

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2014/147**  
**Karar Sayısı : 2015/25**  
**Karar Tarihi : 5.3.2015**  
**R.G. Tarih-Sayı : 3.4.2015-29315**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN** : Danıştay Sekizinci Dairesi

**İTİRAZIN KONUSU** : 3.7.2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun;

1- 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin,

2- 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinin,

Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi istemidir.

### I- OLAY

24.7.2009 tarihli ve 27298 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük'ün şekil ve bazı kurallarının esas yönünden iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını ciddi bulan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

### II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

*"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 tespit 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 arzı artırılamayan, yerine geçebilecek bir eşdeğeri olmayan, oluştuğu 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 Gerekçesinde de bu durum, açıkça ve ayrıntılı olarak ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararında da ifade edildiği üzere, yasaların kamu yararının sağlanması amacıyla 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 kullanılamayacağı, 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 kullanılamayacağı 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 aşılı olarak, 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 kullanılamayacağı, 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- YASA METİNLERİ**

#### **A- İtiraz Konusu Yasa Kuralları**

Kanun'un itiraz konusu kuralları da içeren 13. ve 14. maddeleri şöyledir:

#### **"Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı**

**Madde 13-** 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,

için 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 yönetmelikle düzenlenir.

### **Tarımsal potansiyeli yüksek büyük ovaların belirlenmesi ve korunması**

**Madde 14-** 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 yönetmelikle düzenlenir."*

## **B- Dayanılan Anayasa Kuralları**

Başvuru kararında, Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine dayanılmıştır.

## **IV- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN, M. Emin KUZ ve Hasan Tahsin GÖKCAN'ın katılımlarıyla 25.9.2014 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Ayhan KILIÇ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

### **A- Kanun'un 13. Maddesinin Birinci Fıkrasının (d) Bendinin İncelenmesi**

Başvuru kararında, Kanun'da tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmayacağı ilke olarak benimsendikten sonra istisnalarına yer verildiği, ancak itiraz konusu kuralla bu istisnaların kapsamının Kanun'un amacıyla bağdaşmayacak şekilde genişletildiği, bu durumun, Devletin, toprağın verimli bir şekilde işletilmesini sağlamaya yönelik tedbirler alma ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını önleme ödevleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun'un 13. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında kullanılmayacağı kurala bağlandıktan sonra, ikinci cümlesinde sekiz bent hâlinde bu kuralın istisnalarına yer verilmektedir. Değınilen bentler arasında yer alan itiraz konusu kuralda da, alternatif bir alanın bulunmaması ve toprak koruma kurulunun uygun görmesi şartıyla, bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar için mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu

tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına, toprak koruma projelerine uyulması kaydıyla, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca izin verilebileceği öngörülmektedir.

Anayasa'nın 44. maddesinin birinci fıkrasında, "*Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, . amacıyla gerekli tedbirleri alır.*" denilmiş, 45. maddesinin birinci fıkrasında ise "*Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, . maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.*" hükmüne yer verilmiştir. Anayasa'nın 45. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği gibi bu kuralla Devlete, tarım arazilerinin sanayi ve şehirleşme sebebiyle yok edilmesini ve tarım arazileri ile çayırlar ve meraların amaç dışı kullanılmasını önleme görevi yüklenmiştir.

Tarımın önemli geçim kaynaklarından birini oluşturduğu ülkemizde tarım arazilerinin korunması, tarımla uğraşan halkın ve dolayısıyla ülkenin refahı ve gelirinin artması bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle Devletin, tarım arazilerinin ıslahı, bakımı, korunması ve geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin yanında, bu alanların tahribini, kalite ve verimliliğinin düşürülmesini ve amacı dışında kullanılmasını önleyecek adli, idari ve hukuki tedbirleri de alması gerekmektedir. Kanun'un amacını ve kapsamını belirleyen 1. ve 2. maddelerinden, çıkarılış amaçlarından birinin de Anayasa'nın 44. ve 45. maddeleriyle Devlete yüklenen ödevin bir gereği olarak tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının engellenmesi olduğu anlaşılmaktadır.

Anayasa koyucu, tarım arazilerinin sınırlılığını gözeterek bunların korunmasına ve amacı dışında kullanımının engellemesine yönelik tedbirler alınmasını bir ödev olarak Devlete yüklemiş ise de bunun mutlak bir yasaklamayı ifade ettiği ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına hiçbir koşulda izin verilemeyeceği söylenemez. Sosyal veya ekonomik bazı ihtiyaçlar, tarım topraklarının başka amaçlarla kullanımını zorunlu hâle getirebilmektedir. Bu gibi durumlarda, bir bölgenin tarım arazisi olarak kullanımına devam edilmesi, bir takım ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanamamasına ve neticede daha büyük kamusal yararların zedelenmesine yol açabilmektedir. Bu nedenle, bir alanın tarım arazisi vasfının ortadan kaldırılmasının, söz konusu alanın tarım arazisi olarak kullanımına devam edilmesinden daha fazla kamusal yarar doğurduğu hâllerde, ilgili bölgenin tarımsal üretim amacı dışında kullanılmasına imkân sağlanmasına anayasal bir engel bulunmamaktadır.

Ancak tarım arazisinin amaç dışı kullanımına izin verilebilmesi için çatışan iki kamusal yarar arasında makul bir denge kurulmalı ve tarım arazisinin amaç dışı kullanımının sosyal veya ekonomik açıdan daha fazla kamusal yarar sağlayacağına ortaya konulması gerekmektedir. Bu bağlamda önemli bir ekonomik veya sosyal ihtiyaca cevap vermeyen, kamu yararı bakımından zorunluluk taşımayan yatırım ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına izin verilmesi Anayasa'nın 44. ve 45. maddeleriyle Devlete yüklenen ödevle bağdaşmaz.

İtiraz konusu kuralla, Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar sebebiyle mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına imkân tanınmaktadır. "*Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar*"ın neleri kapsadığı belirlenirken Kanun'un genel amacı ile 13. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinin diğer bentlerinde sayılan yatırım ve faaliyetlerin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Bu durumda anılan plan ve yatırımların, kamu yararının zorunlu kıldığı ve başka yerlerde de yapılması mümkün olmayan türden yatırım veya faaliyetlerden oluşması gerektiği anlaşılmaktadır. Kanun koyucunun, kamu yararının zorunlu kıldığı ve başka alanlarda da yapılmasının mümkün olmadığı durumlarda "*Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar*"ın mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinde yapılmasına imkân tanınmasında Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Öte yandan Kanun'da, istisnaen başvurulması gereken bu yolun kapsamının genişletilmesini engellemeye yönelik bir takım tedbirlerin de alındığı görülmektedir. Bu bağlamda, kamu yararı kararının bakanlıklar tarafından alınması zorunlu kılınarak, bu yatırımların, tarım arazilerine müdahaleyi haklı kılacak düzeyde kamusal yarar taşıyıp taşımadığı hususundaki değerlendirmenin herhangi bir makam tarafından değil, bakanlıklar tarafından yapılması sağlanmıştır. Ayrıca, ilgili yatırımın gerçekleştirileceği alternatif bir alanın bulunmadığının da ortaya konulması ve toprak koruma kurulunun uygun görüşünün alınması zorunluluğu getirilmiştir. Bunun yanında, ilgili plan ve projenin mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinde uygulanabilmesi, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının veya yetkilendireceği valiliğin iznine bağlı kılınarak yukarıda açıklanan koşulların oluşup oluşmadığının tarım konusunda yetkili otorite tarafından denetime tabi tutulması temin edilmiştir.

Diğer taraftan, bu kapsamda alınacak kararlar ve tesis edilecek işlemlere karşı yargı yolu açık olup kuralın uygulandığı somut durumlarda maddede belirtilen tarım arazilerinde gerçekleştirilmesine izin verilen plan veya yatırımın kamu yararı yönünden zorunlu nitelik taşıyıp taşımadığı hususu idari yargı yerlerince denetlenebilecek ve bu nitelikte olmayan plan veya yatırımlara dayanılarak verilen izinler iptal edilebilecektir.

Bütün bunlar dikkate alındığında, Kanun'da öngörülen önlemlerin, önemli bir ekonomik veya toplumsal ihtiyaca cevap vermeyen ve kamu yararı yönünden zorunluluk taşımayan plan ve yatırımlar sebebiyle mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının engellenmesi bakımından yeterli bir güvence oluşturduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Celal Mümtaz AKINCI ve M. Emin KUZ bu görüşe katılmamışlardır.

## **B- Kanun'un 14. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının (b) Bendinin İncelenmesi**

Başvuru kararında, Kanun'un 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi için açıklanan gerekçelerle kuralın, Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun'un 14. maddesinin birinci fıkrasında, tarımsal üretim potansiyeli yüksek, erozyon, kirlenme, amaç dışı veya yanlış kullanımlar gibi çeşitli nedenlerle toprak kaybı ve arazi bozulmalarının hızlı geliştiği ovaların, toprak koruma kurulu veya kurullarının görüşü alınarak, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile büyük ova koruma alanı olarak belirleneceği kurala bağlanmaktadır. Maddenin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde, büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin hiçbir surette amacı dışında kullanılamayacağı belirtilmekte, ikinci cümlesinde ise bu kuralın istisnalarına yer verilmektedir.

İtiraz konusu kuralda, büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasına olanak tanınan durumlardan biri düzenlenmektedir. Buna göre, alternatif bir alanın bulunmaması ve toprak koruma kurulunun/kurullarının uygun görüşünün de alınması koşuluyla, büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler için amaç dışı kullanımına, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca izin verilebilmektedir.

İtiraz konusu kural uyarınca büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin amaç dışı kullanılabilmesi için aranan koşullar ile bir önceki başlıkta incelenen kural kapsamında mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı için gereken koşullar esas itibarıyla birbirine paralel bir şekilde düzenlenmiştir. Her ne kadar itiraz konusu kuralda toprak koruma projelerine uyulması koşuluna yer verilmemiş ise de Kanun'un 12. maddesi dikkate alındığında, bu zorunluluğun büyük ovalarda bulunan tarım arazileri için de geçerli olduğu anlaşılmaktadır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında, kentsel yerleşim amaçlı imar plânı bulunan yerler dışında herhangi bir ayırım yapılmadan, tarım arazilerinde zorunlu olarak kazı veya dolgu yapılmasını gerektiren her durumda toprak koruma projesi hazırlanması mecburiyeti getirilmiştir. Bakanlık ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler, büyük ovalarda bulunan arazilerde zorunlu olarak dolgu ve kazı yapılmasını gerektirdiğinden 12. madde uyarınca toprak koruma projesinin hazırlanması gerekmektedir.

Bu durumda her iki kural arasında, sadece kamu yararı kararını alacak olan Bakanlıkların sayısı yönünden bir farklılığın bulunduğu anlaşılmaktadır. Bir önceki başlıkta incelenen kuralda yalnızca bir bakanlığın kamu yararı kararı alması yeterli görülmüş iken, itiraz konusu kuralda kamu yararı kararının, biri Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olmak üzere iki bakanlık tarafından ortaklaşa alınması gerekli kılınmıştır.

Kanun'un 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi için açıklanan gerekçeler itiraz konusu kural yönünden de aynen geçerlidir.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural, Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Celal Mümtaz AKINCI ve M. Emin KUZ bu görüşe katılmamışlardır.

## VI- SONUÇ

3.7.2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun;

A- 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin,

B- 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinin,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve itirazın REDDİNE, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Celal Mümtaz AKINCI ile M. Emin KUZ'un karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 5.3.2015 tarihinde karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Serruh KALELİ

Başkanvekili  
Alparslan ALTAN

Üye  
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye  
Osman Alifeyyaz  
PAKSÜT

Üye  
Recep KÖMÜRCÜ

Üye  
Burhan ÜSTÜN

Üye  
Nuri NECİPOĞLU

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Üye

Üye

Erdal TERCAN

Muammer TOPAL

M. Emin KUZ

Üye  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye  
Kadir ÖZKAYA

## KARŞIOY GEREKÇESİ

3.7.2005 günlü, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinin iptali istemiyle yapılan itiraz başvurusunda, Kanun'un genel gerekçesinde de yer alan "*günümüz teknolojik koşullarında arzı 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 . 'üretilemeyen kaynak bir avuç toprak' gerçeğinin toplumun her kesimi tarafından bilinçli bir yaşam anlayışı haline dönüşmesinin sağlanması gerektiği .*" hususlarına yer verilerek, kamu yararı kararı alınmış faaliyetler ile aynı doğrultudaki plan ve yatırımlar için öngörülen istisnaların Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptal isteminin, Anayasa'nın Devlete verdiği, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek görevlerin yerine getirilebilmesi için kamu yararı gözetilerek çıkarılacak yasalarda, yasa koyucunun geniş birtakım istisnalar belirlemek suretiyle yasanın amacından sapmasına veya etkisini yitirmesine yol açacak düzenlemelerden kaçınmasının Anayasa'nın gereği olduğu, yasa koyucunun bu konularda geniş bir takdir yetkisine sahip bulunmadığı düşüncesine dayandığı anlaşılmaktadır.

Ülkemizde on yıllardan beri tarım arazilerinin korunması ve tarımın geliştirilmesi için tekrarlanan tün söylemlere rağmen, sadece Konya ilimiz büyüklüğündeki topraklara sahip bir Avrupa Birliği ülkesinin tarım üretiminin seviyesine dahi erişemediğimiz acı gerçeği karşısında, Anayasa'nın çizdiği çerçeveye sadık kalınmadığı, yasal mevzuatın yetersiz olduğu ve amacına ulaşmadığı açıktır. İptali istenen kuralların da tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını önlemede yeterli ve etkili olduğu söylenemez. Aksine, bu kurallar, tarım topraklarının geri dönüşü olmayacak şekilde kaybedilmesini hızlandıracak niteliktedir.

İptali istenen kurallarla, kamu yararı kararı alındığında (duruma göre iki veya sadece bir bakanlıkça) tarımsal arazilerin başka amaçlarla kullanılması mümkün

olmaktadır. Tarım arazilerinin ortadan kaldırılmasının geri döndürülemez niteliği gözetildiğinde, idarenin kısa vadeli yararlar elde etmek düşüncesiyle, takdirini yerinde kullanmaması sonucu uzun vadede daha büyük ulusal menfaatlerin zarar görmesi riskinin çok yüksek olduğu açıktır. Tarım alanlarına yapılacak müdahaleyi haklı kılacak düzeydeki bir kamusal yararın varlığı, idarenin mahalli ölçüt ve çıkarlara göre yapacağı subjektif bir değerlendirmenin sonucu olacaktır. Halbuki, tarım arazilerinin korunması bütün ülkeyi ve gelecek kuşakları ilgilendirmektedir. Öte yandan, bu konuda bir güvence oluşturacağı öne sürülen toprak koruma kurulları da idarenin ağırlıklı olarak yer aldığı, dolayısıyla tarafsız ve bağımsız olmayan kurullardır.

Anayasal bir gereği yerine getirmek amacıyla yasalaştırılan bir kanunda yer alan ve amacın gerçekleşmesi yönünde değil, aksi yönde sonuçlar yaratan kurulların Anayasa'ya uygun sayılamayacakları açıktır. Kurullar, Anayasa'nın 44. ve 45. maddeleriyle bağdaşmamaktadır. Bu nedenle, iptal isteminin kabulü gerekir.

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

## KARŞIOY GEREKÇESİ

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinin Anayasanın 44. ve 45. maddelerine aykırılığı gerekçesiyle iptallerine karar verilmesi yönündeki itiraz başvurusunun reddine karar verilmiştir.

5403 sayılı Kanunun 13. maddesinin birinci fıkrasında mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında kullanılmayacağı ve bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine fıkroda belirtilen şartlarla Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından izin verilebileceği hükme bağlanmaktadır. Sekiz bentte sayılan bu istisna hâllerinden biri olan ve iptali talep edilen (d) bendinde "Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar" için de bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine izin verilmesine imkân sağlanmaktadır.

Anılan fıkranın diğer bentlerinde yer verilen istisnaların tamamının belirli sektörlerle ve konularla sınırlı ve özel olarak sayılan ihtiyaçlar, faaliyetler ve yatırımlar olmasına karşılık, itiraz konusu bentte genel olarak Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış bütün plan ve yatırımlar için tarım arazilerinin amaç dışı kullanılabilmesi belirtilmek suretiyle istisna hükmünün kapsamı çok genişletilmekte ve diğer bentlerdeki sınırlı sayma anlamsız ve etkisiz kılınmaktadır. Başka bir ifadeyle, belirtilen hükme göre Bakanlıkların kamu yararı kararı ile her ihtiyaç, faaliyet, plan ve yatırım için tarım arazileri amaç dışı kullanılabilir.

Kanunun 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendine göre ise, büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin tarım dışı kullanımlarına da, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile talebin ilgili olduğu Bakanlığın ortaklaşa kamu yararı kararı aldığı faaliyetler için izin verilmesi öngörülmektedir.

Böylece, ekolojik ve toplumsal dengelerin oluşmasında ve millî ekonominin gelişmesinde büyük önemi olan tarım arazilerinin korunarak amaca uygun şekilde kullanılması, oldukça sınırlı olan ve gelecek nesillerin de gıda, yem, lif ve yenilenebilir enerji üretiminin yegâne kaynağı ve teminatı olarak görülen toprak kaynaklarının geri dönmeyecek şekilde kaybedilmesinin engellenmesi ve büyük ovaların korumaya alınarak bitkisel ürün ihtiyacımızın karşılanabilmesi amacıyla

getirilen mezkûr hükümleri anlamsız kılacak ölçüde geniş ve belirsiz istisna düzenlemeleri getirilmiş bulunmaktadır.

Anayasanın 44. maddesinde, Devletin, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak, geliştirmek ve erozyonla kaybedilmesini önlemek amacıyla gerekli tedbirleri alacağı hükme bağlanmakta; 45. maddesinde de, Devletin, tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla tedbir alması öngörülmektedir.

Anayasanın anılan hükümlerine dayanılarak yürürlüğe konulan 5403 sayılı Kanunun yukarıda özetlenen genel ve madde gerekçelerinden de düzenlemelerin bu amaçlarla yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, itiraz konusu kurallarla getirilen istisnalar, Bakanlıklara, mezkûr gerekçelerde öngörülen koruma amaçlarını etkisiz bırakacak genişlikte bir takdir yetkisi tanımaktadır.

Anayasanın 44. ve 45. maddelerinde, toprağın ve tarım arazilerinin korunması amacıyla alınacak tedbirler konusunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanınmakla birlikte, kanun koyucunun bu yetkisini anayasal sınırlar içinde kullanması gerekmektedir. İtiraz konusu kurallarla getirilen istisnalar, sadece 5403 sayılı Kanunla getirilen diğer düzenlemeleri değil, Anayasanın 44. ve 45. maddeleri ile öngörülen ilkeleri de etkisiz kılacak genişliktedir. Bu itibarla, itiraz konusu kurallar Anayasanın anılan hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır.

Bu sebeplerle, itiraz konusu kuralların Anayasanın 44. ve 45. maddelerine aykırılığından dolayı iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle, red yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI

Üye  
M. Emin KUZ