

^HKAMU İCRA HUKUKUNUN ANAYASAL TEMELLERİ*

Arş. Gör. Cemal BAŞAR**

GİRİŞ

Taraflara karşılıklı alacak ve borç yükleyen bir borç ilişkisinde, borcun vadesi geldiği halde ödenmemesi durumunda tahsili gerekmektedir. Bu noktada özel hukuk kişileri, vadesi geldiği halde henüz ödenmemiş olan alacaklarını kamu gücünün yardımını isteyerek alabilme imkânına sahiptirler. Buna ilişkin usûl ve esaslar, 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu'nda yer almaktadır. Bir özel hukuk kişisi olarak işlem yaptığında, bu sıfatla sahibi olduğu alacakları bakımından Devlet de söz konusu Kanun hükümlerinden yararlanır. Fakat sahibi olduğu kimi alacaklar bakımından Devlet, özel hukuk kişilerine nazaran üstün konumdadır. Devlet, vadesi geldiği halde ödenmeyen bu alacaklarının tahsili için, hukuk sisteminin özel hukuktan doğan alacaklar bakımından yetkili kıldığı mercilere gitmek yerine alacağını tahsil edebilmek için kamu gücünü bizzat kendisi kullanır. Kamu hukuku kaynaklı olan ve özel hukuktan doğan alacakları ile özel hukuk kişilerinin alacaklarının tahsilinden farklı kurallara bağlanan bu çeşit alacaklar bakımından 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da Devlete ve diğer kamu idarelerine üstün hak ve yetkiler verilmektedir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, kamu gücünün ifadesi olan bu üstün hak

H Hakem incelemesinden geçmiştir.

* Bu çalışma, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programı "Kamu İcra Hukuku" dersinde sunulan seminer ödevinin, Prof. Dr. Yusuf KARAKOÇ ve dersi alan doktora öğrencilerinin değerli görüşleri çerçevesinde geliştirilen hâlidir. Destek ve katkılarından dolayı Sayın Prof. Dr. Yusuf KARAKOÇ'a ve dönem arkadaşlarıma teşekkür ederim.

** Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı

ve yetkileri kullanarak, kamu alacağını tahsil yetkisine sahiptirler. Bu durum, genel icra hukukundan bağımsız bir hukuk alanı olarak kamu icra hukukuna varlık kazandırmaktadır.

Kamu icra hukukunun kendine özgü ilkeleri ve işleyiş biçimi vardır. Bir hukuk alanının doğru anlaşılması, yorumlanması ve uygulanabilmesi için de o hukuk alanının temel esaslarının ortaya konulması gerekmektedir. Özellikle temel hak ve özgürlüklere müdahale sonucunu doğuran ve doğrudan etki oluşturan kamu icra hukuku alanında bu durum daha büyük bir önem arz etmektedir. Zira cebrî icra yoluyla Devlet, kişilerin hakimiyet alanlarına doğrudan müdahalede bulunmaktadır. Bu noktada Anayasa'da yer alan temel ilkeler, hak ve özgürlükler ile kamu icra hukuku arasında bir bağın oluşturulması gereklidir. Kurulan bu bağ, hem kuralların konulması, hem de yorumlanması ve uygulanması aşamalarında gözetilmelidir.

Çalışma kapsamında da kamu icra hukuku ile bu alana temel oluşturan anayasal hükümler arasında bir bağın kurulması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, sosyal hukuk devleti anlayışını benimsemiş olan 1982 Anayasası'nın, kamu icra hukuku bakımından temel oluşturduğu düşünülen hükümleri, anayasa hukuku alanındaki genel kabullerden yola çıkılarak, ilgili oldukları ölçüde izah edilmeye çalışılacaktır. İki ana bölümden oluşan çalışmada dahi- lince ilk olarak kamu icra hukuku hakkında genel bilgilere yer verilecektir. Bu doğrultuda kamu icra hukuku kavramı, kamu icra hukukunun niteliği ve kamu icra hukukunun kapsamı başlıkları altında genel hatlarıyla açıklamalar getirilecek; ikinci bölümde ise kamu icra hukukuna dayanak oluşturan anayasal temeller üzerinde durulacaktır. Bu kapsamda sırasıyla hukuk devleti, sosyal devlet ve taşıdığı önemden ötürü ayrı bir başlık altında değerlendirme gereği duyulan ölçülülük ilkesi alt başlıkları altında, ilk olarak her bir konu hakkında genel bilgiler verilecek, devamında ise her bir konunun kamu icra hukuku açısından açıklanmasına çalışılacaktır.

I. KAMU İCRA HUKUKU HAKKINDA GENEL BİLGİLER

A. Genel Açıklama

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla yapılan kamu harcamalarının karşılanması, kural olarak Devletin egemenlik yetkisine dayanarak koyduğu mali yükümlülükler aracılığıyla olup, kamu hizmetlerinin karşılığı

olmak üzere, hukukî cebir kullanılarak ülke ekonomisinin özel kesiminden kamu kesimine aktarılan ekonomik değerlere kamu geliri ya da kamu alacağı adı verilmektedir¹. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi mecburiyeti, idarede istikrar ve toplum çıkarının bireysel çıkara üstün tutulması ilkeleri, kamu alacaklarının düzenli ve zamanında alınmasını zorunlu kılmakta, bu zorunluluk ise kamu alacaklarının belli, özel usûllere göre tahsiline yol açmaktadır². Kaldı ki, özel hukuk ilişkilerinden doğan borçların yerine getirilmesinde durumunda cebri icra yoluyla Devletin araya girmesini öngören kanun koyucunun, Devletin kendi alacağı söz konusu olduğunda ve özellikle ilişkinin bir tarafını kamu gücünün oluşturduğu bir durumda düzenleme yoluna gitmemesi düşünülemezdi³. Bu bağlamda, genel icra hukuku, özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan borç ve edimlerin zorla yerine getirilmesini ifade ederken; genel icra hukukunun mali hukuk alanındaki bir izdüşümü olan kamu icra hukuku ise kamu hukukundan kaynaklanan kamu alacaklarının veya kamu alacağı sayılan alacakların ödenmesini, güvence altına alınmasını, zamanında ve eksiksiz olarak ödenmemesi halinde de hukukî cebre dayanarak tahsil edilmesini konu edinmektedir⁴.

¹ **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 118. Kamu alacağı kavramına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 25-43. Kamu alacağı, Devletin yükümü ya da borç ilişkisi sonucu idari işlemlerle sağladığı kamu gelirleridir. Tanım için bkz. **Öncel/Kumrulu/Çağan**, s. 159; Kamu alacağı, Devletin kamu hukukundan doğan ve kamu gücüne dayanarak idari işlemlerle sağladığı kamu gelirleridir. Tanım için bkz. **Çelik**, s. 24.

² **Kumrulu**, s. 652; **Öncel/Kumrulu/Çağan**, s. 158; **Akkaya**, s. 341; **Şener**, s. 14. Anayasa Mahkemesi'ne göre; "Kamusal gereksinimleri karşılamak için kişi ve kuruluşların malvarlıklarının bir bölümünün devlete geçirilmesi, bu yolla devlete aktarılması anlamındaki verginin kimi koşullarla anayasal sınırlar içinde salınıp toplanması zorunluluğu açıktır." Karar için bkz. AnyM. 07.11.1989 tarih ve E. 1989/6, K. 1989/42, (RG. 06.04.1990 - 20484).

³ **Kumrulu**, s. 647.

⁴ **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 24; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 578. Ayrıca bkz. **Kumrulu**, s. 650. Çalışma kapsamında da 19.06.1932 tarihli ve 2128 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu'na konu olan alacakların tahsilini ifade etmek üzere "genel icra hukuku", 28.07.1953 tarihli ve 8469 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a konu olan alacakların tahsiline karşılık gelmek üzere "kamu icra hukuku" ifadeleri kullanılacaktır.

Bir mali kanun ile konulup, Bütçe Kanunu ile tahsil edilmesine izin ve yetki verilen bir kamu alacağıın, soyut ve genel olarak belirlenmesinden Devlet hazinesine aktarılmasına kadar takip edilmesi gereken ve salma, verme, alma olmak üzere üç aşamadan oluşan sürece yükümlendirme süreci denir. Kişilerin zamanında ve eksiksiz olarak ödemedikleri borçlarının kamu alacaklısı tarafından hukukî cebir ile tahsil edilmesine karşılık gelen alma aşaması, kamu alacaklarının sahip olduğu farklı nitelik ve işlevlerden ötürü, özel hukuk alacaklarının tâbi olduğu cebren takip ve tahsil sisteminden farklı bir takip ve tahsil sisteminin kabulüne ve dolayısıyla kamu icra hukukunun doğmasına kaynaklık etmektedir⁵. Bununla birlikte, kamu icra hukukunun konusu yalnızca kamu alacaklarının cebren tahsilinden ibaret olmayıp, kendiliğinden süresi içinde yapılan ödemeler de bu kapsamda sayılmaktadır. Nitekim mali mevzuatımızda tahsil aşamasını kurallara bağlayan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, kamu alacaklarının yükümlüler tarafından gerek isteyerek gerek zorla ödenmesi usûllerini düzenleyen bir mali kanundur. Özel hukuktaki İcra ve İflâs Kanunu'nun işlevini kamu hukuku alanında yerine getiren Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, mali hukukun bir alt dalı niteliğini taşıyan kamu icra hukukunun temelini oluşturmaktadır⁶. Kamusal mali yükümlerden kaynaklanan kamu alacakları ile kamu alacağı gibi kabul edilen diğer alacakların tahsili bu Kanun hükümlerine göre yapılmaktadır. Bunun haricinde hemen her mali kanun, düzenlediği mali yükümlülüğün tahsiline ilişkin birtakım hükümler içermektedir⁷.

B. Kamu İcra Hukuku Kavramı

Siyasal, ekonomik ve toplumsal nedenlerle kamu hizmetlerinin sayısının çoğalması, kamu giderlerinin de artmasına sebep olmuştur. Kamu giderlerinde meydana gelen artışlar, bu harcamaların finansmanında kullanılacak olan kamu alacaklarının korunması ve tahsili konusu üzerinde hassasiyet gösterilmesi gereğini ortaya çıkarmış; kamu alacaklarının korunması ve

⁵ Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 21-25; **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 118-121.

⁶ **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 579; **Oktar**, s. 301.

⁷ **Kumrulu**, s. 647; **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 117.

tahsili ile kamu hizmetlerinin sürekli olarak yerine getirilmesi arasında bir bağ oluşturulmuştur⁸. Bunun neticesinde, kamu hizmetlerinin temel finansman kaynağı olan kamu alacaklarının tahsili, özel alacaklara kıyasen daha güvenli ve ayrıcalıklı bir takip ve tahsil usûlü ile düzenlenmiştir. Bu anlam ve kapsamıyla mali hukukun bir alt dalı olarak düşünülen kamu icra hukuku, kural olarak vergi, resim, harç gibi kamu gücüne dayanan mali yükümlülüklerden doğan kamu alacaklarının cebren tahsilini ifade etmektedir⁹. Ancak Devletin ve diğer kamu idare ve kurumlarının kamusal mali yükümlülük niteliğinde olmayan birtakım alacakları da kamu icra hukuku kurallarına göre tahsil edilmekte; bunun dışında Devlet açısından kamu alacağını güvence altına alan bazı önlemler ile kendiliğinden ödemeye ilişkin konular da kamu icra hukuku kapsamında düzenlenmektedir¹⁰.

Kamu alacağı ya kamu borçlusuna tarafından vadesinde kendiliğinden ya da vadesi geçmiş olmakla birlikte yine kamu borçlusuna tarafından gecikme zammı ile birlikte ödenebilir. Kamu borcunun vadesinde ödenmesi ile kamu borcu ortadan kalkar. Vadesinden sonra rızaen yapılan ödemelerde ise gecikilen süre nedeniyle Hazinesinin uğradığı zararı giderebilmek için borcun gecikme zammı ile ödenmesi gerekmektedir. Borcun vadesi dolduktan sonra borçlu tarafından iradi olarak ödenmemesi halinde ise, kamu alacaklısı alacağına kavuşmak amacıyla, kamu gücüne ve kendiliğinden harekete geçme yetkisine dayanarak cebren tahsil yoluna başvurmaktadır. Bu durumda kamu alacaklısı tarafından kamu borçlusuna Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 55 vd. maddelerinde düzenlenen bir ödeme emri gönderilerek kamu icra hukuku mekanizmaları işletilmektedir¹¹.

Kamu alacağının tahsili ile sona eren bu süreci ifade etmek üzere öğretilerde farklı terimlerin kullanıldığı görülmektedir¹². Bu çeşitlilik, kamu hizmet-

⁸ Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Çelik**, s. 21-23.

⁹ **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 30-33; **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 122, 123; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 580.

¹⁰ **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 123; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 580; **Taş**, s. 5.

¹¹ **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 581. Bu konuda ayrıca bkz. **Candan**, s. 256 vd.

¹² "Vergi icra hukuku" kavramı ilk defa Çağan tarafından kullanılmıştır. Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Çağan**, Süreler, s. 39, 93. Kullanılan vergi icra hukuku terimi, kabul edilen içeriğiyle, vergi dışında kalan, vergiye benzeyen ve nitelik olarak ona

lerinin yürütülmesi maksadıyla elde edilen gelirlerin hukukî nitelendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak daha geniş kapsamıyla kamu alacaklarının tamamının cebren tahsilini ifade etmek üzere “kamu icra hukuku” teriminin kullanılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir¹³. Zira çalışmanın ilerleyen bölümlerinde de ele alınacağı üzere, kamu icra hukukunun konusunu sadece kamusal mali yükümlerden doğan kamu alacakları oluşturmamaktadır. Bu açıklamalar doğrultusunda kamu icra hukuku; Devletin ve diğer kamu idarelerinin ve kurumlarının, mali yükümlülüklerden doğan veya kamu alacağı sayılan alacaklarının güvence önlemlerini, ödenmesini, hukukî cebre dayanarak tahsilini düzenleyen bir mali hukuk dalı olarak tanımlanabilir¹⁴.

C. Kamu İcra Hukukunun Niteliği

Kamu icra hukuku, mali hukukun, idare hukukunun ve genel icra hukukunun belli özelliklerini ve tekniklerini bünyesinde toplayan, dolayısıyla bu üç hukuk dalının sentezi niteliğini taşıyan bir hukuk dalıdır¹⁵. Özellikle yükümlendirme işlemleri bakımından kamu icra hukuku ile idare hukuku arasındaki ilişki daha bir yoğunluk göstermektedir. Zira kamu alacağının tarhi işlemi gibi tahsiline yönelik işlemler de birer idari işlem niteliğindedir. Bu itibarla, her idari işlemde aranan yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları hem tahsil işleminin kendinden önceki yükümlendirme işlemlerinde, hem de bunlarla sebep-sonuç ilişkisi içinde olan tahsil işlem-

yaklaşan diğer kamu gelirlerini de kapsamaktadır. Aynı yöndeki görüşleri için bkz. **Kumrulu**, s. 648; **Öncel/Kumrulu/Çağan**, s. 156; **Dönmez**, Haciz, s. 21; **Serim**, s. 7; **Bayraklı**, s. 1; **Öner**, s. 143; **Taş**, s. 4. Ayrıca “kamu alacaklarının takip ve tahsil hukuku” terimi için bkz. **Çelik**, s. 21 vd; **Gerçek**, s. 2 vd; **Tombaloğlu**, s. 21 vd. “Mali takip hukuku” terimi için bkz. **Taş**, s. 4.

¹³ **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 24; **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 122; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 580; **Oktar**, s. 301.

¹⁴ **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 24; **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 123; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 580. Bu konuda ayrıca bkz. **Kumrulu**, s. 650.

¹⁵ **Kumrulu**, s. 650; **Öncel/Kumrulu/Çağan**, s. 157; **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 123; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 582, 583. Bu konuda ayrıca bkz. **Dönmez**, Haciz, s. 24.

lerinde aranmakta, dolayısıyla tahsil işlemleri de idari işlemlerin genel teorisine ve ilkelerine uygun olmak durumundadır¹⁶.

Kamu idaresinin, kamu hizmetlerinin ve bunların finansmanını sağlayan kamu maliyesinin niteliklerinden ötürü kamu icra hukuku hükümlerine göre tahsil edilmesi gereken kamu alacağının niteliği farklı olup; kamu yararının kişisel yarardan üstün tutulması ilkesinin bir gereği olarak kamu alacakları özel hukuk ilişkilerinden doğan alacaklardan farklı usûllere tâbi tutulmaktadır. Zira, doğrudan doğruya kamu hizmetlerinin mali kaynağını oluşturan kamu alacaklarının daha kısa sürede ve etkili bir biçimde tahsili gerekmekte; bunun sağlanması ise kamu alacaklısına kamu gücü kullanma, kendiliğinden harekete geçebilme ve yaptırım uygulamada bazı ayrıcalıkların tanınmasına bağlıdır¹⁷. Bunun neticesinde de tahsil dairesinin kendisi icra dairesi olarak kamu gücü ile vadesi gelmiş kamu alacağını cebren tahsil edebilmektedir¹⁸. Genel icra hukukunda sürelerin uzunluğu, takibin her safhasında işlemlere devam edilebilmesi için alacaklının icra dairesini harekete geçirme gereği, birçok durumda işlemlerin icra mahkemesine veya genel mahkemelere taşınmasının mecburi olması gibi hususlar Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a gerekçe oluşturmaktadır¹⁹.

Kamu icra hukukunda devlet, kamu gücüne dayanan ve kendisine ait olan bir alacağın tahsiline yönelmekte, söz konusu kamu alacakları da esas olarak Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre tahsil edilmektedir. Bu doğrultuda Devlet, borcunu zamanında ve eksiksiz ödemeyen borçluya karşı tahsil dairesi aracılığıyla cebir kullanma yetkisine sahiptir. Devletin kamu alacağının yanında borçlunun bir de özel borcu varsa, cebren tahsilde bu iki alacak türü arasındaki ilişkiler İcra ve İflâs Kanunu hükümleri çerçevesinde düzenlenmektedir. Burada Amme Alacaklarının Tahsil Usulü

¹⁶ **Kumrulu**, s. 650; **Öncel/Kumrulu/Çağan**, s. 157; **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 47 vd; **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 123, 124; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 583; **Dönmez**, Haciz, s. 23, 24.

¹⁷ **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 125; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 585.

¹⁸ Cebri icra vasıtalarını uygulayan tahsil daireleri, çoğunlukla maliye vergi daireleridir. Ancak kimi mali yükümlülüklerde, Belediye Gelir İdaresi örneğinde olduğu gibi, kamu idarelerinin gelir idareleri de tahsil dairesi gibi görev yapmaktadır. Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Bayraklı**, s. 2. Bu konuda ayrıca bkz. **Öner**, s. 145.

¹⁹ **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 126; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 587; **Öner**, s. 143.

Hakkında Kanun'un amme alacaklarında rüçhan hakkına ilişkin 21'inci, İcra ve İflâs Kanunu'nun adi ve rehinli alacakların sırasını hükme bağlayan 206'ncı maddeleri uyarınca kamu alacağına belli bir üstünlük ve ayrıcalık tanınmaktadır. Bu son durumun İcra ve İflâs Kanunu'na göre ya da ona atıfta bulunarak çözümlenmiş olması, kamu icra hukukunun ayrı varlığını ortadan kaldırmamaktadır²⁰.

Ç. Kamu İcra Hukukunun Kapsamı

Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesi uyarınca; *“Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacaklarıyla; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur. Türk Ceza Kanunu'nun para cezalarının tahsil şekli ve hapse tahvili hakkındaki hükümleri mahfuzdur.”* Kamu alacağı kavramını belirleyen bu hüküm, aynı zamanda kamu icra hukukunun kapsamını da ortaya koymaktadır²¹. Ancak 2'nci maddede yer alan *“Muhtelif kanunlarda Tahsili Emval Kanununa göre tahsil edileceği bildirilen her çeşit alacaklar hakkında da bu kanun hükümleri tatbik olunur.”* hükmü de kapsam maddesi niteliğindedir²². Madde gereği, eski tarihli çeşitli kanunlarda Tahsili Emval Kanunu'na göre tahsil edileceği belirtilen alacakların, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra bu Kanun'a göre takip ve tahsili gerekmektedir. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesi gereği; *“Bu kanundaki amme alacağı terimi: 1'inci ve 2'nci maddeler şümulüne giren alacakları”* ifade etmektedir. Buna göre Kanun'un ilk iki maddesi kapsamına giren alacakların niteliği ne olursa olsun kamu alacağı sayılmaları gerekmektedir. Bu anlamda kamu icra hukuku hükümlerine göre tahsil edilen ya da edilmesi gereken alacaklar kamu alacağı

²⁰ **Kumrulu**, s. 651, 652; **Öncel/Kumrulu/Çağan**, s. 158; **Karakoç**, Kamu İcra Hukuku, s. 126, 127; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 587.

²¹ **Kumrulu**, s. 655; **Öncel/Kumrulu/Çağan**, s. 160; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 601.

²² **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 37; **Şener**, s. 14.

olarak nitelendirildiğinde, vergi, resim, harçlar gibi kamu gelirleri yanında, gümrük ve tekel idarelerince tahsil edilen vergiler, para cezaları, ecrimisil alacakları, idari sözleşmelerden doğan alacaklar, parafiskal gelirler ile fon gelirleri bu kapsama girmektedir²³. Özel hukuk sözleşmelerinden, haksız fiilden ve sebepsiz zenginleşmeden doğan alacaklar ise kamu alacağı sayılmadıkları için Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un kapsamı dışında kalmaktadırlar.

Bir alacağın Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamına girmesi için öncelikle Devlete, il özel idarelerine veya belediyelere ait olması gerekir. Bunun haricinde bir kamu idaresine veya kamu kurumuna ait olan alacak, kamu alacağı niteliği taşısa dahi, özel kanunlarında gelirlerinin Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde tahsil edileceğine ilişkin bir hükmün bulunmaması halinde kamu icra hukukunun kapsamına girmemektedir. Fakat bir alacağın Devlete, il özel idarelerine veya belediyelere ait olması, onun tek başına kamu alacağı sayılarak Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamına girmesine yeterli değildir. Bu alacağın ayrıca Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un ilk maddesinde sayılan alacaklardan olması da gereklidir. Bu bağlamda Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve kamu icra hukuku anlamında kamu alacağı; Devlete, il özel idarelerine veya belediyelere ait kamusal mali yükümlerden doğan kamu alacakları ile Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmesi gereken alacakları ifade etmektedir²⁴.

II. KAMU İCRA HUKUKUNA DAYANAK OLUŞTURAN ANAYASAL TEMELLER

A. Genel Açıklama

Tıpkı diğer hukuk dallarında olduğu gibi kamu icra hukuku da temel esaslarını Anayasa'dan almaktadır. Zira Anayasa'nın 11'inci maddesinde

²³ **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 603. Bu konuda ayrıca bkz. **Öner**, s. 144.

²⁴ Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 29-43; **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 602-605. Ayrıca bkz. **Kumrulu**, s. 654-660; **Öncel/Kumrulu/Çağan**, s. 159-162; **Candan**, s. 7-18; **Dönmez**, Haciz, s. 31-33; **Oktar**, s. 302; **Serim**, s. 11 vd; **Bayraklı**, s. 5 vd; **Gerçek**, s. 4-8; **Tombaloğlu**, s. 21-22; **Taş**, s. 6.

“Anayasa’nın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü” kenar başlığı altında getirilen düzenleme gereği, Anayasa hükümleri bütün hukuk normları ve dolayısıyla kamu icra hukuku normları için de bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Anayasa hükümlerinin normlar hiyerarşisinde en üst sırada yer almaları sebebiyle, diğer hukuk normlarının yanı sıra kamu icra hukukuna ilişkin normların da Anayasa’ya aykırı bir düzenleme getirmeleri söz konusu olmamaktadır.

Kamu alacağının vadesi gelmesine rağmen borçlu tarafından ödenmemesi halinde, alacaklı kamu idaresi alacağını cebren tahsil etme yetkisine sahip olup, Devletin egemenlik yetkisinin kullanımına ilişkin olan bu yetki icra hukukunun kendine has bir özelliğidir²⁵. Devletin cebrî icra faaliyetinde mutlak bir tekel yetkisinin bulunması, devlet organları açısından beraberinde birtakım yükümlülükleri de getirmektedir. İlk olarak, egemenlik yetkisinin kullanımına ilişkin bu yetkinin Anayasa’ya uygun olması gerekir. Bu çerçevede Anayasa’nın 6’ncı maddesinde de belirtildiği üzere, millet adına kullanılan devlet yetkileri kaynağını Anayasa’dan almalıdır. Dolayısıyla cebrî icra faaliyetlerinin anayasal ilke ve kurallara uygun olması gerekir²⁶. Özellikle eşitlik, sosyal devlet, ölçülülük gibi ilkeler kamu icra hukuku alanında gerçekleştirilecek işlemlerde ölçü olarak göz önünde bulundurulmalıdır.

Cebrî icra faaliyeti kişilerin hakimiyet alanına müdahale niteliği taşıdığı için, temel hak ve özgürlüklerin de dikkate alınması, sınırının iyi tespit edilmesi ve bunların özünü zedeleyecek davranışlardan kaçınılması gerekir. Çünkü icra hukuku ya hak arama özgürlüğü örneğinde olduğu gibi temel haklardan bir kısmının gereği olarak uygulama alanı bulmakta veya konut dokunulmazlığı gibi icra hukukunun etkisi ve müdahalesine açık durmaktadır²⁷.

Çalışmanın devamında, belirtilen esaslar çerçevesinde kamu icra hukukunun anayasal temelleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Zira, Devletin cebrî icra faaliyetini konu edinen kamu icra hukuku kökenini Anayasa’dan almaktadır. Buna göre, öncelikle, zorunlu ilke ve esasları çerçevesinde hukuk devleti, daha sonrasında ise sosyal devlet ile ölçülülük ilkesi konumuz kapsamında değerlendirilecektir.

²⁵ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Çiftçi**, Menfaat Dengesi, s. 49.

²⁶ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Çiftçi**, Menfaat Dengesi, s. 50.

²⁷ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 6.

B. Hukuk Devleti

1. Genel Olarak

Anayasa'nın "*Genel Esaslar*" başlıklı birinci kısmında Cumhuriyetin niteliklerini belirten ve değiştirilemez hükümleri arasında yer alan 2'nci maddesinde; "*Türkiye Cumhuriyeti... bir hukuk devletidir.*" denilmektedir. En kısa tanımıyla hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, yönetilenlere hukukî güvenceler sağlayan devlet demektir²⁸. Günümüzde çağdaş bir devlet olmanın ve hukukun üstünlüğü ilkesini yaşama geçirmenin yolu hukuk devleti olmaktan geçer²⁹. Hukuk devleti anlayışı, bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine, yalnız bireylerin değil, yönetimin de uymasını gerektirir. Hukuk devleti ilkesinin anlam kazanabilmesi için, hukuk tarafından yönetilenlere devlet karşısında hukuk güvenliği sağlanmalıdır. Bunun için de hukukun herhangi bir sınıf egemenliğinin aracı olmaması, demokratik toplumun gereklerine cevap vermesi gerekir³⁰.

Anayasa Mahkemesi de hukuk devleti için, "*bütün işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu başlıca geçerlik koşulu bilen, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan hak ve özgürlüklerini koruyup güçlendiren, Anayasa ve hukuk kurallarına bağlılığa özen gösteren, tüm işlem ve eylemlerini bağımsız yargının denetimine açık bulunan ve yasaların üstünde Anayasa ile yasakoyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlet*" tanımlamasını getirmektedir³¹.

²⁸ Özbudun, s. 123; Sancakdar, s. 60; Gözler, s. 82. Bu konuda ayrıca bkz. Tanör/ Yüzbaşıoğlu, s. 105; Kaboğlu, s. 395, 396; Erdoğan, s. 65.

²⁹ Aliefendioğlu, s. 31. Bu konuda ayrıca bkz. Ökçesiz, s. 55-56.

³⁰ Gözübüyük, s. 24.

³¹ Karar için bkz. AnyM. 21.09.1993 tarih ve E. 1993/21, K. 1993/30, (RG. 16.08.1995 - 22376); "*Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kurup sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlettir. Böyle bir düzenin kurulması, yasama, yürütme ve yargı alanına giren tüm işlem ve eylemlerin hukuk kuralları içinde kalması, temel hak ve özgürlüklerin, Anayasal güvenceye bağlanmasıyla olanaklıdır.*" AnyM. 20.05.1998 tarih ve E. 1998/10, K. 1998/

Hukuk devleti ilkesinin gerekleri konusunda yer, zaman ve hukuk anlayışının etkileri değişik görüşlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Ancak hukuk devletinden söz edilirken genellikle kuvvetler ayrılığı, temel hakların güvence altına alınması, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi, idarenin kanunîliği, idarenin yargısal denetimi, yargıçların bağımsızlığı, idarenin mali sorumluluğu gibi konular üzerinde durulmaktadır³². Ancak ilkenin hayata geçirilebilmesi, anayasa metinlerinde yazılı olarak bulunmasından ziyade, hukuk devletinin tüm kurum ve kuruluşlarıyla inşa edilerek hukuka uygun davranma alışkanlığının kazanılmasıyla mümkündür³³.

Hiç şüphe yok ki tüm hukuk alanlarında, hukuk devletinin tezahürünü bulmak ve anlamak mümkündür. Ancak bir devletin gerçekten hukuk devleti olup olmadığı, bazı alanlarda kendisini daha çok belli etmektedir³⁴. Bireylerin hukukî alanlarına doğrudan müdahalenin söz konusu olduğu kamu icra hukuku da bu alanlardan biridir. Bu bağlamda hukuk devleti başlığı altında, hukuk devletinin şartları, kamu icra hukuku ile olan bağlantısı ölçüsünde ifade edilmeye çalışılacaktır.

18, (RG. 12.12.1998 - 23551); “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, hukuk güvenliğini gerçekleştiren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa’nın ve kanun koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir. Bu bağlamda, hukuk devletinde yasakoyucu, yasaların yalnız Anayasa’ya değil, evrensel hukuk ilkelerine de uygun olmasını sağlamakla yükümlüdür.” AnyM. 08.10.2003 tarih ve E. 2003/67, K. 2003/88, (RG. 28.02.2004 - 25387); “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, konulan kurallarda adalet ve hakkaniyet ölçülerini göz önünde tutan, hakların elde edilmesini kolaylaştıran ve hak arama özgürlüğünün önündeki engelleri kaldıran devlettir.” AnyM. 14.01.2010 tarih ve E. 2009/27, K. 2010/9, (RG. 17.03.2010 - 27524).

³² Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Gözübüyük**, s. 25; **Özbudun**, s. 123, 124; **Tanör/ Yüzbaşıoğlu**, s. 105, 106; **Ökçesiz**, s. 45; **Sancakdar**, s. 60; **Gözler**, s. 83; **Erdoğan**, s. 67, 68; **Gül**, s. 184-185.

³³ **Aliefendioğlu**, s. 30, 31. Bu konuda ayrıca bkz. **Ökçesiz**, s. 44.

³⁴ **Özekes**, s. 125.

2. Kamu İcra Hukuku Bakımından Hukuk Devleti

a. Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü

Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü birbirini tamamlayan ilkelerdir³⁵. Anayasa'nın bağlayıcılığı, temelini Anayasa'nın 11'inci maddesinin ilk fıkrasındaki “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*” şeklindeki düzenlemeden alır ve Anayasa'nın uyulması zorunlu kural, emir ve yasaklar getirmesini ifade eder. Madde metninde Anayasa hükümlerinin yalnızca yasama, yürütme ve yargı organları için değil, idare makamları, diğer kuruluş ve kişiler için de bağlayıcı nitelik taşıdığı vurgulanmak suretiyle, ilkenin hem kamu gücünü kullananlara hem de yönetilenlere ilişkin olduğu belirtilmiştir³⁶.

Bunun haricinde Anayasa'nın bağlayıcılığı hakkında Anayasa'da daha başka hükümler de bulunmaktadır. Anayasa'nın Başlangıç kısmının 3'üncü paragrafında; “*...hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkmayacağı*” açıklanmış ve yargı bakımından da 138'inci maddenin ilk fıkrasında “*Hakimler... Anayasa'ya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler*” kuralı benimsenmiştir.

Esasında kamu icra hukuku yasama, yürütme ve yargı erklerinin tamamının uygulama sahasına girmektedir. İlk olarak kanunilik ilkesi gereği bir düzenleme olmadan kamu icra hukuku alanında işlem yapılması söz konusu olamaz. Bu noktada yasama faaliyeti devreye girmektedir. Yasama organı, kural koyma görevini yerine getirirken Anayasa hükümlerine bağlı kalmalıdır. Buna paralel olarak, özellikle icra hukukuna ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da benimsenen esasların Anayasa'ya uygun olması gerekmektedir. İkinci olarak, kamu gücü ile kamu alacağını cebren tahsil yetkisine sahip olan tahsil dairesi, Anayasa'nın idari makamları da bağlayacağı hükmünün muhatabıdır. Dolayısıyla idarenin Anayasa'ya aykırı bir işlem yapması durumunda, bu işlem idari yargı tarafından iptal edilecektir. Ayrıca Anayasa'nın 129'uncu

³⁵ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 126.

³⁶ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 122-126; Erdoğan, s. 33; Özekes, s. 23.

maddesinde, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. Anayasa'nın bağlayıcılığı son olarak yargı organları bakımından da kamu icra hukukunda kendisini göstermektedir. Bu bağlayıcılık, 11'inci maddedeki düzenlemenin yanında 138'inci madde hükmü gereği çifte bağlayıcılıktır³⁷.

Anayasa'nın üstünlüğü ise kaynağını 11'inci maddenin 2'nci fıkrasında yer alan "Kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz" hükmünde bulmaktadır. Buna göre Anayasa hükümleri, diğer hükümlerden önce gelmektedir. Burada Anayasa'nın 177'nci maddesinin (e) bendine dikkat çekmek gerekir. Zira "... mevcut ve kurulacak kurum, kuruluş ve kurullar için yeniden kanun yapılması veya mevcut kanunlarda değişiklik yapılması gerekiyorsa bunlara ilişkin işlemler mevcut kanunların Anayasa'ya aykırı olmayan hükümleri veya doğrudan Anayasa hükümleri, Anayasa'nın 11'inci maddesi gereğince uygulanır." şeklindeki düzenleme uyarınca, eski kanunların Anayasa'ya aykırı olan hükümlerinin yeni Anayasa hükümleri karşısında uygulanmaması gerekmektedir³⁸. Oysa kamu icra hukuku alanında düzenlemeler getiren Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun 21.07.1953 kabul tarihli olup, 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde hazırlanmış bir kanun mahiyetindedir. Kanun'un hazırlandığı dönemden sonra 1961 ve 1982 Anayasaları kabul edilmiştir. Bu sebeple gerek hukukun gerekse sosyal hayatın geçen zaman içinde gösterdiği gelişmelere paralel olarak Kanun hükümlerinin de buna uygun biçimde anlaşılıp yorumlanması yerinde olacaktır. Dolayısıyla Anayasa'nın 177'nci maddesinin (e) bendindeki hüküm gereği, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un bu bakış açısıyla incelenerek, Anayasa karşısında geçerliliğini yitiren hükümlerinin tespit edilmesi, eğer Anayasa'da doğrudan uygulanacak hüküm varsa o hükmün uygulanması yoluyla geçerliliğini yitiren hükmün bertaraf edilmesi, bu mümkün değilse hükmün Anayasa'ya uygun olarak yorumlanıp uygulanması gerekir³⁹. Bu bağlamda başta Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın, Anayasa'nın özüne aykırılık teşkil eden uygulamalara imkân tanımaması gerekir. Kaldı ki, idarenin görevini sadece kanunlara değil, aynı zamanda Ana-

³⁷ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 24-25.

³⁸ **Tanör/Yüzbaşıoğlu**, s. 126-127; **Özekes**, s. 27.

³⁹ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 27-28.

yasa'ya da uygun şekilde ifa etmesi Anayasa'nın 8 ile 11'inci maddeleri gereği anayasal bir buyruktur. Bu buyruk, idareye kanunları Anayasa'ya uygun biçimde yorumlama ve uygulama zorunluluğu getirmektedir⁴⁰.

b. Kuvvetler Ayrılığının Sağlanması

Hukuk devletinin varlık şartlarından biri de yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden ayrılması anlamına gelen kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmasıdır⁴¹. Çünkü, Devlet içindeki güçlerin, özellikle yargı ile yürütme görevinin ya da yasama ile yürütmenin tek elde toplanması halinde, hukuk devletinin önemli gereklerinden olan idarenin kanunîliği ilkesi ile idarenin yargısal denetimi ilkeleri etkisiz hale gelebilir⁴². Kuvvetler ayrılığı sayesinde yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında hak ve yetkilerin sınırları tespit edilmektedir. Bu bağlamda Anayasa'da yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu'na, yargı yetkisi de bağımsız mahkemelere verilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın Başlangıç kısmının 4'üncü paragrafında kuvvetler ayrımının, "*Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu*" belirtilmiştir. Her gücün kendisi için belirlenen sorumluluk alanında kalarak, diğer güçlerle uyum içinde görevini yerine getirmesi kamu düzeni bakımından büyük önem taşımaktadır.

⁴⁰ **Başaran Yavaşlar**, s. 402, 403.

⁴¹ **Gözübüyük**, s. 29; **Kaboğlu**, s. 397; **Erdoğan**, s. 69. Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu bir kararında hukuk devleti ile kuvvetler ayrılığı ilkesi arasındaki bağlantıyı şu şekilde ifade etmiştir: "*Hukuk devletinin başlıca amacı, kamu gücü karşısında kişinin hak ve özgürlüklerini korumaktır. Bu amaca ulaşabilmek için kullanılan araçlar aynı zamanda hukuk devleti kavramının öğeleridir. Bunlardan en önemlileri, devletin değişik işlevlerinin ayrı organlar eliyle gördürülmesi anlamına gelen kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında idarenin hukuka bağlılığı ile zarar verici işlem ve eylemlerinden sorumlu tutulması ve yargı güvencesidir. Hukuk devletinde, yönetimin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu zorunludur.*" AnyM. 01.10.1991 tarih ve E. 1990/40, K. 1991/33, (RG. 07.02.1992 - 21135).

⁴² **Gözübüyük**, s. 29. Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **Kaboğlu**, s. 107 vd.

Hukuk devletinin gereklerinden biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesi, kamu icra hukuku alanında da özellik arz etmektedir. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 13'üncü maddesinde yer alan ve borçlu aleyhine ihtiyatî hacze mahallin en büyük idari amirinin karar vereceği kuralını getiren düzenleme, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmayan bir hükümdür⁴³. Geçici bir hukukî koruma tedbiri olan ihtiyatî haciz kararı, yalnız Anayasa'ya göre kurulmuş mahkemeler tarafından verilmelidir. Bu madde ile Anayasa'ya aykırı bir şekilde, yasama organı tarafından, idari bir makama, ancak mahkemelerin verebileceği nitelikte karar verme yetkisi tanınmıştır. Oysa Anayasa'nın bağlayıcılığı hem yasama hem de yürütme için geçerli olup, yasama organı tarafından çıkarılan bir kanunla idari bir makama Anayasa'ya aykırı yetkilerin tanınması bu işlemleri meşru hale getirmemektedir. Mahallin en büyük idari amirine verilen bu yetki, yasama organının çıkardığı kanunla verilmemiş olsaydı, idarenin vermiş olduğu ihtiyatî haciz kararı bir fonksiyon gaspı oluşturacak ve bunun yaptırımını ise yokluk olacaktı. Bu çerçevede idarenin ihtiyatî hacze karar verme konusundaki yetkisini kullanırken titizlik göstermesi, yetkinin sınırlarını zorlamaması yerinde olacaktır⁴⁴. Zira mülkiyet hakkına yönelik sınırlandırıcı niteliği de göz önüne alındığında, ihtiyatî haczin, idareye tanınan çok önemli bir kamu gücü ayrıcalığı olduğu ortadadır. Bu itibarla, idareye tanınan ihtiyatî haciz işlemi tesis etme yetkisinin sıkı şartlara bağlanması, idarenin bu kamu gücü ayrıcalığını keyfiliğe çevirmesinin önüne geçilebilmesi bakımından zorunludur⁴⁵.

⁴³ Konu ile ilgili açıklamaları için bkz. **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 73 vd; **Candan**, s. 94 vd; **Dönmez**, İhtiyatî Haciz, s. 11 vd; **Oktar**, s. 303 vd; **Gerçek**, s. 137 vd; **Tombaloğlu**, s. 107 vd.

⁴⁴ Konu ile ilgili açıklamaları için bkz. **Çiftçi**, Menfaat Dengesi, s. 190-192. İhtiyatî haciz konusunda yetkinin idareye verilmesinin temelinde, kamu hizmetlerinin finansmanı için gerekli fonların düzenli ve zamanında elde edilmesini sağlama düşüncesinin yattığı yönündeki görüşü için bkz. **Dönmez**, İhtiyatî Haciz, s. 14. İhtiyatî haciz kurumunun öneminden ötürü, doğrudan tahsil dairesi işlemlerinin içinde olanların haricinde ve üstünde, dışarıdan hakkaniyeti ve işlemin yerindeliğini daha iyi gözleyebilecek bir yetkiliye bu yetkinin verildiği yönündeki görüşü için bkz. **Alpaslan**, s. 19.

⁴⁵ **Yılmaz**, s. 1446.

c. Kanunîlik İlkesi

Hukuk devletinin gereklerinden biri olan kanunîlik ilkesi uyarınca, idarenin eylem ve işlemlerinin hem kanunî bir dayanağının olması, hem de bu eylem ve işlemlerin kanuna uygun olması gerekmektedir⁴⁶. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a konu olan kamu alacaklarının önemli bir kısmı mükelleflerin dönemsel olarak devlete ödemek zorunda oldukları vergilerden oluşmaktadır. Bu durumda Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre yapılacak bir icra takibinde, borçlunun kamu borcu vergi mevzuatına göre doğmakta; dolayısıyla alacaklı kamu idaresinin alacağının varlığı bir kanuna dayanmaktadır. Diğer pek çok ilkeden farklı olarak şekle ilişkin bir nitelik taşıyan vergilerin kanunîliği ilkesi, çağdaş demokratik ülkelerde "kuvvetler ayrılığı" veya "kuvvetler dengesi" ilkeleri kapsamında, vergilendirme yetkisine yasama organının sahip olmasını ifade etmektedir⁴⁷. Buna paralel olarak, 1982 Anayasası'nın 73'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında vergi ile ilgili temel düzenlemelerin kanunla yapılacağı kuralı getirilmek suretiyle vergilendirme yetkisi yasama organına özgü kılınmaktadır⁴⁸. Bu bağlamda vergilerin kanunîliği ilkesi, devletin vergilendirme yetkisinin genel, soyut, kişisel olmayan, vergiye ilişkin esaslı unsurları içeren ve yasama organı tarafından anayasal usûllere uygun olarak çıkartılan kanunlarla kullanılması anlamını taşımaktadır⁴⁹. Dolayısıyla vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin sadece yasama organı tarafından ve kanunla konulabileceğini, değiştirilebileceğini ve kaldırılabilceğini ifade eden ilke uyarınca, kanun dışındaki hukukî düzenlemelerle vergi ve benzeri mali yükümlülükler getirilemez. Bu sayede keyfî ve takdire dayalı eylem ve işlemlerin önlenmesi istenmektedir⁵⁰.

⁴⁶ Gözübüyük, s. 27; Sancakdar, s. 63; Öz, s. 75.

⁴⁷ Çağan, Vergilendirme Yetkisi, s. 100; Karakoç, Yargısal Denetim, s. 321; Öz, s. 76; Taylar, s. 196.

⁴⁸ "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle ilgili düzenlemelerin yasa ile yapılması zorunludur. Dayanağını Anayasaya uygun olarak çıkarılmış olan bu kanunlardan almayan düzenlemelerle bir takım hak ve yükümlülükler getirilemez." Dş. 3.D. 24.10.2011 tarih ve E. 2009/6111, K. 2011/6209. Aynı yönde başka karar için bkz. Dş. 3.D. 27.09.2011 tarih ve E. 2011/1085, K. 2011/5260, (www.kazanci.com).

⁴⁹ Çağan, Vergilendirme Yetkisi, s. 103; Karakoç, Yargısal Denetim, s. 323.

⁵⁰ Çağan, Vergilendirme Yetkisi, s. 100; Öz, s. 76.

İlke, vergilerin ve benzeri mali yükümlülüğün kanun ile getirilmesini zorunlu kılarken, verginin ana öğeleri olan verginin konusu, vergiyi doğuran olay, verginin mükellefi, matrah ve oranın da kanun ile düzenlenmesi bakımından bağlayıcı bir kural niteliğinde olup, aynı zamanda vergiden doğan ödev ve usûl ilişkilerinin de bu ana öğeleri tamamlayan diğer öğeler olarak kanun ile düzenlenmelerini; daha açık bir ifadeyle verginin tarhı, tebliği, tahakkuku ve tahsili, ödeme zamanları, mükelleflerin ödevleri, mükelleflerin denetlenmesi, uygulanacak yaptırımlar, vergi uyuşmazlıklarında izlenecek yöntemler, vergi alacağını ortadan kaldıran nedenler gibi, vergisel ödev ve usûl ilişkilerinin, kanunlarda idarenin takdirine yer bırakmayacak şekilde yer almalarını gerektirmektedir⁵¹.

Vergilerin kanunîliği ilkesinin benimsenmesi, hem birey hem de Devlet yönünden farklı sonuçlar meydana getirmektedir. Birey yönünden sonuçlar; verginin ancak halkın temsilcilerinden oluşan parlamento tarafından (tem-

⁵¹ **Güneş**, s. 134; **Öz**, s. 112 vd. Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararlarda bu konuya yaklaşımını şu şekilde ifade etmiştir: “Mahkememizin yerleşmiş içtihatlarında da açıkça belirtildiği üzere, Anayasa Koyucu her çeşit mali yükümlünün kanunla konulmasını buyururken, keyfi ve takdiri uygulamaları önlemeyi amaçlamıştır. Kanun koyucunun yalnız konusunu belli ederek bir mali yükümlünün ilgililere yükletilmesine olur vermesi, bunun kanunla konulmuş sayılabilmesi için yeter neden olamaz. Mali yükümlerin, matrah ve oranla, tarh ve tahakkuku, tahsil usûlleri, yaptırımları, zamanaşımı, yukarı ve aşağı sınırları gibi çeşitli yönleri vardır. Bir mali yükümlü bu yönleri dolayısıyla, yasayla yeterince çerçevelenmemişse, kişilerin sosyal ve ekonomik durumlarını, hatta, temel haklarını etkileyecek keyfi uygulamalara yol açabilmesi mümkündür. Bu bakımdan mali yükümler belli başlı öğeleri de açıklanarak ve çerçeveleri kesin çizgilerle belirtilerek yasalarla düzenlenmelidir.” AnyM. 31.03.1987 tarih ve E. 1986/20, K. 1987/9, (RG. 28.05.1987 – 19473); “Verginin kanunîliği ilkesi, takdire dayalı keyfi uygulamaları önleyecek sınırlamaların yasada yer almasını gerektirmekte ve vergi yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılmasının yasa ile yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Buna göre vergide, yükümlü, matrah, oran, tarh, tahakkuk, tahsil, uygulanacak yaptırımlar ve zamanaşımı gibi konuların yasayla düzenlenmesi zorunludur.” AnyM. 21.02.2008 tarih ve E. 2005/73, K. 2008/59, (RG. 07.11.2008 - 27047); “Bireylerin sosyal ve ekonomik durumlarını etkileyecek keyfi uygulamalara neden olunmaması için vergiyi doğuran olay, matrah, oran, tarh, tahakkuk, tahsil, yaptırım gibi vergilendirmenin temel öğelerinden olan zamanaşımının da yasalarla belirlenmesi gerekir.” AnyM. 15.10.2009 tarih ve E. 2006/124, K. 2009/146, (RG. 08.01.2010 - 27456).

silsiz vergi olmaz ilkesi), kanun çıkartılarak (kanunsuz vergi olmaz ilkesi) alınabilmesi ile vergi kanunlarının vergiye ilişkin tüm özellikleri kapsaması; Devlet yönünden ise, Devletin vergiyi almak zorunda olması (verginin alınması zorunluluğu ilkesi) ve ödenmeyen vergilerin zorla alınabilmesi (verginin cebir yoluyla alınması ilkesi) şeklinde sayılabilir⁵².

Kanunîlik ilkesi uyarınca, niteliği gereği zor kullanma ve temel haklara müdahale imkânı tanıyan kamu icra hukuku alanında getirilecek olan düzenlemelerin de kanunla yapılması gerekmektedir. Bu noktada kamu alacaklarının ve dolayısıyla verginin cebren tahsiline ilişkin yöntemler Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Cebren Tahsil ve Şekilleri" başlığını taşıyan 54'üncü maddesinde, teminatın paraya çevrilmesi, malların haczedilerek paraya çevrilmesi ve borçlunun iflâsının istenmesi olarak belirtilmiştir. Cebren tahsilin sayılan bu üç yöntem dışında başka bir şekilde yapılması mümkün değildir. Buna ek olarak, cebri icra faaliyeti esnasında temel hakların sınırlandırılması söz konusu olabilir ve Anayasa'nın 13'üncü maddesindeki kurala istinaden bu sınırlama ancak kanunla yapılabilir. Ayrıca, doğrudan bir yaptırım hukuku olması ve bireylere gerek kişilik gerekse malvarlığı bakımından doğrudan bir müdahaleyi içermesi sebebiyle cebri icra faaliyetinin belirli, öngörülebilir ve keyfiliğe mahal vermeyecek şekilde sınırlarının tespit edilmiş olması gerekmektedir. Dolayısıyla kişilerin temel haklarına müdahaleye cevaz veren yaptırımın türünün, oranının, derecesinin belirli, öngörülebilir ve kesin olması hukuk devletinin zorunlu bir sonucudur⁵³.

Buna paralel olarak, vergilendirme sürecinin tamamı bakımından geçerli olan kanunîlik ilkesinin bir uzantısı olan belirlilik ilkesi, hukukî

⁵² Güneş, s. 14, 15; Öz, s. 107.

⁵³ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. Özekes, s. 90; Çiftçi, Menfaat Dengesi, s. 125. Kamu alacaklarının tarh -tebliğ-tahakkuk aşamalarını olduğu kadar, kamu alacağının kamu borçlusunun mal varlığından hazineye fiilen geçmesi anlamına gelen tahsil aşamasını da kapsayan vergilerin ve daha geniş anlamda kamusal mali yükümlülüklerin kanunîliği ilkesinin, hukuk devletinin bir yansıması olarak, kamu alacağının miktar olarak belirlenmesinden tahsil edilmesine kadar tüm aşamalarda ortaya çıkan hukuka aykırı işlemlere karşı kişilere bir güvence oluşturduğu yönündeki görüşü için bkz. Gök, s. 410, 411.

güvenliği sağlayıcı bir etkiye de sahiptir⁵⁴. Hukukî güvenlik ilkesi uyarınca, ödenecek miktarın yanı sıra, ödeme şekli ve zamanına ilişkin kuralların da belli olması gerekir. Bu bakımdan, temel hak ve özgürlüklerin bu denli etkilendiği bir alanda, hukuk devletinin bir gereği olarak getirilecek olan düzenlemelerin, öngörülebilir ve belirli olmaları şarttır⁵⁵. Bir hukuk devletinde bireyler, kendilerine uygulanacak olan hukuk kurallarının neler olduğunu önceden bilme ve davranışlarını bu kurallara göre düzenleyebilme imkânına sahip olmalıdırlar⁵⁶.

Kamu icra hukukunda kanunîlik, kamu alacaklarının tahsilatına ilişkin işlemlerin tamamının birer idari işlem olmaları nedeniyle, en geniş anlamıyla idarenin ve faaliyetlerinin kanunî dayanağının bulunması anlamına gelen idarenin kanunîliği ilkesinin⁵⁷ de uygulanmasını gerektirir. Kanunîlik ilkesinin bir gereği olarak, özellikle temel haklara müdahale sonucunu doğuran işlemler yapmaya imkân tanıyan kamu icra hukukuyla ilgili yorum ve uygulamaların da kanunun sınırları dahilinde kalması, kanun çerçevesini aşmamak için, yapılacak yorumların amaca uygun, temel haklarla uyumlu ve dar yorum yöntemi ile yapılması yerinde olacaktır. Küllî bir tasfiye olması sebebiyle borçlunun hukuk alanına daha derin bir müdahale ihtimalini barındıran küllî icra açısından bu ilke daha katı bir şekilde uygulanmak zorundadır⁵⁸.

⁵⁴ **Çağan**, Vergilendirme Yetkisi, s. 145; **Taylar**, s. 197; **Coşkun Karadağ**, s. 698. Kamu alacaklarının kanunla konulmasının ve kanunda öngörülen belirli şartların gerçekleşmesi ile alınmasının, idarenin keyfiliğine karşı kişilere hukukî güvenlik sağladığı yönündeki görüşü için bkz. **Gök**, s. 411.

⁵⁵ Örneğin, Devletin bir vergi koyması demek, kişinin malvarlığının konulan vergi miktarı kadar olan kısmından yoksun kalması anlamına gelir. Vergilendirme, tüm ekonomik menfaatler anlamında mülkiyet hakkına bir müdahaledir. Bu konudaki görüşleri için bkz. **Yaltı Soydan**, s. 105.

⁵⁶ **Sancakdar**, s. 64; **Gözler**, s. 87; **Erdoğan**, s. 66; **Taylar**, s. 199; **Coşkun Karadağ**, s. 720, 721.

⁵⁷ **Gözübüyük**, s. 27; **Sancakdar**, s. 63. Bu konuda ayrıca bkz. **Başaran Yavaşlar**, s. 403, 404.

⁵⁸ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 92.

ç. Temel Hak ve Özgürlüklerin Gözetilmesi

aa. Genel Olarak

Anayasa'nın "Temel Hak ve Hürriyetlerin Niteliği" kenar başlığını taşıyan 12'nci maddesinin ilk fıkrasında "*Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.*" denilmektedir. Bu hüküm sayesinde temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınması amaçlanmıştır. Anayasa aynı zamanda Devletin kişilerin temel hak ve özgürlüklerini koruma konusunda üzerine aldığı amaç ve görevi 5'inci maddesinde "*Devletin temel amaç ve görevleri, ...kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak*" şeklinde belirtmektedir.

Temel hakların korunmasına ilişkin anayasal temelli düzenlemelerin hukuk devleti içinde her zaman gözetilmesi gereklidir. Çünkü hukuk devleti, temel hak ve özgürlüklerin tanınıp koruma altına alındığı bir devlettir. Kamu icra hukuku gibi, Devletin zor kullanma yetkisinin bulunduğu, bireylerin malvarlığı ve kişilik haklarını doğrudan ilgilendiren bir alanın temel haklarla yakın ilişki içinde bulunmasının şüphe götürmez bir gerçek olması karşısında; Devletin yasama, yürütme ve yargı organları, kamu icra hukukuyla ilgili konularda temel hak ve özgürlükleri mutlak olarak gözetmek durumundadır⁵⁹. Özellikle de kamu menfaatinin üstün tutulması anlayışının bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin göz ardı edilmesi tehlikesini barındırmasından dolayı, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin temel hak ve özgürlüklere uygun olarak yorumlanması, bu doğrultuda kamu borçlusunun menfaatlerinin korunması gereğinin de göz önünde bulundurulması büyük önem taşımaktadır⁶⁰.

⁵⁹ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 21, 22.

⁶⁰ **Gök**, s. 416. Kamu yararı, bireysel çıkardan farklı olup, onun üstünde veya dışında bir yararı ifade eder. Dolayısıyla bireysel yararlar kamu yararı çelişebilir ve bu noktada önemli olan husus, bu çelişkinin hangi araçlarla ve hangi kurullarla uzlaştırıldığı ve dengelendiğidir. Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Yaltı Soydan**, s. 113.

Kamu icra hukuku hemen hemen tüm temel hak ve özgürlüklerle az ya da çok ilişki içerisinde olmakla birlikte, Anayasa’da yer alan kimi temel hak ve özgürlükler ile doğrudan sıkı bir bağlantıya sahiptir. Buna göre; Anayasa’da Başlangıç kısmında yer verilen insan onurunun korunması, 21’inci maddedeki konut dokunulmazlığı, 23’üncü maddedeki yerleşme ve seyahat özgürlüğü⁶¹, 35’inci maddedeki mülkiyet hakkı, 36’ncı maddedeki hak

⁶¹ Kamu icra hukukunda güvence önlemleri arasında idari işlemle getirilen ve tahsil açısından etkili bir yöntem olan yurtdışına çıkış yasağı uygulamaları, kamu alacağının tahsili aşamasında yerleşme ve seyahat özgürlüğünü sınırlayıcı etkisi nedeniyle tartışma konusu olmuştur. Bu sürede Pasaport Kanunu’nun 22’nci maddesinde yer alan yurtdışına çıkış yasağı düzenlemesi, Anayasa Mahkemesi tarafından “... yurt dışına çıkış yasağının hukukiliğine ilişkin olarak, yasağın süresi, borcun tutarı, hesaplanması, kesilmesi ve zamanaşımı bakımından öngörülebilirliğin ve belirliliğin oranlılık sorunu ile yakından bağlantılı olduğu; vergi tutarının yüksekliği ile sağlanmaya çalışılan kamu yararı arasında bir denge gözetilmesi gerektiği, oranlılık değerlendirmesini içermeyen yasak işleminin Sözleşmeye aykırılık oluşturduğu, keyfiliğe karşı yeterli düzeyde usul güvencesinin yasayla verilip verilmediği, yasağın gerçekleştirilmek istenen amaçla orantılı olmamasının seyahat özgürlüğünün ihlali anlamına geleceği...” gerekçesiyle iptal edilmiştir [Bkz. AnyM. 18.10.2007 tarih ve E. 2007/4, K. 2007/81, (RG. 08.12.2007 - 26724)]. Anayasa Mahkemesi’nin Pasaport Kanunu’nda yer alan bu düzenlemeyi iptal etmesinden sonra 5766 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun’da ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’a yurtdışı çıkış tahdidi başlıklı 36/A maddesi ihdas edilmiştir. Bu düzenleme ile Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararındaki gerekçeleri dikkate alınmış ve buna göre yurtdışına çıkış tahdidi yeniden düzenlenmiştir. Ancak Anayasa’nın 23’üncü maddesi, 12.09.2010 tarihli değişikliklerle “Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hakim kararına bağlı olarak sınırlanabilir.” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Yapılan bu değişikliklerle Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un 36/A maddesinde getirilen düzenleme de Anayasa’ya aykırı hale gelmiştir. Bunun neticesinde 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile birlikte Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un 36/A maddesi yürürlükten kaldırılarak yurtdışına çıkış yasağı kurumu mevzuattan çıkarılmış ve böylece değişiklik sonrasında Anayasa’nın 23’üncü maddesi karşısında meydana gelen Anayasa’ya aykırılık durumuna son verilmiştir. Artık kamu icra hukukunun yerleşme ve seyahat özgürlüğü açısından doğrudan sınırlayıcı bir etki doğuracak uygulaması bulunmamaktadır.

arama özgürlüğü, 41'inci maddedeki ailenin korunması ile 49'uncu maddede yer alan çalışma hakkı bu kapsamda sayılabilir. Çalışmanın devamında da bahsi geçen her bir temel hak ve özgürlük ile kamu icra hukuku arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılacaktır.

bb. İnsan Onurunun Korunması

Anayasa'nın Başlangıç kısmının 6'ncı paragrafında; “Her Türk vatandaşının... hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu” vurgulanmıştır. Her ne kadar bir temel hak mı yoksa onun üstünde ve ötesinde bir değer ölçüsü mü olduğu konusunda görüş birliği bulunmasa da, tüm insan haklarının ortak gayesinin, insanın insan olarak onurlu bir hayat sürdürmesini sağlamak olduğu düşünüldüğünde, insan onurunun korunması kuşkusuz diğer temel haklardan önce gelmektedir⁶².

İnsan onuru, tüm diğer alanlarda olduğu gibi kamu icra hukukunda da mutlak olarak göz önünde tutulmalı, insan onurunu zedeleyecek uygulamalardan imtina edilmelidir. Bu çerçevede borçlu, kendisi ve ailesinin hayatını sürdüreceği düzeyde temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek ve geçimini sağlayabilecek durumda kalmalıdır. Bu yönde Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da çeşitli hükümler yer almaktadır. Örneğin, “Tecil” başlığını taşıyan 48'inci maddede yer verilen ve kamu borcunun vadesinde ödenmesinin veya haczin yapılmasının veyahut haczedilen malların paraya çevrilmesinin borçluyu çok zor duruma düşürecek olması halinde, alacaklı kamu idaresi veya yetkili kılacağı makamlar tarafından kamu alacağının tecil olunabileceğine ilişkin düzenleme insan onurunu doğrudan ilgilendirmektedir. Benzer şekilde 50'nci maddedeki borçlunun eşi veya kanunda sayılan yakınlarının ölümü halinde takibin geri bırakılması ile 70'inci maddedeki haczedilemeyecek malların belirlenmesi de insan onurunun korunmasına yönelik düzenlemelerdir⁶³.

⁶² **Özekes**, s. 110. Birey hak ve özgürlüklerinin özünü insan onuru kavramının oluşturduğu, hukukun, insan onuruna saygı göstermek zorunda olduğu bir hukuk düzeninde, hukuk devletinin gözetilmesinin de şart kılınmış olduğu yönündeki görüşü için bkz. **Gül**, s. 194, 195.

⁶³ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 113-117.

Ancak insan onurunun korunması için düzenlemelerin getirilmesi tek başına yeterli olmayıp, aynı zamanda cebrî icra faaliyeti esnasında da insan onurunun korunmasına dikkat edilmelidir. Çünkü Devlete cebir yetkisinin tanınması, kesinlikle borçların tahsilinde, borçlunun kişi varlığı üzerinde cebir kullanmak suretiyle borcun ifasını sağlamak veya insan onuruna aykırı muamele yapmak anlamına gelmemektedir. Bu kapsamda Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un zor kullanmaya ilişkin 80'inci maddesi eleştiriye açıktır. Hüküm uyarınca, hiçbir mahkeme kararına dayanmaksızın bir kimseye ait kilitli ve kapalı yerlerin zorla açtırılması, gerekirse kilidin kırılabilmesi, haczedilen malların zorla alınmasında hal ve durumun gerektirdiği her türlü zora başvurulması ve borçlunun üzerinde bulunan malları alabilmek için borçluya karşı kuvvet kullanılması mümkündür. Bu hüküm insan onurunu zedeleyebilecek nitelikte olup, cebrî icra faaliyeti sırasında ölçülülük ilkesine de uygun şekilde kullanılmalıdır⁶⁴.

cc. Konut Dokunulmazlığının Korunması

Esasında insan onurunun korunması ile de ilgisi bulunan ve kamu icra hukuku alanında gözetilmesi gereken bir diğer temel hak da Anayasa'nın 21'inci maddesinde düzenlenen konut dokunulmazlığıdır. İlgili hükümde; "Kimsenin konutuna dokunulamaz. Millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlakın korunması veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak usûlüne göre verilmiş hakim kararı olmadıkça; yine bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri bulunmadıkça; kimsenin konutuna girilemez, arama yapılamaz ve buradaki eşyaya el konulamaz. Yetkili merciin kararı yirmi dört saat içinde görevli hakim'in onayına sunulur. Hakim, kararını el koymadan itibaren kırk sekiz saat içinde açıklar; aksi halde, el koyma kendiliğinden kalkar." denilmektedir. Anayasa'da güvence altına alınan konut dokunulmazlığının korunması, daha çok ceza hukuku veya idare hukuku alanlarında uygulama sahası bulmuş, diğer hukuk alanlarında uygulanması üzerinde durulmamıştır. Halbuki devlet gücünün ortaya çıktığı, cebrî icra faaliyetinin gerçekleştirildiği, temel haklara müdahale edildiği kabul edilen

⁶⁴ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. Çiftçi, Menfaat Dengesi, s. 98-99.

bir alanda, ortaya çıkacak tehlikenin ve sakıncanın ceza hukukuyla aynı olmasa da, azımsanmayacak ölçüde olacağı açıktır⁶⁵. Bu bakımdan 21'inci maddenin koruması, kamu icra hukuku alanında da geçerli olmalıdır. Çünkü konut dokunulmazlığının korunmasının altında yatan temel anlayış benzer niteliktedir. Öncesinde Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü başlığı altında da değinildiği gibi, Anayasa hükümleri hem diğer hükümlerden önce gelmektedir hem de bağlayıcı niteliktedir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, konut dokunulmazlığına ilişkin Anayasal hüküm, kamu icra hukuku bakımından cebir yetkisinin kullanılması da düşünüldüğünde muhakkak göz önünde bulundurulmalıdır. Zira kamu icra hukuku alanında da borçlunun konutuna veya işyerine girilebilmekte ve hatta öncesinde de belirtildiği üzere, gerekirse kilitli ve kapalı yerler zorla açtırılarak mallarına el koyma yetkisi tanınabilmektedir. Oysa, ceza muhakemesinde bir kimsenin konutunda yapılacak aramanın dahi ancak hakim kararı veya gecikmesinde sakınca olan hallerde Cumhuriyet savcısının yazılı emrini gerekli kılması karşısında, kamu icra hukuku açısından tahsil memurunun böyle bir karara gerek olmaksızın konut dokunulmazlığını ihlal edebilmesinin ve haciz işlemi yapabilmemesinin hukuk devleti bünyesinde izahı güçtür⁶⁶. Kaldı ki, konut dokunulmazlığına karşı bu şekilde gerçekleştirilen müdahale, aynı zamanda Anayasa'nın 20'nci maddesinde kabul edilen özel hayatın gizliliğinin ihlal edilmesi sonucunu da doğuracaktır.

çç. Mülkiyet Hakkının Korunması

Mülkiyet hakkı, Anayasa'nın 35'inci maddesinde, herkesin mülkiyet hakkına sahip olacağı ve bu hakkın ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceği şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerin dayanağını kanundan alması gerekir⁶⁷.

⁶⁵ Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 167 vd.

⁶⁶ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 170; **Çiftçi**, *Menfaat Dengesi*, s. 103, 104; **Gök**, s. 417, 418.

⁶⁷ Mevzuatta yapılan değişikliklerin gerekçesi olarak vergi alacağının tahsilinde etkinliğin sağlanması gösterilse de, getirilen değişikliklerin çoğunlukla tahsilatın hızlı ve kolay, mümkün olduğunca az hukukî engelle; yalnız hukuk devleti ilkesine aykırı ve ölçsüz şekilde olduğu yönündeki açıklamaları için bkz. **Yaltı**, s. 509, 510. Her vergi veya mali

Kamu borçlusunun borcunu rızası ile ödememesi halinde, kamu alacaklısın alacağını elde edebilmesi, borçlunun malvarlığına yönelmesi sayesinde mümkündür. Kamu icra hukukunda bir tarafta kamu alacaklısının alacağının tahsili, diğer tarafta ise kamu borçlusuna ve üçüncü kişilere yönelik hukuka aykırı müdahaleleri önleyerek mülkiyet haklarını korumak amaçlanmaktadır. Bu nedenle mülkiyet hakkının korunması, hem kamu alacaklısı hem de kamu borçlusu bakımından farklı görünümündedir⁶⁸. Kamu icra hukukunun, genel icra hukukundan bağımsız bir hukuk alanı olarak varlığını kabul ettirmesinin yegâne sebebi, kamu icra hukukuna esas teşkil eden takip konusudur. Çünkü kamu alacakları, nitelikleri gereği alelâde alacaklar olmayıp, korunmaya değer, Devletin mülkiyet hakkını teşkil eden alacaklardır. Bu açıdan asıl mülkiyet hakkı ihlale uğrayan, Devletin kendisidir⁶⁹. Bu nedenle cebren tahsil işlemleri esnasında yahut cebren tahsil süreci henüz başlamadan, alacağın tahsilini garanti altına almak ve takibin sonuçsuz kalmasını önlemek maksadıyla kabul edilen güvence önlemleri, Devletin mülkiyet hakkının korunmasına hizmet etmektedir⁷⁰.

Yalnız hukuk devleti olmanın bir gereği olarak, alacaklının mülkiyet hakkının korunmasının yanında, gerek borçlunun gerekse üçüncü kişilerin mülkiyet haklarına yapılan ölçüsüz müdahalelere de engel olunmalıdır. Zira malvarlığına el atılması, borçlunun hayat alanını tamamen yok edecek ve malvarlığını olduğundan daha fazla değersizleştirecek bir sonuç doğurmamalıdır⁷¹. Bu bağlamda Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 62'nci maddesinde belirtilen, kamu alacağına yetecek miktarın dışındaki malvarlığının tahsil dairesince haczedilememesi ile aynı maddenin son fıkrasında yer alan, tahsil dairesinin, alacaklı kamu idaresi ile borçlunun menfaatlerini mümkün olduğunca dengelemekle yükümlü olduğu yönündeki

yüküm ile mülkiyet hakkına bir müdahale söz konusu olacağı için, mülkiyet hakkının vergilendirme işlemlerine karşı en duyarlı haklardan biri olduğu yönündeki görüşü için bkz. **Demirbaş Aksüt**, s. 286.

⁶⁸ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 182; **Çiftçi**, Karşılaştırma, s. 349.

⁶⁹ **Çiftçi**, Karşılaştırma, s. 330.

⁷⁰ Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 613; **Dönmez**, İhtiyatî Haciz, s. 12; **Gerçek**, s.15, 16.

⁷¹ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 185.

hükümler mülkiyet hakkının korunması gereğinin bir sonucudur. Üçüncü kişilerin mülkiyet haklarını korumak amacıyla da Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 66 vd. maddelerinde istihkak prosedürü getirilmiştir⁷².

dd. Hak Arama Özgürlüğü

Hukuk devletinin en önemli unsurlarından biri de bağımsız ve adil yargılama yapan mahkemelerin mevcudiyeti ve buna anlam kazandıracak olan hak arama yolunun açık olmasıdır. Anayasa Mahkemesi de hak arama özgürlüğünün önemini, “*diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden biri olmakla birlikte, aynı zamanda toplumsal barışı güçlendiren, bireyin adaleti bulma, hakkı olanı elde etme, haksızlığı önleme uğraşının da aracı*” olduğu şeklinde vurgulamaktadır⁷³.

Soyut ve objektif bir korunma hakkını ifade eden hak arama özgürlüğü, Anayasa'nın 36'ncı maddesinde, “*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.*” şeklinde belirtilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın “*Temel hak ve hürriyetlerin korunması*” kenar başlıklı 40'inci maddesinde yer alan, “*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir*” hükmü de hak arama özgürlüğünün zorunlu bir unsuru olan etkin hukukî korumanın menşeiini oluşturmaktadır. Hak arama özgürlüğü, hukukî dinlenilme ile adil yargılanma hakkı sadece dava açmakla sınırlı düşünülmemelidir. Çünkü Anayasa'nın 40'inci maddesi bu konuda daha geniş bir açılım sunmaktadır⁷⁴. Dolayısıyla kişilerin dilekçe hakkını kullanma, şikâyet yoluna başvurma, düzeltme talebinde bulunma gibi başka hukukî yolları denemek suretiyle de haklarını aramaları mümkündür.

⁷² Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 186.

⁷³ Karar için bkz. AnyM. 14.01.2010 tarih ve E. 2009/27, K. 2010/9, (RG. 17.03.2010 - 27524).

⁷⁴ **Tanör/Yüzbaşıoğlu**, s. 198. Bu konuda ayrıca bkz. **Erdoğan**, s. 181.

Kamu icra hukuku alanında da hak arama özgürlüğü haksız müdahalelere karşı korunma bakımından önem taşır. Bu anlamda Devlet, kişilere hak arama, hakların korunmasını ve adalete erişimi sağlama hususlarında pozitif yükümlülük altındadır. Kamu alacaklısına sağlanan hukukî imkânların yanında borçluya da savunma hakkı tanınmalı ve borçlunun menfaatleri de gözetilmelidir⁷⁵. Oysa genel icra hukukunda kabul edilen şikâyet yoluna başvurma hakkına, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da yer verilmemiş olması, özellikle alacaklının bizatihi kendisinin cebri icrayı yürüten tahsil organı olduğu düşünüldüğünde, Anayasa'nın 36'ncı maddesini ihlal eder niteliktedir⁷⁶. Burada bir konuya daha dikkat çekilmesinde fayda vardır. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da kimi işlemlere karşı (Örneğin, Kanun'un 58'inci maddesindeki ödeme emrine itiraz)⁷⁷ vergi itiraz komisyonuna itirazda bulunabileceğinden bahsedilmektedir. Ancak söz konusu vergi itiraz komisyonları, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15'inci maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır⁷⁸. Aradan geçen sürede Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da yargı yoluna başvuru imkânlarını düzenleyen bu hükme ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu durum ise her ne kadar gönderilen ödeme emrinde yargı yoluna ilişkin bilgi bulunsun da etkin hukukî korumanın ve hak arama özgürlüğünün sağlanması bakımından eleştiriye açıktır⁷⁹.

Bu başlık altında değinilmesi gereken bir diğer konu da Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 58'inci maddesinin 5'inci fıkrasında getirilen ve ödeme emrine karşı açtığı davada haksız çıkan borçlunun, haksız çıktığı kısmı %10 zamlı ödemesini öngören düzenlemedir. Ödeme

⁷⁵ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 128.

⁷⁶ **Çiftçi**, Menfaat Dengesi, s. 85.

⁷⁷ Konu ile ilgili açıklamaları için bkz. **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 105 vd; **Candan**, 269 vd; **Oktar**, s. 323, 324; **Tombaloğlu**, s. 259 vd.

⁷⁸ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13'üncü maddesi uyarınca itiraz komisyonu vergi mahkemesi, itiraz deyimi ise vergi mahkemesinde dava açılması anlamını taşımaktadır.

⁷⁹ **Çiftçi**, Karşılaştırma, s. 341. Konu ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 142 vd; **Candan**, s. 108 vd.

emrine karşı yargı yoluna gitmeyi engellemeyen; ancak zorlaştıran ve caydırıcı etki yaratan bu hüküm ile kanun koyucunun kamu alacaklısının alacağını vadesinde tahsil edememekten kaynaklanabilecek muhtemel bir zararının gecikme zammı ile karşılanabileceği yolunda bir kabul içinde olduğu görülmektedir. Ancak ödeme emrine karşı dava açılmasının takip ve tahsil işlemlerinin kendiliğinden durması sonucunu doğurmaması karşısında, ödeme emrine karşı dava açılmasının tek başına kamu alacaklısını zarara uğrattığından söz edilemez. Bu bağlamda Kanun'un öngördüğü haksız çıkma zammı, tahsilatın gecikmesinden ziyade, dava açılmak suretiyle mahkemelerin gereksiz yere meşgul edilmesinin bir yaptırımını olarak nitelendirilebilir⁸⁰. Anayasa'nın 36'ncı ve idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirten 125'inci maddeleri dikkate alındığında, bir hukuk devletinde kişilerin idarenin işlemlerine karşı yargı yoluna başvurmadan kaçınmasına neden olabilecek düzenlemelerin bulunmaması gerekir. Bu çerçevede, ödeme emrine karşı yargı yoluna başvurulmasını açık bir şekilde engellemese de, ödeme gücü olmayan mükellefler ve çok yüksek meblağlar bakımından fiilen güçleştiren haksız çıkma zammının hak arama özgürlüğüne aykırılık taşıdığı söylenebilir⁸¹.

ee. Diğer Temel Hak ve Özgürlükler

Kamu icra hukuku ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili diğer temel hak ve özgürlüklerden ailenin korunması ile çalışma hakkına ilişkin hükümler Anayasa'da sosyal ve ekonomik haklar arasında düzenlendiği için Devlete bu konuda olumlu görevler düşmekte; dolayısıyla alınacak tedbirlerle bu hakların güçlendirilmesi gerekmektedir. Örneğin, Devlet tarafından asgari geçim indirimine ilişkin olarak getirilecek düzenlemelerle aile korunacaktır⁸². Kamu icra hukuku açısından da sadece borçlunun değil, aynı zamanda onun ailesinin de korunması gerekir. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un haczedilemeyecek malları sıralayan 70'inci maddesi borçlunun ailesinin ihtiyaçları da dikkate alınarak hazırlanmıştır. Keza

⁸⁰ **Kumrulu**, s. 666; **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 159; **Dönmez**, Haciz, s. 135.

⁸¹ **Kumrulu**, s. 666; **Karakoç**, Uyuşmazlıklar, s. 159, 160. Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Akkaya**, s. 342-347; **Yakar**, s. 194-196.

⁸² **Öncel/Kumrulu/Çağan**, s. 44.

Kanun'un aynı maddesindeki kişinin mesleği için zorunlu alet ve edevatının haczedilememesi çalışma hakkının tezahürü olarak kabul edilebilir. Borçlunun ibadete mahsus kitap ve eşyasının haczedilmezliği de Anayasa'nın 24'üncü maddesindeki din ve vicdan özgürlüğünün bir görünümüdür⁸³.

d. Kanun Önünde Eşitliğin Sağlanması

Anayasa'nın 10'uncu maddesinde yer alan kanun önünde eşitlik ilkesi uyarınca, herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

Anılan maddenin son fıkrası, Devletin bütün organlarını eşitliğe uygun davranmaya zorlar. Sadece yasama organı ve kanunlar değil, Devletin bütün organları ve işlemleri bu ilkeye uygun olmak zorundadır⁸⁴. Bu çerçevede kamu icra hukukunun Anayasa'nın 10'uncu maddesi kapsamında kanun önünde eşitliği sağlayacak düzenlemeler içermesi gerekmektedir⁸⁵. Bu yönde tahsil organları da gerek alacaklı ile borçlu arasında gerekse diğer ilgililer arasında eşitlik ilkesini gözetmekle yükümlüdür. Özellikle alacaklının aynı zamanda tahsil organı olarak borçluya karşı takip prosedürünü işletme yetkisini haiz olmasından dolayı, borçlu ve üçüncü kişilerin menfaatlerinin ihlal edilmemesine özen gösterilmelidir. Ancak takip sürecinde, bir tarafın menfaatinin diğerine göre daha fazla korunması gerekebilir. Bu durum çatışan menfaatlerin dengelenmesi gereğinin ortaya çıkardığı doğal bir sonuç olmakla beraber, bunun takip sürecinde tek bir tarafın menfaatlerinin korunması şeklinde, eşitlik ilkesine aykırı bir hal alması kabul edilemez. Dolayısıyla işin mahiyeti gereği, çatışan menfaatlerin dengelenmesi için belirli

⁸³ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özekes**, s. 227.

⁸⁴ **Tanör/Yüzbaşıoğlu**, s. 121. Bu konuda ayrıca bkz. **Özbudun**, s. 153; **Erdoğan**, s. 174; **Öden**, s. 137.

⁸⁵ Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 51'inci maddesinde yer alan ve vadesinde ödenmeyen kamu alacağına, vadeyi izleyen günden itibaren uygulanan gecikme zammının vergilendirmede eşitliği sağladığı şeklindeki görüşü için. bkz. **Ateş**, s. 152.

takip süreçlerinde veya işlemlerinde diğer tarafın menfaatleri öncelikli olarak gözetilebilir. Eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayan bu durumda, menfaat dengesinin kurulması için takibin bazı süreçlerinde, bir tarafın menfaatlerinin diğerine göre öncelikli gözetilmesi ile bu durumun eşitliğe aykırı bir hal alması arasındaki sınırın Anayasa'nın ruhuna uygun olarak çizilmesi gerekir⁸⁶.

Kanun önünde eşitliğin sağlanması bakımından değinilmesi gereken bir başka husus, Devletin takip yapmadan önce başka alacaklıların takip yapması halinde duruma göre rüçhanlı veya imtiyazlı alacaklı olarak kendisini koruması; buna karşılık Devletten alacaklı bir kimsenin devlet mallarını haczettirememesidir⁸⁷. Aslında devlet mallarının haczedilemeyeceği kuralı, normal işleyen bir Devlet mekanizmasında kabul edilebilir niteliktedir. Zira hukuk devleti olmanın gereği, Devlet, borçlarını öder. Dolayısıyla bu durum tek başına kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmez⁸⁸. Bunun

⁸⁶ Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Çiftçi**, Menfaat Dengesi, s. 71.

⁸⁷ Devlet mallarının haczedilememesinin temelinde kamu düzenini ve kamu yararını koruma düşüncesinin yattığı ve Devletin borçlarını kendiliğinden ödeyeceğini varsaymak gerektiği yönündeki görüşü için bkz. **Dönmez**, Haciz, s. 161.

⁸⁸ Devlet ile bireyin eşitliği, kamu görevlileri ile kişilerin aynı yetkilere sahip oldukları anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda kanun önünde eşitlik, Devlet organlarının ve kamu görevlilerinin yetkilerinin kanunla belirlenmesini, hukuka aykırı davranışlarının yargısal denetimini ve yetkilerini hukuka aykırı olarak kullananların sorumlu tutulabilmelerini ifade etmektedir. Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Öden**, s. 139. Anayasa Mahkemesi de devlet mallarının haczedilmezliğinin kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayacağını şu gerekçeye dayandırmaktadır: “Devlet mallarının haczedilemeyeceğine ilişkin kural, Devletin borçlarını kendiliğinden ödeyeceği ve bunun hukuk devletinin gereği olduğu esasına dayanır. Devlet mallarının haczi, bu malların kullanma biçimini değiştireceğinden, devletin malvarlığında ve mali hukukta sürekliliğe engel olarak, kamu yararına zarar verir. Uyuşmazlık konusu olayda, borcun hiç ödenmemesinden değil, bütçe olanaklarına göre yılını aştığı için gecikerek ödemenin sağlanacağından söz edilmektedir. Devletin etkinliklerinde kamu hizmeti ve dolayısıyla kamu yararı önde geldiğine göre, bir alacaklının kişisel çıkarı için devlet mallarının haczi, diğer bir deyişle, özel yararın kamu yararına yeğlenmesi (tercih edilmesi) söz konusu olamaz... Devletin varlığını sürdürebilmesi ve yargı ve cebrî icra görevi de içersinde olmak üzere, kamu hizmetlerini yürütebilmesi için yapılan bu düzenleme, kamu yararını gerçekleştirilmeye yönelik olup, haklı bir nedene dayandığından, Yasa önünde eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmamaktadır.” AnyM. 21.10.1992 tarih ve E. 1992/13, K. 1992/50, (RG. 30.06.1993-21623).

haricinde ise, bu kural kaldırılmasa bile mutlak ve kesin sınırlarının çizilerek, en azından belirli bir süre ödenmeyen kamu borçları için çözüm üretilmesi, bunun mümkün olmaması halinde ise devlet malının hazineye izin verilmesi yerinde olacaktır. Aksi halde, kişilerin gücü hiçbir zaman Devletle karşılaştırılabilecek düzeyde olmayacağı için, oluşacak dengesizliğin açıklanmasını hukuk devleti kavramı içinde yapmak güçleşecektir⁸⁹.

C. Sosyal Devlet

1. Genel Olarak

Anayasa'nın 2'nci maddesinde sıralanan Cumhuriyetin nitelikleri arasında Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Sosyal devlet, sosyal adalet ile sosyal güvenliği sağlamak ve herkes için insan haysiyetine yaraşır asgari bir hayat düzeyini gerçekleştirmekle yükümlü devlettir⁹⁰. Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında sosyal hukuk devleti için; “...İnsan haklarına saygılı, kişilerin huzur, refah ve mutluluk içinde yaşamalarını güvence altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler olarak çalışanları koruyan ve insanca yaşamalarını sağlayan, işsizliği önleyen, milli gelirin adalete uygun biçimde dağıtılması için gereken önlemleri alan, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi kuran devlettir. Çağdaş devlet anlayışı, sosyal hukuk devletinin tüm kurumlarıyla Anayasa'nın özüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını ve işlemlerini gerekli kılar. Sosyal hukuk devletinde kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla olanaklıdır.” açıklamasını yapmıştır⁹¹.

⁸⁹ Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Özkes**, s. 194 vd; **Çiftçi**, Menfaat Dengesi, s. 72 vd.

⁹⁰ **Özbudun**, s. 140. Sosyal devlet, genel olarak kişilerin sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara insanca bir yaşayış düzeyi sağlamayı, onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlettir. Tanım için bkz. **Gözübüyük**, s. 34. Benzer ifadeler için bkz. **Tanör/Yüzbaşıoğlu**, s. 102, 103; **Erdoğan**, s. 242.

⁹¹ AnyM. 16.11.2000 tarih ve E. 2000/26, K. 2000/48, (RG. 15.03.2002 - 24696); “Anayasa'nın 2'nci maddesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin sadece hukuk devleti değil, aynı zamanda, sosyal devlet olduğunu belirlemiştir. Hukuk devletinin ileri aşaması, bu ilke

Sosyal devletin amaçlarını ve içeriğini belirlemek için Anayasa'nın 2'nci ve diğer bazı maddeleri yol gösterici niteliktedir. Bunlar içinde Anayasa'nın 5'inci maddesinde Devletin temel amaç ve görevleri; "...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak" şeklinde açıklanmıştır. Anayasa'nın Başlangıç kısmının 6'ncı paragrafında getirilen "Her Türk vatandaşının bu Anayasa'daki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu" kuralı ile 10'uncu maddedeki kanun önünde eşitlik ilkesi de Anayasa'nın benimsediği sosyal devlet ilkesinin amaçlarını belirginleştiren diğer hükümlerdir⁹². Sosyal devletin bu anayasal hedeflerine ulaşmasının çeşitli araçları vardır ve vergilendirmede sosyal adalet ilkelerinin gözetilmesi de bunlardan biridir⁹³. Bu doğrultuda kamu yararı amacına hizmet edilmeli ve getirilen düzenleme aynı zamanda bu amacın gerçekleştirilmesi açısından makul ve orantılı bir araç olmalıdır⁹⁴.

ile sağlanır. Bu ilke, bireyin doğuştan sahip olduğu onurlu bir yaşam sürdürme, maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisinin kullanılmasına Devletin, sosyal adalet gereklerince olanak sağlamak yükümlülüğünü içerir. Sosyal devletin temel amaç ve görevleri, sosyal adaletin, sosyal refahın ve sosyal güvenliğin sağlanmasıdır." AnyM. 07.11.1989 tarih ve E. 1989/6, K. 1989/42, (RG. 06.04.1990- 20484). Hukuk devletinin, sosyal devlet tabanında yükselen bir yapı olduğu yönündeki görüşü için bkz. **Ökçesiz**, s. 55. Hukuk devleti ile sosyal devlet ilişkisi için bkz. **Gül**, s. 213-217.

⁹² **Tanör/Yüzbaşıoğlu**, s. 103; **Gören**, s. 16. Bu konuda ayrıca bkz. **Özbudun**, s. 137 vd; **Erdoğan**, s. 243.

⁹³ **Özbudun**, s. 146; **Tanör/Yüzbaşıoğlu**, s. 103; **Gözler**, s. 78; **Ateş**, s. 114; **Coşkun Karadağ**, s. 700. Sosyal devlette gelir ve servet eşitsizliklerini azaltmada en önemli rolün vergi politikasına ait olduğu yönündeki görüşü için bkz. **Demirbaş Aksüt**, s. 275. Anayasa Mahkemesi'ne göre; "Sosyal devlet, sosyal adaletin, sosyal refahın ve sosyal güvenliğin gerçekleşmesini sağlayan devlettir. Ekonomik ve mali politikalar sosyal devletin gerçekleşmesini sağlayan araçlardır. Adil ve dengeli bir vergi politikası sosyal devletin vazgeçemeyeceği ilkelerden birisidir." Karar için bkz. AnyM. 24.06.1993 tarih ve E. 1992/29, K. 1993/23, (RG. 23.12.1999-23915).

⁹⁴ **Yaltı**, s. 515.

Sosyal devlet, herkese insan onuruna yaraşır, asgari bir hayat seviyesi sağlamayı amaçlar. Ayrıca sosyal güvenliği sağlama ile gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlikleri gidermek de sosyal devlet ilkesinin başlıca unsurları arasındadır⁹⁵. Örneğin, çalışma hakkının tanınması ve mülkiyet hakkının korunması sosyal devlet anlayışının yansımasıdır. Sosyal devlet ilkesi, bir Anayasa emri ve kanun koyucunun kendi imkânları çerçevesinde yerine getirmeye mecbur olduğu bir düzen içerdiği için, devlet hareket etmekle yükümlü kılınmıştır⁹⁶.

2. Kamu İcra Hukuku Bakımından Sosyal Devlet

Kamu icra hukuku işlemleri bireylerden meydana gelen toplumu ilgilendirmesi nedeniyle sosyal devlet ilkesiyle iç içedir. Sosyal Devlet ilkesinin kamu icra hukuku alanında sahip olduğu önem yadsınamaz bir gerçek olduğu için, ilkenin gereklerinin yerine getirilmesi şarttır. Zira sosyal devlet, doğrudan insan onuru ile de ilişki içindedir ve bu durum kişinin varlığı ve kişiliğinin korunması bakımından da önem taşır⁹⁷. Dolayısıyla borçlu ve ailesinin topluma muhtaç hale getirilmemesi ile borçlunun çalışma hakkını elinden alacak, zedeleyecek tedbirlerin alınmaması sosyal devlet anlayışının kamu icra hukuku alanında doğurduğu en önemli sonuçlardır⁹⁸.

Bu bağlamda sosyal devlet olmanın bir gereği olarak kamu icra hukukunda birtakım sınırlamalara yer verilmiştir. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 48'inci maddesinde düzenlenen ve kamu borcunun vadesinde ödenmesi veya haczin tatbiki veyahut haczedilmiş malların paraya çevrilmesi kamu borçlusunu çok zor duruma düşürecekse, alacaklı kamu idaresince veya yetkili kılacağı makamlarca kamu alacağının 36 ayı geçmemek üzere tecil edilebilmesi; 49'uncu maddede yer alan ve idare tarafından tecil edilmiş alacak hakkında, yargı organı tarafından tecil süresinden daha kısa bir tehir kararı verilmesi halinde, tecil olunan alacağın

⁹⁵ Gözübüyük, s. 34; Sancakdar, s. 69, 70; Gözler, s. 75 vd; Demirbaş Aksüt, s. 275. Bu konuda ayrıca bkz. Göze, s. 135 vd.

⁹⁶ Göze, s. 118, 119; Gören, s. 48; Sancakdar, s. 68. Benzer ifadeler için bkz. Gözübüyük, s. 36; Gül, s. 214.

⁹⁷ Özekes, s. 222; Çiftçi, Menfaat Dengesi, s. 75.

⁹⁸ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. Çiftçi, Menfaat Dengesi, s. 74-76.

icranın tehiri süresinin sonundan tecil süresi sonuna kadar olan zaman içinde taksite bağlanarak alınması; 50'nci maddede yer alan, ölüm halinde takibin geri bırakılması; 78'inci maddede hüküm altına alınan, Güneşin batmasından doğmasına kadar geçen süre içinde ve tatil günlerinde haciz yapılamaması; 70'inci maddede haczedilemeyecek malların tespit edilmesi, borçlunun tüm mallarının haczedilememesi, haczedilen malların keyfi şekilde satılamaması aynı zamanda insan onurunun da korunmasına hizmet eden kamu icra hukuku sınırlamalarına örnek olarak gösterilebilir. Bunun gibi, Kanun'un 71'inci maddesindeki gelirlerin üçte birinden fazlasının, asgari ücreti aşmayan aylık gelirlerinin ise onda birinden fazlasının haczedilememesi sosyal devlet anlayışının kamu icra hukukunda görülen bir diğer sonucudur⁹⁹.

Yukarıda da görüldüğü üzere, sosyal devlet ilkesi daha çok borçlu bakımından uygulama alanı bulmaktadır. Çünkü kamu alacağını tahsil edebilmek adına borçlunun elinden her şeyinin alınması, sosyal devlet anlayışının gerekleriyle ters düşecek, borçluyu topluma muhtaç hale getirecek ve bu da sosyal devletin görevi olan, kişiye insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyinin sağlanması şartını ihlal edecektir. Bu durum ayrıca bir eliyle alan Devleti, aldığını diğer eliyle vermeye mecbur kılacaktır. İnsan onurunun korunması, tüm diğer temel haklardan önce gelmektedir. Haczedilmezlik kuralları buna bir ölçüde mani olmaktadır. Şayet borçlunun bu sınırların dışında kalan mallarının haczi mümkün olup, gerçekleştirilecek bu haciz işlemi borçluyu yine topluma muhtaç hale düşürecekse, bu duruma da Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 62'nci maddesinin son fıkrasında düzenlenen "*Tahsil dairesi alacaklı amme idaresi ile borçlunun menfaatlerini mümkün olduğu kadar telif etmekle mükelleftir.*" hükmü izin vermemektedir. Tahsil dairesinin alacaklı kamu idaresi ile borçlunun menfaatleri dengeleme yükümlülüğü, sosyal devlet anlayışının gereklerini yerine getirmeye hizmet etmekte, borçluyu topluma muhtaç duruma düşürmekten kurtarmaktadır. Bu çerçevede tahsil dairesinin kendisine tanınan takdir yetkisini kullanırken sosyal devlet anlayışının gereklerini de dikkate alması gerekir¹⁰⁰.

⁹⁹ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özkes**, s. 224-226; **Çiftçi**, Menfaat Dengesi, s. 75-78.

¹⁰⁰ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Çiftçi**, Menfaat Dengesi, s. 77. Bu konuda ayrıca bkz. **Çiftçi**, Karşılaştırma, s. 349.

Ç. Ölçülülük İlkesi

1. Genel Olarak

Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasına ilişkin Anayasa'nın 13'üncü maddesinde yer alan ve Anayasa'da belirtilen sınırlama sebeplerine dayanılarak temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında öngörülen amaç ile sınırlanan hak arasındaki dengeye ilişkin olan ölçülülük ilkesi, kaynağını temel hak ve özgürlüklerin kural, sınırlamanın ise istisna olmasından almaktadır¹⁰¹. İlke, temel hak ve özgürlüklerin, sınırlama sebebinde yer alan amaca ulaşabilecek ölçüde sınırlanmasını gerektirir. İlkenin temelinde yatan düşünce, hukukî ilişkilerin adaletli, dengeli ve orantılı bir şekilde düzenlenmesidir¹⁰². Bir sınırlamanın ölçülülük ilkesi açısından geçerli olabilmesi için, başvuru aracının, sınırlamayı gerçekleştirmeye elverişli ve sınırlama açısından gerekli olması ile amaç ile ölçüsüz bir oran içinde bulunmaması gerekir¹⁰³.

Ölçülülük ilkesi kuşkusuz Devletin tüm organlarının uyması gereken bir ilkedir. Yasama sürecinde, hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında ilkeye uyulması bireyler açısından önemli bir güvence oluşturur. Aynı şekilde idarenin de faaliyetlerinde ölçülü olması gerekmektedir¹⁰⁴. İlke, idareye hareket serbestisi sağlayan idarenin takdir yetkisine de yön vermektedir. Kendisine tanınan takdir yetkisini belirlenen sınırlar içinde kullanma yetkisine sahip olan idare, işlemlerini ölçülü bir şekilde yapmak durumundadır. Bu bağlamda tahsil dairesi, kendisine verilen yetkileri kullanırken ölçülülük ilkesini gözetmek durumundadır.

Anayasa'nın 13'üncü maddesindeki temel hak ve özgürlüklere müdahalede genel sınırlama sebebi olan ölçülülük ilkesi, temel hak ve özgürlüklere müdahale durumunda kullanılacak bir ölçü norm niteliğinde olduğundan, cebri icra faaliyeti bakımından dikkate alınmalıdır¹⁰⁵. Bunun yanında tahsil dairesinin faaliyetlerini ölçülü olarak yürütmesi gerekmektedir. Zira ölçü-

¹⁰¹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 154. Bu konuda ayrıca bkz. Oğurlu, s. 21; Metin, s. 187.

¹⁰² Metin, s. 19; Oğurlu, s. 24-26.

¹⁰³ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 154-155; Kaboğlu, s. 382; Gözler, s. 131; Erdoğan, s. 198. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Metin, s. 26-39; Oğurlu, s. 36-39.

¹⁰⁴ Oğurlu, s. 31.

¹⁰⁵ Çiftçi, Menfaat Dengesi, s. 125.

lülük ilkesi, hem hukuk normlarının konulmasında hem de bu normların uygulanmasında dikkate alınması gereken bir ilkedir¹⁰⁶.

2. Kamu İcra Hukuku Bakımından Ölçülülük İlkesi

Ölçülülük ilkesi, kamu icra hukukunda dikkat edilmesi ve gözetilmesi gereken başlıca anayasal ilkelerden biridir. Cebri icra hukukunda gerek kural getirilirken, gerekse kural uygulanırken, menfaat dengesinin gözetilmesinin gereği olarak, arada bir dengenin kurulması şarttır¹⁰⁷. Ancak diğer taraftan da menfaat dengesi ile yakın ilişki içinde bulunan ölçülülük ilkesinden yararlanılmalıdır. Menfaat dengesi ile ölçülülük ilkesi bakımından getirilen kural, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 62'nci maddenin 6'ncı fıkrasındaki "*Tahsil dairesi, alacaklı amme idaresi ile borçlunun menfaatlerini mümkün olduğu kadar telif etmekle mükelleftir.*" hükmüdür. Zaten kamu icra hukukunda her ne pahasına olursa olsun kamu alacağının tahsil edilmesi yoluna gidilmesi de mümkün değildir. Çünkü, kamu alacakları kamu idarelerinin gelir kaynağını oluşturduğu için, kamu idarelerinin kendi gelir kaynaklarını tüketmemek adına borçluların mevcut borcun ödenmesinden sonraki durumlarını da düşünmeleri lazımdır¹⁰⁸.

Bir müdahale ve zor kullanma hukuku olan cebri icra hukukunda, Devlet müdahalesinin gerçekleştiği ve bu müdahalenin artık borçlunun özgürlük alanına yöneldiği durumlarda ölçülülük ilkesi büyük önem taşımaktadır. Özellikle idarenin takdir yetkisine sahip olduğu durumlarda ölçülülük ilkesi, takdir yetkisine sahip olan idari organların araç ile amaç arasında uygun bir ilişki kurmasını sağlayarak, kişileri bu organların keyfi işlemlerinden korumayı amaçlar. Kamu alacağının cebren tahsil edilmesi sırasında uygulanan tedbirlerin ve yapılan işlemlerin birçoğu temel haklara

¹⁰⁶ **Metin**, s. 20. İlkeye uyması gerekenin öncelikle yasama organı olmakla birlikte, ilkenin idarenin tüm faaliyetlerine de hakim olması gerektiği yönündeki görüşü için bkz. **Oğurlu**, s. 34.

¹⁰⁷ Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Özkes**, s. 205, 206. Vergilerin ödenmesini sağlamak için gerekli görülen yasaları çıkarma hakkının meşruiyet temelini, bireye bireysel ve aşırı yük getirmemesi olduğu şeklindeki görüşü için bkz. **Yaltı Soydan**, s. 106.

¹⁰⁸ **Karakoç**, Vergi Hukuku, s. 600; **Dönmez**, Haciz, s. 161; **Gerçek**, s. 14; **Öner**, s. 146.

müdahale oluşturduğu için, kuralın konulması ve uygulanması aşamasında gerçekleştirilmek istenen amaçla, kullanılan araç ve yöntemin ölçülü olması gerekli ve zorunludur. Tahsil dairesi, alacaklı kamu idaresi ile borçlunun menfaatleri arasında denge kurmalı, ölçülülük ilkesine uygun davranmalı, küçük bir alacak için borçlunun önemli malvarlığı değerlerini haczetmemelidir. Keza borçlunun haczi kabil başka malvarlığı değerleri bulunmasına rağmen haciz memurunun kilitli yerleri ve dolapları zorla açtırarak içindekileri haczetmek istemesi veya borçlunun üzerini aramak istemesi ölçülülük ilkesine aykırılık teşkil edecektir. Kaldı ki tahsil dairesine verilen söz konusu yetkinin dayandığı Kanun'un 80'inci maddesinin 2'nci fıkrasındaki, "*Haczolunan malların zorla alınmasında hal ve durumun gerektirdiği her türlü zora başvurulabilir.*" hükmü, ölçülülük ilkesinin uygulama alanının öncelikle kanun yapılırken düşünülmesi gerektiğine açıkça dikkat çekmektedir. Kanun koyucunun yetkiyi hal ve durumun gerektirdiği her türlü zora başvurma şeklinde vermesi, ölçülülük ilkesine aykırı olduğu gibi, sakıncalı durumlara da sebebiyet verebilecektir. Cebri icrada kullanılacak araçların vereceği zarar, elde edilecek yarardan daha fazla olmamalı, elde edilecek yarar, verilecek zararın üzerinde olmalıdır. Bu sebeple Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da da borçlunun malvarlığının sınırsız şekilde haczedilerek satılmasına izin verilmemiş, hiçbir alacak kişinin yaşam hakkından daha üstün olamayacağı için, borçlunun hayatını devam ettirebilmesini sağlayacak malların haczedilmesinin önüne geçilmek istenmiştir¹⁰⁹. Öncesinde de bahsi geçen haczedilmezlik kuralları, başta insan onurunun korunması ve sosyal devlet ilkesi olmak üzere birçok temel hak ve ilkenin yanında, ölçülülük ilkesi ile de yakından ilgilidir¹¹⁰.

Benzer şekilde Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 62'nci maddesinin 4'üncü fıkrasındaki hükme göre, haczedilen bir taşınmaz henüz artırmaya çıkartılmadan, borçlu, borcun ödenmesine yetecek taşınır mal ya da vadesi gelmiş, Kanun'daki ifade ediliş biçimiyle "sağlam", bir

¹⁰⁹ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Özkes**, s. 207 vd.; **Çiftçi**, Menfaat Dengesi, s. 125 vd. Bu konuda ayrıca bkz. **Çiftçi**, Karşılaştırma, s. 352. Borçlunun alacağa yetecek kadar malı haczedilirken, yokluğu borçluya en az yük getirecek, haczi ve paraya çevrilmesi en kolay malların öncelikle tercih edilmesi gerektiği yönündeki görüşü için bkz. **Dönmez**, Haciz, s. 146.

¹¹⁰ Bu konudaki açıklamaları için bkz. **Özkes**, s. 219.

diğer ifadeyle, tahsilinde tereddüt oluşturmayacak bir alacak gösterirse, taşınmaz üzerindeki haciz devam etmekle birlikte, gösterilen taşınırın veya alacağın haczi yoluna gidilecektir. Bu sayede hem alacaklıya sağlanan güvence devam etmekte hem de borçlunun borcunu ödemesinde kolaylık gösterilerek taşınır malın veya alacağın haczi ile yetinilerek malvarlığının daha az zarar görmesi sağlanmaktadır. Aynı maddenin 3'üncü fıkrasındaki düzenleme ile de borçlu tarafından başkasına ait olduğu söylenen veya üçüncü kişiler tarafından üzerinde hak iddia edilen malların haczinin en son yapılacağı belirtilerek, çekişmeli malların haczi sonraya bırakılmıştır. Bu sayede üçüncü kişilerin menfaatleri de dikkate alınmaktadır. Menfaatler değerlendirilmeden ölçülülük ilkesinin uygulanması imkânsızdır¹¹¹. Ölçülülük ilkesinin gözetilmesiyle, kamu icra hukuku alanında söz konusu olabilecek menfaat ihlalleri en aza indirilebilecektir.

SONUÇ

Birbirini tamamlayan Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkeleri uyarınca, Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olup, kanunların Anayasa'ya aykırı olması mümkün değildir. Diğer tüm hukuk dallarında olduğu gibi, kamu icra hukukunda da Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü mutlaklıdır. Dolayısıyla Cumhuriyet'in nitelikleri arasında gösterilen insan haklarına saygılı, sosyal bir hukuk devleti olmanın yansıması olarak, kamu icra hukuku alanında getirilecek olan düzenlemelerin de insan haklarının korunmasını sağlaması ve sosyal hukuk devleti ilkelerinin gereklerini taşıması şarttır. O zaman cebrî icra sisteminin Anayasa'nın esaslarıyla uyum içerisinde olduğu söylenebilecektir.

Ne var ki, uzun bir süredir yürürlükte bulunan Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile düzenlenmeye çalışılan cebren tahsil süreci, günümüz şartlarına göre yetersiz, hatta hukuk devleti açısından hak ihlallerine sebep olabilecek düzenlemeleri barındırmaktadır. Şu durumda cebrî icra hukukunun, temel hak ve özgürlüklere hem hukuken hem de fiilen müdahale edilen bir alan oluşu düşünüldüğünde, kamu alacağının tahsil

¹¹¹ Genel icra hukukuna ilişkin açıklamaları için bkz. **Çiftçi**, *Menfaat Dengesi*, s. 128.

edilmesi gereği karşısında kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin göz ardı edilmesi her şeyden önce anayasaya aykırılık oluşturacaktır. Zira anayasalar günümüzde kişinin temel hak ve özgürlüklerini güvenceye bağlayan, bu amaçla siyasal iktidara sınırlar getirip, Devletin siyasi ve hukukî temel düzenini belirleyen bir toplum sözleşmesi özelliğini taşımaktadır. Bu bakımdan kişilik ve kişiliğe bağlı değerlerin ve malvarlığı değerlerinin korunması ile cibrî icranın müdahaleci özelliği arasındaki hassas dengenin, insan haklarına saygılı bir hukuk devleti içerisinde sürekli gözetilmesi gerekmektedir. Bu sürekliliği sağlayabilmek ve hukuk devleti anlayışını her alanda geliştirebilmek için mevzuat ve uygulama sıklıkla gözden geçirilmeli ve gerektiğinde bu alanlarda değişiklikler yapılabilmelidir.

Kaynakça

Kitaplar :

- Ateş**, Leyla; Vergilendirmede Eşitlik, (Derin Yayınları), İstanbul 2006.
- Bayraklı**, Hasan Hüseyin; Vergi İcra Hukuku, (Celepler Matbaacılık), Afyonkarahisar 2012.
- Candan**, Turgut; Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun, (Maliye ve Hukuk Yayınları), Ankara 2007.
- Çağan**, Nami; Vergi Hukukunda Süreler, (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 389), Ankara 1975, (Süreler).
- Çağan**, Nami; Vergilendirme Yetkisi, (Kazancı Matbaacılık), İstanbul 1982, (Vergilendirme Yetkisi).
- Çelik**, Binnur; Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku, (Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları), Ankara 2002.
- Çiftçi**, Pinar; İcra Hukukunda Menfaat Dengesi, (Adalet Yayınevi), Ankara 2010, (Menfaat Dengesi).
- Dönmez**, Recai; Vergi İcra Hukukunda Haciz Yolu ile Takip, (Seçkin Yayıncılık), Ankara 2005, (Haciz).
- Dönmez**, Recai; Vergi İcra Hukukunda İhtiyati Haciz, (Anadolu Üniversitesi Yayınları), Eskişehir 1998, (İhtiyatî Haciz).
- Erdoğan**, Mustafa; Anayasa Hukuku, 4. Baskı, (Orion Yayınevi), Ankara 2007.
- Gerçek**, Adnan; Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku, (Ekin Yayınevi), Bursa 2010.
- Göze**, Ayferi; Sosyal Devlet Sistemi, (İstanbul Üniversitesi Yayınları), İstanbul 1976.
- Gözler**, Kemal; Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 9. Baskı, (Ekin Yayınevi), Bursa 2010.

- Gözübüyük**, A. Şeref; Yönetim Hukuku, 29. Baskı, (Turhan Kitabevi), Ankara 2010.
- Gül**, Cengiz; İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti, (Adalet Yayınevi), Ankara 2010.
- Güneş**, Gülsen; Verginin Yasallığı İlkesi, 3. Baskı, (On İki Levha Yayıncılık), İstanbul 2011.
- Kaboğlu**, İbrahim Ö.; Anayasa Hukuku Dersleri, 7. Baskı, (Legal Kitapevi), İstanbul 2011.
- Karakoç**, Yusuf; Genel Vergi Hukuku, 6. Baskı, (Yetkin Yayınları), Ankara 2012, (Vergi Hukuku).
- Karakoç**, Yusuf; Kamu Alacaklarının Tahsili Aşamasında Ortaya Çıkan ve Vergi Yargısında Çözömlenen Uyuşmazlıklar, (Yetkin Yayınları), Ankara 2000, (Uyuşmazlıklar).
- Metin**, Yüksel; Ölçölülük İlkesi, (Seçkin Yayıncılık), Ankara 2002.
- Oğurlu**, Yücel; Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçölülük İlkesi, (Seçkin Yayıncılık), Ankara 2002.
- Oktar**, S. Ateş; Vergi Hukuku, 9. Baskı, (Türkmen Kitabevi), İstanbul 2013.
- Öden**, Merih; Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi, (Yetkin Yayınları), Ankara 2003.
- Öncel**, Muallâ/**Kumrulu**, Ahmet/**Çağan**, Nami; Vergi Hukuku, 21. Baskı, (Turhan Kitabevi), Ankara 2012.
- Öner**, Erdoğan; Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, (Seçkin Yayıncılık), Ankara 2012.
- Öz**, Ersan; Vergilendirmede Kanunilik ve Türk Vergilendirme Sistemi, (Gazi Kitabevi), Ankara 2004.
- Özbudun**, Ergun; Türk Anayasa Hukuku, 14. Baskı, (Yetkin Yayınları), Ankara 2013.
- Özekes**, Muhammet; İcra Hukukunda Temel Haklar ve İlkeler, (Adalet Yayınevi), Ankara 2009.
- Sancakdar**, Oğuz; İdare Hukuku, 4. Baskı, (Seçkin Yayıncılık), Ankara 2014.

Serim, Nilgün; 6183 Sayılı Kanunda Amme Alacaklarının Korunması, (Türkmen Kitabevi), İstanbul 2007.

Tanör, Bülent/**Yüzbaşıoğlu**, Necmi; Türk Anayasa Hukuku, 12. Bası, (Beta Yayıncılık), İstanbul 2012.

Taş, Metin; Vergi İcra Hukukunda Haciz, (Ekin Kitabevi) Bursa 2000.

Tombaloğlu, Mustafa Lütfi; Amme Alacaklarının Takip ve Tahsil Usulü, (Seçkin Yayıncılık), Ankara 2011.

Makaleler :

Akkaya, Mustafa; “Haksız Çıkma Zammı ve Anayasaya Uygunluğu”, (Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, C. I, Ankara 2009, s. 339-347).

Aliefendioğlu, Yılmaz; “Hukuk - Hukukun Üstünlüğü - Hukuk Devleti”, (Ankara Barosu Dergisi, 2001/2, s. 29 - 68).

Alpaslan, Mustafa; “6183 Sayılı Yasa Hükümlerine Göre Vergi Dairesi Müdürleri ile Vergi Dairesi Başkanlarının İhtiyati Haciz - Tahakkuk Konusundaki Yetki Karmaşası Nedir?”, (Mali Hukuk Dergisi, C. 8, S. 94, Ekim 2012, s. 17-22).

Başaran Yavaşlar, Funda; “Vergisel Düzenin ve Vergi Adaletinin Sağlanmasında Donanımlı Anayasa Dışında Gerekenler”, (Anayasa’dan Mali ve Vergisel Beklentiler, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012, s. 397-405).

Coşkun Karadağ, Neslihan; “Hukukî Güvenlik İlkesinin Vergi Planlamasında Taşıdığı Anlam Üzerine Bir Değerlendirme”, (Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, Ankara 2009, s. 693-745).

Çiftçi, Pınar; “Menfaat Dengesi Çerçevesinde Genel İcra Hukuku ile Kamu İcra Hukukunun Karşılaştırılması”, (Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, Özel Sayı, Y. 2010, Basım Yılı: 2012, s. 313-379) (Karşılaştırma).

Demirbaş Aksüt, Burcu; “Vergi Yargılaması Hukukunun Anayasal Temelleri”, (Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, Özel Sayı, Y. 2010, Basım Yılı: 2012, s. 257-312).

- Gök**, Özgecan; “Kamu İcra Hukukunda Ödeme Emrine Karşı Dava Açma Süresi ve Anayasaya Uygunluğu: Bir Anayasa Mahkemesi Kararının Düşündürdükleri”, (Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, Özel Sayı, Y. 2010, Basım Yılı: 2012, s. 381-433).
- Gören**, Zafer; “Sosyal Devlet”, (Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir 2000, s. 1-49).
- Karakoç**, Yusuf; “Kamu Alacaklarının Tahsili: Kamu İcra Hukuku”, (Vergi Sorunları Dergisi, S. 153, Haziran 2001, s. 116-135) (Kamu İcra Hukuku).
- Karakoç**, Yusuf; “Türk Hukuku’nda Vergi Kanunlarının Anayasa’ya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, (Anayasa Yargısı Dergisi, C. 13, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara 1996, s. 249-373) (Yargısal Denetim).
- Kumrulu**, Ahmet G.; “Vergi İcra Hukukuna Kavramsal Bir Yaklaşım”, (Prof. Dr. Akif Erginay’a 65. Yaş Armağanı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 460, Ankara 1981, s. 647-668).
- Ökçesiz**, Hayrettin; “Hukuk Devleti Olgusu”, (HFSA - Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları: 4, Hukuk Devleti, 1998, s. 44-56).
- Şener**, Hasan; “6183 Sayılı Kanunun Uygulama Sorunları ve Yapılan Son Değişiklikler”, (Maliye Dergisi, S. 70, Temmuz - Ağustos 1984, s. 14-19).
- Taylar**, Yıldırım; “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Vergi Hukukunda Hukukî Güvenlik İlkesi”, (Vergi Dünyası, S. 307, Mart 2007, s. 196-214).
- Yaltı**, Billur; “Vergi Hukukunda Sorumluluğun Sınırı: Mülkiyet Hakkı: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa Çerçevesinde AATUHK, 35 ve Mükerrer 35”, (Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, C. I, Ankara 2009, s. 507-536).
- Yaltı Soydan**, Billur; “Mülkiyet Hakkı Versus Vergilendirme Yetkisi: İnsan Hakları Avrupa Mahkemesine Göre Mülkiyet Hakkına Müdahalenin Sınırı”, (Vergi Dünyası, S. 227, Temmuz 2000, s. 103-114).

Yakar, Soner; “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanunda Anayasaya Aykırı Bir Zam: Haksız Çıkma Zammı”, (Vergi Sorunları Dergisi, S. 250, Temmuz 2009, s. 186-198).

Yılmaz, Serdar; “Kamu Alacaklarının Tahsili Hukukunda İhtiyati Haciz Müessesesi ve İhtiyati Hacze Karşı Açılan Davalarda İdari Yargı Yerlerince Verilen Kararların Uygulanması”, (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 61, S. 4, Y. 2012, s. 1437-1503).