

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2024/4

Karar Sayısı : 2024/129

Karar Tarihi : 27/6/2024

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 14. İcra Hukuk Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na 16/11/2022 tarihli ve 7421 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle eklenen geçici 19. maddenin Anayasa'nın 46. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Kamulaştırmaz el atma kapsamındaki alacağa ilişkin faizin hatalı hesaplandığına yönelik şikâyetin görüldüğü davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu geçici 19. maddesi şöyledir;

"Geçici Madde 19- (Ek:16/11/2022-7421/7 md.)

Kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırması hiç yapılmamış olmasına rağmen 4/11/1983 tarihinden 28/7/2021 tarihine kadar fiilen kamu hizmetine ayrılan veya kamu yararına ilişkin bir ihtiyaca tahsis edilerek üzerinde tesis yapılan taşınmazlara veya kaynaklara kısmen veya tamamen veyahut irtifak hakkı tesis etmek suretiyle malikin rızası olmaksızın fiili olarak el konulması veya hukuki el atılması sebebiyle açılan davalarda hükmedilen bedel ve tazminat ödemelerinde kullanılmak üzere, ihtiyaç olması hâlinde, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerin yılı bütçelerinde sermaye giderleri için öngörülen ödeneklerinin (Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerinin güvenlik ve savunmaya yönelik mal ve hizmet alımları ile yapım giderleri için ayrılan ödeneklerin) yüzde üçü, belediye ve il özel idareleri ile bağlı idareleri için en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının, diğer idareler için en son kesinleşmiş bütçe giderleri toplamının en az yüzde üçü oranında yılı bütçelerinde pay ayrılır. Alacakların toplam tutarının ayrılan ödeneğin toplam tutarını aşması hâlinde, ödemeler, sonraki yıllara sâri olacak şekilde, garameten ve taksitlerle gerçekleştirilir. Taksitlendirmede, bütçe imkânları ile alacakların tutarları dikkate alınır. Taksitli ödeme süresince, 3095 sayılı Kanuna göre ayrıca kanuni faiz ödenir.

Birinci fıkra, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla bedel ve tazminatı ödenmemiş olan tüm davalarda ve icra takiplerinde de uygulanır."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN ve Kenan YAŞAR'ın katılımlarıyla 18/1/2024 tarihinde yapılan ilk

inceleme toplantısında öncelikle başvurunun yöntemine uygun olup olmadığı hususu görüşülmüştür.

2. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un "Anayasaya aykırılığın mahkemelerce ileri sürülmesi" başlıklı 40. maddesinde Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla yapılacak başvurularda izlenecek yöntem düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin (1) numaralı fıkrasında bir davaya bakmakta olan mahkemenin bu davada uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda, bu fıkra da sayılan belgeleri dizi listesine bağlayarak Anayasa Mahkemesine göndereceği belirtilmiş; anılan fıkranın (a) bendinde de "İptali istenen kuralların Anayasanın hangi maddelerine aykırı olduklarını açıklayan gerekçeli başvuru kararının aslı" Anayasa Mahkemesine gönderilecek belgeler arasında sayılmıştır. Maddenin (4) numaralı fıkrasında ise açık bir şekilde dayanaktan yoksun veya yöntemine uygun olmayan itiraz başvurularının Anayasa Mahkemesi tarafından esas incelemeye geçilmeksizin gerekçeleriyle reddedileceği hükme bağlanmıştır.

3. Anılan İçtüzük'ün 46. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde de itiraz yoluna başvuran mahkemenin gerekçeli kararında Anayasa'ya aykırılıkları ileri sürülen hükümlerin her birinin Anayasa'nın hangi maddelerine, hangi nedenlerle aykırı olduğunun ayrı ayrı ve gerekçeleriyle birlikte açıkça gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

4. Yine İçtüzük'ün 49. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde Anayasa Mahkemesince yapılan ilk incelemede başvuruda eksikliklerin bulunduğu tespit edilmesi hâlinde itiraz yoluna ilişkin işlerde esas incelemeye geçilmeksizin başvurunun reddine karar verileceği; (2) numaralı fıkrasında ise anılan (b) bendi uyarınca verilen kararın itiraz yoluna başvuran mahkemenin eksiklikleri tamamlayarak yeniden başvurmaya engel olmadığı belirtilmiştir.

5. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 2942 sayılı Kanun'un geçici 19. maddesinin tamamının iptalini talep etmekle birlikte, başvuru kararında sadece anılan maddenin birinci fıkrasının dördüncü cümlesine ilişkin Anayasa'ya aykırılık iddialarını gerekçelendirmiş; maddenin geri kalan kısmının ise Anayasa'nın hangi maddelerine, hangi nedenlerle aykırı olduğunu ayrı ayrı ve gerekçeleriyle birlikte açıkça göstermemiştir.

6. Açıklanan nedenlerle 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun geçici 19. maddesinin;

A. Birinci fıkrasının dördüncü cümlesinin esasının incelenmesine,

B. Kalan kısmının iptaline karar verilmesi talebiyle yapılan başvurunun, 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince yöntemine uygun olmadığından REDDİNE,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

7. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Hilal YAZICI tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. İtirazın Gerekçesi

8. Başvuru kararında özetle; kamulaştırma kapsamındaki alacaklar bakımından, kamu alacakları için öngörülen en yüksek faizin uygulanacağı yönündeki açık anayasal hükme karşın kuralla kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırmaz el atma yoluyla kullanılmakta olan mülklere ilişkin alacaklara kanuni faizin uygulanacağı belirtilmiş, kamulaştırma bedeli konusundaki bu emredici hükmün, alacağa ilişkin yargılama sürecinin devam edip etmemesi bakımından farklılık öngörmediği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 46. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

9. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

10. 2942 sayılı Kanun'un geçici 19. maddesiyle kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırmaz el atma nedeniyle açılan davalarda hükmedilen bedel ve tazminat ödemelerinde kullanılmak üzere merkezî yönetim bütçesine dâhil idarelerin, belediye ve il özel idareleri ile bağlı idareler ve diğer idarelerin bütçelerinde belirli oranlarda pay ayrılması; alacağın, ayrılan payı aşması hâlinde ödemelerin eşit taksitlerle gerçekleştirilmesi düzenlenmiştir.

11. Anılan maddenin birinci fıkrasının itiraz konusu dördüncü cümlesinde, kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırmaz el atma yoluyla kullanılmakta olan mülklere ilişkin taksite bağlanan bedel ve tazminatlar için 4/12/1984 tarihli ve 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun kapsamında kanuni faizin ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

12. Anayasa'nın 35. maddesinde "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./ Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz." hükmüne yer verilmiştir. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20). Kamulaştırmaz el atmaya konu taşınmaz malların mülkiyet hakkının kapsamına dâhil olduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

13. Mülkiyet hakkı, kişiyi başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların öngördüğü sınırlamalara uymak koşuluyla sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, onun semerelerinden yararlanma ve tasarruf etme imkânı veren bir haktır (Mehmet Akdoğan ve diğerleri, B. No: 2013/817, 19/12/2013, § 32). Bu bağlamda malikin mülkünü kullanma, onun

semerelelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlanması veya mülkünden yoksun bırakılması mülkiyet hakkına müdahale teşkil eder (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, B. No: 2014/1546, 2/2/2017, § 53).

14. Kamulaştırma sürecinin henüz tamamlanmadığı veya kamulaştırması hiç yapılmamış olmasına rağmen fiilen kamu hizmetine ayrılan veya kamu yararına ilişkin bir ihtiyaca tahsis edilerek üzerinde tesis yapılan taşınmazlara veya kaynaklara kısmen veya tamamen veyahut irtifak hakkı tesis etmek suretiyle malikin rızası olmaksızın fiilî olarak el konulması mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlama niteliğindedir.

15. Anayasa Mahkemesi, kamulaştırma işleminin tamamlanmadığı durumda veya hiç kamulaştırma yapılmaksızın gerçekleştirilen müdahalelerde de Anayasa'nın 35. ve 46. maddelerindeki güvencelerin dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir (aynı yönde bkz. AYM, E.2023/101, K.2023/207, 30/11/2023, § 56; E.2019/93, K.2023/87, 4/5/2023, § 173; E.2022/61, K.2022/101, 8/9/2022 § 40).

16. Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabileceği öngörülmüştür. Mülkiyet hakkına müdahalede bulunulurken temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesinin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

17. Anayasa'nın anılan maddesinde "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" denilmektedir.

18. Anayasa'nın anılan maddesi uyarınca mülkiyet hakkı, Anayasa'da öngörülen nedenlere bağlı olarak Anayasa'nın sözüne ve ölçülülük ilkesine aykırı olmaksızın ancak kanunla sınırlanabilir.

19. Anayasa Mahkemesinin sıkça vurguladığı gibi temel hakları sınırlayan kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

20. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinin temel unsurlarından olan hukuki belirlilik ilkesi uyarınca kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

21. Kuralda hangi kapsamdaki alacaklar için hangi durumda ve hangi oranda faizin uygulanacağı herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın kanunilik şartını taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

22. Öte yandan Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve özgürlüklere yönelik sınırlamaların Anayasa'nın sözüne de aykırı olamayacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan hak ve özgürlüklerin sınırlanması ölçütlerinden biri de Anayasa'nın sözüne uygunluktur. Anayasa Mahkemesi, somut olaya uygun düştüğü takdirde kamu gücünü kullanan organların temel hak ya da özgürlüklere yaptıkları müdahalelerin Anayasa'nın sözüne uygun olup olmadığını da değerlendirir. Böyle bir değerlendirme yapılması, Anayasa'nın 13. maddesinin emredici hükmünün bir gereğidir (*Kadri Enis Berberoğlu (2)* [GK], B. No: 2018/30030, 17/9/2020, § 68; *Kadri Enis Berberoğlu (3)* [GK], B. No: 2020/32949, 21/1/2021, § 79).

23. Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan "Anayasa'nın sözü" ifadesi Anayasa'nın metnini, yani lafzını ifade etmektedir. Temel hak ve özgürlüklere yapılan müdahalelerin Anayasa'nın sözüne uygun olması şartı özellikle Anayasa'nın çeşitli maddeleriyle getirilen ek güvenceler söz konusu olduğunda önem taşımaktadır. Anayasa, çoğu durumda bir hak veya özgürlüğü yalnızca tanımakla yetinmeyerek onun kullanılmasını garanti altına almak için bazı yönlerini ayrıca vurgulayarak veya bazı yönlerine belli bir önem atfederek koruma altına alır. Anayasa koyucununun bir hakkı tanımanın yanında o hakkın norm alanına giren bir boyutunu ayrıca ve özel olarak ifade etmesi, buna ilişkin ek bir güvence getirmesi de mümkün olabilmektedir (*Kadri Enis Berberoğlu (2)*, § 69; *Kadri Enis Berberoğlu (3)*, § 79).

24. Anayasa'nın 46. maddesinin birinci fıkrasında kamulaştırmanın taşınmazın gerçek karşılığının ödenmesi şartıyla kullanılabilir bir yetki olduğu hükme bağlandıktan sonra ikinci fıkrasında; kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedelinin nakden ve peşin olarak ödeneceği, ancak tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödeme şeklinin kanunla gösterileceği ve kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği düzenlenmiştir. Ancak taksitle ödemenin mümkün olduğu bu hâllerde taksitlendirme süresinin beş yılı aşamayacağı, bu takdirde taksitlerin eşit olarak ödeneceği belirtilmiştir. Dördüncü fıkrasında ise taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz oranının uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

25. Kural, taksitli ödemeyi gerektiren durumlarda 3095 sayılı Kanun kapsamında kanuni faizin uygulanacağını düzenlemekte, böylece Anayasa'nın 46. maddesinin dördüncü fıkrasında öngörülen taksitlendirme hâlleri bakımından ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faizin uygulanacağı yönündeki açık hükme aykırı şekilde, bu tür alacaklara kanuni faizin uygulanacağını hüküm altına almaktadır. Bu bakımdan kural, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen, sınırlamanın Anayasa'nın sözüne aykırı olamayacağı hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

26. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13., 35. ve 46. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

IV. HÜKÜM

4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na 16/11/2022 tarihli ve 7421 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle eklenen geçici 19. maddenin birinci fıkrasının dördüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE 27/6/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR