

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2025/182

Karar Sayısı : 2026/9

Karar Tarihi : 15/1/2026

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Murat EMİR, Gökhan GÜNAYDIN, Ali Mahir BAŞARIR ile birlikte 133 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 18/6/2025 tarihli ve 7551 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 14. maddesiyle 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesinin ikinci fıkrasının yeniden düzenlenen birinci cümlesinin Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 127. ve 166. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 14. maddesiyle 5393 sayılı Kanun'un 11. maddesinin yeniden düzenlenen iptali talep edilen birinci cümlesinin de yer aldığı ikinci fıkrası şöyledir:

*"(İptal birinci cümle: Anayasa Mahkemesinin 7/12/2023 tarihli ve E.:2018/117; K.:2023/212 sayılı Kararı ile) (Yeniden Düzenlenen cümle:18/6/2025-7551/14 md.) **Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler köye dönüştürülür.** Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilir. İller Bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır."*

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL ve Ömer ÇINAR'ın katılımlarıyla 10/9/2025 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Emre DURSUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükmü, dayanımla ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 5393 sayılı Kanun'un belediyelerin kuruluş esaslarının düzenlendiği 4. maddesinde nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği, il ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulmasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir.

4. Anılan Kanun'un 11. maddesinde belediye tüzel kişiliğinin sona ermesine ilişkin esaslara yer verilmiştir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasının dava konusu birinci cümlesinde nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürüleceği, iki ila beşinci cümlelerinde ise tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesinin il özel idaresi tarafından yapılacağı, bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçlarının ilgili köy tüzel kişiliğine intikal edeceği, intikal eden borçların karşılanamayan kısımlarının il özel idaresi tarafından üstlenileceği ve vali tarafından İller Bankasına bildirileceği, İller Bankasının bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktaracağı belirtilmiştir.

5. Anılan maddenin üçüncü fıkrasının birinci ve üçüncü cümlelerinde, köye dönüşen yerlerde il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım, itfaiye ve diğer hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tedbirlerin alınacağı, ihtiyaç durumuna göre bu hizmetleri yürütmek üzere hizmet birimlerinin kurulabileceği, mahallî hizmetlerin aksamadan yürütülmesi için vali veya kaymakamların ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayacağı ve gerekli tedbirleri alacağı düzenlenmiştir.

6. Öte yandan Kanun'un 12. maddesinin ikinci fıkrasında, belediye tüzel kişiliğinin kaldırılmasına veya bir beldenin köye dönüştürülmesine dair kararın ilk mahallî idareler seçimlerinde uygulanacağı ve seçimlerin bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılacağı düzenlenmiştir.

B. İptal Talebinin Gerekçesi

7. Dava dilekçesinde özetle; nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin doğrudan köye dönüştürülmesini öngören dava konusu kuralın kamu yararına yönelik olmadığı, böyle bir dönüşümün belde ya da köylerdeki nüfus kaybını artıracığı ve nüfusun büyükşehirler gibi daha kalabalık idari birimlerde yoğunlaşmasına neden olacağı, dinamik bir yapıya sahip olan nüfus sayım sistemi verilerine dayalı olarak idari yapıların ani değişimlere uğramasının hukuki belirlilik ve güvenlik ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 127. ve 166. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

8. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 123. maddesi yönünden de incelenmiştir.

9. Anayasa'nın 123. maddesinde "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir./ İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır./ Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*" denilmektedir. Buna göre kamu tüzel kişiliği ancak kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle (CBK) kurulabilir. Aynı şekilde bir kamu tüzel kişiliği ancak kanunla ya da CBK'yla kaldırılır (AYM, E.2018/117, K.2023/212, 7/12/2023, § 1544).

10. Anayasa'nın anılan maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı şeklindeki düzenleme kamu tüzel kişiliğine sahip

belediyelerin kuruluşu bakımından da geçerlidir. Diğer bir ifadeyle belediyelerin de kanunla veya CBK ile kurulması zorunludur (AYM, E.2018/117, K.2023/212, 7/12/2023, § 1546).

11. Dava konusu kuralda nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi öngörülmektedir. 5393 sayılı Kanun'da ya da kanun düzeyinde farklı bir mevzuatta belediyelerin veya köylerin kurulması ile tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına hangi makam tarafından hangi usulde karar verileceğine ilişkin olarak herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bununla birlikte belediyelerin kurulması ve tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının kanunla veya CBK'yla yapılması anayasal bir zorunluluk olduğundan kural uyarınca nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülme usulü de kanunla veya CBK'yla gerçekleştirilecektir. Bu itibarla kuralda Anayasa'nın 123. maddesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

12. Öte yandan kuralla mahallî idarelerden olan belediyenin köye dönüştürülmesinin mahallî idarelerin özerkliği ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekir.

13. Anayasa'nın "*Mahallî idareler*" başlıklı 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 olduğu belirtilmiştir. Belediye, Türk idari teşkilatı içinde yer alan bir birim olarak doğrudan Anayasa ile oluşturulmuştur. Başka bir ifadeyle belediye, anayasal bir kurum olup kamu tüzel kişiliğini de bizzat ve doğrudan Anayasa'dan almaktadır (AYM, E.2018/117, K.2023/212, 7/12/2023, § 1543).

14. Anayasa'nın anılan maddesinin ikinci fıkrasında mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmekte, üçüncü fıkrasında ise mahallî idare seçimlerinin yine Anayasa'nın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı öngörülmektedir. Buna göre kanun koyucu, Anayasa'nın anılan maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan, yöre halkının beş yılla sınırlı iradesini gözetecektir (AYM, E.2005/95, K.2007/5, 24/1/2007).

15. Anayasa'da merkezî yönetim-yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararların kendi organları eliyle alması ve uygulanması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması mahallî idarelerin özerkliklerinin göstergesidir. 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 (AYM, E.2019/112, K.2020/35, 25/6/2020, §§ 30, 31).

16. Anılan Kanun'un 12. maddesinin ikinci fıkrasında, Kanun'un 11. maddesinde geçen bir beldenin köye dönüştürülmesine dair kararın ilk mahallî idare seçimlerinde uygulanması ve seçimlerin bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılması öngörülmektedir. Kural kapsamında belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılırken Anayasa'nın 67. ve 127. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince yöre halkının beş yıllık seçim dönemi için ortaya çıkan iradesinin dönem sonuna kadar geçerliliğine dokunulmadığı gibi tüzel kişiliği kaldırılan belediye halkının yeni seçim döneminde yine yerinden yönetim birimi olan köy tüzel kişiliğinin organlarını oluşturmak üzere seçme hakkını kullanmasına imkân tanındığı da

görülmektedir. Dolayısıyla kuralla belediyelerin tüzel kişilikleri sona erdirilirken Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen özerkliğine korunduğu anlaşılmaktadır.

17. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

18. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri *belirlilik* ilkesidir. Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarına göre anılan ilke, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını gerektirmektedir. Belirlilik ilkesi hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır.

19. Anayasa Mahkemesi birçok kararında belirlilik ilkesinin yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade ettiğini, yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi niteliklere ilişkin gereklilikleri karşılaması koşuluyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirliliğin sağlanabileceğini, asıl olanın muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığı olduğunu vurgulamıştır (AYM, E.2019/96, K.2022/17, 24/2/2022, § 47).

20. Kanun'un 11. maddesinin ikinci fıkrasının iki ila beşinci cümleleri ile anılan maddenin üçüncü fıkrasında belediyelerin köye dönüştürülmesine ilişkin usul ve esasa ayrıntılı olarak yer verildiği görülmektedir. Kuralın bu yönüyle kapsamının açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlendiği anlaşılmaktadır.

21. Bununla birlikte hukuk devletinde kanunların kamu yararı gözetilerek çıkarılması zorunludur. Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre kamu yararı genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarılardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Kanunun amaç ögesi bakımından Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekmekte olup kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabiliriyorsa amaç unsuru bakımından Anayasa'ya aykırılık söz konusudur (AYM, E.2020/46, K.2023/149, 13/9/2023, § 20).

22. Anayasa'ya uygunluk denetiminde kuralın öngörülmesindeki kamu yararı anlayışının isabetli olup olmadığı değil incelenen kuralın ihdasında kamu yararı dışında belli bireylerin ya da grupların çıkarlarının gözetilip gözetilmediği incelenir. Diğer bir anlatımla bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken kamu yararı konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme, yalnızca kuralın kamu yararı amacıyla çıkarılıp çıkarılmadığının denetimiyle sınırlıdır (AYM, E.2020/46, K.2023/149, 13/9/2023, § 21).

23. Kanun koyucu, mahallî idarenin oluşumu ve nitelendirilmesi konusunda takdir yetkisine sahiptir. Bu bağlamda kanun koyucu, mahallî idarelerin kuruluş esaslarını, maddi ve usule ilişkin çerçeveyi belirlemek koşuluyla ölçek sorununu dikkate alarak daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini

kaldırabilir; belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir (AYM, E.2005/95, K.2007/5, 24/1/2007).

24. Dolayısıyla kuralla daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesinde kamu yararı dışında bir amaç gözetildiği söylenemez.

25. Bu itibarla nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesinin usul ve esaslarının kanunda düzenlendiği ve belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının ilk mahallî idareler seçimlerinde uygulanmasının öngörüldüğü gözetildiğinde kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında ihdas edildiği anlaşılan kuralın hukuk devleti ilkesi ile kamu tüzel kişiliğinin kanunla kaldırılması ve mahallî idarelerin özerkliği ilkeleriyle çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

26. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 123. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 166. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

27. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

18/6/2025 tarihli ve 7551 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 14. maddesiyle 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesinin ikinci fıkrasının yeniden düzenlenen birinci cümlesine yönelik iptal talebi 15/1/2026 tarihli ve E.2025/182, K.2026/9 sayılı kararla reddedildiğinden bu cümleye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE 15/1/2026 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

18/6/2025 tarihli ve 7551 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 14. maddesiyle 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesinin ikinci fıkrasının yeniden düzenlenen birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE 15/1/2026 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

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

Üye
Metin KIRATLI