

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1987/7

Karar Sayısı : 1987/22

Karar Günü : 24.9.1987

R.G. Tarih-Sayı :23.12.1987-19673

İtiraz Yoluna Başvuran : Ankara 2 Nolu İdare Mahkemesi

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 "il veya ilçe idare kurulunca" ibaresinin Anayasanın 127. maddesinin dördüncü fıkrasına aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

I- Olay : Kızılcahamam Asliye Ceza Mahkemesinin 21.11.1985 günlü, E.1984/100, K.1985/109 sayılı kararıyla Türk Ceza Kanununun 355/1. maddesine göre iki ay hapis, 3000 lira ağır para cezasına mahkûm edilen; hükmedilen hapis cezası paraya çevrilerek ertelenen ve bu cezaları Yargıtayca da 15.10.1986 günlü, 6810/9155 sayılı ilâmla onanarak kesinleştiği anlaşılan köy muhtarı, aldığı bu cezalar nedeniyle Köy Kanununun değişik 33/a. maddesi gereğince İlçe İdare Kurulunun 11.12.1986 günlü, 529 sayılı kararıyla muhtarlıktan çıkarılmıştır.

İlçe İdare Kurulu kararına karşı açılan davanın görülmesi sırasında, Ankara 2 Nolu İdare Mahkemesi, uygulanan Köy Kanununun değişik 33. maddesinin "muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar" kuralındaki "il veya ilçe idare kurulunca" sözcüklerini Anayasanın 127. maddesinin dördüncü fıkrasına aykırı görerek iptali için 16.4.1987 günlü, 1987/46 esas sayılı kararla Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

II- İlk İnceleme :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Başkan Orhan Onar, Üyeler Mahmut C. Cuhruk, Necdet Darıcıoğlu, Yılmaz Aliefendioğlu, Muammer Turan, Mehmet Çınarlı, Selahattin Metin, Servet Tüzün, Mustafa Şahin, Adnan Kükner, Vural Savaş'ın katılmalarıyla 7.5.1987 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyadan eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine ve esas incelenmesinin 442 sayılı Köy Kanunu'nun 286 sayılı Kanunla değişik 33/a. maddesindeki "il veya ilçe idare kurulunca" ibaresiyle sınırlı olarak yapılmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

III- Esasın İncelenmesi :

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 mahallî 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 âzalığine seçildikten sonra :

- 1) Yüz kızartacak fenalıktan dolayı cünha ile mahkûm olanlar;
- 2) Delilik, bunaklık ve sefihlik gibi bir hal sebebiyle hâkim tarafından üzerine vasi kanunlar;
- 3) Hükûmet 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 umumî ve idare meclisi ve nahiye heyeti âzalıklarından birine seçilenler muhtar ve ihtiyar meclisi âzalığundan 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 esinlenerek, 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, mahallî 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 "Mahallî 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" biçimindeki 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 hâkim niteliğini haiz ve statüsünde bulunması da şarttır. Memleketimizde idarî kaza manzumesinde kaza ve vilâyet idare heyetleri,

vergi itiraz ve temyiz komisyonları, günlük eksperler heyeti ve disiplin kurulları gibi tam bir kaza organı sayılmayacak merciler de mevcuttur. Bu organların kazaî usuller içinde vazife görmeleri, sevk edilen bu madde hükmüne göre yeter sayılmamıştır. Bu bakımdan kazaî merci vasfında olmayan mercilerin kararlarına karşı, genel idare mahkemesi olarak kabul edilen ve üyeleri tam bir hâkimlik statüsüne kavuşturulan DANIŞTAY'a müracaat hakkı kanunlarla önlenemeyecektir."

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu'nca hazırlanan 116. maddenin üçüncü fıkrasının ilk metni de "Merkezi idare, mahallî idarelerin seçilmiş organlarını, bir yargı merciinin kararına dayanmaksızın, geçici ve sürekli olarak görevinden uzaklaştırmaz" biçiminde idi. Maddenin Temsilciler Meclisi'nde görüşülmesi sırasında bir kısım üyeler, fıkranın bu haliyle merkezi idarenin denetim yetkisini kaldıracağı, kamu hizmetlerinin aksamasına 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 gerçeklerle 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 yargısaldır. Ancak, bu kararlara karşı Danıştay'a başvurma hakkı kanunla önlenemez.

Aynı düşüncelerle, seçimlerde görev ve işleyip 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'nun 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 temyizden Danıştay'a başvurulabilmiştir. Danıştay'ın görevli dairesi zaman zaman değişmişse de bu işlere bakan 6., 8. ve 11. Daireler, Köy Kanunu'nun değişik 33. maddesini Anayasaya aykırı görmeyerek bu husustaki başvuruları şimdiye kadar müstakar bir şekilde temyiz istemi olarak kabul edip sonuçlandırmışlardır.

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 görev başladığı günde sona ereceği belirtilmiştir. Bu mahkemelerin 20.7.1982 gününde çalışmaya başlamaları ile, il ve ilçe idare kurullarının 5442 sayılı yasanın 60 ıncı maddesinde belirtilen yargı yetkilerinin kalktığı kuşkusuzdur.

Bu durumda artık bu kurullarca verilen hiçbir kararı 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" demektedir, 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 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.

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, mahallî 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, mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda önceden alınmış, yürütülmesi zorunlu idari bir işlem yoktur. Burada idare, davalı

olmayıp sadece seçilmiş organın organlık sıfatını kaybetmesini gerektiren belgeleri sağlayıp sunmakla görevli ve yetkilidir.

Anayasa gereğince, İl İdaresi 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 hüküm de getirilmştir.

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, 2575 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 organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda ... 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 ve itirazın reddine Necdet Darıcıoğlu, Yılmaz Aliefendioğlu, Selahattin Metin ve Vural Savaş'ın karşıoyları ve oyçokluğu ile,

24.9.1987 gününde karar verildi.

Başkan	Üye	Üye
Orhan ONAR	Necdet DARICIOĞLU	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
Üye	Üye	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Muammer TURAN	Mehmet ÇINARLI
Üye	Üye	Üye
Selahattin METİN	Mustafa GÖNÜL	Vural SAVAŞ

Üye

Mehmet Şerif ATALAY

Üye

Ahmet Oğuz AKDOĞANLI

KARŞIOY YAZISI

18 Mart 1340 günlü, 442 sayılı Köy Yasasının 18.7.1963 günlü, 286 sayılı Yasa ile değişik 33. maddesinin (a) bendinde yer alan ve sınırlama kararı uyarınca incelenen "... il veya ilçe idare kurulunca ..." ibaresinin, Anayasa Mahkemesinin 24.9.1987 günlü, E:1987/4 ve K: 1987/20 sayılı kararına ilişkin karşıoy yazımızda belirtilen gerekçeyle iptali gerektiğinden oyçokluğuyla verilen karara katılmamaktayız.

Üye

Necdet DARICIOĞLU

Üye

Selahattin METİN

Üye

Yılmaz ALİEFENDİOĞLU

Üye

Vural SAVAŞ