D.6/2022 Anayasa Mahkemesi:12/2022

ANAYASA MAHKEMESİ OLARAK OTURUM YAPAN

YÜKSEK MAHKEME HUZURUNDA

ANAYASANIN 147. MADDESİ HAKKINDA

Mahkeme Heyeti: Narin Ferdi Şefik (Başkan), Gülden Çiftçioğlu, Tanju Öncül, Bertan Özerdağ, Beril Çağdal.

Davacı: Cumhuriyetçi Türk Partisi, 99 Salahi Şevket Sokak,

Arabahmet - Lefkoşa.

ile

Davalı: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Meclisi – Lefkoşa.

A r a s ı n d a.

Davacı namına Avukat Ayşen Özdenefe

Davalı namına Başsavcı Yardımcısı Muavini İlter Koyuncuoğlu

A R A K A R A R

Narin Ferdi Şefik (Başkan): Bu meselede iki karar mevcuttur. Kararlar sırası ile okunacaktır:

Narin Ferdi Şefik (Başkan):

Davacı, Davalı aleyhine ikame ettiği dava ile, Davalının Genel Kurulunca 24.8.2022 tarihli oturumda alınan ve 7.9.2022 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin (Özel) Yasa’nın bütününün ve/veya 2,3,4,5,6,7,8,9 ve 11. maddeleri ile Geçici 1, 2, 3, 4,5, 6 ve 7. maddelerinin Anayasa’nın Başlangıç kısmına ve özellikle 1, 3, 4,7,17, 78, 81(4), 89(1), 113, 119, 121 ve 152. maddelerine aykırı olduğu iddiası ile iptalini talep etmektedir.

Davacı, davası altında dosyaladığı 19.9.2022 tarihli çift taraflı istida ile iptali talep edilen Yasa maddelerinin yürürlüğünün ve/veya bu Yasa’ya dayanarak yapılacak işlemlerin, iptal davasının neticelenmesine kadar durdurulması ve/veya uygulanmasının durdurulması ve/veya davaya konu Yasa’ya ve/veya maddelerindeki kurallarına istinaden uygulama ve/veya işlem yapılmamasını öngören bir emir talep etmektedir.

Davacı Parti’nin milletvekili Ürün Solyalı tarafından yapılan istidaya ekli yemin varakasında özetle, Talep Takririnde dava ile ilgili ileri sürülen tüm iddialar tekrarlanarak dava konusu Yasa’nın Anayasa’ya aykırılık iddia ve gerekçeleri sıralandıktan sonra, iptali istenen Yasa’nın ilgili maddelerinin Anayasa’ya açıkça aykırı olduğu, derin bir incelemeye gerek kalmaksızın, ilk bakışta çarpıcı bir şekilde bu aykırılığın görüldüğü, davalarında ciddi ve güçlü argümanlarının bulunduğu iddia edilerek, iptal davasında başarılı olmalarının muhtemel olduğu, yürürlüğün durdurulması emri verilmediği takdirde ileride telafisi imkânsız zararların ortaya çıkacağı, iptal davasında verilen kararların geriye yürümediği, iptal kararı verilmesi halinde iptal edilen yasa kuralları ancak o safhada, yani dava neticesinde ortadan kalkacağı için, karmaşık ve kötü bir durum yaratılacağı, geriye dönüşün mümkün olamayacağı ve/veya imkânsız olacağı, talep edilen emrin verilmesinin, verilmemesine nazaran daha adil ve elzem olduğu ileri sürülmüştür.

Yemin varakasında devamla, durumun acil olduğunu 25/12/2022 tarihinde yapılacak yerel seçimlerde kaç belediye için seçim yapılacağının belli olmadığını, seçim takviminin belirlenecek sayıya göre hazırlanması gerektiğini ve seçimlerin de buna göre yapılacağını, Yasa’nın iptal edilmesi halinde yeni seçim yapılamayacağını, kamusal alan, demokratik ve Anayasal değerlerin de ciddi zarar göreceğini, acilen müdahale edilmesi gerektiğini ileri sürerek, istida gereğince emir verilmesini talep etmiştir.

Davacı/Müstedinin istidasına Davalı/Müstedialeyh tarafından itiraz dosyalanmıştır. İtiraza ekli yemin varakasını yapan UBP milletvekili Özdemir Berova özetle, Davacının iddalarını reddederek, dava konusu Yasa’nın Anayasa’ya aykırı olmadığını**,** yürürlüğün durdurulması emri verilmesi için gereken şartların oluşmadığını, dava konusu Yasa’nın herhangi bir maddesi Anayasa'nın herhangi bir maddesine açıkça aykırı olmadığı gibi, Yasa’nın bütün maddelerinin yürürlüğe girme tarihi dikkate alındığı zaman, yürürlüğün durdurulması talebi ile ilgili ivedi bir durum olmadığını, Yasa’nın uygulanması halinde giderilmesi olanaksız ya da güç zarar veya durumun doğmasının kuvvetle muhtemel olmadığını, yürürlüğün durdurulmasındaki kamu yararının, durdurulmamasına oranla daha baskın olmadığını ileri sürerek, istidanın reddini talep etmiştir.

İstida dinlenmiştir. Taraflar herhangi bir tanık dinletmemiş, Mahkemeye hitapla yetinmişlerdir.

Huzurumuzdaki istidada öncelikle, Davalı/Müstedialeyhin itiraz ihbarnamesinde yer alan, Yasa maddelerinin yürürlüğe girme tarihleri dikkate alındığında, bu maddeler ile ilgili yürürlüğüdurdurma emri verilebilmesi için gerekli kriterlerden biri olan ivedilik unsurunun bulunmadığı iddiasının incelenmesi gerekir.

Yasa’nın 11. maddesine göre, Yasa’nın 4. ve 6. maddeleri Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihte, yani 7/9/2022’de, diğer maddeler ise 2022 Yerel Kuruluş Organları Seçim Sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girecektir.

Bu durumda, dava konusu Yasa’ya göre, istidanın dinlendiği tarihte yürürlükte olan yani yürürlüğe giren maddeler sadece 4, 6. ve 11. maddelerdir. Diğer tüm maddeler hale hazırda yürürlükte değildir.

Davalı, yürürlüğe girmemiş Yasa maddeleri ile ilgili ivedilik olamayacağını, bu durumda yürürlüğün durdurulması emri verilmesinin bir kriteri olan ivedilik kriterinin tatmin edilmediğini, herhalükârda yürürlüğün durdurulmasının bir şartının da yürürlüğünün durdurulması talep edilen yasa maddelerinin, talep tarihinde yürürlükte olması olduğunu, bu şartın da Mahkeme huzurundaki iş bu istidada tatmin edilmediğini, bu durumda istida altında Yasa’nın sadece 4. ve 6. maddelerinin yürürlüğünün durudurulmasının talep edilebileceğini ileri sürmüştür.

Huzurumuzdaki Yasa’nın 11. maddesine göre, yürürlüğün durdurulması talep edilen 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10 ve Geçici 1., 2, 3, 4, 5, 6 ve 7. maddeler halihazırda yürürlükte değildir.

Yürürlüğün durdurulması için, tabirin içerisinde yer alan kelimelerin doğal anlamından da anlaşılacağı üzere durdurulması talep edilen madde veya maddelerin yürütülen konumda olması yani yürürlükte olması, uygulanır olması gereklidir. 15/2022 sayılı Yasa’da halihazırda yürürlükte olan maddeler sadece 4, 6, ve 11. maddelerdir.

Yürürlükte olmayan bir yasanın veya yasa maddesinin yürürlüğünün durdurulması mümkün olabilir mi?. Yürürlüğün durdurulması emrinin niteliği gereği, ortada yürürlükte olması gereken bir kural bulunmalıdır. Yürürlükte olmayan bir kuralın yürürlüğünün durdurulması mümkün olmadığı gibi yürürlükte olma şartının da Mahkemece karar verilecek tarihte bulunması gerekir, aksi takdirde, yürürlüğün durdurulması emri verilmesi anlamsız ve yanlış olur.

Huzurumuzdaki Yasa’da yukarda ifade edilen maddeler halihazırda yürürlükte olmamakla birlikte, bu maddeler, Yasa’nın 11. maddesine göre 2022 yerel Kuruluş Organları seçim sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girecektir. Bu durumda, bu maddelerin ileride yürürlüğe gireceği tarih belirlenebilir bir tarih olmakla birlikte, bu tarih ileride, 25 Aralık 2022 tarihinde yapılması tasarlanan seçim sonrasına ait bir tarih olacaktır. Bu maddeler halihazırda yürürlükte olmadıkları cihetle, bunlarla ilgili Yürürlüğün Durdurulması emri verilmesi mümkün değildir. Aynı şekilde, yürürlükte olmayan bu maddeler ile ilgili yürürlüğün durdurulması emri verilmesi için gerekli olan ivedilik şartının da var olduğu söylenebilir değildir.

Dolayısıyla, huzurumuzdaki Yürürlüğün Durdurulması istidası sadece 4, 6 ve 11. maddeler ile ilgili değerlendirilmelidir. Davacı/Müstediler tarafından 11. madde ile ilgili herhangi bir iddia ileri sürülmediğinden, Yasa’nın sadece 4. ve 6. maddeleri tezekkür edilecektir.

Davacının 15/2022 sayılı ‘Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin (Özel) Yasa’nın 4. ve 6. maddeleri ile ilgili Anayasa’ya aykırılık iddiaları Anayasa’nın 1, 113, ve 119. maddelerine dayandırılmıştır. İddialar 2 başlık altında toparlanmıştır.

Davacı, Yasa’nın amacının Belediyelerin birleştirilmesi olduğunu, bu birleştirme işleminin ne zaman tamamlanacağının Yasa’da belirtilmediğini, bunun neticesinde birleştirilmesi tasarlanan belediyelerin tüzel kişiliğinin ne zaman oluşacağının da belli olmadığını, aynı şekilde, kaldırılması planlanan belediyelerin de tüzel kişiliklerinin ne zaman sonlanacağının belirsiz olduğunu, Anayasa’nın 1. maddesinde yer alan hukukun üstünlüğü ilkesi altında, hukuk devletinin gereği olan unsurlar arasında belirlilik ve hukuki öngörülebilirlik ilkelerinin olduğunu, belirlilik ilkesi altında, yasaların net, açık, anlaşılır, hiçbir kuşkuya şüphe vermeyecek şekilde uygulanabilir olması gerektiği halde 4. maddede birleştirmenin ne zaman yapılacağı, tüzel kişiliklerin ne zaman sona ereceği veya yeni tüzel kişiliklerin ne zaman oluşacağı ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemesinin, belirlilik ve öngörülemezlik yarattığını, bu eksikliğin hukuk devleti ilkesine, dolayısıyla Anayasa’nın 1. maddesine aykırılık bulunması için yeterli olduğunu ileri sürmektedir.

Davacı, ilk başlık altında 4. maddedeki ‘birleştirme işlemleri’ kelimelerinin birden fazla işlemin varlığını gösterdiğini, Yasa’nın diğer maddelerinde yapılacak olan işlemlerin detaylarının verildiğini, bu durumda tüm bu işlemler tamamlanmadan 4. maddeye göre tüzel kişiliklerin oluşamayacağını, 11. maddeye göre bu Yasa’da yer alan 4. ve 6. maddeler dışında kalan maddeler yerel seçimlerden sonra yürürlüğe gireceği için, Yasa’da yer alan işlemlerin tamamlanmasının seçimden sonraki bir tarih olacağı ve dolayısıyla seçimden sonraki tarih itibarıyla, bugün var olan 28 belediyenin de tüzel kişiliklerini koruyacaklarını, bunun gerek 4. maddenin kendi içinde gerekse diğer maddeler ile çelişki yaratacağı gibi belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine de aykırı olduğunu, seçime girecek olan belediyelerin tüzel kişilik kazanmadan seçime girmiş olacaklarını, tüzel kişiliklerin ne zaman kalkıp yeni tüzel kişiliklerin ne zaman oluştuğunun belirsiz olmasının belediyelerin yetkisi konusunda da sorun yaratacağını ileri sürmüştür.

6. maddede ise birleştirme dışında kalacak 10 belediyeden bahsedilmediğini, bu maddede tüzel kişiliği olmayan oluşumların belediye diye seçim öncesinden adlandırıldığını ve seçim sonrası neticelerinin ilan edileceğinin belirtileceğini bunun da belirsizlik yarattığını ifade etmiştir.

Davacı ikinci başlık altında 4. ve 6. maddelerin Anayasa’nın 113. ve 119. maddelerinde yer alan yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğunu, bir oluşumun yerel yönetim olabilmesi için kamu tüzel kişiliğine sahip olması gerektiğini, seçimle oluşturulmuş bir karar organı olması ve özerkliğe sahip olması gerektiğini, bu unsurlardan bir tanesinin olmamasının o oluşumu yerel yönetim olmaktan çıkardığını ileri sürmüştür.

Devamla Davacı, birleştirme işlemleri seçimden önce tamamlanamayacağı için seçim neticesinde de tüzel kişiliklerin kazanılamayacağını, Yasa’da açıkça işlemler denildiği ve tekil olarak işlem denmediği için Yasa’nın diğer maddelerinde yer alan konuların da tüzel kişilik kazanılması için sonuçlandırılması gerektiğini iddia etmektedir.

Yine, Belediyelerin birleştirilmesi kararının yasa yapılarak Meclis tarafından verilmiş olmasının da yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğunu, böyle bir kararın belediyelerin seçilmiş organı olan Belediye Meclisi tarafından verilmesi gerektiğini veya her halükârda mevcut belediyelere danışılmadan verilmesinin de yerinden yönetim ilkesine aykırılık oluşturduğunu ifade etmektedir.

Davalı ise 4. ve 6. maddeler ile ilgili olarak, Belediyelerin birleştirilmesi işlemlerinin iki veya daha fazla belediyenin yeni tüzel kişilik oluşturması ile gerçekleşmiş olacağını, belediyenin tüzel kişiliğinin seçim ile birlikte oluşacağını, seçimle oluşmuş organı olmayan bir varlığa belediye denilemeyeceğini, bu nedenle, birleştirilen belediyelerin tüzel kişiliklerinin seçimle oluşacağını ve seçime girmeyen belediyelerin de seçim ile sona ereceğini, bir belediyenin adını koymadan, o belediye için seçim yapılamayacağını, belediyelerin isimlendirilerek açıklanmasının şart olduğunu, seçim neticesinde de belediyenin tüzel kişiliğinin oluşacağını ileri sürmüştür.

Davalı devamla, mahalli idarelerin kuruluş, işleyiş ve yetkilerini düzenleme yetkisinin belediyelere değil, merkezi idareye yani devletin Yasama Organı’na ait olduğunu, bu konunun yasa koyucu tarafından yasa ile belirlenmesi gerektiğini ve bu yöntemde 113. ve 119. maddelerine herhangi bir aykırılık bulunmadığını iddia etmiştir.

Davalı/Müstedialeyh tüm bu sebeplerle 15/2022 sayılı Yasa’nın 4. ve 6. maddeleri ile ilgili de yürürlüğün durdurulması emri verilemeyeceğini ileri sürerek istidanın reddedilmesini talep etmiştir.

15/2022 sayılı “Belediyelerin Birleştirilmesi (Özel) Yasası’nın 4 ve 6. maddeleri aynen şöyledir:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| “4. | (1) | Bu Yasa amaçları doğrultusunda belediyelerin birleştirilmesi, iki veya daha fazla belediyenin yeni tüzel kişilik oluşturmasıyla yapılır.  Bu Yasanın 6’ncı maddesinin (1)’inci fıkrasındaki kriterlerden bir veya birkaçı ile oluşturulan ve aynı maddenin (2)’nci fıkrasındaki (F), (G), (Ğ), (H), (I), (İ), (J) ve (L) bentlerinde belirtilen belediyeler birleştirme işlemleri tamamlanana kadar mevcut tüzel kişiliklerini ve hukuki varlıklarını aynen korurlar. Birleştirme işlemleri tamamlandıktan sonra bu Yasa kuralları uygulanır. | |
|  | (2) | Bu Yasanın 6’ncı maddesinin (2)’nci fıkrasındaki (A), (B), (C), (Ç), (D), (E), (K), (M), (N) ve (O) bentlerinde belirtilen birleştirilmeyen mevcut belediyeler, mevcut tüzel kişiliklerini ve hukuki varlıklarını aynen korurlar.” | |
|  |  |  | |
|  |  |  | |
|  |  |  | |
| “6. | (1) | Bu maddenin (2)’nci fıkrasının (F), (G), (Ğ), (H), (I), (İ), (J) ve (L) bentlerinde belirtilen belediyeler aşağıdaki kriterlerden bir veya birkaçı dikkate alınmak suretiyle oluşturulmuştur: | |
|  |  | (A) | İlçe, |
|  |  | (B) | Bucak, |
|  |  | (C) | Nüfus, |
|  |  | (Ç) | Yerleşim ve Hizmet Etki Alanı, |
|  |  | (D) | Gelişme Endeksi, |
|  |  | (E) | Coğrafi Konum, |
|  |  | (F) | Belediyelerin Tarihi, Kültürel ve Siyasi Geçmişi, |
|  |  | (G) | Bölgenin Ekonomik Kalkınma Durumu, |
|  |  | (Ğ) | Bölgenin Korunması ve Güvenlik Durumu, |
|  |  | (H) | Belediyelerin Uluslararası İşbirliği, Üyelik, Kaynak Aktarımı ve Ortaklık Anlaşma Durumları. |
|  | (2) | Bu Yasa amaçları bakımından Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti yerel yönetim kuruluşu bakımından 18 (on sekiz) belediyeden oluşur. Belediyelerin isimleri aşağıdaki gibidir: | |
|  |  | (A) | Lefkoşa Türk Belediyesi |
|  |  | (B) | Gazimağusa Belediyesi |
|  |  | (C) | Girne Belediyesi |
|  |  | (Ç) | Güzelyurt Belediyesi |
|  |  | (D) | İskele Belediyesi |
|  |  | (E) | Lefke Belediyesi |
|  |  | (F) | Değirmenlik - Akıncılar Belediyesi |
|  |  | (G) | Lapta – Alsancak - Çamlıbel Belediyesi |
|  |  | (Ğ) | Erenköy - Karpaz Belediyesi |
|  |  | (H) | Mehmetçik - Büyükkonuk Belediyesi |
|  |  | (I) | Geçitkale - Serdarlı Belediyesi |
|  |  | (İ) | Mesarya Belediyesi |
|  |  | (J) | Gönyeli - Alayköy Belediyesi |
|  |  | (K) | Yeniboğaziçi Belediyesi |
|  |  | (L) | Çatalköy-Esentepe Belediyesi |
|  |  | (M) | Dikmen Belediyesi |
|  |  | (N) | Tatlısu Belediyesi |
|  |  | (O) | Beyarmudu Belediyesi |
|  | (3) | Belediye sınırları, bu Yasaya ek’li BİRİNCİ CETVEL’deki Haritada gösterilmiştir. | |
|  | (4) | Belediyeler ve belediyelere bağlı yerleşim yerleri, bu Yasaya ek’li İKİNCİ CETVEL’de gösterilmiştir.” | |
|  |  |  | |

Yasa’nın 4. maddesine göre, 6. maddenin (2). fıkrasında sayılan belediyelerden 8’inin “Birleştirme İşlemlerinin” tamamlanmasına kadar mevcut tüzel kişiliklerinin ve hukuki varlıkların aynen korunacağı, birleştirme işlemleri tamamlandıktan sonra ise bu Yasa kurallarının uygulanacağı ifade edilmektedir. Yine 4. maddeye göre 6. maddenin (2). fıkrasının (A), (B ), (C ), (Ç ), ( D), (E ),(K), (M), (N), (O) bentlerinde sayılan 10 belediyenin ise birleştirmeye tabi tutulmayacağından bu dava konusuna dahil değildirler.

Davacı/Müstedi Yasa’nın 4. Maddesinde belirtilen “birleştirme işlemlerinin”, seçim sonrası yürürlüğe girecek 7. madde altında, birleştirilen belediyelerin bütçeleri, personeli ve mal varlıkları ile intikal veya devir işlemlerine ilişkin kurallar, 8. madde altında, birleştirilen belediyelerin belediye kuruluşları ve belediyelerin ortaklığı bulunan kuruluşlar ile ilgili intikal veya devir işlemlerine ilişkin kurallar, ve Geçici 1. madde altında mevcut belediyelerin ve personelinin durumu ile İntibak Komisyonu ile ilgili işlemlerin tümünü kapsadığının kabul edilmesi gerektiğini, ancak bu işlemler bitince 4. maddeye göre belediyelerin tüzel kişilik kazanacağını ileri sürerek, bu durumun bir belirsizlik yaratması nedeni ile Anayasa’nın 1. maddesine ve ayrıca , 113. ve 119. maddelerine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmektedir.

Huzurumuzda karar verilecek konu, 15/2022 sayılı Yasa maddelerinin iptali ile ilgili değil, davanın esası dinlenip karar verilinceye kadar Yürürlüğün Durdurulması emri verilip verilmeyeceği ile ilgilidir.

Yürürlüğün Durdurulması emri verilmesinde uygulanacak kriterler bir çok içtihatta yer almaktadır. Huzurumuzdaki dava maksatları için bu kriterler şu şekilde sıralanabilir:

1. İptali ve Yürürlüğün Durdurulması istenen istida konusu yasanın Anayasa’ya aykırı bulunması kuvvetle muhtemel midir?
2. Yürürlüğün Durdurulması emri verilmemesi halinde giderilemez zarara neden olunur veya iptal kararının beklenmesine tahammül edilemez mi?
3. Yürürlüğün Durdurulması emri verilmesi için aciliyet var mı? Yani davadaki esas kararı beklemek kamu yararı açısından çok büyük zarara neden olur veya iptal kararının beklenmesine tahammül edilmesi mümkün değil midir?
4. Yürürlüğün Durdurulması kararı için Yürürlüğün Durdurulmasındaki kamu yararının durdurulmamasından daha fazla olduğu kabul edilebilir mi?

Öncelikle, yukarıda saydığımız kriterlerden ilkinin incelenmesine bu istida altında dava konusu Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin Anayasa’nın 1, 113, ve 119. maddelerine aykırı bulunmalarının kuvvetle muhtemel olup olmadığına karar verilmesi gereklidir.

Bu konuda karar vermeden önce, Anayasa’nın 1. maddesinde yer alan hukukun üstünlüğü ilkesi altında belirsizlik ve öngörülebilirlik konularının içtihatlarımızda ne şekilde değerlendirildiğine bakılması gereklidir.

Anayasa Mahkemesi 6/2011 D.4/2018 sayılı kararın 49. sayfasında “hukuki güvenlik ilkesinin unsurlarından biri olan hukuki öngörülebilirlik ..... bireylerin kuralları ve bunların uygulanmasının ne tür neticelere yol açabileceğini tahmin....’ etmelerini sağlar” denmiştir. Kararın devamında;

“ Hukuki öngörülebilirlik, bireylerin kuralları ve bunların uygulanmasının ne tür neticelere yol açabileceğini tahmin ederek ve planlayarak yaşamlarını sürdürmelerini sağlar. Hukuki öngörülebilirlik, hukukun temel görünümü olan kararların ve kuralların etkisinin tahmin edilebilmesidir.

Bir kuralın maddi olarak öngörülebilir olması, onun kabul edilebilir olmasını, kuralın kabul edilebilir olması içinse, onun yapımının, içeriğinin ve neticelerinin öngörülebilir olmasını gerektirir. Şekli öngörülebilirlik ise temel olarak düzenlemeler ve işlemlerle verilen hakların ve oluşturulan haklı güvenin muhafaza edilmesini içerir. Şekli öngörülebilirlik, geçmişe yürümezlik, haklı beklentiler, kazanılmış haklara saygı gibi hukuki kurumlarla ilgili görülür. (Bak: Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi, Dr.İsmail Köküsarı).” denmektedir.

Anayasa Mahkemesi 11/2020 D.4/2022’de aynı görüş benimsenmiştir.

İçtihatlarımızda belirsizliğin hangi koşullarda oluşacağı konusu detaylı bir şekilde incelenmiş değildir.

Hukuk devletinde var olması gereken hukuki güvenlik ilkesinin unsurlarından biri olan hukuki öngörülebilirlik, bireylerin uygulamanın ne tür neticelere yol açacağını görebilmeleri ve ona göre hareket etme olanaklarının olması gerektiğini öngörür. Bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmelerini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Hukuki belirlilik ilkesine göre, yasal düzenlemelerin açık ve anlaşılır olması, hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüte ve şüpheye yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, nesnel ve uygulanabilir olması gerekir. Ayrıca yasal düzenlemelerin ilan edilmesi, yasaların kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu tedbirler içermesi gerekir. Belirlilik ve öngörülebilirlik niteliği taşımayan, takdire bağlı ve belirsiz yetki ve anlam içeren kuralların hukuk devleti ilkesine uymadığı kabul edilmelidir.

(Bkz.Anayasa Hukukunda Hukuki Güvenlik ilkesi Dr. İsmail Köküsarı, s.67)

Huzurumuzdaki yürürlüğün durdurulması talebine konu Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin açık ve anlaşılır olup olmadığı, Yasa içerisinde çelişki bulunup bulunmadığı incelenerek, bu maddelerde Anayasa’nın 1. maddesine aykırı bulunacak şekilde bir belirsizlik bulunmasının kuvvetle muhtemel olup olmadığına karar verilmelidir.

15/2022 sayılı Yasa’nın 4. maddesi “Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin Kurallar” yan başlığını taşımaktadır. Maddenin (1). fıkrasının ilk cümlesi içerisinde birleştirmenin, iki veya daha fazla belediyenin yeni tüzel kişilik oluşturması ile yapılacağına yer vermektedir.

4. maddenin (1).fıkrasının devamında ise belediyelerin birleştirilmesi işlemleri tamamlanıncaya kadar birleştirme öncesi tüzel kişiliklerin ve hukuki varlıkların aynen korunacağı ve birleştirme işlemleri tamamlandıktan sonra Yasa kurallarının uygulanacağı belirtilmiştir.

Bu fıkraya göre, birleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar birleştirilen belediyelerin mevcut tüzel kişilikleri devam etmekte, birleştirme işlemleri tamamlandıktan sonra 6. maddenin (2). fıkrasının (F),(G),(Ğ),(H),(I),(İ),(J) ve (L) bentlerinde belirtilen 8 belediyenin tüzel kişilikleri oluşmaktadır. Nitekim, bu Yasa ile birleştirilmesi hedeflenen belediyeler de bu belediyelerdir.

Anayasa’nın 119 (1) maddesi aynen şöyledir:

### “Yerel Yönetimler

Madde 119

1. Yerel yönetimler, bölge, belediye veya köy ve mahalle halkının yerel ortak gereksinmelerini kaşılamak üzere kuruluş ilkeleri yasa ile belirtilen ve karar organları seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir.
2. ......................................
3. ......................................”

Huzurumuzdaki Yasa’nın 7. maddesi, “Birleştirilen Belediyelerin Bütçeleri, Personel ve Mal Varlığı İle İlgili İntikal veya Devir İşlemlerine İlişkin Kurallar” 8. maddesi ise “Birleştirilen Belediyelerin Belediye Kuruluşları ve Belediyelerin Ortaklığı Bulunan Kuruluşlar ile İntikal veya Devir İşlemlerine İlişkin Kurallar” yan başlığını taşımaktadır.

Her iki maddenin düzenlemesi de intikal ve devir işlemlerinin yeni tüzel kişiliğin oluşmasından sonra yapılacağı doğrultusundadır. Bu nedenle, Davacı/Müstedinin ileri sürdüğü şekilde, Yasa’nın 4. maddesinde yer alan ‘birleştirme işlemlerine’ 7. ve 8. maddede yer alan işlemlerin dahil olmadığı açıkça görülmektedir. Bu nedenle, ilk etapta birleştirme işlemlerinin seçim ile neticeleneceği ve yeni tüzel kişiliğin seçim neticesinde kazanılmış olacağı görülmektedir.

Bu durumda yeni tüzel kişiliklerin seçim neticesi oluşacağını kabul ettikten sonra 15/2022 sayılı Yasanın 4. maddesinin öngörülebilir olmadığı veya maddede belirsizlik bulunduğu nedeni ile Anayasa’nın 1. maddesine aykırı bulunmasının kuvvetle muhtemel olduğunu söylemeye olanak yoktur.

4. maddenin (2)’nci fıkrası devam eden tüzel kişilikler ile ilgilidir. Bu fıkrada belediyeler ile ilgili herhangi bir değişiklik öngörülmediğinden, bu fıkrada da Anayasa’nın 1. maddesine aykırılık bulunmasının kuvvetle muhtemel olduğu söylenemez.

6. madde Yasa’da yer alan hususları, yani birleştirme kriterleri, 18 belediyenin adını Yasa’ya ekli 1. ve 2. Cetvel ile ilgili izahat gibi hususları içerdiğinden, bu maddede herhangi bir belirsizlik veya öngörülemeyen bir unsur bulunmadığı kabul edilmelidir.

Davacı/Müstedinin 2. başlık altındaki iddiaları ise 15/2022 sayılı Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin Anayasa’nın 113. ve 119. maddelerinde yer alan, yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu yönündedir. Bu konu ile ilgili 2 farklı iddia ileri sürülmektedir. Bunlardan birincisi, bir oluşumun, hukuki varlığın yerel yönetim olarak kabul görmesi için bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması gerektiği, Yasa’da yer alan birleştirme işlemleri seçime kadar tamamlanamayacağı için, seçimden sonra bu belediyelerin tüzel kişiliklerini kazanamayacakları, bunun 119. maddeye aykırılık oluşturacağı iddiasıdır. Bu iddia yukarıda incelenmiştir. Belediyeler seçim neticesinin Yüksek Seçim Kurulu tarafından açıklanmasına müteakip tüzel kişiliklerini kazanmış olacaklardır. Bu nedenle, tüzel kişilik kazanımı noktasında Anayasa’ya aykırılık olduğu söylenemez. Davacı/Müstedinin ikinci iddiası ise belediyelerin birleştirilmesi ile ilgili kararın birleştirmeye konu Belediyelerin Belediye Meclisleri tarafından verilmediği için yerinden yönetim ilkesine aykırılık oluştuğu özlüdür.

51/1995 sayılı Belediyeler Yasası’nın 11. maddesi, birbirine sınırı bulunan 2 veya daha çok belediyenin birleştirilmesi ile ilgili kural içermektedir. Bu maddeye göre iki belediyenin birleşebilmesi için öncelikle her iki belediyenin Belediye Meclislerinin bu yönde bir kararı olması gerekmektedir. Bu karar neticesinde Bakanlar Kurulu uygun görürse belediyeleri birleştirir.

İstida konusu olan 15/2022 sayılı Yasa bu maddeden farklı bir yöntem ile belediyelerin birleştirilmesini sağlamaktadır.

Belediye dahilindeki beledi gereksinimler ile ilgili karar verecek organ Belediye Meclisi’dir. Bu husus tartışma konusu değildir. Belediyelerin birleşmesi konusunun merkezi hükümeti mi yoksa yerel yönetimi mi ilgilendirdiği noktasına ilk etapta bakıldığı zaman, 51/1995 sayılı Yasa’da Belediye Meclislerinin birleşme yönünde kararı gerekirken, 15/2022 sayılı Yasa bu konuda doğrudan doğruya yasa koyucunun karar vermesini öngörmüştür. 51/1995 sayılı Yasa’da sadece birbirlerine sınırı bulunan belediyelerin birleşmesi için prosedür belirlenmişken, 15/2022 sayılı Yasa mevcut belediyelerin birleşmesi yanında mevcut belediyelerden alınan yerleşim birimlerden Mesarya Belediyesi gibi yeni bir belediye oluşmasını da mümkün kılmıştır.

Davacı/Müstedi Merkezi Yönetim tarafından yapılan istida konusu yasa ile seçilmiş Belediye Meclislerinin dışlanarak birleştirme kararı vermelerinin önüne geçildiğini, bunun yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğunu ileri sürmektedir. Davacı/Müstedi, keza Belediyelerden görüş dahi alınmadan bu işlemlerin merkezden yapılmasının da yerinden yönetim ilkesine, özerklik ilkesine aykırı olduğunu da iddia etmiştir.

Davacı, yalnız Anayasa’ya değil, evrensel hukuk ilkelerine de uyulmasının sağlanması gerektiğini, KKTC’de onaylanmamış olmakla birlikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının da hukuk devleti ilkesi gereği kaale alınması gerektiğini ileri sürmüştür. Uluslararası Sözleşmelerle ilgili olarak KKTC’de uygulanan yöntem, uluslararası sözleşmelerin KKTC Cumhuriyet Meclisi tarafından bir onay yasası ile ülkede geçerli olacağını ilan ederek yürürlüğe koymaktır. KKTC Cumhuriyet Meclisi tarafından onaylanmayan uluslararası bir sözleşmenin KKTC mevzuatının bir parçası olduğu ve bağlayıcı niteliği olduğu kabul edilemez. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ilgili yukarıda ifade edilen prosedür uygulanmadığı için bu mevzuat hukuk sistemimiz açısından bağlayıcı mevzuat olarak değerlendirilemez.

Davalı/Müstedialeyh ise Belediyelerin tüzel kişiliğe seçim ile ulaşacağını, dolayısıyla, yeni kurulan veya birleştirilen belediyelerin seçimle oluşacağını, diğerlerinin de seçim ile sona ereceğini, her halükârda seçimi yapılacak belediyelerin hangileri olduğunun seçim öncesi ilân edilmesi gerektiğini, belediyenin adını koymadan seçim yapılamayacağını, seçimden sonra ise belediyenin tüzel kişiliğe kavuşacağını, bu nedenle Anayasa’nın 119. maddesine herhangi bir aykırılık bulunmadığını; Belediyelerin Kuruluş ve işleyişini belirleme yetkisinin Yasama Organına verildiğini, yerel yönetimlerin de yasa ile Anayasa’nın 113. ve 119. maddelerine uygun bir şekilde ve yerel yönetim ilkesine uygun olarak belirlendiğini, Yasa’nın tartışılması aşamasında tüm belediyelerin meclise gelerek tartışmalara katıldıklarını ifade etti.

51/1995 sayılı Belediyeler Yasası ile 15/2022 sayılı Yasa huzurumuzdaki Belediyelerin birleşmesi konusu ile ilgili farklı içeriğe sahiptir. 51/1995 sayılı Yasa ile 15/2022 sayılı Yasa eşit statüde mevzuattırlar. İki yasa arasında ilk etapta çelişki bulunduğu düşünülse dahi bu tür çelişkiler Anayasaya aykırılık sorunu oluşturmaz. Ayrıca bir yasanın kötü bir şekilde kaleme alınmış olması da Anayasal sorun değildir. Anayasa Mahkemesi yerindelik denetimi yapmaz, Anayasa’ya aykırılık bulunup bulunmadığını inceler. Bu istida maksatları açısından, sadece belediyelerin birleştirilmesi için özel bir yasa yapılarak bu yasa altında belediyelerin birleştirilmesi ile ilgili kararın alınmasının Meclise bırakılmasının, bu konuda Belediye Meclisi tarafından karar alınmasını ortadan kaldırmak suretiyle yerel yönetim ilkesine kuvvetle muhtemel aykırılık oluşturup oluşturmadığının incelenmesi gerekir.

Yerinden yönetim ilkesinin içtihatlarımızda ne şekilde değerlendirildiğine bakıldığı zaman Anayasa Mahkemesi 3/1998 D.3/1998 sayılı kararda şu ifadelerin yer aldığı görülür:

“Daha önce de belirtildiği gibi, Davacının üzerinde durduğu esas yakınması Emirnamede belirlenen gelişmeler, ‘yerinden yönetim ilkesine’ göre Belediyelere bırakılmamasından kaynaklanmaktadır. Davacıya göre özellikle yapı alanında, inşaatla ilgili konuları en iyi bilen, en iyi değerlendiren, seçimle iş başına gelmiş ve yerel halka karşı sorumlu olan Belediyelerdir.

Anayasanın 113(1) maddesi Devlet Yönetimini kuruluş ve görevleriyle bir bütün sayar ve yönetimin kuruluş ve görevlerinin yasa ile düzenleneceğini öngörür. Anayasanın 113(2) maddesine göre Devlet yönetiminin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yürütülür. Benzeri bir hüküm Yerel Yönetimleri düzenleyen Anayasanın 119.maddesinde yer almaktadır. Bundan hareketle yerinden yönetimin önemli bir birimi sayılan Belediyelerle ilgili

Yasal düzenleme 51/95 sayılı Belediye Yasası’nda görülmektedir. Belediyeler, yetkilerini bu Yasadan almakta ve bu yasada belirtilen görevleri ifa etmektedirler. Bu Yasa veya başka bir yasa ile verilen yetkiler dışında Belediyeler ‘yerinden yönetim’ ilkesine dayanarak yetki kullanımında bulunamazlar. ‘Yerinden yönetim’ ilkesinin tanımını kesin ve kat’i bir şekilde yapmak mümkün değildir ancak bunun yerel yönetimlerce kullanılması daha pratik sayılabilecek geleneksel ve ayrıca yasa ile de belirlenen yönetsel yetkilerin kullanımı şeklinde tanımlamak yanlış olmaz. AMKD sayı 24, sayfa 318’de yer alan ve sayısı E 1987/18, K.1988/73 olan T.C. Anayasa Mahkemesinin bir kararına göre (sayfa 334’de) “Yerinden Yönetim” ilkesi hakkında şöyle demektedir:

‘…………………… “Yerinden Yönetim İlkesi”, aslında özerklik kurumunun Anayasal bir temele oturtul- masıdır. Öğretide de işaret olunduğu üzere bu ilke; yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana öğeden oluşur………………’.

Bu tanımlamadan ve özellikle üçüncü öğeden açıklıkla görülüyor ki, yerel yönetim ilkesi, yerel yönetimlerce kullanılacak yetkilerin yasa ile belirlenmesi gerekmektedir.”

Yine Anayasa Mahkemesi 28/1989 D.4/1990 sayılı kararda şu görüşe yer verilmiştir:

“KKTC Anayasasının 113(2) maddesi Devlet yönetiminin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yürütüleceğini vurgularken, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet hakkından söz edilmemektedir. Bu durumda K.K.T.C.’de merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin karar organları üzerinde bir denetim hakkının açıklıkla belirtilmemiş olduğu görülmektedir. Ancak Devlet yapısının merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle bir bütün olduğu, Devletin genel çıkarları, kamu düzeni ve kamu yararını korumak merkezi yönetimlerin önde gelen görevlerinden olduğuna göre merkezi idarenin yerel kuruluş organları üzerinde bu başlık altında mütalâa edilebilecek bir denetim hakkının var olduğunu kabul etmek 113. maddenin ruhuna uygun olduğu gibi yerel yönetimlerle ilgili olarak çıkarılan yasaların bu amaca hizmet edecek maddeler içermesinin de doğal kabul edilmesi gerekir.”

Anayasa’nın 119. maddesinde çok açık bir şekilde belediyelerin Kuruluş ilkelerinin yasa ile belirleneceğine yer verilmektedir. Bu durumda, belediyelerin birleştirilmesinin ve birleştirme neticesinde oluşacak yeni belediyelerin ne şekilde oluşturulacaklarının yasa ile belirlenmesinin esas olduğu kabul edilmelidir.

Anayasanın 113. maddesinin (2). fıkrasına göre, “devlet yönetiminin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yürütülür”. 119. maddesinin (1). fıkrasına göre de “yerel yönetimler bölge, belediye veya köy ve mahalle halkının yerel ortak gereksinmelerini karşılamak üzere kuruluş ilkeleri yasa ile belirtilen ve karar organları seçimle oluşturulan kamu tüzel kişilerdir”.

Yukarıda, Anayasa Mahkemesi 3/1998 D.3/1998 sayılı kararda ifade edildiği şekilde yerinden yönetim ilkesi unsurları ile ilgili ilk nazarda bir inceleme yapıldığı takdirde, 15/2022 sayılı Yasa ile birleştirilecek olan belediyelerin ne şekilde oluşturulacağının Yasa ile belirlendiği, birleştirilmeyen belediyelerin oluşumlarının aynen devam ettiği görülür. Belediyelerin karar organları 25/12/2022’de yapılması öngörülen seçimle belirlenecektir. Seçim neticelerinin açıklanmasını müteakip de seçime katılan belediyelerin tüzel kişilikleri oluşmuş olacaktır.

T.C. Anayasa Mahkemesinin Esas 1987/18 Karar 1988/23 sayılı kararında ifade edildiği üzere, “Yerel yönetimler açısından özerklik..... anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetim sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir.” Yani, yerel organlara karar verme yetkisinin verilmesidir. Seçimle oluşacak belediye meclislerinin karar verme yetkileri ile donatılmaları neticesinde ilk etapta özerklik açısından bir sorun olduğu söylenemez.

Netice itibarı ile yerel yönetim ilkesi açısından huzurumuzdaki Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin kuvvetle muhtemel Anayasa’nın 113. ve 119. maddelerine aykırı olduğunu söylemek mümkün değildir.

Yürürlüğün Durdurulması emri verilmesi için her iki başlık için 1’inci kriter, yani 4. ve 6. maddelerin kuvvetle muhtemel Anayasa’nın 1, 113 ve 119. maddelerine aykırı olduğu kriteri tatmin edilmediğinden, yürürlüğün durudurulması için gerekli diğer kriterlerin incelenmesine gerek yoktur.

**Gülden Çiftçioğlu:**

Davacı Davalı aleyhine ikame ettiği dava ile Davalının Genel Kurulunca 24.8.2022 tarihli oturumunda alınan ve 7 Eylül 2022 tarihinde Resmi Gazete Ek 1 Bölüm 1’de yayımlanan 15/2022 sayılı “Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin (Özel Yasa)’nın bütününün ve/veya 2,3,4,5,6,7,8,9. ve 11. maddeleri ile Geçici 1,2,3,4,5,6 ve 7. maddelerinin Anayasa’nın başlangıç kısmına ve özellikle 1,3,4,7,17,78,81(4), 89(1),113,119,121 ve 152. maddelerine aykırı olduğu nedeni ile iptalini talep etmiştir.

Davacı iptal davası ile aynı tarihte dosyaladığı ihbarlı istidası ile, iptali talep edilen maddelerin yürütülmesinin ve/veya bu yasaya dayanarak yapılacak işlemlerin, bu davanın neticelenmesine değin yürürlüğünün durdurulmasını ve/veya davaya konu yasaya ve/veya maddelerindeki kurallara istinaden uygulama ve/veya işlem yapılmamasını öngören bir emir talep etmiştir.

Davacı / Müstedi istidaya ekli yemin varakasında, Talep Takririndeki iddiaları bağlamında, konu Yasa’nın ve ilgili maddelerinin Anayasaya aykırılık iddia ve gerekçelerini sıraladıktan sonra, iptali talep edilen Yasa’nın tümünün ve/veya ilgili maddelerinin Anayasa’ya açıkça aykırı olduğu ve derin bir incelemeye gerek kalmaksızın ilk bakışta çarpıcı bir şekilde bu aykırılığın görüldüğünü, iptal davasında çok ciddi argümanlarının olduğunu, iptal davasında başarılı olmalarının pek muhtemel olduğunu, talep edildiği şekilde yürürlüğün durdurulması emri verilmediği takdirde ileride telafisi imkânsız zararların ortaya çıkacağını, Anayasanın 150. maddesi uyarınca iptal davalarının geriye yürümeyeceğini, Anayasa Mahkemesinin ilgili mevzuatı ve/veya maddelerini iptal etse bile, iptal kararları geriye yürümeyeceğinden, oldukça karmaşık ve kötü bir durumun ortaya çıkacağını ve yine geri dönüşün mümkün olmayacağını, talep edilen emrin verilmesinin, verilmemesine nazaran daha adil ve elzem olduğunu, yine iptal kararları geriye yürümeyeceğinden, işbu Yasa uyarınca ilgili kuralların işletilmesi halinde yerel yönetimlerin sil baştan organize edilmeye çalışılacağını, borç, hak, taşınır- taşınmaz gibi devir ve intikal işlemlerinin de yapılması durumunda geriye dönüşün mümkün olmayacağını, izah edilen nedenlerle ara emri verilmesinin kamu yararına olduğunu, durumun acil olduğunu, dava konusu Yasanın anayasal ve demokratik yaşamın prensiplerini altüst ettiğini, 25 Aralık 2022 tarihinde yerel seçimlerin yapılacağını ve halen 28 olan belediye sayısının bu Yasanın uygulanması halinde 18 belediyeye düşebileceğini, seçim takviminin buna göre hazırlanmak zorunda kalabileceğini, seçimlerin dahi buna göre yapılabileceğini, Yasa’nın iptal edilmesi durumunda yeni bir seçim yapılamayacağını demokratik ve Anayasal değerlerin ciddi zarar göreceğini,Anayasal düzenin hiçe sayılmasının maddiyat ile ölçülebilecek bir durum olmadığını, acilen müdahale edilmesi gerektiği ve talep edilen emrin verilmesinin kamu yararına olduğu iddiasıyla istida gereğince emir talep etmiştir.

Davalı/Müstedialeyh, Davacı/Müstedinin ihbarlı istidasına itirazname dosyalamıştır. Davalı/Müstedialeyh dosyalanan itiraznameye ekli yemin varakasında, Davacı/Müstedinin istidaya ekli yemin varakasındaki iddialarını reddederek, iptal davasına konu Yasa’nın Anayasa’nın herhangi bir maddesine açıkça aykırı olmadığı gibi, bütün maddelerinin yürürlüğe girme tarihi dikkate alındığı zaman, yürütmenin durdurulması talebi ile ilgili ivedi bir durumun mevcut olmadığı, dava konusu Yasa maddelerinin yürürlüğün durdurulmaması ve uygulanması halinde giderilmesi olanaksız ya da güç zarar veya durum doğmasının kuvvetle muhtemel olmadığını, iptali ve yürürlüğünün durdurulması talep edilen Yasa maddelerinin Anayasa’ya aykırı bulunmasının kuvvetle muhtemel olmadığı gibi, yürürlüğün durdurulmasındaki kamu yararının, durdurulmamasına oranla daha baskın olmadığını iddia ederek, istidanın reddini talep etmiştir.

İstidanın dinlenmesi esnasında taraflar tanık çağırmamış, Mahkemeye hitapla yetinmişlerdir.

Bilindiği üzere, bir iptal davasına konu Yasanın, Tüzüğün, Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünün, Cumhuriyet Meclisi Kararının, yönetmeliğin, kararnamenin yürürlüğünün durdurulması talebi ile ilgili olarak dikkate alınması gereken kriterler, Anayasa Mahkemesi tarafından aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

Yürürlüğün durdurulması emrinin verilebilmesi için, Anayasa Mahkemesinin;

* İptali ve yürürlüğünün durdurulması istenen normun, (huzurumuzdaki mesele bakımından Yasanın veya iptal davasına konu maddelerinin) Anayasaya aykırı bulunmasının kuvvetle muhtemel olduğuna,
* Yürürlüğün durdurulması emri verilmemesi durumunda giderilemez zararların ya da giderilemez durumların ortaya çıkmasının muhtemel olduğuna,
* Aciliyet arz eden koşulların oluştuğuna,
* Yürürlüğün durdurulmasındaki kamu yararının durdurulmamasından daha fazla olduğuna,

   kanaat getirmesi gerekmektedir.

Aciliyet bulgusuna varabilmek için gerekli koşullar şu şekilde sıralanabilir:

a) Yürürlüğün durdurulması kararını vermeden, esas hakkındaki kararı beklemek kamu yararı açısından çok büyük zarara neden olmalı.

b)İptali istenen düzenlemenin uygulanmasının durdurulması için, iptal kararının beklenmesine tahammül olmamalıdır.

Buna karşın, uyuşmazlık konusu normun, derin bir inceleme gerekmeden, ilk bakışta Anayasa’ya aykırı olduğunun çarpıcı şekilde açıkça görüldüğü durumda, Anayasa Mahkemesi, bu durumu, diğer kriterleri incelemeye tabi tutmadan, yürürlüğün durdurulması için yeterli ve kamu yararının gereği olarak kabul edebilir.

İptali ve yürürlüğünün durdurulması istenen 15/2022 sayılı Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin (Özel) Yasa’nın “Yürürlüğe Giriş ve Uygulama” yan başlıklı 11. maddesinin (1). fıkrası uyarınca, Yasa’nın 4. ve 6. maddeleri Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte, diğer maddeleri ise 2022 Yerel Kuruluş Organları Seçim Sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten başlayarak yürürlüğe girmektedir.

Yasa bir bütün olarak incelendiğinde, Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin temel maddeler olduğu, bu bağlamda, Yasanın geriye kalan maddelerine işlerlik kazandıran maddeler olduğu görülmektedir. Diğer bir anlatımla, Yasa’nın 4. veya 6. maddesinin iptal edilmesi/ yürürlüğünün durdurulması durumunda, Yasanın geriye kalan maddelerinin uygulanması mümkün olmayacaktır.

İşte bundan dolayı, bu aşamada, Yasa’nın yürürlüğe giren 4. ve 6. maddeleri açısından yürürlüğün durdurulması hususundaki talebin incelemeye alınması uygun olacaktır.

Davacı/Müstedi özetle, Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin, Anayasanın 1. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin alt ilkelerine / hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine aykırı olduğunu ileri sürmektedir. Davacı/Müstedi ilaveten Yasanın 4. ve 6. maddelerinin Anayasa’nın 113. ve 119. maddelerinde yer alan ilkelere özellikle, yerinden yönetim ilkesine aykırılık teşkil ettiğini iddia etmektedir.

Davalı/Müstedialeyh ise Yasa’nın 4.ve 6. maddelerinin Anayasa’nın 1. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin alt ilkelerinden, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri ile Anayasa’nın 113, ve 119. maddelerinde yer alan, yerinden yönetim ilkesine aykırı olmadığını iddia etmektedir.

Davacı/Müstedinin ihbarlı istidasının dayanağı olan Anayasanın 1., 113., ve 119. maddeleri aşağıdaki gibidir:

### Devletin Şekli ve Nitelikleri

**Madde 1**

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Devleti, demokrasi, sosyal adalet ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanan laik bir Cumhuriyettir.

### Devlet Yönetimi

**Madde 113**

(1) Devlet yönetimi, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasa ile düzenlenir.

(2) Devlet yönetiminin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yürütülür.

(3) Kamu tüzel kişiliği ancak yasa ile veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

### Yerel Yönetimler

**Madde 119**

(1) Yerel yönetimler, bölge, belediye veya köy ve mahalle halkının yerel ortak gereksinmelerini karşılamak üzere kuruluş ilkeleri yasa ile belirtilen ve karar organları seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

(2) Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasa ile düzenlenir.

(3) Yerel yönetim organlarının seçimleri 68. maddedeki ilkelere uygun olarak dört yılda bir yapılır.

Anayasa’nın yukarıda belirtilen 113. maddesinin (2). fıkrasına göre, devlet yönetimi, kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yürütülür.

Aynı maddenin 3. fıkrasına göre “kamu tüzel kişiliği” ancak yasa ile veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. Buna göre, kamu tüzel kişiliği kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulabilir.

Anayasanın 119. maddesi ise yerel yönetimleri düzenlemektedir.

Bilindiği üzere, yerel yönetimler, ülke yönetim yapısı çerçevesinde vatandaşa en yakın, en alt düzeydeki idari birimlerdir. Yerel yönetimler ülkelerin demokrasi düzeyi ile ilgili olduğu kadar, yerel hizmetlerin yürütülmesinde verimlilik ve etkinlik açısından da önem taşımaktadır.

Anayasa’nın 119. maddesinin (1). fıkrasına bakıldığında, yerel yönetimlerin, bölge, belediye veya köy ve mahalle halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kuruluş ilkeleri yasa ile belirtilen ve karar organları seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak ifade edildiği görülmektedir.

Bu maddeden görüleceği üzere Belediyeler yerel yönetimlerin en önemli birimlerindendir.

Belediyeler, Anayasa’nın 119. maddesi tarafından kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir.

Belediyeler belde halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılayıp belde hizmetleri gören, Anayasa tarafından kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilen yerel yönetim kuruluşları olarak önem taşımaktadır.

Anayasanın 119. maddesinin (2). fıkrasına göre, Belediyelerin, yerel yönetim olarak kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak yasa ile düzenlenir.

Anayasanın 119. maddesinin (1). fıkrasına göre de, yerel yönetimlerin kuruluş ilkeleri yasa ile belirtilir.

Görüleceği üzere, Anayasamız 113. maddede devlet yönetimini, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ayırdıktan sonra, yerinden yönetimin özerk niteliğini, yerinden yönetim ilkesini Anayasa’nın 119. maddesi ile pekiştirmiştir.

Anayasanın 119. maddesinin (1). ve (2). fıkraları incelendiğinde, Belediyelerin kuruluş görev ve yetkileri açısından ve bu bağlamda, kuruluş ilkeleri açısından “**yasallık ilkesini”** kabul ettiği söylenebilir.

Anayasanın 119. maddesinin (1). ve (2). fıkraları bağlamında “yasallık ilkesi” ise “yerinden yönetim ilkesi” ile bağlantılıdır.

Anayasanın 119. maddesinin (1). (2). fıkralarının öngördüğü yerinden yönetim ilkesinden ne anlaşılması gerektiği hususunda ise **Anayasa Mahkemesi 3/1998 D.3/1998** sayılı kararda, **TC Anayasa Mahkemesinin E 1987/18, K. 1988/23** sayılı kararına atfen şöyle denmiştir:

“Yerinden Yönetim” ilkesinin tanımını kesin ve kat’i bir şekilde yapmak mümkün değildir ancak bunun yerel yönetimlerce kullanılması daha pratik sayılabilecek geleneksel ve ayrıca yasa ile de belirlenen yönetsel yetkilerin kullanımı şeklinde tanımlamak yanlış olmaz. AMKD sayı 24, sayfa 318’de yer alan ve sayısı E 1987/18, K. 1988/73 olan T.C Anayasa Mahkemesinin bir kararına göre (sayfa 334’de) “Yerinden Yönetim” ilkesi hakkında şöyle demektedir:

**“…………….Yerinden Yönetim İlkesi”, aslında özerklik kurumunun Anayasal bir temele oturtulmasıdır. Öğretide de işaret olunduğu üzere bu ilke; yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana öğeden oluşur………………”.**

Yukarıdan görüleceği üzere, yerel yönetimlerin en belirgin özelliği, tüzel kişiliği haiz olmaları; sadece karar organlarının değil, yürütme organlarının da o yerdeki seçmenlerin oylarıyla seçilmesi ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahip olmalarıdır.

Bu bağlamda, yerel özerklik ve yerel demokrasinin mevcudiyeti açısından, yerel yönetimlerin görevli oldukları yöre halkının ortak gereksinimlerini etkinlikle yerine getirebilmeleri için özerk bir yapılanma içinde öncelikle tüzel kişiliği haiz olmalarının gerekliliği açıktır.

Yukarıda vurgulandığı üzere, KKTC Anayasası’nın Cumhuriyetin niteliklerini ifade eden 1. maddesinde Cumhuriyetin, hukukun üstünlüğü ilkesine dayandığı ifadesi yer almaktadır.

Bilindiği üzere, Anglo Sakson hukukunda “hukukun üstünlüğü” deyimi Kıta Avrupası ülkeleri açısından “hukuk devleti” ilkesi ile ifade edilmektedir.

Hukukun üstünlüğüne dayalı devlet ile hukuk devleti kavramlarının aynı hukuki esasları içeren özde aynı kavramlar olduğu ise **Anayasa Mahkemesi** **1/2007 D.2/2010** sayılı kararda ifade edilmiştir.

Nitekim, **Anayasa Mahkemesi** **4/2016 D.12/2017** sayılı kararda**,** “hukuk devleti” ibaresinin, hukukun üstünlüğünü kabul eden, idarenin tüm faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı kaldığı, vatandaşlara hukuk güvenliğinin sağlandığı, yönetimin yargısal denetiminin bağımsız mahkemeler tarafından yapılmasının kabul gördüğü, kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin güvence altına alındığı bir devlet için kullanıldığı ifade edilmiştir.

Hukuki güvenlik ilkesi ve idarenin faaliyetlerinin önceden bilinebilir olması ilkeleri ise hukuk devletinin özel gereklerindendir.

Hukuki güvenlik ilkesine göre; bir hukuk devletinde bireyler kendilerine uygulanacak hukuk kurallarının neler olduğunu önceden bilme ve kendi davranışlarını onlara göre ayarlayabilme imkânına sahip olmalıdır. Aksi takdirde, bireyler kendilerini hukuk güvenliği içinde hissetmezler.

     Hukuki güvenlik ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını sağlayarak, kişilerin hukuk güvenliğini sağlar. Bu bağlamda hukuki güvenlik ilkesi, bireylerin tüm işlem ve eylemlerinde Devlete güven duyabilmelerini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu sarsacak tutum ve

davranışlarda bulunmamasını gerekli kılar **( Bkz: TC AYMK 4.5.2006 E 2006/64, K2006/54, RG 5.11.2006, sayfa 26310; Anayasa Mahkemesi 18/2013 D.2/2015 ).**

Hukuki güvenlik ilkesinin unsurlarından birisi olan hukuki öngörülebilirlik ilkesi, bireylerin kuralları ve bunların uygulanmasının ne tür neticelere yol açabileceğini tahmin ederek ve planlayarak yaşamlarını sürdürmelerini sağlar. Hukuki öngörülebilirlik, hukukun temel görünümü olan kararların ve kuralların etkisinin tahmin edilebilmesidir **(Bkz Anayasa Mahkemesi 6/2011 D.4/2018 s.49 ).**

Hukuki güvenlikle bağlantılı olarak, “genellik” ve “öngörülebilirlik” hukuk devletinin 2 temel unsuru olarak kabul edilir.

“Genellik unsuru”, hukukun özel kişi ya da durumlara göre değil, herkesi kapsayacak biçimde genel, soyut ve tarafsız, geçmişe uygulama yasağı çerçevesinde ileriye yönelik, kamuya açık kurallar üzerine inşa edilmesi anlamını taşır.

“Hukukun öngörülebilirliği” ise hukukun anlam açısından belirgin ve açıkça ifade edilmiş, istikrarlı ve birbiriyle uyumlu kurallar ile önceden tahmin edilebilir uygulamalara dayanmasıdır.

“Belirlilik ilkesi” ise, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamasına karşı koruyucu önlem içermesini ifade etmektedir **( Anayasa Mahkemesi 18/2013 D.2/2015 S.22 ).**

Hukuk kurallarının bütünüyle belirsiz olduğu kabul edildiğinde, hukuki öngörülebilirlikten de söz edilemeyecektir.

Hukuki belirlilik ilkesi erişebilirlik ve kesinlik olarak nitelendirilebilecek 2 unsurdan oluşmaktadır.

Hukukun erişilebilirliği yasal düzenlemelere fiilen ulaşabilme/elde edebilme imkânına sahip olmayı ve metinlerin anlamına erişimi ifade eder. Yasal düzenlemelere fiilen erişim, mevzuatın yayınlanmasına, ilgililere ulaştırılmasına bağlıdır.

Diğer bir anlamı Mevzuatın anlam ve içeriğine erişebilirlik **(legal certainty)**dir.

Hukuki kesinlik ise, hukuksal güvenlikle yakın ilişki içinde olup kişilerin yasadan belirli bir kesinlik düzeyinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın ve sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilebilmesini sağlayan bir unsurdur. Uygulayıcılar açısından, normun anlamı ve uygulanma yöntemi hakkında tereddüde düşmeden faaliyette bulunmayı sağlar. Bu anlamda kesinlik unsuru birkaç açıdan ele alınabilir. Bu açılardan birisi tutarlılıktır. Diğer bir ifade ile, yasal düzenlemeler ve normlar arasında uyumluluktur.

Tutarlılık yasal düzenlemelerin kendi içinde ve birbirleri arasında uyumluluktur. Kendi içinde ve ilgili mevzuat bakımından tutarlılığını yitiren çatışmalı normatif düzenin hakim olduğu hukuk sistemlerinde belirlilik kendini belirsizliğe bırakır.

**(Bkz: Kamu Hukukçuları Platformu - Selda Çağlar, Hukuk Devleti Açısından Hukuki Belirlilik – Hukuk Güvenliği İlişkisi s, 25-139, 8 – 9 KASIM 2013 Ankara - Türkiye Barolar Birliği).**

TC Anayasa Mahkemesi belirlilik ilkesinin sadece yasal belirliliği değil de geniş anlamda hukuki belirliliği ifade ettiğini kararlarında vurgulamaktadır. Bu bağlamda erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir niteliksel gereklilikleri karşılaması koşulu ile yasalar, mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Bununla birlikte, esas olan, işlemden etkilenmesi muhtemel kişilerin, mevcut şartlarda belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır **(TC Anayasa Mahkemesi GK, E.2013/64 K.2013/142, t.28.11.2013).**

TC Anayasa Mahkemesinin içtihadına bakıldığında, kanunun kendi hükümleri arasında çelişkili düzenlemelerin bulunmasının, hukuk güvenliği ilkesinin alt ilkesi olan belirlilik ilkesine aykırılık teşkil ettiğini vurguladığı görülmektedir.

Nitekim, **TC Anayasa Mahkemesi AYMK, Esas Sayısı:2012/102, Karar Sayısı: 2012/207, Karar Günü:27.12.2012, R:G:2 Nisan 2013-Sayı 28606 (Mükerrer) içtihadında (s. 45, 100,111 )** hukuk devleti ilkesinin unsurlarından birisi olan hukuk güvenliğinin kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirdiğini;

Belirliliğin ise, hukuk normlarının birbiriyle çelişmeyecek şekilde açık, tartışmalara yol açmayacak şekilde anlaşılabilir olmasına bağlı olduğunu vurgulayarak, “**hükmün kapsamı” konusunda çelişkiye dayalı belirsizlik olduğundan,/ aynı Kanun'un farklı hükümleri arasında çelişki yaratıldığından,**

**Anayasanın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin** unsurlarından olan hukuki güvenlik / belirlilik ilkesine aykırılık olduğunun altını çizerek şöyle demiştir:

“…………..

**Ancak, 6085 sayılı Kanunun 35 inci maddesine eklenen (2) numaralı fıkra, 'Denetimin yürütülmesi ve kamu zararının tespitinde aşağıdaki hususlara uyulur:' hükmüne amir olduğundan ve (c) bendi de (2) numaralı fıkranın altında düzenlendiğinden, (c) bendindeki hükümlerin kamu zararının tespiti için düzenlenen 'yargılamaya esas raporlar'ı da kapsadığı gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, hükmün kapsamı konusunda çelişkiye dayalı bir belirsizlik vardır.**

**Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesinin unsurlarından biri de hukuki güvenlik ilkesidir. Hukuk güvenliği ise kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir. Belirlilik ise hukuk normlarının birbiriyle çelişmeyecek şekilde açık, tartışmalara yol açmayacak şekilde anlaşılabilir olmasına bağlıdır. Hukuk güvenliği, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yollardan kaçınmasını gerekli kılar.**

**İptali istenen (c) bendinin, sadece denetim raporlarını mı, yoksa denetim raporları ile birlikte yargılamaya esas raporları da mı kapsadığı konusunda çelişkiye dayalı belirsizlik olduğundan, hukuk devleti ilkesi de bu belirsizliği taşıyamayacağından söz konusu (c) bendi** Anayasanın 2inci maddesine aykırıdır. **……………………(s. 45 )”**

Aynı içtihatta **s. 100-111’**de ise şöyle denmiştir:

**“Diğer taraftan, 6085 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yapılan tanımlar ile 36. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca, Sayıştayın düzenlilik denetimi Esas Sayısı : 2012/102 Karar Sayısı : 2012/207 101 kapsamında mali denetim yapması zorunlu olduğu hâlde, dava konusu kuralda mali denetimin düzenlilik denetimi kapsamında değerlendirilemeyeceği öngörülmek suretiyle aynı Kanun'un farklı hükümleri arasında çelişki yaratılmıştır. Bu durumun, hukuk kurallarının, açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gereğine aykırılık teşkil edeceği açıktır. ..................**

**Açıklanan nedenlerle dava konusu kurallar, Anayasa'nın 2., 7. ve 160. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir. Kurallar, Anayasa'nın 2., 7. ve 160. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden Anayasa'nın 87., 112. ve 123. maddeleri yönünden” incelenmemiştir.”**

**TC Anayasa Mahkemesi 22/2/2012 2012/53 E. 2012/27** sayılı kararında da şöyle demiştir:

“..**çelişkili durum yaratılması hukuk kurallarının açık, anlaşılabilir ve öngörülebilir olması ve bu bağlamda hukuk güvenliği ilkesiyle de uygun değildir.”**

Bilindiği üzere, Belediyeler bugüne değin yetkilerini 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası’ndan almakta, bu Yasa’da belirtilen görevleri ifa etmekte idiler.

51/1995 sayılı Yasa’nın 6. maddesi “Belediye Kurulmasını” düzenlemektedir. Yasa’nın 7. maddesi “Belediye Olabilme Niteliği ve Referandumu” düzenlemektedir. Yasa’nın 8. maddesi, “Seçimler ve Tüzel Kişiliğin Kazanılması”nı düzenlemektedir. Yasa’nın 11. maddesi “Belediyelerin Birleştirilmesini” düzenlemektedir. Yasa’nın 12. maddesi “Mahalle Kurulmasını” düzenlemektedir. Yasa’nın 13. maddesi “Belde İsminin Değiştirilmesi”ni düzenlemektedir. Yasa’nın 14. maddesi ise “Belde Sınırlarının Değiştirilmesi”ni düzenlemektedir.

51/1995 sayılı Yasa’dan görüleceği üzere, yasa Belediyelerin kurulması, birleştirilmesi ve ayrıca belediyelerin kaldırılması ile ilgili yöntemi ortaya koymaktadır.

7 Eylül 2022 tarihinde Resmi Gazetede 15/2022 sayılı Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin ( Özel ) Yasa yayımlanmıştır.

7 Eylül 2022 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 15/2022 sayılı Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin (Özel) Yasa’nın 3. Maddesinde Yasa’nın amacı, 6. maddenin 1. fıkrasında belirtilen kriterlerin bir veya birkaçının dikkate alınmak suretiyle belediyelerin birleştirilmesini sağlamak ve birleştirme ile belediyelerin hizmet kalitesinin ve verimliliğinin artırılması, yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi, büyük çapta projelerin hayata geçirilmesi ve mevcut belediyelerin tüzel kişiliklerinin isimlerinin ve sınırlarının yeniden düzenlenmesi şeklinde ifade edilmiştir.

Yasa’nın 2. kısmı Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin Kuralları düzenlemektedir.

“Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin Kurallar” yan başlığını taşıyan, Yasa’nın 4. maddesi şöyledir:

“4. (1) Bu Yasa amaçları doğrultusunda belediyelerin birleştirilmesi, iki veya daha fazla belediyenin yeni tüzel kişilik oluşturmasıyla yapılır.

Bu Yasanın 6'ncı maddesinin (1)'inci fıkrasındaki kriterlerden bir veya birkaçı ile oluşturulan ve aynı maddenin (2)'nci fıkrasındaki (F), (G), (Ğ), (H), (l), (İ), (J) ve (L) bentlerinde belirtilen belediyeler birleştirme işlemleri tamamlanana kadar mevcut tüzel kişiliklerini ve hukuki varlıklarını aynen korurlar. Birleştirme işlemleri tamamlandıktan sonra bu Yasa kuralları uygulanır.

(2) Bu Yasanın 6'ncı maddesinin (2)'nci fıkrasındaki (A), (B), (C), (Ç), (D), (E), (K), (M), (N) ve (O) bentlerinde belirtilen birleştirilmeyen mevcut belediyeler, mevcut tüzel kişiliklerini ve hukuki varlıklarını aynen korurlar”.

Yasa’nın 6. maddesi, “Belediyeler, Belediye Sınırları ve Belediyelere Bağlı Yerleşim Yerleri BİRİNCİ CETVEL İKİNCİ CETVEL” yan başlığını taşımakta olup şu şekildedir:

“6. (1) Bu maddenin (2)'nci fıkrasının (F), (G), (Ğ), (H), (I), (İ), (J) ve (L) bentlerinde belirtilen belediyeler aşağıdaki kriterlerden bir veya birkaçı dikkate alınmak suretiyle oluşturulmuştur:

(A) İlçe,

(B) Bucak,

(C) Nüfus,

(Ç) Yerleşim ve Hizmet Etki Alanı,

(D) Gelişme Endeksi,

(E) Coğrafi Konum,

(F) Belediyelerin Tarihi, Kültürel ve Siyasi Geçmişi,

(G) Bölgenin Ekonomik Kalkınma Durumu,

(Ğ) Bölgenin Korunması ve Güvenlik Durumu,

(H) Belediyelerin Uluslararası işbirliği, Üyelik, Kaynak Aktarımı ve Ortaklık Anlaşma Durumları.

(2) Bu Yasa amaçları bakımından Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti yerel yönetim kuruluşu bakımından 18 (on sekiz) belediyeden oluşur. Belediyelerin isimleri aşağıdaki gibidir:

(A) Lefkoşa Türk Belediyesi

(B) Gazimağusa Belediyesi

(C) Girne Belediyesi

(Ç) Güzelyurt Belediyesi

(D) İskele Belediyesi

(E) Lefke Belediyesi

(F) Değirmenlik - Akıncılar Belediyesi

(G) Lapta - Alsancak - Çamlı bel Belediyesi

(Ğ) Erenköy - Karpaz Belediyesi

(H) Mehmetçik - Büyükkonuk Belediyesi

(I) Geçitkale - Serdarlı Belediyesi

{İ) Mesarya Belediyesi

(J) Gönyeli - Alayköy Belediyesi

(K) Yeniboğaziçi Belediyesi

(L) Çatalköy-Esentepe Belediyesi  
(M) Dikmen Belediyesi

(N) Tatlısu Belediyesi

(O) Beyarmudu Belediyesi

(3) Belediye sınırları, bu Yasaya ek'li BİRİNCİ CETVEL'deki Haritada gösterilmiştir.

(4) Belediyeler ve belediyelere bağlı yerleşim yerleri, bu Yasaya ek'li İKİNCİ CETVEL'de gösterilmiştir.”

Yukarıda vurgulandığı üzere, Anayasa’nın 113. ve 119. maddesinin ortaya koyduğu, yerel yönetimlerin ve bu bağlamda belediyelerin kuruluş esaslarının, karar organlarının oluşumunun, görev ve yetkilerinin belirlenmesinin, yasal bir düzenlemeyi gerektirdiğidir. Diğer bir anlatımla, Anayasa’nın 113. ve 119. maddelerinin açık olarak vurguladığı **“yasallık**” vazgeçilmez bir ön koşuldur.

Belediyelerin kuruluşu açısından Anayasa’nın 113. ve 119. maddesinin öngördüğü “**yasallık ilkesi”** bir yandan Belediyelerin kuruluş ilkelerinin yasayla, buna karşın “**yerinden yönetim ilkesine”** uygun olarak düzenleneceği ilkesini kapsarken, diğer yandan da Anayasa’nın 1. maddesinde yer alan hukukun üstünlüğü/hukuk devleti ilkelerinden olan **hukuki güvenlik** ve bunun alt ilkesi olan **hukuki belirlilik** **ilkesi** ile bağlantılı olarak, ilgili yerinden yönetime dair kanun hükümleri arasında veya kanunlar arasında çelişkili düzenlemelerin bulunmamasını, yerinden yönetim ilkesine ilişkin yeterince ulaşılabilir, belirli ve öngörülebilir kanun hükümlerinin bulunmasını gerektirmektedir.

Daha önce vurgulandığı üzere, yerel yönetim olarak belediyelerin, yöre halkının yerel ortak gereksinimlerini etkinlikle yerine getirebilmeleri, özerk bir yapılanma içinde tüzel kişiliği haiz olmalarını gerektirmektedir.

Davacı/Müstedinin iddiası, iptal davasına konu Yasa’nın 4.ve 6. maddelerinin, Anayasa’nın 1. maddesinin öngördüğü hukukun üstünlüğü/hukuk devleti ilkesinin öngördüğü öngörülebilirlik / belirlilik ilkelerine aykırı şekilde düzenlendiği yönündedir.

İlaveten, Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin Anayasa’nın 113. ve 119. maddelerine aykırı olduğu yönündedir.

Davalı/Müstedialeyh ise Yasa’nın 4. ve 6. maddesinin Anayasa’nın 1. 113 ve 119. maddelerine aykırılığının söz konusu olmadığını iddia etmektedir.

İptal davasına konu Yasa’nın 4. maddesi belediyelerin birleştirilmesine ilişkin kuralları düzenlemektedir.

Yasanın 4. maddesinin (1). fıkrasının 1. cümlesine göre, Yasa amaçları açısından belediyelerin birleştirilmesi, iki veya daha fazla belediyenin yeni tüzel kişilik oluşturmasıyla yapılmaktadır.

Aynı fıkranın 2.cümlesine göre, Yasa’nın 6. maddesinin (2). fıkrasındaki (F),(G),(Ğ),(H),(I),(İ),(J) ve (L) bentlerinde belirtilen belediyeler, birleştirme işlemi tamamlanana kadar mevcut tüzel kişiliklerini ve hukuki varlıklarını aynen korurlar. Birleştirme işlemleri tamamlandıktan sonra bu Yasa kuralları uygulanır.

Diğer yandan, Yasa’nın 6. maddesinin (2). fıkrasına bakıldığında, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nin yerel yönetim kuruluşu bakımından 18 belediyeden oluştuğunu belirterek, 18 belediyenin ismini sayma yoluna gittiği görülmektedir.

Yasa’nın 4. maddenin 2. fıkrasında, Yasa’nın 6. maddesinin (2). fıkrasındaki (A),(B),(C),(Ç),(D),(E),(K), (M), (N)ve(O) bentlerinde belirtilen birleştirilmeyen mevcut belediyelerin mevcut tüzel kişiliklerini ve hukuki varlıklarını korudukları hükmü yer almaktadır.

Yasa’nın 4. maddesi incelendiğinde, yeni tüzel kişiliğin hayat bulmasının 2 veya daha fazla belediyenin birleştirilmesi şartına bağlandığı, belediyelerin birleştirilmesinin ön şartının da birleştirme işlemi olduğunun hükme bağlandığı görülmektedir.

Tüm bunlara karşın, gerek Yasa’nın tefsir maddesinde gerekse Yasa’nın 4. maddesinde, gerekse Yasa’nın diğer maddelerinde **“birleştirme işleminin”** tanımının hiçbir şekilde yapılmadığı görülmektedir.

Fasıl 1 Tefsir Yasası’nda da bu yönde herhangi bir düzenleme söz konusu değildir.

Yasa’da birleştirme işleminin tanımı açık, öngörülebilir, belirli bir şekilde yapılmadığı gibi, birleştirme işleminin hangi tarihte veya belirlenebilen bir tarihte nasıl tamamlanacağı hususunda da herhangi bir açıklık bulunmadığı görülmektedir.

51/1995 sayılı Yasa’ya göz atıldığında, belediyelerin birleştirilmesi için bir prosedür getirdiği ve sonuçta birleştirme işlemini düzenlediği görülmektedir. Buna karşın, bu Yasanın (51/1995 sayılı Yasa’nın) düzenlediği belediyelerin birleştirilmesi prosedürü, bu yasa ( 51/1995 sayılı Yasa) tahtında yapılacak birleştirilmelerde uygulanacak prosedür olup, doğrudan kanunla yapılacak birleştirmeler açısından bu prosedürün uygulanabilirliği yoktur.

Belediyelerin birleştirilmesi için ön şart olan “birleştirme işlemleri” tanımındaki bu muğlaklığın, yeni tüzel kişiliğin ne zaman kazanılacağı hususunda tereddüde yol açar nitelikte olduğu açıktır.

Yasa’nın 4. maddesinin (2). cümlesinde ise, Yasa’nın 6. maddesinin (2). fıkrasının (F)(G)(Ğ)(H)(I)(İ)(J)ve(L) bentlerinde belirtilen belediyelerin birleştirme işlemleri tamamlanana kadar mevcut tüzel kişiliklerini ve hukuki varlıklarını aynen koruyacakları hükmü yer almaktadır. Buna karşın (F)(G)(Ğ),(H),(I),(İ),(J)ve (L) bentlerinde belirtilen belediyelerin kimler olduğu açık olarak sayma yolu ile belirtilmiş değildir.

Yasa’nın 4. maddesinin (1). fıkrasında tüzel kişiliklerini ve hukuki varlıklarını birleştirme işlemi tamamlanana kadar devam ettirecek olan belediyelerin kimler olduğu, ayrı ayrı sayma yoluyla ifade edilmemiş; Yasa’nın 6. maddesinin (2). fıkrasındaki (F),(G),(Ğ),(H),(I),(İ),(J)ve (L) bentlerinde belirtilen belediyeler denmek ve bu belediyelerin kimler olduğu açık olarak saymak suretiyle belirtilmeyerek belirsizlik yaratılmıştır.

Bu bağlamda Yasa’nın 6. maddesinin (2). fıkrasındaki (F),(G),(Ğ),(H),(I),(İ),(J),(L) bentlerinde belirtilen belediyeler denmek suretiyle, bu bentlerde sayılan Değirmenlik - Akıncılar, Erenköy – Karpaz, Mehmetçik - Büyükkonuk, Geçitkale – Serdarlı, Mesarya ve Gönyeli -Alayköy belediyeleri birleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar tüzel kişiliklerini ve hukuki varlıklarını aynen korur hükmü getirilerek, önceden var olmayan belediyelere tüzel kişilik ve hukuki varlık atfedilmiş gibi bir görünüm yaratılmış, hüküm açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir şekilde düzenlenmeyerek belirsizlik yaratılmıştır.

Diğer bir anlatımla; Yasa’nın 4. maddesinde, hangi belediyenin tüzel kişiliğini, hangi tarihte ve nasıl kaybedeceği açık, anlaşılabilir, net ve uygulanabilir bir şekilde sayma yolu ile hiçbir şekilde düzenlenmiş değildir.

Yasa’nın 6. maddesinin (1). fıkrasında da, maddenin (2). fıkrasının (F),(G),(Ğ),(H),(I),(İ),(J),(L) bentlerinde belirtilen belediyelerin oluşturulduğundan bahsedilmekle birlikte, Yasa’nın 6. maddesinde tüzel kişiliklerini kaybeden belediyelerin kimler olduğunun açık/net olarak sayma yolu ile belirtilmediği görülmektedir.

Çarpıcı bir örnek vermek gerekirse, Yasa’nın 6. maddesinin (2). fıkrasının (İ)bendinde Mesarya Belediyesinin oluşturulduğu ifade edilmiştir. 2. cetvelde Mesarya belediyesini oluşturduğu ifade edilen 9 köy arasında Akdoğan, Paşaköy, Vadili, İnönü gösterilmiştir.

Buna karşın Akdoğan, Paşaköy, Vadili ve İnönü belediyelerinin tüzel kişiliklerinin yasa tarafından kaldırıldığı Yasa’nın 4. / 6. maddesinde hiç bir şekilde açık/net bir şekilde ifade edilmiş değildir.

Tüzel kişilikleri kaldırılan, diğer bir ifade ile, sonlandırılan belediyelerin açık olarak sayma yolu ile Yasa’nın 4. maddesinde / 6. maddesinde belirtilmemesi konu hükümleri belirsiz duruma getirmektedir.

Yasa’nın yürürlüğe girmeyen maddelerinde “tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler” ifadesi kullanıldığı görülmekle birlikte, Yasa’nın temel maddelerini oluşturan ve diğer maddelerine işlerlik kazandıran 4. ve 6. maddelerinde, tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler / tüzel kişiliği kaldırılmak suretiyle köye dönüştürülen belediyelerin isimlerinin hiç bir şekilde açık ve net olarak, sayma yolu ile Yasa metninde belirtilmediği görülmektedir.

Yeni kurulan belediyelerin Yasa tarafından sayma yolu ile belirtilmesi gerektiği gibi, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin de sayma yolu ile Yasa’da açık ve net olarak belirtilmesi hukuk devletinin alt ilkesi olan hukuk güvenliği ilkesi gereği gereklidir.

Bunun nedeni, bir Belediyenin her şeyden önce bir tüzel kişi olarak bir takım hak ve borçlara sahip olmasıdır. Bir belediyenin malvarlığı ve personeli vardır. Yaptığı işlemler, akdettiği sözleşmeler mevcuttur. Mahkemelerde devam eden davaları ve bu davaların etkilediği özel veya tüzel kişiler mevcuttur. Dolayısıyla, belediye tüzel kişiliğinin sonlandırılmasının da açık ve seçik olması, muğlak olmaması gerekir.

Hukuki güvenlik ilkesi gereğince, tüzel kişiliği sona erdirilen belediyeler ve bu bağlamda köye dönüştürülen belediyeler öncelikle açık seçik, net olarak yasada belirtilmesi gerekmektedir. İlaveten, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin tüzel kişiliklerinin Yerel Seçim itibarı ile kaldırıldıkları da açık, net bir şekilde Yasa’da ifade edilmesi gerekmektedir.

Kısaca, Yasanın 4. ve 6. maddelerinde Tüzel Kişiliği kaldırılan belediyelerin önce sayma yolu ile belirtilmesi, ardından, yeni kurulan belediyelerin sayma yolu ile belirtilmesi ve ayrıca bu hükümlerin 2022 Yerel Kuruluş Organları Seçiminden geçerli olmak üzere yürürlüğe gireceğinin ifade edilmesi gerekirken, bunların yapılmamasının Yasa’nın iki temel hükmü olan 4. ve 6. maddeyi belirsiz duruma getirdiği söylenebilir durumdadır.

Bir yandan, Yasa’nın 4. maddesi dikkate alındığında, henüz birleştirme işlemleri tamamlanmadığı için tüzel kişiliklerini devam ettiren ve birleştirme işlemlerinin hangi tarihte tamamlanacağı belli olmayan belediyelerin mevcudiyeti, diğer yandan da Yasa’nın 6. maddesinin (2). fıkrası uyarınca, “yeni kurulan”, Yasa’nın lafzı ile “oluşturulan” yeni belediyelerin varlığı görünmektedir.

Yasa’nın 11. maddesi uyarınca Yasa’nın 4. ve 6. maddeleri Yasa Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmiştir. Yasa, 7 Eylül 2022 tarihinde yayımlanmıştır.

Bundan istihraç edilecek sonuç da, Yasa’nın 6. maddesinin (2). fıkrasında belirtilen belediyelerin, Yasa’nın yürürlüğe girdiği tarih olan 7 Eylül 2022 tarihi itibarı ile kurulmuş, Yasa’nın deyimi ile oluşmuş olduğudur.

Yasa hiçbir şekilde 6. maddenin yerel seçim itibarı yürürlüğe gireceğini ve bu bağlamda 6. maddenin (2). fıkrasında belirtilen yeni belediyelerin yerel seçimden geçerli olmak üzere kurulduğunu söylememektedir.

Benzer şekilde, Yasa hiçbir şekilde birleştirme işlemlerinin de yerel seçim itibarı ile tamamlanacağını söylememektedir.

Kısaca, **aynı tarihte, aynı coğrafyada aynı yetki ve görev sahasında kurulu** 2 belediyenin mevcudiyeti söylenebilir durumdadır.

Bu aşamada vurgulanması gereken diğer bir husus, Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin gerek kendi içlerindeki belirsizliği gerekse bu maddeler arasındaki çelişkiyi gidermek için ve bu bağlamda yorum için 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası’na başvurmanın olanaksızlığıdır.

Bunun nedeni, 51/1995 sayılı Yasa tahtında kurulan belediyelerin, Yasa’nın verdiği yetkiye istinaden, idari işlemle kurulabilmekte olmasına karşın, 7 Eylül 2022 tarihli Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin (Özel) Yasa tahtında kurulacak Belediyelerin ise doğrudan Yasa tahtında kurulmasıdır.

Bu bağlamda, Anayasa’nın 119. maddesinin öngördüğü kuruluş ilkeleri açısından 51/1995 sayılı Yasa tahtında kurulacak belediyeler ile 15/2022 sayılı Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin (Özel) Yasa tahtında kurulacak Belediyelerin kuruluş ilkeleri arasında önemli farklılıkların söz konusu olduğu söylenebilir.

Yasa’nın 4. ve 6. maddeleri arasındaki çelişki ve bu maddelerin kendi içlerindeki belirsizlik / çelişki bağlamında aynı tarihte, aynı coğrafyada aynı yetki ve görev sahasında kurulu 2 belediyenin mevcudiyeti, bir yandan Anayasanın 1. maddesinde yer alan hukukun üstünlüğü /hukuk devleti ilkelerinden olan **hukuki güvenlik/** ve bunun alt ilkesi olan **hukuki belirlilik ilkesine** aykırılık teşkil ettiği gibi, diğer yandan Belediyelerin kuruluşu bağlamında, Anayasa’nın 113. ve 119. maddelerinin öngördüğü “**yasallık ilkesine”** diğer bir ifade ile, Belediyelerin kuruluş ilkelerinin “**yasa ile”,** “**yerinden yönetim ilkesine”** uygun olarak düzenleneceği ve sonuçta yerel yönetim organı olarak bir belediyenin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kurulacağı veya kaldırılacağı ilkesine / özerklik ilkesine aykırılık teşkil edecek nitelikte olduğu görülmektedir.

Her ne kadar TC Anayasa Mahkemesi kararları dikkate alındığında, her zaman kanunlardan mutlak bir açıklığın beklenemeyeceği, kanuni düzenlemelerde belirsiz ifadelerin bulunabileceği, bu belirsizliğin yargısal içtihatlardaki yorumlarla giderilebileceği ve bu bağlamda belirsiz ifadelerin açıklığa kavuşturulabileceğinin ve sonuçta birey açısından belirliliğin sağlandığı durumlarda “**öngörülebilirlik koşulunun”** yerine geldiğinin kabul edildiği görülmekle birlikte, yukarıda ifade edilen belirsizliklerin/ hükmün kapsamı konusundaki çelişkiye dayalı belirsizliğin / hükümler arasındaki çelişkinin yargısal kararların yorumu ile giderilmesinin olası görülemeyeceği de bir gerçektir.

Diğer yandan, **yerinden yönetim ilkesine** göre, yerel yönetim organı olarak bir belediye kurulurken / mevcut bir belediyenin tüzel kişiliği kaldırılırken, farklı özelliklerin dikkate alınması gerektiği açıktır.

Pek tabiidir ki, her bir belediye için ayrı yasa yapılması, yasaların genellik, eşitlik ve nesnellik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Bununla birlikte, asli bir yetki olan yasama yetkisinin kullanılarak yerel yönetim olarak bir belediyenin yasa ile kurulması / yasa ile bir belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılması yoluna gidilmesi durumunda, her bir belediye için ayrı gerekçe gösterilerek düzenleme yapılmasının, Anayasa Mahkemesinin iptal davasında yargısal denetimi açısından elzem olduğu açıktır. Aksi halde yargısal denetim yapılamayacağı cihetle, hukukun üstünlüğünün sağlandığı söylenemez.

Yasa’nın 6. maddesinin (1). fıkrası incelendiğinde, yeni kurulan belediyelerin, belirtilen kriterler dikkate alınarak kurulduğu ifade edilmekle birlikte, Yasa’nın gerek 6. maddesinden gerekse Yasa’nın “Amaç ve Kapsam” yan başlığı altındaki 3. maddesinden ve gerekse Yasa’nın diğer maddelerinden, tüzel kişiliği kaldırılan her bir belediyenin hangi kriterler dikkate alınmak suretiyle tüzel kişiliklerinin kaldırıldığının görülemediği ve böyle bir durumun da hukuki güvenlik / hukuki belirlilik ilkesi bağlamında yerinden yönetim ilkesine/ özerklik ilkesine aykırılık teşkil edecek nitelikte olduğu görülmektedir.

Yukarıda tüm belirtilenler ışığında, Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin, Anayasa’nın 1,113 ve 119. maddelerine aykırı olduğunun ilk bakışta çarpıcı bir şekilde açıkça görüldüğü sabittir.

Her ne kadar kaleme alınan karar, okuyucu açısından akademik olarak ve tafsilatlı bir şekilde kaleme alınmış olsa da, Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin derin bir inceleme gerekmeksizin, ilk bakışta Anayasa’nın 1,113 ve 119., maddelerine aykırı olduğunun çarpıcı bir şekilde açıkça görüldüğü bir gerçeklik olarak önümüzdedir.

Böyle bir durumda da, başka koşul aranmaksızın, diğer bir anlatımla, yürürlüğün durdurulması için gerekli olan ve yukarıda sıralanan diğer kriterler incelenmeksizin, Yasa’nın 4. ve 6. maddelerinin yürürlüğünün durdurulmasının da kamu yararının gereklerine uygun olduğu açıktır.

**Yukarıda tüm belirtilenler ışığında ;**7 Eylül 2022 tarihinde 207 sayılı Resmi Gazetenin Ek I’inde yayımlanan 15/2022 sayılı Belediyelerin Birleştirilmesine İlişkin (Özel) Yasanın 4. ve 6. maddelerinin yürürlüğünün durdurulmasına karar ve emir veririm.

İşbu yürürlüğü durdurma kararının Resmi Gazetede yayımlanmasına ayrıca karar ve emir veririm.

İstida masrafları ile ilgili herhangi bir emir vermeyi uygun görmem.

Tanju Öncül: Her iki kararı da daha önceden okuma fırsatı buldum. Sayın Narin Ferdi Şefik’in vermiş olduğu karar ve vardığı sonuçlarla hemfikirim.

Bertan Özerdağ: İki kararı da önceden okuma fırsatım oldu. Sayın Narin Ferdi Şefik’in vermiş olduğu karara katılırım.

Beril Çağdal: Her iki kararı da daha önceden okuma fırsatım oldu. Sayın Narin Ferdi Şefik’in verdiği karar ve vardığı sonuçlarla hemfikirim.

**Narin Ferdi Şefik (Başkan)**: Sonuç itibarı ile Davacı/Müstedi istidasında muvaffak olmaz. İstida oyçokluğu ile ret ve iptal edilir.

Masraf ile ilgili emir verilmez.

Narin Ferdi Şefik Gülden Çiftçioğlu

Başkan Yargıç

Tanju Öncül Bertan Özerdağ Beril Çağdal

Yargıç Yargıç Yargıç

24 Ekim 2022