

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2020/103**

**Karar Sayısı : 2023/68**

**Karar Tarihi : 5/4/2023**

**R.G.Tarih-Sayı : 25/7/2023-32259**

**İPTAL DAVASINI AÇAN:** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL ve Engin ÖZKOÇ ile birlikte 135 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 28/10/2020 tarihli ve 7255 sayılı Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun'un;

**A.** 1. maddesiyle 8/6/1942 tarihli ve 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrasına eklenen (f) bendinin,

**B.** 3. maddesiyle 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 1. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen (K) bendinde yer alan "...alan büyüklüğüne bakılmaksızın..." ibaresinin,

**C.** 4. maddesiyle 6831 sayılı Kanun'un 18. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine eklenen "...; bozuk orman alanlarında orman bitkisi fidanlıkları kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına..." bölümünün,

**Ç.** 9. maddesiyle 4/4/2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 2/A maddesine eklenen dördüncü fıkrada yer alan "...suretlerini alabilir,..." ve "...her türlü teknolojik imkândan yararlanabilir." ibarelerinin,

**D.** 14. maddesiyle 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'a eklenen geçici 9. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinin,

**E.** 21. maddesiyle 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 13. maddesine eklenen dördüncü fıkranın ikinci cümlesinin,

**F.** 22. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un 14. maddesine eklenen dördüncü fıkranın ikinci cümlesinin,

**G.** 24. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesinin üçüncü fıkrasının;

1. İkinci cümlesinde yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresinin,

2. Üçüncü cümlesinde yer alan "...aktarılan paylarından kesilerek,..." ibaresinin,

**Ğ.** 25. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 21. maddesinin üçüncü fıkrasının;

1. İkinci cümlesinde yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresinin,

2. Üçüncü cümlesinde yer alan "...aktarılan paylarından kesilerek,..." ibaresinin,

**H.** 31.maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin,

**Esas Sayısı : 2020/103**

**Karar Sayısı : 2023/68**

Anayasa'nın 2., 5., 13., 20., 35., 44., 45., 48., 56., 90., 123., 127., 166. ve 169. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

## **I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ**

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 1. maddesiyle 4250 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (f) bendinin eklendiği birinci fıkrasının ilgili kısmı şöyledir:

*“Cezalar*

*Madde 7- (Mülga: 27/3/1969-1137/37-1 md.; Yeniden düzenleme: 24/5/2013-6487/3 md.)*

*Bu Kanununun 6 ncı maddesinin;*

*...*

*f) (Ek:28/10/2020-7255/1 md.) Beşinci fıkrasının üçüncü cümlesindeki yasağa aykırı hareket edenlere, altmış beş bin Türk Lirasından üç yüz yirmi bin Türk Lirasına kadar,*

*idari para cezası verilir.”*

2. 3. maddesiyle 6831 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (K) bendinin eklendiği ikinci fıkrasının ilgili kısmı şöyledir:

*“Ancak:*

*...*

*K) (Ek: 28/10/2020-7255/3 md.) Orman sınırları dışında olup, alan büyüklüğüne bakılmaksızın sahipli arazilerde, ekim ve dikim yolu ile yetiştirilen her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler,*

*orman sayılmaz.”*

3. 4. maddesiyle 6831 sayılı Kanun'un 18. maddesinin birinci cümlesine bölümün eklendiği birinci fıkrası şöyledir:

*“Madde 18- (Değişik: 19/4/2018-7139/11 md.)*

*Devlet ormanlarında; arkeolojik kazı ve restorasyon yapılmasına ve bu alanların kullanımına, tarihi eserlerin restorasyonu ve korunması için gerekli tesislere, odun kömürü, terebentin, katran, sakız gibi işletilmesinde ağaç kullanılan ocakların açılmasına, (...) ve göl, baraj ve deniz yüzeyinde yapılan balık üretimi için karada yapılması mecburi tesislere ve yeraltında depolama alanı kurulmasına; bozuk orman alanlarında orman bitkisi fidanlıkları kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına Orman Genel Müdürlüğüne bedeli alınarak yirmidokuz yıla kadar izin verilebilir. Bu süre sonunda her türlü bina ve tesis eksiksiz ve bedelsiz olarak Orman Genel Müdürlüğü tasarrufuna geçer ve söz konusu bina ve tesisler Orman Genel Müdürlüğü ihtiyaçları için kullanılabilir veya kiraya verilmek suretiyle değerlendirilebilir. (Ek cümle:28/10/2020-7255/4 md.) Ancak saha tesliminden itibaren iki yıl içinde tesislerin işletmeye alınmaması hâlinde izin iptal edilir.”*

4. 9. maddesiyle 4634 sayılı Kanun'un 2/A maddesine eklenen dördüncü fıkra şöyledir:

*“(Ek fıkra:28/10/2020-7255/9 md.) Bakanlık; inceleme, araştırma ve denetim görevi kapsamında, her türlü defter, evrak ve belgeleri inceleyebilir ve **suretlerini alabilir**, yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir, bu Kanun kapsamına giren her türlü mallara ilişkin mahallinde inceleme yapabilir, **her türlü teknolojik imkândan yararlanabilir.**”*

5. 14. maddesiyle 4733 sayılı Kanun’a eklenen geçici 9. madde şöyledir:

*“GEÇİCİ MADDE 9- (Ek:28/10/2020-7255/14 md.)*

***6 ncı maddenin onikinci fıkrasında yer alan oran 2022 yılı için yüzde onyeddi, 2023 yılı için yüzde yirmibir ve 2024 yılı için yüzde yirmibeş olarak uygulanır. Aykırılık halinde 8 inci maddenin beşinci fıkrasının (ö) bendinde yer alan idari yaptırım uygulanır.”***

6. 21. maddesiyle 5403 sayılı Kanun’un 13. maddesine eklenen dördüncü fıkra şöyledir:

*“(Ek fıkra: 28/10/2020-7255/21 md.) İmar planlarında tarımsal niteliği korunacak alan olarak ayrılan yerler ile kamu yararı kararı alınarak tarım dışı amaçla kullanım izni verilen yerler, yeniden izin alınmaksızın bu amaç dışında kullanılamaz ve planlanamaz. **Ancak yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlarda yeniden izin şartı aranmaz.**”*

7. 22. maddesiyle 5403 sayılı Kanun’un 14. maddesine eklenen dördüncü fıkra şöyledir:

*“(Ek fıkra: 28/10/2020-7255/22 md.) Bu madde kapsamında izin verilen yerler, yeniden izin alınmaksızın bu amaç dışında kullanılamaz ve planlanamaz. **Ancak yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlarda yeniden izin şartı aranmaz.**”*

8. 24. maddesiyle 5403 sayılı Kanun’un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesi şöyledir:

*“Tarımsal amaçlı arazi kullanım plan ve projelerine aykırılık durumunda uygulanacak cezalar ve yükümlülükler*

*Madde 20 – (Başlığı ile Birlikte Değişik: 28/10/2020-7255/24 md.)*

*Tarımsal amaçlı arazi kullanımlarında, tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projelerine uyulması zorunludur.*

*Bu plân veya projelere aykırı hareket edilmesi halinde valilikçe resen tespit yaptırılarak sorumlulara; bin Türk Lirasından az olmamak kaydıyla bozulan arazinin her metrekaresi için on Türk Lirası idarî para cezası uygulanarak projeye uygunluk sağlanması için azami iki ay süre verilir. Büyük ova koruma alanlarındaki bu cezalar iki katı olarak uygulanır. Bu sürenin sonunda aykırı kullanımların devam etmesi durumunda; valilikçe faaliyet durdurulur ve birinci cümlede belirtilen idarî para cezası üç katı olarak uygulanır. İzinsiz bütün yapılar, masrafları Bakanlıkça karşılanmak kaydıyla, bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılır ve taşınmazlar tarımsal üretime uygun hale getirilir. Arazinin tarımsal üretime uygun hale getirilmesi için yıkım ve temizleme masrafları sorumlulardan Bakanlıkça genel hükümlere göre tahsil edilir.*

*Hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapılar, yıkım masrafları Bakanlıkça karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabilir veya yıktırılabilir. Yıkım masrafları **%100 fazlası ile** ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edilir. Bu şekilde tahsil edilememesi halinde ilgisine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketi tarafından belediye veya il özel idaresinin 2/7/2008*

*tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere takip eden ayın sonuna kadar Bakanlık merkez muhasebe birimi hesabına aktarılır.*

*Verilen iki aylık süre sonunda valiliğin yaptıracağı tespitlerle plân veya projelere uyulduğu ve arazi tahribatının durduğu ve tarımsal üretime uygun hale getirildiği belirlenirse sınırlama ve hak mahrumiyetleri ortadan kalkar.”*

**9. 25. maddesiyle 5403 sayılı Kanun’un başlığı ile birlikte değiştirilen 21. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:**

*“Tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasına ve toprak koruma projelerine uyulmamasına ilişkin cezalar ve yükümlülükler*

*Madde 21- (Başlığı ile Birlikte Değişik: 28/10/2020-7255/25 md.)*

*Tarımsal amaçlı yapılarda ve tarım dışı arazi kullanımlarında izin alınması ve toprak koruma projelerine uyulması zorunludur.*

*Tarımsal amaçlı yapılara ve tarım dışı arazi kullanımına izinsiz başlanması, alınan izne uygun kullanılmaması veya hazırlanan toprak koruma projelerine uyulmaması halinde, aşağıdaki işlemler gerçekleştirilir ve yaptırımlar uygulanır:*

*a) Arazi kullanımı için izinsiz işe başlanması ya da alınan izne uygun kullanılmaması halinde; valilik işi tamamen durdurur, yapılan iş tamamlanmış ise kullanımına izin verilmez. Arazi sahibine veya araziye bozana bin Türk Lirasından az olmamak kaydıyla, kullanılan veya zarar verilen alanın her metrekaresi için on Türk Lirası idarî para cezası verilir. Büyük ova koruma alanlarında bu ceza iki katı olarak uygulanır. İdarî para cezasının tebliğinden itibaren bir ay içinde başvurularak 13 üncü veya 14 üncü maddelerdeki izinlerin alınması şartıyla işin tamamlanmasına, bitmiş ise kullanımına izin verilebilir. Başvuru yapmayanlara veya izin talepleri uygun görülmeyenlere, izinsiz bütün yapılarını yıkması ve araziye tarımsal üretime uygun hale getirmesi için iki ay süre verilir. Verilen süre içinde izinsiz yapıların yıkılmadığı ve arazinin tarımsal üretime uygun hale getirilmediğinin Bakanlık birimlerince tespit edilmesi durumunda; valilikçe faaliyet durdurulur ve bu bendin ikinci cümlesinde belirtilen idarî para cezası üç katı olarak uygulanır. İzinsiz bütün yapılar, masrafları Bakanlıkça karşılanmak kaydıyla, bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılır ve taşınmazlar tarımsal üretime uygun hale getirilir. Arazinin tarımsal üretime uygun hale getirilmesi için yıkım ve temizleme masrafları sorumlulardan Bakanlıkça genel hükümlere göre tahsil edilir.*

*b) Toprak koruma projelerine aykırı hareket edilmesi halinde valilik tarafından bin Türk Lirasından az olmamak kaydıyla, bozulan arazinin her metrekaresi için on Türk Lirası idarî para cezası uygulanır ve projeye uygunluk sağlanması için azami iki ay süre verilir. Büyük ova koruma alanlarında bu ceza iki katı olarak uygulanır. Bu sürenin sonunda aykırı kullanımların devam etmesi durumunda; valilikçe faaliyet durdurulur, verilen kullanım izni iptal edilir ve bu bendin birinci cümlesinde belirtilen idarî para cezası üç katı olarak uygulanır. İzinsiz bütün yapılar, masrafları Bakanlıkça karşılanmak kaydıyla, bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılır ve taşınmazlar tarımsal üretime uygun hale getirilir. Arazinin tarımsal üretime uygun hale getirilmesi için yıkım ve temizleme masrafları sorumlulardan Bakanlıkça genel hükümlere göre tahsil edilir.*

*İkinci fıkranın (a) ve (b) bentleri uyarınca hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapılar, yıkım masrafları Bakanlıkça karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabilir veya yıktırılabilir. Yıkım masrafları %100 fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edilir. Bu şekilde tahsil edilememesi halinde ilgisine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketi tarafından belediye veya il özel idaresinin 5779 sayılı Kanun gereğince **aktarılan paylarından kesilerek**, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere takip eden ayın sonuna kadar Bakanlık merkez muhasebe birimi hesabına aktarılır.*

...”

**10. 31. maddesi şöyledir:**

*“MADDE 31- Bu Kanunun;*

*a) 12 nci maddesiyle 4733 sayılı Kanunun 6 ncı maddesine eklenen onikinci fıkra 1/1/2022 tarihinde,*

*b) Diğer hükümleri yayımı tarihinde,*

*yürürlüğe girer.”*

## **II. İLK İNCELEME**

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ve Basri BAĞCI'nın katılımlarıyla 14/1/2021 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **III. ESASIN İNCELENMESİ**

2. Dava dilekçesi ile başvuru kararı ve ekleri, Raportör Cengiz ERTEN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

### **A. Kanun'un 1. Maddesiyle 4250 Sayılı Kanun'un 7. Maddesinin Birinci Fıkrasına Eklenen (f) Bendinin İncelenmesi**

#### **1. Anlam ve Kapsam**

3. 4250 sayılı Kanun'un 6. maddesinin beşinci fıkrasının üçüncü cümlesinde alkollü içkilerin, 22.00 ile 06.00 saatleri arasında perakende olarak satılamayacağı öngörülmektedir. Dava konusu kural ise bu yasağa aykırı hareket edenlere, altmış beş bin Türk Lirasından üç yüz yirmi bin Türk Lirasına (TL) kadar idari para cezası verilmesini hükme bağlamaktadır. 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin (7) numaralı fıkrasına göre idari para cezalarının 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298. maddesi hükmü uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanması nedeniyle kurula konu para cezası da her takvim yılı başından geçerli olmak üzere artırılabacaktır.

4. 4250 sayılı Kanun'un dava konusu kuralın da yer aldığı 7. maddesinde, idari para cezasını gerektiren eylemler (kabahatler), uygulanacak cezalar (idari yaptırımlar) ve idari yaptırım uygulamaya yetkili idareler düzenlenmektedir.

5. Anılan maddenin gerekçesinde öngörülen idari para cezası ile söz konusu yasakların uygulanabilirliğinin ve önleyiciliğinin artırılması suretiyle toplum sağlığının daha iyi bir şekilde korunmasının amaçlandığı belirtilmektedir.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

6. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kural öncesinde aynı fıkrafta düzenlenen alkollü içkilerin otomatik satış makineleri ile satılmamasına, her nevi oyun makineleri veya farklı yöntemlerle oyun ve bahse konu edilememesine, bu ürünlerin basın ve yayın yoluyla tüketicilere satılmamasına ve posta ile satış yöntemi kullanılarak gönderilememesine, alkollü içkilerin 22.00 ile 06.00 saatleri arasında perakende olarak satılmamasına dair yasakların tamamı için aynı idari para cezasının verildiği, kural ile alkollü içkilerin 22.00 ile 06.00 saatleri arasında perakende olarak satılmasının anılan yasaklardan farklı ve daha ağır şekilde yaptırıma bağlandığı, bu farklılaşmanın haklı bir nedene dayanmadığı, suç ile cezanın orantısız olduğu, öngörülen cezanın ağırlığının bazı işyerlerinin kapanmasına, kaçak içki satışı oranlarının artmasına ve kaçak imalathanelerde üretim yapılmasına neden olabileceği, bu durumun ise mülkiyet hakkını, çalışma ve sözleşme özgürlüğünü ihlal ettiği, toplum sağlığını tehlikeye düşürdüğü belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13., 35., 48. ve 90. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

7. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

8. Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi kabahatler hukuku açısından da Anayasa'ya bağlı kalmak koşuluyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenlerinin, kusurluluğu azaltan ya da ortadan kaldıran sebeplerin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir.

9. İdarelerin kanunlarla verilen görevleri yerine getirirken alacağı kararların her türlü olay ve olgu gözönünde bulundurularak önceden hukuk kurallarıyla belirlenmesi mümkün olmadığı gibi kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği dikkate alındığında uygun bir yöntem de değildir. Bu nedenle, idarelerin karşılaştıkları farklı durumlar karşısında en uygun çözümü üretebilmeleri için takdir yetkisiyle donatılmaları zorunludur. Takdir yetkisinin amacı, idareye farklı çözümler arasından uygun ve yerinde olanı seçme serbestisi tanımaktır.

10. Dava konusu kuralda yer alan idari para cezasının verilmesini gerektiren eylem, kabahat niteliğindedir. 5326 sayılı Kanun'un 17. maddesinde kabahat karşılığında idari para cezası uygulanırken hangi ölçütlerin esas alınacağı gösterilmiştir. Söz konusu maddenin (2) numaralı fıkrasına göre idari para cezasının kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlendiği durumlarda, idari para cezasının miktarı tespit edilirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte gözönünde bulundurulacaktır.

11. Öte yandan Anayasa Mahkemesinin 13/11/2014 tarihli ve E.2013/95, K.2014/176 sayılı kararında vurgulandığı üzere idareye alt ve üst sınırlar arasında para cezasını belirleme konusunda



takdir yetkisi tanınması, idarenin *keyfi* olarak hareket edebileceği anlamına gelmemektedir. İdareye tanınan takdir yetkisinin somut olayın özellikleri, eylemin ağırlığı, oluşan zararın büyüklüğü gibi durumlar gözönünde bulundurularak kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılması ve işlenen fiil ile tayin edilecek ceza arasında adil bir dengenin gözetilmesi, idarece cezanın alt sınırının üzerine çıkıldığında bunun nedenlerinin ortaya konulması ve gerekçelerinin açıklanması zorunludur. Belirtilen hususların söz konusu para cezalarına karşı açılacak davalarda yargı yerlerince gözetileceği de tabiidir.

12. Ayrıca kuralla alkollü içkilerin 22.00 ile 06.00 saatleri arasında perakende olarak satılmasının yasaklanması ve bu yasağın ihlalinin idari para cezası olarak yaptırıma bağlanması ile yasağın uygulanabilirliği sağlanmakta, toplumsal düzen ve toplum sağlığı da koruma altına alınmaktadır.

13. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ve Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 13., 35., 48. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

## **B. Kanun'un 3. Maddesiyle 6831 Sayılı Kanun'un 1. Maddesinin İkinci Fıkrasına Eklenen (K) Bendinde Yer Alan "...alan büyüklüğüne bakılmaksızın..." İbaresinin İncelenmesi**

### **1. Anlam ve Kapsam**

14. 6831 sayılı Kanun'un 1. maddesinin ikinci fıkrasının (K) bendine göre orman sınırları dışında olup alan büyüklüğüne bakılmaksızın sahipli arazilerde, ekim ve dikim yolu ile yetiştirilen her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler orman sayılmayacaktır. Anılan bentte yer alan "...alan büyüklüğüne bakılmaksızın..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

15. Kuralın gerekçesinde "*Sahipli arazilerde ekim ve dikim yoluyla oluşturulan ve yüzölçümü 3 hektarı aşan ağaçlık alanlar meri mevzuat kapsamında özel orman sayılması nedeni ile vatandaşların kendi arazilerine fidan dikme konusunda tereddüt yaşadığı ve ağaçlandırma yapmaktan kaçındığı gözlemlenmektedir. Bu nedenle, madde ile 6831 sayılı Kanununun 1 inci maddesinde değişiklik yapılarak sahipli arazilerde ekim ve dikim yoluyla ağaçlandırma yapılmasının teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.*" denilmektedir.

### **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

16. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla orman sayılmayan alanların genişletildiği, bu suretle ormansızlaştırmanın ve betonarme yapıların, hava kirliliğinin, yabani hayvanların habitatlarının yok olmasının önünün açıldığı; sel, erozyon gibi doğal afetlere zemin hazırlandığı, devletin çevrenin korunmasına yönelik pozitif yükümlülüğünün ihlal edildiği, bu durumun Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla da bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 56., 90. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

17. Anayasa'nın 169. maddesinde, ormanların ülke yönünden taşıdığı büyük önem gözetilerek korunmaları ve geliştirilmeleri konusunda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasa'nın anılan maddesinde "*Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için*

*gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir./ Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz./ Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasî propaganda yapılamaz; münhasıran orman suçları için genel ve özel af çıkarılamaz. Ormanları yakmak, ormanı yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınmaz.”* denilmektedir.

18. Dava konusu kural öncesinde sahipli arazilerde orman kurma amacı dışında ekim ve dikim yolu ile oluşturulan ve yüzölçümü üç hektarı aşan ağaçlık alanlar orman sayılmaktaydı. 4/5/2016 tarihli ve 29702 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Hususi Ormanlar ve Hükmi Şahsiyeti Haiz Amme Müesseselerine Ait Ormanlar Yönetmeliği’nin 5. maddesine göre hususi ormanlar ve hükmi şahsiyeti haiz amme müesseselerine ait ormanlar Tarım ve Orman Bakanlığı oluru, mahkeme kararı veya orman kadastrosu çalışması olmak üzere üç şekilde tesis ediliyordu. Tapu ile sahipli arazi içinde bulunan ve 9/7/1945 tarihli ve 4785 sayılı Kanun’un yürürlük tarihinden sonra tabii olarak ve ekim-dikim yoluyla yetiştirilmiş ormanların orman kadastro komisyonlarının çalışması sonucu hususi orman ya da hükmi şahsiyeti haiz amme müesseselerine ait orman olarak sınırlandırılabilmesi için ilgili ormanların üç hektardan büyük ve tapuda gerçek ve tüzel kişiler adına kayıtlı olması şartları aranmaktaydı. Yine anılan Yönetmelik gereğince tesis edilen hususi ve hükmi şahsiyeti haiz amme müessesesi ormanları taşınmazlarının tapu kayıtlarına şerh konulmakta, sahiplerinden mesul müdür tayini, amenajman ve yol şebeke planlarının yapılması istenmekteydi.

19. Söz konusu kısıtlayıcı hükümlerin varlığı, kuralın gerekçesinde de belirtildiği üzere taşınmaz sahiplerinin, taşınmazlarının hususi ve hükmi şahsiyeti haiz amme müessesesi ormanları statüsüne alınmasını istememelerine ve bu nedenle kendi arazilerine fidan dikme konusunda tereddüt yaşamalarına ve ağaçlandırma yapmaktan kaçınmalarına neden olabilecek niteliktedir.

20. Bu itibarla kuralla, orman sınırları dışında olup ekim ve dikim suretiyle ağaçlandırılan tapulu yerlerin alan büyüklüğü ne olursa olsun özel orman statüsüne sokulmaması suretiyle orman sayılmasından kaynaklanan kısıtlayıcı hükümlerin uygulanması önlenmektedir. Bu durumun ise taşınmaz malikinin kendi taşınmazını ekim dikim suretiyle ağaçlandırması konusundaki tereddütlerini gidermek suretiyle ağaçlandırmayı teşvik edeceği açıktır.

21. Anayasa’nın 169. maddesinin “*Ormanların korunması ve geliştirilmesi*” şeklindeki başlığından da anlaşılacağı üzere anılan madde ormanların korunması ve geliştirilmesi ile ilgilidir. Dava konusu kural ise orman sınırları dışında kalan ve orman sayılmayan tapulu yerlere ilişkin bir düzenlemedir. Dolayısıyla bu yerlerin orman olarak korunması ve geliştirilmesi söz konusu olmayıp alan büyüklüğüne bağlı olmaksızın sahiplerinin herhangi bir sınırlandırma baskısı ile ağaçlandırmadan kaçınmaksızın ekim ve dikim yolu ile yetiştirilen her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü hâle getirilmesi amaçlanmaktadır.

22. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 169. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa’nın 56. ve 90. maddeleriyle ilgili ilgisi görülmemiştir.

**C. Kanun’un 4. Maddesiyle 6831 Sayılı Kanun’un 18. Maddesinin Birinci Fıkrasının Birinci Cümlesine Eklenen “...; bozuk orman alanlarında orman bitkisi fidanlıkları kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarından üretilen odun**



***dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına...***  
**Bölümünün İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

23. 6831 sayılı Kanun'un 18. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde devlet ormanlarında; arkeolojik kazı ve restorasyon yapılmasına ve bu alanların kullanımına, tarihî eserlerin restorasyonu ve korunması için gerekli tesislere, odun kömürü, terebentin, katran, sakız gibi işletilmesinde ağaç kullanılan ocakların açılmasına, orman içi su kaynakları kullanılarak balık üretim yerleri kurulmasına ve göl, baraj ve deniz yüzeyinde yapılan balık, midye ve istiridyeye üretimi için karada yapılması mecburi tesislere ve yeraltında depolama alanı kurulmasına; bozuk orman alanlarında orman bitkisi fidanlıkları kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına Orman Genel Müdürlüğüne bedeli alınarak yirmi dokuz yıla kadar izin verilebileceği öngörülmüştür. Anılan cümlenin "...; bozuk orman alanlarında orman bitkisi fidanlıkları kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına..." bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

24. Bu itibarla kuralla, bozuk orman alanlarında orman bitkisi fidanlıkları kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına Orman Genel Müdürlüğüne (OGM) bedeli alınarak yirmi dokuz yıla kadar izin verilebilmesine imkân tanınmıştır. Anılan fıkranın ikinci cümlesinde ise yirmi dokuz yıllık süre sonunda her türlü bina ve tesisin eksiksiz ve bedelsiz olarak OGM tasarrufuna geçeceği ve söz konusu bina ve tesislerin OGM ihtiyaçları için kullanılabileceği gibi kiraya verilmek suretiyle de değerlendirilebileceği hükme bağlanmıştır.

25. Kural, bozuk orman alanlarında üç farklı kullanım imkânı sağlamaktadır. İlki tarım arazileri yerine toprak yapısı, toprak derinliği bakımından ağaçlandırılması mümkün olmayan bozuk vasıflı orman alanlarının uygun yerlerinde ormana bağımlı orman bitkilerinin yetiştirilmesi amacıyla fidanlıkların kurulmasıdır. İkincisi bozuk orman alanlarında mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliği yapılmasıdır. Üçüncüsü ise yine bu bozuk orman alanlarında, orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasıdır.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

26. Dava dilekçesinde özetle; bozuk orman alanlarının ağaçlandırılıp, erozyon kontrolünde kullanılıp, rehabilite edilip orman vasfına dönmesini sağlamak yerine dava konusu kuralla bu alanlarda orman bitkisi fidanlıkları kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına izin verildiği, bu durumun devletin ormanların korunmasına yönelik pozitif yükümlülüğüyle bağdaşmadığı, kuralda söz konusu faaliyetlerin kimler tarafından yürütüleceği hususunda bir açıklığın bulunmadığı, bu belirsizliğin rehabilite çalışmaları ile orman vasfına döndürülebilecek alanların dolaylı yoldan bir nevi tasfiyesine, ormanların işletilmesine ve özelleştirilmesine sebep olabileceği, öte yandan anılan faaliyetlerin; orman habitatını bozabileceği, ormanı sanayi sitesine dönüştürebileceği ve ilişkili olduğu ekosistemlere zarar verebileceği, orman bitkisi ile kültür bitkisi zararlılarına karşı bilinçsiz ilaçlanma yapılmasına, ormanların daralmasına ve başka amaçlarla kullanılmasına sebep olabileceği, bu nedenle kuralın kamu yararı amacı taşımadığı, ormanların ve çevrenin korunmasına ilişkin uluslararası anlaşmaları da ihlal ettiği, özellikle tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliği ve orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla kurulacak tesislerin, orman alanlarında her türlü

kimyasal üretim tesisinin kurulmasına imkân tanıyacak geniş bir kapsama sahip olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 56., 90. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

27. Dava konusu kuralla bozuk orman alanlarında bazı faaliyetlerin gerçekleştirilmesine izin verilmiş olmasına karşın *bozuk orman alanlarından* ne anlaşılması gerektiğine ilişkin herhangi bir yasal düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu alan 30/11/2021 tarihli ve 31675 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan *Orman Kanunu'nun 18 inci Maddesinin Uygulanması Hakkında Yönetmelik*'in 3. maddesinde "*Amenajman planlarında ve aktüelinde, tepe kapallığı %10 ve daha aşağı olan boşluklu kapalı veya ağaçsız orman alanları...*" şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla bozuk orman alanlarının nereler olduğu kanunla değil idare tarafından her zaman değiştirilmesi mümkün düzenleyici bir idari işlemle belirlenmiştir. Başka bir ifadeyle kuralda yer alan bozuk orman alanlarının nereler olduğunun tespitine yönelik şartlar, temel esaslar ve ilkeler kanunla düzenlenmeyerek bu konudaki düzenleme yetkisi yönetmelik aracılığıyla idare tarafından kullanılmıştır.

28. Bozuk orman alanlarının belirlenmesine yönelik yasal bir düzenleme yapılması Anayasa'nın 169. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "*Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır.*" şeklindeki hükmün bir gereği olup ormanlara keyfi bir şekilde müdahale edilmesini önleyecek ölçütlerin kanunla açık bir şekilde ortaya konulması gerekir. Kanunda söz konusu temel ilkeler ve kanuni çerçeve belirlenmeksizin kuralla -idari işlemle belirlenen- bozuk orman alanlarında orman bitkisi fidanlıkların kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarında üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına imkân tanınması Anayasa'nın anılan hükmüne aykırılık oluşturmaktadır.

29. Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtildiği üzere Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca ormanların orman olarak işletilmeleri esas olup kısmen de olsa farklı şekilde işletilebilmelerine bu bağlamda öncelik taşıyan kamu hizmetlerine ilişkin bina ve tesislerin devlet ormanları üzerinde bulunmasına veya yapılmasına izin verilmesi ancak kamu yararı ve zorunluluk hâlinin varlığına bağlıdır (AYM, E.2000/75, K.2002/200, 17/12/2002; E.2006/169, K.2007/55, 7/5/2007; E.2004/67, K.2007/83, 22/11/2007). Bu çerçevede, kamu yararının zorunlu kıldığı hâllerin, izin talep edilen faaliyetin orman ekosistemi dışında gerçekleştirilmesi imkânının bulunup bulunmadığı hususu gözetilmek suretiyle belirlenmesi gerekir.

30. Buna karşılık kuralla orman alanlarından üretilen odun dışı ürünler arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve izin talep edilen faaliyetin orman ekosistemi dışında gerçekleştirilmesi imkânının bulunup bulunmadığı gözetilmeksizin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına izin verilmektedir. Bu itibarla kuralla, öngörülen tesislerin kurulmasının hangi kamu yararı veya zorunluluk hâlini içerdiği kuraldan anlaşılammaktadır.

31. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 169. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 169. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 56. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

**Ç. Kanun'un 9. Maddesiyle 4634 Sayılı Kanun'un 2/A Maddesine Eklenen Dördüncü Fıkıradaki Yer Alan "...suretlerini alabilir,..." ve "...her türlü teknolojik imkândan yararlanabilir." İbarelerinin İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

32. 4634 sayılı Kanun'un 2/A maddesinin dördüncü fıkrasında Tarım ve Orman Bakanlığına (Bakanlık) şeker sektörüyle ilgili olarak inceleme, araştırma ve denetim görevi kapsamında her türlü defter, evrak ve belgeleri inceleyebilme ve suretlerini alabilme, yazılı veya sözlü açıklama isteyebilme, anılan Kanun kapsamına giren her türlü mallara ilişkin mahallinde inceleme yapabilme ve her türlü teknolojik imkândan yararlanma yetkisi tanınmıştır. Anılan fıkrada yer alan "...suretlerini alabilir, ..." ve "...her türlü teknolojik imkândan yararlanabilir." ibareleri dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

33. Fıkranın gerekçesinde "*Madde ile 4634 sayılı Kanunun 2/A maddesinde değişiklik yapılarak şeker piyasası faaliyetlerine yönelik denetimin etkinliğinin artırılması amaçlanmaktadır. Yapılan düzenlemeye göre şirket ve fabrikalar dışında kalan ve şeker piyasasında faaliyet göstererek şekeri hammadde olarak kullanan veya ticaretini yapan gerçek ve tüzel kişiler nezdinde de denetim yapılabilir.*" denilmektedir.

34. Anılan maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde Bakanlığın, şirket ve bünyesindeki fabrikalar ile piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan ve satan gerçek ve tüzel kişiler nezdinde görevleri ile ilgili konularda inceleme, araştırma ve denetimde bulunabileceği belirtilmiştir.

35. Kanun'un amacı da 1. maddesinde yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye'de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek olarak belirtilmiştir.

36. Dava konusu kurallar, Bakanlığa bu inceleme, araştırma ve denetim görevi kapsamında her türlü defter, evrak ve belgelerin suretlerini alma ve her türlü teknolojik imkândan yararlanma yetkileri tanımaktadır.

37. 5/6/2021 tarihli ve 31502 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Şeker Piyasası İzleme ve Denetim Yönetmeliği'nin 6. maddesinde denetimin şeker piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin her türlü faaliyetlerinin, Kanun, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümlerine uygunluğunun Bakanlık adına görevlendirilen personel tarafından incelenerek hata noksanlık, usulsüzlük ve suistimallerin tespit edilmesi hâlinde Kanun'da öngörülen gerekli yaptırımların uygulanması amacıyla yapılan çalışmalar bütünü olduğu ifade edilmiştir.

38. Yönetmelik'in 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde denetlenen gerçek ve tüzel kişilerin her türlü bilgi, belge ve defterin aslını veya örneklerini Bakanlık denetimine sunmak ya da onaylı nüshalarını vermekle yükümlülüğünün oldukları, 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde de denetim yapmakla görevlendirilen personelin denetim kapsamında gerekli görülen her türlü bilgi ve belgeyi isteyebileceği, yasal defter ve kayıtları inceleyebileceği, bunların aslını veya örneklerini alabileceği ve yerinde inceleme yapabileceği öngörülmüştür.

39. Yönetmelik'in 7. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da Bakanlığın, izleme ve denetleme faaliyetlerinde yararlanmak üzere her türlü sayısal, sesli ve görüntülü teknolojilerin tesis edilmesini isteyebileceği ve bunlardan yararlanabileceği ifade edilmiştir.

40. Yönetmelik'in 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde ise, denetim personelinin yükümlülükleri arasında, denetim faaliyeti dolayısıyla edindiği bilgilerden gizlilik

taşıyanları, yetkili kılınanlardan başkasına açıklayamayacağı, doğrudan veya dolaylı şekilde kendi yararına kullanamayacağı öngörülmüştür.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

41. Dava dilekçesinde özetle; şeker sektöründe faaliyet gösteren kişilerin defter, evrak, belgeleri ile her türlü teknolojik imkândan yararlanmak suretiyle üzerinde inceleme, araştırma ve denetim yapılacak verilerin kişisel veri niteliğinde olduğu, şeker sektörüyle ilgili olarak inceleme, araştırma ve denetim görevi kapsamında Bakanlığa tanınan her türlü defter, evrak ve belgelerin suretlerini alma ve her türlü teknolojik imkândan yararlanma yetkilerinin herhangi bir şekilde sınırlandırılmadığı, bu yetkilerin kapsamının belirsiz olduğu, böylece gerçek veya tüzel kişilerin kişisel veri niteliğindeki bilgilerine keyfi olarak müdahale edilebileceği, bu suretle elde edilen bilgilerin muhafazasına, keyfi olarak kullanılmasının önlenmesine ve sonrasında imhasına yönelik güvencelere yer verilmediği, bu durumun ise kişisel verilerin korunmasını isteme hakkının ölçüsüz biçimde sınırlandırılmasına neden olduğu, Bakanlığa tanınan bu yetkilerin inceleme, araştırma ve denetim görevinin yerine getirilmesi için gerekli olmadığı, nitekim dava konusu kuralların da yer aldığı fıkra ile Bakanlığa tanınan diğer yetkilerin görevin ifası için yeterli olduğu, ayrıca kurallara konu verilerin mülkiyet hakkının konusunu oluşturduğu, ticari sırların, meslek sırlarının, müşteri çevrelerinin yer aldığı defter, evrak ve belgelerden Bakanlık tarafından suret alınmasının veya bu konuda her türlü teknolojik imkândan yararlanılmasının malvarlığı değerini dolayısıyla mülkiyet hakkını ihlal ettiği, kuralların kişisel verilerin ve mülkiyet hakkının korunmasına ilişkin uluslararası anlaşmalarla da bağdaşmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 13., 20., 35. ve 90. maddelerine aykırılığı oldukları ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

42. Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında herkesin özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahip olduğu, özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamayacağı belirtilmiş; üçüncü fıkrasında da "*Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir*" denilerek kişisel verilerin korunması özel hayatın gizliliğinin korunması kapsamında güvenceye kavuşturulmuştur.

43. Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarında da belirtildiği üzere "*...adı, soyadı, doğum tarihi ve doğum yeri gibi bireyin sadece kimliğini ortaya koyan bilgiler değil; telefon numarası, motorlu taşıt plakası, sosyal güvenlik numarası, pasaport numarası, özgeçmiş, resim, görüntü ve ses kayıtları, parmak izleri, IP adresi, e-posta adresi, hobiler, tercihler, etkileşimde bulunulan kişiler, grup üyelikleri, aile bilgileri, sağlık bilgileri gibi kişiyi doğrudan veya dolaylı olarak belirlenebilir kılan tüm veriler...*" kişisel veri olarak kabul edilmektedir (AYM, E.2013/122, K.2014/74, 9/4/2014; E.2014/149, K.2014/151, 2/10/2014; E.2014/74, K.2014/201, 25/12/2014; E.2014/180, K.2015/30, 19/3/2015; E.2015/32, K.2015/102, 12/11/2015).

44. Anayasa'nın anılan maddesinin üçüncü fıkrasında güvence altına alınan kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı yönünden inceleme yapılabilmesi için öncelikle anılan hak kapsamında korunması gerekli bir kişisel verinin olup olmadığı belirlenmelidir. Dava konusu kural da şeker piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin her türlü defter, evrak ve belgelerinin suretlerinin alınmasına ilişkin olduğundan öncelikle alınan bu suretlerin kişisel veri kapsamında olup olmadığının gerçek ve tüzel kişiler yönünden değerlendirilmesi gerekir.

45. Anayasa hükmünün lafzı, konuya ilişkin uluslararası belgeler ve karşılaştırmalı hukuk dikkate alındığında belirli veya belirlenebilir bir gerçek veya tüzel kişi hakkındaki her türlü bilgi kişisel veri olarak değerlendirilir. Dava veya itiraz konusu kuralın bir kişisel veriye ilişkin olduğu tespit edildiğinde bu veriye yönelik her türlü sınırlama Anayasa'nın 20. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamındaki güvenceleri harekete geçirir (*Arif Ali Cangı* [GK] (B. No: 2016/4060, 17/9/2020, § 64). Dolayısıyla tüzel kişilerin kişisel verilerin korunmasını isteme hakkının öznesi olabileceği, gerçek kişilerin yanı sıra tüzel kişilerin ticari sırlarının kişisel veri kapsamında değerlendirilebileceği söylenebilir (AYM, E.2014/149, K.2014/151, 2/10/2014; E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015, §§ 177, 178).

46. Bu bağlamda şeker piyasasında faaliyette bulunan gerçek veya tüzel kişilerin iş ve ticari faaliyetleriyle ilgili defter, evrak ve belgelerinde yer alan bilgilerden bazılarının kişiyi doğrudan veya dolaylı olarak belirlenebilir kılan kişisel verileri de içerebileceği açıktır. Bu nedenle dava konusu kurallar inceleme, araştırma ve denetim görevi kapsamında anılan kişilerin her türlü defter, evrak ve belgelerin suretlerinin alınmasına imkân tanımak yoluyla kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sınırlama getirmektedir.

47. Anayasa'nın 20. maddesi uyarınca kişisel veriler ancak kanunda öngörülen hâllerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Anayasa'nın 13. maddesinde de "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" hükmüne yer verilerek temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği ifade edilmiştir. Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleri uyarınca kişisel verilerin korunmasını isteme hakkını sınırlamaya yönelik kanuni bir düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

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

49. Dava konusu "*...suretlerini alabilir,...*" ibaresiyle Bakanlığın inceleme, araştırma ve denetim görevini yaparken her türlü defter, evrak ve belgelerin suretlerini alabilmesiyle bu kapsamda kişisel veri niteliğindeki bilgilere ulaşması öngörülmüşken Kanun'da bu bilgilerin ne suretle ve ne kadar süre ile saklanacağına, ilgililerin söz konusu bilgilere itiraz etme imkânının olup olmadığına, bilgilerin bir süre sonra silinip silinmeyeceğine, silinecekse bu sırada izlenecek usulün ne olduğuna, yetkinin kötüye kullanımını önlemeye yönelik nasıl bir denetim yapılacağına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

50. Öte yandan dava konusu "*...her türlü teknolojik imkândan yararlanabilir.*" ibaresi de Bakanlığın inceleme, araştırma ve denetim görevi kapsamında her türlü teknolojik imkândan yararlanabileceğini öngörmektedir. Bu bağlamda Bakanlığın, izleme ve denetleme faaliyetleri için her türlü sayısal, sesli ve görüntülü teknolojilerin tesis edilmesini isteyebileceği ve bunlardan



yararlanabileceği anlaşılmaktadır. Ancak tesis edilme işlemlerinin nasıl gerçekleştirileceği, sayısal, sesli ve görüntülü teknolojilerin kapsamının ne olacağı Kanun'da açıklanmamıştır.

51. Diğer bir ifadeyle elde edilecek verilerin kullanılması ve her türlü teknolojik imkândan yararlanabilmesi yönlerinde keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli ve öngörülebilir kanuni güvenceler belirlenmeksizin kurullarla Bakanlığın inceleme, araştırma ve denetim görevi kapsamında kişisel veri niteliğindeki bilgileri almakla ve her türlü teknolojik imkândan yararlanmakla yetkili olduğu belirtilmiştir (AYM, E.2018/163, K.2020/13, 19/2/2020, §16; E.2020/24, K.2021/39, 3/6/2021, § 48; E.2020/24, K.2021/39, 3/6/2021, § 48).

52. Bakanlığın inceleme, araştırma ve denetim görevini yaparken kişisel veri niteliğindeki bilgilerin alınmasına, kullanılmasına, işlenmesine, her türlü teknolojik imkândan yararlanabilmesine yönelik güvenceler ve temel ilkeler kanunla belirlenmeksizin bunların alınmasına, kullanılmasına ve bunlardan yararlanılmasına izin verilmesi Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleriyle bağdaşmamaktadır (benzer yönde bkz. AYM, E.2018/73, K.2019/65, 24/7/2019, §§ 171, 172; *Fatih Saraman* [GK], B. No: 2014/7256, §§ 89, 90; *Turgut Duman*, B. No: 2014/15365, § 88).

53. Açıklanan nedenlerle kurullar, Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Kurulların Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kurulların Anayasa'nın 35. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

#### **D. Kanun'un 14. Maddesiyle 4733 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 9. Maddenin Birinci Fıkrasının Birinci Cümlesinin İncelenmesi**

##### **1. Anlam ve Kapsam**

54. 4733 sayılı Kanun'un geçici 9. maddesinin birinci fıkrasının dava konusu birinci cümlesine göre anılan Kanun'un 6. maddesinin on ikinci fıkrasında yer alan oran 2022 yılı için %17, 2023 yılı için %21 ve 2024 yılı için %25 olarak uygulanacaktır.

55. Kanun'un 6. maddesinin on ikinci fıkrasının birinci cümlesinde ise tütün mamulü üreticilerinin, bir takvim yılı içinde yurt içi piyasaya arz amacıyla ürettikleri ve ithal ettikleri; sigara, nargilelik tütün mamulü, sarmalık kıyılmış tütün mamulü ve pipoluk tütün mamulü kategorilerinde kullandıkları toplam tütünün kategori bazında en az %30'unun Türkiye'de üretilen tütün olması zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır. Anılan düzenlemenin gerekçesinde ise "...yurt içi piyasaya arz amacıyla üretilen tütün mamullerinde Türkiye'de üretilen tütünlerin kullanım oranlarının arttırılarak, tütün ithalatının azaltılması ve ithalat yoluyla temin edilen tütünler yerine çiftçilerimizin ürettiği tütünlerin kullanılması amaçlanmaktadır." denilmektedir.

56. Böylece dava konusu kurulla 2022, 2023, 2024 yılları için yerli tütün kullanma zorunluluğu bakımından kademeli bir geçiş öngörülmüş olup %30 yerli tütün kullanma zorunluluğu 1/1/2025 tarihine ertelenmiştir.

##### **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

57. Dava dilekçesinde özetle; ham madde olarak tütün kullanan işletmelerin ihtiyacının %30'unu yerli tütün üreticilerinin hâlihazırda karşılayabilecek durumda olduğu, buna karşın dava konusu kuralla öngörülen kademeli geçişin korunması amaçlanan yerli tütün üreticisi aleyhine olduğu, nitekim yerli tütün üreticisini üretime geri kazandırmak ve istihdam imkânı yaratmak için öngörülen %30'luk yerli tütün zorunluluğunun yıllara göre kademeli olarak uygulanmasının, yerli tütün üreticisinin ekonomik sorunlarının devamına neden olacağı, bu durumun devletin tarım çalışanlarını ve tarım arazilerini koruma şeklindeki pozitif yükümlülüğüyle bağdaşmadığı, bu suretle yerli üreticinin üretim dışında bırakıldığı, çok uluslu şirketler lehine durum yaratıldığı ve iç piyasanın yabancı şirketlerin tekeline bırakıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 5., 44., 45. ve 166. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

58. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden incelenmiştir.

59. Anayasa'nın "*Çalışma ve sözleşme hürriyeti*" başlıklı 48. maddesinde "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir./ Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır*" denilerek çalışma ve teşebbüs özgürlüğü güvence altına alınmıştır.

60. Çalışma özgürlüğü, kişinin çalışıp çalışmama, çalışacağı işi seçme ve çalıştığı işten ayrılma özgürlüğünü korur. Çalışma özgürlüğü, ücretli olarak bağımlı çalışma hakkını olduğu kadar iktisadi ve ticari faaliyet yapma ve mesleki faaliyette bulunma hakkını da içerir. Çalışma özgürlüğünün bir parçası olan özel teşebbüs özgürlüğü de her gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin tercih ettiği alanda iktisadi-ticari faaliyette bulunmak üzere teşebbüs kurabilmesini, dilediği mesleki faaliyete girebilmesini ve faaliyetiyle mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini güvence altına almaktadır (AYM E.2015/34. K.2015/48, 13/5/2015; E. 2019/108, K. 2019/101, 25/12/2019, § 9).

61. Dava konusu kural, tütün mamulü üreticilerinin, bir takvim yılı içinde yurt içi piyasaya arz amacıyla ürettikleri ve ithal ettikleri; sigara, nargilelik tütün mamulü, sarmalık kıyılmış tütün mamulü ve pipoluk tütün mamulü kategorilerinde kullandıkları toplam tütünün, kategori bazında en az 2022 yılı için %17, 2023 yılı için %21 ve 2024 yılı için %25'inin Türkiye'de üretilen tütün olması zorunluluğuna ilişkin olup tütün sektöründe faaliyette bulunan teşebbüs ve işletmelerin kullanacakları tütünün niteliğine üretildiği yer bakımından belli oranda sınırlama getirmektedir. Bu nedenle kuralın Anayasa'ya uygunluk denetiminin öncelikle tütün sektöründe faaliyet yürüten kişilerin teşebbüs özgürlüğü çerçevesinde ele alınması gerekir.

62. Kural, öngördüğü kademeli geçiş sistemi kapsamında hangi yıllarda hangi oranlarda yerli tütün kullanımının zorunluluğu olacağını açıkça hükme bağladığından belirli ve öngörülebilir olup kuralda kanunilik yönünden bir sorun bulunmamaktadır.

63. Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve özgürlüklerin yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak sınırlandırılacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın 48. maddesinde teşebbüs özgürlüğü için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da o hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırlarının bulunduğu kabul edilmektedir. Öte yandan Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevler, özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebilir.

64. Anayasa'nın 45. maddesinin ikinci fıkrasında "*Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.*" hükmüne yer verilmiş; 166. maddesinin birinci fıkrasında da "*...özellikle ... tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, ... Devletin görevidir.*" denilmektedir.

65. Dava konusu kuralla esas itibarıyla yerli üreticinin korunması amaçlanmaktadır. Yerli üreticinin korunmasının Anayasa'nın 45. maddesinin ikinci fıkrası ile 166. maddesinin birinci fıkrası uyarınca devlete yüklenen ödevler kapsamında teşebbüs özgürlüğünün sınırlanmasına yönelik meşru bir amaç teşkil ettiği değerlendirilmiştir.

66. Tütün mamulü üreticilerine belirli oranlarda Türkiye'de üretilmiş tütün kullanma zorunluluğu getiren kuralın tütün sektörünün gelişmesi ve tütün üretimi yapan çiftçilerin amacına ulaşılması yönünden elverişli bir araç teşkil ettiği anlaşılmaktadır.

67. Öte yandan ekonomik ve ticari faaliyetlerin düzenlenmesi devletin takdirinin geniş olduğu alanlardandır. Bu bağlamda yerli üreticinin korunması amacıyla tütün mamulü üreticilerine yerli ürün kullanma yükümlülüğünün getirilmesinin devletin takdir yetkisi kapsamında başvurabileceği tedbirler arasında olduğunun kabulü gerekir. Dolayısıyla teşebbüs özgürlüğüne yönelik müdahalenin gereklilik kriterini karşıladığı sonucuna ulaşılmıştır.

68. Ayrıca getirilen sınırlamanın orantılı bir tedbir olup olmadığı da değerlendirilmelidir. Kişilerin iktisadi faaliyetlerini etkileyebilecek düzenlemeler açısından orantılılık ilkesi kamu yararı ile kişinin teşebbüs özgürlüğü arasında makul bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Bir başka ifadeyle tütün mamulü üreticilerinin teşebbüs özgürlüğü ile takip edilen meşru amaçlar arasında makul bir denge kurulmalıdır. Bu bağlamda belirli oranlarda Türkiye'de üretilmiş tütün kullanma zorunluluğunun teşebbüs sahiplerine aşırı ve katlanılamaz bir külfet yüklememesi gerektiği açıktır.

69. Kuralla kademeli bir geçişin öngörüldüğü, kuralın daha önce %30 olarak belirlenen oranın 2022 yılı için %17, 2023 yılı için %21 ve 2024 yılı için %25 olarak uygulanmasını hükme bağladığı, bu yönüyle üreticilere kendilerini %30'luk orana uygun üretim süreçlerini hazırlama konusunda zaman tanıdığı görülmektedir. Kanun koyucunun tütün sektörünün özelliklerini dikkate alarak tütün mamulü üreticilerinin ne ölçüde Türkiye'de üretilmiş tütün kullanmakla yükümlü tutulabileceğini belirleme konusundaki takdir yetkisi de dikkate alındığında kuralla teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlamanın orantısız olduğu söylenemez.

70. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 45. ve 166. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2., 45. ve 166. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 5. ve 44. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

## **E. Kanun'un 21. Maddesiyle 5403 Sayılı Kanun'un 13. Maddesine Eklenen Dördüncü Fıkranın İkinci Cümlesinin İncelenmesi**

### **1. Anlam ve Kapsam**

71. 5403 sayılı Kanun'un 1. maddesinde anılan Kanun'un amacının toprağın korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını sağlayacak usul ve esasları belirlemek olduğu belirtilmiştir.

72. Kanun'un 8. maddesinde tarım arazileri; doğal özellikleri ve ülke tarımındaki önemine göre, nitelikleri Tarım ve Orman Bakanlığı (Bakanlık) tarafından belirlenen mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ve marjinal tarım arazileri olarak sınıflandırılmıştır.

73. Kanun'un 13. maddesinde mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında kullanılamayacağı kural olduğu belirtildikten sonra alternatif alanın bulunmaması ve Toprak Koruma Kurulunun (Kurul) uygun görmesi şartıyla savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar, doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı, petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri, bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar gibi anılan maddede sınırlı olarak sayılan durumlar için söz konusu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebileceği öngörülerek istisnalar ile amaç dışı kullanım şartları hükme bağlanmıştır.

74. Anılan maddenin ikinci fıkrasında da mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri dışında kalan tarım arazilerinin toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile valilikler tarafından tarım dışı kullanımlara tahsis edilebileceği öngörülmüştür.

75. Kanun'un 13. maddesinin dördüncü fıkrasının birinci cümlesine göre imar planlarında tarımsal niteliği korunacak alan olarak ayrılan yerler ile kamu yararı kararı alınarak tarım dışı amaçla kullanım izni verilen yerler, yeniden izin alınmaksızın bu amaç dışında kullanılamaz ve planlanamaz. Dava konusu kuralla ise yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlarda yeniden izin şartının aranmayacağı öngörülmektedir.

76. Anılan fıkranın gerekçesinde "*Madde ile tarım arazilerinin kullanımında tarımsal üretimin olumsuz etkilenmemesi, verimin azalmaması, izne konu alanların çevresindeki tarım arazilerinin korunması ve tarımsal amaçlı arazi kullanım planlarının etkin olarak uygulanabilmesi amacıyla, yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlar haricinde, imar planlarında tarımsal niteliği korunacak alan olarak ayrılan yerler ile kamu yararı kararı alınarak tarım dışı amaçla kullanım izni verilen yerlerin, bu amaç dışında kullanılabilmesi ve planlanabilmesi için yeniden izin alınması şartı getirilmektedir.*" denilmektedir.

77. Kanun'un 13. maddesinin dördüncü fıkrasının birinci cümlesinde iki husus öngörülmektedir. Birincisi imar planlarında tarımsal niteliği korunacak alan olarak ayrılan yerlerin yeniden izin alınmaksızın bu amaç dışında kullanılamayacağı ve planlanamayacağı, ikincisi ise kamu yararı kararı alınarak tarım dışı amaçla kullanım izni verilen yerlerin yeniden izin alınmaksızın bu amaç dışında kullanılamayacağı ve planlanamayacağı hususlarıdır. Dava konusu kuralla öngörülen "*Ancak yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlarda yeniden izin şartı aranmaz*" şeklindeki istisna bir izin verilmesi süreciyle ilgili *tekrar izin* alınmasına gerek olmadığını düzenlemekte olduğundan birinci cümlede düzenlenen hususlardan sadece "*Kamu yararı kararı alınarak tarım dışı amaçla kullanım izni verilen yerler, yeniden izin alınmaksızın bu amaç dışında kullanılamaz ve planlanamaz.*" şeklindeki duruma bir istisna getirmektedir.

78. 3/7/2017 tarihli ve 30113 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (üüüü) bendinde *yerleşme alanı*, imar planı sınırı içindeki yerleşik ve gelişme alanlarının tümü, (dd) bendinde de *gelişme (inkişaf) alanı*, varsa

üst ölçek plan kararlarına uygun olarak, imar planında kentin gelişmesine ayrılmış olan alan şeklinde tanımlanmıştır.

79. Anılan düzenlemeler gözetildiğinde dava konusu kurala konu yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanların 8. maddede sayılan mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri ve dikili tarım arazileri dışında kalan marjinal tarım arazileri olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında Bakanlık tarafından izin verilerek kullanılacağı hâller 13. maddede sayılmıştır. Marjinal tarım arazisi ise Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendindeki tanıma göre mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri ve dikili tarım arazileri dışında kalan, toprak ve topografik sınırlamalar nedeniyle üzerinde sadece geleneksel toprak işlemeli tarımın yapıldığı arazileri ifade etmektedir. Bu çerçevede kuralın valilikler tarafından tarım dışı amaçlardan biri olan yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için tahsis edilmiş marjinal tarım arazilerine ilişkin olduğu sonucuna varılmıştır.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

80. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla yeniden izin alınması şartına bir istisna öngörülmesinde kamu yararının bulunmadığı, kuralla yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanların sanayi, ticaret ve diğer alanlara dönüşmesine ve bu suretle tarım arazilerinin sanayileşme ve şehirleşme sonucunda yok edilmesine, söz konusu planlanmış alanların bu amaç dışında kullanılmasına ve planlanmasına neden olunacağı, bu durumun ise devletin toprağı ve tarımsal arazileri koruma yükümlülüğüyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 44. ve 45. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

81. Tarım arazilerinin korunmasının tarımla uğraşan halkın ve dolayısıyla ülkenin refahının ve gelirinin artması bakımından taşıdığı önem gözetildiğinde devletin, tarım arazilerinin ıslahı, bakımı, korunması ve geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin yanı sıra bu alanların tahribini, kalite ve verimliliğinin düşürülmesini ve amacı dışında kullanılmasını önleyecek adli, idari ve hukuki tedbirleri de alması gerekmektedir. 5403 sayılı Kanun'un amacını belirleyen 1. maddesinden, çıkarılış amaçlarından birinin de Anayasa'nın 44. ve 45. maddeleriyle devlete yüklenen ödevin bir gereği olarak tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının engellenmesi olduğu anlaşılmaktadır (AYM, E.2014/147, K.2015/25, 5/3/2015).

82. Anayasa koyucu, tarım arazilerinin sınırlılığını gözeterek bunların korunmasına ve amacı dışında kullanımının engellenmesine yönelik tedbirler alınmasını bir ödev olarak devlete yüklemiş ise de bunun mutlak bir yasaklamayı ifade ettiği ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına hiçbir koşulda izin verilemeyeceği söylenemez. Sosyal veya ekonomik bazı ihtiyaçlar, tarım topraklarının başka amaçlarla kullanımını zorunlu hâle getirebilmektedir. Bu gibi durumlarda, bir bölgenin tarım arazisi olarak kullanımına devam edilmesi, birtakım ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanamamasına ve neticede daha büyük kamusal yararların zedelenmesine yol açabilmektedir. Bu nedenle bir alanın tarım arazisi niteliğinin ortadan kaldırılmasının söz konusu alanın tarım arazisi olarak kullanımına devam edilmesinden daha fazla kamusal yarar doğurduğu hâllerde, ilgili bölgenin tarımsal üretim amacı dışında kullanılmasına imkân sağlanmasına anayasal bir engel bulunmamaktadır (AYM, E.2014/147, K.2015/25, 5/3/2015).

83. Ancak tarım arazisinin amaç dışı kullanımına izin verilebilmesi için çatışan iki kamusal yarar arasında makul bir denge kurulmalı ve tarım arazisinin amaç dışı kullanımının sosyal veya ekonomik açıdan daha fazla kamusal yarar sağlayacağına ortaya konulması gerekmektedir. Bu bağlamda önemli bir ekonomik veya sosyal ihtiyaca cevap vermeyen, kamu yararı bakımından



zorunluluk taşımayan yatırım ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına izin verilmesi Anayasa'nın 44. ve 45. maddeleriyle devlete yüklenen ödevle bağdaşmaz (AYM, E.2014/147, K.2015/25, 5/3/2015).

84. Dava konusu kural, başlangıçta tarım dışı kullanılmasına izin verilmesi sonucunda konut yapılmasını sağlayacak ve dolayısıyla yerleşim alanı olarak planlanmış bir alanın daha sonra başka amaçla planlanabilmesine de imkân verecek niteliktedir. Kuralla yeniden izin şartının kaldırılması, kentin gelişme alanı yerine yoğun yapılaşmanın olduğu konut, sanayi ve ticaret alanı olarak planlanmasına yol açabilecektir. Bu durumda yerleşim alanlarının çevresindeki tarım alanlarının bu amaçla kullanılması da engellenmiş olabilecektir. Böylece başlangıçta bir kez izin alınması tarım topraklarını kullanılamaz hâle getirebilir. Öte yandan yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla verilecek izin için dava açılmaması söz konusu yerlerin tarım alanı dışına çıkarılmasında kamu yararının bulunup bulunmadığı hususunda yargı denetimini de ortadan kaldıracaktır.

85. Dava konusu kuralda yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlarda yeniden izin şartının aranmaması, kullanım veya planlama amacının değiştirilmesinin bir izne bağlı olmayacağı anlamını taşımaktadır. Tarım arazisinin tarım amaçlı olarak kullanılmasından veya planlanmasından yalnızca yerleşim alanlarının gelişim ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla vazgeçilmişken bu alanların kural uyarınca yeniden izin şartı aranmaksızın bu yöndeki kullanma ve planlama amacının değiştirilebilmesi söz konusu alanın herhangi bir amaç için kullanılmasını veya planlamasını mümkün kılmaktadır. Kanun'un 13. maddesinde yer alan, tarım arazilerinin esas olarak tarımsal üretim amacıyla kullanılmasına ve planlanmasına yönelik düzenleme, yine anılan maddede öngörülen istisnaların sınırsız bir şekilde genişletilmesi suretiyle geçersiz hâle getirilmekte, tarım arazisinin bu amaç dışında kullanılabilir amaç ve koşulların sınırlı olarak sayıldığı birinci ve ikinci fıkra hükümlerini işlevsiz kılmaktadır. Böylece bir tarım arazisi bu fıkra hükümlerinde öngörülen amaçlar ve koşullara uygun olarak yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için tarım amaçlı kullanımından vazgeçilmesinin ardından kuralla anılan fıkralarda yer almayan ve doğrudan talep edilseydi izin verilmesi mümkün olmayan bir amaç için kullanılabilir. Başka bir deyişle kural, amaç sınırının fiilen ortadan kaldırılması suretiyle tarım arazilerinin herhangi bir amaç için kullanılmasını mümkün hâle getirmektedir. Bu durum ise tarım alanlarının tahribini, kalite ve verimliliğinin düşürülmesini ve amacı dışında kullanılmasını önleyecek adli, idari ve hukuki tedbirleri etkisiz kılmaktadır.

86. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmemiştir.

## **F. Kanun'un 22. Maddesiyle 5403 Sayılı Kanun'un 14. Maddesine Eklenen Dördüncü Fıkranın İkinci Cümlesinin İncelenmesi**

### **1. Anlam ve Kapsam**

87. 5403 sayılı Kanun'un 14. maddesi tarımsal potansiyeli yüksek büyük ovaların belirlenmesini ve korunmasını düzenlemektedir. Anılan maddenin birinci fıkrasında tarımsal üretim potansiyeli yüksek, erozyon, kirlenme, amaç dışı veya yanlış kullanımlar gibi çeşitli nedenlerle toprak kaybı ve arazi bozulmalarının hızlı geliştiği ovaların Kurul veya Kurulların görüşü alınarak Cumhurbaşkanı kararı ile büyük ova koruma alanı olarak belirleneceği hükme bağlanmıştır. Büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin, tarımsal amaçlı yapılar ile Bakanlık ve talebin ilgili olduğu bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler için tarım dışı kullanımlara Bakanlıkça izin verilebilecek, bu madde kapsamında izin verilen yerlerin, yeniden izin alınmaksızın bu amaç

dışında kullanılamayacak ve planlanamayacaktır. İptali talep edilen kuralda ise yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlarda yeniden izin şartı aranmayacaktır.

88. Maddenin üçüncü fıkrasına göre büyük ovalarda bulunan tarım arazileri hiçbir surette amacı dışında kullanılamaz. Ancak alternatif alan bulunmaması, kurul veya kurullarca uygun görüş bildirilmesi şartıyla tarımsal amaçlı yapılar ile Bakanlık ve talebin ilgili olduğu bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler için tarım dışı kullanımlara Bakanlıkça izin verilebilir.

89. Dördüncü fıkranın birinci cümlesine göre bu kapsamda izin verilen yerler, yeniden izin alınmaksızın bu amaç dışında kullanılamaz ve planlanamaz. Dava konusu kuralla ise yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlarda yeniden izin şartının aranmayacağı öngörülmektedir.

90. Dava konusu kuralın da yer aldığı fıkranın gerekçesinde de “*Madde ile büyük ova koruma alanları içerisindeki tarım arazilerinin kullanımında tarımsal üretimin olumsuz etkilenmemesi, verimin azalmaması, izne konu alanların çevresindeki tarım arazilerinin korunması ve tarımsal amaçlı arazi kullanım planlarının etkin olarak uygulanabilmesi amacıyla, yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlar haricinde, izin verilen yerlerin yeniden izin alınmaksızın bu amaç dışında kullanılamayacağına ve planlanamayacağına dair düzenleme yapılması öngörülmektedir.*” denilmektedir.

91. Bu itibarla Kanun’un 14. maddesinin dördüncü fıkrasının birinci cümlesine göre büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinden tarımsal amaçlı yapı veya kamu yararı alınmış faaliyetler için tarım dışı kullanımına izin verilen yerlerin bu amaç dışında kullanılabilmesi ve planlanabilmesi için yeniden izin alınması gerekir. Ancak dava konusu kural uyarınca yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanların bu amaç dışında kullanılabilmesi ve planlanabilmesi için yeniden izin alınması gerekmez.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

92. Dava dilekçesinde özetle; 7255 sayılı Kanun’un 21. maddesiyle 5403 sayılı Kanun’un 13. maddesine eklenen dördüncü fıkranın ikinci cümlesine yönelik iptal talebinde belirtilen gerekçelerle kuralın Anayasa’nın 2., 44. ve 45. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

93. 7255 sayılı Kanun’un 21. maddesiyle 5403 sayılı Kanun’un 13. maddesine eklenen dördüncü fıkranın ikinci cümlesinin Anayasa’ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

94. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 44. ve 45. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa’nın 44. ve 45. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa’nın 2. maddesi yönünden incelenmemiştir.

**G. Kanun’un 24. Maddesiyle 5403 Sayılı Kanun’un Başlığı ile Birlikte Değiştirilen 20. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının İkinci Cümlesinde Yer Alan “...%100 fazlası ile...” ve Üçüncü Cümlesinde Yer Alan “...aktarılan paylarından kesilerek...” İbarelerinin İncelenmesi**

### **1. Anlam ve Kapsam**

95. 5403 sayılı Kanun'un 20. maddesinin ikinci fıkrasında tarımsal amaçlı arazi kullanımlarında tarımsal amaçlı arazi kullanım plan ve projelerine uyulmaması hâlinde sorumlulara öncelikle idari para cezası verilerek projeye uygunluk sağlanması için azami iki aylık süre verileceği öngörülmüştür. Bu sürenin sonunda aykırı kullanımların devam etmesi durumunda; valilikçe faaliyetin durdurulacağı, idari para cezasının üç katı olarak uygulanacağı, izinsiz bütün yapıların, masrafları Bakanlıkça karşılanmak kaydıyla bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılacağı ve taşınmazların tarımsal üretime uygun hâle getirileceği hükme bağlanmıştır.

96. Anılan maddenin üçüncü fıkrasının birinci cümlesine göre hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapılar, yıkım masrafları Bakanlıkça karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabilir veya yıktırılabilir. Söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde ise bu takdirde yıkım masraflarının %100 fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edileceği öngörülmüş olup anılan cümlede yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresi dava konusu kurallardan birini oluşturmaktadır.

97. Fıkranın üçüncü cümlesinde de yıkım masraflarının %100 fazlası ile ilgili belediyeden veya il özel idaresinden tahsil edilememesi hâlinde ilgisine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketi tarafından belediye veya il özel idaresinin 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere takip eden ayın sonuna kadar Bakanlık merkez muhasebe birimi hesabına aktarılacağı hükme bağlanmış olup anılan cümlede yer alan "...aktarılan paylarından kesilerek,..." ibaresi dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

98. Madde gerekçesinde "*Madde ile 5403 sayılı Kanununun 21 inci maddesinde değişiklik yapılarak; tarımsal amaçlı yapılara ve tarım dışı arazi kullanımına izinsiz başlanması, alınan izne uygun kullanılmaması veya hazırlanan toprak koruma projelerine uyulmaması halinde uygulanan yaptırımlar caydırıcı hale getirilmektedir. Buna göre, ilk tespitte 1.000 TL'den az olmamak üzere bozulan arazinin her bir m<sup>2</sup>'si için 10 TL idari para cezasının uygulanması ve aykırılığın giderilmesi (yıkılması/gerekli izinlerin alınması) için 2 ay süre verilmesi, bu süre içinde aykırılık giderilmezse ilk aşamada uygulanan idari para cezasının üç katı olarak uygulanması ve 1 ay içinde belediye veya il özel idaresince yıkılması; belediye veya il özel idaresince yıkılmaması durumunda aykırı yapının Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yıkılarak yapılan masrafın 2 katı Bakanlık tarafından ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edilmesi düzenlenmektedir.*" denilmektedir.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

99. Dava dilekçesinde özetle; yıkım masraflarının il özel idarelerinden veya belediyeden aynen tahsili yerine dava konusu kurullarla %100 fazlasıyla tahsilinin öngörülmesinin orantılı olmadığı, il özel idaresinin veya belediyenin bütçe ya da personel yetersizliği gibi nedenlerle gecikmenin kendi kusurundan kaynaklanmadığı durumların gözetilmediği, belediyelerin veya il özel idarelerinin öngörülen süre içinde yıkımı gerçekleştirmeleri durumunda dahi masrafları karşılayan Bakanlığın bu masrafları sorumlulardan genel hükümlere göre tahsil edeceği ancak il özel idarelerinin veya belediyelerin, yıkımı öngörülen süre içinde yapmamaları üzerine bu yıkımı Bakanlığın gerçekleştirmesi hâlinde bu masrafların, hem sorumlulardan genel hükümlere göre hem de il özel idaresi veya belediyelerden %100 fazlasıyla tahsil edileceği, bu suretle belediyelere veya il özel idarelerine eylemin gerçekleştirilmesi nedeniyle ortaya çıkan meblağdan çok daha ağır bir müeyyidenin öngörüldüğü, mahallî idarelerde merkezi yönetime karşı derin bir güvensizlik yaratacak bu tür bir yaklaşımın idarenin bütünlüğü ilkesine hizmet etmeyeceği, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak payların il özel idarelerinin ve belediyelerin bütçesinin önemli bir kısmını oluşturduğu, bütçede yer alan söz konusu

meblağın nasıl değerlendirileceğine karar verme yetkisinin, yerel yönetimlerin mali özerkliği ilkesi gereğince il özel idarelerinin ve belediyelerin uhdesinde bulunduğu, dava konusu kurullarla merkezi idare olan Bakanlığın mahallî idarelerden olan belediye ve il özel idareleri üzerindeki idari vesayet yetkisinin sınırsız şekilde genişletildiği, il özel idaresi ve belediyenin idari ve mali özerklik alanının daraltılması suretiyle yerinden yönetim ilkesinin ihlal edildiği, idari vesayet yetkisinin kayıtsız ve geniş kullanımı nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesi içinde teşkilatlanmış ikili idari yapı arasındaki dengenin merkezi idare lehine bozulduğu, belediyelerin ve il özel idarelerinin görevleri ile orantılı olan gelirlerine Bakanlık tarafından ölçsüz şekilde el konulduğu belirtilerek kurulların Anayasa'nın 2., 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

#### **a. Üçüncü Fıkranın İkinci Cümlesinde Yer Alan "...%100 fazlası ile..." İbaresini**

100. Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmıştır. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içinde çalışması öngörülmüştür.

101. Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında mahallî idarelerin il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri oldukları; ikinci fıkrasında mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anılan maddenin beşinci fıkrasında merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiş; altıncı fıkrasında ise bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı kurala bağlanmıştır (AYM, E.2019/112, K.2020/35, § 29).

102. Anayasa'da merkezî yönetim, yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması mahallî idarelerin özerkliklerinin göstergesidir (AYM, E.2019/112, K.2020/35, § 30).

103. Özerklik, kişi ve kuruluşların kanunla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder. Kamu kuruluşlarına özerklik tanınmasının nedeni faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde sürdürmelerini güvence altına almaktır (AYM, E. 2019/112, K. 2020//35, § 31).

104. Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen *yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi*, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle mahallî idarelerin mali özerkliği, merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim anılan maddenin altıncı fıkrasının ikinci cümlesinde de "*Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.*" hükmüne yer verilmek suretiyle mahallî idarelerin mali

özerkliği teminat altına alınmıştır (AYM, E.2014/72, K.2014/141, 11/9/2014; E.2018/7, K.2018/80, 5/7/2018, § 42).

105. Mahallî idarelerin karşılamakla yükümlü oldukları mahallî müşterek ihtiyaç, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı ve sürekli güncelleştirdiği, sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir. Anayasa’da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş; bunun belirlenmesi kanuna bırakılmıştır (AYM, E.2019/112, K.2020/35, § 33).

106. Bu kapsamda kanun koyucunun kamu yararını gözetmek ve Anayasa’da mahallî idareler için öngörülen ilke ve kurallara uygun olmak koşuluyla merkezî idare ile mahallî idare arasındaki görev sınırlarını belirleme ve idarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle, mahallî idareleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmamak kaydıyla, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı olarak mahallî idarelere ait bazı görev ve yetkileri merkezî yönetime bırakma ya da mahallî idarenin görev alanına bırakılan bazı konularda hizmetin niteliğini gözönünde bulundurarak söz konusu görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili özel birtakım usul ve esaslar öngörme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır (AYM, E.2019/112, K.2020/35, § 34).

107. Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenen idari vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınan ve güvence altına alınan özerkliğin istisnasını oluşturmaktadır. Vesayet makamlarınca bu yetki yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabilmesi gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma şeklinde de kullanılabilir. Buna karşılık vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez (AYM, E.2019/112, K.2020/35, § 43).

108. Öte yandan idari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayetinin en belirgin iki temel özelliğidir (AYM, E.2019/112, K.2020/35, § 44).

109. Kanun koyucu, anılan takdir yetkisi kapsamındaki düzenlemeleri yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır. Bu ilke ise *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* kuralın ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, *gereklilik* kuralın ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, *orantılılık* ise kural ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir. Bir kuralda öngörülen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında da ölçülülük ilkesi gereğince makul bir dengenin bulunması zorunludur.

110. İzinsiz yapıların yıkılması yaptırımını ile ilgili olarak yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapıların yıkım masraflarının Bakanlıkça karşılanarak yıkılmasının veya yıktırılmasının ardından yıkım masraflarının kural uyarınca %100 fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edilmesinin ilgili belediye ya da il özel idaresince söz konusu yıkım işleminin süresinde yapılmasını sağlama amacına ulaşma bakımından elverişli olduğu anlaşılmaktadır.

111. Bunun yanında mahallî idarelerin özerkliğine yönelik müdahalenin gereklilik koşulunu da sağlaması gerekir. Gereklilik aynı amaca ulaşılmasını sağlayan daha hafif bir aracın bulunmamasını ifade etmektedir. Mahallî idareleri yıkım kararlarını icraya zorlama amacına ulaşılmasını temin edecek daha hafif bir aracın varlığı tespit edilemediğine göre kanun koyucunun yıkım masraflarının bir kat fazlasıyla mahallî idarelerden tahsil edilmesi biçimindeki aracı tercih etmesinin takdir yetkisi kapsamında kaldığı değerlendirilmiştir.



112. Öte yandan belediye ya da il özel idaresi görevlilerinin 5403 sayılı Kanun'un 20. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeyle kendilerine verilen görevi -hukuken geçerli bir mazeretleri olmadan- yerine getirmemeleri durumunda tarımsal amaçlı arazi kullanımlarında gerekli plân plan ve projelerine uyulmaması nedeniyle bu arazilerin tarımsal üretime uygun olmayacak şekilde kullanılmaları nedeniyle zarar göreceği açıktır. Dolayısıyla anılan maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi tarımsal arazilerin verilen izin dışında kullanılmaları ve toprak koruma projelerine uyulmaması nedeniyle öngörülen yaptırımla caydırıcılık sağlanabilecektir. Bu nedenle yerel yönetim kaynaklarından yıkım masraflarının %100 fazlası ile alınması şeklindeki müdahale ile tarım arazilerinin zarar görmesi karşılaştırıldığında yıkım işleminin ilgili belediye ya da il özel idaresince süresinde yapılmasını sağlama amacına ulaşılması bakımından kuralın orantısız olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

113. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

**b. Üçüncü Fıkranın Üçüncü Cümlesinde Yer Alan "...aktarılan paylarından kesilerek,..." İbaresini**

114. Dava konusu kuralla yıkım masraflarının tahsil edilememesi hâlinde söz konusu bedelin 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylardan kesilmesinin öngörüldüğü, kuralla resen tahsili öngörülen bedelin müteaddit uyarılara rağmen mahallî idarenin yerine getirmediği bir görevinin merkezi idare tarafından üstlenilmesinden kaynaklanan maliyet bedeline ilişkin olduğu, yıkımın mahallî idarenin yerine geçilerek Bakanlık tarafından gerçekleştirilmesine ilişkin hükmün dava konusu olmadığı, dava konusu kuralın, ilgili bedelin doğrudan vergi paylarından kesilmesini öngörmeyip ancak  *tahsil edilememesi hâlinde* bu yönetime başvurulmasına imkân tanıdığı anlaşılmaktadır.

115. Kural, yıkım masraflarının belediye veya il özel idaresinin 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek ödenmesini öngördüğünden mahallî idarelerin mali özerkliğiyle ilgilidir. Bu nedenle kuralın Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan mahallî idarelerin özerkliği ilkesi ile bağdaşp bağdaşmadığının değerlendirilmesi gerekir.

116. Kural bu kapsamda incelendiğinde, kuralın esas itibarıyla belediyelerin ve il özel idarelerinin borçlarının tahsiliyle ilgili olduğu, söz konusu mahallî idarelerin karar alma süreçlerine müdahale öngörmediği anlaşılmaktadır. Öte yandan kural, Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketi tarafından yapılan kesinti işlemlerine karşı mahallî idarelerin dava açma hakları bakımından herhangi bir sınırlama da öngörmemektedir (AYM, E.2018/104, K.2020/39, 16/07/2020, §§ 176, 177).

117. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 127. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele

alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 123. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

**Ğ. Kanun'un 25. Maddesiyle 5403 Sayılı Kanun'un Başlığı ile Birlikte Değiştirilen 21. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının İkinci Cümlesinde Yer Alan "...%100 fazlası ile..." İbaresini ve Üçüncü Cümlesinde Yer Alan "...aktarılan paylarından kesilerek,..." İbarelerinin İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

118. 5403 sayılı Kanun'un 21. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde tarım dışı arazi kullanımını için izinsiz işe başlanması ya da alınan izine uygun kullanılmaması hâlinde sorumlulara öncelikle idari para cezasının verilmesi ve Kanun'un 13. ve 14. maddelerindeki izinlerin alınması için bir aylık süre verileceği, başvuruda bulunmayanlara veya izin talepleri uygun görülmeyenlere izinsiz yapıların yıkılması ve arazinin tarımsal üretime uygun hâle getirilmesi için iki aylık sürenin verileceği, bunun da gerçekleştirilmesi durumunda valilikçe faaliyetin durdurulacağı, idari para cezasının üç katı olarak uygulanacağı ve izinsiz bütün yapıların, masrafları Bakanlıkça karşılanmak kaydıyla, bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılacağı ve taşınmazların tarımsal üretime uygun hâle getirileceği, arazinin tarımsal üretime uygun hâle getirilmesi için yıkım ve temizleme masraflarının sorumlulardan Bakanlıkça genel hükümlere göre tahsil edileceği öngörülmüştür.

119. Anılan fıkranın (b) bendinde de toprak koruma projelerine aykırı hareket edilmesi hâlinde valilik tarafından idari para cezasının uygulanacağı, projeye uygunluk sağlanması için azami iki ay süre verileceği, bu sürenin sonunda aykırı kullanımların devam etmesi durumunda valilikçe faaliyetin durdurulacağı, verilen kullanım izninin iptal edileceği ve idari para cezasının üç katı olarak uygulanacağı, izinsiz bütün yapıların, masrafları Bakanlıkça karşılanmak kaydıyla, bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılacağı ve taşınmazların tarımsal üretime uygun hâle getirileceği, arazinin tarımsal üretime uygun hâle getirilmesi için yıkım ve temizleme masraflarının sorumlulardan Bakanlıkça genel hükümlere göre tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

120. Anılan maddenin üçüncü fıkrasının birinci cümlesine göre hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapılar, yıkım masrafları Bakanlıkça karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabilir veya yıktırılabilir. Söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde ise bu takdirde yıkım masraflarının %100 fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edileceği öngörülmüş olup anılan cümlede yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresi dava konusu kurallardan birini oluşturmaktadır.

121. Fıkranın üçüncü cümlesinde de yıkım masraflarının %100 fazlası ile ilgili belediyeden veya il özel idaresinden tahsil edilememesi hâlinde ilgisine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketi tarafından belediye veya il özel idaresinin 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere takip eden ayın sonuna kadar Bakanlık merkez muhasebe birimi hesabına aktarılacağı hükme bağlanmış olup anılan cümlede yer alan "...aktarılan paylarından kesilerek,..." ibaresi dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

**2. İptal Taleplerinin Gerekeçleri**

122. Dava dilekçesinde özetle; 7255 sayılı Kanun'un 24. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "...100

*fazlası ile...*” ve üçüncü cümlesinde yer alan “...aktarılan paylarından kesilerek...” ibarelerine yönelik iptal taleplerinde belirtilen gerekçelerle kuralların Anayasa’nın 2., 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

#### **a. Üçüncü Fıkranın İkinci Cümlesinde Yer Alan “...%100 fazlası ile...” İbaresini**

123. 7255 sayılı Kanun’un 24. maddesiyle 5403 sayılı Kanun’un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan “...%100 fazlası ile...” ibaresinin Anayasa’ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

124. Açıklanan nedenlerle dava konusu ibare, Anayasa’nın 123. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Dava konusu ibarenin Anayasa’nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 123. ve 127. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

#### **b. Üçüncü Fıkranın Üçüncü Cümlesinde Yer Alan “...aktarılan paylarından kesilerek...” İbaresini**

125. 7255 sayılı Kanun’un 24. maddesiyle 5403 sayılı Kanun’un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesinin üçüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan “...aktarılan paylarından kesilerek...” ibaresinin Anayasa’ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

126. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 127. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 127. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa’nın 123. maddesi ile bir ilgisi görülmemiştir.

### **H. Kanun’un 31. Maddesinin (a) Bendinin İncelenmesi**

#### **1. Anlam ve Kapsam**

127. 7255 sayılı Kanun’un 12. maddesiyle 4733 sayılı Kanun’un 6. maddesine eklenen on ikinci fıkrada tütün mamulü üreticilerinin, bir takvim yılı içinde yurt içi piyasaya arz amacıyla ürettikleri ve ithal ettikleri; sigara, nargilelik tütün mamulü, sarmalık kıyılmış tütün mamulü ve pipoluk tütün mamulü kategorilerinde kullandıkları toplam tütünün, kategori bazında en az %30’unun Türkiye’de üretilen tütün olmasının zorunlu olduğu ve Cumhurbaşkanı’nın bu oranı %45’e kadar artırabileceği hükme bağlanmıştır. Dava konusu kural bu hükmün 1/1/2022 tarihinde yürürlüğe girmesini öngörmektedir.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

128. Dava dilekçesinde özetle; 7255 sayılı Kanun'un 14. maddesiyle 4733 sayılı Kanun'a eklenen geçici 9. maddenin birinci cümlesine yönelik iptal talebinde belirtilen gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 2., 5., 44., 45. ve 166. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

129. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden incelenmiştir.

130. 7255 sayılı Kanun'un 14. maddesiyle 4733 sayılı Kanun'a eklenen geçici 9. maddenin birinci cümlesinin Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

131. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 45. ve 166. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2., 45. ve 166. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 5. ve 44. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

## **IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU**

132. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*” denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırılabileceği belirtilmektedir.

133. 4634 sayılı Kanun'un 2/A maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “*...suretlerini alabilir,...*” ve “*...her türlü teknolojik imkândan yararlanabilir.*” ibarelerinin iptal edilmeleri nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu ibarelere ilişkin iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

## **V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ**

134. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

28/10/2020 tarihli ve 7255 sayılı Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun'un;

**A. 1.** 4. maddesiyle 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine eklenen “*...; bozuk orman alanlarında orman bitkisi fidanlıkları*”

*kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına...*” bölümüne,

2. 21. maddesiyle 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 13. maddesine eklenen dördüncü fıkranın ikinci cümlesine,

3. 22. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un 14. maddesine eklenen dördüncü fıkranın ikinci cümlesine,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. 9. maddesiyle 4/4/2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 2/A maddesine eklenen dördüncü fıkrada yer alan “...suretlerini alabilir,...” ve “...her türlü teknolojik imkândan yararlanabilir.” ibarelerine yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

C. 1. 1. maddesiyle 8/6/1942 tarihli ve 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İhisarı Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrasına eklenen (f) bendine,

2. 3. maddesiyle 6831 sayılı Kanun'un 1. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen (K) bendinde yer alan “...alan büyüklüğüne bakılmaksızın...” ibaresine,

3. 14. maddesiyle 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'a eklenen geçici 9. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesine,

4. 24. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesinin üçüncü fıkrasının;

a. İkinci cümlesinde yer alan “...%100 fazlası ile...” ibaresine,

b. Üçüncü cümlesinde yer alan “...aktarılan paylarından kesilerek,...” ibaresine,

5. 25. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 21. maddesinin üçüncü fıkrasının;

a. İkinci cümlesinde yer alan “...%100 fazlası ile...” ibaresine,

b. Üçüncü cümlesinde yer alan “...aktarılan paylarından kesilerek,...” ibaresine,

6. 31. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine,

yönelik iptal talepleri 5/4/2023 tarihli ve E.2020/103, K.2023/68 sayılı kararla reddedildiğinden bu bentlere, cümleye ve ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

5/4/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **VI. HÜKÜM**

28/10/2020 tarihli ve 7255 sayılı Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun'un;

A. 1. maddesiyle 8/6/1942 tarihli ve 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İhisarı Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrasına eklenen (f) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve



iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ile Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**B.** 3. maddesiyle 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 1. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen (K) bendinde yer alan "...alan büyüklüğüne bakılmaksızın..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**C.** 4. maddesiyle 6831 sayılı Kanun'un 18. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine eklenen "...; bozuk orman alanlarında orman bitkisi fidanlıkları kurulmasına, mantar ve tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliğine, orman alanlarından üretilen odun dışı ürünlerin mamul ya da yarı mamul olarak işlenmesi amacıyla tesis kurulmasına..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**Ç.** 9. maddesiyle 4/4/2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 2/A maddesine eklenen dördüncü fıkrada yer alan "...suretlerini alabilir,..." ve "...her türlü teknolojik imkândan yararlanabilir." ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, iptal hükümlerinin Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

**D.** 14. maddesiyle 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'a eklenen geçici 9. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**E.** 21. maddesiyle 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 13. maddesine eklenen dördüncü fıkranın ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**F.** 22. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un 14. maddesine eklenen dördüncü fıkranın ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**G.** 24. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesinin üçüncü fıkrasının;

**1.** İkinci cümlesinde yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**2.** Üçüncü cümlesinde yer alan "...aktarılan paylarından kesilerek,..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**Ğ.** 25. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 21. maddesinin üçüncü fıkrasının;

**1.** İkinci cümlesinde yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**Esas Sayısı : 2020/103**

**Karar Sayısı : 2023/68**

2. Üçüncü cümlesinde yer alan “...aktarılan paylarından kesilerek...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

H. 31. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

5/4/2023 tarihinde karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
Basri BAĞCI

Üye  
İrfan FİDAN

Üye  
Kenan YAŞAR

Üye  
Muhterem İNCE

#### KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 7255 sayılı Kanun’un 1. maddesiyle 4250 sayılı Kanun’un 7. maddesinin birinci fıkrasına eklenen (f) bendinin, 3. maddesiyle 6831 sayılı Kanun’un 1. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen (K) bendindeki “...alan büyüklüğüne bakılmaksızın...” ibaresinin, 24. ve 25. maddeleriyle değiştirilen 5403 sayılı Kanun’un 20. ve 21. maddelerinin üçüncü fıkralarının ikinci cümlelerinde yer alan “...%100 fazlası ile...” ibarelerinin Anayasa’ya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

***A. 4250 sayılı Kanun'un 7. Maddesinin Birinci Fıkrasına Eklenen (f) Bendi***

2. Dava konusu kural, alkollü içkilerin 22.00 ile 06.00 saatleri arasında perakende olarak satılmasına yönelik yasağı ihlal edenlere “*altmış beş bin Türk Lirasından üç yüz yirmi bin Türk Lirasına kadar*” idari para cezası verilmesini öngörmektedir.

3. Anayasa'ya göre devlet suç işlenmesini önlemek suretiyle kişilerin ve toplumun huzur ve mutluluğunu sağlamak (m.5), özel olarak da “*gençleri alkol düşkünlüğünden*” korumak (m. 58) amacıyla, alkollü içki satışına yönelik bazı sınırlamalar getirebilir. Bu anlamda gece belli bir saatten sonra alkollü içki satışının yasaklanması ve yasağa uymayanlara idari para cezası uygulanması kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır.

4. Bununla birlikte, cezai yaptırım konusunda sahip olunan bu takdir yetkisi sınırsız değildir. Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti, kabahat niteliğindeki fiillerle bunlara uygulanan yaptırımlar arasında adil bir dengenin kurulmasını, cezaların ölçülü olmasını zorunlu kılmaktadır. Başka bir ifadeyle idari yaptırım içeren yasal hükümlerin Anayasa'ya uygun olabilmesi için bunların cezaların etkinliğini ve caydırıcılığını sağlama amacına uygun olarak adil ve orantılı olması gerekmektedir (bkz. AYM, E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015, § 198; AYM, E.2019/16, K.2019/15, 14/3/2019, § 23).

5. Dava konusu kurala göre belli saatler arasında alkollü içki satışı yasağını ihlal edenlere 65.000 TL'den 320.000 TL'ye kadar para cezası verilecektir. Yeniden değerlendirme hükümleri uyarınca, anayasallık denetiminin yapıldığı 2023 yılı itibarıyla bu cezalar 215.000 TL'den 1.060.132 TL'ye kadar şeklinde uygulanmaktadır.

6. Kuralla öngörülen alt ve üst ceza miktarlarının orantısız olduğunu anlamak için benzer yasaklar için öngörülen ceza miktarlarına bakılabilir. Dava konusu bendin de içinde bulunduğu fıkrada alkollü içkilerin otomatik satış makineleriyle, basın ve yayın yoluyla tüketicilere satılması ve bunların postayla satış yöntemi kullanılarak gönderilmesi durumlarında verilecek idari para cezası 20.000 TL'den başlamaktadır. Bu fiillerin belli saatlerde alkollü içki satışına göre çok daha organize olmayı gerektiren ve daha ağır nitelikli fiiller olduğu açıktır. Dahası, aynı fıkra kapsamında alkollü içkilerin tüketilmek veya beraberinde götürülmek üzere on sekiz yaşını doldurmamış kişilere satılması halinde verilecek ceza 5.000 TL'den, alkollü içkilerin öğrenci yurtları ile her türlü eğitim ve öğretim kurumları gibi yerlerde satılması halinde öngörülen para cezası 10.000 TL'den başlamaktadır.

7. Diğer yandan dava konusu kural, idari para cezasını gerektiren içki satışının bir adet olmasıyla çok sayıda olması arasında en azından alt sınır bakımından bir ayırım yapmamaktadır. Bu durum yasağı ihlal eden işletmelerin büyük ya da küçük ölçekli olup olmadığının dikkate alınmaması bakımından da geçerlidir. Bu sebeple, saat 22.00'a kadar alkollü içki satabilen bir küçük işletmenin bu saatten sonra bir adet bile içki satışında bulunması durumunda işletmeyi ekonomik olarak zor duruma sokacak oranda yüksek bir idari para cezasının uygulanması orantılı olarak kabul edilemez. Dolayısıyla izlenen meşru amaçla kişilere yüklenen külfet arasındaki makul dengeyi sağlayamayan kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

***B. 6831 sayılı Kanun'un 1. Maddesinin İkinci Fıkrasına Eklenen (K) Bendindeki “...alan büyüklüğüne bakılmaksızın...” İbaresini***

8. Dava konusu ibarenin içinde bulunduğu (K) bendine göre, orman sınırları dışında olup, alan büyüklüğüne bakılmaksızın sahipli arazilerde, ekim ve dikim yolu ile yetiştirilen her nevi ağaç ve ağaçlıklarla örtülü yerler orman sayılmaz.

9. İptali istenen ibareden önce 6831 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (G) bendinde "*Orman sınırları dışında olup, yüzölçümü üç hektarı aşmayan sahipli arazilerde tabii olarak yetişen her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler*" orman sayılmamaktaydı. Daha sonra çıkarılan bir yönetmelikle orman sayılmayacak olan üç hektarı geçmeyecek yerler kapsamına "*ekim-dikim yoluyla yetiştirilmiş*" olanlar da katılmıştır.

10. Dava konusu ibare ise üç hektar sınırını kaldırmak suretiyle sahipli arazilerde ekim-dikim yoluyla yetiştirilen her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerlerin orman sayılmayacağını belirtmektedir. Kuralın gerekçesinde düzenlemenin vatandaşın kendi arazisini ağaçlandırma konusunda teşvik edilmesi için yapıldığı ifade edilmiştir.

11. Kuşkusuz kuralın orman dışındaki sahipli arazilerin ağaçlandırılması amacına hizmet edeceği söylenebilir. Ancak iptali istenen kural aynı zamanda "*özel orman*" niteliğindeki yerlerin orman sayılmaması sonucunu da beraberinde getirmektedir. Nitekim kuralın gerekçesinde "*yüzölçümü 3 hektarı aşan ağaçlık alanlar meri mevzuat kapsamında özel orman sayılması nedeni ile vatandaşların kendi arazilerine fidan dikme konusunda tereddüt yaşadığı ve ağaçlandırma yapmaktan kaçındığı*" belirtilmiştir.

12. Anayasa'nın 169. maddesinde ormanların korunması, sahalarının genişletilmesi ve gözetimi görevinin devlete ait olduğu belirtilmektedir. Bu maddede orman suçlarının genel ve özel af kapsamına alınmayacağı öngörülmek suretiyle ormanları korumaya yönelik özel güvencelere yer verilmiştir. Anayasa'nın 169. maddesindeki güvenceler devlet ormanlarının yanında, özel ormanlar için de geçerlidir.

13. Dava konusu kural, ölçeğine göre orman kabul edilmesi gereken alanları orman saymadığından buralarda devletin gözetim ve denetim yetkisini de kaldırmaktadır. Aynı şekilde kural, Anayasa'nın 169. maddesinde öngörülen orman suçları için genel ve özel af çıkarılmayacağına, ormanları yakmak, yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçların genel ve özel af kapsamına alınmayacağına dair hükümlerin orman sayılmayan ağaçlık alanlar için uygulanmamasına neden olacaktır. Dolayısıyla, anayasal bir kavram olan "orman" kavramının kapsamını daraltan ve Anayasa'nın 169. maddesi uyarınca ormanların korunmasına yönelik olarak ihdas edilen güvencelerin bazı orman türleri yönünden uygulanmaması sonucunu doğuran kural, Anayasa'nın 169. maddesine aykırıdır.

### ***C. 5403 sayılı Kanun'un 20. ve 21. Maddelerinde Yer Alan "...%100 fazlası ile..." İbareleri***

14. İptali istenen ibarelerin de içinde buldukları fıkraların birinci cümlelerinde hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapıların Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, ikinci cümlelerinde de yıkım masraflarının "*...% 100 fazlası ile...*" belediye veya il özel idaresinden tahsil edileceği belirtilmektedir.

15. Anayasa'nın 127. maddesine göre mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunla kurulan ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Anılan maddenin son fıkrasında mahalli "*idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*" denilmektedir.

16. Mahalli idarelerin mali özerkliği, bu idarelerin anayasal görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli kaynakların sağlanmasını ve bu kaynakların seçilmiş organları eliyle kullanılmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda merkezi idarenin mahalli idarelerin mali

**Esas Sayısı : 2020/103**

**Karar Sayısı : 2023/68**

kaynaklarında azalmaya yol açan ölçüsüz müdahaleleri Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olacaktır.

17. Kuşkusuz kanun koyucu, kanuna aykırı yapıların mahalli idareler tarafından bir an önce yıkılmasını temin etmeye yönelik tedbirler alabilir. Ancak bu tedbirlerin ölçülü olabilmesi için, öngörülen amacın gerçekleştirilmesi bakımından elverişli, gerekli ve orantılı olması zorunluluğu bulunmaktadır.

18. Bir ay içinde kanuna aykırı yapıyı yıkmayan belediye veya il özel idaresinden yıkım masrafının %100 fazlasıyla tahsil edilmesi, bu yapıların bir an önce yıkılmasını sağlama amacını gerçekleştirmek bakımından *elverişli* kabul edilebilir.

19. Bununla birlikte, söz konusu müdahalenin gerekli ve orantılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Gereklilik, ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını ifade etmektedir. Bu ilke amaca ulaşmak için daha hafif tedbirler varken, daha ağır olanların uygulanmasına izin vermez.

20. Bu kapsamda yıkım işlemi konusunda belediye ve il özel idarelerinin vaktinde hareket etmesini sağlamak amacıyla bu konuda kusuru bulunan belediye veya il özel idaresi personeline disiplin cezası uygulanması mümkündür. Ayrıca kusurlu görevliler hakkında mali nitelikteki yaptırımların uygulanması öngörülebilir. Dahası gerektiğinde bu kişiler yönünden cezai soruşturma ve kovuşturma yoluna da gidilebilir.

21. Buna göre, kanuna aykırı yapının bir ay içinde yıkılmasını sağlama görevi yönünden ihmali veya kusuru olan personelin idari, mali ya da cezai sorumluluğu bulunmaktayken, bu kişilerin kusurlarından dolayı belediye veya il özel idaresinin kaynaklarının bir kısmının merkezi idareye aktarılması *gerekli* görülemez.

22. Bunun yanında, merkezi idarenin yaptığı yıkım masrafını mahalli idarelerden aynen tahsil etmek yerine bunun %100 fazlasıyla tahsil edilmesi de mahalli idarelerin mali özerkliğine *orantılı* olmayan bir müdahale teşkil etmektedir. Bu nedenle ibareler Anayasa'nın 127. maddesine aykırıdır.

23. Yukarıda (A), (B) ve (C) başlıkları altında açıklanan gerekçelerle dava konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüğümden red yönündeki çoğunluk kararlarına katılmıyorum.

Başkan

Zühtü ARSLAN

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

**A. 7255 Sayılı Kanunun 1. maddesiyle 4250 sayılı Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasına eklenen (f) bendi yönünden**



1. Kanunun 6. maddesinin 5. fıkrasının üçüncü cümlesindeki yasağa aykırı hareket etme eylemine 65.000TL'den 300.000TL'ye kadar idari para cezası ile yaptırım uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Belirtilen parasal değerler her yıl güncellenmekte olup 2023 yılı için 215.000TL'den 1.060.132TL'ye kadar idari para cezası şeklinde uygulanmaktadır. Kuralda atıf yapılan hüküm ile alkollü içkilerin 22.00 ila 06.00 saatleri arasında perakende olarak satılamayacağı öngörülmektedir. Bununla birlikte anılan 5. fıkranın ilk iki cümlesinde ise "Alkollü içkiler, otomatik satış makineleri ile satılamaz, her nevi oyun makineleri veya farklı yöntemlerle oyun ve bahse konu edilemez. Bu ürünler basın ve yayın yoluyla tüketicilere satılamaz ve posta ile satış yöntemi kullanılarak gönderilemez." denilmekte ve bu eylemlerin cezası ise 7. maddenin 1-e bendindeki atıf dolayısıyla 4733 sayılı Kanunun 8. maddesinin 5-k fıkra ve bendi uyarınca 20.000TL'den 100.000 TL'ye kadar idari para cezası öngörülmektedir.

2. Şüphesiz yasama organı suç ve ceza politikasını takdire ve bu doğrultuda yaptırımları belirleme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte takdir yetkisinin anayasal ilkeler etrafında kullanılması da zorunludur. Bu anlamda eylem ile yaptırım arasında adil bir dengenin gözetilmesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Eylemle yaptırım arasındaki dengenin gözetilmesi en başta kuralın uygulayıcıya somut olayın özelliklerine göre özelleştirme yapma imkanı tanınması suretiyle sağlanır. Ayrıca korunan hukuki yarara verilen zarar veya tehlikeye göre benzer eylemler ve yaptırımlar arasındaki ağırlık derecesi de bu konuda diğer bir kriter olabilir. Nitekim Mahkememiz kararlarında ifade edildiği üzere eylem ile yaptırım arasındaki dengenin ölçüsüzlüğe neden olması anayasal denetimin dikkate alması gereken bir unsurdur (AYME. 2014/87 – K. 2015/112, 8.12.2015, p. 198).

3. İncelenen kuralda somut olayın özelliğine göre uygulayıcıya eylemle yaptırım arasında bir denge kurmaya imkan tanınmıştır. Buna karşın yukarıda değinildiği üzere 5. fıkranın, alkollü içkilerin otomatik makinelerde satılması, oyun veya bahse konu olması, basın ve yayın yoluyla ya da posta aracılığıyla satılması gibi özel organize gerektiren ve devletin küçüklerin korunmasına yönelik pozitif yükümlülükleri gözetildiğinde daha ağır nitelikli fiiller olduğu anlaşılan eylemlere daha az yaptırım öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Hatta 4250 sayılı Kanunun 6. maddesinin 3. fıkrasında alkollü içkilerin küçüklere satılması halinde yaptırımın alt sınırı 5.000TL, 11. fıkraya göre de sağlık hizmeti verilen yerlerde, öğrenci yurtları, spor müsabakası yapılan veya eğitim yerlerinde yapılan satışlarda ise alt sınırın on bin lira olarak belirlendiği görülmektedir. Bu durumda benzer eylemlerle kıyaslandığında daha ağır nitelikte olduğu söylenemeyecek olan ve gün içinde meşru perakende satış yetkisi bulunan esnaf faaliyeti kapsamındaki satış eylemlerine alt sınırı (2023 yılı için 215.000TL) uygulandığında dahi küçük bir işletmeyi zora düşürebilecek ölçüde yaptırım öngörülmesinin eylemle ceza arasındaki adil dengeyi bozduğu ve hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu görüşümdedir.

**B. Kanunun 24. maddesiyle değiştirilen 5403 sayılı Kanunun 20. maddesinin 3. fıkrasının 2. cümlesinde yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresi yönünden**

4. Aynı maddenin 2. fıkrasında tarımsal amaçlı arazi kullanımlarında ilgili kullanım plan ve projelerine uyulmaması halinde sorumlulara öncelikle idari para cezası verilerek projeye uygunluk sağlanması için azami iki aylık süre verileceği öngörülmüştür. Süreye karşın aykırı kullanımın devam etmesi durumunda valilikçe faaliyetin durdurulacağı, izinsiz bütün yapıların masrafları Bakanlıkça karşılanmak üzere bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıktırılacağı ve taşınmazların tarımsal üretime uygun hale getirileceği hükme bağlanmıştır. İptali istenen ibarenin yer aldığı kuralda ise bir ay içinde belediye veya il özel idaresince yıktırılmayan yapıların yıkım masraflarının üstlenilerek Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu takdirde yıkım masraflarının yüzde yüz fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edileceği öngörülmüştür.

5. Belediyeler ve il idareleri Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca yerinden yönetim ilkesine uygun olarak mahalli kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan ve idari mali özerklik güvencelerine sahip yerel yönetimlerdir. Belirtilen anayasal güvenceler dolayısıyla mahalli idarelerin yasalarla temin edilen bütçelerini yönetme ve mahalli ihtiyaçlarda kullanma konusunda yetkileri bulunmaktadır. Mahalli idarelerin idari ve mali özerklikleri bu idarelere bir imtiyaz tanımak anlamını taşımaz. Aksine bu güvenceler yerel halkın müşterek ihtiyaçlarının daha iyi yerine getirilmesini temin amacı taşımaktadır. Kural ile mahalli idarelerin yasaya aykırı kullanımlara müsaade etmemeleri, bunları takip edip gereğini yerine getirmeleri ve bu konuda eksiklikleri bulunursa yıkım işi merkezi idare tarafından görülse dahi masrafların bir kat fazlasıyla alınarak bir anlamda yasa gereğini yerine getirmemenin yaptırıma bağlanmak istendiği anlaşılmaktadır. Kuralın bu yönüyle meşru bir amaç taşıdığı söylenmelidir. Bununla birlikte mahalli idarelerin mali özerkliklerini zedelemeyecek bir yöntemin tercih edilerek aynı amaca ulaşılması mümkün olabilir. Kural mahalli idarelerin mali özerkliklerine gerekli olmayan bir müdahale öngörmektedir. Mahalli idarelerin hareketsiz kalmalarının bir anlamda ödüllendirilmemesi amacıyla böyle bir müdahalenin gerekliliği de savunulabilir. Bu durumda ise mali özerkliği zedelemeyecek ve yöre insanının ihtiyaçları için harcanması için ayrılan bütçeden ölçüsüz bir kesinti oluşturmayacak bir yöntemin belirlenmesi beklenmelidir. Kuralın bu yönüyle Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olması nedeniyle iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

**C. Kanunun 25. maddesiyle değiştirilen 5403 sayılı Kanunun 21. maddesinin 3. fıkrasının 2. cümlesinde yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresi yönünden**

Davaya konu kural ile mevzuata aykırı imar yapılarının idare tarafından zamanında yıktırılmaması durumunda bu işin merkezi idare tarafından yapılması ve bunun karşılığında ilgili belediye veya il özel idaresinden yıkım masraflarının yüzde yüz fazlası ile tahsil edileceği öngörülmektedir. Bu konudaki iptal gerekçelerim de bir önceki başlık altında açıklanan kural ile benzer niteliktedir.

Başkanvekili

Hasan Tahsin  
GÖKCAN

## **KARŞIOY GEREKÇESİ**

**A) Kanun'un 1. Maddesiyle 4250 Sayılı Kanun'un 7. Maddesinin Birinci Fıkrasına Eklenen (f) Bendi Yönünden**

1. 4250 sayılı Kanun'un 6. maddesinin beşinci fıkrasının üçüncü cümlesinde alkollü içkilerin 22.00 ila 06.00 saatleri arasında perakende olarak satılmayacağı belirtilmektedir. Dava konusu kural, bu yasağa uymayanlara altmış beş bin Türk Lirasından üçyüz yirmi bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilmesini düzenlemektedir.

2. Kuralın ceza öngördüğü kabahatle aynı fıkrada düzenlenen ve örneğin posta ile satış yöntemi kullanılarak alkollü içki satılması gibi belli bir organizasyon gerektirdiği için daha ağır nitelikte olan kabahatler çok daha düşük idari para cezaları getirilmiştir. Aynı şekilde on sekiz yaşını doldurmamış kişilere alkollü içki satılması ve sunulması kabahatine verilen cezanın alt sınırı beş bin Türk Lirasından başlamaktadır. Kuralda sözü edilen cezanın alt sınırı dikkate alındığında kurala uygun davranmayan en küçük işyeri için bile ağır olmadığı söylenemeyecek bir idari para cezası söz konusudur. Yasak saatler arasında bir adet içki satışında bile ilgili işyeri açısından ticari faaliyetlerini sürdürebilmesini sekteye uğratma, hatta sonlandırma potansiyeli taşıyan kuralın öngördüğü yaptırımın orantısız olduğunun kabulü gerekmektedir.

3. Dolayısıyla dava konusu kural ilgili işyerlerine aşırı bir külfet yüklemekte, ticari faaliyetlerine dolayısıyla da çalışma hürriyetlerine orantısız bir müdahaleye neden olmaktadır.

4. Kuralın Anayasa'nın 2. ve 48. maddelerine aykırı olduğu düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

**B) Kanun'un 3. Maddesiyle 6831 Sayılı Kanun'un 1. Maddesinin İkinci Fıkrasına Eklenen (K) Bendinde Yer Alan "...alan büyüklüğüne bakılmaksızın..." İbaresinin Yönünden**

5. 6831 sayılı Kanun'un 1. maddesinin ikinci fıkrasının (K) bendine göre orman sınırları dışında olup alan büyüklüğüne bakılmaksızın sahipli arazilerde ekim ve dikim yolu ile yetiştirilen her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler orman sayılmayacaktır.

6. Anayasa'nın 169. maddesinde ormanların korunması ve geliştirilmesi hususunda ayrıntılı güvenceler getirilerek ormanlar anayasal koruma altına alınmıştır. Bu maddede ormanlar sadece devlet ormanları ile sınırlı tutulmamakta "bütün ormanlar" ibaresine yer verilerek devlet ormanı-özel orman ayırımı yapılmamaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında devlet ormanlarının işletilmeleri ve mülkiyetiyle ilgili özel düzenlemeler mevcutsa da bunun dışında kalan hükümler bütün ormanları koruyucu düzenlemeler içermektedir.

7. Dava konusu kural ise ölçüğüne ve niteliğine göre orman kabul edilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt olmayan alanlarda dahi Anayasa'nın 169. maddesinde öngörülen devletin gözetim yetkisinin ve ormanlara, yanan ormanlara ve orman suçlarına yönelik düzenleme ve kısıtlamalarının uygulanamaz hale gelmesine yol açmaktadır. Özel ormanlarla ilgili Anayasa'nın 169. maddesi, bir anlamda, işlevsiz hale gelmektedir. Kural, bu maddenin birinci, ikinci ve dördüncü fıkralarına aykırıdır.

8. Belirtilen nedenlerle çoğunluk kararına katılmıyorum.

**C) Kanun'un 24. Maddesiyle 5403 Sayılı Kanunun Başlığı ile Birlikte Değiştirilen 20. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının İkinci Cümlesinde Yer Alan "...%100 fazlası ile..." ve Kanun'un 25. Maddesiyle 5403 Sayılı Kanunun Başlığı ile Birlikte Değiştirilen 21. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının İkinci Cümlesinde Yer Alan "...%100 fazlası ile..." İbareleri Yönünden**

9. İptali istenen kurallar hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapıların Bakanlıkça yıkılması veya yıktırılması durumunda yıkım masraflarının %100 fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edileceğini hükme bağlamaktadır.

10. Yerel yönetim kaynaklarından yıkım masraflarının %100 fazlası kadar olan kısmının merkezi idareye aktarılması yerel yönetimlerin mali özerkliğine bir müdahale anlamına gelmektedir. Burada ilgili yerel idarenin bütçe ya da personel yetersizliği gibi gecikmenin kendi kusurundan kaynaklanmadığı durumlar göz ardı edilmektedir.

**11.** Yerel yönetim kaynaklarından yıkım masraflarının %100 fazlası ile tahsiline olanak tanıyan kurallar yıkım işleminin ilgili belediye veya il özel idaresince süresinde yapılmasını sağlama amacına ulaşma bakımından gerekli değildir, ki bir an için gerekli olduğunu kabul etsek bile orantılı değildir.

**12.** Açıklanan nedenlerle kuralların Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleriyle bağdaşmadığı kanaatine ulaştığımdan çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Engin YILDIRIM

### **KARŞIOY GEREKÇESİ**

5403 sayılı Kanununun 20. ve 21. maddelerinin üçüncü fıkralarının ikinci cümlelerindeki "...%100 fazlası ile..." ibarelerinin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal taleplerinin reddine karar verilmiştir.

Çoğunluğun red kararlarının gerekçesinde; Anayasanın 127. maddesinde mahallî idarelerin özerkliği ilkesinin kabul edildiği ve bunun malî özerkliği de kapsadığı, malî özerkliğin mahallî idarelerin gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun şekilde kullanabilmelerini öngördüğü, anılan maddenin beşinci fıkrasında düzenlenen idarî vesayet yetkisinin bu özerkliğin istisnasını oluşturduğu, bu kapsamda kanun koyucunun anayasal ilkelere uygun olmak kaydıyla bazı hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgili özel usûl ve esaslar öngörme konusunda takdir yetkisinin bulunduğu, ayrıca bu düzenlemeleri yaparken ölçülülük ilkesiyle de bağlı olduğu ve kurallarla yapılan düzenlemenin ilgili mahallî idarelere verilen görevlerin süresinde yapılmasını sağlama amacı bakımından elverişli, gerekli ve orantılı olduğunun anlaşıldığı belirtilerek, kuralların Anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun 7255 sayılı Kanunla değişik 20. maddesinin ikinci fıkrasında, tarımsal amaçlı arazi kullanımı için hazırlanan plan ve projelere aykırı hareket edilmesi hâlinde sorumlulara idarî para cezası verilerek projeye uygunluk sağlanması için iki ay süre tanınacağı, aykırılığın devam etmesi hâlinde de valilikçe faaliyetin durdurulacağı ve para cezasının üç katı olarak uygulanacağı, ayrıca izinsiz yapıların bir ay içinde ilgili mahallî idarelerce yıkılarak taşınmazların tarımsal üretime uygun duruma getirileceği hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise, hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde ilgili mahallî idare tarafından yıkılmayan yapıların Bakanlıkça yıkılması veya yıktırılması ve yıkım masraflarının sorumlu belediyelerden ve il özel idarelerinden %100 fazlası ile tahsil edilmesi öngörülmüştür.

Kanunun 21. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında da, tarımsal amaçlı yapılara ve tarım dışı arazi kullanımına ilişkin olarak benzer düzenlemelere yer verilmiş ve yıkım masraflarının ilgili belediyelerden veya il özel idarelerinden %100 fazlası ile tahsil edilmesi esası getirilmiştir.

Kararda da vurgulandığı üzere, Anayasa gereğince karar organlarının, yetki alanları içinde oturanlar tarafından ve belirli süreler için seçilerek göreve gelmesi, kararlarını kendi organları eliyle alması, kendilerine ait bütçelerinin olması ve görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması öngörülen belediyelerin ve il özel idarelerinin bu idarî ve malî özerklikleri, malî kaynaklarını amaçlarına uygun şekilde kendi organları eliyle kullanabilmelerini de gerektirir (örn. olarak bkz. 10/4/2013 tarihli ve E. 2012/158, K. 2013/55 sayılı; 5/7/2018 tarihli ve E.2018/7, K. 2018/80 sayılı kararlarımız).

Özerklik, kişi ve kuruluşların kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda genel yetkiyle donatılmış olmaları ve bu konuda dış etkilere karşı korunmaları anlamına gelmekte; faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde yerine getirmelerini teminat altına almak için kamu kuruluşlarına da özerklik tanınabilmektedir (5/7/2018 tarihli ve E. 2018/7, K. 2018/80 sayılı kararımız, § 41).

Anayasanın 127. maddesinde belediyeler ve il özel idareleri başta olmak üzere mahallî idareler için öngörülen özerklik ilkesi de bu kapsamdadır. Anılan maddenin beşinci fıkrasında merkezî idarenin mahallî idareler üzerinde, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmekte ise de, kanun koyucunun bu konudaki takdir yetkisi kapsamında düzenleme yaparken hukuk devleti ilkesinin gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlı olduğu açıktır.

Yıkım kararı alınmış olmasına rağmen öngörülen süre içinde ilgili belediyeler veya il özel idarelerince yıkılmayan yapıların yıkım masraflarının Bakanlıkça karşılanarak yıkılmasına ve bu bedelin ilgili idareden alınmasına imkân sağlayan kural, söz konusu işin süresinde yapılmasını sağlama amacına ulaşma bakımından elverişlidir. Ancak kanunla verilen görevi süresinde yerine getirmeyen idare görevlilerinin idarî ve cezaî sorumluluğu yoluna gitmek de mümkünken, mahallî müşterek ihtiyaçlara ayrılmış kaynaklardan yıkım masraflarının %100 fazlası ile tahsil edilerek merkezî idareye aktarılmasını öngören düzenlemenin aynı amaca ulaşma bakımından gerekli, dolayısıyla da ölçülü olduğu söylenemez.

Düzenlemeyle öngörülen müdahalenin, yıkım işleminin ilgili mahallî idare tarafından süresinde yapılmasını sağlama amacı bakımından orantılı olmadığı da açık olduğundan, dava konusu ibareler merkezî idareye, özerkliğin yukarıda belirtilen anlamını etkisiz kılacak ve idarî vesayet yetkisininin 127. maddenin beşinci fıkrasında belirtilen amacı ile tanımını aşacak, böylece mahallî idarelerin malî özerkliği ile bağdaşmayacak genişlikte bir yetki tanımaktadır.

Bu sebeplerle, mezkûr ibarelerin Anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu ve iptal edilmeleri gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

**KARŞIOY GEREKÇESİ**



1. Mahkememiz çoğunluğunun 28/10/2020 tarihli ve 7255 sayılı Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun'un 24. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresi ile 25. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 21. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "...%100 fazlası ile..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığı şeklindeki kararına katılmamaktayım.

2. Kanun'un 24. maddesiyle 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesinde tarımsal amaçlı arazi kullanım plan ve projelerine aykırılık durumunda uygulanacak cezalar ve yükümlülükler düzenlenmekte olup maddede tarımsal amaçlı arazi kullanımlarında, tarımsal amaçlı arazi kullanım plân ve projelerine aykırı hareket edilmesi durumunda valilikçe resen tespit yaptırılarak sorumlulara; bin Türk Lirasından az olmamak kaydıyla bozulan arazinin her metrekaresi için on Türk Lirası idarî para cezası uygulanarak projeye uygunluk sağlanması için azami iki ay süre verileceği, izinsiz bütün yapıların masrafları Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca karşılanmak kaydıyla, bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılarak taşınmazların tarımsal üretime uygun hale getirileceği öngörülmektedir. Dava konusu "%100 fazlası ile" ibaresinin yer aldığı üçüncü fıkrada ise hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde ilgili belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapıların yıkım masraflarının Bakanlıkça karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği ve yıkım masraflarının %100 fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edileceği öngörülmektedir.

3. Anayasa'ya aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatinde olduğum diğer madde olan Kanun'un 25. maddesinde ise tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasına ve toprak koruma projelerine uyulmamasına ilişkin cezalar ve yükümlülükler başlığı altında tarımsal amaçlı yapılarda ve tarım dışı arazi kullanımlarında izin alınması ve toprak koruma projelerine uyulmasının zorunlu olduğu öngörülmekte ve arazi kullanımı için izinsiz işe başlanması ya da alınan izne uygun kullanılmaması ile toprak koruma projelerine aykırı hareket edilmesi hallerinde valilik tarafından fıkralarda belirtilen miktarlarda idarî para cezası uygulanacağı ve izinsiz bütün yapıların masrafları Bakanlıkça karşılanmak kaydıyla bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılarak bu taşınmazların tarımsal üretime uygun hale getirileceği, yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapıların yıkım masrafları Bakanlıkça karşılanmak üzere Bakanlık tarafından yıkılabileceği veya yıktırılabilceği ve yıkım masraflarının %100 fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edileceği öngörülmektedir.

4. Görüldüğü gibi esasında Kanun'un 24. ve 25. maddelerinde düzenlenen hususlar Anayasa'ya aykırılığı incelenecek ibareler yönü ile birbirine benzemektedir. Bu nedenle ibarelerin Anayasa'ya aykırılık taşıdığına ilişkin gerekçeler de burada birlikte ortaya konulmaya çalışılacaktır.

5. Arazinin tarımsal üretime uygun hale getirilmesi için hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapıların yıkım masrafları Bakanlıkça karşılanmak üzere Bakanlık tarafından yıkılması veya yıktırılmasından sonra yıkım masraflarının %100 fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edilmesi mahalli idarelerin özerkliği ve idari vesayet yetkisi ile ilgilidir. Zira dava konusu kuraldaki ilişkide il özel idareleri ile belediyeler üzerinde yıkım masraflarının tahsili konusunda Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bir yetkisi söz konusudur.

6. Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ve idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı öngörülmektedir. Anayasa'nın 127. maddesinde ise mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği, merkezî idarenin

mahallî idareler üzerinde mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.

7. Anayasa Mahkemesi kararında da ifade edildiği gibi Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenen idari vesayet yetkisi mahalli idarelere tanınan ve güvence altına alınan özerkliğin istisnasını oluşturmaktadır. (Bkz.: E.2019/112, K.2020/35, 25/06/2020, § 43). Bu yetkinin idari vesayet makamlarınca istisnai olarak ve mahalli idarelerin özerkliğini de zedelemeyecek şekilde kanunla düzenlenmesi fevkalade önemlidir.

8. Bu konuda kanun koyucu düzenleme yaparken, kamu yararını gözetmek ve Anayasa'da mahallî idareler için öngörülen ilke ve kurallara uygun olmak koşuluyla merkezî idare ile mahallî idare arasındaki görev sınırlarını belirleme ve idarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle, mahallî idareleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmamak kaydıyla, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı olarak mahallî idarelere ait bazı görev ve yetkileri merkezî yönetime bırakma ya da mahallî idarenin görev alanına bırakılan bazı konularda hizmetin niteliğini göz önünde bulundurarak söz konusu görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili özel birtakım usul ve esaslar öngörme konusunda takdir yetkisine sahiptir (Bkz.: E.2019/112, K.2020/35, 25/06/2020, § 34).

9. Dolayısıyla dava konusu ibarelerin Anayasa'ya uygunluğu denetlenirken kanunla getirilen il özel idareleri ile belediyeler üzerinde Tarım ve Köyişleri Bakanlığının sahip olduğu yıkım masraflarının tahsili konusunda %100 fazlası ile tahsil yetkisinin idari vesayet yetkisi bağlamında ölçülü olup olmadığı değerlendirilmelidir.

10. İlgili il özel idareleri ile belediyelerden %100 fazlası ile yıkım masraflarının tahsili bu idarelerin kendilerine verilen "taşınmazları tarımsal üretime uygun hale getirme" görevini yerine getirmemeleri üzerine Bakanlıkça yıkımın yapılması ya da yaptırılması göz önünde tutulduğunda yıkım masraflarının bu mahalli idarelerden tahsilinin elverişli bir müdahale aracı olduğunda kuşku yoktur.

11. Ancak Kanun'la kendilerine verilen bu görevi yerine getirmeyen il özel idareleri ile belediyelere yıkımın Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca yapılması ya da yaptırılması durumunda yıkım masraflarının %100 fazlası ile tahsilinin bu aşamada gerekli bir araç olduğunu söyleyebilmek zordur. Zira belirtilen bu görevin yerine getirilmemesi durumunda ilgili il özel idareleri ve belediyelere bu kuruluşların idari özerkliğine daha az dokunan daha hafif ve daha farklı hukuksal araçlarla müdahalede bulunarak mahalli idarelerin öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmeyi sağlamaya müsait mekanizmaları devreye sokulabilecek araçları Kanun'la getirmek mümkündür.

12. Esasında idari teşkilat içerisinde yer alan ve mahalli müşterek nitelikte birtakım kamu hizmetlerini sunmak amacıyla kurulmuş olan il özel idareleri ile belediyelere dava konusu kanundaki bazı yükümlülükleri yerine getirmemeleri durumunda yıkım masraflarının %100 fazlası gibi "para cezaları" vermek idari vesayetin amacı olan idarenin bütünlüğünü sağlama noktasında da uygun bir seçenek değildir. Bunun yerine bu mahalli idarelerdeki sorumlulara yönelik hukuksal araçların devreye sokulması idari vesayetin amacına da daha fazla hizmet edebilecek niteliktedir.

13. Dolayısıyla dava konusu kuralla öngörülen %100 fazlası ile tahsil şeklindeki müdahale il özel idareleri ile belediyelerin özerkliğine ölçüsüz müdahale sonucunu doğuran bir idari vesayet yetkisi niteliğindedir.

14. Kaldı ki bahse konu müdahalenin aynı zamanda orantısız olduğu da ilk bakışta göze çarpmaktadır. Zira Kanun'un kendisine verdiği yıkım görevini yerine getirmeyen il özel idareleri ile belediyelerden bu yıkım maliyetinin Bakanlıkça %100 fazlası ile tahsili aslında sadece yıkım maliyetlerini karşılama amacı taşımamaktadır. Maliyetin iki kat fazlası bir paranın tahsilinin yıkım masraflarını karşılama amacından ziyade bu görevi yerine getirmeyen il özel idareleri ile belediyelere yönelik bir ceza niteliğinde görülmesi de mümkündür.

15. Dolayısıyla Kanun kapsamında taşınmazları tarımsal üretime uygun hale getirme görevini yerine getirmemeleri üzerine bu görevin Bakanlıkça yıkımın yapılması ya da yaptırılması nedeniyle bu masrafların %100 fazlası ile ilgili il özel idareleri ve belediyelerden tahsilinin bu mahalli idarelerin özerkliğine ölçsüz bir müdahale niteliğinde olduğu göze çarpmaktadır.

*“Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen 'yerel yönetimlerin özerkliği' ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahalli idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin mali özerkliği, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde de 'Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.' hükmüne yer verilmek suretiyle mahalli idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır” (Bkz.: E.2014/72, K.2014/141, 11/09/2014).*

16. Yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararında belirtilenler ışığında bakıldığında dava konusu ibarelerin bu yönü ile il özel idareleri ile belediyelerin mali özerkliğini de olumsuz yönde etkilemekte olduğu göze çarpmaktadır.

17. Sonuç olarak yukarıda sıralanan gerekçelerle dava konusu 28/10/2020 tarihli ve 7255 sayılı Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun'un 24. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan “...%100 fazlası ile...” ibaresi ile 25. maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 21. maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan “...%100 fazlası ile...” ibaresinin Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki  
HAKYEMEZ

### **KARŞI OY**

1. 28/10/2020 tarihli ve 7255 sayılı Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun'un 24. Maddesiyle 5403 sayılı Kanun'un başlığı ile birlikte değiştirilen 20. Maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan “... %100 fazlası ile ...” ibaresinin

Anayasa'ya aykırılık iddiası Sayın Çoğunluk tarafından Anayasaya aykırı bulunmayarak reddine karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğim gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

2. Kuralın anlam ve kapsamı mahkemenin gerekçeli kararında açıklanmıştır. Madde ile tarımsal amaçlı arazi kullanımlarında plan ve projeye uymaması halinde uygulanacak cezalar öngörülmüştür. Ayrıca idari yaptırımlara uyulmaması halinde taşınmazların tarımsal üretime uygun hale getirileceği hükme bağlanmıştır.

3. Davaya konu kural ile maddenin üçüncü fıkrasının birinci cümlesine göre hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde yıkılmayan yapılar Bakanlıkça yıkılabilir ya da yıktırılabilir ikinci fıkrada da yıkım masraflarının %100'den fazlası ilgili belediye ve il özel idaresi tarafından karşılanacağı belirtilmiştir.

4. Anayasa'nın 123. Maddesine göre idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması idari yapı içinde yer alan kurumların bütünlük içinde çalışması öngörülmüştür.

5. Anayasa Mahkemesinin 2019/112 E. 2020/35 K. Sayılı kararı ile idarenin bütünlüğü ilkesi ve idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması bütünlük içinde çalışması ile ilgili Aşağıdaki ilkeler belirlenmiştir;

6. Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında mahallî idarelerin il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri oldukları; ikinci fıkrasında mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anılan maddenin beşinci fıkrasında merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiş; son fıkrasında ise bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı kurala bağlanmıştır.

7. Anayasa'da merkezî yönetim, yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması mahallî idarelerin özerkliklerinin göstergesidir.

8. Özerklik, kişi ve kuruluşların kanunla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder. Kamu kuruluşlarına özerklik tanınmasının nedeni faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde sürdürmelerini güvence altına almaktır.

9. Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen *yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi*, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle mahallî idarelerin mali özerkliği, merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim anılan maddenin altıncı fıkrasının son cümlesinde de “*Bu idarelere, görevleri ile*

*orantılı gelir kaynakları sağlanır.*” hükmüne yer verilmek suretiyle mahallî idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır (AYM, E.2014/72, K.2014/141, 11/9/2014).

10. Mahallî idarelerin karşılamakla yükümlü oldukları mahallî müşterek ihtiyaç, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı ve sürekli güncelleştirdiği, sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir. Anayasa’da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş; bunun belirlenmesi kanuna bırakılmıştır.

11. Bu kapsamda kanun koyucunun kamu yararını gözetmek ve Anayasa’da mahallî idareler için öngörülen ilke ve kurallara uygun olmak koşuluyla merkezî idare ile mahallî idare arasındaki görev sınırlarını belirleme ve idarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle, mahallî idareleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmamak kaydıyla, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı olarak mahallî idarelere ait bazı görev ve yetkileri merkezî yönetime bırakma ya da mahallî idarenin görev alanına bırakılan bazı konularda hizmetin niteliğini gözönünde bulundurarak söz konusu görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili özel birtakım usul ve esaslar öngörme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır.

12. Öte yandan idari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir.

13. Kanun koyucu takdir kapsamındaki düzenlemeleri yaparken hukuk devleti ilkesi ile bağlıdır. Anayasa Mahkemesi birçok kararında ilkenin elverişlilik gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluştuğunu vurgulamaktadır. Elverişlilik kuralın ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını gereklilik; kuralın istenen amaç bakımından gerekli olmasını orantılılık ise kural ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü belirtmektedir. İncelenen dava konusu kural ile ulaşılmak istenen amaç arasında ölçülülük ilkesi gereği makul bir dengenin bulunması gerekmektedir.

14. Kuralın işlemin süresinde yapılmasını sağlama amacı bakımından elverişli olduğu söylenebilir.

15. Ancak Belediye ya da İl Özel İdaresi görevlileri 5403 sayılı kanunun 20. Maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenleme ile kendilerine verilen görevi hukuken geçerli bir mazeretleri olmadan yerine getirmezlerse disiplin hukuku ve gerekirse ceza muhakemesi hukuku yönünden soruşturma ve kovuşturmalara tabii tutulabilirler. Aynı zamanda yaptırıma da tabii tutulabilirler. Bu kapsamda yıkım işlemi konusundaki yükümlülüğün yerine getirilmemesi ilgili özel idare ya da belediye çalışanlarının idari ve cezai sorumluluğunu gerektirir. Hal böyle iken belli bir yörede yaşayan insanların mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için ayrılmış yerel yönetim kaynaklarından yıkım masraflarının %100 fazlası kadarı olan kısmının bu yerel yönetimlerde görev yapan personelin kusurlu davranışları gerekçe gösterilerek dava konusu kural ile merkezi idareye aktarılmasına yol açan düzenlemenin yerel yönetimlerinin mali özerkliğine müdahale teşkil ettiği açıktır. Yerel yönetim kaynaklarından yıkım masraflarının %100’den fazlası ile alınması şeklindeki müdahalenin yıkım işleminin ilgili belediye ya da özel idaresince süresinde yapılmasına sağlama amacına ulaşması bakımından gerekli olduğu söylenemez.

16. Düzenlenen kural belirtilen gerekçelerle dava konusu ibare yönünden Anayasa’nın 123. ve 127. Maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

17. Kanun’un 25. Maddesiyle 5403 sayılı kanunun başlığı ile birlikte değiştirilen 21. Maddesinin 3. Fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan “...%100 fazlası ile ...” ibaresi yönünden



yukarıda belirtilen gerekçelerle Anayasa'nın 123. Ve 127. Maddeleri uyarınca iptali gerektiği düşüncesiyle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

Üye

Selahaddin  
MENTEŞ

### **KARŞI OY**

1. 7255 sayılı Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun'un 3. maddesiyle 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 1. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen (K) bendinde yer alan "...alan büyüklüğüne bakılmaksızın..." ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına dair çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

2. Dava konusu kural, orman sınırları dışındaki sahipli arazilerde, ekim ve dikim yolu ile yetiştirilen her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerlerin alan büyüklüğüne bakılmaksızın orman sayılmayacağını düzenlemektedir.

3. Anayasa'nın 169. maddesinde, ormanların ülke yönünden taşıdığı büyük önem gözetilerek korunmaları ve geliştirilmeleri konusunda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasa'nın anılan maddesinde "*Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.*" denilmektedir.

4. Orman sınırları dışındaki sahipli arazilerde her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü alan ya tabii olarak kendiliğinden ya da ekim ve dikim yolu ile emek harcanarak oluşur.

5. Tabii olarak yetişen her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler 6831 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (G) bendi ile yüzölçümü üç hektarı aşmaması halinde orman sayılmamıştır.

6. Dava konusu kurala kadar ekim ve dikim yolu ile yetiştirilen her nevi ağaç ve ağaççıklarla ilgili yerlerin istisna tutulmasına ilişkin bir düzenleme olmadığından buraların orman sayılıp sayılmaması konusunda tereddüt ortaya çıkmıştır.

7. 4/5/2016 tarihli ve 29702 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hususi Ormanlar ve Hükmi Şahsiyeti Haiz Amme Müesseselerine Ait Ormanlar Yönetmeliği ile Kanun'da "*sahipli arazilerde tabii olarak yetişen her nevi ağaç ve ağaççıklarla*" sınırlı olarak yapılan düzenlemeyi "*ekim-dikim yoluyla yetiştirilmiş*" olanlara da teşmil etmiştir. Dolayısıyla Kanun'dan kaynaklandığı düşünülen tereddütler yönetmelikle giderilmiştir. Sahipli arazilerde ister tabii olarak yetişmiş olsun isterse ekim-dikim yoluyla yetiştirilmiş olsun üç hektar ve daha az ölçekte olan "*ağaç ve ağaççık toplulukları*" orman sayılmamıştır. Dolayısıyla üç hektar veya altında bir ölçekte ağaçlandırma yapmak isteyen vatandaşlar için tereddüt edilmesini gerektiren bir durum yoktur. Bu bağlamda her

**Esas Sayısı : 2020/103**

**Karar Sayısı : 2023/68**

ne kadar kuralın gerekçesinde kuralın tereddütleri gidermeyi amaçladığı ya da giderdiği ifade edilmiş ise de ortada tereddüt edilecek bir durum olmadığı açıktır.

8. Anayasa'nın 169. maddesinde ormanların sadece devlet ormanları ile sınırlı olmadığı bunların da dahil olduğu "*bütün ormanlar*" üzerinde gözetimin devlete ait olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa'nın anılan maddesinin ikinci fıkrasında, Devlet ormanlarının özellikle işletilmeleri ve mülkiyeti ile ilgili özel düzenlemeler öngörülmüşse de bunun dışında kalan hükümler tüm ormanlar için koruyucu hükümleri öngörmektedir.

9. Dava konusu kural ise ölçğine bakılmaksızın "*Orman sınırları dışında olup, alan büyüklüğüne bakılmaksızın sahipli arazilerde, ekim ve dikim yolu ile yetiştirilen her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler*"i orman saymamaktadır. Bu yönüyle kural aslında ölçğine ve niteliğine göre orman kabul edilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt olmayan alanlarda dahi Anayasa'nın 169. maddesinde öngörülen devletin gözetim yetkisinin ve ormanlara/yanan ormanlara/orman suçlarına yönelik olarak öngörülen düzenleme ve kısıtlamaların uygulanamaz hale gelmesi sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla kanun koyucunun özel ormanlar için öngörülen kısıtlamaları anayasal sınırlar içinde kalmak kaydıyla hafifletmesi mümkün ise de dava konusu kuralda olduğu gibi bu kısıtlamaların tamamen ortadan kalkması sonucunu doğuracak düzenlemeler yapması Anayasa'nın 169. maddesinin birinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarına aykırıdır.

10. Açıklanan gerekçelerle kuralın Anayasaya aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaati ile iptal talebinin reddine dair çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye

Kenan YAŞAR