

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

"Anayasanın, 'Toprak mülkiyeti' başlıklı 44. maddesinde; 'Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.' hükmü yer almaktadır.

Yine Anayasanın, 'Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması' başlığını taşıyan 45. maddesinde ise; 'Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.' düzenlemesine yer verilmiştir.

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun Genel Gerekçesinde; yaşamın temel öğelerinden olan toprağın, ekonomisi büyük ölçüde tarımsal üretime bağlı olan ülkemizde, önemli bir üretim faktörü olduğu, ancak asırlardır pek çok medeniyete beşiklik yapmış olan Anadolu topraklarında, yoğun arazi kullanımı, aşırı otlatma, yangınlar ve tarla açma gibi nedenlerle doğal bitki örtüsünün tahribata uğradığı, bozulan doğal dengeler sonucu bazı bölgelerimizde erozyonun bir felaket haline geldiği, günümüzde ise hızlı nüfus artışı ile teknolojik ve endüstriyel gelişmelerin yeni konutların, fabrikaların ve yolların yapımını zorunlu kıldığı, bu gereksinmelerin çoğu kez arazinin kullanım amacı, topografyası ve bitki örtüsü tahrip edilerek karşılandığı, arazinin doğal özellikleri gözetilmeden tarım, mera, orman alanı veya tarım dışı amaçlı kullanılmasının erozyon, çoraklaşma, kirlenme gibi arazi bozulmalarını artırdığı ve ülkede ekonomik kayıpların yanında ekolojik kayıpları da beraberinde getirdiği, kuşkusuz topraktan çeşitli amaçlar için yararlanılacağı, ancak günümüz teknolojik koşullarında arzı artırılmayan, yerine geçebilecek bir eşdeğeri olmayan, olduğu yerde iken daha üretken olabilen, oluşumu asırlar sürmesine rağmen kaybı dakikalar içinde gerçekleşebilen ve kıt bir kaynak olan topraktan alınan ürünün gittikçe azaldığı, bu nedenlerden dolayı öncelikle üretken tarım topraklarının ve arazi bütünlüğünün çok iyi korunması gerektiği, toprak kaynaklarımızın korunması, geliştirilmesi, sürdürülebilirliğinin sağlanması ve en üst düzeyde üretimde kullanılmasının çok iyi hazırlanmış arazi kullanım planlarıyla mümkün olacağı, arazi kullanım planları ile tarım için uygun olmayan verimsiz arazilerin belirlenerek, gerekli altyapı düzenlemelerinin getirilmesi suretiyle sanayi için mekan ve hammadde, kentleşme ve turizm için yerleşim yeri olarak tahsis edileceği ve böylece tarım dışı kullanımlara uygun alternatifler yaratıldığından tarım alanlarının tahribinin azalacağı,

diğer taraftan özellikleri tarımsal kullanıma uygun olmayan arazilerin toprak işlemeli tarımdan mera veya orman gibi kullanımlara dönüştürülmesinin bu alanlardaki arazi bozulmalarını önleyeceği, tarımsal kullanımı daha ekonomik olan alanların da tarıma kazandırılmasının sağlanacağı, bu nedenle her şeyden önce 'üretilemeyen kaynak bir avuç toprak' gerçeğinin toplumun her kesimi tarafından bilinçli bir yaşam anlayışı haline dönüşmesinin sağlanması gerektiği, tanımlanan bu yeni tutum ve anlayış biçimi ekonomik, toplumsal, teknolojik, finansal ve hukuksal boyutları içeren bir sürecin hayata geçirilmesini gerektirdiği, bu sürecin en önemli aşamalarından birinin, hatta süreci başlatacak olan gücün yasal düzenlemeler olduğu, ancak hukuk sistemimizde yer alan bazı kanunlarda; toprakların durumunun yalnızca mülkiyet gözetilerek ele alındığı, toprakların üretim gücünün korunması, geliştirilmesi ve tarım işletmelerinde optimum parsel büyüklüğü oluşturulması gibi durumları düzenleyen özel bir kanun çıkarılmadığı, toprak varlığımızın yoğun ve yaygın bir şekilde kaybolmasına neden olan bu yasal boşluğu gidermek ve tarımın en önemli girdilerinden olan toprağın, tarımın diğer konularıyla birlikte ele alınmasını ve hizmetlerin bütünlük içerisinde yürütülmesini sağlamak, arazilerin ekonomik ve ekolojik kazanımlar gözetilerek planlı kullanım ilkelerini belirlemek amacıyla bu Kanun Tasarısının hazırlandığı belirtilmiştir.

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 'Amaç' başlıklı 1. maddesinin dava konusu Tüzüğü'nin yayımı tarihinde yürürlükte olan şeklinde; bu Kanunun amacının; toprağın doğal veya yapay yollarla kaybını ve niteliklerini yitirmesini engelleyerek korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, plânlı arazi kullanımını sağlayacak usûl ve esasları belirlemek olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un 'Kapsam' başlıklı 2. maddesinde ise; bu Kanunun; arazi ve toprak kaynaklarının bilimsel esaslara uygun olarak belirlenmesi, sınıflandırılması, arazi kullanım plânlarının hazırlanması, koruma ve geliştirme sürecinde toplumsal, ekonomik ve çevresel boyutlarının katılımcı yöntemlerle değerlendirilmesi, amaç dışı ve yanlış kullanımların önlenmesi, korumayı sağlayacak yöntemlerin oluşturulmasına ilişkin sorumluluk, görev ve yetkilerin tanımlanması ile ilgili usûl ve esasları kapsadığı belirtilmiştir.

Anayasanın 2. maddesinde; Türkiye Cumhuriyetinin, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti olduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 23.07.2011 tarih ve 28003 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 14.04.2011 gün ve E:2008/35, K:2011/65 sayılı kararında da belirtildiği üzere; Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir. Yasaların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi de hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle, yasa koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

Anayasa, yasa koyucuya, toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda tarımsal alanlarda düzenleme yapma yetkisi vermektedir. Bu bağlamda, yasa koyucu tarafından tarım alanlarının korunması ve amacına uygun olarak kullanılmasını sağlamak için Toprak Koruma ve Arazi

Kullanımı Kanunu çıkarılmış bulunmaktadır. 5403 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesinde de bu durum, açıkça ve ayrıntılı olarak ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararında da ifade edildiği üzere, yasaların kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olması ve yasa koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekmektedir.

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 13. maddesinin (d) bendindeki; 'Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar' düzenlemesi ile 14. maddesinin (b) bendindeki; 'Bakanlık ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler' düzenlemesinin yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, 5403 sayılı Kanun'un 13. maddesinde; tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı düzenlenerek, mutlak tarım arazilerinin, özel ürün arazilerinin, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında kullanılamayacağı, ancak alternatif alan bulunmaması ve Kurulun uygun görmesi şartıyla maddede sayma suretiyle belirlenen durumlar için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebileceği düzenlenmiştir.

Yapılan bu düzenlemede, tarım arazilerinin amacı dışında kullanılamayacağı ilke olarak belirlendikten sonra, tarım arazilerinin hangi durumlarda amacı dışında kullanılabileceğine ilişkin bazı istisnalar öngörülmüş ve bunlar sayma yoluyla belirtilmiştir. Yasanın 13. maddesinin (d) bendinde ise; kamu yararı kararı alınacak plan ve yatırımları tamamen ilgili bakanlıkların takdirine bırakmak suretiyle ve Yasanın amacı aşılıarak, istisnanın kapsamını genişleten bir düzenleme yapılmıştır.

Böylece, bu düzenlemede, kamu yararı kararı alınacak plan ve yatırımların hangi alana ilişkin olacağı yönünde bir açıklık bulunmadığından, salt ilgili bakanlıklar tarafından alınacak bir kamu yararı kararı ile tarım arazilerinin, başka plan ve yatırımlar için daha sık ve yaygın olarak tahsis edilmesine ve Yasada mutlak, özel ürün, dikili ve sulu tarım arazisi olarak belirtilen nitelikli arazilerin, tarımsal amacı dışında kullanılabilmesine olanak sağlanmıştır.

Bu durumda, Anayasanın 44. maddesinde, Devletin, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek amacıyla gerekli tedbirleri alacağının ve 45. maddesinde ise; Devletin, tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek için gereken tedbirleri alacağının belirtilmesi, 5403 sayılı Kanun'un yukarıda aktarılan Genel Gerekçesinde de belirtildiği üzere, bu Kanun'un; toprak varlığımızın yoğun ve yaygın bir şekilde kaybolmasına neden olan yasal boşluğu gidermek, üretken tarım topraklarının ve arazi bütünlüğü korumak gibi amaçlarla yürürlüğe konulması, 5403 sayılı Kanun'un 13. maddesinin (d) bendinde yer alan 'Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar' düzenlemesinde ise; Anayasa hükümlerine ve 5403 sayılı Kanun'un amacına aykırı olarak, Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış bütün plan ve yatırımlar için tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasına izin verilmesi nedeniyle, Anayasanın 44. ve 45. maddelerine aykırıdır.

5403 sayılı Kanun'un 14. maddesinde ise; büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin hiçbir surette amacı dışında kullanılamayacağı, ancak alternatif alan bulunmaması, kurul veya kurullarca uygun görüş bildirilmesi şartıyla; tarımsal amaçlı yapılar, Bakanlık ve talebin ilgili

Esas Sayısı : 2014/147

Karar Sayısı : 2015/25

olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler için tarım dışı kullanımlara Bakanlıkça izin verilebileceği belirtilmiştir.

5403 sayılı Kanun'un 14. maddesinin (b) bendi de, 13. maddenin (d) bendinin Anayasaya aykırılığı ile ilgili olarak yukarıda belirtilen gerekçeyle Anayasanın 44. ve 45. maddelerine aykırıdır.""