

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2026/24

Karar Sayısı : 2026/106

Karar Tarihi : 13/5/2026

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Bursa 4. İcra Hukuk Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na 16/11/2022 tarihli ve 7421 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen ek 4. maddenin ikinci fıkrasının Anayasa'nın 5., 35. ve 36. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: İcranın geri bırakılması talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ**A. İptali İstenen Kanun Hükmü**

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı ek 4. maddesi şöyledir:

“Ek Madde 4- (Ek:16/11/2022-7421/5 md.)

Bu Kanun uyarınca mahkemelerce hükmedilen bedel, tazminat, vekâlet ücreti ve yargılama giderleri, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, otuz gün içinde yatırılır. Bu süre içinde ödeme yapılmaması halinde, genel hükümler dairesinde icra olunur.

Bu Kanun uyarınca yapılacak icra takiplerinde idare, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununun 36 ncı maddesi uyarınca icranın geri bırakılmasını talep ederse idarenin teminat gösterme zorunluluğu yoktur.

Bu Kanun kapsamında açılan davalarda verilen bedel ve tazminat kararlarına ilişkin mahkeme ve icra harçları, davalı idare tarafından ödenmek üzere maktu olarak belirlenir.”

B. İlgili Görülen Kanun Hükmü

9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 36. maddesi şöyledir:

“İcranın geri bırakılması için verilecek süre

Madde 36 – (Değişik: 2/3/2005 – 5311/5 md.)

İlâma karşı istinaf veya temyiz yoluna başvuran borçlu, hükmolunan para veya eşyanın resmî bir mercie depo edildiğini ispat eder yahut hükmolunan para veya eşya kıymetinde icra mahkemesi tarafından kabul edilecek taşınır rehmi veya esham veya tahvilât veya taşınmaz rehmi veya muteber banka kefaleti gösterirse veya borçlunun hükmolunan para ve eşyayı karşılayacak malı mahcuz ise icranın geri bırakılması için takibin yapıldığı yer icra mahkemesinden karar alınmak üzere icra müdürü tarafından kendisine uygun bir süre verilir. Bu süre ancak zorunluluk hâlinde uzatılabilir.

Borçlu, Devlet veya adli yardımdan yararlanan bir kimse ise teminat gösterme zorunluluğu yoktur.

(Değişik üçüncü fıkra:24/11/2021-7343/5 md.) Ücreti ilgililer tarafından verilirse icra mahkemesince icranın geri bırakılması hakkındaki karar, hükmü veren mahkemeye ve icra dairesine en uygun vasıtalarla bildirilir.

Nafaka hükümlerinde böyle bir süre verilemez.

Bölge adliye mahkemesince başvurunun haklı görülmesi hâlinde teminatın geri verilip verilmeyeceğine karar verilir. Yargıtayca hükmün bozulması hâlinde borçlunun başvurusu üzerine, bozmanın mahiyetine göre teminatın geri verilip verilmeyeceğine bozma sonrası esası inceleyecek mahkemece kesin olarak karar verilir.

Bölge adliye mahkemesince başvurunun kesin olarak esastan reddine karar verilmesi veya Yargıtayca hükmün onanması hâlinde alacaklının istemi üzerine başkaca işleme gerek kalmaksızın teminata konu olan para alacaklıya ödenir. Mal ve haklar ise, malın türüne göre icra dairesince paraya çevrilir. (Ek cümle:24/11/2021-7343/5 md.) Bölge adliye mahkemesinin başvurunun esastan reddine ilişkin kararına karşı temyiz yolunun açık olması hâlinde, temyiz yoluna başvurma süresinin dolmasına kadar icranın geri bırakılması kararının etkisi devam eder. İlâm alacaklısının teminat üzerinde rüçhan hakkı vardır.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi içtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FIDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 12/2/2026 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Muhammed Nuri ÖZGÜR tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Sınırlama Sorunu

3. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, bu dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması hâlinde bu hükümlerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik

evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kurallardır.

4. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme 2942 sayılı Kanun'un ek 4. maddesinin ikinci fıkrasının iptalini talep etmiştir. İtiraz konusu kuralda söz konusu Kanun uyarınca yapılacak icra takiplerinde idarenin icranın geri bırakılmasını talep etmesi hâlinde teminat gösterme zorunluluğunun bulunmadığı hükme bağlanmıştır.

5. Bakılmakta olan davanın konusunu kamulaştırmaz el atma nedeniyle hükmedilen alacaklara yönelik olarak başlatılan icra takibinin geri bırakılması talebi oluşturmaktadır. Söz konusu talebe esas icra takibinin kamulaştırmaz el atmadan kaynaklanan tazminat davasında hükmedilen alacağa dayalı başlatıldığı gözetildiğinde kuralın esasına ilişkin incelemenin *kamulaştırmaz el atma nedeniyle açılan tazminat davaları* yönünden yapılması gerekir.

B. Genel Açıklama

6. 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 350. ve 367. maddelerinde istinaf ve temyiz yoluna başvurma kararının icrasını durdurmayaacağı, 2004 sayılı Kanun'un icranın geri bırakılmasıyla ilgili 36. maddesi hükmünün saklı olduğu, nafaka kararlarında icranın geri bırakılmasına karar verilemeyeceği, kişiler hukuku, aile hukuku ve taşınmaz malla ilgili aynı haklara ilişkin kararların kesinleşmedikçe yerine getirilemeyeceği düzenlenmiştir. Bu itibarla bazı istisnalar dışında hukuk mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı istinaf veya temyiz kanun yoluna başvurulmasının söz konusu kararların icrasını durdurmayaacağı anlaşılmaktadır.

7. Anılan Kanun'un 36. maddesinin birinci fıkrasında ilama karşı istinaf veya temyiz yoluna başvuran borçlunun hükmolunan para veya eşyanın resmi bir merciye depo edildiğini ispat etmesi veya hükmolunan para veya eşya kıymetinde icra mahkemesi tarafından kabul edilecek taşınır rehini, hisse senedi, tahvil, taşınmaz rehini, muteber banka kefaleti göstermesi ya da borçlunun hükmolunan para ve eşyayı karşılayacak malının önceden haczedilmesi hâlinde icranın geri bırakılması için takibin yapıldığı yer icra mahkemesinden karar alınmak üzere icra müdürü tarafından kendisine uygun bir sürenin verileceği, bu sürenin ancak zorunluluk hâlinde uzatılabileceği hükme bağlanmıştır.

8. Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise borçlunun devlet veya adli yardımdan yararlanan bir kimse olması hâlinde icranın geri bırakılması için teminat gösterme zorunluluğunun bulunmadığı belirtilmiştir.

9. Kamulaştırmanın usul ve esasları 2942 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasında idarelerin kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapma yükümlülüğünde oldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını, bedellerini nakden ve peşin olarak veya bazı hâllerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırabilecekleri öngörülmüştür. Kanun'un 4 ile 7. maddeleri uyarınca kamulaştırma yapılabilmesi için ödenek temini, kamu yararı kararının verilmesi ve kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesi süreçlerinden sonra yetkili idare tarafından kamulaştırma kararının alınması gerekmektedir.

10. Yine 7., 8. ve 10. maddelerde kamulaştırma kararının alınmasından sonra kamulaştırmanın tapu siciline şerh verilmesi, satın alma usulünün uygulanması, bu usul ile kamulaştırmanın yapılamaması hâlinde ise kamulaştırma bedelinin tespiti davasının açılması öngörülmektedir. Anılan hükümlere göre söz konusu davada kamulaştırma bedeli tespit edilerek bu miktar peşin ve nakit olarak hak sahibi adına bankaya yatırıldıktan sonra taşınmazın idare adına tesciline karar verilecektir.

11. Belirtilen usule uygun bir kamulaştırma işlemi yapılmaksızın kamu hizmetlerine tahsis amacıyla zaman zaman idarelerin taşınmazlara fiilen elkoyması veya hukuken el atmasına ilişkin çeşitli durumlarla karşılaşabilmektedir. Buna göre kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırması hiç yapılmamış olmasına rağmen taşınmazların fiilen kamu hizmetine ayrılması, kamu yararına ilişkin bir ihtiyaca tahsis edilerek üzerinde tesis yapılması, malikin rızası olmaksızın taşınmazlara kısmen veya tamamen fiilen el konulması veya hukuken el atılmasına ilişkin olarak hukuki dayanağı bulunmamakla birlikte uygulamada ortaya çıkan çeşitli durumlar kamulaştırmaz el atma olarak ifade edilmektedir.

C. Anlam ve Kapsam

12. 2942 sayılı Kanun'un ek 4. maddesinin birinci fıkrasında anılan Kanun uyarınca mahkemelerde hükmedilen bedel, tazminat, vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin davacının veya davacı vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına bu bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde yatırılacağı, bu süre içinde ödeme yapılmaması hâlinde ise genel hükümler dairesinde icra olunacağı öngörülmüştür.

13. Anılan maddenin itiraz konusu ikinci fıkrasında ise Kanun uyarınca yapılacak icra takiplerinde idarenin 2942 sayılı Kanun'un 36. maddesi uyarınca icranın geri bırakılmasını talep etmesi hâlinde teminat gösterme zorunluluğunun bulunmadığı hükme bağlanmıştır. Kural, *kamulaştırmaz el atma nedeniyle açılan tazminat davaları yönünden* incelenmiştir.

14. 2942 sayılı Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı ek 4. maddesinin gerekçesinde anılan Kanun uyarınca verilen mahkeme kararlarına istinaden yapılacak icra takiplerinde, 2942 sayılı Kanun'un 36. maddesi uyarınca idarelerin teminat gösterme zorunluluğu olmaksızın icranın geri bırakılmasını talep edebilmesinin öngörüldüğü belirtilmiştir.

15. Bu itibarla kurala göre 2942 sayılı Kanun uyarınca yargı kararıyla hüküm altına alınan bedel, tazminat, vekâlet ücreti ve diğer yargılama giderlerinin tahsili amacıyla başlatılan icra takibinde idarenin herhangi bir teminat göstermeksizin kararın kesinleşmesine kadar icranın geri bırakılmasını talep edebileceği anlaşılmaktadır.

16. Kamulaştırmaz el atma nedeniyle tazminat davası, taşınmaz maliki tarafından idare aleyhine açılmakta olup davanın kabul edilmesi durumunda malik lehine bir alacağı hükmedilmektedir. Bu bağlamda kuralla, kamulaştırmaz el atma nedeniyle açılan tazminat davasında hükmedilen alacaklara ilişkin olarak idare aleyhine başlatılan icra takibinde idarenin herhangi bir teminat göstermesine gerek kalmaksızın icranın geri bırakılmasına karar verilmesine imkân tanındığı anlaşılmaktadır.

C. İtirazın Gerekçesi

17. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralla idareye teminat göstermeksizin icranın geri bırakılması kararı verilmesini talep etme imkânı tanınmasının kişilerin malik oldukları taşınmazlara el konulmasına rağmen bu taşınmazların gerçek karşılıklarının uzun süre ödenmemesine neden olacağı, kamulaştırmamız el atma nedeniyle açılan davalarda herhangi bir hukuki nedene dayanılmaksızın yapılan müdahalenin ortadan kaldırılabilmesi için tespit edilen bedel ve tazminatın ödenmesine karar verilmesinin yeterli olmadığı, ayrıca bu bedel ve tazminatın bir an önce hak sahiplerine ödenmesinin gerektiği, aksi takdirde kişilerin taşınmazlarına hukuka aykırı şekilde gerçekleştirilen elkoymanın telafi imkânının ortadan kalkacağı, Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarında benzer düzenlemeler içeren kanun hükümlerinin iptal edildiği, çeşitli kanunlarda kamu mallarının haczedilmesine ilişkin sınırlamaların getirildiği, bu suretle 2942 sayılı Kanun'dan kaynaklı alacağı bulunan kimsenin alacağın ödenmesi bakımından idareyi zorlayacak imkânlardan mahrum bırakıldığı, bu durumun mülkiyet ve adil yargılanma hakkının ölçüsüz şekilde sınırlandırılmasına neden olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 5., 35. ve 36. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

D. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

18. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 46. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

19. 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.*” denilmektedir. Mülkiyet hakkı ekonomik değer ifade eden ve değeri parayla ölçülebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır. Bu bağlamda mülkiyet hakkı, maddi varlığı bulunan taşınır ve taşınmaz mal varlığını kapsadığı gibi maddi bir varlığı bulunmayan hak ve alacakları da içermektedir (AYM, E.2024/8, K.2024/126, 27/6/2024, §§ 10, 11).

20. Mülkiyet hakkı, kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların öngördüğü sınırlamalara uymak koşuluyla sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, onun semerelerinden yararlanma ve ondan tasarruf etme imkânı veren bir haktır (AYM, E.2022/128, K.2023/136, 26/7/2023, § 18; Mehmet Akdoğan ve diğerleri [1. B.], B. No: 2013/817, 19/12/2013, § 32). Bu bağlamda malikin mülkünü kullanma, onun semerelerinden yararlanma ve mülk üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlandırılması veya mülkünden yoksun bırakılması mülkiyet hakkına sınırlama oluşturur (Recep Tarhan ve Afife Tarhan [1. B.], B. No: 2014/1546, 2/2/2017, § 53).

21. Hak sahibinin taşınmazına kamulaştırmamız olarak el konulması mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlama niteliğindedir.

22. Anayasa'nın kamulaştırmayı düzenleyen 46. maddesinin birinci fıkrasında “*Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.*” denilmektedir.

23. Anayasa'nın söz konusu maddesine göre özel mülkiyette bulunan taşınmazların gerçek karşılıklarının nakden ve peşin olarak ödenmesi, maddede sayılan istisnai hâllerde taksitlendirme süresinin beş yılı aşmaması, taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faizin uygulanması kamulaştırma için belirtilen esaslardır (AYM, E.2021/127, K.2022/85, 30/6/2022, § 50).

24. Türk hukukunda idarelerin kamu hizmetlerini yerine getirirken ihtiyaç duydukları ancak kendilerine ait olmayan taşınmazlar üzerinde tasarrufta bulunabilmeleri ilke olarak kamulaştırma ile mümkündür. Kamulaştırma, mülkiyet hakkının idarenin tek taraflı tasarrufu ile malikin rızası olmaksızın sınırlandırıldığı veya sona erdirildiği istisnai hâllerden biridir. Nitekim Anayasa'da temel haklardan biri olarak düzenlenen *mülkiyet hakkı* üzerinde yarattığı etkiden dolayı anayasa koyucu kamulaştırmayı özel olarak düzenlemiştir. Bu itibarla kişinin mülkiyet hakkının rızası dışında tek taraflı bir işlemle sonlandırılmasının Anayasa'ya aykırı olmaması için Anayasa'nın 46. maddesinde öngörülen usullere uyulması gerekmektedir (AYM, E.2025/93, K.2025/153, 10/7/2025, § 29). Başka bir ifadeyle Anayasa'nın 46. maddesinde belirtilen kamulaştırmanın anayasal öğelerine uygun olarak yapılan bir düzenleme Anayasa'nın 35. maddesine aykırılık oluşturmayacaktır.

25. Dolayısıyla kamulaştırma işlemi, taşınmaza elkoymak zorunda kalındığında kamu yararının özel mülkiyet hakkından üstün tutulduğu durumlarla sınırlı olarak ve Anayasa'da belirlenen usul güvenceleri izlenerek yapıldığında hukuka uygun sayılır (AYM, E.2017/110, K.2017/133, 26/7/2017, § 11; E.2020/47, K.2023/36, 22/2/2023, § 110; *Şevket Karataş* [GK], B. No: 2015/12554, 25/10/2018, § 45).

26. İdarelerin zaman zaman Anayasa ve kanunlara uygun olmayan yöntemlerle özel mülkiyete konu taşınmazları kamu hizmetine tahsis etmek amacıyla hareket etmeleri sonucu kamulaştırmaz el atma olgusu ortaya çıkmıştır (AYM, E.2019/89, K.2021/10, 4/2/2021, § 94).

27. Kamulaştırmaz el atma nedeniyle açılan tazminat davaları ise idarenin Anayasa ve kanunla öngörülen kamulaştırma usul ve esaslarına uymaksızın özel mülkiyete konu bir taşınmaza fiilen el atması durumunda gündeme gelmektedir. Anılan davaların açılmasına neden olan kamulaştırmaz el atma, mülkiyet hakkına yönelik, Anayasa'ya açıkça aykırı bir müdahale niteliğindedir.

28. Hukuk devletinde idare, anayasa koyucunun özel olarak öngördüğü güvencelere aykırı eylemde bulunmamak konusunda ciddi bir hassasiyet göstermekle yükümlüdür. Özel mülkiyete konu bir taşınmaza idare tarafından fiilen el atılması anayasal bağlamda idareden beklenmeyen, hukuk güvenliğini ortadan kaldıran ve Anayasa'yla güvence altına alınmış özel mülkiyet rejimini tehdit eden bir eylemdir. İdarenin Anayasa'ya açıkça aykırı bu eylemine dolaylı da olsa müsamaha gösterilmesi sonucunu doğuracak ve kamulaştırmaz el atma nedeniyle tazminat davası açmak zorunda kalan kişileri daha da dezavantajlı bir konuma düşürecek düzenlemeler Anayasa'nın 46. maddesinde öngörülen güvenceleri işlevsiz hâle getirebilecektir (AYM, E.2022/61, K.2022/101, 8/9/2022, § 40).

29. Kamulaştırmaz el atma nedeniyle açılan tazminat davalarıyla idarenin, taşınmazına el attığı kişilere tazminat ödemesinin yeterli bir güvence niteliğinde olmadığı ve

anayasal bağlamda kamulaştırmazsız el atmanın kamulaştırmanın yerine ikame edilebilecek bir yol olarak görülemeyeceği açıktır. Bu itibarla idarenin Anayasa’da belirlenen usul ve esasların tümüyle dışına çıkarak taşınmazına el attığı kişinin taşınmazın bedelini idareden tahsil edebilmek için açmak zorunda kaldığı davada durumunu daha da ağırlaştıran yükümlülüklerle karşılaşmaması gerekir. Başka bir deyişle idarenin Anayasa’ya açıkça aykırı eyleminin sonuçlarına, taşınmazına fiilen veya hukuken el atılan ve anayasal güvenceden yoksun bırakılan kişinin katlanması sonucunu doğuracak şekilde yükümlülüklerin öngörülmesi Anayasa’ya aykırılık teşkil edecektir (AYM, E.2022/61, K.2022/101, 8/9/2022, § 41).

30. İtiraz konusu kural kapsamında kamulaştırmazsız el atmadan dolayı hak sahiplerince açılan bedel ve tazminata ilişkin davalarda malik lehine hükmedilen tazminat, yargılama gideri ve vekâlet ücretine yönelik olarak hak sahibi tarafından başlatılan icra takibinde idarenin herhangi bir teminat göstermeksizin icranın geri bırakılmasını talep edebilmesi, malikin alacağına geç kavuşması sonucunu doğurmakta, Anayasa’nın 46. maddesinde yer alan *peşin ödeme* güvencesine yönelik olarak ortaya çıkan ihlali daha da ağırlaştırmaktadır. Bu itibarla kuralla mülkiyet hakkına sınırlama getirildiği açıktır.

31. Anayasa’nın 13. 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. Buna göre temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren düzenlemeler kanunla yapılmalı, Anayasa’da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olmalıdır.

32. Bu kapsamda mülkiyet hakkını sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp kuralların keyfilğe izin vermeyecek şekilde belirli ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir.

33. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması Anayasa’nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde, kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla 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. Dolayısıyla Anayasa’nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa’nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

34. Kuralda idare yönünden icranın geri bırakılması talebiyle ilgili olarak öngörülen muafiyetin kapsamının açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu ve bu yönüyle kanunilik şartını taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

35. Anayasa’nın 35. maddesinin ikinci fıkrasında mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği belirtilmiştir. Toplumsal yaşamın sağlıklı bir şekilde

sürdürülebilmesi için kamu kaynaklarının korunmasını ve kanun yoluna başvuru sonucunda mahkeme kararının bozulması hâlinde icranın iadesinde yaşanabilecek sorunların önlenmesini amaçlayan kuralın anayasal anlamda meşru bir amacının bulunduğu açıktır.

36. Diğer yandan mülkiyet hakkına yönelik sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca ölçülü olması gerekir. Ölçülülük ilkesi elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

37. Kuralın kamu kaynaklarının korunması suretiyle kamu hizmetlerinde meydana gelebilecek aksaklıkların önlenmesi ve icranın iade edilmesi durumunda kamu kaynağı niteliğindeki bedelin tahsil edilmesinde yaşanabilecek muhtemel sorunların ortadan kaldırılması amacına ulaşma bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

38. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan taşınmaza 2942 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda kamulaştırma için öngörülen usul ve esaslara uygun hareket edilmeksizin fiilen el konulması nedeniyle mahkemelerce tazminata hükmedilmesinin mülkiyet hakkına yönelik ihlalin giderilmesi amacına yönelik olduğu açıktır. Bu telafinin gerçekleşmesinde mahkemelerce tazminata hükmedilmesi yeterli olmayıp anılan kararın gereğinin bir an önce yerine getirilmesi ve bedelin hak sahiplerine ödenmesi gerekmektedir. Bu durum ihlalin ortadan kaldırılması için zorunluluk teşkil etmektedir. Aksi durumda gerçek anlamda bir telafiden veya tasfiyeden bahsetmek mümkün olmaz (bazı farklarla birlikte bkz. AYM, E.2021/127, K.2022/85, 30/6/2022, § 65).

39. Dava açma külfetinin hak sahibine yüklendiği kamulaştırmaz el atma nedeniyle tazminat davalarında davacının hükmedilen bedel veya tazminatın yanı sıra bu dava nedeniyle yapmış olduğu gider ve vekâlet ücretinden de yoksun kaldığı açıktır. Kural ise söz konusu alacaklara ilişkin olarak başlatılan icra takibinde alacağın tahsilini, icranın geri bırakılması kararının sona erdiği tarihe kadar ertelemektedir. Bu durumun herhangi bir hukuki işleme dayalı olmaksızın mülkiyet hakkına müdahale edilen hak sahiplerinin zararlarının telafisini geciktireceği ve zorlaştıracığı açıktır.

40. Öte yandan Anayasa'nın 46. maddesinin birinci fıkrasında yer alan gerçek karşılık güvencesinin zorunlu bir sonucu olarak devletin kamulaştırma bedelinin geç ödenmesi sebebiyle paranın değerinde oluşacak aşınmayı telafi edecek mekanizmaları da geliştirmesi gerekir (AYM, E.2022/83, K.2023/69, 5/4/2023, § 19). Gerçek karşılığın ödenmesine yönelik güvence, kamulaştırmaz el atma nedeniyle tazminat davalarında da taşınmazın tespit edilen bedelinin herhangi bir değer kaybına uğratılmadan hak sahibine ödenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu itibarla anılan davalarda taşınmazın hesap edilen gerçek bedelinin ödenme tarihine kadar değerini kaybetmesini önleyecek güvenceler öngörülmelidir.

41. Bu bağlamda Anayasa'da kamulaştırma için öngörülmüş hükümlere uyulmaksızın fiilen bir el atma niteliğinde olan kamulaştırmaz el atmadan kaynaklanan bedel ve tazminat alacaklarına ilişkin olarak mahkemelerce hükmedilen bedelin bir an önce hak sahiplerine ödenmesi gerekir. Buna rağmen kuralla, bu alacaklara ilişkin olarak idare

aleyhine başlatılan icra takibinde idarenin herhangi bir teminat göstermesine gerek kalmaksızın icranın geri bırakılmasına imkân tanınması hukuka aykırı olarak mülkiyet hakkına müdahale edilen maliklerin alacak ve tazminatlarının ödenmesinin gecikmesine ve zorlaşmasına neden olmaktadır. Kural kapsamında icranın geri bırakılması kararının sona erdiği tarihe kadarki süreçte paranın değerinde oluşan aşınmayı telafi edecek mekanizmanın da oluşturulmadığı gözetildiğinde hak sahiplerine aşırı bir külfet yükleyen kuralda kamu yararı ile kişisel yarar arasındaki makul dengenin ortadan kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kuralla mülkiyet hakkına getirilen sınırlama orantısız olduğu gibi kuralın Anayasa’da kamulaştırmaya ilişkin öngörülen esaslarla da bağdaşmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

42. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 13., 35. ve 46. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Yıldız SEFERİNOĞLU bu görüşe katılmamıştır.

Kuralın Anayasa’nın 5. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 13., 35. ve 46. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 5. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa’nın 13., 35. ve 46. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden Anayasa’nın 36. maddesi yönünden ayrıca incelenmemiştir.

IV. HÜKÜM

4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’na 16/11/2022 tarihli ve 7421 sayılı Kanun’un 5. maddesiyle eklenen ek 4. maddenin ikinci fıkrasının;

A. Esasına ilişkin incelemenin “*kamulaştırmasız el atma nedeniyle açılan tazminat davaları*” yönünden yapılmasına OYBİRLİĞİYLE,

B. “*Kamulaştırmasız el atma nedeniyle açılan tazminat davaları*” yönünden Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Yıldız SEFERİNOĞLU’nun karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

13/5/2026 tarihinde karar verildi.

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Başkanvekili
İrfan FİDAN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

Üye
Şaban KAZDAL

KARŞIOY

1- Mahkememiz çoğunluğu, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na 16/11/2022 tarihli ve 7421 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen ek 4. maddenin ikinci fıkrasının "kamulaştırmaz el atma nedeniyle açılan tazminat davaları" yönünden Anayasa'nın 13., 35. ve 46. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir. Aşağıda açıklanan gerekçelerle bu sonuca katılmıyorum.

2- İtiraz konusu kural incelendiğinde, idare lehine maddi hukuk alanında herhangi bir ayrıcalık getirilmediği görülür. Düzenlemenin tek işlevi, hakkında hüküm kurulan bedel, tazminat, vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin kanun yolu incelemesi sürerken icrasının ertelenebilmesi amacıyla, idareyi 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 36. maddesindeki teminat yükümlülüğünden muaf tutmaktan ibarettir.

3- Hak sahibinin alacağı ortadan kalkmamakta, tazminat hakkı hükümsüz hâle gelmemekte, mahkeme kararının icrası nihai olarak imkânsız kılınmamaktadır; söz konusu olan, kesinleşmeye kadar süren, icra hukukuna özgü geçici bir usul düzenlemesidir.

4- Devletin icra hukukunda teminat göstermekten muaf tutulması zaten sistemin bir parçasıdır; 2004 sayılı Kanun'un 36. maddesinin ikinci fıkrası, borçlunun Devlet olması hâlinde aynı muafiyeti genel hüküm olarak tanımaktadır. Bunun arkasında devletin ödeme gücünün süreklilik arz etmesi, kamu tüzel kişiliğinde mal kaçırma riskinin bulunmaması ve kamu hizmetinin aksamaması gibi gerekçeler yer alır.

5- Dolayısıyla itiraz konusu kural, var olan bu genel ilkenin 2942 sayılı Kanun kapsamına taşınmasından başka bir şey değildir. Çoğunluk kararı bu sistematik bağlamı yeterince gözetmemiş, meseleyi yalnızca kamulaştırmaz el atma olgusu üzerinden değerlendirerek icra hukukunun yerleşik ilkelerini ikinci plana atmıştır.

6- Kamulaştırmaz el atmanın Anayasa'nın 46. maddesindeki usul ve esaslara aykırı olduğu açıktır; bunda tereddüt yok. Ne var ki bu tespitten, el atmayla bağlantılı her usul kuralının kendiliğinden Anayasa'ya aykırı sayılması gerektiği sonucu çıkmaz. Zira çoğunluk kararında "idare hukuka aykırı davrandığına göre usul hukukunda korumadan da yararlanmamalıdır" şeklinde özetlenebilecek bir varsayımını doğru bulmuyorum.

7- Kanun yolu incelemesi başlı başına anayasal bir güvencedir ve ilk derece kararının üst mercide değişme ihtimali her davada vardır. İdarenin yüksek tutarlı tazminatları kesin hüküm oluşmadan ödemeye zorlanması, kanun yolunda kararın bozulması veya bedelin değişmesi hâlinde ödenen paranın geri alınamaması riskini taşır. Bu risk soyut değildir; kamulaştırmaz el atma davalarının hem sayısı hem tutarları düşünüldüğünde gerçek bir tehlikedir. Kanun koyucunun, kesinleşmeye kadar idareye sınırlı bir usuli koruma tanınması hukuk devleti ilkesiyle çelişmez; tam tersine kamu kaynağının ve kamu hizmetinin sürekliliğinin korunmasına hizmet eder.

8- Çoğunluk, E.2019/89, K.2021/10 ve E.2021/127, K.2022/85 sayılı kararlara dayanarak bu sonuca varmıştır. Oysa o kararların konusu başkadır: orada mahkeme kararı kesinleşmedikçe icraya hiç konulamıyor, hatta başlamış takepler bile kesinleşmiş karar ibraz

edilinceye kadar duruyordu. Bu, idarenin herhangi bir başvurusuna gerek kalmaksızın kendiliğinden işleyen, kanun gereği mutlak bir ertelemidir.

9- Dava konusu kural ise bambaşka bir mekanizma kurmaktadır. İcranın geri bırakılması kendiliğinden olmamakta; idare, 2004 sayılı Kanun'un 36. maddesi uyarınca icra mahkemesine başvurmak ve talebini orada değerlendirmek durumundadır. Kural yalnızca bu başvuruda teminat şartını kaldırmaktadır; geri bırakma kararını verecek olan yine mahkemedir. Bu farkı gözardı ederek kuralı önceki kararlara konu otomatik ve mutlak erteleme rejimleriyle aynı kefeye koyup aynı anayasal sonuca bağlamak isabetli olmamıştır.

10- Çoğunluk kararı, kuralın meşru amacını –kamu kaynağının korunması, icranın iadesinde çıkabilecek sorunların önlenmesi– kabul etmekle birlikte orantılılık incelemesinde bu amacı geri plana itmiştir. Hâlbuki belediyeler, altyapı kuruluşları ve benzer kamu idareleri, kamulaştırmaz el atma iddialarıyla sık sık ve çoğu zaman yüksek meblağlarla karşılaşmaktadır. Kararın kesinleşmeden icraya konulup sonradan kaldırılması veya bedelin değişmesi hâlinde ödenenin geri alınamaması, kamu hizmetinin sürekliliği için gerçek bir tehlikedir.

11- Anayasa'nın 35. maddesi de alacağın derhâl ve mutlaka tahsil edilmesini güvenceye bağlayan bir hüküm değildir; mülkiyet hakkı kanunla ve kamu yararı amacıyla orantılı biçimde sınırlanabilir. Kural kapsamında hak sahibinin alacağı yok olmamakta, yalnızca kesinleşmeye kadar süren ve zamanla sınırlı bir gecikme yaşanmaktadır. Kanun yolu tamamlandığında alacak, faiziyle birlikte tahsil edilebilir olma niteliğini korumaktadır.

12- Kararda üzerinde durulan “paranın değer kaybı” meselesine gelince: bu risk hukuk sistemimizde genel hükümler çerçevesinde işleyen gecikme/yasal faiz mekanizmalarıyla zaten karşılanmaktadır. İcranın geri bırakıldığı süre boyunca faiz işlemeye devam ettiği sürece gerçek karşılık ilkesi makul ölçüde korunmuş olur. Orantılılık incelemesinde bu mekanizmanın hesaba katılmamış olması, kanımca eksik bir değerlendirmedir.

13-Sonuç olarak, itiraz konusu kural idareye maddi hukukta bir ayrıcalık tanımamakta, hak sahibinin alacağını ortadan kaldırmamaktadır; icra mahkemesinin denetimine tabi, geçici ve usule ilişkin bir düzenlemedir. Kamu yararına yönelik, elverişli ve gerekli olduğu çoğunlukça da kabul edilen bu kural, mülkiyet hakkının özüne dokunmadan kamu hizmetinin sürekliliğini gözetmektedir. Kanun koyucunun kamu hizmetinin sürekliliği ile bireysel menfaat arasında yaptığı bu tercihte açık bir takdir hatası bulunduğu söylenemez.

14- Bu nedenlerle kuralın, “kamulaştırmaz el atma nedeniyle açılan tazminat davaları” yönünden Anayasa'nın 13., 35. ve 46. maddelerine aykırı olmadığını düşünüyor, çoğunluğun iptal yönündeki kararına katılmıyorum.

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU