

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:2024/218

Karar Sayısı:2025/202

Karar Tarihi:8/10/2025

R.G. Tarih - Sayı:20/1/2026-33143

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Onüçüncü Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun’a 30/11/2022 tarihli ve 7423 sayılı Kanun’un 5. maddesiyle eklenen 8/A maddesinin Anayasa’nın 2., 13., 35. ve 48. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: 30/4/2024 tarihli ve 32532 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Tütün, Tütün Mamulleri, Makaron, Yaprak Sigara Kâğıdı, Sigara Filtresi, Alkol ve Alkollü İçkilerin Üretim ve/veya Ticareti Faaliyetinde Bulunanlardan Teminat Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in bazı hükümlerinin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun’un itiraz konusu 8/A maddesi şöyledir:

“Teminat alınması

MADDE 8/A- (Ek:30/11/2022-7423/5 md.)

Kanuna göre tütün üreticileri ile tütün üretim ve pazarlama kooperatifleri hariç olmak üzere, tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içkilerin üretim ve ithalat faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamındaki faaliyetlere ilişkin; izin, uygunluk ve yetki belgesi bulunanlar ile izin, uygunluk ve yetki belgesi başvurusu, tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanlardan, doğabilecek idari para cezası ve vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca takip edilen diğer amme alacaklarının güvenliğini sağlamak amacıyla ellimilyon Türk lirasına kadar, anılan Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (1), (2) ve (3) numaralı bentlerinde sayılan türden teminat almaya, mükelleflerin; faaliyet alanı, bu konuda yaptıkları faaliyete ilişkin süre, talep ettiği belge, işlem türü ve üretim kapasiteleri hususlarını birlikte veya ayrı ayrı dikkate alarak, teminatın; verilmesi gereken zamanı, türünü, tutarını, iadesi ile tamamlanmasına ilişkin hususları belirlemeye, teminat tutarını izin belgelerinin türleri itibarıyla farklılaştırmaya, ilk defa işe başlayanlar ile faaliyetine devam edenler açısından farklı teminat tutarı belirlemeye, teminat tutarını sifıra kadar indirmeye ve her takvim yılı için, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Kanunun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranına kadar, takvim yılı başından geçerli olmak üzere artırmaya, hangi hâllerde teminat aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin diğer usul ve esasları Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşünü alarak belirlemeye Tarım ve Orman Bakanlığı yetkilidir.

Bu Kanun kapsamında izin, uygunluk ve yetki belgesine tabi faaliyetlerde bulunanlardan birinci fıkraya göre istenilen teminatı vermeyenlerin faaliyete ilişkin belgeleri teminat verilinceye kadar askıya alınır ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek

veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmez. Bu madde kapsamında alınan teminatların paraya çevrilmesi hâlinde paraya çevrilen tutar alacaklı idareler arasında qarameten taksim edilir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 25/12/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Hilal YAZICI tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 4733 sayılı Kanun'un itiraz konusu 8/A maddesiyle; tütün üreticileri ile tütün üretim ve pazarlama kooperatifleri hariç olmak üzere anılan Kanun kapsamında üretim ve ithalat faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamındaki faaliyetlere ilişkin izin, uygunluk ve yetki belgesi bulunanlar ile izin, uygunluk ve yetki belgesi başvurusu, tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanlardan teminat alma ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Tarım ve Orman Bakanlığına (Bakanlık) doğabilecek idari para cezaları ve diğer kamu alacaklarının güvenliğini sağlamak amacıyla teminat alma yetkisi verilmektedir. Ayrıca hâlihazırda izin, uygunluk ve yetki belgesine tabi faaliyetlerde bulunanların istenen teminatı ödememesi durumunda faaliyete ilişkin belgelerin teminat verilinceye kadar askıya alınması öngörülmektedir.

4. Anılan maddenin birinci fıkrasıyla ilk olarak teminat gösterme yükümlülüğü kapsamında olanlar belirlenmiştir. Buna göre tütün üreticileri ile tütün üretim ve pazarlama kooperatifleri hariç olmak üzere; tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içeceklerin üretim ve ithalatı faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamında faaliyette bulunanlar veya bulunmak üzere Bakanlığa başvuru yapanlar ile belge tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanlar teminat gösterme yükümlülüğüne tabidir.

5. Söz konusu fıkra da teminatın alınmasındaki amacın doğabilecek idari para cezası ve vergi dairesi ile Sosyal Güvenlik Kurumunca 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca takip edilen diğer kamu alacaklarının güvenliğini sağlamak olduğu belirtilmiş ve bu kapsamda ilgililerden elli milyon Türk lirasına kadar, 6183 sayılı Kanun' un 10. maddesinin birinci fıkrasının (1), (2) ve (3) numaralı bentlerinde sayılan türden para, bankalar tarafından verilen süresiz ve şartsız teminat mektupları ile sigorta şirketleri tarafından verilen süresiz ve şartsız kefalet senetleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri veya bu senetler yerine düzenlenen belgeler olmak üzere teminat alınacağı hüküm altına alınmıştır.

6. Ayrıca fıkrayla Bakanlık; teminatın verilmesi gereken zamanı, türünü, tutarını, iadesi ile tamamlanmasına ilişkin hususları belirlemeye, teminat tutarını izin belgelerinin türleri itibarıyla farklılaştırmaya, ilk defa işe başlayanlar ile faaliyetlerine devam edenler açısından farklı teminat tutarı belirlemeye, teminat tutarını sifıra kadar indirmeye ve her takvim yılı için bir önceki yıla

ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298. maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranına kadar takvim yılı başından geçerli olmak üzere artırmaya, hangi hâllerde teminat aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin diğer usul ve esasları Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşünü alarak belirlemeye yetkili kılınmıştır.

7. Bu itibarla Bakanlık; teminat almaya ilişkin düzenleme yetkisini mükelleflerin faaliyet alanı, bu konuda yaptıkları faaliyete ilişkin süre, talep ettiği belge, işlem türü ve üretim kapasiteleri hususlarını birlikte veya ayrı ayrı dikkate alarak kullanacaktır.

8. Maddenin ikinci fıkrasında teminatı vermeyenlere uygulanacak yaptırım düzenlenmiştir. Buna göre bu Kanun kapsamında izin, uygunluk ve yetki belgesine tabi faaliyetlerde bulunanlardan birinci fıkraya göre istenilen teminatı vermeyenlerin faaliyete ilişkin belgeleri teminat verilinceye kadar askıya alınır ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmez. Bu madde kapsamında alınan teminatların paraya çevrilmesi hâlinde paraya çevrilen tutar alacaklı idareler arasında garameten taksim edilir.

B. İtirazın Gerekçesi

9. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralla, tütün ve alkol piyasasında tütün üreticileri ile tütün üretim ve pazarlama kooperatifleri hariç izin, uygunluk ve yetki belgesi ile faaliyette bulunan veya bu konuda ilk defa faaliyete başlayacak olanlardan teminat alınması, teminat tutarlarının farklılaştırılması veya teminat tutarının sıfıra kadar indirilmesi konusunda idareye sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetkinin verildiği, henüz ortaya çıkmamış veya hiç oluşmayacak olan kamu alacağı için böyle bir tedbir öngörülmesinin mülkiyet hakkı bakımından gerekli olmadığı ve kişilere orantısız bir külfet yüklediği, ayrıca teminat göstermeyenlerin faaliyet belgelerinin askıya alınmasının teşebbüs özgürlüğüne ölçsüz bir müdahale oluşturduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13., 35. ve 48. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1. Maddenin Birinci Fıkrasında Yer Alan "...iadesi ile..." İbaresinin İncelenmesi

10. Anayasa'nın 35. maddesinde "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./ Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*" denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parasal karşılığı olan her türlü mal varlığını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20).

11. Anayasa'nın 35. maddesinde bir temel hak olarak güvence altına alınmış olan mülkiyet hakkı kişiye -başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla- sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma ve tasarruf etme, onun semerelerinden yararlanma imkânı veren bir haktır (*Mehmet Akdoğan ve diğerleri* [1. B.], B. No: 2013/817, 19/12/2013, § 32). Dolayısıyla malikin mülkünü kullanma, semerelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlanması mülkiyet hakkına müdahale teşkil eder (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan* [1. B.], B. No: 2014/1546, 2/2/2017, § 53). Ayrıca kişinin mal varlığında azalma meydana gelmesi sonucu doğuran kamusal işlem ve eylemler de mülkiyet hakkına müdahale oluşturur (*Tülay Arslan ve diğerleri* [1. B.], B. No: 2014/7051, 2/2/2017, § 77).

12. İtiraz konusu kuralın da yer aldığı cümlede; tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içecekleri üretim ve ithalatı faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamında faaliyette bulunanlar veya ilk defa bulunmak üzere başvuru

yapanlar ile belge tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanlar için elli milyon Türk lirasına kadar teminat yükümlülüğü öngörülmektedir. Kamu otoritelerince kişilerden teminat istenmesi mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlama oluşturmaktadır (benzer değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2022/108, K.2023/55, 22/3/2023, § 28). Dolayısıyla kuralda belirtilen faaliyetlerde bulunanlar ile bu faaliyetlerde bulunacaklara yönelik olarak teminat gösterme yükümlülüğü öngörülmesinin mülkiyet hakkına sınırlama getirdiği açıktır.

13. Anayasa'nın 35. maddesinin ikinci fıkrasında mülkiyet hakkının kanunla sınırlanabileceği belirtilmek suretiyle mülkiyet hakkına sınırlama getiren düzenlemelerin kanunda öngörülmesi gerektiği ifade edilmiştir.

14. Öte yandan mülkiyet hakkına sınırlama getirilirken Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen 13. maddesinin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

15. Anayasa'nın 13. maddesinde *“Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”* denilmektedir. Buna göre mülkiyet hakkına sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun olması ve ölçülü olması gerekir.

16. Anayasa'nın anılan hükümleri uyarınca mülkiyet hakkına yapılan sınırlamalarda gözetilecek öncelikli ölçüt, sınırlamanın kanunla yapılmasıdır. Anayasa Mahkemesinin sıkça vurguladığı gibi temel hakları sınırlandıran kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

17. Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle Anayasa'da yer alan temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57; *A.H.C. Turizm İthalat İhracat Sanayi Ticaret Ltd. Şti.* [GK], B. No: 2019/29273, 12/12/2024, § 35). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 7. maddesinde güvenceye alınan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

18. 4733 sayılı Kanun'un 8/A maddesinin birinci fıkrasında, Bakanlığın talep edebileceği teminat tutarının elli milyon Türk lirasına kadar olabileceği ve bu teminatın 6183 sayılı Kanun'un 10. maddesinin birinci fıkrasının (1), (2) ve (3) numaralı bentlerinde belirtilen türde olabileceği belirtilerek teminatın üst sınırı ve teminat türlerine yer verilmiştir. Üst sınırı elli milyon Türk lirası olan teminat tutarının ne kadar olacağının ise mükelleflerin faaliyet alanı, bu konuda yaptıkları faaliyete ilişkin süre, talep ettiği belge, işlem türü ve üretim kapasiteleri hususlarının birlikte veya ayrı ayrı dikkate alınarak Bakanlıkça belirleneceği açıktır.

19. Ayrıca belirtilen ölçütler esas alınarak teminat yükümlüsünden alınan teminatın iadesinin gerekmesi durumunda iade edilmesi gereken miktarın ne olacağı hususunun da -teminat miktarının belirlenmiş olduğu gözetildiğinde- belirli ve öngörülebilir olduğu, dolayısıyla

Bakanlığa verilen yetkinin sınırları ve kapsamı belirlendiğinden kuralın kanunilik şartını sağladığı sonucuna varılmıştır.

20. Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve özgürlüklerin yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak sınırlanabileceği belirtilmiştir. Anayasa'nın 35. maddesinin ikinci fıkrasında ise mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği öngörülmüştür.

21. Teminat yükümlülüğünün hangi amaçlar kapsamında getirildiği söz konusu Kanun'un 8/A maddesinin birinci fıkrasında açıkça ifade edilmiştir. Anılan fıkra göre bu yükümlülük, doğabilecek idari para cezası ile vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 sayılı Kanun uyarınca takip edilen diğer kamu alacaklarının güvenliğini sağlamak amacıyla, dolayısıyla kamu alacağının güvence altına alınması ve korunması amacıyla getirilmiştir. İleride doğacak kamu alacağının güvence altına alınması amacıyla teminat istenmesinde kamu yararı bulunduğu, dolayısıyla sınırlamanın anayasal açıdan meşru amaç taşıdığı sonucuna varılmıştır.

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

23. Teminat istenmesinin, ileride tarh ve tahakkuk ettirilecek vergi ve buna bağlı alacaklar ile prim borçları ve idari para cezalarının tahsilinin güvenceye bağlanmasını sağlayacak, elverişli bir araç olduğu açıktır.

24. Kamu alacağı kavramı, kamu hizmetlerinin finansmanı amacıyla devletin egemenlik gücüne dayanarak koyduğu mali yükümlülüklerden doğan alacakları ifade etmektedir. Toplumun ortak ihtiyaçlarını gidermeyi esas alan kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için kamu alacaklarının tahsil edilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle kamu alacağının tahsilinin tehlikeye düşebileceği bazı durumlar için bu alacağın güvence altına alınmasına yönelik olarak birtakım koruyucu tedbirlerin öngörülmesi doğaldır (AYM, E.2022/108, K.2023/55, 22/3/2023, § 39; E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, § 23; E.2018/142, K.2019/38, 15/5/2019, § 38).

25. Kamu alacağı niteliğindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin ödenmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve bu kapsamda gerekli ve uygun araçların seçilmesinde kanun koyucunun geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu geniş takdir yetkisi, kamu alacağının tahsilini güvence altına almak amacıyla hem gerekli düzenlemeleri ihdas etmek hem de gerekli tasarruflarda bulunmak bakımından geçerlidir (benzer yöndeki karar için bkz. AYM, E.2022/108, K.2023/55, 22/3/2023, § 40).

26. Bunun yanı sıra muhtemel bir alacağın güvence altına alınarak etkisizleşmesinin önüne geçilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan tedbirlerin alınması ve bu tedbirler kapsamında kamu makamlarının mülk üzerinde belirli bir süreyle hukuki tasarruflarda bulunulması bakımından devletin geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır (AYM, E.2022/108, K.2023/55, 22/03/2023, § 41).

27. Bu kapsamda 6183 sayılı Kanun'un 9 ila devamı maddelerinde bazı kamu alacaklarının güvence altına alınması bakımından teminat yükümlülüğü getirildiği görülmektedir. Bununla birlikte alkol, tütün, sigara gibi özellik gösteren bazı piyasa ürünlerinin kaçakçılığa konu edilmesi

durumunda oluşan vergi kaybı ve haksız rekabet ortamının ülke ekonomisine zarar verebileceği gözetilerek kuralla bu tür zararların önüne geçilebilmesi bakımından daha özel tedbirlerin getirildiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, 4733 sayılı Kanun'un 8/A maddesi kapsamında öngörülen teminat yükümlülüğünün 6183 sayılı Kanun'un 9. ve devamı maddelerinde düzenlenen teminat yükümlülüğünden -teminatın istenebilme koşulları bakımından- farklılaştığı gözlemlenmektedir. 6183 sayılı Kanun uyarınca teminat istenebilmesi için vergi zıyaı cezası kesilmesini ya da kaçakçılık suçlarına temas eden bir alacağın salınmasını gerektiren olguların tespit edilmiş olması şartı aranmaktayken, 4733 sayılı Kanun'un 8/A maddesi uyarınca teminat istenebilmesi için kişinin hukuka aykırı bir fiil işlediğine dair olguların tespit edilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Kural olarak kamu alacağının kaybına sebebiyet veren bir fiil işlediğine dair makul şüphe bulunmayan kişilerin teminat gösterme biçimindeki ağır bir yükümlülüğe tabi kılınması gerekli görülebilecek bir tedbir niteliğinde değildir. Ancak 6183 sayılı Kanun'daki teminat yükümlülüğünün caydırıcılığı sağlamada yetersiz kaldığı ve yaygın bir biçimde kaçakçılığa konu edilen alkol, tütün, sigara gibi ürün piyasalarıyla sınırlı olarak, kamu alacağının kaybına sebebiyet veren bir fiil işlendiğine dair makul şüphe bulunması şartı aranmadan teminat isteme yükümlülüğünün getirilmesinin kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında başvurabileceği bir tedbir olduğu değerlendirilmiştir.

28. Bu kapsamda kamu alacağının güvence altına alınması amacıyla getirildiği açık olan teminat yükümlülüğünün söz konusu amaca ulaşmak bakımından gerekli olma kriterini karşıladığı değerlendirilmektedir.

29. Öte yandan sınırlamanın orantılı olup olmadığı da incelenmelidir. Orantılılık mülkiyet hakkının sınırlandırılmasındaki kamu yararı ile kişinin mülkiyet hakkından yararlanmasındaki bireysel menfaat arasında makul bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Teminat gösterilmesi yükümlülüğü, bir miktar paranın idare nezdinde depo ettirilmesi suretiyle de ifa edilebilmektedir. Tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içecekleri üretim ve ithalatı faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamında faaliyette bulunanlar veya ilk defa bulunmak üzere başvuru yapanlar ile belge tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanların Bakanlığın belirleyeceği tutardaki parayı Bakanlığa depo ettirmeleri bu kişilerin söz konusu paranın kullanımından Bakanlığın belirleyeceği süre boyunca mahrum kalmaları sonucunu doğurmaktadır.

30. Teminat gösterme yükümlülüğü altında bulunan kişinin teminat olarak gösterdiği paranın Bakanlığın kontrolü altında bulunduğu dönemde para üzerinde tasarrufta bulunma, parayı kullanma veya paranın değerinin enflasyon karşısında aşınmasını önleyici tedbirler alma imkânı ortadan kalkmaktadır. Bu paranın Bakanlığın yedinde kaldığı süre boyunca nemalandırılması ve değerini kaybetmesini önleyici başkaca tedbirlerin alınması, teminat gösteren kişinin katlandığı bu külfeti dengeleyen bir araç olacaktır. Oysa kuralda, paranın nemalandırılmasına ve değerini kaybetmesinin önlenmesine yönelik olarak herhangi bir güvenceye yer verilmemiştir. Ayrıca kuralla, teminat iadesinin hangi şartlarda yapılacağı hususu da düzenlenmemiştir. Dolayısıyla kural, belirtilen hususlarda ortaya çıkabilecek keyfiliklerin önüne geçecek güvenceleri içermemektedir.

31. Bu itibarla kuralın teminat yükümlüsüne aşırı bir külfet yüklediği, kamu yararı ile mülkiyet hakkı arasında gözetilmesi gereken adil dengeyi kişi aleyhine bozarak orantısız bir sınırlamaya neden olduğu sonucuna ulaşılmıştır (benzer yöndeki değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2022/108, K.2023/55, 22/3/2023, § 53).

32. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden Anayasa'nın 2. ve 48. maddeleri yönünden ayrıca incelenmemiştir.

2. Maddenin Kalan Kısımının İncelenmesi

33. Anayasa'nın "*Çalışma ve sözleşme hürriyeti*" başlıklı 48. maddesinin birinci fıkrasında "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*" denilmek suretiyle çalışma özgürlüğünün bir parçası olan teşebbüs özgürlüğü herkes yönünden güvenceye bağlanmıştır. Teşebbüs özgürlüğü, her gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin tercih ettiği alanda ekonomik-ticari faaliyette bulunmak üzere teşebbüs kurabilmesini, dilediği mesleki faaliyete girebilmesini ve faaliyeti ile mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini ifade etmektedir (AYM, E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

34. İtiraz konusu kuralla; tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içecekleri üretim ve ithalatı faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamında faaliyette bulunanlar veya ilk defa bulunmak üzere başvuru yapanlar ile belge tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanlar için elli milyon Türk lirasına kadar teminat yükümlülüğü öngörülmekte ve söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmemesi hâlinde ilgililerin faaliyete ilişkin belgelerinin teminat verilinceye kadar askıya alınacağı ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmeyeceği hüküm altına alınmak suretiyle teşebbüs özgürlüğüne yönelik bir sınırlama getirilmektedir.

35. 4733 sayılı Kanun'un 8/A maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanun kapsamında kimlerin hangi faaliyetleri bakımından teminat yükümlüsü olduğu düzenlenmiştir. Anılan fıkra, tütün üreticileri ile tütün üretim ve pazarlama kooperatifleri hariç olmak üzere, tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içeceklerin üretim ve ithalat faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamındaki faaliyetlere ilişkin izin, uygunluk ve yetki belgesi bulunanlar ile izin, uygunluk ve yetki belgesi başvurusu, tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanlar teminat göstermekle yükümlü kılınmıştır. Söz konusu fıkra, göre teminat, doğabilecek idari para cezaları ve vergi dairesi ile Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 sayılı Kanun uyarınca takip edilen diğer amme alacaklarının güvenliğini sağlamak amacıyla alınabilecektir.

36. Fıkra, Bakanlığın talep edebileceği teminat tutarına ilişkin olarak bir üst sınır getirilmiş, teminat türleri Kanun'la belirlenmiş ve teminat tutarının belirlenmesinde gözetilecek ölçütlere de yer verilmiştir.

37. Kuralda teminatın verilmesi gereken zamanı, tamamlanmasına ilişkin hususları belirlemeye, teminat tutarını izin belgelerinin türleri itibarıyla farklılaştırmaya, ilk defa işe başlayanlar ile faaliyetlerine devam edenler açısından farklı teminat tutarı belirlemeye, teminat tutarını sıfıra kadar indirmeye ve her takvim yılı için, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Kanun'un mükerrer 298. maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranına kadar, takvim yılı başından geçerli olmak üzere artırmaya, hangi hâllerde teminat aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin diğer usul ve esasları belirleme hususunda Bakanlık yetkili kılınmıştır. Bakanlığın bu yetkisini kullanırken mükelleflerin faaliyet alanı, bu konuda yaptıkları faaliyete ilişkin süre, talep ettiği belge, işlem türü ve üretim kapasiteleri hususlarını gözetmek zorunda olduğunda şüphe bulunmamaktadır.

38. Ayrıca 4733 sayılı Kanun'un 8/A maddesinin ikinci fıkrasında izin, uygunluk ve yetki belgesine tabi faaliyetlerde bulunanlardan birinci fıkraya göre istenen teminatı vermeyenlerin faaliyete ilişkin belgelerinin teminat verinceye kadar askıya alınacağı ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmeyeceği belirtilmiş, bu kapsamda teminat yükümlüsünün teminatı vermemesi durumunda uygulanacak tedbirler de belirlenmiştir. Yine anılan fıkra da teminatın paraya çevrilmesi hâlinde paylaştırmanın nasıl yapılacağı da paraya çevrilen tutarın alacaklı idareler arasında gariyeten taksim edileceği hükmüne yer verilmek suretiyle belirtilmiştir.

39. Bu kapsamda kuralın belirli ve öngörülebilir olduğu, Bakanlığa verilen yetkinin sınırları ve kapsamının belirlendiği, dolayısıyla kanunilik şartını sağladığı sonucuna ulaşılmıştır.

40. Anayasa'nın 48. maddesinde teşebbüs özgürlüğü mutlak bir hak olarak düzenlenmemiş olup anılan maddenin ikinci fıkrasında *"Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır."* hükmüne yer verilmek suretiyle millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla bu özgürlüğe sınırlamalar getirilebilmesine imkân sağlanmıştır. Nitekim anılan maddenin gerekçesinde de *"Devlet, kamu yararı olan hallerde ve millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla özel teşebbüs özgürlüğüne sınırlamalar getirebilir."* denilerek millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçların teşebbüs özgürlüğü yönünden birer sınırlama sebebi olduğu vurgulanmıştır (AYM, E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

41. 4733 sayılı Kanun kapsamındaki teşebbüslerin teminat gösterme yükümlülüğü altına sokulması suretiyle mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın meşru amacının bulunduğu ve elverişlilik ile gereklilik kriterlerini karşıladığına yönelik olarak yukarıda yapılan açıklamalar uygun düştüğü ölçüde, teminat gösterme yükümlülüğü ve bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda bunların faaliyetlerinin askıya alınmasının ve bu tür bir faaliyetlere izin verilmemesinin öngörülmesi suretiyle teşebbüs özgürlüğünün sınırlandırılmasının meşru amacı ile elverişliliği ve gerekliliği yönünden de aynen geçerlidir (bkz. §§ 21, 23-28).

42. Öte yandan kamu alacağının güvence altına alınmasını sağlamak bakımından ilgililerin söz konusu teminatı vermeye zorlanmalarını sağlayacak şekilde bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda faaliyetlerin askıya alınmasını, başka bir teşebbüse de izin verilmemesini öngören tedbirlerin de anayasal sınırlar içinde kanun koyucunun takdirinde olduğunda şüphe bulunmamaktadır. Bu kapsamda kamu alacağının güvence altına alınması amacıyla getirildiği açık olan teminat yükümlülüğünün yerine getirilmemesi hâlinde faaliyeti askıya alma ve faaliyete izin vermeme tedbirlerinin söz konusu amaca ulaşmak bakımından gerekli olmadığı söylenemez.

43. Kuralla getirilen teminatın üst sınırının Kanun'da belirtildiği, teminatın tutarının teminat yükümlüsünün piyasadaki faaliyetine göre değişkenlik gösterebileceği, kamu alacağının korunması amacıyla getirilen teminat yükümlülüğünün yerine getirilmesi hâlinde ilgililerin talep ettikleri belgelerini alabilecekleri ve askıya alma tedbirinin de son bulacağı açıktır. Dolayısıyla teminat yükümlülüğü kapsamında idarece alınan kararların idari yargı denetimine tabi olduğu da gözetildiğinde kuralda öngörülen tedbirlerin orantılı olduğu sonucuna varılmıştır.

44. Bu itibarla kuralla kamu alacağının korunarak kamu zararının önlenmesi amacıyla teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlamanın kişilere aşırı bir külfet yüklenmediği, teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetildiği anlaşılmaktadır.

45. Açıklanan nedenle kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Selahaddin MENTEŞ ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 35. 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. ve 35. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

46. 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, 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete’de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

47. 4733 sayılı Kanun'un 8/A maddesinin birinci fıkrasında yer alan “...iadesi ile...” ibaresinin iptali 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 iptal hükmünün kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

V. HÜKÜM

3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun’a 30/11/2022 tarihli ve 7423 sayılı Kanun’un 5. maddesiyle eklenen 8/A maddesinin;

A. Birinci fıkrasında yer alan “...iadesi ile...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE ile Ömer ÇINAR’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün 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,

B. Kalan kısmının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Selahaddin MENTEŞ ile Kenan YAŞAR’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

8/10/2025 tarihinde karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Üye

Kadir ÖZKAYA

Basri BAĞCI

Engin YILDIRIM

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye

Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye

Selahaddin MENTEŞ

Üye

İrfan FİDAN

Üye

Kenan YAŞAR

Üye

Muhterem İNCE

Üye

Yılmaz AKÇİL

Üye

Ömer ÇINAR

KARŞI OY GEREKÇESİ

1. 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'a, 30/11/2022 tarihli ve 7423 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen 8/A maddesinin birinci fıkrasında yer alan "...iadesi ile..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, maddenin kalan kısmının ise Anayasa'ya aykırı olmadığına ve reddine karar verilmiştir.

2. İptal kararına katılmakla birlikte, maddenin kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığı yönündeki çoğunluk görüşüne aşağıda açıklanan gerekçelerle iştirak edilmemiştir.

3. Kural uyarınca; tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içkilerin üretim ve ithalatı faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamında faaliyette bulunanlar veya ilk defa bulunmak üzere başvuru yapanlar ile belge tadili veya süre uzatımı talebinde bulunanlar için elli milyon Türk lirasına kadar teminat yükümlülüğü öngörülmektedir.

4. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi hâlinde, ilgililerin faaliyete ilişkin belgelerinin teminat verilinceye kadar askıya alınacağı ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmeyeceği düzenlenmiştir.

5. Böylece kural, ekonomik faaliyette bulunma hakkı üzerinde doğrudan sonuç doğuran, teşebbüs özgürlüğüne yönelik ağır bir sınırlama içermektedir.

6. Anayasa Mahkemesi, benzer nitelikteki düzenlemeleri daha önce incelemiş ve bu kapsamda ölçülülük ilkesine vurgu yapmıştır.

7. Mahkeme, 4733 sayılı Kanun'un 8. maddesinin sekizinci fıkrası hakkında verdiği kararda, kovuşturma süreci sonuçlanıncaya kadar faaliyet belgelerinin askıya alınmasına yönelik

tedbirin, değişen koşullara göre gözden geçirilmesine imkân tanımadığı, bu sebeple kişilere aşırı külfet yüklediğı ve kamu yararı ile teşebbüs özgürlüğü arasındaki makul dengeyi bozduğu gerekçesiyle iptal kararı vermiştir (AYM, E.2023/32, K.2023/138, 26/7/2023, §§ 12–27).

8. Aynı şekilde Mahkeme, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun 20. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, belirli suçlar yönünden lisanslı faaliyetlerin geçici olarak durdurulmasını öngören düzenlemeyi, daha hafif bir tedbire imkân tanımaması nedeniyle ölçüsüz bularak iptal etmiştir (AYM, E.2023/35, K.2023/163, 28/9/2023, §§ 24–27).

9. Keza, aynı Kanun’un 20. maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendinde yer alan ve vergi incelemesi sonuçlanıncaya kadar aynı tesis için başka bir kişiye lisans verilemeyeceğini öngören hüküm de kişilere aşırı külfet yüklediğı ve makul dengeyi bozduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir (AYM, E.2023/136, K.2024/127, 27/6/2024, §§ 19–21).

10. Kuralın ikinci fıkrasında, bu Kanun kapsamında izin, uygunluk ve yetki belgesine tabi faaliyetlerde bulunanlardan birinci fıkraya göre istenilen teminatı vermeyenlerin faaliyete ilişkin belgelerinin teminat verilinceye kadar askıya alınacağı ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmeyeceğı hüküm altına alınmıştır. Kamu alacağını güvence altına almak bakımından ilgililerin zorlanması yönündeki söz konusu yaptırımın, kamu alacağını ısrarlı biçimde, tekrar eden şekilde ödemeyenler veya mevcut bir kamu alacağı bulunur gibi bir sınır da getirmeksizin kuralda belirtilen alanlarda faaliyet yürütenlerin tamamı bakımından öngörüldüğü açıktır.

11. Ayrıca söz konusu tedbirler, somut olayın koşulları değerlendirilmek suretiyle askıya alma işlemi veya izin vermeme yaptırımını hafifleterek uygulayabilmeye imkân verecek şekil ve şartlarda da düzenlenmemiştir. Bu durumda, ileride doğma ihtimali bulunan kamu alacaklarına ilişkin öngörülen teminat yükümlülüğünün yerine getirilmemesine, faaliyetin askıya alınması ve söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye izin verilmemesi şeklinde o alanda yürütülen ticari faaliyetin ilgili bakımından durmasına neden olacak ve dolayısıyla teşebbüs özgürlüğü bakımından ağır sonuçlar doğuracak tedbirler öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın kişilere aşırı bir külfet yüklediğı, kamu zararının önlenmesi yönündeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulmasına neden olduğu anlaşılmaktadır.

12. Kısacası kural, kişilere aşırı bir külfet yüklemekte; kamu zararının önlenmesi yönündeki meşru amaca ulaşmak için gerekli olan sınırın ötesine geçmektedir.

13. Bu sebeple kamu yararı ile teşebbüs özgürlüğü arasındaki makul denge bozulmuş, Anayasa’nın 13. ve 48. maddelerinde güvence altına alınan ilkeler ihlal edilmiştir.

14. Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa’ya aykırı olduğu kanaati ile çoğunluğun görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Kenan YAŞAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'a 30/11/2022 tarihli ve 7423 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen 8/A maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve iptal edilen "*iadesi ile*" kısmı dışındaki kalan kısmının ve ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığı şeklindeki kanaatine katılmamaktayım.

2. Dava konusu maddenin ilk fıkrasında tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içkilerin üretim ve ithalat faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamındaki faaliyetlere ilişkin olarak izin, uygunluk ve yetki belgesi bulunanlar ile izin, uygunluk ve yetki belgesi başvurusu, tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanlardan, doğabilecek idari para cezası ve vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca takip edilen diğer amme alacaklarının güvenliğini sağlamak amacıyla elli milyon Türk lirasına kadar teminat alınacağı öngörülmüştür. Bu teminatın verilmesi gereken zamanı, türünü, tutarını, iadesi ile tamamlanmasına ilişkin hususları belirleme, teminat tutarını izin belgelerinin türleri itibarıyla farklılaştırma, ilk defa işe başlayanlar ile faaliyetine devam edenler açısından farklı teminat tutarı belirleme, teminat tutarını sifıra kadar indirme ve her takvim yılı için bir önceki yıla ilişkin olarak yeniden değerlendirme oranına kadar, takvim yılı başından geçerli olmak üzere artırma, hangi hâllerde teminat aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin diğer usul ve esasları Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşünü alarak Tarım ve Orman Bakanlığının yetkili olduğu öngörülmüştür.

3. İkinci fıkrada ise bu Kanun kapsamında izin, uygunluk ve yetki belgesine tabi faaliyetlerde bulunanlardan birinci fıkraya göre istenilen teminatı vermeyenlerin faaliyete ilişkin belgelerinin teminat verilmeye kadar askıya alınacağı ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

4. Görüldüğü üzere dava konusu kurallar Anayasa'nın 48. maddesinde güvence altına alınan teşebbüs özgürlüğüne ilişkin düzenlemeler içermekte olup, getirilen hükümler kişilerin bu özgürlüğüne yönelik müdahale niteliği taşımaktadır.

5. Dolayısıyla kişilerin serbest teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getirdiği açık olan bu hükümlerdeki Anayasa'ya uygunluk denetiminde dava konusu fıkra hükümlerinin temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sürecinde Anayasa'nın 13. maddesindeki güvencelere uygunluk denetiminden geçirilmesi gerekmektedir.

6. Bu bağlamda ilk olarak, bu özgürlüğe yönelik müdahalelerin 13. maddesindeki kanunla sınırlama ve dolayısıyla kanunilik şartını sağlayıp sağlamadığının ortaya konulması gerekmektedir. Bu bağlamda Mahkememiz yerleşik içtihadında da ifade edilmekte olduğu üzere bir temel hak ve özgürlüğe sınırlama getiren kanun hükmünün varlığı tek başına yeterli olmayıp kuralın keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenleme niteliğinde olması gerekmektedir (AYM, E.2023/126, K.2024/67, 07/03/2024, § 25).

7. Zira 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).

8. Dava konusu fıkralarda düzenlenen konu bağlamında kişiler için Tarım ve Orman Bakanlığına doğabilecek idari para cezası ve kamu alacağına ilişkin olarak teminat alma, teminatın verilmesi gereken zamanı, türünü, tutarını, iadesi ile tamamlanmasına ilişkin hususları belirleme, teminat tutarını farklılaştırma, ilk defa işe başlayanlar ile faaliyetine devam edenler açısından farklı teminat tutarı belirleme, teminat tutarını sıfıra kadar indirme ve artırma, hangi hâllerde teminat aranılmayacağını ve teminat vermeyenlerin bazı tedbirlere başvurma gibi konularda önemli yetkiler verilmektedir.

9. Bununla birlikte üst sınırı elli milyon Türk lirasına kadar çıkabilecek olan teminat tutarının kişiler için belirlenmesi sürecinde hangi kriterlerin dikkate alınacağı konusunda kurallarda bir düzenleme yer almamaktadır. Yine Kanun'da sıfıra kadar teminat miktarının indirilebilmesi öngörülmesine rağmen Bakanlığa hangi hallerde teminat alınmayacağını belirleme yetkisi verildiği konusunda da kurallarla bir çerçeve çizildiği görülememektedir. Ek olarak ilk defa işe başlayanlar ile faaliyetine devam edenler açısından farklı teminat tutarı belirleme konusunda yetkili kılınan Bakanlığın, bu farklılaştırmayı hangi kriterlere göre yapacağı da kanun metninde düzenlenmiş değildir.

10. Bu durum kişilerin Anayasa'nın 48. maddesinde güvence altına alınan teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getiren dava konusu kuraldaki kanunla sınırlama koşulu bağlamında oldukça güvencesiz bir durum ortaya çıkarabilecektir. Zira kanunla sınırlama güvencesi, gerçekleştirilen sınırlama sürecinde kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına sebebiyet vermeyecek ve kişiler açısından teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlamaların öngörülebilir bir şekilde uygulanmasını sağlayabilecek açıklıkta bir düzenleme yapılmasını gerekli kılmaktadır.

11. Anayasa Mahkemesinin de bir kararında ifade ettiği üzere sınırlandırılan hak veya özgürlük ile ilgili olarak gerekli temel çerçevenin kanun koyucu tarafından belirlenmesi durumunda ancak yürütme ve yargı organları yasamanın belirlediği ilke ve çizdiği sınırlara bağlı kalmış ve hukuk düzeninde Anayasa'nın öngördüğü usule uygun olarak çıkarılan kanunların alt kademelerinde yer alan düzenlemelerle temel hak ve özgürlüklerin kolaylıkla sınırlandırılabilmesinin önüne geçilmiş olunabilir (bkz.: Şerafettin Can Atalay (2) [GK], B. No: 2023/53898, 25/10/2023, § 49).

12. Dolayısıyla yukarıda yapılan değerlendirmelerden hareketle dava konusu kurallarla talep edilecek teminatın tutarının belirlenmesi için getirilen değerlendirme kriterlerinin, teminatın hiç alınmaması veya teminat tutarının sıfıra indirilmesi, ilk defa işe başlayanlar ile faaliyetine devam edenler açısından farklı teminat tutarı belirlenmesi, teminat tutarının farklılaştırılması ve teminatı gerektiren durumların gerçekleşmemesi halinde takip edilecek yöntemle ilişkin idareye tanınan yetkilerin kişiler açısından teşebbüs özgürlüğünün sınırlanması noktasında Anayasa'nın 13. maddesindeki kanunilik güvencesini sağlayacak nitelikte düzenlenmediği sonucuna ulaşmak gerekir.

13. Dolayısıyla kuralın Anayasa'nın 13. maddesindeki kanunilik güvencesini sağlayamadığı için iptali gerektiği sonucuna ulaşmak gerekir.

14. Bununla birlikte kuralın Anayasa'nın 13. maddesi bağlamındaki denetiminde diğer güvenceler yönü ile de inceleme yapıp buradaki iki sorunlu yöne de kısaca işaret etmek gerekir.

15. Her ne kadar kuralın meşru amacı noktasında kuralla doğabilecek idari para cezası ve vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 sayılı Kanun uyarınca takip edilen diğer amme alacaklarının güvenliğinin sağlanması ve dolayısıyla kamu alacağının güvence altına alınması ve korunması noktasında bir sorun bulunmuyorsa da kuralın ölçülülüğü ile ilgili denetim hususunda iki noktada Anayasa'ya aykırılık olduğunu ifade etmek gerekir.

16. İlk olarak, özellikle kuralın meşru amacı olarak ifade edilen doğabilecek idari para cezası ve vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 sayılı Kanun uyarınca takip edilen diğer amme alacaklarının güvenliğini sağlamak şeklindeki hedefe henüz işin başında izin ve uygunluk belgesi alım aşamasında dava konusu kuralda öngörülen nitelikte bir teminat alınması şeklindeki bir araç ile ulaşılmaya çalışılması ölçülülük ilkesinin gereklilik unsuru yönü ile sorunludur. Bu biçimdeki amaca kişilerin teşebbüs özgürlüğüne daha hafif müdahalede bulunabilen ve dolayısıyla kişilerin bu özgürlüklerini daha az sınırlandıracak araçlarla da ulaşmak mümkün olabileceğine göre burada gereklilik unsuru yönü ile bir Anayasa'ya aykırılık söz konusudur.

17. İkinci olarak, kamu alacağını güvence altına alma noktasında dava konusu fıkralarla getirilenlerin aynı zamanda orantılılığı yönü ile de Anayasa'ya aykırılığı mevcuttur. Zira dava konusu kurallarla henüz işin başında aranan ve oldukça yüksek miktarlarda olabilecek teminatlar kişilerin teşebbüs özgürlüğüne yönelik orantısız sınırlamalara yol açabilmektedir. İzin, uygunluk ya da yetki belgesi alma aşamasında öngörülen teminatı vermeyenlere yönelik yine dava konusu kurallarda yer alan askıya alma, izin vermeme ve benzeri güçlü yetkiler kişiler açısından ağır külfetler doğurmakta olup bu durum kişilerin teşebbüs özgürlüğüne orantısız biçimde müdahale sonucu doğurmaktadır.

18. Nitekim Anayasa Mahkemesi, benzer bir yaklaşımla ele aldığı 5015 sayılı Kanun'un 20. maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendi ile ilgili kararında, hakkında vergi incelemesi yapılmaya başlanan gerçek veya tüzel kişinin faaliyet icra ettiği tesiste faaliyetini sona erdirmesi durumunda vergi incelemesi sonuçlanıncaya kadar aynı tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye lisans verilmeyeceğini öngören altıncı cümleyi de Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri kapsamında değerlendirmiştir. Bu denetimde de Mahkeme, bahse konu tedbirinin vergi incelemesi sonuçlanıncaya kadar kategorik olarak devam etmesi ve vergi incelemesi aşamasında değişen şartlara göre anılan tedbirin devam etmesinin gerekli olup olmadığı yönünde yetkili makamlara bir değerlendirme yapma imkânı tanınmamasının kişilere aşırı bir külfet yüklediğini, kamu zararının önlenmesi yönündeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulmasına neden olduğunu değerlendirmiş ve kuralın iptaline karar vermiştir (bkz.: AYM, E.2023/136, K.2024/127, 27/06/2024, §§ 19-21).

19. Benzer bir diğer kararda da 4733 sayılı Kanun'un 8. maddesinin sekizinci fıkrası kapsamında, bazı fiilleri işlediği tespit edilen kişiler hakkında kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar Kanun kapsamında yürütülen faaliyetlere ilişkin verilen belgelerin askıya alınması ve adli süreç nihai olarak sonuçlanmasına kadar bu belgelerin sağlamış olduğu yetkilerden yararlanılamayacağını düzenleyen kuralı Anayasa'nın 13., 36. ve 48. maddeleri yönünden denetime tabi tutmuştur. Bu kararda da teşebbüs özgürlüğüne ilişkin askıya alma tedbirinin, değişen koşullara göre soruşturma ve kovuşturma aşamasında gözden geçirilerek kaldırılmasına veya bu süre zarfında faaliyete ilişkin belgelerin askıya alınmasından daha hafif tedbirin uygulanmasına imkân tanımadığı, kişilere aşırı bir külfet yüklendiği ve kamu zararının önlenmesi biçimindeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulduğu gerekçesiyle kuralın orantısız bir sınırlama getirerek ölçülülük ilkesine aykırı olduğu sonucuna ulaşmıştır (bkz.: AYM, E.2023/32, K.2023/138, 26/7/2023, §§ 12-35).

20. Dolayısıyla yukarıda sıralanan gerekçelerle dava konusu fıkra hükümlerinin de kişilerin teşebbüs özgürlüğüne hem gereklilik hem de orantılılık şartlarını sağlamaktan uzak kurallarla müdahalede bulunmuş olunması kuralları Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ölçülülük ilkesine aykırı hale getirmektedir.

21. Sonuç olarak, 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'a 30/11/2022 tarihli ve 7423 sayılı Kanun'un 5.

maddesiyle eklenen 8/A maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve iptal edilen “*iadesi ile*” kısmı dışındaki kalan kısmının ve ikinci fıkrasının hem temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasındaki kanunilik şartını taşımadığı hem de ölçülülük ilkesine aykırı bir sınırlama niteliğinde olduğu gerekçesiyle Anayasa’nın 13. ve 48. maddelerine aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatiyle Mahkememiz çoğunluğunun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞI OY GEREKÇESİ

1. Anayasa Mahkemesinin sayın çoğunluğunca; 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun’a 30/11/2022 tarihli ve 7423 sayılı Kanun’un 5. maddesiyle eklenen 8/A maddesinin; birinci fıkrasında yer alan “...iadesi ile...” ibarenin iptaline oyçokluğuyla karar verilmiştir. Maddenin kalan kısmının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine karar verilmiştir. Maddenin kalan kısmının Anayasa’ya aykırı olduğu düşüncesiyle Aşağıda belirteceğim gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

2. Anayasa’nın “*Çalışma ve sözleşme hürriyeti*” başlıklı 48. maddesinin birinci fıkrasında “*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.*” denilmek suretiyle çalışma özgürlüğünün bir parçası olan teşebbüs özgürlüğü herkes yönünden güvenceye bağlanmıştır. Teşebbüs özgürlüğü, her gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin tercih ettiği alanda ekonomik-ticari faaliyette bulunmak üzere teşebbüs kurabilmesini, dilediği mesleki faaliyete girebilmesini ve faaliyeti ile mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini ifade etmektedir (AYM, E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

3. Kuralla; tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içkilerin üretim ve ithalatı faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamında faaliyette bulunanlar veya ilk defa bulunmak üzere başvuru yapanlar ile belge tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanlar için elli milyon Türk lirasına kadar teminat yükümlülüğü öngörülmekte ve söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde ilgililerin faaliyete ilişkin belgelerinin teminat verilinceye kadar askıya alınacağı ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmeyeceği hüküm altına alınmak suretiyle teşebbüs özgürlüğüne yönelik bir sınırlama getirilmektedir.

4. Maddenin birinci fıkrasında yer alan “...iadesi ile...” ibaresine ilişkin incelemede kanunilik ilkesi yönünden, teminat yükümlüsü, teminatın türü ve miktarı, tamamlanması ve zamanına ilişkin yapılan açıklamalar kural bakımından da geçerlidir. Ayrıca kuralla izin, uygunluk ve yetki belgesine tabi faaliyetlerde bulunanlardan maddenin birinci fıkrasına göre istenilen teminatı vermeyenlerin faaliyete ilişkin belgelerinin teminat verilinceye kadar askıya alınacağı ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmeyeceği belirtilmiş, bu kapsamda teminat yükümlüsünün teminatı vermemesi durumunda uygulanacak tedbirler de belirlenmiştir. Yine maddenin ikinci fıkrasında teminatın

paraya çevrilmesi halinde paylaştırmanın nasıl yapılacağı da paraya çevrilen tutarın alacaklı idareler arasında garameten taksim edileceği hükmüne yer verilmek suretiyle belirtilmiştir. Bu kapsamda kuralın belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir olduğu değerlendirilmiştir.

5. Anayasa'nın 48. maddesinde teşebbüs özgürlüğü mutlak bir hak olarak düzenlenmemiş olup anılan maddenin ikinci fıkrasında “Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.” hükmüne yer verilmek suretiyle millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla bu özgürlüğe sınırlamalar getirilebilmesine imkân sağlanmıştır. Nitekim anılan maddenin gerekçesinde de “Devlet, kamu yararı olan hallerde ve millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla özel teşebbüs özgürlüğüne sınırlamalar getirebilir.” denilerek millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçların teşebbüs özgürlüğü yönünden birer sınırlama sebebi olduğu vurgulanmıştır (AYM, E.2015/34, K.2015/48, 13/5/2015).

6. Teminat yükümlülüğünün hangi amaçlar kapsamında getirildiği 8/A maddesinin birinci fıkrasında açıkça ifade edilmiştir. Anılan fıkra göre söz konusu yükümlülük, doğabilecek idari para cezası ve vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 sayılı Kanun uyarınca takip edilen diğer amme alacaklarının güvenliğini sağlamak amacıyla, dolayısıyla kamu alacağının güvence altına alınması ve korunması amacıyla getirilmiştir. Bu bakımdan sınırlamanın anayasal açıdan meşru amaç taşıdığı açıktır.

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

8. Kamu alacağı kavramı, kamu hizmetlerinin finansmanı amacıyla devletin egemenlik gücüne dayanarak koyduğu mali yükümlülüklerden doğan alacakları ifade etmektedir. Toplumun ortak ihtiyaçlarını gidermeyi esas alan kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için kamu alacaklarının tahsil edilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle kamu alacağının tahsilinin tehlikeye düşebileceği bazı durumlar için bu alacağın güvence altına alınmasına yönelik birtakım koruyucu tedbirlerin öngörülmesi doğaldır (AYM, E.2022/108, K.2023/55, 22/03/2023, § 39; E.2018/142, K.2019/38, 15/5/2019, § 38; E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, § 23).

9. Kamu alacağı niteliğindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin ödenmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve bu kapsamda gerekli ve uygun araçların seçilmesinde kanun koyucunun geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu geniş takdir yetkisi, vergilerin tahsilini güvence altına almak amacıyla hem gerekli vergisel düzenlemeleri ihdas etmek hem de gerekli tasarruflarda bulunmak bakımından geçerlidir (AYM, E.2022/108, K.2023/55, 22/03/2023, § 40).

10. Bunun yanı sıra muhtemel bir alacağın güvence altına alınarak etkisizleşmesinin önüne geçilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan tedbirlerin alınması ve bu tedbirler kapsamında kamu makamlarının mülk üzerinde belirli bir süreyle hukuki tasarruflarda bulunulması bakımından devletin geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır (AYM, E.2022/108, K.2023/55, 22/03/2023, § 41).

11. 6183 sayılı Kanun'un 9 ila devamı maddelerinde belirli kamu alacaklarının güvence altına alınması bakımından da teminat yükümlülüğü getirildiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte,

alkol, tütün, sigara gibi özellik arz eden bazı piyasa ürünlerinin kaçakçılığa konu edilmesi durumunda oluşan vergi kaybı ve haksız rekabet ortamının ülke ekonomisine zarar verebileceği, bu tür zararların önüne geçilebilmesi bakımından kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında daha özel tedbirlerin alınması gerekebileceği açıktır.

12. Öte yandan kamu alacağının güvence altına alınmasını sağlayabilmek bakımından ilgililerin söz konusu teminatı vermeye zorlanmalarını sağlayacak tedbirlerin alınmasının da anayasal sınırlar içinde kanun koyucunun takdirinde olduğu ve gerekli olabileceği açıktır.

13. Bu kapsamda kamu alacağının güvence altına alınması amacıyla getirildiği anlaşılan teminat yükümlülüğünün söz konusu amaca ulaşmak bakımından elverişli olduğu, kanun koyucunun kamu alacağını güvence altına alacak tedbirlerin belirlenmesi noktasındaki takdir yetkisi de gözönünde bulundurulduğunda geçici tedbir niteliğindeki teminat yükümlülüğünün gerekli de olmadığı söylenemez.

Bununla birlikte; getirilen teminat yükümlülüğünün orantılı olup olmadığının da incelenmesi gerekir.

14. Anayasa Mahkemesi, 4733 sayılı Kanun'un 8. maddesinin sekizinci fıkrası kapsamında, bazı fiilleri işlediği tespit edilen kişiler hakkında kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar Kanun kapsamında yürütülen faaliyetlere ilişkin verilen belgelerin askıya alınması ve adli süreç nihai olarak sonuçlanmasına kadar bu belgelerin sağlamış olduğu yetkilerden yararlanılamayacağını düzenleyen kuralı Anayasa'nın 13., 36., 48. maddeleri yönünden incelemiştir. Kararda teşebbüs özgürlüğüne ilişkin askıya alma tedbirinin, değişen koşullara göre soruşturma ve kovuşturma aşamasında gözden geçirilerek kaldırılmasına veya bu süre zarfında faaliyete ilişkin belgelerin askıya alınmasından daha hafif tedbirin uygulanmasına imkân tanımadığı, kişilere aşırı bir külfet yüklendiği ve kamu zararının önlenmesi biçimindeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulduğu, bu kapsamda kuralla orantısız dolayısıyla ölçüsüz bir sınırlama getirildiği gerekçesiyle iptal edilmiştir (AYM, E.2023/32, K.2023/138, 26/7/2023, §§ 12-27).

15. Mahkeme bir başka kararında, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 20. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve 213 sayılı Kanun'un 359. maddesi kapsamında düzenlenen bazı suçlarla ilgili olarak rafineri hariç her türlü tesiste lisansa tabi tüm faaliyetlerin, kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya mahkeme kararı kesinleşinceye kadar geçici olarak durdurulmasını öngören kurala ilişkin incelemeyi de Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri kapsamında yapmıştır. Anılan kararda Mahkeme, kuralla öngörülen tedbirin, değişen şartlara göre soruşturma ve kovuşturma aşamasında gözden geçirilerek kaldırılmasına veya bu süre zarfında faaliyetin geçici olarak durdurulmasında daha hafif tedbirin uygulanmasına imkân vermediği, bu bakımdan kuralın kişilere aşırı bir külfet yüklediği ve kamu zararının önlenmesi biçimindeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulduğu, dolayısıyla ölçüsüz bir sınırlamaya neden olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir (AYM, E.2023/35, K.2023/163, 28/9/2023, §§ 24-27).

16. Mahkeme, 5015 sayılı Kanun'un 20. maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendinin, hakkında vergi incelemesi yapılmaya başlanan gerçek veya tüzel kişinin faaliyet icra ettiği tesiste faaliyetini sona erdirmesi durumunda vergi incelemesi sonuçlanıncaya kadar aynı tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye lisans verilmeyeceğini öngören altıncı cümlesini de Anayasa'nın 13. ve 48. maddeleri kapsamında incelemiştir. Mahkeme, yukarıda yer verilen kararında ortaya koyduğu gerekçelere benzer şekilde kuralın, kişilere aşırı bir külfet yüklediği, kamu zararının

önlenmesi yönündeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulmasına neden olduğunu değerlendirmiş ve iptaline karar vermiştir (AYM, E.2023/136, K.2024/127, 27/06/2024, §§ 19-21).

17. Kuralın ikinci fıkrasında, bu Kanun kapsamında izin, uygunluk ve yetki belgesine tabi faaliyetlerde bulunanlardan birinci fıkraya göre istenilen teminatı vermeyenlerin faaliyete ilişkin belgelerinin teminat verilinceye kadar askıya alınacağı ve bu süre içinde söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye de izin, uygunluk ve yetki belgesi verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Kamu alacağını güvence altına almak bakımından ilgililerin zorlanması yönündeki söz konusu yaptırımın, kamu alacağını ısrarlı biçimde, tekrar eden şekilde ödemeyenler veya mevcut bir kamu alacağı bulunur gibi bir sınır da getirmeksizin kuralda belirtilen alanlarda faaliyet yürütenlerin tamamı bakımından öngörüldüğü açıktır. Ayrıca söz konusu tedbirler, somut olayın koşulları değerlendirilmek suretiyle askıya alma işlemi veya izin vermeme yaptırımını hafifleterek uygulayabilmeye imkân verecek şekil ve şartlarda da düzenlenmemiştir. Bu durumda, ileride doğma ihtimali bulunan kamu alacaklarına ilişkin öngörülen teminat yükümlülüğünün yerine getirilmemesine, faaliyetin askıya alınması ve söz konusu tesis için başka bir gerçek veya tüzel kişiye izin verilmemesi şeklinde o alanda yürütülen ticari faaliyetin ilgili bakımından durmasına neden olacak ve dolayısıyla teşebbüs özgürlüğü bakımından ağır sonuçlar doğuracak tedbirler öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

18. Bu itibarla kuralın kişilere aşırı bir külfet yüklediği, kamu zararının önlenmesi yönündeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulmasına neden olduğu anlaşılmaktadır.

19. Yukarıda belirtilen gerekçelerle kural, Anayasa'nın 13. ve 48. maddelerine aykırıdır. Belirtilen gerekçelerle iptali gerektiği düşüncesiyle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

Üye

Selahaddin MENTEŞ

KARŞIOY

Sayın Mahkemece çoğunluk tarafından benimsenen görüş uyarınca, 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'a 30.11.2022 tarihli ve 7423 sayılı Kanun'un 5. maddesi ile eklenen 8/A maddesinde yer alan “..iadesi ile...” ibaresinin Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı olduğu gerekçesi ile iptaline karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğimiz gerekçeler ile söz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığı kanaatinde olduğumuzdan Sayın çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne katılmıyoruz.

Çoğunluk gerekçesinde, teminat tutarının değer kaybına uğramamasına yönelik ilke ve esasların belirtilmediği, teminatın iade aşamasında güncellenmiş olarak iade edilmemesinin orantılı olmadığı, teminatın hangi şartlarda ve sürelerde iade edileceği konusunda da çerçeve çizilmediği, bu nedenlerle kuralın Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu cümlenin de yer aldığı 4733 sayılı Kanun'un "Teminat alınması" başlıklı 8/A maddesinin ilk fıkrası şöyledir; "Bu Kanuna göre tütün üreticileri ile tütün üretim ve pazarlama kooperatifleri hariç olmak üzere, tütün, tütün mamulleri, makaron, yaprak sigara kâğıdı, sigara filtresi, alkol ve alkollü içkilerin üretim ve ithalat faaliyetleri ile tütün ticareti yetki belgesi kapsamındaki faaliyetlere ilişkin; izin, uygunluk ve yetki belgesi bulunanlar ile izin, uygunluk ve yetki belgesi başvurusu, tadili veya süre uzatımına ilişkin talepleri olanlardan, doğabilecek idari para cezası ve vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca takip edilen diğer amme alacaklarının güvenliğini sağlamak amacıyla ellimilyon Türk lirasına kadar, anılan Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (1), (2) ve (3) numaralı bentlerinde sayılan türden teminat almaya, mükelleflerin; faaliyet alanı, bu konuda yaptıkları faaliyete ilişkin süre, talep ettiği belge, işlem türü ve üretim kapasiteleri hususlarını birlikte veya ayrı ayrı dikkate alarak, teminatın; verilmesi gereken zamanı, türünü, tutarını, iadesi ile tamamlanmasına ilişkin hususları belirlemeye, teminat tutarını izin belgelerinin türleri itibarıyla farklılaştırmaya, ilk defa işe başlayanlar ile faaliyetine devam edenler açısından farklı teminat tutarı belirlemeye, teminat tutarını sıfıra kadar indirmeye ve her takvim yılı için, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Kanunun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranına kadar, takvim yılı başından geçerli olmak üzere artırmaya, hangi hâllerde teminat aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin diğer usul ve esasları Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşünü alarak belirlemeye Tarım ve Orman Bakanlığı yetkilidir".

Dava konusu kuralda, teminatın amme alacağının güvenliğini sağlanması amacı ile alındığı belirtilmiş olduğundan bu anlamda amacın meşru olduğu şüpheden uzaktır. Kanun koyucunun bu amacın (amme alacağının güvenliğini) sağlanması için teminatın belirlenmesi konusunda takdir yetkisini haiz olduğu nazara alındığında, yine kuralda azami hangi tutarda teminat alınacağı ve teminatın türü de belirtilmiş olduğundan, idareye düzenleme yetkisinin çerçevesi çizildiği, kuralın amaca ulaşmak için elverişli ve orantılı olduğunun da kabulü gerekir. Kuralda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 10. maddesinin birinci fıkrasının (1), (2) ve (3) numaralı bentlerinde sayılan türden teminat alınabileceği belirtildiğinden, teminat yükümlüsünün söz konusu hükümde belirtilen teminat türlerinden birini seçim konusunda seçimlik yetkisi vardır.

6183 sayılı Kanun'un 10. maddesinin birinci fıkrasının (1), (2) ve (3) numaralı bentlerinde sayılan teminatlar; para, bankalar tarafından verilen süresiz ve şartsız teminat mektupları ile sigorta şirketleri tarafından verilen süresiz ve şartsız kefalet senetleri, Hazine Müsteşarlığınca ihraç edilen Devlet iç borçlanma senetleri veya bu senetler yerine düzenlenen belgeler (Nominal bedele faiz dahil edilerek ihraç edilmiş ise bu işlemlerde anaparaya tekabül eden satış değerleri esas alınır) şeklindedir. Buna göre, teminat yükümlüsü para yerine süresiz ve şartsız teminat mektubu ya da devlet iç borçlanma senedi verilebilecektir. Teminat yükümlüsü, para yerine diğer teminat türlerini tercih ederek paranın zaman içinde değer kaybına uğramasından kaynaklı zararını önleyebilecektir. Hal böyle iken, teminat yükümlüsünün sahip olduğu seçim hakkı nedeniyle dava konusu kuralda paranın iade anında güncellenmemiş olması nedeniyle mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin ölçsüz ya da orantısız olduğu söylenemez.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kuralın, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı olmadığı ve iptal edilmemesi gerektiği kanaatinde olduğumuzdan, aksi yöndeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Muhterem İNCE

Ömer ÇINAR