

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas sayısı:1980/64

Karar sayısı:1981/15

Karar günü:9.4.1981

Resmi Gazete tarih/sayı:17.5.1981/17343

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Senirkent Tapulama Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 28.6.1966 günlü, 766 sayılı "Tapulama Kanununun 75. maddesinin, Anayasanın 2., 8., 31. ve 126. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istenmiştir.

I- OLAY:

İtirazcı mahkeme, 766 sayılı Tapulama Yasası hükümlerine göre, dosyaları tamamlanan işlerin ilk oturumunun birlik mahallinde açılmasının zorunlu olduğunu, bu oturumda hüküm verme olanağı bulunmayan durumlarda, sonraki oturumların bölge merkezinde yapılacağını, bu evrede yerine getirilmesi gereken keşiflerde, adliye mahkemelerindeki usul kuralları uygulandığı halde, zaruri masrafların haksız çıkan tarafa yükletilmek üzere, bütçeye konulan ödenekten harcadığını, mahkemece keşfe karar verildiği halde, ödenek bulunmaması ve tarafların da giderleri vermemeleri nedeniyle taşınmaz üzerinde keşif yapılamadığını, 766 sayılı tapulama Yasasının 75. maddesinin; Anayasanın 2, 8, 31 ve 126. maddelerine aykırı olduğunu kendiliğinden ileri sürerek, iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

III- METİNLER:

I- İtiraz konusu yasa hükmü:

28.6.1966 günlü, 766 sayılı tapulama Yasası'nın 75. maddesi şöyledir:

"Madde 75- Tapulama mahkemelerinde ve 51 inci madde uyarınca devredilen davalar hakkında mahalli asliye mahkemelerinde itiraz ve davaların gerektirdiği zaruri masraflar, haksız çıkan tarafa yükletilmek üzere, bütçeye konulan ödenekten harcanır.

Birden fazla dava için yapılan masraflar; ihtilafli parsellerin sayısı ile orantılı olmak üzere paylaşılır. Davada taraflar kısmen haklı, kısmen haksız çıkmışlarsa, bu masraflar takdir edilecek oran içinde taraflara yükletilir.

Birliklerde ilk duruşma oturumu, ödenek bulunmaması gibi sebepler yüzünden açılmıyor veyahut gayrimenkul üzerinde keşif ve tatbikat gibi işlemler mahkemece re'sen lüzumlu görülmüş olduğu halde aynı sebepler yüzünden yapılamıyorsa, tarafların, hakim ve diğer görevlilerin yevmiyelerini keşif ve tatbikatın gerektirdiği sair giderleri vermeleri ve mütat aracı da sağlamaları halinde, ilk duruşma oturumu açılabilir ve arazi üzerinde gerekli görülen sair işlemler yerinde yapılabilir.

Bu halde yapılan işlemlerin masrafi davada haksız çıkan tarafa yükletilir. Taraflar kısmeti haklı, kısmen haksız çıkmışlarsa oranları takdir ve tayin edilerek ilâmda gösterilir.

Tapulama hakimi ve diğer görevlilerin bu kanun gereğince birliklerde yapacakları oturum, keşif ve tatbikatlarda 6245 sayılı Harcırah Kanununun 50 nci maddesine göre Bütçe Kanunu ile tesbit edilecek cetvellerde belirtilen yevmiyeleri, tazminat olarak ödenir.

Esas sayısı:1980/64
Karar sayısı:1981/15

Tapulama Mahkemesinin kararlarına karşı kanun yollarına başvuran taraf, posta ve tebliğ masraflarını ödemekle zorunludur."

2- İlgili Yasa hükümleri:

a- 29.2.1980 günlü, 2298 sayılı 1980 Yılı Bütçe Yasasının (H) işaretli cetveline bağlı (3) sayılı cetvel şöyledir:

"(3) sayılı cetveli

Günlük

Tazminat

Miktarı

(Lira)

1- 50 nci maddenin 3 numaralı bendinde gösterilen Tapu Kadastro personeli ile 766 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde yazılı Tapulama Hâkimi ve diğer personel:

a) Tapulama Hâkimleri	165
b) Grup kontrol başmühendis ve mühendis, müdürler, mühendisler, harita uzmanları	155
c) Tapu fen amir ve memurları, nirengi ve nirengi poligon arazi ekip şefi, nirengi grup ve ekip amiri, teknisyenler, kontrol memurları, fen amir ve memurları, tapu azaları, posta tapu memurları	145
d) Teknisyen yardımcısı, fen memur muavinleri ve diğer memur ve daimi hikmetliler (şoförler dahil)	120
e) Yardımcı sınıf personeli	90

Köyde Birlik Merkezinde geceleyen tapulama hizmetinde çalışanlara yukarıda gösterilen gündelik miktarının 1/4'ü tutarında ek olarak Ödeme yapılır."

b- 10.2.1954 günlü, 6245 sayılı Harcırah Yasasının 50. maddesi şöyledir:

"Madde 50- Aşağıdaki bentlerde gösterilen memur ve hizmetlilerden (4 üncü maddenin son fıkrası şümûlüne girenler dahil) 1, 2, 3 ve 5 numaralı bentlerde yazılı olanlara hertürlü arazi üzerinde fiile çalıştıkları günler için ve 4 numaralı bendinde yazılı olanlara da Ankara dışında görevle geçirdikleri günler için derece ve vazifelerinin mahiyetine göre her yıl Bütçe Kanununa bağlı bir cetvel ile tesbit edilecek miktarlarda yevmiyeler tazminat olarak verilir.

1- Harita almak veya harita almaya müteallik işleri görmek üzere araziye çıkan harita ve orman umum müdürlükleri fen memurlarına;

2- Amenejman, teşcir ve onaan sınırlama işlerinde fiilen çalışan orman fen memurları ile teknik memurlara ve diğer memur ve hizmetlilere;

3- Toprak üzerinde ve köylerde kadaastro ve tapu tahriri işlerinde ve Tapulama Kanununun tatbikinde bilfiil çalışan memur ve hizmetlilerle gezici hâkimlere;

4- Toprak komisyonları reis, âza, ve memurlarıyla tayinleri merkezden yapılan hizmetlilerine ve bu komisyonların buldukları yerlerde gezici olarak vazifelendirilen hâkim, zabıtkâtibi ve mübaşirlere; (6092 sayılı Kanunun birinci maddesinin son fıkrası gereğince teşkil olunan komisyonların memur olan azaları dahil);

5- Maden arama işlerinde çalışan mühendis, jeolog, prospektör ve bunlarla beraber çalışması zaruri bulunan diğer memur ve hizmetlilere;

(Orman sınırlama komisyonlarıyla kadaastro ve tapu tahriri komisyonlarının memur olmayan azalarına ve bilirkişilere bu kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrası hükmü dahilinde yevmiye verilir.)"

3- Dayanılan Anayasa kuralları:

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

"Madde 8- Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.

Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır."

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

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki dâvaya bakmaktan kaçınamaz."

"Madde 126- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usûller koyabilir.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

IV- İLK İNCELEME:

Esas sayısı:1980/64
Karar sayısı:1981/15

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca Şevket Müftügil, Ahmet H. Boyacıoğlu, Rüştü Aral, Osman Tokcan, Muammer Yazar, Adil Esmer, Nihat O.Akçakayalıoğlu, Nahit Saçlıoğlu, Hüseyin Karamüstantikoğlu, Kenan Terzioğlu, Orhan Onar, Necdet Darıcıoğlu, İhsan N.Tanyıldız, Bülent Olçay ve Yılmaz Aliefendioğlu'nun katılmaları ile 6.11.1980 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında:

"Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, sınırlamaya gerek olup olmadığına esasın incelenmesi sırasında düşünülmesine" oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ:

İşin esasına ilişkin rapor, başvurma kararı ve ekleri, itiraz konusu yasa kuralı ve Anayasaya aykırılık savına dayanak yapılan Anayasa ilkeleri, bunlarla ilgili gerekçeler ve başka yasama belgeleri, konu ile ilişkisi görülen öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1- incelemenin sınırlandırılması sorunu:

Davada uygulanacak yasa hükümlerinin belirlenmesi ve Anayasaya aykırılıklar nedeniyle iptali yolundaki itirazın incelenmesi ve böylece uygulanacak yasa hükümleri hakkındaki Anayasaya aykırılık sorununun çözümü için önce iptali istenen hükümlerin kapsamı üzerinde durularak bunların niteliklerinin belirtilmesi, ilk inceleme kararı uyarınca, davada uygulanacak kuralın saptanması, itiraz konusu yasa hükümlerinin sınırlandırılmasına yer olup olmadığına karara bağlanması gerekmektedir,

28.6.1966 günlü, 766 sayılı Tapulama Yasasının itiraza konu edilen 75. maddesinin beşinci fıkrasında, tapulama hakimi ve öteki görevlilerin bu yasa gereğince birliklerde yapacakları oturum, keşif ve uygulamalarda 6245 sayılı Harcırah Yasasının 50. maddesine göre bütçe yasası ile tesbit edilecek cetvellerde belirtilen gündeliklerin, tazminat olarak Ödeneceği yazılıdır.

10.2.1954 günlü, 6245 sayılı Harcırah Yasasının 50. maddesinin yalnızca 3 numaralı bendinde Tapulama Yasası uygulanmasında çalışan memur, hizmetli ve gezici hakimlerden, 2298 sayılı 1980 yılı Bütçe Yasasının (H) işaretli cetveline bağlı (3) sayılı cetvelin birinci maddesinin (a) fıkrasında tapulama hâkiminden, (d) fıkrasında "diğer memur" lardan ve (e) fıkrasında da "yardımcı sınıf personel"den sözedilmesi açısından itiraza konu edilen 75. maddenin beşinci fıkrası hükmünün Tapulama mahkemesi hâkimi, kâtabi ve mübaşirleri ile sınırlandırılarak yapılması gerekmektedir.

2- iptali istenen hükümlerin niteliği:

İptal konusu hükümlerin niteliğini saptamadan önce, tapulama işleminin Özelliğini belirtmekte yarar vardır.

İstatistikler il ve ilçelerin merkez belediye sınırları dışında bulunan taşınmazların yaklaşık % 60'ının tapusuz olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum kişiler arasındaki uyuşmazlıkların artmasına ve toplumsal düzenin bozulmasına, bunun yanında tarımsal üretimin gelişmemesine neden olduğundan Yasa Koyucu, Türk Medeni Yasasının öngördüğü sağlıklı ve eksiksiz kadaströ plânlarının ve tapu sicillerinin tezelden yapılmasını zorunlu bularak Tapulama Yasasını düzenlemiştir.

Öte yandan, bu yasanın uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların çözümü, tapulama hakimine görev olarak verilmiştir.

Hakimin kararı sicil düzenlenmesine esas alınacağından, tapulama hâkiminin durumu, adliye mahkemelerine gelen başka işler karşısındaki öteki hâkimlerin durumu ile bir tutulamaz. Genel mahkemelerde davacı savını ispatlamak sorundadır. İleri sürdüğü sav ispatlanmışsa hakimin kararı, karşı tarafın hukuksal durumunda değişiklik yaratır; dava ispatlanmamışsa red olunur ve hukuksal durum olduğu gibi korunur. Oysa tapulama hakimi yalnız hukuksal durumu korumakla görevli değildir; vereceği karar, sicili oluşturacaktır. Tapulama Yasasının amacı da tescili gereken bütün taşınmazların sicilini kurmak olduğundan, hâkim itirazlı işlerin ilk oturumunu birlik merkezinde açmak, taşınmazlara ilişkin davalarda yerinde keşif yapmak ve bilirkişi dinlemek zorundadır. Mahkeme, davayı ya da itirazlı işleri, kendiliğinden yürütecek, taraflarla iddia ve savunması ile bağlı olmaksızın araştırma yaparak, bu işler için zorunlu yargılama giderlerini hazineye ödettirerek ve geniş takdir yetkisini de kullanarak varacağı kaniya göre, taşınmazın gerçek hak sahibi adına tesciline karar verecektir. İşin niteliğinden kaynaklanan bu değişik durumu gözönünde tutan Yasa Koyucu, yerine getirilmesi gereken çalışmanın önemini ve özelliğini, Devlete yükleyeceği parasal yönünü de gözönüne alarak, tapulama hâkimi ile bu mahkemelerin kâtip ve mübaşirine, diğer mahkeme hâkim, kâtip ve mübaşirinden farklı bir gündelik vermeyi gerekli bulmuştur.

İptali istenen hükümlerin niteliğine gelince:

766 sayılı Tapulama Yasasının 75. maddesinin beşinci fıkrasına göre: Tapulama hâkiminin ve öteki görevlilerin bu yasa gereğince birliklerde yapacakları ilk oturum, keşif ve uygulamalar için, 6245 sayılı Harcırah Yasasının 50. maddesi uyarınca bütçe yasalarında yer alan cetvellerde belirtilen gündelikler, "Tazminat" olarak ödenecektir. Ekonomik koşulların ve fiyatların her yıl değişebileceğini gözönünde tutan Yasa Koyucu, tapulama mahkemesinin hakimi, kâtipi ve mübaşirine Ödenecek gündeliklerin Bütçe Yasasında yer alacak cetvellerde belirtilmesini uygun bulmuştur. Öte yandan, 10.2.1954 günlü 6245 sayılı Harcırah Yasasına göre gündelik, bu yasanın birinci maddesinde yazılı kurumlarca Ödenir.

3- Anayasaya aykırılık sorununun incelenmesi:

a) Anayasanın 126. maddesi yönünden inceleme:

Anayasanın bütçeye ilişkin 126. maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz." kuralı yer almıştır.

Konunun açıklık kazanması bakımından burada "bütçe ile ilgili hüküm" deyimini üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır.

Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisindeki görüşülmesi sırasında kural üzerinde yapılan değişiklik, konuyu gereği gibi aydınlatacak niteliktedir.

Anayasa tasarısında bu kural, "Bütçe Kanununa malî hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" biçiminde iken Temsilciler Meclisindeki birinci görüşme sırasında bir üye "mali hükümler" deyimini üzerinde durarak, erek, bütçe uygulamasıyla ilgili olmayan konuların Bütçe yasasında yer almaması olduğuna göre, deyimini bunu karşılamadığını ileri sürmüş ve komisyondan açıklama istemiştir. Komisyon bu konuda bir açıklama yapmadan öteki görüşmeleri de gözönünde bulundurmak üzere maddeyi geri almış ve yeniden düzenlerken "malî hükümler" deyimini "bütçe ile ilgili hükümler" olarak düzeltmiş ve madde böylece Temsilciler Meclisinde kabul edilmiştir.

Şu duruma göre, Anayasanın 126. maddesinin son fıkrasında yer alan "Bütçe İle ilgili hükümler" deyimini, mali nitelikte hüküm anlamına değil, bütçenin uygulanmasıyla ilgili,

uygulamayı kolaylaştırıcı veya yasa konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu altında, açıklayıcı nitelikte hükümler olarak düşünmek zorunluğudur. Başka bir deyişle itiraz konusu hükmün Bütçe Yasasında yer alabilmesi, "Bütçe ile ilgili" olması koşuluna bağlıdır.

766 sayılı Tapulama Yasasının 75. maddesinde "bütçeye konulan Ödenekten harcanır" biçiminde yer alan kuralın bütçe yasası olmayıp bütçeye ödenek konulmasının dayanağını oluşturduğu ve bu yönüyle Anayasanın 126. maddesiyle ilgili bulunmadığı açıktır.

b) Anayasanın 2. maddesi yönünden inceleme:

Anayasanın 2. maddesi "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, Millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir" kuralını öngörmüştür. Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında açıklandığı gibi, demokratik sosyal hukuk devleti; insan hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, bireylerin huzur ve refahını gerçekleştirip güvence altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli bir biçimde düzenleyen, özel teşebbüsün güven içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin, sosyal adalet ilkelerine uygun biçimde dağıtılmasını sağlayıcı tedbirler alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kalarak ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet demek olduğuna göre, mahkemenin itirazında ileri sürüldüğü gibi Tapulama Yasasının 75. maddesindeki düzenlemeyle Yasama Organının Yürütme Organına karşı üstünlüğü kalkmadığı gibi, Yasama Organınca kabul edilen yasa maddesinin uygulanması da yürütme organının takdirine bırakılmış değildir.

c) Anayasanın 31. maddesi yönünden inceleme:

Anayasanın 31. maddesiyle herkese tanınan hak arama özgürlüğü, 766 sayılı Tapulama Yasasının 75. maddesinin beşinci fıkrasıyla kısıtlanmamıştır. Bu hükümde, herkesin meşru bütün vasıta ve imkânlardan yararlanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkını kısıtlayan veya Tapulama hakimine gerçek hak sahibini ortaya çıkarmak için yasa ile kendisine tanınmış geniş taktir yetkisinin uygulanmasını engelleyen bir yönün bulunduğu düşünülemez. Tapulama işlemlerinin gerine getirilmesi için Bütçeye konulan ödeneğin yetmemesi, tarafların da hakim ve diğer görevlilerin yevmiyelerini, keşif ve uygulamanın gerektirdiği giderleri vermemesi durumunda, tapulama hakiminin, bütçeye ödenek konulmasına ya da tarafların bu giderleri karşılanmasına değin davaya devam etmesi gerekir. Bu durumun "hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz" ilkesi ile çelişir bir yönü yoktur.

d) Anayasanın 8. maddesi yönünden inceleme:

Gerek yukarıdaki açıklamalar gerek Anayasanın öteki hükümler gÖzönüne alındığında itiraza konu edilen hükümde Anayasaya uymayan bir yönün bulunduğu ve "Kanunların Anayasaya aykırı olamayacağını belirleyen 8. maddesine aykırılık olduğu düşünülemez.

Bu nedenlerle itirazın reddine karar verilmelidir.

VI- SONUÇ:

1- İşin esasına ilişkin incelemenin, 28.6.1966 günlü, 766 sayılı Tapulama Yasasının 75. maddesinin beşinci fıkrası ve bu fıkra hükmünün de tapulama hâkimi, kâtibi ve mübaşiriyle sınırlandırılarak yapılmasına,

Esas sayısı:1980/64
Karar sayısı:1981/15

2- Sınırlama kararı uyarınca incelenen Yasa hükmünde Anayasaya aykırılık bulunmadığına ve itirazın reddine,

9.4.1981 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan
Şevket Müftügil

Başkanvekili
Ahmet H. Boyacıoğlu

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Muammer Yazar

Üye
Ahmet Zeyneloğlu

Üye
Adil Esmer

Üye
Hakkı Müderrisoğlu

Üye
Nihat O. Akçakayaloğlu

Üye
Nahit Saçlıoğlu

Üye
Hüseyin Karamüstantikoğlu

Üye
Kenan Terzioğlu

Üye
Orhan Onar

Üye
Necdet Darıcıoğlu

Üye
Yılmaz Efendioğlu

Üye
Yekta Güngör Özden