

T.C.  
ANKARA  
5. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2015/388

**YÜRÜTMENİN DURDURULMASINI**

**İSTEYEN (DAVACI)** : TÜRK MÜHENDİS VE MİMAR ODALARI  
BİRLİĞİ(TMMOB)

**VEKİLİ** : [REDACTED] ANKARA

**KARŞI TARAF (DAVALI)** : BAŞBAKANLIK /ANKARA

**VEKİLİ** : [REDACTED]  
[REDACTED] - Aynı Yerde

**İSTEMİN ÖZETİ** : Resmi Gazete'de yayımlanmak üzere gönderilen Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Ana Yönetmeliğin yayımlanması talebinin uygun bulunmadığına ilişkin Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nün 06.02.2015 günlü, 210-02-11-30/94 sayılı işleminin; hukuka aykırı olduğu, meslek kuruluşlarının Anayasa gereği idari özerkliğinin bulunduğu, Başbakanlığın kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları tarafından hazırlanan Yönetmelikler üzerinde bir denetim yetkisinin bulunmadığı ileri sürülerek iptali ve yürütmenin durdurulması istenilmektedir.

**SAVUNMA ÖZETİ** : Başbakanlığın mevzuat inceleme yetkisinin idarenin bütünlüğü ilkesinin bir sonucu olduğu, 3056 sayılı Kanunda da bu hususun açıkça ifade edildiği, davacı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği tarafından hazırlanan yönetmelik taslağı ile ilgili Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın olumsuz görüşünün bulunduğu, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğu ve davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Ankara 5. İdare Mahkemesi'nce işin gereği görüşüldü:

Dava, Resmi Gazete'de yayımlanmak üzere gönderilen Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Ana Yönetmeliğin yayımlanması talebinin uygun bulunmadığına ilişkin Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nün 06.02.2015 günlü, 210-02-11-30/94 sayılı işleminin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılmıştır.

**T.C. Anayasası'nın "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" başlığını taşıyan 135. maddesinin 1. fıkrasında;** "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir." hükmü , **6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanun'un "Odalar Birliği" başlıklı 1.maddesinde;**"Türkiye sınırları içinde meslek

T.C.  
ANKARA  
5. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2015/388

ve sanatlarını icraya kanunen yetkili olup da mesleki faaliyette bulunan yüksek mühendis, yüksek mimar, mühendis ve mimarları teşkilatı içinde toplayan tüzel kişiliğe sahip Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği kurulmuştur..." hükmü yer almış, **2.maddesinde;** Birliğin kuruluş amacı ile yapamayacağı faaliyetler ve işler gösterilmiş, (c) bendinde; (...) "Meslek ve menfaatleriyle ilgili işlerde resmi makamlarla işbirliği yaparak gerekli yardımlarda ve tekliflerde bulunmak, meslekle ilgili bütün mevzuatı normları, fenni şartnameleri incelemek ve bunlar hakkındaki görüş ve düşünceleri ilgililere bildirmek" **Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Ana Yönetmeliğinin "Birlik Genel Kurulunun Görev ve Yetkileri" başlıklı 17.maddesinin (k) bendinde,** "Birlik Yönetim Kurulunca önerilen yönetmelikleri inceleyip, onaylamak; Birlik Yönetim Kurulunun gerekli görmesi durumunda Oda tüzük, ana yönetmelik ve yönetmeliklerini inceleyip gerekli değişiklikleri yapmak ya da aynen onaylamak" hükmüne yer verilmiş, **3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Hakkında Kanunun 2. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde,** "Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirmek maksadıyla gerekli tedbirleri almak", **(c) bendinde** " Kanun, kanun hükmünde kararname tüzük, yönetmelik ve karar tekliflerinin Anayasaya ve diğer mevzuata uygunluğunu incelemek ve Yasama Organı ile olan münasebetleri yürütmek", **'d' bendinde de,** "Mevzuat hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri tespit etmek ve geliştirmek, yürürlükte bulunan mevzuatın sicillerini tutmak, kodlamak, tek metin haline getirmek, bilgi işlem sistemi içinde takip etmek ve yayınlamak" Başbakanlığın görev ve yetkileri arasında sayılmış olup, aynı Kanun'unun **10. maddesinde de;** "Resmi Gazete'nin yayımlanmasını sağlamak, düsturları ve fihristleri hazırlamak" görevinin Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'ne ait olduğu hususu düzenlenmiştir.

**Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1. maddesinde;** Bu Yönetmeliğin amacının; Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu, "Taslakları Hazırlayacak Birimler" başlıklı **5. maddesinde;** taslakların, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanacağı, Hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü alınacağı, **"Görüş Alma" başlıklı 6. maddesinde;** Başbakanlığa sunulmadan önce, taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınacağı, **"Görüşlerin Bildirilmesi" başlıklı 7. maddesinde;** ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının, taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildireceği, bu sürenin ivedi durumlarda Başbakanlık tarafından kısaltılabileceği, Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüş vermek için ek süre isteyebileceği, Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüş bildirmekten kaçınamayacağı, süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılacağı, Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının da taslaklara ilişkin görüşünü otuz gün içinde bildireceği, süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılacağı, Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceleyecekleri ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların

T.C.  
ANKARA  
5. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2015/388

yerinde olup olmadığını değerlendirecekleri, **“Teklif Yazıları” başlıklı 8. maddesinde;** Bakanlıklarca hazırlanan taslaklara ilişkin teklif yazılarının, münhasıran bakan tarafından imzalanacağı, bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarca Başbakanlığa gönderilecek taslaklara ilişkin teklif yazılarının bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakan tarafından imzalanacağı, ancak, ilgili kanunun öngördüğü hâllerle sınırlı olmak üzere, Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulmayan yönetmelikler ile genelge ve tebliğ tekliflerinin, ilişkili buldukları bakanlığa da bilgi verilmesi kaydıyla düzenleyici ve denetleyici kurum başkanı tarafından imzalanacağı belirtilmiş, **“Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi” başlıklı 9. maddesinde;** ilgili kurum ve kuruluşlardan alınması gereken görüşler tamamlandıktan sonra; a) Görüşe gönderilen taslak, b) Taslağa ilişkin görüşler, c) Görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihai taslak ve genel gerekçe, ç) Görüşlerin değerlendirildiği ek-3'te yer alan form, d) Taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli, e) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarında madde gerekçeleri ve düzenleyici etki analizinin mühürlü ve parafli olarak yazılı ortamda veya elektronik imza mevzuatı çerçevesinde elektronik ortamda Başbakanlığa gönderileceği, taslağı paraflayanın adı ve soyadı ile unvanının yazılacağı, yazılı ortamda gönderilen belgelerin bir örneğinin Başbakanlığa elektronik ortamda ayrıca iletileceği, bu maddede belirtilen hususlara ve 8 inci madde hükmüne uyulmadan Başbakanlığa gönderilen taslakların işleme konulmayarak bakanlığına veya kurumuna iade edileceği, **“Re'sen Düzeltme ve İade” başlıklı 25. maddesinde;** Başbakanlığın, taslaklarda şekil yönünden re'sen düzeltme yapabileceği, Anayasaya, kanunlara ve diğer ilgili mevzuata aykırılığı tespit edilen veya bu Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanmayan taslakların, noksanlıkların giderilmesi veya uygunluğun sağlanması amacıyla yeniden değerlendirilmek üzere Başbakanlık tarafından teklif sahibi bakanlık, kurum veya kuruluşa iade edileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özellikleri; bir yasa ile kurulması, kamu tüzel kişiliğine sahip olması, belli bir meslek grubunu kapsamı ve kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanlar hariç katılma zorunluluğunun bulunması, organlarının kendi üyeleri arasından seçilmesi, özel bütçelerinin olması, meslek disiplini ve ahlakını korumak amacıyla kuruldukları için bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olması, (tek taraflı icrai işlemler tesisi gibi), kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamaması, özerk olmakla birlikte merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olunması şeklinde sıralanabilir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belirtilen özellikleri, faaliyetlerinin belirli bir mesleki alanla sınırlı olması ve görülen hizmetin kamu hizmeti niteliğinde bulunması, meslek teşekküllerinin kamu yararı amacıyla hareket etmeleri gözönünde bulundurulduğunda, kanun koyucunun bu meslek kuruluşlarına kamu kurumu özelliği tanıdığı, dolayısıyla klasik anlamda bir kamu idaresi olmamakla birlikte kamu kurumlarının faaliyet konularına göre yapılacak olan bir sınıflandırmada hizmet bakımından yerinden yönetim esasına dayalı bir kamu kurumu niteliğini haiz oldukları sonucuna varılmaktadır.

Dosyanın incelenmesinden; davacı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği'ne bağlı İnşaat Mühendisleri Odası'nın 11-13 Nisan 2014 tarihlerinde yapılan 44. Olağan Genel Kurulu'nda 28.05.2014 günlü, 25475 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliği'nin 66'ncı maddesinin "Oda ve Şube Genel Kurullarında yapılacak seçimler için her üye, kendisini ya da onayını almak şartıyla başka bir üyeyi aday gösterilebilir. Görev süresi biten

T.C.  
ANKARA  
5. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2015/388

her üye aynı göreve üst üste en fazla üç seçim dönemi görev yapmak üzere yeniden seçilebilir. Danışma Kurulu üyeliği için yapılan seçimlerde, üst üste en fazla üç dönem görev yapma koşulu aranmaz. Oda üyeleri; Oda Yönetim Kurulu, Oda Denetleme Kurulu, Oda Onur Kurulu ve Şube Yönetim Kurulu üyeliklerinden yalnız birine seçilebilirler. Aynı kurula aday olan üyelerin aldıkları oylarda eşitlik olması halinde Oda sicil numarası küçük olan üye seçilmiş sayılır. Üst üste üç seçim dönemi koşulu bu değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren başlar.

Oda ve şube organları ile temsilcilik kurullarında ve genel kurullarca ya da yönetim kurullarınca oluşturulacak yardımcı organlarda görev alabilmek ve bu organların seçimlerinde aday olabilmek için; Oda Onur Kurulu'ndan "Serbest meslek uygulamasından men cezası ve ağır para cezası" almamış olmak, zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, emniyeti suistimal ve hileli iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı suçtan veya resmi ihale ve alım sarımlara fesat karıştırma suçundan hüküm giymemiş olmak gerekir." şeklinde değiştirilmesine karar verildiği, davacı TMMOB'nin 02.12.2014 günlü, 1922 sayılı yazısı ekinde yayımlanmak üzere davalı idareye gönderildiği, davalı idare tarafından görüş belirtilmesi için yönetmelik taslağının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderildiği, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yönetmelik değişikliğinin uygun bulunmadığına yönelik görüş belirtilmesi üzerine dava konusu işlemle yönetmelik değişikliğinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda yeniden değerlendirilmesi gerektiği gerekçesiyle Resmi Gazete'de yayımlanmayarak iade edildiği anlaşılmıştır.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 7. maddesinde, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü ile Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü Başbakanlık Teşkilatının ana hizmet birimleri arasında sayılmıştır. Anılan Kanun'un 8. maddesinin (a) bendinde, bakanlıklarca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararlarına ait tasarıları; Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelemek; Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirmek, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü görevleri arasında sayılmış, Kanun'un 10. maddesinde, hukuki metinleri toplamak, ayıklamak, yürürlükte olanlarını tespit etmek, 'mer'i mevzuatı ek ve değişiklikleri ile birlikte tek metin haline getirerek yayınlamak, mevzuatı bilgi işlem sistemi içinde takip etmek, Resmi Gazete'nin yayımlanmasını sağlamak, düsturları ve fihristleri hazırlamak görevi, Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

Öte yandan, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 1. maddesinde, Yönetmeliğin amacı; Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olarak belirlenmiş, Yönetmeliğin 10. maddesinde, taslağın şekli, 11. maddesinde taslağın adı, 12. maddesinde taslağın kısım ve bölümleri, devamındaki maddelerde de yine taslağın taşınması gereken şekli unsurların neler olduğu düzenlenmiştir.

Buna göre, Başbakanlık Teşkilatının ana hizmet birimleri arasında sayılan Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü ile Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nün görevleri, bakanlıklarca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik

T.C.  
ANKARA  
5. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2015/388

ve Bakanlar Kurulu kararlarına ait tasarıları; Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına uygunluğunun denetimi ile sınırlı bulunmaktadır. Yine Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler ışığında; davacı birlik tarafından hazırlanarak, Resmi Gazetede yayımlanması için davalı idareye sunulan yönetmelik taslağına ilişkin davalı idarenin denetim yetkisi, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında, taslağın şekli unsurları (taslağın adı, madde, fıkra, bent, kullanılacak harfler vb.) ile sınırlıdır.

Diğer yandan, davacı birlik tarafından hazırlanıp Resmi Gazetede yayımlanması için davalı idareye sunulan Yönetmeliğin, esasına yönelik hukuka aykırılık sebeplerinin olduğu kanısına varılması halinde, anılan yönetmeliğin iptali istemiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca Danıştay nezdinde dava açılabileceği de tabiidir. Nitekim benzer bir uyuşmazlıkta Danıştay 10. Dairesi tarafından verilen 10.11.2014 günlü, E:2013/883, K:2014/6385 sayılı karar da bu yöndedir.

Öte yandan; dava konusu işlemin Yönetmelik değişikliğine ilişkin olduğu, daha sonra verilecek bir iptal kararının mevcut Yönetmeliğin uygulanması suretiyle tesis edilen işlemlerin hukuki durumuna etki edebileceği değerlendirildiğinde dava konusu işlemin uygulanmasının telafisi güç zararlara yol açabileceği açıktır.

Açıklanan nedenlerle; hukuka aykırılığı açık olan dava konusu işlemin; uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden 2577 Sayılı Kanunun 27.maddesi uyarınca teminat alınmaksızın **yürütülmesinin durdurulmasına**, kararın tebliğinden itibaren 7 gün içerisinde Bölge İdare Mahkemesi'ne itiraz yolu açık olmak üzere 20/05/2015 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan  
ZÜLAL ÖZTÜRK  
38010

Üye  
FİKRİ BEDİR  
101678

Üye  
AHMET ÖZKAN  
138928