

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 1974/11**

**Karar Sayısı : 1974/23**

**Karar Günü : 22/5/1974**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN:** Danıştay Onbirinci Dairesi.

**İTİRAZIN KONUSU :** (Köy Kanununun muaddil 2491 sayılı Kanunun birinci maddesinin değiştirilmesine ve mezkür Kanuna bazı hükümler ilâvesine dair) 5.7.1939 günlü, 3664 sayılı Kanunun 4. maddesinin sonundaki (Bunların verecekleri kararlar kat'î olup aleyhine Devlet Şurasına müracaat edilemez.) kuralını Anayasanın değişik 114. maddesine aykırı gören mahkeme Anayasanın değişik 151. maddesine dayanarak Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

I-Olay :

Ceyhan'ın Dokuztekn Köyü sınırları içinde toprağı bulunmasından dolayı bu köyce salınan salmaya karşı 3364 sayılı Kanunun 4. maddesinin son fıkrası uyarınca başvurduğu Ceyhan Kaymakamlığının 17.7.1972 gününde 335/3 sayı ile olumsuz karar vermesi üzerine ilgisince açılıp Danıştay Onbirinci Dairesinin 1973/10 esas sayısını alan davada mahkeme kaymakamlıkça verilen karara karşı Danıştaya başvurma yolunu kapayarak davaya bakmasını engelleyen söz konusu 4. maddenin sonunda yer alan (Bunların verecekleri kararlar kat'î olup aleyhine Devlet şurasına müracaat edilemez.) kuralını Anayasanın değişik 114. maddesine aykırı görmüş ve yine Anayasanın değişik 151. ve 22.4.1962 günlü, 44 sayılı Kanunun 27. maddelerine dayanarak Anayasa Mahkemesine başvurulmasına ve sonuç alınıncaya değin davanın bekletilmesine 19.2.1974 gününde karar vermiştir.

II-Mahkemenin gerekçesi özeti :

Anayasanın 114. maddesi, idarenin her türlü eylem ve işlemlerini yargı denetimine bağlı tutmuş; 31. maddesinde de herkesin meşru bütün vasıta ve yollardan yararlanarak yargı mercileri önünde davacı olabileceğı kuralını getirmiştir. Öte yandan Anayasanın benimsediğı "hukuk devleti" ilkesinin temel öğelerinden birisi de idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamaktır. Bu da ancak yargı denetimi ile başarılabilir.

3664 sayılı Kanunun 4. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bunların vereceğı kararlar kat'î olup aleyhine Devlet Şurasına müracaat edilemez." deyiimi Anayasanın 114. maddesine aykırıdır.

III. Yasa Metinleri :

1-Anayasaya aykırılığı ileri sürülen Kanun kuralı :

5.7.1939 günlü, 3664 sayılı Kanunun ikinci fıkrasının son kuralının Anayasaya aykırılığı ileri sürülen 4. maddesi –Üçüncü Tertip Düstur, Cilt 20, sayfa 779 daki metne göre- şöyledir:

**Esas Sayısı : 1974/11**  
**Karar Sayısı : 1974/23**

“Madde 4- Köy ihtiyar meclisi salınacak salmanın nisbet, cins ve miktarını ikincikânun ayı içinde tayin ve tevzi cetvellerini tanzim ederek onbeş gün müddetle umumun girebileceği yerlere asmak suretiyle ilân ve hariçte bulunanlara tebliğ eder. Salınan salmalarda kanun hükümlerine uygunsuzluk veya nisbetsizlik olduğunu iddia edenler ilân ve tebliğ müddetinin hitamından itibaren on gün içinde itirazlarını köy muhtarına söylerler veya yazı ile bildirirler ve müracaatlarını tutulacak deftere yazdırarak bir ilmühaber alırlar.

Köy ihtiyar meclisi bir hafta içinde itirazlara bakarak kararını vermeğe ve itiraz edenlere bildirmeğe mecburdur. Bu kararlar aleyhine tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde merkez kazasında valiye, diğer kazalarda kaymakamlara müracaat edilebilir. Bunların verecekleri kararlar kat’i olup aleyhine Devlet Şurasına müracaat edilemez.

## 2- Dayanılan Anayasa Kuralları :

Anayasaya aykırılık iddiasın desteklemek üzere ileri sürülen Anayasa kuralları aşağıda yazılı olduğu gibidir:

“Madde 2- Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.”

“Madde 31/1- Herkes, meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak, iddia ve savunma hakkına sahiptir.”

“Değişik madde 114/1-İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.”

## IV. İlk inceleme :

Anayasa Mahkemesi İctüzüğünün 15. maddesi uyarınca 25.4.1974 gününde Muhittin Taylan, Avni Givda, Kemal Berkem, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş, Ahmet Akar, Halit ZARBUN, Abdullah Üner, Kâni Vrana, Ahmet Koçak, Muhittin Gürün, Lütfi Ömerbaş, Şevket Müftügil, Nihat O.Akçakayalıoğlu, Ahmet H.Boyacıoğlu’nun katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında aşağıda yazılı durum saptanmıştır.

a) Dosya 22.4.1962 günlü, 44 sayılı Kanunun 27. maddesinin birinci fıkrasına uygun olarak düzenlenmiştir; eksiği yoktur.

b) Davacının, Dokuztekn Köyünde salınan söz konusu salma dolayısıyla Ceyhan Kaymakamlığına başvurduğu; Kaymakamlığın 17.7.1972 günlü, 335/3 sayılı kararla isteği reddettiği; daha sonra Adana İl İdare Kurulunda açtığı davanın da bu kurulca salmaya itiraz konusunda 3364 sayılı Kanunun 4. maddesiyle özel bir düzenleme getirildiği için işin 5442 sayılı Kanunun 62. maddesi uyarınca incelenemeyeceği ve Anayasanın 114. maddesine dayanılarak Danıştaya başvurulması gerektiği yolundaki gerekçe ve 25.10.1972 günlü, 4494 sayılı kararla görev ve yetki yönünden reddolunduğu; bunun üzerine ilgilinin Danıştaya Dokuztekn Köyü tüzel kişiliği aleyhine kaymakamlık kararının iptali istemiyle Anayasaya aykırılık iddia ve itirazına kaynaklık eden davayı açtığı anlaşılmaktadır.

Her ne kadar 10.6.1949 günlü, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 62. maddesinde kimi mercilerin ve bu arada kaymakamların yürütülmesi gerekli kararları aleyhine açılan iptal davalarına il idare kurullarının birinci derecede bakacakları yazılı ise de 3664 sayılı Kanunun 4. maddesinde köy salmalarına karşı, işin niteliğindeki ivedilik dolayısıyla, özel bir itiraz

**Esas Sayısı : 1974/11**  
**Karar Sayısı : 1974/23**

yolunun öngörüldüğü ve böylece konunun 5442 sayılı Kanununun 62. maddesi kapsamı dışında kaldığı ortadadır. 4. maddeye göre köy salmalarına karşı ancak şu iki yol açıktır: aa) On gün içinde köy muhtarına itirazda bulunulması, (Köy ihtiyar meclisi itirazı bir hafta içinde karara bağlar.)

bb) Köy ihtiyar meclisi kararlarına karşı on beş gün içinde merkez ilçesinde valiye, öteki ilçelerde kaymakamlara başvurulması, (Bunların verecekleri kararlar kesindir; aleyhine Danıştaya gidilemez. Başka bir deyimle başvurma yolu vali ve kaymakamda sona erip kapanır.)

Şu duruma göre ilgisince Adana İl İdare kurulunun görevsizlik kararı aleyhine değil de Ceyhan Kaymakamlığı kararının iptali istemi ile açılan ve Danıştay Onbirinci Dairesince de benimsendiği görülen davanın yolunca açılmış bir dava niteliğinde sayılması ve sözü geçen Dairenin elinde Anayasanın değişik 151. maddesi uyarınca mahkemeye itiraz yoluna başvurma yetkisini kazandıran “bakılmakta olan bir dava” bulunduğunun kabul edilmesi yerinde olur.

Ahmet Koçak bu görüşe katılmamıştır.

İtiraz konusu kuralın mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı bir kural olduğunda da kuşku yoktur.

c) Böylece dosyanın eksiki bulunmadığı anlaşıldığından Anayasanın değişik 151. ve 44 sayılı Kanununun 27. maddelerine uygunluğu görülen işin esasının incelenmesine Ahmet Koçak’ın karşıoyu ve oyçokluğu ile 25.4.1974 gününde karar verilmiştir.

V- Esasın incelenmesi :

İtirazın esasına ilişkin rapor, Danıştay Başkanlığının 13.4.1974 günlü, 91-150679 sayılı yazısına bağlı olarak gelen Danıştay Onbirinci Dairesinin 19.2.1974 günlü, 1973/10-1974/246 sayılı gerekçeli kararı ve ekleri, iptali istenen Yasa kuralı, dayanan Anayasa ilkeleri, bunlara ilişkin gerekçeler ve başka yasama belgeleri ve konu ile ilişkisi bulunan öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü.

3664 sayılı Kanununun 4. maddesinin sonunda yer alan itiraz konusu kural iki bölümden oluşmaktadır. Birincisi vali ve kaymakamların salma konusunda verecekleri kararların kesinliğine, ikincisi bu kararlar aleyhine Danıştaya başvurulamayacağına ilişkindir. Kuralın iki bölümü aşağıda ayrı ayrı ele alınacaktır.

1-İtiraz konusu kuralın kararların kesinliğine ilişkin bölümü:

3664 sayılı Kanununun 4. maddesinin itiraz konusu kuralı salma itirazlarında vali ve kaymakamların verecekleri kararların kesinliği ilkesini getirmektedir. Bilindiği gibi idare hukukunda “kesin karar” aleyhine başka idare yerlerine başvurulamayacak, yürütülmesi, yerine getirilmesi gerekli karar demektir. Bir idari karar kesin değilse o karar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulması da söz konusu olamaz. Öte yandan bir idari karara yürütülmesini gerekli kılan bir nitelik kazandırılması ve böylece yerine getirilmesinin sağlanması için bir aşamada idare yerlerine başvurma olanağının kesilmesindeki zorunluluk da ortadadır ve bunu önleyecek bir Anayasa ilkesi yoktur.

3664 sayılı Kanununun 4. maddesinin sonundaki “Bunların verecekleri kararlar kat’i olup aleyhine Devlet Şurasına müracaat edilemez.” kuralının vali ve kaymakam kararlarının

**Esas Sayısı : 1974/11**  
**Karar Sayısı : 1974/23**

kesinliğine ilişkin bölümü, yukarıdaki açıklamalarla belirlendiği üzere, Anayasaya aykırı değildir. Bu bölüme yönelmiş itiraz reddedilmelidir.

**2- İtiraz konusu kuralın Danıştaya başvurma yolunu kapayan bölümü :**

3664 sayılı Kanunun 4. maddesinin sonundaki itiraz konusu kuralın ikinci bölümü vali ve kaymakamların salmaya ilişkin kesin kararlarına karşı Danıştaya başvurma yolunu kapamamaktadır.

Anayasanın 31. maddesinin birinci fıkrasına göre herkes meşru bütün vasıta ve yollardan yararlanarak yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir. Yine Anayasanın değişik 114. maddesi idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu ilkesini getirmiştir. Anayasanın 2. maddesinde tanımlanması yapılan Türkiye Cumhuriyetinin bir hukuk devleti oluşunun doğal ve zorunlu gerek ve sonucu da budur. Vali ve kaymakamların köy salmaları konusundaki işlemlerine karşı yargı yolunu kapatan kuralın Anayasanın 2. maddesindeki hukuk devleti kavramına, 31 maddesindeki hak arama hürriyetine ve değişik 114. maddesinin birinci fıkrası ilkesine açıkça aykırı olduğu ortadadır. Kuralın iptal edilmesi gerekir.

**V-Sonuç :**

5.7.1939 günlü, 3664 sayılı Kanunun 4. maddesinin ikinci fıkrasının sonunda yer alan, itiraz konusu (Bunların verecekleri kararlar kat'ı olup aleyhine Devlet Şurasına müracaat edilemez.) kuralının Danıştaya başvurma yolunu kapayan bölümünün Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline ve kararlarının kesinliğine ilişkin bölümüne yönelmiş itirazın, burada bir aykırılık bulunmadığı için, reddine 22.5.1974 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Muhittin TAYLAN	Avni GİVDA	Kemal BERKEM
Üye	Üye	Üye
Şahap ARIÇ	Ahmet AKAR	Halit ZARBUN
Üye	Üye	Üye
Ziya ÖNEL	Abdullah ÜNER	Kâni VRANA

**Esas Sayısı : 1974/11**  
**Karar Sayısı : 1974/23**

Üye

Ahmet KOÇAK

Üye

Muhittin GÜRÜN

Üye

Lütfi ÖMERBAŞ

Karşıoy yazısı ektedir.

Üye

Şevket MÜFTÜGİL

Üye

Nihat AKÇAKAYALIOĞLU

Üye

Ahmet H.BOYACIOĞLU

#### KARŞIOY YAZISI

Anayasanın 151. ve 22.4.1962 günlü, 44 sayılı Kanununun 27. maddelerine göre mahkeme, ancak bakmakta olduğu bir dava dolayısıyla, Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Bir davanın varlığını kabul edilebilmesi için de onun, kanunlara uygun biçimde açılmış olması ve esastan incelenip hükme bağlanabilmesi bakımından mahkemenin yetkisi içine girmiş bulunması gerekir.

Öte yandan, kanımızca 3664 sayılı Kanunun itiraz konusu hükmü ile, sadece Danıştaya yapılacak müracaat yolu kapatılmış olup konunun il idare kurulunda incelenemeyeceğine dair açık ve kesin bir düzenleme getirilmemiştir. Başka bir deyimle hüküm, kaymakamların bu konudaki kesin kararlarının ilk derecede Danıştayda inceleneceği tarzında genişletici bir yoruma gidilmesine müsait görülmemiştir.

Kesin bir idari karar niteliğinde olduğu kuşkusunu bulunan kaymakamın bu kararın karşı 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 62. ve 65.,521 sayılı Danıştay Kanununun 30. maddelerine göre davacıların, İl İdare Kuruluna karşı açmış oldukları dava üzerine kurulca verilen görevsizlik ve yetkisizlik kararını Danıştayda dava konusu yapmaları gerekirken, böyle bir yolun izlenmeyip doğrudan kaymakam kararı aleyhine dava açmış olmalarında, belirtilen kanun hükümlerine uyarlık yoktur.

Bu duruma göre, yanlış karara karşı yöneltilmiş olması nedeniyle, usulüne uygun biçimde açılmış bir davanın varlığı kabul edilemez. Davayı bu haliyle esastan inceleyip çözümlene olanağı da bulunmadığına göre, bu evrede mahkememin elinde bakmakta olduğu bir davada yok demektir.

Yukarıda açıklanan nedenlerden ötürü, vaktinden önce Anayasa Mahkemesine başvurmuş olan Danıştay 11. Dairesi itirazının reddi gerekeceği kanısındayım.

**Esas Sayısı : 1974/11**  
**Karar Sayısı : 1974/23**

Üye  
Ahmet KOÇAK