

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas No.:1965/25

Karar No.:1965/57

Karar tarihi:26/10/1965

Resmi gazete tarih/sayı:8.12.1965/12171

İtiraz eden : Rize İcra Tetkik Mercii

İtirazın konusu : 29 Nisan 1330 günlü Çarşı ve Mahallât Bekçileri hakkındaki Kanunun 3 üncü maddesinin, bekçi ücretleri ile ilgili kısmının Anayasa'ya aykırılığı nedeni ile iptali istenmiştir.

Olay : İcra Tetkik Mercii'nin 14/6/1965 günlü kararından, Rize Emniyet Müdürlüğünün yazısında adları bildirilen kişilerin, bekçi ücretlerini ödemediklerinden, Âmme Alacaklarının Tahsil Usulü hakkındaki Kanun gereğince hapsen tazyik olunmalarına karar verilmesi istendiği anlaşılmaktadır.

Tetkik mercii'nin aynı kararında gerekçe olarak, özetle "bekçi ücretlerinin dayanağı 29/4/1330 günlü Çarşı ve Mahallât Bekçileri hakkındaki Kanunun 3 üncü maddesi olduğu; bu maddede, bekçi ücretlerinin mükellefleri ile bunların ne nisbette ve hangi esasa göre ve ne miktarda bu ücretleri ödeyeceklerinin tesbit olunmadığı, bu maddenin bir malî mükellefiyet ve bir vergi koyduğu, vergi kanunlarının, verginin konusu, matrahı ve oranı ile tahsil yolunu önceden belli etmeleri zorunlu olduğu, sözü geçen 3 üncü maddede bu unsurların belli edilmesi işinin mahallî idare meclislerine bırakıldığı, iptali istenen hükmün bu yönden Anayasa'ya aykırı olduğu, Âmme Alacaklarının Tahsil Usulü hakkındaki 6183 sayılı Kanunun değişik 60 inci maddesi uyarınca hapisle tazyik kararı verilebilmesi için alacağın bir âmme alacağı olup olmadığının araştırılması ve olaydaki alacağı doğuran hükmün gözönünde tutulması ve dolayısıyla bu hükmün de uygulanması gerektiği" açıklanmıştır.

İnceleme : Anayasa Mahkemesi içtüzüğünün 15 inci maddesi uyarınca 2/7/1965 gününde yapılan ilk incelemede, dosyada bir eksiklik bulunmadığı ve başvuranın, Anayasa'nın 151 inci ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı kanunun 27 nci maddesine uygun olduğu anlaşılmakla; işin esasının incelenmesine karar verildiğinden, hazırlanan rapor, mahkemenin 14/6/1965 günlü kararı, 29 Nisan 1330 günlü Çarşı ve Mahallât Bekçileri Kanunu ve Anayasa'nın ilgili hükümleri, Komisyon raporları ve Temsilciler Meclisi görüşme tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü.

Gerekçe : Sözü geçen kanunun 3 üncü maddesi şöyledir :

"Madde 3 - Bekçilerin memuriyetleri İstanbul'da Polis Müdürü ve vilâyatta en büyük mülkiye memurları tarafından tasdik edilmek üzere sureti intihabile bunlara verilecek ücretin tâyini miktarı ve tarzı tevzi ve cibayet ve tediyesi mahallerinin örf ve taammülüne ve ihtiyacına göre meclisi idarei mahalliyeye tahtı karara alınır ve bekçi ücretini tediye edenler hakkında mecalisi mezkûrece Tahsili Emval Kanunu ahkâmı tatbik olunur."

Mahkeme kararının gerekçesinden, iptal isteminin, bu maddede yer alan "..... bunlara verilecek ücretin tâyini miktarı ve tarzı tevzii ve cibayet ve tediyesi mahallerinin Örf ve taammülüne ve ihtiyacına göre meclisi idarei mahalliyeye tahtı kararı alınır." şeklindeki hükme ilişkin olduğu sonucuna varılmıştır.

Esas No.:1965/25
Karar No.:1965/57

Üyelerden Asım Erkan ve Abdurrahman Şeref Hoccoğlu, olayda, Anayasa'nın 151 ve 44 sayılı Kanununun 27 nci maddeleri uyarınca, bakılmakta olan bir dâva bulunmadığı, icra tetkik mercii'nin de Anayasa'nın 151 inci maddesinde yazılı mahkeme olmadığı ve böylece 251 sayılı Kanun gereğince karar vermek durumunda olan hâkimin iptal isteğinde bulunmağa yetkili bulunmadığı görüşünü savunmuşlardır.

İcra tetkik mercii görevini yapanlar hâkim sıfatını taşımaktadırlar. Bu nitelikleri İcra ve İflâs Kanununun çeşitli maddelerinde ve özellikle 4 üncü maddesinde açıklanmıştır. Bu maddede "icra ve iflâs dairelerine karşı yapılan şikâyetlerle itirazların tetkik mercii bulunan yerlerde müstakil icra hâkimleri ile muavinleri dir." denilmektedir. İcra hâkimleri kendilerine sunulan şikâyet ve itirazları, belli usule uyararak yargılamakta ve objektif hukuk kurallarını bu şikâyet ve itirazlara uygulamak suretiyle bunları kesin hükme bağlamaktadırlar. Bu fonksiyonu gören icra tetkik mercilerinin mahkeme olarak kabul edilmeleri gerekir. Sözü geçen 6183 sayılı Kanunun, 251 sayılı Kanunla değişik 60 ıncı maddesi uyarınca icra tetkik mercilerine sevkedilen işler de, şikâyet ve itirazlar gibi, yargı yolu ile çözümlenmekte olduklarından, bakılmakta olan birer dâvadır. Bu nedenlerle olaydaki itirazın, Anayasa'nın 151 ve 44 sayılı Kanununun 27 nci maddelerine uygun olarak yapıldığına oy çokluğu ile karar verildikten sonra isin esasının incelenmesine geçildi.

Malî yüküm konusu, Anayasa'nın 61 inci maddesinde ele alınmıştır. Bu madde şöyledir:

"Madde 61 - Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur."

Çarşı ve mahalle bekçilerinin görevi, zabitanın denetimi altında ve onun yardımcıları olarak genel güvenliği sağlamak ve adli zabıtaya yardımcı olmaktır. Bu görevin bir kamu hizmeti olduğu meydandadır. Şu halde bekçilere, hizmetlerine karşılık verilen ücret, bir kamu gideridir. Bu gideri karşılamak amacı ile kişilerden alınan para da kendilerine yönetilen, Anayasa deyimi ile, vergi benzeri bir malî yükümdür. Bu bakımdan bekçi paraları, Anayasa'nın 61 inci maddesinin kapsamına girmektedir. Gerçi bu malî yüküm bir kanunla konulmuş bulunmaktadır. Ancak bu durum, Anayasa'ya uygunluğun kabulü için yetmemektedir. 61 inci madde gereğince, bekçi paralarının, herkesin malî gücüne göre alınmasını da kanun sağlamalıdır. Yani Anayasa'nın koyduğu prensibin nasıl uygulanacağını her malî yükümün özelliğine göre kanun koyucu ana hatlarıyla belli etmeli ve idareye yol göstermelidir. Anayasa Komisyonu raporunun 61 ıncı maddeye ilişkin kısmında açıklandığı üzere, verginin, vatandaşların malî gücüne göre alınması, maliye ilminin prensiplerine ve sosyal adalete uygun bir esastır. Konu, Anayasa'nın ilkelerinden olan sosyal adalet ile ilgisi bakımından da önem taşımaktadır. Şu halde iptali istenilen kanun hükmünün malî güce esasına uygun olup olmadığı araştırılmalıdır.

Bundan başka, bir malî yükümün kanunla konulmuş sayılabilmesi için, çerçevesinin yasama tasarrufu ile belirtilmesi zorunludur. Bu da, malî yükümün konusu ile matrah ve oranının veya hiç olmazsa en yüksek sınırının ve yükümlülerin belli edilmesi ile sağlanabilir. Olay bu yönden de incelenmelidir.

Konu bu açılardan ele alınınca, iptali istenen hükmün malî güç esasını gözetmediği görülmektedir. Gerçekten, kanunun 3 üncü maddesinde bekçilere verilecek ücretin miktarı İle tevzi tarzının, 'mahallerinin Örf ve teamülüne ve ihtiyacına göre mahallî idare meclislerince karar altına alınacağı yazılıdır. Demek ki, bekçi ücreti olarak ne kadar para toplanacağını ve bunun ne kadarının kimlerden alınacağını idare meclisi belli edecektir. Bu hükümde bekçi ücretlerini kişilerden malî güçlerine göre almağa idareyi zorlayan bir yön yoktur, İdare sadece, Örf ve teamül ile ve ihtiyaçla bağlıdır. Söz konusu ihtiyaç, bekçilik hizmetinin, gerektireceği paranın toplamını ifade eder. Önemli

olan, bu paranın, herkesten, malî gücüne göre alınmasıdır. Anılan hükmünde yer alan örf ve teamül terimi bu hususta açık bir dayanak ve direktif niteliğinde değildir. Örf ve teamüller kendiliğinden doğar, yayılır ve zamanla yerleşir. Örf ve teamüllerin tesbiti her zaman kolay olmaz ve üstelik bunlar da gene zamanla değişebilir veya terkedilebilirler. Ayrıca, belli bir alanda, çeşitli yönlerde örf ve teamüller meydana gelebilir. Böyle olunca, kanundan önce de alındığı anlaşılan bekçi ücretlerinin herkesin malî gücüne göre alınması yolunda bir örf ve teamülün kurulup kurulmadığı, bunun devam edip etmediği ve kanunda hangi örf ve teamülün kastedildiği, tartışmağa elverişli birer konudur. Başlı başına bu tartışma imkânı, Anayasa'nın 61 inci maddesinde malî yükümler için öngörülen malî güç unsurunun kanunda gözetilmediğini kabul için yeter bir nedendir. Zira bu unsurun açık bir direktif teşkil edecek şekilde kanunda yer alması ve bunun, uygulayanların anlamışına ve yorumuna bırakılmaması zorunludur. Öte yandan metinde bulunan "... mahallerinin Örf ve teamülüne ... göre" deyişi Örf ve teamülün yer itibariyle değişik olabileceğini anlatmaktadır. Yerine göre değişebilen bir örf ve teamülün, her yerde ve herkese uygulanması gereken malî güç unsuru bakımından bir dayanak sayılabileceği söylenemez. Kanunda herkesin malî gücünün göz-onünde tutulması kastedilmiş olsa idi bu hususun ayrıca açıklanması gerekirdi. Bunun yapılmamış olması karşısında, kanundaki örf ve teamül teriminin malî güç unsurunu kapsamadığı sonucuna varılmalıdır. Bu nedenlere ek olarak şu da söylenebilir: Kararlılık ifade eden örf ve teamül doğuşu ve niteliği itibariyle, herkesin malî gücünün ayrı ayrı incelenerek tesbit edilmesini ve kişilerin arada değişmesi muhtemel olan durumlarının izlenmesini sağlamağa elverişli değildir. Şu halde iptali istenen hükmünde, bekçi ücretlerinin, herkesin malî gücüne göre alınmasını Öngören bir hükmün bulunmadığını kabul etmek gerekir. Gerçi, idarece, çarşı ve mahallât bekçileri hakkında bir yönetmelik hazırlanmış, Resmî Gazete'de yayınlanmış ve bunun 2 nci maddesinde bekçi ücreti yükümlülerinin "ödeme kabiliyetlerinin" nazara alınması yolunda bir hüküm konulmuştur. Ancak bu yönetmeliğin, kanun derecesinde kuvvetli ve istikrarlı bir teminat sayılamayacağı meydandadır. İdare kanunla bağlı olmayınca, yönetmeliğin bu hükmünü her zaman kaldırabilir. Anayasa'ya uygunluğu sağlamak için, malî güç konusunun, kanunla düzenlenmesi zorunludur. İptali istenen hüküm, bu unsuru kapsamadığından ve bu unsur gözetilmeksizin uygulama yapılmasına acık kapı bıraktığından Anayasa'nın 61 inci maddesine aykırı düşmektedir.

Öte yandan yukarıda belirtildiği üzere, malî bir yüküm olan bekçi ücretlerinin konusunun, matrahının ve nisbetinin gösterilmesi veya hiç olmazsa en yüksek sınırının ve bir de bununla kimlerin yükümlü tutulacaklarının gösterilmesi gerekirken kanunda sadece konu belirtilmiş ve böylece öteki konular, idarenin takdirine bırakılmıştır, idare, bu takdir hakkına dayanarak ihtiyacı genişletmek suretiyle çok yüksek bekçi ücretleri alabileceği gibi yükümlüleri de kendisi belli edebilecek ve örneğin her ailenin bütün fertlerini bu yüküme tabi tutabilecek veya bazı kişileri bunun dışında bırakabilecektir. Bu çeşit bir uygulama, Anayasa'nın 61 inci maddesinin sözüne ve amacına uymaz. Anayasa koyucusu, malî yükümlerin kanunla konulmasını ve herkesin malî gücüne göre alınmasını emretmekle, bu ve benzeri keyfi uygulamaların Önlenmesini hedef tutmuştur. Bu nedenle de, söz konusu kanun hükmü Anayasa'nın aynı maddesine aykırı bulunmaktadır.

Olay, bekçi paralarının harcanması şekli yönünden de incelenmeye muhtaçtır. Çarşı ve Mahallât Bekçileri hakkındaki Kanununun 3 üncü maddesi uyarınca bekçilerin, İstanbul'da polis müdürü ve illerde, en büyük mülkiye memurları tarafından onaylanmak üzere intihapları sureti ve bunlara verilecek ücretin Ödenmesi şekli mahallî idare meclislerince karar altına alınır. Bu hükümden, bekçilerin merkezi idarenin iller teşkilâtı içinde hizmet gören kişiler oldukları anlaşılmaktadır. Böyle olunca, kamu hizmeti gören bekçilere Ödenen ücretler, Devletçe yapılan harcamalar niteliğini taşımaktadır. Anayasa'nın 126 ncı maddesinin birinci fıkrasında şu hüküm vardır. "Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır." Bekçiler için yapılan harcamalara da bu hüküm uygulanmalıdır. Yani, Devlet bütçesinin ilgili kısmında bir yandan bu hizmet için lüzumlu gelirler ve öbür yandan da gider

Esas No.:1965/25
Karar No.:1965/57

kısımında gerekli harcamaları karşılamak üzere yeteri kadar ödenek gösterilmelidir. Bundan başka, Özel kanununda da, çalıştırılacak bekçilere ait kadrolar eklenmelidir. Anayasa'ya uygun bir harcama bu suretle sağlanabilir. Oysa sözü geçen kanunda bu harcama idare meclislerinin kararına bırakılmış ve bütçe ile ilgilendirilmemiştir. Yürürlüğe konulan yönetmelikte de, kanundaki boşluktan faydalanılarak, idare heyetlerince bir gelir ve gider tahmin cetveli düzenleneceği ve tahsilat ile giderlerin bu cetvele göre yapılacağı öngörülmüştür. Şu yönü de belirtmek yerinde olur ki, kanun koyucu çarşı ve mahalle bekçileri için yürürlükteki kanunla kabul ettiği sistemi değiştirerek bu hizmeti mahalli idarelerden birine bağlayabilir. Bu takdirde de lüzumlu gelirler ile ödenekler ilgili idarenin bütçesinde ve bekçi kadroları kendi mevzuatı içinde yer almalıdır.

Yukarıda izah edildiği üzere, söz konusu kanun hükmü, bekçi ücretlerine ilişkin harcamada Anayasa'nın 126 ncı maddesine aykırı bir usul koymuş olup bu bakımdan da bu maddeye aykırı bulunmaktadır;

Sonuç : Bu nedenlerle, 29 Nisan 1330 günlü Çarşı ve Mahallât Bekçileri hakkındaki Kanunun 3 üncü maddesinde yer alan bunlara verilecek ücretin tâyini miktarı ve tarzı tevzii ve cibayet ve tediyesi mahallerinin örf ve teammülüne ve ihtiyacına göre meclisi idarei mahalliyece tahtı karara alınır....." şeklindeki hükmün, Anayasa'nın 61 İnci ve 126 ncı maddelerine aykırı olduğundan iptaline oybirliği ile;

2 - İş bu iptal hükmünün 25/4/1966 gününde yürürlüğe girmesine üyelerden Celâlettin Kuralmen'in muhalefeti ile ve oyçokluğu ile;

26/10/1965 gününde karar verildi.

Başkan
Lûtfi Akadlı

Başkanvekili
Rifat Göksu

Üye
Cemalettin Köseoğlu

Üye
Asım Erkan

Üye
Şemsettin Akçoğlu

Üye
İbrahim Senil

Üye
İhsan Keçecioglu

Üye
A. Şeref Hocaoglu

Üye
Salim Başol

Üye
Celâlettin Kuralmen

Üye
Hakkı Ketenoglu

Üye
Sait Koçak

Üye
Ahmet Akar

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lütfi Ömerbaş

MUHALEFET ŞERHİ

Hâkimler ancak, Anayasa'nın 151 inci ve 44 sayılı Kanununun 27 nci maddeleri uyarınca, bakmakta oldukları bir dâvada uygulanacak kanun hükmünü Anayasa'ya aykırı görürlerse, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilirler.

Ceza dâvaları; Cumhuriyet Savcıları tarafından yerine göre talepname veya iddianame ile açılır.

Hukuk dâvaları; taraflar arasında tahaddüs eden hukuki ihtilâfın çözülmesi için usulü dairesinde düzenlenen dâva dilekçesinin, asliye hukuk veya sulh hukuk yahut ticaret mahkemesine verilmesiyle açılır.

Rize İcra Tetkik Mercii Hâkimliğinden mahkememize gönderilen evraka nazaran açılmış hukuk veya ceza dâvası bulunmamaktadır.

İcra Tetkik Mercii Hâkiminin esas görevi, icra takiplerinde vukubulan itiraz ve şikâyetleri incelemekten ibarettir.

Sözü geçen hâkim, bu sıfatıyla gerek ceza ve gerekse hukuk dâvalarına bakan mahkemenin hâkimi değildir.

Anayasa'nın 151 inci ve 44 sayılı Kanunun 27 nci maddelerinde öngörülen "Mahkeme" ve "bakılmakta olan dâva" bulunmamaktadır.

Olay : 29 Nisan 1330 günlü Çarşı ve Mahallât Bekçileri Kanunu uyarınca tâyin olunan bekçi ücretini ödemeyen 7 mükellef hakkında,, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü hakkındaki 6183 sayılı Kanunun 251 numaralı Kanunla değiştirilen ve (Kendisine ödeme emri tebliğ olunan borçlu 7 günlük müddet içinde borcunu Ödemediği ve mal bildiriminde bulunmadığı takdirde, mal bildiriminde bulununcaya kadar bir defaya mahsus olmak ve 3 ayı geçmemek üzere hapisle tazyik olunur.)

Hapisle tazyik kararı, Ödeme emrinin tebliğini ve 7 günlük müddetin bitmesini müteakip tahsil dairesinin yazılı talebi üzerine icra tetkik mercii hâkimi tarafından verilir,

Bu kararlar, Cumhuriyet Savcılarınca derhal infaz olunur diye yazılı bulunan 60 ıncı maddesi hükmü uyarınca tahsil dairesinin yazılı isteği evrak üzerinde incelenerek istek hakkında bir karar verilmekten ibarettir.

Bu iş, icra tetkik mercii hâkiminin mutüferrik görevlerindedir.

İcra tetkik mercii hâkimi bu müteferrik görevini ifa ederken 29 Nisan 1330 günlü Çarşı ve Mahallât Bekçileri hakkındaki Kanunun 3 üncü maddesinin bekçi ücretleriyle ilgili kısmının iptalini istemiştir.

Bu yolda istek ileri sürmeye sözü geçen hâkimin yetkisi bulunmamaktadır.

Bu sebeplerle çoğunluğun kararına muhalifiz.

Esas No.:1965/25
Karar No.:1965/57

Üye
Asım Erkan

Üye
A.Şeref Hocaoğlu

MUHALEFET ŞERHİ

İptal olunan hükmün derhal ortadan kalkmasında bertaraf edilemeyecek umuma şamil, kamu düzenini bozabilecek bir mahzur mevcut bulunmadığı ve iptal hükmünün yürürlüğe girmesinin geri bırakılmasının gerekli olmadığı ve bilâkis vatandaşların altı ay daha, Anayasa'ya aykırılığı sabit olan bir malî yüküm altında tutulmalarının ve bunun sonucu olarak da "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü" Kanununun bu süre içinde haklarında uygulanarak malî ve şahsi tazyiklere maruz bırakılmalarının devamına müsaade etmenin caiz olamayacağı kanısında bulunduğundan kararın iptali hükmünün geri bırakılmasına ilişkin kısmına muhalifim.

Üye
Celâlettin
Kuralmen