

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas No.:1963/162

Karar No.:1964/19

Karar tarihi:13/3/1964

Resmi Gazete tarih/sayı:11.6.1964/11725

Davacı : C. H. Partisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Gurubu.

Dâvanın konusu : 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun 5618 sayılı kanunla değişik 21 inci maddesinin kamulaştırma parası ile ilgili hükmünün Anayasa'nın 38 inci maddesine ve aynı kanunun 25 inci ve 28 inci maddelerindeki kamulaştırma işleminin yargı mercilerince geri bırakılmıyacağına ilişkin hükümlerinin de Anayasa'nın 31. ve 114 üncü maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi istenmiştir.

İlk inceleme :

Anayasa Mahkemesi İhtüzüğünün 15 inci maddesi uyarınca 8/3/ 1963 gününde yapılan ilk incelemede C. H. Partisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Gurubu Genel Kurulunun 14/2/1963 gününde ve 57 nci birleşiminde verdiği kararda dâva konusu kanun hükümlerinin iptali hakkında dâva açılacağı belirtilmemiş olduğundan işbu kararda sözü geçen önerge ve eklerinin onanlı örneklerinin 15 gün içinde gönderilmesi için tebligat yapılmasına karar verilmesi üzerine süresi içinde gönderilen ve dâva açılması istemini kapsayan önergeye bağlı listenin 38. sırasında 4753 sayılı kanununda yazılı bulunduğu, dâva dilekçesinin kaleme kayıt edildiği tarihe göre dâvanın, Anayasa'nın geçici 9. ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı kanunun geçici 5 inci maddelerine uygun olarak süresinde açıldığı dosyada başkaca eksiklik bulunmadığı anlaşılmalı esasın incelenmesi için verilen 15/4/1963 günlü karar uyarınca düzenlenen rapor 4753 sayılı kanunun dâva konusu maddeleri ile Anayasa'nın gerekli maddeleri ve gerekçeleri, Meclis görüşme tutanakları okunarak gereği görüşülüp düşünüldü :

Gerekçe :

Davacı 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun 21 inci maddesindeki kamulaştırmalarda 1944 yılı Arazi Vergisine matrah olan kıymetin dört katının kamulaştırma karşılığı olduğunu, 1944 yılı başında kesinleşmiş değeri bulunmayan arazide bu değer Vergi Usul Kanunu gereğince yetkili komisyonlar tarafından belli edileceği, bu değer çevrelerindeki en yakın benzeri arazinin 1944 yılı arazi vergisine matrah olan değerden fazla olamayacağı ve bu değer kesinleştikten sonra dört katının kamulaştırma karşılığı olacağı yolundaki hükme itiraz ederek bu hükümlerin Anayasa'nın 38 inci maddesinde yer alan ve kamulaştırmalarda "Gerçek karşılıkların ödenmesini" benimseyen Anayasa görüşüne aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Davacı bundan başka dilekçesinde, "Sözü geçen kanunun 28 inci maddesinde 21., 22., 23 üncü maddelerde yazılı işlemlerle bu kanunun uygulanmasıyla ilgili her türlü itiraz ve dâvalar kamulaştırma, Hazine adına tescil ve dağıtmayı durduramayacağı gibi bunların durdurulması hakkında yargı yerlerince de karar verilemez. 25 inci madde hükmü saklıdır hükmü mevcut olduğu gibi 25 inci maddesinin son fıkrasında da bu kararın yerine getirilmesi yargı mercilerince geri bırakılmaz hükmü mevcuttur. Bu hükümler Anayasamızın 31 inci maddesinde yer alan hak arama hürriyetine aykırı olduğu gibi Anayasamızın idarenin yargı denetimi altında bulunacağını emreden 114 üncü maddesine de aykırı bulunduğunu" ileri sürerek dilekçenin sonuç kısmında 4753 sayılı

Esas No.:1963/162
Karar No.:1964/19

Çifçiyi Topraklandırma Kanununun 21., 25. ve 28 maddelerindeki Anayasaya aykırı hükümlerin iptallerine karar verilmesini istemiştir.

1- 4753 sayılı kanunun 5618 sayılı kanunla değiştirilmiş olan 21 inci maddesi, dâvanın açılmasından sonra mahkememizin 18/3/1963 günlü ve 1963/10-61 sayılı kararı ile iptal edilmiş olduğundan konusu kalmayan bu maddeye ilişkin istek hakkında yeniden karar verilmesine yer bulunmamaktadır.

2- Dâva dilekçesinde dâvanın sözü geçen kanunun 25. ve 28. maddelerinde yer alan, yürütmenin yargı mercilerince geri bırakılmıyacağı hakkındaki hükümlere yöneltildiği anlaşılmakta olduğundan incelemeler bu hükümlere hasredilmiştir. Davacı bu hükümlerin Anayasanın 31. maddesiyle kabul edilen hak arama hürriyetine ve 114. maddesinin idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altında bulunacağı ilkesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının (Hak arama hürriyeti) ve (yargı denetimi) kenar başlıklarını taşıyan 31. ve 114 üncü maddeleri şöyledir :

"Madde 31- Herkes, meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya dâvâlı olarak, iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiç bir mahkeme, görev veya yetkisi içindeki dâvaya bakmaktan kaçınamaz."

"Madde 114- İdarenin hiç bir eylem ve işlemi, hiç bir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.

İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak dâvalarda süre, aşımı yazılı bildirim tarihinden başlar.

İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.."

Dâvanın çözümlenmesi için yürütmenin durdurulması yetkisinin mutlak olarak yargı erki kavramı içinde bulunup bulunmadığının belli edilmesi gerekir.

Yürütmenin durdurulması, ihtiyatî tedbir neteliğinde istisnai bir usul hükmüdür. 4753 sayılı kanunda bu usulün kabul edilmemiş olması kamu hizmetinin özelliğinden doğmaktadır. Kamu hizmetinin aralıksız, eksiksiz ve düzenli bir şekilde yürütülmesi esastır. Kamu hizmetlerinin ihdası veya yürütülmesi amacıyla idarenin yetkili organlarınca alınan icrai kararlar Özel Hukuktakinin tersine, bir hâkim tarafından teyit edilmesine ihtiyaç olmaksızın yürütülür. Bu kararlardan zarar görenlere kararın kanuna aykırılığı sebebiyle iptalini istemek konusunda tanınmış olan hak arama hürriyeti ve idarenin bütün eylem ve işlemlerinin hiç bir halde yargı denetiminin dışında bırakılamayacağı ilkesi, kendiliğinden yürütmenin yargı mercilerince durdurulması yetkisini de kapsayıcı nitelikte sayılamaz. Bunun aksi düşünüldüğü takdirde idarenin fonksiyonunu yerine getirmesi ve kamu hizmetlerinin düzenli ve aralıksız olarak yürütülmesi mümkün olamaz. Bu hal ise idarede anarşi yaratılmasını yol açar. Kanun koyucu lüzumlu görürse yargı organına bu yetkiyi verebileceği gibi kamu hizmetinin niteliği bakımından kullanılmasını sakıncalı gördüğü hallerde bu yetkiyi vermemesi de mümkündür.

Anayasanın üçüncü bölümünün (Yargı) başlığı altındaki genel hükümler kısmında yer almış olan 132 nci maddesi, hâkimlerin Anayasa'ya Kanuna, Hukuka ve vicdani kanaatlerine göre hüküm vereceklerini açıklamış, aynı kısımda yer alan 136 ncı maddesi Mahkemelerin Kuruluşunun, görevinin ve yetkilerinin, işleyişinin, ve Yargılama Usullerinin kanunla düzenleneceği hükmünü koyduğu gibi aynı bölümün Yüksek Mahkemeleri belirten kısmında yer almış olan 140 ıncı maddesi de Danıştay'ın Kuruluşunun, işleyişinin, Yargılama Usullerinin kanunla düzenleneceği hükmünü koymak suretiyle yargılama usullerinin ancak kanunla düzenleneceğini belirtmiştir.

Esas No.:1963/162
Karar No.:1964/19

Çiftçiyi topraklandırma görevi, büyük ölçüde ferdi çıkarlarla ilgili bir kamu hizmetidir. Memleketimizin bu konudaki özel durumu ve 1924 günlü Anayasa'nın değişik 74 üncü maddesinin ön gördüğü (Çiftçiyi toprak sahibi yapmak) görevinin eksiksiz ve çabuk olarak yerine getirilebilmesi için kanun koyucunun yargı mercilerine yürütmenin durdurulması konusunda yetki vermemesinde ve çiftçiyi topraklandırma işlemlerinin aralıksız olarak yürütülmesinde kamu yararı gördüğü açıktır.

Anayasamız'da 37 nci maddesinde yer alan "Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçları ile gereken tedbirleri alır" şeklindeki hükümü ile Devlete aynı görevi yükleyerek eski Anayasa hükmünü daha geniş bir görüşle benimsemiş bulunmaktadır.

Anayasa'nın 31 inci maddesiyle herkese tanınan hak arama hürriyeti, Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun bu işlemlerde yargı mercilerince yürütmenin durdurulmasını yasaklamasıyla kayıtlanmış olmamaktadır. Gerçekten dâva konusu 4753 sayılı kanunun 25. ve 28 inci maddelerinde herkesin meşru bütün vasıta ve imkânlarından faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya dâvâlı olarak iddia ve savunma hakkını engelleyen bir hüküm yer almadığı gibi, idarenin bu işlem ve eylemini yargı denetiminin dışına çıkaran bir hüküm de mevcut değildir.

Bu maddeler sadece yürütmenin yargı mercilerince durdurulmasını yasaklamaktadır. Bir dâvada hâkimin, idari kararın yürütülmesini durdurulmaktan yasaklanmış olması o dâvayı hak ve hakikati ortaya çıkaracak şekilde yargılama usullerinin sınırı içinde en geniş bir şekilde incelenmesini engelleyici bir nitelik taşımamaktadır. Bundan başka idarenin kararlarının yargı mercilerince iptal edilmesi halinde kararın yürütülmesinden ötürü uğranılan zararın tazminine de 4753 sayılı kanunun sözü geçen maddeleri engel değildir.

Burada mülkü haksız yere kamulaştırdığı veya Devlet malı sayılarak o suretle tapuya tescil edildiği yargı kararı ile belli edilen kişinin, yargılanmanın sona ermesine kadar taşınmaz mallarının topraksız çiftçilere dağıtılmış olması sebebiyle aynen tazminden yoksun kalacağı ve bunun da idari kararın yürütülmesini durdurulmaktan yargı mercilerinin yasaklanmış olmasından doğacağı ileri sürülebilir.

İdare Hukukunun ilkelerine göre idari eylem ve işlemler dolayısıyla kişinin uğrayacağı zararların ancak para ile tazmin edilmesi gerekli olup, uğranılan zararın aynen giderilmesi ve eski haline geri getirilmesi söz konusu değildir. İptal kararları kendiliğinden eski hali geri getirecek bir hukuki sonuç doğurmaz. Yargı mercii idareyi belli bir hal şekli uygulamaya zorlayamaz. İdare kamu hizmetinin gereklerini göz önüne alarak iptal kararının ışığı altında hakkaniyet esaslarına göre yeni bir karar vermek zorundadır. Bu bakımdan yürütmenin durdurulmasının yasaklanmasını, aynen tazminin istenemeyeceği düşüncesiyle, hak arama hürriyetine aykırı saymak mümkün değildir. Kaldı ki Anayasanın 114 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu belirtilmiş ve idareye ancak malî bir sorumluluk yüklenebileceği ilkesi açıklanmış bulunmaktadır. Nitekim Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun raporunda bu madde açıklanırken idarenin (Malî sorumluluğu) esasının konulmuş olduğunun belirtilmesi de bunu göstermektedir.

Anayasa'nın 114 üncü maddesinde idarenin hiçbir eylem ve işleminin hiçbir halde yargı denetimi dışında bırakılmıyacağı yazılı olması da dâvanın kabulünü gerektiren bir sebep değildir. Zira idari işlem ve eylemlerin yargı denetimi altında bulundurulması, o işlem ve eylemlerin yetkili organlarca kanunun koyduğu esas ve şekillere ve kanunun maksadına uygun olarak yapılmış olup olmadığının yargı mercilerince denetlenmesi demektir. Bu bakımdan yürütmenin

Esas No.:1963/162
Karar No.:1964/19

durdurulmazlığını hiç bir eylem ve işlem, deyimi içinde mütalâa etmeğe imkân olmadığı gibi, maddenin gerekçesine göre (Hiç bir halde) deyimi olağanüstü haller ve sıkı yönetimde de yargı denetiminin ortadan kalkmayacağını ifade etmek maksadiyle konulmuş olduğundan bu deyimde dayanarak yürütmenin durdurulmazlığının Anayasayı aykırılığı ileri sürülemez.

Üyelerden Şemsettin Akçoğlu, Celâlettin Kuralmen ve Hakkı Ketenoğlu bu görüşe katılmamışlar, dâvanın kabulü ve dâva konusu hükümlerin iptali gerektiği düşüncesinde bulunmuşlardır.

SONUÇ :

Yukarıda açıklanan sebeplerden ötürü :

1- 4753 sayılı kanunun 5618 sayılı kanunla değişik 21 inci maddesi mahkememizin 18/3/1963 günlü ve 1963-10-61 sayılı kararı ile işbu dâvanın açılmasından sonra iptal edilmiş olduğundan bu maddeye yöneltilen ve konusu kalmıyan dâva hakkında karar verilmesine yer olmadığına oybirliği ile;

2- Aynı kanunun 25 inci maddesinde yer alan "Bu kararın yerine getirilmesi yargı mercilerince geri bırakılamaz." Ve 28 inci maddesinde yer alan "Bunların durdurulması hakkında yargı yerlerince de karar verilemez." Şeklindeki hükümlerin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve dâvanın reddine Üyelerden Şemsettin Akçoğlu, Celâlettin Kuralmen ve Hakkı Ketenoğlu'nun muhalefetleriyle ve oyçokluğu ile; 13/3/1964 gününde karar verildi.

Başkan
Sûnuhi Arsan

Başkan Vekili
Lütfi Akadlı

Üye
Rifat Göksu

Üye
İ. Hakkı Ülkmen

Üye
Şemsettin Akçoğlu

Üye
İbrahim Senil

Üye
İhsan Keçecioğlu

Üye
A. Şeref Hocoğlu

Üye
Salim Başol

Üye
Celâlettin Kuralmen

Üye
Hakkı Ketenoğlu

Üye
Ahmet Akar

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lûtfi Ömerbaş

Üye
Ekrem Tüzemen

MUHALEFET ŞERHİ

1- Çoğunluk kararı, (Kamu hizmetinin aralıksız, eksiksiz ve düzenli bir şekilde yürütülmesi gerektiği; idarenin - hiçbir mercice tasvip ve tasdika muhtaç olmaksızın - hemen infazı gereken kararı hakkında yargı yerlerince ittihaz edilecek(İcranın durdurulması) kararlarının kamu hizmetini aksatacağı; böyle bir kararın verilmesini yasaklayan 4753 sayılı kanun hükümleri, 1924 tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanununun 74 üncü maddesinde olduğu gibi Anayasa'nın 37 nci maddesinde derpiş edilen "Çiftçiyi Toprak Sahibi Yapmak" maksadına dayandığına ve kamu yararına olduğuna göre, Anayasaya aykırılığın bahis konusu edilemeyeceği) düşüncelerine dayanmaktadır.

2- Kamu hizmetlerinin geciktirilmemesi bir gaye olmakla beraber bu hizmetlerin ifası vesilesiyle fert haklarının, kanunlara aykırı şekilde, ihlâl edilmemesi de şarttır. Kendi görevlerine giren konularda umumi mahkemeler ve Danıştay, idarenin faliyetlerini denetliyerek, haksızlıkları bertaraf etmekle mükelleftirler.

4753 sayılı kanuna göre tesis edilen muamelelerde de haksızlıklar olabilir. Bir gayrimenkul 5.000 dönümden az iken, kanunun 5618 sayılı kanunla değişik 14 üncü maddesinin C bendine aykırı şekilde, kısmen kamulaştırılabilir. İşlenmiş bir araziye - işlenmediğine dair yanlış bir tesbit neticesi - aynı maddenin d bendine dayanılarak, kamulaştıma hükmü uygulanabilir. Bu maddenin son fıkrasında kamulaştırma dışında bırakılacağı gösterilen tesisler bağ ve bahçelerle bazı ağaçlıklar hakkında istisna hükmü uygulanmamış olabilir.

Kanuna aykırı bu tasarruflarla hakları ihlâl edilen gayrimenkul sahiplerinin yargı yerine başvururken elde etmek istedikleri netice (Mülkiyet haklarını geri almak) tır. Anayas'nın 31 inci maddesi kendilerine (Meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanma) hakkını tanımaktadır. Haklarının gereği gibi ihkakı da, başvuru yargı yerinin, usul kanununun kendisine tanıdığı bütün yetkileri kullanmasıyla mümkündür.

Hukuk Usulü Mahkemeleri Kanununun 101 inci madesiyle sonraki maddeleri ve Danıştay Kanununun 55 inci maddesi - davacı tarafından istenirse ve yargı yerince de lüzumlu olduğuna kanaat getirilirse her türlü ihtiyati tedbirlerin ittihazına ve bu meyanda icranın durdurulmasına karar verilmesine müsaittir.

Bu yetkinin yargı yerlerine tanınması tehlikede olan hakkı emniyet altına almak, verilecek hükmün neticelerini evvelden mahfuz tutarak icrasını sağlamak içindir. Aksi taktirde kararın infazı güçleşecek veya üçüncü şahısların iyiniyetle iktisap ettikleri hakların ihlâl edilememesi gibi bir sebeple - infaz imkânsız olacaktır. Nitekim 4753 sayılı kanunun 29 uncu maddesi (Haksız olarak kamulaştırıldığı anlaşılan arazi dağıtılmışsa sahibine iade edilemeyeceği ve hakkının para ile ödenmesine karar verileceği) hakkındaki hükümle, ihlâl edilen aynî hakkın istirdat olunamayacağı tehlikesine işaret etmektedir.

Görülüyor ki, kamulaştırma işleminin iptali dâvasında, hiç olmazsa, (Dağıtmanın durdurulması) na dair bir tedbir kararı verilemeyeşi dâvanın neticesine tesir etmekte, iptal talebini hükümsüz bırakmaktadır.

Esas No.:1963/162
Karar No.:1964/19

Davacının korunmasını istediği hak (Mülkiyet hakkı) dır. (Yargı yerlerince dağıtmanın durdurulması hakkında karar verilemez) hükmü bu hakkın özüne dokumaktadır. Anayasa'nın 11 inci maddesine aykırıdır. Malın bedelinin ödenmesi idarenin haksızlığı meydana çıkan tasarrufundan doğan zararın tazmini olup (iptal) dâvasının tabii sonucu değildir. Vaktinde iptal dâvası açan ve icranın durdurulmasını isteyen hak sahibinin, elinden alınan arazinin dağıtılmasına mani bir karar istihsalinden mahrum kalışıyla mülkü elinden çıkmış olmaktadır. Mülkiyet hakkının özü böylece ihlâl edilmiştir. Tazminat hakkı ise büsbütün başka bir haktır. (İptal) dâvasıyla (Tam kaza) dâvasının mevzuları ve mahiyetleri arasında mevcut farklar düşünülürse 4753 sayılı kanunda yer alan (Mal bedelinin ödenmesi) hükmünün mülkiyet hakkını koruyucu nitelikte bulunmadığı meydana çıkar.

3- Gerektiğinde her dâvada tedbir kararı veya tehiri icra kararı vermeye yetkili yargı yerlerinin 4753 sayılı kanundan doğan dâvalarda bu yetkilerini kaldırmak için hiçbir makul sebep yoktur. Çoğuluk kararında ifade edildiği gibi bunun sebebi, sadece kamu hizmetlerinin geciktirilmemesi ise Danıştay Kanununun 55 inci maddesinin sevkindeki maksat izah olunamaz.

Kaldıki, yargı yerlerinin tahiri icra kararı verme hususundaki yetkileri kamu hizmetlerinin durdurulması veya geciktirilmesi sonucunu da doğurmaz. Kararın verilmesi, ibraz edilen delillere dayanarak yargı yerinin (Kamulaştırılmada yolsuzluk bulunduğu) hususunda bir kanaate varmaları şartına bağlıdır. Davacının dâvada haksız çıkması halinde kamu hizmeti aksamış olabilirse de bu mahzur (Mülkiyet hakkının kanunsuz ihlali), tehlikesi zayıf kalır..

Bu. sebeplerle, kararın 2 numaralı bendine muhalifiz.

Üye
Şemsettin Akçoğlu

Üye
Celâlettin Kuralmen

Üye
Hakkı Ketenoğlu