

İTİRAZ YOLU İLE ANAYASA MAHKEMİSİ'NE BAŞVURMA KARARI

TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası vekili Av. Zühal S. Dönmez tarafından, 24.7.2009 gün ve 27298 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırılmasına ilişkin Tüzüğün şekil yönünden tamamının, esas yönünden ise, 4. maddesinin 1. fıkrasının (I) bendinin "...veya açıkça yetki verilen birimler..." ibaresinin, 6. maddesinin 2. fıkrasının "....Bakanlık tarafından düzenlenen hizmetçi eğitiminden geçmiş en az iki ziraat mühendisi tarafından belirlenir...." ibaresinin, 8., 9., 12., 13. ve 14. maddelerinin, Anayasa'ya aykırı olduğu iddiası ile Başbakanlık ve Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına karşı açılan davada; davacı Oda'nın, 5403 sayılı Kanun'un 13., 14. ve 17. maddelerinin Anayasanın 44. ve 45. maddelerine aykırı olduğu iddiası, 13. maddenin (d) bendi ve 14. maddenin (b) bendi yönünden ciddi görülerek işin gereği görüldü:

I- UYGULANACAK KURAL:

5403 sayılı Toprak Koruma Arazi Kullanımı Kanunu'nun dava konusu Tüzüğün yayımı tarihinde yürürlükte bulunan "Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı" başlıklı 13. maddesinde; "Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz. Ancak, alternatif alan bulunmaması ve Kurulun uygun görmesi şartıyla;

- a) Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar,
 - b) Doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı,
 - c) Petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri,
 - ç) İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri,
 - d) Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar,
 - e) (Ek: 31/1/2007-5578/3 md.) Kamu yararı gözetilerek yol altyapı ve üstyapısı faaliyetlerinde bulunacak yatırımlar,
 - f) (Ek: 26/3/2008-5751/1 md.) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımı ile ilgili yatırımları,
 - g) (Ek: 26/3/2008-5751/1 md.) Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları,
- İçin bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir. (Ek cümle: 31/1/2007-5578/3 md.) Bakanlık bu yetkisini valiliklere devredebilir.

Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri dışında kalan tarım arazileri; toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile valilikler tarafından tarım dışı kullanımlara tahsis edilebilir.

Tarımsal amaçlı yapılar için, projesine uyulması şartıyla ihtiyaç duyulan miktarda her sınıf ve özellikteki tarım arazisi valilik izni ile kullanılır.

Birinci fıkranın (c) ve (ç) bentleri kapsamında izin alan işletmeciler, faaliyetlerini çevre ve tarım arazilerine zarar vermeyecek şekilde yürütmekle ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis süresi bitiminde eski vasfına getirmekle yükümlüdürler.

Bu madde kapsamında valiliklerce verilen kararlara yapılan itirazlar, Bakanlık tarafından değerlendirilerek karara bağlanır.

Tarım arazilerinin korunması ve amaç dışı kullanımına dair uygulamaların usûl ve esasları **tüzükle** düzenlenir." hükmü yer almıştır.

Anılan Kanun'un "Tarımsal potansiyeli yüksek büyük ovaların belirlenmesi ve korunması" başlıklı 14. maddesinde ise; "Tarımsal üretim potansiyeli yüksek, erozyon, kirlenme, amaç dışı veya yanlış kullanımlar gibi çeşitli nedenlerle toprak kaybı ve arazi bozulmalarının hızlı geliştiği ovalar; kurul veya kurulların görüşü alınarak, Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile büyük ova koruma alanı olarak belirlenir.

Büyük ovalardaki koruma ve geliştirme amaçlı tarımsal altyapı projeleri ve arazi kullanım plânları, kurul veya kurulların görüşleri dikkate alınarak, Bakanlık ve valilikler tarafından öncelikle hazırlanır veya hazırlattırılır.

Büyük ovalarda bulunan tarım arazileri hiçbir surette amacı dışında kullanılamaz. Ancak alternatif alan bulunmaması, kurul veya kurullarca uygun görüş bildirilmesi şartıyla;

a) Tarımsal amaçlı yapılar,

b) Bakanlık ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler,

İçin tarım dışı kullanımlara Bakanlıkça izin verilebilir.

Büyük ova koruma alanlarının belirlenmesi ve korunmasına ilişkin usûl ve esaslar **tüzükle** düzenlenir." kuralına yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un 17. maddesinde de; arazi toplulaştırması ve dağıtımı düzenlenmiş ve toplulaştırma çalışmaları ile ilgili usûl ve esasların tüzükle düzenleneceği belirtilmiştir.

Davacı Oda tarafından, iptali istenilen Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırılmasına ilişkin Tüzüğün 4/1 -maddesinde; "kamu yararı" tanımlanmış, 6. maddesinde; arazi özelliklerinin belirlenmesine ilişkin düzenleme yapılmış, 8. maddesinde; imar planlarının yapılması ve değiştirilmesinde izin düzenlenmiş, 9. maddesinde; tarım arazilerinin

amaç dışı kullanımı, 12. maddesinde; büyük ovaların belirlenmesi, 13. maddesinde; büyük ovalarda arazi kullanımı ve uygulamalar, 14. maddesinde ise; büyük ovalarda tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı düzenlenmiştir.

Davacı Oda, Anayasa Mahkemesinin E:2007/18 sayılı dosyasında 5403 sayılı Kanun'un Toprak Koruma Kurulunun görevlerini düzenleyen 6. maddesi hakkında yürütmenin durdurulmasına karar verdiği, Tüzüğün dayanağı olan 5403 sayılı Kanun'da 13., 14. ve 17. maddelerin düzenlendiği alanlarda ise Kurul kararı gerektiği, ayrıca 5403 sayılı Kanun'un amacını aşar bir şekilde tarım topraklarının tarım dışı kullanımına olanak veren 13., 14. ve 17. maddelerin Anayasanın 44. ve 45. maddelerine aykırı olduğu iddiaları ile dava konusu Tüzüğün yukarıda belirtilen maddelerinin iptalini istemektedir.

Bu durumda, bakılmakta olan davada iptali istenilen Tüzük maddelerinin dayanağını oluşturan 5403 sayılı Kanun'un 13. ve 14. maddelerinin, uyumsuzluğun çözümünde uygulanacak kural olduğu sonucuna varılmaktadır.

II- 5406 SAYILI TOPRAK KORUMA VE ARAZİ KULLANIMI KANUNU'NUN 13. MADDESİNİN (D) BENDİNİN VE 14. MADDESİNİN (B) BENDİNİN ANAYASA'YA AYKIRILIĞI

Anayasanın, "Toprak mülkiyeti" başlıklı 44. maddesinde; "Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tesbit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir." hükmü yer almaktadır.

Yine Anayasanın, "Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması" başlığını taşıyan 45. maddesinde ise; "Devlet, **tarım arazileri** ile çayır ve mer'aların **amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek**, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır." düzenlemesine yer verilmiştir.



5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun Genel Gereğesinde; yaşamın temel öğelerinden olan toprağın, ekonomisi büyük ölçüde tarımsal üretime bağlı olan ülkemizde, önemli bir üretim faktörü olduğu, ancak asırlardır pek çok medeniyete beşiklik yapmış olan Anadolu topraklarında, yoğun arazi kullanımı, aşırı otlatma, yangınlar ve tarla açma gibi nedenlerle doğal bitki örtüsünün tahribata uğradığı, bozulan doğal dengeler sonucu bazı bölgelerimizde erozyonun bir felaket haline geldiği, günümüzde ise hızlı nüfus artışı ile teknolojik ve endüstriyel gelişmelerin yeni konutların, fabrikaların ve yolların yapımını zorunlu kıldığı, bu gereksinmelerin çoğu kez arazinin kullanım amacı, topografyası ve bitki örtüsü tahrip edilerek karşılandığı, arazinin doğal özellikleri gözetilmeden tarım, mera, orman alanı veya tarım dışı amaçlı kullanılmasının erozyon, çoraklaşma, kirlenme gibi arazi bozulmalarını artırdığı ve ülkede ekonomik kayıpların yanında ekolojik kayıpları da beraberinde getirdiği, kuşkusuz topraktan çeşitli amaçlar için yararlanılacağı, ancak günümüz teknolojik koşullarında arzi artırılmayan, yerine geçebilecek bir eşdeğeri olmayan, olduğu yerde iken daha üretken olabilen, oluşumu asırlar sürmesine rağmen kaybı dakikalar içinde gerçekleşebilen ve kıt bir kaynak olan topraktan alınan ürünün gittikçe azaldığı, bu nedenlerden dolayı **öncelikle üretken tarım topraklarının ve arazi bütünlüğünün çok iyi korunması gerektiği**, toprak kaynaklarımızın korunması, geliştirilmesi, sürdürülebilirliğinin sağlanması ve en üst düzeyde üretimde kullanılmasının çok iyi hazırlanmış arazi kullanım planlarıyla mümkün olacağı, arazi kullanım planları ile tarım için uygun olmayan verimsiz arazilerin belirlenerek, gerekli altyapı düzenlemelerinin getirilmesi suretiyle sanayi için mekan ve hammadde, kentleşme ve turizm için yerleşim yeri olarak tahsis edileceği ve böylece tarım dışı kullanımlara uygun alternatifler yaratıldığından tarım alanlarının tahribinin azalacağı, diğer taraftan özellikleri tarımsal kullanıma uygun olmayan arazilerin toprak işlemeli tarımdan mera veya orman gibi kullanımlara dönüştürülmesinin bu alanlardaki arazi bozulmalarını önleyeceği, tarımsal kullanımı daha ekonomik olan alanların da tarıma kazandırılmasının sağlanacağı, bu nedenle her şeyden önce **"üretilemeyen kaynak bir avuç toprak"** gerçeğinin toplumun her kesimi tarafından bilinçli bir yaşam anlayışı haline dönüşmesinin sağlanması gerektiği, tanımlanan bu yeni tutum ve anlayış biçimi ekonomik, toplumsal, teknolojik, finansal ve hukuksal boyutları içeren bir sürecin hayata geçirilmesini gerektirdiği, bu sürecin en önemli aşamalarından birinin, hatta süreci başlatacak olan gücün yasal düzenlemeler olduğu, ancak hukuk sistemimizde yer alan bazı kanunlarda; toprakların durumunun yalnızca mülkiyet gözetilerek ele alındığı, toprakların üretim gücünün korunması, geliştirilmesi ve tarım işletmelerinde optimum parsel büyüklüğü oluşturulması gibi durumları düzenleyen özel bir kanun çıkarılmadığı, **toprak varlığımızın yoğun ve yaygın bir şekilde kaybolmasına neden olan bu yasal boşluğu gidermek** ve tarımın en önemli girdilerinden olan toprağın, tarımın diğer konularıyla birlikte ele alınmasını ve hizmetlerin bütünlük içerisinde yürütülmesini sağlamak, arazilerin ekonomik ve

ekolojik kazanımlar gözetilerek planlı kullanım ilkelerini belirlemek amacıyla bu Kanun Tasarısının hazırlandığı belirtilmiştir.

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1. maddesinin dava konusu Tüzüğün yayımı tarihinde yürürlükte olan şeklinde; bu Kanunun amacının; toprağın doğal veya yapay yollarla kaybını ve niteliklerini yitirmesini engelleyerek korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, plânlı arazi kullanımını sağlayacak usûl ve esasları belirlemek olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde ise; bu Kanunun; arazi ve toprak kaynaklarının bilimsel esaslara uygun olarak belirlenmesi, sınıflandırılması, arazi kullanım plânlarının hazırlanması, koruma ve geliştirme sürecinde toplumsal, ekonomik ve çevresel boyutlarının katılımcı yöntemlerle değerlendirilmesi, amaç dışı ve yanlış kullanımların önlenmesi, korumayı sağlayacak yöntemlerin oluşturulmasına ilişkin sorumluluk, görev ve yetkilerin tanımlanması ile ilgili usûl ve esasları kapsadığı belirtilmiştir.

Anayasanın 2. maddesinde; Türkiye Cumhuriyetinin, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir **hukuk Devleti** olduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 23.07.2011 tarih ve 28003 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 14.04.2011 gün ve E:2008/35, K:2011/65 sayılı kararında da belirtildiği üzere; Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir. **Yasaların kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olması**, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi de hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle, yasa koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve **kamu yararı ölçütlerini** göz önünde tutarak kullanması gerekir.

Anayasa, yasa koyucuya, toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda tarımsal alanlarda düzenleme yapma yetkisi vermektedir. Bu bağlamda, yasa koyucu tarafından tarım alanlarının korunması ve amacına uygun olarak kullanılmasını sağlamak için Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu çıkarılmış bulunmaktadır. 5403 sayılı Kanun'un Genel Gereğesinde de bu durum, açıkça ve ayrıntılı olarak ifade edilmiştir.



T.C.
DANIŞTAY
SEKİZİNCİ DAİRE

Esas No : 2010/5689

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararında da ifade edildiği üzere, yasaların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması ve yasa koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekmektedir.

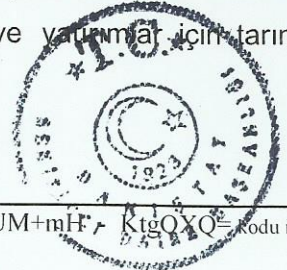
5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 13. maddesinin (d) bendindeki; "Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar" düzenlemesi ile 14. maddesinin (b) bendindeki; "Bakanlık ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler" düzenlemesinin yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, 5403 sayılı Kanun'un 13. maddesinde; tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı düzenlenerek, mutlak tarım arazilerinin, özel ürün arazilerinin, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında kullanılmayacağı, ancak alternatif alan bulunmaması ve Kurulun uygun görmesi şartıyla maddede sayma suretiyle belirlenen durumlar için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebileceği düzenlenmiştir.

Yapılan bu düzenlemede, tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmayacağı ilke olarak belirlendikten sonra, tarım arazilerinin hangi durumlarda amacı dışında kullanılabileceğine ilişkin bazı istisnalar öngörülmüş ve bunlar, sayma yoluyla belirtilmiştir. Yasanın 13. maddesinin (d) bendinde ise; kamu yararı kararı alınacak plan ve yatırımları tamamen ilgili bakanlıkların takdirine bırakmak suretiyle ve Yasanın amacı aşılılarak, istisnanın kapsamını genişleten bir düzenleme yapılmıştır.

Böylece, bu düzenlemede, kamu yararı kararı alınacak plan ve yatırımların hangi alana ilişkin olacağı yönünde bir açıklık bulunmadığından, salt ilgili bakanlıklar tarafından alınacak bir kamu yararı kararı ile tarım arazilerinin, başka plan ve yatırımlar için daha sık ve yaygın olarak tahsis edilmesine ve Yasada **mutlak, özel ürün, dikili ve sulu tarım arazisi** olarak belirtilen nitelikli arazilerin, tarımsal amacı dışında kullanılabilmesine olanak sağlanmıştır.

Bu durumda, Anayasanın 44. maddesinde, Devletin, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek amacıyla gerekli tedbirleri alacağı ve 45. maddesinde ise; Devletin, tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek için gereken tedbirleri alacağı belirtilmesi, 5403 sayılı Kanun'un yukarıda aktarılan Genel Gerekçesinde de belirtildiği üzere, bu Kanun'un; toprak varlığımızın yoğun ve yaygın bir şekilde kaybolmasına neden olan yasal boşluğu gidermek, üretken tarım topraklarının ve arazi bütünlüğü korumak gibi amaçlarla yürürlüğe konulması, 5403 sayılı Kanun'un 13. maddesinin (d) bendinde yer alan "Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar" düzenlemesinde ise; Anayasa hükümlerine ve 5403 sayılı Kanun'un amacına aykırı olarak, Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış bütün plan ve yatırımlar için tarım



arazilerinin amacı dışında kullanılmasına izin verilmesi nedeniyle, Anayasanın 44. ve 45. maddelerine aykırıdır.

5403 sayılı Kanun'un 14. maddesinde ise; büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin hiçbir surette amacı dışında kullanılmayacağı, ancak alternatif alan bulunmaması, kurul veya kurullarca uygun görüş bildirilmesi şartıyla; tarımsal amaçlı yapılar, Bakanlık ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler için tarım dışı kullanımlara Bakanlıkça izin verilebileceği belirtilmiştir.

5403 sayılı Kanun'un 14. maddesinin (b) bendi de, 13. maddenin (d) bendinin Anayasaya aykırılığı ile ilgili olarak yukarıda belirtilen gerekçeyle Anayasanın 44. ve 45. maddelerine aykırıdır.

III. SONUÇ VE İSTEM

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun "Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı" başlıklı 13. maddesinin (d) bendindeki; "Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar" düzenlemesinin ve "Tarımsal potansiyeli yüksek büyük ovaların belirlenmesi ve korunması" başlıklı 14. maddesinin (b) bendindeki; "Bakanlık ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler" düzenlemesinin, Anayasanın "Toprak mülkiyeti" başlıklı 44. maddesine ve "Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması" başlıklı 45. maddesine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin 1. fıkrası gereğince, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 13. maddesinin (d) bendinin ve 14. maddesinin (b) bendinin Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırı olduğu kanısına varıldığından iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine, 17/06/2014 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan
Yüksel
ÖZTÜRK

Üye
Yeniay
KAYA

Üye
Alaittin Ali
ÖĞÜŞ

Üye
Mehmet Ali
DURAN

Üye
Prof. Dr. Bülent
OLCA

