

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2023/74
Karar Sayısı : 2024/141
Karar Tarihi : 23/7/2024

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Altıncı Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'na 11/5/2018 tarihli ve 7143 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle eklenen geçici 16. maddenin onuncu fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasa'nın 5., 17., 56. ve 57. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın bazı maddelerinin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı geçici 16. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Geçici Madde 16- (Ek: 11/5/2018-7143/16 md.)

Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve elderine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31/12/2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Başvuruya konu yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar Bakanlık tarafından hazırlanan Yapı Kayıt Sistemine yapı sahibinin beyanına göre kaydedilir.

...

Yapı Kayıt Belgesi, yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerlidir. Yapı Kayıt Belgesi düzenlenen yapıların yenilenmesi durumunda yürürlükte olan imar mevzuatı hükümleri uygulanır. Yapının depreme dayanıklılığı hususu malikın sorumluluğundadır.

..."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katımlarıyla 4/5/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Ahmet CANPOLAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan ve ilgisi görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 3194 sayılı Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı geçici 16. maddesinde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınmasına ve imar barışının sağlanmasına yönelik usul ve esaslar düzenlenmiştir.

4. Anılan madde, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılardan gerekli şartları sağlayanlara yapı kayıt belgesi verilmesini, belgeye konu yapının ve arsasının mülkiyet durumunun, yapı sınıf ve grubunun ve diğer hususların yapı kayıt sistemine, yapı sahibinin beyanına göre kaydedilmesini öngörmektedir.

5. Ayrıca maddede; yapı kayıt belgesi verilen yapılarla ilgili talep hâlinde su, elektrik ve doğalgaz bağlanabilmesi suretiyle geçici olarak kullanım hakkının sağlanabileceğine, anılan Kanun uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezalarının iptal edileceğine, cins değişikliği ve kat mülkiyetinin tesis edilebileceğine, Hazine ya da belediyeye ait taşınmazlar üzerinde inşa edilmiş olan yapıların yapı kayıt belgesi sahiplerine satılabileceğine ilişkin hususlara yer verilmiştir.

6. Maddenin onuncu fıkrasının birinci cümlesinde yapı kayıt belgesinin, yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerli olduğu, ikinci cümlesinde de yapı kayıt belgesi düzenlenen yapıların yenilenmesi durumunda yürürlükte olan imar mevzuatı hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. İtiraz konusu üçüncü cümlede ise yapının depreme dayanıklılığı hususunun malikin sorumluluğunda olduğu hükme bağlanmıştır.

7. Kuralla yapı kayıt belgesi verilen yapının depreme dayanıklılığı hususunun malikin sorumluluğunda olduğu belirtilerek bu konuda idarenin depremden kaynaklı mali sorumluluğuna bir istisna getirildiği anlaşılmaktadır.

B. İtirazın Gerekçesi

8. Başvuru kararında özetle; devletin sağlıklı ve dengeli çevrenin oluşturulması bakımından pozitif yükümlülüğünün bulunduğu, yapı kayıt belgesi verilen yapıların can ve mal güvenliğini temin eden belirli bir standartta yapılıp yapılmadığına yönelik denetim yükümlülüğü getiren herhangi bir yasal düzenlemenin bulunmadığı, buna karşılık itiraz konusu kuralla yapının depreme dayanıklılığı konusunda sorumluluğun yapı malikine bırakıldığı, bu durumun devletin pozitif yükümlülükleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 5., 17., 47. ve 56. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

9. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 40. maddesi yönünden de incelenmiştir.

10. Anayasa'nın 17. maddesinde "*Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir*" denilerek yaşam hakkı güvence altına alınmıştır. Anılan maddede güvence altına alınan hak, Anayasa'nın 5. maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde devlete negatif ödevler yanında pozitif ödevler de yükler. Bu ödev devletin yetki alanında bulunan tüm bireylerin yaşam hakkını kamu görevlilerinin, diğer bireylerin ve hatta kişinin kendi eylemlerinden kaynaklanabilecek her türlü tehlike, tehdit ve şiddetten koruma yükümlülüğünü içerir (bazı farklarla birlikte bkz. *Serpil Kerimoğlu ve diğerleri*, B. No: 2012/752, 17/9/2013, § 50; *Ömür Kınay*, B. No: 2015/4686, 19/2/2019, § 39).

11. İtiraz konusu kuralda, yapı kayıt belgesiyle kayıt altına alınan yapının depreme dayanıklılığının malikin sorumluluğunda olduğu hükme bağlanmıştır. İnsan yaşamı yönünden tehlike oluşturan yapıların tespit edilmesi ve bunların güçlendirilmesi, bunun mümkün olmaması hâlinde yıktırılması yolunda tedbirler alınması devletin pozitif yükümlülükleri arasındadır. Bu bağlamda kuralın yaşam hakkıyla ilgisi olduğu açıktır.

12. Yaşamın korunması kapsamında imar düzeninin kurulması ve korunmasına ilişkin alınan önlemler ilgililerin yaşam hakkının korunmasına yönelik yükümlülüğün gereğidir. İmar mevzuatıyla getirilen düzenlemeler, devlete verilen bu görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygunluğuna ilişkin temel ilkeler 3194 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un 5. maddesinde karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmî ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler yapı olarak tanımlanmış, 20. maddesinde yapıların imar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılabileceği, 21. maddesinde Kanun kapsamına giren yapılar için yapı ruhsatıyesisi alınmasının zorunlu olduğu, 30. maddesinde tamamen ya da kısmen biten bir yapının kullanılabilmesi için yapı kullanma izninin alınması gerektiği, 32. maddesinde de ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapıların mühürlenerek inşaatın derhâl durdurulacağı ve inşaatın devamına ancak ruhsata aykırılığın giderilmesi veya ruhsat alınması hâlinde izin verileceği hüküm altına alınmıştır.

13. Yapıların imar planına ve imar mevzuatına uygunluğu, yapı ruhsatıyesisiyle, yapı ruhsatı alınarak tamamlanan bir yapının ruhsat ve eklerine aykırı olup olmadığı ise söz konusu yapının kullanılabilmesi için gerekli olan yapı kullanma izni ile denetlenmektedir. İmar hukukunda ruhsat, idarenin yapılaşma öncesi, anı ve sonrası verdiği izinler yoluyla imar düzenini kurmak ve korumak üzere yürüttüğü kolluk faaliyetinin en önemli araçlarından biridir.

14. Anayasa'nın "*Temel hak ve hürriyetlerin korunması*" başlıklı 40. maddesinin birinci fıkrası "*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkes, yetkili makama gecikilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir.*" hükmünü içermektedir. Anılan hükme göre kişilerin yargı makamları ile idari makamlar önünde

haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması anayasal bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, temel hak ve özgürlüğü ihlal edilen ya da ihlal edildiğini iddia eden kişilerin ilgili yargı veya idari merciler nezdinde şikâyetlerini dile getirmesi hususunda devlete gerekli ve yeterli mekanizmaları oluşturarak uygun koşulları sağlama yükümlülüğü getirmektedir (AYM, E.2021/46, K.2022/47, 21/4/2022, § 15).

15. Anayasa'nın anılan maddesinde güvence altına alınan etkili başvuru hakkı; anayasal bir hakkının ihlal edildiğini ileri süren herkese hakkın niteliğine uygun olarak iddialarını inceleyebileceği makul, erişilebilir, etkili, ihlalin gerçekleşmesini veya sürmesini engellemeye ya da sonuçlarını ortadan kaldırmaya elverişli idari ve yargısal yollara başvuruda bulunabilme imkânının sağlanmasını teminat altına almaktadır (AYM, E.2021/46, K.2022/47, 21/04/2022, § 16).

16. Bu kapsamda yaşam hakkıyla bağlantılı olan kuralla Anayasa'nın 40. maddesi kapsamında devletin, bu hakkın korunmasıyla ilgili gerekli koşulları sağlama fonksiyonunu ne ölçüde yerine getirdiğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

17. Yaşam hakkından kaynaklanan pozitif yükümlülük çerçevesinde devlet, doğal olmayan her ölüm olayı ile vücut bütünlüğüne yönelik müdahalelerin sorumlularının belirlenmesini ve gerekiyorsa cezalandırılmasını sağlayabilecek etkili resmî soruşturma prosedürü yürütmek durumundadır (AYM, E.2022/90, K.2023/201, 30/11/2023, § 17).

18. Bununla birlikte yaşam hakkının veya bedensel bütünlüğün ihlal edildiği her durumda ceza soruşturmasının yürütülmesi yönünde bir yükümlülük bulunmamaktadır. Buna göre genel olarak ihmal suretiyle ortaya çıkan diğer ölümlerde *etkili bir yargısal sistem kurma* yönündeki pozitif yükümlülük her olayda mutlaka ceza davası açılmasını gerektirmez. Anayasa'nın söz konusu maddesi kapsamında etkili bir yargısal sistem kurma yönündeki pozitif yükümlülük, ihmal sonucu meydana gelen ölüm veya vücut bütünlüğünün bozulması olaylarında mağdura adli ya da idari yargı mercileri önünde açabileceği bir tazminat ya da tam yargı davası yolunun sağlanmasıyla da yerine getirilmiş sayılabilir (bazı farklarla birlikte bkz. *Yaprak Yüksek*, B. No: 2013/9116, 14/10/2015, § 32).

19. Anayasa Mahkemesi birçok kararında, yaşam hakkının veya vücut bütünlüğünün ihlaline kasten sebebiyet verilmediği durumlarda pozitif yükümlülüğün her olayda mutlaka ceza davası yolunu gerektirmeyeceğini değerlendirmiş; hukuki, idari ve hatta disiplin sorumluluğu doğuran hukuk yollarının öngörülmüş olmasını yeterli bulmuştur (*Serpil Kerimoğlu ve diğerleri*, B. No: 2012/752, 17/9/2013, § 59; *Nail Aruç*, B. No: 2013/2839, 3/4/2014 § 37; *Zeki Kartal*, B. No: 2013/2803, 21/1/2016, § 78; *Özer Er* [GK], B. No: 2014/11770, 15/3/2018, §§ 53-55).

20. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yolu açıktır.*" denilmek suretiyle idarenin yargısal denetimine, yedinci fıkrasında ise "*İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zarar ödemekle yükümlüdür.*" denilmek suretiyle idarenin mali sorumluluğuna ilişkin düzenleme yapılmıştır. 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde de idarenin yargısal denetimi neticesinde sorumluluğunun varlığının tespiti ve neden olduğu zararların tazmini için tam yargı davası öngörülmüştür.

21. Bu kapsamda Anayasa'nın 17. maddesinde güvence altına alınmış olan yaşam hakkı ile kişilerin maddi ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkının etkili bir şekilde korunması amacıyla devletin depremden kaynaklanan sorumluluğuna ilişkin idari yargı mercileri nezdinde tam yargı davası açma imkânının bulunduğu açıktır.

22. Bununla birlikte idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle zarara uğrayanların kendi inisiyatifleri ile başvurabilecekleri tazminat yollarının sadece hukuken mevcut bulunması yeterli olmayıp bu yolların uygulamada da etkili olması gerekir. Bir başvuru yolunun ancak hak ihlalini önleyebilmesi, devam etmekteyse sonlandırabilmesi veya sona ermiş bir hak ihlalini karara bağlayabilmesi, bunun için uygun bir giderim sunabilmesi hâlinde etkililiğinden söz etmek mümkün olabilir (*Tahir Canan*, B. No: 2012/969, 18/9/2013 § 26; *Filiz Aka*, B. No: 2013/8365, 10/6/2015, § 39).

23. Kanun'un geçici 16. maddesiyle afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı veya imar mevzuatına aykırı yapıların kayıt altına alınması öngörülmüştür. Anılan maddenin üçüncü fıkrasında yapı kayıt belgesinin yapının kullanım amacına yönelik olduğu belirtilmiş, talep hâlinde bu yapılara geçici olarak su, elektrik ve doğalgaz bağlanabileceği hükme bağlanmıştır. Onuncu fıkranın birinci cümlesinde ise yapı kayıt belgesinin, yapının yeniden yapılmasına veya kentsel dönüşüm uygulamasına kadar geçerli olduğu ifade edilmiştir. Böylece hak sahipleri ya da üçüncü kişilerin yapı kayıt belgesine sahip taşınmazlarda belirtilen sürenin sonuna kadar ikamet etmesine imkân tanınmıştır.

24. Yapı kayıt belgesi, yapı sahibinin beyanı üzerine idare tarafından herhangi bir denetim yapılmadan düzenlendiğinden yapı kayıt belgesiyle kayıt altına alınan yapıların mevcut imar mevzuatına uygun olup olmadığına ilişkin bir tespit yapılmamaktadır. Diğer bir ifadeyle imar mevzuatına aykırı yapılara da yapı kayıt belgesinin verilmesi mümkündür. İdare yapı kayıt belgesi verdiği anda yapının depreme dayanıklı olup olmadığı yönünden denetim yapamamış olsa bile yaşam hakkının korunması ödevinin devlete yüklediği pozitif yükümlülüğün bir gereği olduğu anlaşılan denetim sorumluluğunun bütünüyle ortadan kalktığı söylenemez. İdarenin bu yükümlülüğü, yapı kayıt belgesinin düzenlenmesinden sonraki dönemde de devam etmektedir. Anılan yükümlülüğün ihlali sebebiyle cana ve vücut bütünlüğüne yönelik olarak meydana gelen zararların karşılanması Anayasa'nın 17. maddesiyle bağlantılı olarak Anayasa'nın 40. maddesinin bir gereğidir.

25. Kuralda ise imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının depreme dayanıklılığı hususunun malikin sorumluluğunda olduğu ifade edilerek ilgililerin, idarenin yapı denetimi görevini ifa etmemesinden doğan zararlarından devletin sorumlu olmayacağı hüküm altına alınmaktadır. Kural uyarınca, yapı kayıt belgesi olan yapılarda bulunanların yaşamının veya vücut bütünlüğünün olası bir depremden zarar görmesi durumunda bu zararlardan idare sorumlu tutulamayacaktır. Bu bağlamda söz konusu zararların tazmini talebiyle ilgililer tarafından idare aleyhine açılacak tam yargı davasında zararların giderilmesine yönelik lehe karar alma ihtimali de ortadan kalkacaktır.

26. Yapı kayıt belgesi verilen yapıların insan yaşamı yönünden tehlike arz edip etmediğinin ve depreme dayanıklı olup olmadığının denetlenmesi yükümlülüğünün idarece ifa edilmemesinden doğan sorumluluklardan idarenin kurtarılması, idarenin anayasal yükümlülüklerinin kanunla ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Oysa idarenin

anayasal yükümlülüklerinin ve bu yükümlülüklerle bağlantılı mali sorumluluklarının kanunlarla ortadan kaldırılması mümkün değildir.

27. Tüm bu hususlar gözetildiğinde kuralla imar mevzuatına aykırı yapının depreme dayanıklılığının malikin sorumluluğunda olduğu belirtilerek idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğünün devam ettiği bir konuda idare aleyhine tazminata hükmedilmesinin önlenmesinin Anayasa'nın 40. maddesiyle güvence altına alınan etkili başvuru hakkının gerekleriyle uyumlu olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu yönüyle kural, Anayasa'nın 17. maddesinde güvence altına alınan yaşam hakkı ile bağlantılı olarak Anayasa'nın 40. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkıyla bağdaşmamaktadır.

28. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 17. ve 40. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 5. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 17. ve 40. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 5. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa'nın 17. ve 40. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 56. maddesi yönünden incelenmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 47. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'na 11/5/2018 tarihli ve 7143 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle eklenen geçici 16. maddenin onuncu fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE 23/7/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR