

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas sayısı : 1987/4

Karar sayısı : 1987/20

Karar günü : 24/9/1987

R.G. Tarih-Sayı :23.12.1987-19673

İtiraz Yoluna Başvuran : Danıştay 8. Dairesi

İtirazın Konusu : 18 Mart 1340 günlü, 442 sayılı Köy Kanununun, 18/7/1963 günlü, 286 sayılı Kanunla değişik muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevden alınmasına ilişkin 33/a maddesindeki "İl veya ilçe idare kurulunca" ibaresinin Anayasanın 127. maddesinin dördüncü fıkrasına aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

I. Olay: Erzincan Ağır Ceza Mahkemesinin 2/7/1985 günlü, 28/59 sayılı kararıyla zimmet suçundan bir yıl hapse ve memuriyetten ömür boyu mahrumiyet cezasına mahkûm edilen; hükmedilen hapis cezası paraya çevrilerek ertelenen ve bu cezaları kesinleşen köy muhtarı, aldığı bu cezalar nedeniyle Köy Kanununun değişik 33/a maddesi gereğince İlçe İdare Kurulu'nun 21/10/1985 günlü, 941 sayılı kararıyla muhtarlıktan çıkarılmıştır.

İlçe İdare Kurulu kararına karşı açılan davanın, Sivas İdare Mahkemesince esastan incelenerek 11/4/1986 günlü, E: 1985/581, K: 1986/ 232 sayılı kararla reddedilmesi üzerine temyiz yoluna başvurulmuş; Danıştay 8. Dairesi, uygulanan Köy Kanununun değişik 33/a maddesinde yer alan "muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar" hükmündeki "il veya ilçe idare kurulunca" ibaresini Anayasanın 127. maddesinin dördüncü fıkrasına aykırı görerek iptali için 25/3/1987 günlü, 1986/402 esas sayılı Kararla Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

III. Yasa Metinleri :

A. - İptali istenilen Yasa Kuralı:

Köy Kanunu'nun 286 sayılı Kanunla değişik ve iptali istenilen ibareyi de içeren 33/a maddesi şöyledir:

"Madde 33/a. Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra:

1 - Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,

2 - İzinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,

3 -. Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,

4 - Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,

5 - Zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,

6 - Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,

7 - Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,

8 - Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefil veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar,

Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar."

B - Dayanılan Anayasa Kuralı:

Anayasanın 127 nci maddesinin dördüncü fıkrası: "..Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakam, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir."

C - İlgili Yasa Kuralları:

1 - 10/6/1949 günlü ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 57-65. maddeleri:

"Madde 57 - İl idare kurulu, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım. tarım ve veteriner müdürlerinden teşekkül eder.

Vali, idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavinini görevlendirebilir."

"Madde 58 - İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığı altında tahrirat kâtibi, malmüdürü, Hükümet hekimi, milli eğitim memuriyle tarım memuru ve veterinerden teşekkül eder."

"Madde 60 - İdare kurulları, idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alırlar, idare kurullarının, idari yetkileri kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen vazifelerdir."

"Madde 61 - İdare kurullarının kazai, idari ve istişari görüşmeleri mürettep üyenin yarısından bir fazlası hazır olmadıkça yapılamaz.

Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf çokluk sayılır.

İdare kurulu üyelerinden teşkilât noksanı veya tayin edilmemek ve vekili bulunmamak gibi sebeplerle bir veya ikisi noksan olursa bunlar mürettep üye ve belli heyet nisabında hesaba katılmaz."

"Madde 62 - il idare kurulları, il idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararları aleyhine menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibarıyla kanun ve tüzüğe muhalefetlerinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar.

Bu davalar, kararların hak veya menfaati haleldar olanlara tebliğ veya bunların icraya ıttılai tarihinden itibaren 91 gün içinde açılmalıdır.

Bu davalar Danıştay Muhakeme Usulüne tabidir. Bu kabil iptal davaları birinci derecede Danıştay'da açılmaz. Merci tecavüzü ile Danıştaya dava açıldığı takdirde dava evrakı vazifesizlik karan ile il idare kuruluna tevdi olunur.

Bu madde özel kanunlarla il ve ilçe idare kurullarına verilen diğer kazai işlerdeki yetkilere halel vermez.

"Madde 63 - İl idare kurullarının idari kaza işlerinde hukuk işleri müdürleri kanun sözcüsü vazifesini görürler."

"Madde 64 - idare kurullarının kazai vazife görmek üzere toplantılarında idari davaya esas karan vermiş bulunan idare amiri üye sıfatıyla bulunamaz ve oya katılamaz."

"Madde 65 - ilçe idare kurulları kararları aleyhine il idare kurullarına il idare kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştayda ilgililer tarafından Danıştay Kanununa göre itiraz olunabilir.

Askerlik Mükellefiyeti Kanununun 103 üncü maddesi hükmü mahfuzdur."

2 - 6/1/1982 günlü ve 2575 sayılı Danıştay Kanununun 23., 24. ve 32. maddelerinin ilgili hükümleri :

"Madde 23 - Danıştay:

f) Bu Kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapar."

"Madde 24 2 - Danıştay, il merkezi belediyeleri ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemlerini inceler ve karara bağlar."

"Madde 32 - Sekizinci Daire :

a) Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına,

b) Mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna, ilişkin davaları çözümler."

3) 6/1/1982 günlü, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun 5. ve 15. maddeleri:

"Madde 5 j - İdare mahkemeleri, vergi uyuşmazlıklarıyla ilk derecede Danıştayda çözümlenecek olanlar dışındaki:

a) İptal davalarını,

b) Tam yargı davalarını,

c) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları çözümler."

"Madde 15 1 - İdare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer.

2 - Vergi itiraz komisyonlarının ve Vergiler Temyiz Komisyonunun kuruluşuna ilişkin hükümler birinci fıkrada gösterilen tarihte yürürlükten kalkar."

IV. İlk inceleme:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Başkan Orhan Onar, Üyeler Mahmut C. Cuhruk, Necdet Darıcıoğlu, Yılmaz Aliefendioğlu, Yekta Güngör Özden, Muammer Turan, Selahattin Metin, Servet Tüzün, Mustafa Gönül, Mustafa Şahin ve Vural Savaş'ın katılmalarıyla, 21/4/1987 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V. Esasın incelenmesi :

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenilen yasa hükmü, dayanan Anayasa kuralı, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki metinler incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü.

A - İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişilerinden biri olan köy idareleri hakkındaki 18 Mart 1340 günlü, 442 sayılı Kanunun 33. maddesinin ilk metni:

"Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi âzalığınâ seçildikten sonra:

1 - Yüz kızartacak fenalıktan dolayı cünha ile mahkûm olanlar;

2 - Delilik, bunaklık ve sefihlik gibi bir hal sebebiyle hâkim tarafından üzerine vasi konulanlar:

3 - Hükümet ve vilâyet ve köyün ve imtiyazlı şirketlerin maaşlı bir memurluğuna girenler "

4 - Kendi köyünün mültezimi ve müteahhidi ve bunların ortağı veya kefil olanlar.

5 - Mebusluğa, meclisi umumi ve idare meclisi ve nahiye heyeti âzalıklarından birine seçilenler muhtar ve ihtiyar meclisi âzalığından çıkarılırlar" kuralını içermekteydi.

Aynı Kanunun 41. maddesi de şöyle idi: "Kaymakam köy muhtarının köy işlerini yapamadığını görürse köy muhtarına bir ihtar gönderir. Bundan sonra da iş görmediğini anlarsa

köy derneğini toplar, başka bir köy muhtarı seçtirir. Çıkarılan köy muhtarı gelecek seçimlerde gene seçilebilir." Bu madde, 7/7/1950 günlü, 5672 sayılı Kanunun 3. maddesiyle "442 sayılı Köy Kanununun 41. maddesinin (Kaymakamın seçim için köy derneğini toplamasına) dair olan hükmü yürürlükten kaldırılmıştır" biçiminde değişiklik görmüştür.

Köy Kanununun ilk şekline göre, 33. maddesinde, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarılma yöntemine dair açık bir hüküm olmamasına karşın, 41. maddeden de esinlenilerek, 33. maddedeki hallerin gerçekleşmesinde de 286 sayılı Kanunla yapılan değişikliğin yürürlüğe girdiği 1963 yılı temmuz ayına kadar muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevlerine doğrudan vali ve kaymakamlar son vermişlerdir.

B - Daha önceki Anayasalarda, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusunda herhangi bir hüküm yok iken ilk defa 9/7/1961 günlü, 334 sayılı Anayasanın 116. maddesinin üçüncü fıkrasıyla "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur" biçiminde kural konmuştur.

Nitelik bakımından, 1961 Anayasası'nın bu hükmüyle öngörülen denetim ile kimi maddelerindeki yargısal denetim arasında önemli farklar bulunması dikkati çekmektedir. Örneğin, 1961 Anayasası'nın 114. maddesinin birinci fıkrasında "İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz"; 118. maddesinin üçüncü fıkrasında "Disiplin kararları, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz"; 122. maddesinin ikinci fıkrasında "İdare, seçilmiş organları, bir yargı mercii kararına dayanmaksızın, geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştıramaz" biçimde hükümler yer aldığı; bu maddelerde "yargı mercilerinin denetimi" ve kararından söz edildiği halde 116. maddesinin üçüncü fıkrasında denetimin, "yargı yolu ile" olması yeterli görülmüştür.

Sözü geçen 114. maddenin gerekçesinde şöyle denilmektedir: "Maddede (kazai murakabe) terimi yerine (yargı mercilerinin denetimi) deyiminin kullanılması, özel bir önem taşımaktadır. Gerçekten her kazai murakabe, kaza organı tarafından yapılan bir murakabe demek değildir. Bir merciin kaza organı olarak vasıflandırılabilmesi için, kazai bir usul uygulanmasından başka, üyelerin de bağımsız olması ve hakim niteliğini haiz ve statüsünde bulunması da şarttır. Memleketimizde idari kaza manzumesinde kaza ve vilâyet idare heyetleri, vergi itiraz ve temyiz komisyonları, gümrük eksperler heyeti ve disiplin kurulları gibi, tam bir kaza organı sayılmayacak merciler de mevcuttur. Bu organların kazai usuller içinde vazife görmeleri sevk edilen bu madde hükmüne göre yeter sayılmamıştır. Bu bakımdan kazai merci vasfında olmayan mercilerin kararlarına karşı genel idare mahkemesi olarak kabul edilen ve üyeleri tam bir hâkimlik statüsüne kavuşturulan Danıştay'a müracaat hakkı kanunlarla önlenemeyecektir."

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu'nca hazırlanan 116. maddenin üçüncü fıkrasının ilk metni de "Merkezi idare, mahalli idarelerin seçilmiş organlarını, bir yargı merciinin kararına dayanmaksızın, geçici ve sürekli olarak görevinden uzaklaştırmaz" biçiminde idi. Maddenin temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında bir kısım üyeler, fıkranın bu haliyle merkezi idarenin denetim yetkisini kaldıracağı, kamu hizmetlerinin aksamına sebep olacağı gerekçesiyle fıkranın maddeden çıkartılmasını istemişler ve bu hususta önergeler vermişlerdir. Bunun üzerine komisyonca geri alınan madde değiştirilerek yukarıda belirtilen şekilde kabul edilmiş; mahalli idarelerin seçilmiş organlarının görevden alınabilmesi için yargı merciinin karar vermesi şartı kaldırılarak denetimin yargı yolu ile yapılması yeterli sayılmıştır.

Bu gerekçelerle diğer maddelere ait gerekçe ve görüşme tutanaklarından da anlaşılacağı üzere, "yargı mercileri" ile "yargı yolu" birbirinin aynı olan kavramlar değildir. Bir merciin yargı mercii sayılabilmesi için yargısal usul uygulaması ve yargısal karar vermesi yeterli olmayıp aynı zamanda bu merciin bağımsızlığa ve karar verenlerin de "hakimlik teminatı"na sahip olması gerekmektedir. İl ve ilçe idare kurulları, vergi itiraz ve temyiz komisyonları, Gümrük Hakem Heyeti ve çeşitli disiplin kurulları mahkemeler gibi bağımsız, bu mercilerde karar verenler de "hakimlik teminatı"na sahip bulunmadıklarından söz konusu merciler "tam bir yargı organı" sayılamazlar. Yargısal usul uygulayarak verdikleri kararlar yargısalıdır. Ancak, bu kararlara karşı Danıştay'a başvurma hakkı kanunla önlenemez.

Aynı düşüncelerle, seçimlerde görev ve işlem yapan sandık kurullarında hakim bulunmaması, 7 kişilik ilçe seçim kurullarında yalnız "bir hakimin yer alması, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerine seçilenleri bu kurulların saptayıp, onlara seçim tutanaklarını vermesi, Anayasaya ve Anayasanın 79. maddesinin "Seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır" hükmüne aykırı sayılmamaktadır.

Şimdiye kadar, bu hususta Anayasa Mahkemesince verilen kararlar da aynı doğrultudadır.

C - 18/7/1963 günlü, 286 sayılı "Köy Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", esas itibarıyla, Köy Kanununu Anayasaya uygun hale getirmek için çıkarılmıştır. Bu Kanunla, Köy Kanununun 22., 25., 33. ve 41. maddeleri değiştirilmiş; 21., 24., 28., 49., 50., 51., 52., 57., 58., 59., 60., 61., 62., 63., 64., 65., ve 67. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Kaldırılan hükümler arasında "İhtiyar Meclislerinin Göreceği Davalar" başlıklı altıncı fasıl ile "Davaların Nasıl Görüleceği" başlıklı yedinci fasıl'a dahil olan 49 - 67. maddelerin ağırlıkta bulunması belirtilmeye değer bir durum oluşturmaktadır.

Anılan Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri görevlerinden ilçe ve il idare kurullarının yargısal kararlarıyla çıkarılmışlardır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nün 65. maddesine göre de bu husustaki ilçe idare kurulları kararları aleyhine istinaf yöntemiyle il idare kurullarına, il idare kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine ilgililer tarafından Danıştay Kanunu'na göre temyizen Danıştay'a başvurulabilmiştir. Danıştay'ın görevli dairesi zaman değişmişse de bu işlere bakan 6., 8. ve 11. Daireler, Köy Kanunu'nun değişik 33. maddesini Anayasaya aykırı görmeyerek bu husustaki başvurular şimdiye kadar müstakar bir şekilde temyiz istemi olarak kabul edip sonuçlandırılmışlardır.

D - İtiraz yoluna başvuran Mahkeme: "1982 yılında yürürlüğe giren 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevlerine ilişkin yasanın 15. maddesi birinci fıkrasında, idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve yasalarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş olan görev ve yetkilerin mahkemelerin göreve başladığı günde sona ereceği belirtilmiştir. Bu mahkemelerin 20/7/1982 gününde çalışmaya başlamaları ile, il ve ilçe idare kurullarının 5442 sayılı yasanın 60 inci maddesinde belirtilen yargı yetkilerinin kalktığı kuşkusuzdur.

Bu durumda artık bu kurullarca verilen hiçbir karar yargısal nitelikte saymaya olanak yoktur. O halde, il ve ilçe idare kurulunca, bir muhtarın görevinden alınması, bir yargı kararının idari işleme eklenmesi yolu ile değil, doğrudan doğruya idarece görevinden alınması yoluyla olmaktadır. Bu durumun ise Anayasanın 127. maddesinde yer alan yargı denetimi dışında bir

işlem olduğu açıktır" demek, bu nedenle Köy Kanunu'nun 33. maddesindeki "il ve ilçe idare kurulunca" sözcüklerinin Anayasanın 127. maddesinin dördüncü fıkrasına aykırı olduğunu ileri sürmektedir.

6/1/1982 günlü, 2576 sayılı Kanunun 15. maddesinin birinci fıkrasında : "İdare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer" denilmekte; aynı Kanunun "İdare Mahkemelerinin Görevleri" başlıklı 5. maddesi de; "1. İdare Mahkemeleri vergi uyuşmazlıklarıyla ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki:

a) İptal davalarını,

b) Tam yargı davalarını

c) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları çözümler.

2 - Özel kanunlarda Danıştayın görevli olduğu belirtilen ve idare Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümler" hükümlerini taşımaktadır.

1961 ve 1982 Anayasalarınca getirilen, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri, bu arada muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarılma konusundaki yargı kararları, idare hukukunda öteden beri bilinen iptal ve tam yargı davalarına ilişkin kararlardan değildir.

İdari davalardan iptal davaları, icrası gerekli idari bir işleme karşı, bu işlemin hukuka aykırılığından dolayı, menfaati ihlal edilenler tarafından açılır. Tam yargı davaları da, yine idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar tarafından idareye karşı açılan davalardır.

Halbuki, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda önceden alınmış, yürütülmesi zorunlu idari bir işlem yoktur. Burada idare, davalı olmayıp sadece seçilmiş organın sıfatını kaybetmesini gerektiren belgeleri sağlayıp sunmakla görevli ve yetkilidir.

Anayasa gereğince, İl idaresi Kanunu'na ve Köy Kanunu'nun değişik 33. maddesine dayanılarak il ve ilçe idare kurullarınca yargısal usul ve kararlarla, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerinden çıkarma görevi; 2576 sayılı Kanunla veya diğer bir kanun hükmüyle idare mahkemelerine verilmemiş, bu işler idare mahkemelerinin görev alanına alınmamış ve il ve ilçe idare kurullarının bu husustaki görev ve yetkileri sona ermemiştir.

İl ve ilçe idare kurullarının bu konuda şimdiye kadar aldıkları yargısal nitelikli kararların, bundan sonra yargısal olmasına engel ve idari sayılmasını gerektiren yeni bir hükümde getirilmemiştir.

Onun için evvelce olduğu gibi bundan sonra da il idare kurullarının gerek birinci gerek ikinci derecede verdikleri bu yargısal kararlarına karşı temyiz istemlerini; 6/1/1982 günlü, 2573 sayılı Danıştay Kanununun, 23. maddesindeki "Danıştay.... Bu kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapar" kuralı ile 32. maddesindeki "Sekizinci Daire: a) Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına, b) Mahalli idarelerin seçimle gelen

Esas sayısı : 1987/4
Karar sayısı : 1987/20

organlarının organik sıfatlarını kaybetmeleri konusuna... ilişkin davaları çözümler" hükümlerine de dayanarak, doğrudan Danıştay'ın inceleyip karara bağlaması gerekmektedir.

Bu nedenlerle Köy Kanunu'nun 18/7/1963 günlü, 286 sayılı Kanunla değişik 33. maddesinin "a" bendinde yer alan "... il veya ilçe idare kurulunca..." ibaresinde Anayasaya aykırılık görülmemiştir.

Bu görüşe Necdet Darıcıoğlu, Yılmaz Aliefendioğlu, Selahattin Metin ve Vural Savaş katılmamışlardır.

V. Sonuç:

18 Mart 1340 (1924) günlü, 442 sayılı Köy Kanununun 18/7/1963 günlü, 286 sayılı Yasa ile değişik 33. maddesinin "a" bendinde yer alan "... il veya ilçe idare kurulunca..." ibaresinin Anayasaya aykırı olmadığına /e itirazın reddine Necdet Darıcıoğlu, Yılmaz Aliefendioğlu, Selahattin Metin ve Vural Savaş'ın karşıoyları ve oyçokluğu ile,

24/9/1987 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Orhan Onar	Necdet Darıcıoğlu	Yılmaz Aliefendioğlu
Üye	Üye	Üye
Yekta Güngör Özden	Muammer Turan	Mehmet Çınarlı
Üye	Üye	Üye
Selahattin Metin	Mustafa Gönül	Vural Savaş
Üye		Üye
Mehmet Şerif Atalay		Ahmet Oğuz Akdoğanlı

KARŞIOY YAZISI

18/3/1340 günlü, 442 sayılı Köy Yasasının 286 sayılı Yasayla değişik 33. maddesinin "a" bendi, köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra bu bentte sayılı koşulların ortaya çıkması durumunda bu kişilerin muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden il veya ilçe idare kurulunca çıkarılmasını öngörmüştür.

Konunun, öncelikle, ilçe ve il idare kuruluna Köy Yasasıyla verilen bu yetkinin 2176 sayılı "Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile kaldırılıp kaldırılmadığı yönünden incelenmesi gerekmektedir. 2576 sayılı Yasanın 11. maddesinin birinci fıkrasında "İdare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer." denilmektedir. Bu fıkradan il ve ilçe idare kurullarının, sadece, idare mahkemelerinin görev alanına giren görev ve yetkilerinin bu mahkemelerin göreve başlamasıyla son bulduğu anlaşılmaktadır. İdare mahkemelerinin görevleri ise, aynı Yasanın 5. maddesinde sayılmıştır. Bu maddede, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin, idare mahkemelerine verildiğine ilişkin bir kural bulunmamaktadır. Her ne kadar, maddenin ikinci fıkrasında "özel kanunlarda Danıştayın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümler." denilmekte ise de, İdari Yargılama Usulü Yasasında idare mahkemelerini görevli kılan bir kural yer almamıştır, İdari Yargılama Usulü Yasasında, özel yasa sayılabilecek Belediye Yasasının değişik maddeleri (53., 74. ve 91.) ve İl İdare Yasasıyla (65. mad.) Danıştaya verilen görevlerin idare mahkemelerine devredildiğine ilişkin bir kural bulunmamaktadır. Bu durum, idare kurullarının, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organik sıfatını kaybetmelerine ilişkin yetkilerinin, idare mahkemelerinin görev alanına girmediği ve dolayısıyla sona ermediği görüşünü kuvvetlendirmektedir.

İtiraz konusu hükmün Anayasa'ya uygunluğu yönünden incelenmesine gelince:

Anayasa'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasında "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını... kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur..." denilmektedir. Anayasa'nın 125. maddesinde ise, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmektedir. Anayasa'nın 125. ve 127. maddeleri, idarenin yargı yoluyla denetimini düzenleyen kuralları içermekte olmasına karşın, bu iki maddedeki denetim biçimi birbirinden bir hayli farklıdır. Anayasa'nın 125. maddesi, idarenin kesin ve yürütülmesi gerekli (lâzımül-icra) işlemlerinin yargı yoluyla denetlenmesini öngördüğü ve bu yetkiyi hukuka uygunlukla ve "... idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez." kuralıyla sınırladığı halde; 127. maddede böyle bir sınırlamaya yer verilmemiştir. Anayasa'nın 127. maddesine göre yapılan yargı denetimi, kesinleşmiş ve yürütülmesi gerekli bir idari işleme karşı değildir. Henüz böyle bir işlem yoktur. Bu maddeye göre idare, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusunu yargının önüne getirmekte ve işlem yargı kararıyla tamamlanmaktadır. Başka bir deyişle yönetsel işlem, yargı denetimi sonucunda uygun görüldüğü takdirde kesin ve yürütülmesi gerekli duruma gelmektedir.

Anayasa'nın 125. maddesine göre yargı, kesin ve yürütülmesi gerekli yönetsel bir işlemten kaynaklanan uyuşmazlığı yargısal bir kararla çözümlemektedir. Halbuki 127. maddeye göre yargı, taraflar arasında bir uyuşmazlık oluşmadan yönetim tarafından önüne getirilen organlık sıfatının kaybedilmesiyle ilgili ön işlemi denetlemekte ve verdiği kararla bu işlem kesinleşmektedir. Bu karar, taraflar arasındaki uyuşmazlığı yasaların belirlediği usule göre çözümleyen yargısal bir karar olmaktan çok "yönetsel" (idari) niteliktedir. Yönetsel işlem yargı yoluyla tamamlanmakta, böylece yürütülmesi gerekli bir nitelik kazanmaktadır.

Anayasa'nın 127. maddesi mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin "yargı yolu" ile olmasını öngörmüştür. Anayasa'nın 125. maddesinde "Yargı yolu" başlığı altında idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı

yolunun açık olduğu belirtilmiştir. 125. madde ile 127. maddedeki yargı denetimi nitelik ve içerik açısından ayrı olmakla beraber, "yargı yolu" sözcüklerinin anlamında birlik vardır. Her iki maddedeki "yargı yolu" kavramı, bir "usul" göstermekten çok, bir yargı organına başvurulmasını, gidilebilmesini, yargı organından karar alınmasını ifade etmektedir. Anayasa'nın 127. maddesiyle, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümünün ve kaybetmeleri konusundaki işlemlerin, yargı yoluyla yapılacak denetim sonucunda kesinleşmesi istenmiştir. Bu maddeye göre, yargı yolu ile denetim, henüz bir uyuşmazlık çıkmadan, seçilmiş organ bu sıfatını kaybetmeden yapıldığına göre, verilen karar, yargısal olmaktan çok, yargı yoluyla, başka bir deyişle yargı organı tarafından verilmiş yönetsel bir karar niteliğindedir.

Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında 334 sayılı Anayasa'nın 114. maddesinin gerekçesine atfen belirtildiği gibi, "...Bir merciin kaza organı olarak vasıflandırılabilmesi için, kazai bir usul uygulanmasından başka, üyelerinin de bağımsız olması ve hâkim niteliğini haiz ve hâkim statüsünde bulunması da şarttır..." (AYM.'nin 2/6/1964 günlü, E : 1963/88, K: 1964/44 sayılı kararı, AMKD. Sayı 2, S. 155). Üyeleri hâkim statüsünde bulunmayan ve hâkim güvencesine sahip olmayan idare kurullarının yargı organı sayılabilmeleri olanaksızdır. Bu nedenle Köy Yasasında yer alan ve muhtarların görevlerine yargı organı olmayan il veya ilçe kurullarınca son verileceğine ilişkin hükümler, Anayasa'nın 127. maddesindeki "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını... kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur." biçimindeki kurala uygun düşmemektedir.

Öte yandan, idare kurullarının, Köy Yasasının 33. ve 41. Maddeleri uyarınca, muhtarların görevlerinden uzaklaştırılmasına ilişkin olarak verdikleri kararların "yargısal" nitelikte sayılması yönetsel (idari) yargı bütünlüğünü de zedeleyecektir. Şöyle ki, ilçe idare kurullarının idare mahkemesinin görev alanına girmeyen bu tür kararlarına karşı İl İdaresi Yasasına göre il idare kurullarına itiraz edilebilir. Ancak, il idare kurullarının gerek birinci derecede, gerekse ilçe idare kurulları kararlarına karşı itiraz yoluyla verdikleri kararlara karşı hangi yargı organına başvurulacağı sorunu ortaya çıkacaktır. İl İdaresi Yasasının 65. maddesinde her ne kadar, il idare kurullarının gerek birinci ve gerekse ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştay'da ilgililer tarafından Danıştay Yasasına göre itiraz olunabileceği hükmü yer almakta ise de, 2575 sayılı Yasanın Danıştay'ın görevlerini düzenleyen 23., 24. ve 25. maddelerindeki açıklık karşısında İl İdaresi Yasasının bu kuralının yürürlüğü devam ettirdiğini ve dolayısıyla il idare kurulu kararlarına karşı Danıştay'a gidilebileceğini söylemekte güçlük vardır. Bu durum Anayasa'nın 125. maddesindeki "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." kuralıyla bağdaşmaz.

Bu kararlara karşı, Danıştay'a gidilebileceği kabul edilse bile; 1982 yılında yürürlüğe giren 2575 sayılı Danıştay Yasası, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Yasa ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası ile idari yargıda, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerinin öngördüğü idarenin bütünlüğü ilkesine koşut olarak sağlanması amaçlanan idare mahkemesi Danıştay yolu ve birliği zedelenmiş olacaktır.

Sonuç olarak, idare kurullarının bu tür kararlarının yargısal nitelikte sayılması ve bu yolun "yargı yolu" olarak nitelendirilmesi Anayasa'ya uygun düşmeyecektir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle Köy Yasasının itiraz konusu 33. maddesinin "a" bendinde yer alan "...il veya ilçe idare kurulunca..." ibaresinin iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmamaktayız.

Esas sayısı : 1987/4
Karar sayısı : 1987/20

Üye

Necdet DARICIOĞLU

Üye

Selahattin METİN

Üye

Yılmaz ALİEFENDİOĞLU

Üye

Vural SAVAŞ