzenli şekilde esaslı tamirlerin karşılığı olmak üzere Hazineye aktarılmasını öngören kuralın mahallî idarelerin mali özerkliğine ölçsüz bir müdahale oluşturduğu ve Anayasa'nın 127. maddesiyle bağdaşmadığı değerlendirilmiştir.

27. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 127. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

28. 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.

29. 6237 sayılı Kanun'un 5. maddesinin ikinci fıkrasının üçüncü cümlesinin 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 altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

V. HÜKÜM

27/1/1954 tarihli ve 6237 sayılı Limanlar İnşaatı Hakkında Kanun'un 5. maddesinin ikinci fıkrasının üçüncü cümlesinin 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 ALTI AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE 1/2/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE