

4733 Sayılı Kanun ile İlgili

Anayasa Mahkemesi Kararları

Esas Sayısı : 2002/32

Karar Sayısı : 2003/100

Karar Günü : 20.11.2003

İPTAL DAVASINI AÇAN : TBMM Anamuhalefet (Doğru Yol) Partisi Grubu adına Grup Başkanı Prof. Dr. Tansu ÇİLLER

İPTAL DAVASININ KONUSU : 3.1.2002 günlü, 4733 sayılı “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 2. maddesinin, 3. maddesinin (I) bendinin, 4. maddesinin beşinci ve yedinci fıkralarının, 6. maddesinin, 9. maddesinin (A) bendinin (1) ve (2) numaralı alt bentlerinin, Geçici 1. maddesinin (B) bendinin birinci paragrafının birinci tümcesinin ve ikinci tümcesinde yer alan “2000 ve 2001 yılı ürünü...” ibaresi ile aynı bendin ikinci ve son paragrafının, Anayasa’nın 2., 5., 8., 10., 13., 45., 48., 128., 166. ve 167. maddelerine aykırılığı savıyla iptalleri ve 6. maddesinin yürürlüğünün durdurulması istemidir.

I- İPTAL VE YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMLERİNİN GEREKÇESİ

İptal ve yürürlüğün durdurulması istemlerini içeren 7.2.2002 günlü dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

“1- Yasanın 2 nci maddesi, Anayasanın 2, 8 ve 167. maddelerine aykırıdır.

Madde, özerk bir düzenleme kurumunu öngörmektedir. Literatürde “bağımsız idari otoriteler” olarak adlandırılan bu kurumların özerkliği benimsendikten sonra, yapı ona

göre oluşturulmalıdır. Özerklik kategorisi; atamada, görev yürütümünde ve denetimde yürütme organından bağımsız olmayı zorunlu kılar. Hukuk devleti ilkesi, benimsenen yapıların bilimsel kriterlerini taşıması zorunluluğunu içeren bir temel norm oluşturur (Any.Mad.2). Ayrıca özerklik önerisi (Any.Mad.88), o niteliğe göre yapılanmayı zorunlu kılan ve hükümeti bağlayan bir açıklamadır (Any.Mad.8). Madde bu kurumu, oluşumu, işleyişi ve denetimi ile bakanlar kurulunun hakimiyet alanına almıştır. Ayrıca bu tür bir yapılanma, hükümet yoluyla müdahaleci bir ekonomiye vücut vereceğinden Anayasanın 167 hükmüyle de çatışmaktadır.

2- Yasanın 3 üncü maddesinin “L” bendi, Anayasanın 48 ve 167 hükümlerine aykırıdır.

Kurum/kurul, bu bent çerçevesinde, bütün piyasa aktörlerinden her türlü (gizlileri dahil) bilgileri istemek yetkisi ile donatılmıştır. Piyasanın bir üst-kurumu da olsa, girişim özgürlüğü, rekabet ve serbest piyasa ilkeleri ve sır kavramı yok sayılarak polisiye yetkilerin tanınması, Anayasaya aykırıdır (Any.Mad.48, 167).

3- Yasanın 4 üncü maddesinin 5 inci ve 7 nci fıkra hükümleri, Anayasanın 128 inci ve 10 uncu maddelerine aykırıdır.

Yasa, “Kurul Başkan ve üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tesbit edilir.”, “Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde Kurulca tespit olunur.” biçimde hükümleri ihtiva etmektedir.

Yasa ile düzenlenen bağımsız idari otorite, nihayet bir kamu kuruluşudur. Burada görev yapan üyeler ve personel, birer kamu görevlisidir. Bu alanda gerek görev tarifleri ve gerekse maaşlar dahil HAKLAR REJİMİ, TÜM UNSURLARI İLE YASAMA ORGANI TARAFINDAN BELİRLENİR (Any.Mad.128/2). Bu yetki devredilemez (Any.Mad.7). Yürütme organı bu konuda istisnai bir yetki de almamıştır (Any.Mad.91). Başkan ve üyelerin hak rejimini geniş çerçeve içinde Bakanlar Kurulunun belirlemesi, personelin haklarını ise Bakanlar Kurulu yönergesi içinde Kurulca tayini, açık bir Anayasa aşımıdır.

Ayrıca kurul üyelerine tanınan maaş miktarının tavan limitlerini, kamu görevlilerinin üstüne çıkaran yasama anlayışı, hukuk ve eşitlik çizgisinden imtiyazlı grup yaratma patalojisine kaymayı anlatır (Any.Mad.10).

4- Yasanın 6 ncı maddesi, Anayasanın 2, 5, 13, 45, 48, 166, 167 hükümlerine aykırıdır.

Madde, üretilen tütünlerin alım-satımından ticaretine kadar uzanan süreçte yürürlükteki

yapıdan yeni bir yapıya geçmeyi amaçlamaktadır. Yasanın kimilerine göre “reform”, kimilerine göre “tasfiye ve tekelci egemenlik” biçiminde nitelendirilen “omurga-hüküm”, bu maddedir. Anayasa Mahkememizin görev alanı dışında kalan “yerindelik” sorunu, layihamızın giriş bölümünde ortaya konmuştur. Oradaki veriler, “anayasaya aykırılık çözümlemesinde” yardımcı işlev görürler. Layihamızın bu bölümünde sözü geçen tahlillere “yardımcı-işlev” ölçüsünde atıfta bulunuyoruz.

İmdi:

a- Tütünlerin alım/satımı, mamüllerin üretimi ve tabi tutulan ticari rejim alanında maddenin getirdiği sıkı kayıt ve müdahale rejimi, girişim özgürlüğünün ölçüsüz ve üretenler aleyhine sınırlandırılması anlamını taşımaktadır. Yabancı piyasa yapıcılarına ve tekellere kolaylık sağlanmaktadır. Anadolu tütün üreticisini tasfiye amacı, yasa tasarımı ile tahakkuk ettirilmektedir. Sosyal-refah devleti (Any.Mad.2,5), girişim özgürlüğü (Any.Mad.48) ve bu alanın kayıtlanması (Any.Mad.13), Anayasa ölçüleri aşılarak yapılmaktadır (Any.Mad.11)

b- Sözleşme esasına bağlanmamış, açık artırma yönteminin uygulandığı tütün üreticisi, bu seçenekte alıcının bulunmaması halinde ne yapacaktır? Tütüncü, bir yılını, umudunu, sosyal güvenliğini yakacak mıdır? Anayasadaki sosyal devlet ve refah tarifleri (Any.Mad.2,5), üreticiye uzanması gereken devlet desteği (Any.Mad. 45,166) ve regülasyon görevi (167), birer retorik midir? Madde, bir bütün olarak, sosyal devlet ilkesinden yasamanın kaçışına tipik bir örnektir.

c- Cumhurbaşkanımızın gönderme tezkeresinde ve Yüksek Mahkememizin kimi içtihatlarında vurgulandığı üzere sosyal devlet ilkesi, sosyal sorunlar ve huzursuzlukların yaşanmaması için YERLİ TÜTÜN ÜRETİCİLERİNİN, geçimlerini tütün tarımıyla sağlayan ailelerin gelir kayıplarının hangi yöntemle giderileceğinin ve tütün üretiminin nasıl sürdürüleceğinin yasada (gereği gibi) düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır.

d- Devlet, plan belgelerinde “tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu gelişmesi” amacını gözetecek, tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleyecek önlemleri (Any.Mad. 167) alacaktır. Türk tütün üreticisi, Anayasamızın bu maddelerinin korunmasından mahrum kılınmaktadır. Yasanın 7. maddesi, bu bapta ancak “siyasi vaad” ölçüsünde kapalı, tanımlanmamış, belki de hukukî olmaktan çok uygulanması imkansız -edebi bir- metin niteliğindedir.

5- Kanunun 9-A/1 ve 2 hükmü, Anayasanın 128/2 hükmüne aykırıdır. Kanunun 9-A/1 ve 2 hükümleri şöyledir

“MADDE 9.- A) 1) Kurulun çalışma usul ve esasları Kurul üyeleri, Kurul personeli ile bunların yakınlarının yapamayacakları işler,

2) Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları, sayıları ve kurum personelinin emeklilik statülerinin belirtilmesi açısından durumu,

Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle...”

Gerek Kurul üyelerinin ve gerekse personel ile bunların yakınlarının yapamayacakları işler (bağdaşmazlıklar), görev ve sorumlulukları ile diğer hususlar, Bakanlar Kurulu yönetmeliği ile belirlenecektir. Oysa bu hususlar ancak yasa ile düzenlenebilecek hususlardır. Yasama yetkisinin devri, anayasal rejimle bağdaşmaz. Hükmün iptali gerekir (Any.Mad. 6, 128/2, 123/1).

6- Yasanın geçici 1 inci maddesinin “B” bendi hükmü, Anayasanın 2, 45, 5 ve 166 hükümlerine aykırıdır.

Tütün destekleme alımları, Avrupa Birliği ülkelerinde dahi uygulanan “sosyo-ekonomik” bir tedbirdir. Ekim alanlarının ikame edilemez niteliği, nüfus kapasitesi ve sosyal derinlik gözetildiğinde, Türk tütün çiftçisini bu önlemlerden yoksun kılmayı meşrulaştıracak bir gerekçe düşünülemez. Yasa, mevcut şekliyle, temellendirilen bu anlayış karşısında, Anayasanın 2, 45, 5 ve 166 hükümleriyle bağdaştırılamaz.

Anayasal çerçeveye kayıtlı yasama, destek rejimini belli süre sonra sona erdiren muvakkat maddeye geçit vermemeliydi. Teknik olarak ifade edelim ki, bu maddenin “B” bendinin birinci fıkrasının birinci cümlesi olan “2002 ve müteakip yıllar tütün tarımı için destekleme alımı yapılamaz” yollu hükmünün, aynı fıkroda yeralan ikinci cümledeki “2000 ve 2001 yılı ürünü ibaresinin, yine B/2 ve B/7 (son) fıkra hükümlerinin” iptali gerekir.

YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEĞİ

Yasayı ayakta tutan, büyük bir sosyal kesimin (özellikle tütün üreticilerinin) hukukunu etkileyen temel (omurga) hüküm, Yasanın 6 ncı maddesidir. Kısa sayılmayacak bir sureyi kapsayan geçiş rejiminin işlem ve uygulamalarına girilmek üzeredir.

Yüksek Mahkemenin tesis edebileceği hükmün bir infaz imkansızlığı ile karşılaşmaması, hukuku zedelenenlerin telafisi imkansız veya zor zararlara daha fazla düşürülmesinin önlenmesi bakımından bir içtihat kurumu olan yürürlüğü durdurma kararının verilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Olayımızda, yürürlüğü durdurmanın zorunlu koşulları oluşmuştur.

Yasanın tümünün iptaline yönelik bir talep ve davamız yoktur. Davamız, bu dilekçemizin “Talep-Sonuç” Bölümündeki madde ve ibarelerin iptali ve yürürlüğün durdurulmasından ibarettir. 1983 tarih ve 2949 sayılı Kurumsal Kanunun 29/2 hükmünün uygulanması, talebimizin kapsamında olmayıp bu kuralın doğrudan uygulanması hususu, Yüksek Mahkemenin takdirlerindedir.

TALEP - SONUÇ

1-Yasanın 2 nci maddesinin tamamının; 3 üncü maddesinin “L” bendinin; 4 üncü maddesinin 5 ve 7 nolu fıkraların; 6 ncı maddesinin tamamının; 9 uncu maddesinin A/1 ve 2 nolu bentlerinin; geçici 1 inci maddesinin B bendinin layihamızın ilgili bölümünde belirtildiği üzere, birinci fıkrasının birinci cümlesi olan “2002 ve müteakip yıllar tütün ürünü için destekleme alımı yapılamaz” yollu hükmünün, aynı fıkroda yeralan ikinci cümledeki “2000 ve 2001 yılı ürünü” ibaresinin, yine B/2 ve B/7 (son) fıkra hükümlerinin iptaline,

2- Yasanın 6 ncı maddesinin yürürlüğünün durdurulmasına,

Yüksek Mahkemece karar verilmesi hususu, takdirlerine arz ve talep olunur.”

II- YASA METİNLERİ

A. İptali İstenen Yasa Kuralları

3.1.2002 günlü, 4733 Sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz Ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün Ve Tütün Mamullerinin retimine, İ Ve Dış Alım Ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda Ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değışiklik Yapılmasına Dair Kanun'un iptali istenilen kuralları da içeren maddeleri şunlardır:

1- "MADDE 2.- Bu Kanunla ve diğەر kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum gerekli gördüğü yerlerde irtibat büroları kurabilir. Kurumun organları, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu ve hizmet birimleridir. Kurum, Başbakanın grevlendireceğ-i bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir.

Kurul, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul Başkan ve yeleri; Maliye Bakanlığ-i, Sağlık Bakanlığ-i, Tarım ve Köyişleri Bakanlığ-i, Hazine Msteşarlığ-i, Dış Ticaret Msteşarlığ-i, Türkiye Ziraat Odaları Birliğ-i ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiğ-i Bakanlığın nereceğ-i ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanır.

Kurul yeleri; hukuk, iktisat, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi, maliye, tıp, mühendislik ve tütün eksperliğ-i alanlarında yurt içinde ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. yelerde ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 nci maddesinin A fıkrasının (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı bentlerinde belirtilen şartlar aranır.

Kurul yelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi biten ye yeniden seçilebilir. Herhangi bir nedenle yelikleri sona erenlerin yerlerine Bakanlar Kurulu tarafından bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilen usule göre en geç bir ay içinde yeni bir ye atanır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları üyelerin sürelerini tamamlar. Arka arkaya dört toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya mazeretsiz olarak katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar.

Kurul yelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, bu Kanundaki yasakları ihlal ettiğ-i veya bu Kanun ile kendilerine verilen görevler ile ilgili olarak işlediğ-i suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve yeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memuru olmak için aranan şartları kaybettikleri tespit edilen veya üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olan veya görev sresinin kalan kısmında görevine devam edemeyeceğ-i, üç aylık süre beklenmeksizin tam teşekküllü bir

hastaneden alınacak heyet raporu ile tevsik edilen Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır.”

2- “MADDE 3.- Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Bu Kanun gereğince Kurum tarafından yürütülecek görevler ile ilgili düzenlemeleri yapmak.*
- b) Bu Kanunda öngörülen idari para cezalarının tahsil edilmesine ilişkin işlemleri yürütmek.*
- c) Satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarların tespiti ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının Kurum tarafından tahsiline ilişkin işlemleri yürütmek.*
- d) 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapmak, bunlarla ilgili kararları almak.*
- e) Bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili sektörel düzenlemeler yapmak.*
- f) Yurt içinde ve yurt dışında konusuyla ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, gerektiğinde bu kuruluşlara Kurumun üye olmasına karar vermek.*
- g) Personel atamaları da dahil olmak üzere Kurumun personel politikasını oluşturmak.*
- h) Kuruma taşınır ve taşınmaz mal veya hizmet alınması, satılması ve kiralanması konularında karar vermek.*
- ı) Kurumun alacak, hak ve borçları hakkında karar vermek.*
- j) Kuruma bağlı akredite laboratuvarlarının tesis edilmesine ve işletilmesine ilişkin şartları tespit etmek.*
- k) 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu ve diğer kanunlar ile Genel Müdürlüğe verilmiş olan görevleri yürütmek.*

İ) Görev alanı ile ilgili konularda gerekli gördüğü her türlü bilgiyi, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden istemek.

m) Kanunlarla verilen diğerk görevleri yürütmek.

Kurul üyeleri, Kurulun para, para hükmündeki evrak, senet ve diğerk mevcutlarına karşı işledikleri suçlar ile bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterler üzerinde işledikleri suçlardan dolayı memur sayılırlar. Kurul üyelerinin, görevlerini yaptıkları sırada öğrendikleri gizli bilgileri açıklamaları halinde, haklarında 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 229 uncu maddesi hükmü uygulanır ve Kuruldaki görevlerine son verilir.

Bu kişiler Kurul üyeliğine tekrar seçilemezler.”

3- “MADDE 4.- Kurul Başkanı Kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Kuruma, Kurul kararıyla iki başkan yardımcısı atanır.

Kurum hizmetlerinin gerektirdiğı asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesiyle sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütölür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.

Kurul Başkanı ve üyeleri ile Kurum personeli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa tabidir. Emeklilik açısından Kurul Başkanı bakanlık müsteşarına, Kurul üyeleri bakanlık müsteşar yardımcısına denk statüde olduğı kabul edilir.

Kurul Başkan ve üyeliklerine atananlardan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu veya özel mevzuatla düzenlenmiş personel rejimine tabi olanlar, Kuruldaki görevleri sona erdikten sonra başvurmaları halinde ilgili Bakan tarafından, mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Akademik unvanların kazanılması için gerekli şartlar saklıdır.

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir.

Kurul üyeleri göreve başlama ve görevden ayrılma tarihlerinden itibaren bir ay içinde ve görevleri devam ettiğı sürece her iki yılda bir mal beyanında bulunmak zorundadır.

Kurum personelinin ücret ve diğerk mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde Kurulca tespit olunur.”

4- “MADDE 6.- Üretici tütünleri yazılı sözleşme esası veya açık artırma yöntemiyle alınır ve satılır. Sözleşmeli üretim esasına göre üretilen tütünlerin fiyatları, tütün mamulleri üreticileri ve/veya tüccarlar ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir. Yazılı sözleşme yapılarak üretilen tütünler dışında kalan üretici tütünleri, açık artırma merkezlerinde açık artırma yöntemiyle alınır ve satılır. Açık artırmaya

başlangıç fiyatlarından başlanır ve satışa konu tütünler en yüksek fiyatı veren alıcıya satılarak tescil edilir.

Türkiye’de tütün mamulleri üretmek isteyenlerin; yıllık üretim kapasitesi tek vardiya, sigara için iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için ise onbeş tondan az olmayan, tütün hazırlama bölümleri dahil (Değişik ibare: 4971 - 1.8.2003 / m.12) “entegre” tesisler kurmaları şarttır.

Bu şartları yerine getirenler, ürettikleri tütün mamullerini serbestçe satabilir, fiyatlandırabilir ve dağıtabilirler. Türkiye’de tütün mamullerini üretmek ve satmak isteyenler, Kurumdan üretim, satış ve/veya uygunluk belgesi almak zorundadırlar.

Üreticiden alınan tütünlerin tütün satış merkezlerine veya Kuruma tescili kaydıyla, dahilde alınıp, satılması, nakledilmesi ile standartlara uygun olan tütünlerin ihracı serbesttir. Kırık ve döküntü tütünlerin gerektiğinde ihracatı Kurumdan izin alınarak yapılır.

İşlendikten sonra ihraç amacıyla olsa dahi tütün ithali ancak, üretim ihtiyaçlarıyla sınırlı olarak bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilen tütün mamulleri üretenler tarafından yapılabilir.

Firmaların Ülke genelinde kuruluş yeri nerede olursa olsun her satıcının sipariş verdikleri ürünleri yerinde teslim etmeleri şarttır. Türkiye’de üretilen tütün mamullerinin ihracı serbesttir.

Türkiye’de, marka bazında sigara için yıllık en az iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için yıllık en az onbeş ton üretenler, aynı markadan olmak üzere serbestçe ithalat yapabilirler, fiyatlandırabilirler ve satabilirler. Bu fıkra belirtilen üretim miktarlarına ilişkin şartları yerine getirmeyenlerce yapılacak sigara ve diğer tütün mamullerinin ithalatı, ithal edilen tütün mamullerinin fiyatının belirlenmesi ve yurt içinde pazarlamasına ilişkin usul ve esaslar Kurumun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Bu maddede belirtilen şartlarla ilgili işlemlerin tespit ve takibi Kurum tarafından yürütülür.

Tütün ve tütün mamullerinin ithalatında Kurumdan uygunluk belgesi alınır.

Türkiye’de tütün eksperliği yapmak için, tütün eksperliği yüksek okullarından veya muadili yerli ve yabancı okullardan lisans düzeyinde yüksek öğrenim diploması alarak mezun olmak şarttır. Tütün eksper unvanına sahip olmayanlar, tütün alım ve satım muayenelerini, tütün vasfı, değeri ve nevelerinin belirlenmesini ve tütün işleme, bakım, fabrikasyon eksperliği

yapamazlar, tütün işlerinde bilirkişi ve hakem olamazlar. Tütün eksperlerinin görev, yetki ve mesleki sorumlulukları Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir.”

5- “MADDE 9.- A) 1-) Kurulun çalışma usul ve esasları ile Kurul üyeleri, Kurum personeli ile bunların yakınlarının yapamayacakları işler,

2-) Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları, sayıları ve Kurum personelinin emeklilik statülerinin belirtilmesi açısından durumu,

Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle,

B) Tütün ve tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkilerin iç ve dış ticareti, sigara fabrikalarının kurulmasının izin ve şartları, üretilecek tütün mamullerinin teknik özelliklerinin belirlenmesi, üretim şartını karşılamayan firma mamullerinin fiyatlandırılması, dağıtılması, satışı ve kontrolü ile bayilikler verilmesi, üretici tütünlerinin yazılı sözleşme esası veya açık artırma yöntemi ile alınıp satılması, açık artırma başlangıç fiyatının teknik olarak saptanması, Dünyada ve Türkiye’deki gelişmeler dikkate alınarak açık artırma başlangıç fiyatını tespitte kullanılan oranın yüzde elliye kadar artırılması ve 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İhisi Kanunu ile bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili diğer usul ve esaslar Kurum tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle,

Düzenlenir.”

6- “GEÇİCİ MADDE 1.- A) Genel Müdürlüğün özelleştirme işlemleri tamamlandıktan sonra, bu Kanunun 2 inci maddesindeki Kurul üyeliği için Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlığın aday önerme yetkisi Kurula geçer.

B) 2002 ve müteakip yıllar tütün ürünü için destekleme alımı yapılmaz.

Bakanlar Kurulunca 2000 ve 2001 yılı ürünü tütünlerinin Devlet nam ve hesabına alımında bulunmak üzere bir kamu kuruluşu görevlendirilir. Bu kapsamdaki alımların masrafı ve finansmanı bütçeden tahsis edilecek ödenekle sağlanır, alımlara ilişkin denetim Yüksek Denetleme Kurulunca yapılır.

2000 ve 2001 yılı ürünleri için 1177 sayılı Kanuna ekli cetvelde isimleri yazılı tütün tarımı serbest olan ilçeler dışında kalan yerler ile bu ilçelerin tespit edilmiş ve kesinleşmiş tütün üretim alanlarının dışında kalan yerlerde ekilen tütün fideleri veya dikilen tütünler sökülüp yok edilir. Failleri hakkında üç aydan bir seneye kadar hapis cezası ve ekilmiş olan fideliklerin metrekare veya artığı için beşyüz bin lira, dikilmiş olan tarlaların her bir dekar veya artığı için yüz bin lira idari para cezası verilir. Tütünler toplanmışsa el konulmakla

birlikte her bir kilo ve artığından bir milyon lira idari para cezası alınır.

Yaprak tütün üretim bölgelerinde ekim belgesi almadan veya belge almasına rağmen belgesinde belirtilen alandan fazla veya ekim belgesinde kayıtlı yerden başka yerde ekim yapanların tütünlerine el konulmakla birlikte haklarında iki aydan bir seneye kadar hapis ve el konulmakla birlikte el konulan tütünlerin her bir kilo ve artığı için beş milyon lira idari para cezasına hükmolunur.

Ekim belgesinde tespit edilen miktarların kabul edilebilir bir sebep olmaksızın yüzde onundan fazla veya az tütün teslim eden üreticiler hakkında fazla veya eksik teslim edilen miktarların her kilo ve artığı için beşyüz bin lira idari para cezasına hükmolunur. Ürettikleri tütünün tamamını teslim etmeyenler hakkında yukarıdaki cezaların iki katı uygulanır.

Ekim ve ticaret belgesi olmadan ellerinde tütün bulunduran, nakleden veya satan kimselerin tütünlerine ve nakil vasıtalarına el konulur ve her bir kilo ve artığından bir milyon lira idari para cezası alınır.

1177 sayılı Kanuna göre kendilerine verilecek kontrol görevlerini yerine getirmeyen muhtarlar ve diğer kolluk kuvvetleri hakkında on milyon lira idari para cezasına hükmolunur.

Bu Kanunla yürürlükten kaldırılan 1177 sayılı Kanunun bu fıkrada belirtilen hükümlerinin uygulanmasına 2001 yılı ürünü kampanya döneminin bitimine kadar devam edilir.

C) Kurumun teşkili aşamasında Kurumda istihdam edilecek personel kadrolarının ve vasfının tespitini sağlamak üzere, Maliye Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Genel Müdürlükten birer temsilcinin katılımı ile bir komisyon kurulur. Komisyon bu Kanunun yürürlüğe girmesini müteakip bir ay içinde toplanır. Komisyonca belirlenecek kadroların tamamı istekleri halinde Genel Müdürlüğün ilgili birimlerinde çalışan personelden karşılanır.

D) Kurum, bu Kanunun yürürlüğe girmesini müteakip en geç üç ay içinde görev yapmaya başlar. Bu süre içerisinde bu Kanunla Kuruma verilen görevler Genel Müdürlük tarafından yürütülür.

E) Kurumun, Genel Müdürlükten devralacağı taşınır, taşınmaz mallar ile her türlü araç-gereç ve cihazların aidiyeti ile devre ilişkin işlemler, Kurum ve Genel Müdürlük arasında yapılacak protokoller ile belirlenir. Devre tabi mallar bedelsiz olup, devir ile ilgili işlemler her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

F) Bu Kanunun yayımlandığı tarihte tütün eksperisi olarak çalıştığını belgeleyenlerin hakları saklıdır.

G) 6 ncı maddenin yedinci fıkrasında yer alan marka bazında sigara için en az iki milyar adet fiili üretim miktarı ölçüsü, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihi izleyen; birinci takvim yılı sonuna kadar iki milyar adet, ikinci takvim yılı sonuna kadar bir milyar sekiz yüz milyon adet, üçüncü takvim yılı sonuna kadar bir milyar altı yüz milyon adet, dördüncü takvim yılı sonuna kadar bir milyar dört yüz milyon adet, beşinci takvim yılı sonuna kadar bir milyar iki yüz milyon adet olarak uygulanır.

Diğer tütün mamulleri için en az onbeş ton fiili üretim miktarı ölçüsü bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihi izleyen; birinci takvim yılı sonuna kadar onbeş ton, ikinci takvim yılı sonuna kadar ondört ton, üçüncü takvim yılı sonuna kadar onüç ton, dördüncü takvim yılı sonuna kadar oniki ton, beşinci takvim yılı sonuna kadar onbir ton olarak uygulanır. Altıncı yıldan itibaren uygulanacak olan bu ölçüleri sıfıra kadar indirmeye ve tütün, tütün mamulleri, alkol ve alkollü içkilerin dış ticaretine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde Anayasa'nın 2., 5., 8., 10., 13., 45., 48., 128., 166. ve 167. maddelerine dayanılmış ve 7. maddesiyle de ilgili görülmüştür.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılımlarıyla 13.2.2002 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğün durdurulması isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen yasa kuralları, dayanılan

Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- 4733 Sayılı Yasa'nın 2. Maddesinin İncelenmesi

1- Kuralın Anlam ve Kapsamı

4733 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle bu Yasa ve diğer yasalarla verilen görevleri yerine getirecek, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, kararlarını herhangi bir kişi, kurum, kuruluş veya organdan emir veya talimat almaksızın serbestçe alabilen Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu oluşturulmakta ve Kurumun teşkilat yasası düzenlenmektedir.

Maddeye göre, idarî bakımdan Devlet Bakanlığı ile ilişkili olan Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur. Kurulun yedi üyesinin Maliye, Sağlık, Tarım ve Köyişleri Bakanlıkları, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve ilgili Bakanlığın temsilcilerinden oluşacağı belirtilmiştir.

Kurul üyelerinin hukuk, iktisat, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi, maliye, tıp, mühendislik ve tütün eksperliği alanlarında yurt içinde ya da yurt dışında en az 4 yıl yüksek öğrenim görmüş olmaları, meslekî açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip ve meslekleri ile ilgili olarak kamuda ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış bulunmaları ve 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 48. maddesinin (A) fıkrasının (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı bentlerinde belirtilen şartları taşımaları öngörülmüştür.

Maddenin son fıkrasında ise Kurul üyelerinin görev süreleri dolmaksızın görevlerine son verilemeyeceği belirtildikten sonra, Bakanlar Kurulu tarafından görevlerine son verilebilecek sınırlı durumlar sayılmıştır.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

İptal başvurusunda, Yasa'nın 2. maddesiyle özerk bir düzenleme kurumunun öngörüldüğü, literatürde "bağımsız idarî otoriteler" olarak adlandırılan yapıdaki özerkliğin, atamada, görev yürütümünde ve denetimde yürütme organından bağımsız olmayı öngördüğü madde ile düzenlenen yapılanmanın, hükümet yoluyla müdahaleci bir ekonomiye vücut vereceği savıyla Anayasa'nın 2., 8. ve 167. maddelerine aykırılığından iptali istenilmiştir.

Tütün, Tütün Mamulleri Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, idarî ve malî özerkliğe sahip, kamu hizmeti görmek üzere Anayasa'nın 123. maddesine göre kurulmuş, denetim ve düzenleme görevi de üstlenebilen tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumudur. Kurumun,

Devlet Bakanlığı ile olan ilişkisi nedeniyle merkezi idareden tamamen bağımsız olmadığı, idarenin bütünlüğüne dahil edildiği anlaşılmaktadır. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'nun harcamaları da Yasa'nın 5. maddesine göre, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu'nda denetlenecektir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini gerçekleştiren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa'nın ve yasakoyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Anayasa'nın 167. maddesi, piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesine ilişkin olup, Devlete para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlem alma ve piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme yükümlülüğü getiren bir düzenlemedir.

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında da belirtildiği gibi, sosyal devlet ekonomik açıdan müdahaleci devlettir. Anayasamız, mülkiyet hakkını, özel girişim özgürlüğünü kabul etmekte, aynı zamanda bütün çağdaş anayasalarda olduğu gibi kamu yararı amacıyla bunlara sınırlamalar getirilebilmesini ve özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini sağlayacak önlemlerin alınmasını öngörmektedir. Anayasa'nın *“kişilerin ve toplumun refah huzur ve mutluluğunu sağlamak”* görevini Devlete veren 5. maddesi, *“özel teşebbüslerin millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri”* almakla görevlendiren 48. maddesi, *“ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızlı gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını”* planlama görevi veren 166. maddesi ve Devletin *“para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı önlemleri alacağını”* öngören 167. maddesi hükümleri, Devletin gerektiğinde ekonomik hayata müdahale edebileceğini göstermektedir.

Bu bağlamda tütün, Tütün Mamulleri Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Yasa'nın gösterdiği çerçevede tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasası ile ilgili düzenlemeler yapma yetkisine sahiptir. Ayrıca Kurulun, söz konusu piyasa ile ilgili kamu yararı amacıyla yaptığı düzenlemeler ve sınırlamalar ise yargı denetimine tabidir.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 167. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 8. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

B- 4733 Sayılı Yasa'nın 3. Maddesinin "L" Bendinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Kurulun bütün piyasa aktörlerinden gizlileri dahil her türlü bilgileri isteme yetkisi ile donatılmasının girişim özgürlüğü, rekabet ve serbest piyasa ilkeleri ve sır kavramı ile bağdaşmadığı ileri sürülerek, kuralın Anayasa'nın 48. ve 167. maddelerine aykırı olduğu savıyla iptali istenilmektedir.

Yasa'nın 3. maddesi Kurulun çalışma esasları ile görev ve yetkilerini düzenleyen hükümler taşımaktadır. İptali istenilen kural, Kurulun görev ve yetkilerinden birine ilişkin olup, Kurula görev alanı ile ilgili konularda gerekli gördüğü her türlü bilgiyi bütün, bütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden isteme yetkisi vermektedir.

Anayasa'nın 48. maddesinde düzenlenen "çalışma ve sözleşme özgürlüğü", Anayasa'nın "temel haklar ve ödevler" başlıklı ikinci kısmının "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde yer almaktadır. Bu kurala göre, herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme özgürlüğüne sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir. Ancak, Devlet özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak önlemleri de alır.

Özel girişimlerin ulusal ekonominin gereklerine uygun yürümesini sağlayacak önlemlerin alınması siyasi iktidarların tercihinin bırakılmıştır. İktidarlar uygun buldukları önlemleri, Anayasa'da yer alan kurallara aykırı olmamak koşuluyla, kendi ekonomik politikaları çerçevesinde belirlerler. Anayasa'nın 48. maddesi ile özel teşebbüsleri ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara göre koruma ve geliştirme görevi Devlete verilmiştir. Devletin bu madde uyarınca yerine getirmesi gereken görevi, özel teşebbüsün gelişmesini sağlayacak doğrultuda ekonomik ve sosyal politikalar uygulamak, özel teşebbüse güvenli çalışma ortamı sağlamaktır. Yasakoyucu, devletin üstlendiği görevleri ve istenilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için ulusal ekonomiyi zarar tarzındaki ödemelerden arındırma yetkisini kullanmasını siyasal ve ekonomik bir zorunluluk olarak kabul etmektedir. Devlet, bu amacı gerçekleştirme yönünde milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun olarak anayasal sınırlar içinde kimi düzenlemeler getirebileceği gibi bunları değiştirmeye ve kaldırmaya da yetkilidir.

4733 sayılı Yasa'yla oluşturulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu'nun kuruluş amacı ve görevleri sektörün ulusal ekonominin gereklerine uygun olarak düzenlenmesi ve gelişmesi için çalışmalar yapmaktır. Bunun sağlıklı olarak gerçekleştirilmesi için Kurul, bu Yasa'nın kendisine verdiği görevleri yerine getirirken görev alanı ile ilgili konularda gerekli gördüğü her türlü bilgiyi, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden isteyebilir. Bu nedenle düzenleme 48. maddenin amaç ve ruhuna aykırı değildir.

Anayasa'nın 167. maddesinde ise Devlete para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici önlemleri alma görevi verilmiştir. Devletin, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasının sağlıklı ve düzenli işlemesi için oluşturduğu Kurulun görev alanı ile ilgili konularda piyasayla ilgili bilgi ve belgelere gereksinim duyması yadsınamaz. Bu bilgilerin en doğru olarak piyasada görev yapan kişi ve kuruluşlardan elde edilmesinin olanaklı olması nedeniyle, Yasakoyucunun piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlamak amacıyla yaptığı düzenlemede Anayasa'nın 167. maddesine aykırılık yoktur.

Bu nedenlerle kurala yönelik iptal isteminin reddi gerekir.

C- 4733 Sayılı Yasa'nın 4. Maddesinin Beşinci ve Yedinci Fıkralarının İncelenmesi

Başvuru dilekçesinde, Yasa ile oluşturulan kamu kuruluşunda görev yapan üyeler ve personelin kamu görevlisi olmaları sebebiyle görev tariflerinin ve maaşlar dahil haklarının yasayla belirlenmesi gerekeceği, bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilerek, başkan ve üyelerin haklarının geniş çerçeve içinde Bakanlar Kurulunun belirlemesinin, personelin haklarının ise Bakanlar Kurulu yönergesi içinde Kurulca belirlenmesinin Anayasa'nın 128. maddesine, Kurul üyelerine tanınan maaş limitlerini kamu görevlilerinin üzerine çıkaran düzenlemenin ise Anayasa'nın 10. maddesine aykırı olduğu savıyla iptali istenilmektedir.

İptal davası açıldıktan sonra 12.06.2002 günlü, 4761 sayılı Yasa'nın 20. maddesi ile Kurul başkan ve üyeleri ile personelinin aylık ücretleri ile malî ve sosyal hak ve yardımlarının belirlenmesi konusunda yeni düzenleme getirilmiştir. Bu yasal değişiklik 4733 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin beşinci ve yedinci fıkralarını yürürlükten kaldırdığından konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

D- 4733 Sayılı Yasa'nın 6. Maddesinin İncelenmesi

1- Kuralın Anlam ve Kapsamı

İptali istenilen kural ile üretici tütünlerinin alımı ve satımı, tütün mamullerinin üretimi ile tütün ve tütün mamulleri konusunda hukuki düzenlemelere yer verilmektedir.

Maddenin birinci fıkrasına göre, Türkiye’de üretilen tütünlerin alım satımında yazılı sözleşme ve açık artırma yöntemleri uygulanacak, yazılı sözleşme yapılarak üretilen tütünler dışında kalan üretici tütünleri açık artırma ile satılacaktır. Böylece tütün üreticilerine, serbest piyasa kurallarına göre tütünlerini gerçek değerleri üzerinden satma olanağı sağlanmakta ve üreticilerin daha kaliteli ürün üretmeleri özendirildiği gibi, aynı zamanda yazılı sözleşme ile üretim esası getirilmektedir.

Maddenin ikinci fıkrasında ise, Türkiye’de tütün mamulleri üretmek isteyenlerin yıllık üretim kapasiteleri tek vardiyada sigara için iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için 15 tondan az olmayan, tütün hazırlama bölümleri dahil, tam ve yeni teknoloji ile tesis kurmaları gerektiği belirtilmektedir. Bu şartları yerine getirenlere ürünlerini fiyatlandırma ve satış yetkisi verilmektedir. İhraç amacıyla da olsa tütün ithali ancak üretim ihtiyaçlarıyla sınırlı olarak tütün mamulleri üretenleri tarafından yapılacaktır. Ayrıca, marka bazında yıllık iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için yıllık en az onbeş ton üretenlere aynı markadan serbestçe ithalat, fiyatlandırma ve satış imkanı tanınmaktadır.

Öte yandan, her türlü tütün mamulleri ithalatı, Türkiye’de belirli miktarda üretim yapanların yanında üretim tesisi olmayan ve dolayısıyla sigara ve diğer tütün mamullerini yurt içinde üretmeyenlere de tanınmaktadır. Tütün mamullerini yurt içinde üretmeyenlerce yapılacak sigara ve diğer tütün mamullerinin ithalatı, fiyatlarının belirlenmesi ve yurt içinde pazarlanmasına ilişkin usul ve esasların ise Kurum’un önerisi üzerine Bakanlar Kurulu’nca belirleneceği hüküm altına alınmaktadır.

Maddeyle, her türlü tütün ve tütün mamullerinin ithalatında Kurum’dan uygunluk belgesi alma koşulu getirilmiştir. Böylece 6. madde ile ülkemizde tütün mamullerini üretmek ve piyasaya sunmak isteyenlerin uyması gerekli koşullar belirlenmekte, tütün ve tütün mamullerinin yurt içi ve yurt dışı ticaretine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir. Ayrıca, 4619 sayılı Kanuna paralellik sağlanarak işlenmiş tütünün satılması amaçlanmaktadır.

Maddenin son fıkrasında, Türkiye’de tütün eksperliği yapmak için aranan koşullar ve tütün eksperlerinin görevleri açıklanmaktadır. Ülkemizde tütün eksperliği farklı bir uzmanlık alanı olarak kabul edilmiş ve uygulamada tütün eksperleri görev almıştır. Madde ile tütün eksperliği, eksperlerin yapabileceği işler ile eksper olmayanların

yapamayacakları işler düzenlenmektedir.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Dava dilekçesinde, 6. maddeyle getirilen düzenleme ile tütünlerin alım satımı, mamullerin üretimi ve tabi tutulan ticarî rejim alanındaki sıkı kayıt ve müdahalenin girişim özgürlüğünü ölçsüz ve üretenler aleyhine sınırladığı ve yabancı piyasa yapıcılarına, tekellere kolaylık sağlandığı, sözleşme esasına bağlanmamış, açık artırma yöntemiyle alıcı bulamayan tütünler için herhangi bir düzenleme olmadığı, tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu gelişmesi amacının gözetilmediği, Anadolu tütün üreticisinin tasfiyesinin amaçlandığı ileri sürülerek kuralın Anayasa'nın 2., 5., 13., 45., 48., 166. ve 167. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istenilmektedir.

Genelde, tütün bitkisinin özelliği nedeniyle tütün tarımı diğer tarımsal ürünlere göre daha fazla müdahaleci politikalarla karşı karşıyadır.

4733 sayılı Yasa ile tütünün alımı, satımı ve dış satımı ile tütünlerin üretimi, fiyatlandırılması, satışı gibi konularda sektör tümüyle serbest rekabete açılmaktadır. Kaliteli tütün üretiminin özendirilmesi ve serbest piyasa koşullarında tütünlerin gerçek değerlerinin üzerinden satılması olanağının sağlanması açısından, üretici tütünlerinin sözleşme esasının yanı sıra açık artırma yöntemiyle satılması öngörülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmektedir. Sosyal hukuk devleti de insan hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, birey ve toplum arasında denge kuran, özel girişimciliğin güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, işsizliği önleyici ve ulusal gelirin adaletli biçimde dağılmasını sağlayacak önlemleri alan devlettir.

Anayasa'nın 5. maddesinde, kişinin temel hak ve özgürlüklerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli koşulları hazırlamaya çalışmak, devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmış, Anayasa'nın 45. maddesiyle de tarımsal üretim planlamasını yapma görevi Devlete verilmiştir. Bu bağlamda Yasa'nın 6. maddesiyle tütün üretiminde kalitenin özendirilmesi, buna bağlı olarak yatırım ve istihdamın sağlanması hedef alınmış, kaliteli üretimin teşviki için yasayla kimi yöntemler getirilmiştir.

Anayasa'nın 48. maddesinin ikinci fıkrasına göre, Devletin özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak önlemleri alma yükümlülüğü bulunmaktadır. Dava konusu

kuralla tütün alım-satımı, mamullerin üretimi ve ticareti konusunda bir takım kayıt ve esaslar getirilmekte, tütün tarımı ve ticareti yasal kayıtlara bağlanmaktadır.

Anayasa'nın 166. maddesi ile ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlama ve bu amaçla gerekli örgütü kurma, görev olarak Devlete verilmektedir. Ancak, aynı maddenin ikinci fıkrasında, planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirlerin öngörülebileceği, kaynakların verimli şekilde kullanılmasının hedef alınacağı belirtilmektedir. Anayasa'nın 167. maddesiyle de, piyasanın denetimi açısından Devlete para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma görevi verilmektedir. Yasa'nın 6. maddesiyle yapılan düzenlemenin amacının, Anayasa'nın 166. maddesi uyarınca Devlete verilen planlama görevi gereği, kaliteli tütün üretiminin teşviki ve serbest piyasa koşullarında tütünün gerçek değeri üzerinden satılmasını sağlama olduğu anlaşılmaktadır. Devletin her ne şekilde olursa olsun üretimin satışını garanti altına alması düşünülemez. Böyle bir görevin Anayasa'nın 167. maddesi kapsamında değerlendirilmesi de mümkün değildir.

Öte yandan, Yasa'nın 6. maddesiyle Türkiye'de tütün mamulleri üretmek isteyenlerin yıllık üretim kapasitesi tek vardiyada sigara için iki milyar adet, diğer tütün mamulleri içinse on beş tondan az olmayan tütün hazırlama bölümleri dahil entegre tesisler kurmalarının şart olduğu belirtilmiştir. Bu üretim miktarına ulaşanların aynı markadan olmak üzere serbestçe ithalat yapabilecekleri, fiyatlandırıp satabilecekleri, üretim miktarına ilişkin bu şartları yerine getirmeyenlerce yapılacak ithalata ait koşulların ise Kurumun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirleneceği, tütün ve tütün mamullerinin ithalatında Kurum'dan uygunluk belgesi alınacağı öngörülmüştür. Türkiye'de tütün mamullerini üretmek ve satmak isteyenlere Kurumdan üretim satış ve/veya uygunluk belgesi alma şartı getirilmiştir.

Yasayla tütün ithali, esas olarak Türkiye'de belli kapasitede tütün mamulü üretim tesisi kuranlara tanınmaktadır. Bu düzenlemenin istihdam sağlayıcı özelliğinin bulunması, yasada belirlenen şartları taşıyan yerli, yabancı herkese ayırım yapılmadan bu olanağın tanınması, Bakanlar Kurulu'nun belirleyeceği esaslar çerçevesinde tütün mamulü üretmeyenlere de ithal izni verilebilmesi nedeniyle tekelleşme ve kartelleşme olanaklı görünmemektedir.

Açıklanan nedenlerle iptali istenilen kural, Anayasa'nın 2., 5., 7., 45., 48., 166., 167. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

İptali istenilen kuralın Anayasa'nın 13. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

Ayrıca, 4733 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "tam ve yeni teknoloji ile" ibaresi 30.7.2003 günlü, 4964 sayılı Yasa'nın 12. maddesiyle "entegre" olarak değiştirildiğinden konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

E- 4733 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin A bendinin (1) ve (2) numaralı alt bentlerinin incelenmesi

Başvuru dilekçesinde, Kurul üyeleri ve personel ile bunların yakınlarının yapamayacakları işlerin, görev ve sorumluluklarının yasa yerine yönetmelikle düzenlenmesinin Anayasa'nın 6., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Yasa'nın 9. maddesinde, yönetmelikle düzenlenecek konular açıklanmaktadır. İptali istenilen (A) bendinin (1) numaralı alt bendinde, Kurulun çalışma usul ve esasları ile Kurul üyeleri, Kurum personeli ile bunların yakınlarının yapamayacakları işler, (2) numaralı alt bendinde ise, Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumluluklarının, kadro unvanları, sayıları ve kurum personelinin emeklilik statülerinin Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenleneceği belirtilmektedir.

Tütün, Tütün Mamulleri, Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu, yasayla kurulmuş kamu tüzel kişisidir. Kurul üyeleri ve Kurum personeli ile yakınlarının yapamayacakları işler, görev ve sorumlulukları yönetmelikle belirlenmiş, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesi ise yürütmeye bırakılmıştır.

Ayrıca, 4733 sayılı Yasa'nın "Kurulun çalışma esas ve görevleri" başlığını taşıyan 3. maddesinde, Kurulun görev ve yetkileri oniki bent halinde düzenlenmektedir. Yasa'nın 4. maddesiyle de Kurumun hizmet birimleri ile personelinin statüsü ve özlük haklarına ilişkin düzenleme getirilmektedir. Kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin idarî hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği, Kurum personelinin ücret ve malî haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Yasasına, ayrıca, Kurul başkanı ve üyeleri ile kurum personelinin ise, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Yasasına tabi olduğu belirtilmektedir. Kurum personelinin ücret ve malî haklar dışında 657 sayılı Yasa'ya tabi kılınmasında, yakınlarının yapamayacakları işlerin ise yönetmelikle düzenlenmesinde Anayasa'nın 128.

maddesinin ikinci fıkrasına aykırılık yoktur.

4733 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin A/1 bendine yönelik iptal isteminin reddi gerekir.

İptali istenilen kuralın Anayasa'nın 6. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

Başvuru dilekçesinde, Yasa'nın 9. maddesinin A bendinin 2 numaralı alt bendinde, Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumluluklarının yönetmelikle düzenlenmesine ilişkin kuralın Anayasa'nın 6., 123. maddesinin birinci fıkrası ve 128. maddesinin ikinci fıkrasına aykırılığı savıyla iptali istenilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında 2949 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi yasaların Anayasaya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda değildir. Taleple bağlı kalmak kaydıyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebilir. Bu nedenle konu Anayasa'nın 7. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.

Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmektedir. Maddenin gerekçesinde, "İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesinin bir sonucu olarak, kamu tüzel kişilerinin de ancak kanunla veya kanunun açık yetki vermesi halinde idarî işlemlerle kurulabileceği öngörülmektedir" denilmektedir. 4733 sayılı Yasa'yla oluşturulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu idarenin bütünlüğü içinde, yasayla kurulmuş kamu tüzel kişisidir. Kurumun hizmet birimlerinin de idarenin kanunîliği

ilkesi gereğince yasayla kurulması gerekirken yönetmelikle düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturur.

Öte yandan, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri yasayla düzenlenir. Memurların görev ve sorumlulukları ile kadro ihdasının, mutlaka yasayla yapılması önemli bir güvencedir. 4733 sayılı Yasa'nın 4. maddesinde Kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, hizmet sözleşmesi ile istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmakla birlikte, idari hizmet birimlerinin nelerden oluşacağı, görev ve yetkilerinin kapsamı ve niteliği hakkında her hangi bir düzenleme yapılmamış, hizmet birimlerinin görev ve sorumlulukları, kadro unvan ve sayıları ile kurum personelinin emeklilik statülerinin belirtilmesi açısından durumlarına ilişkin düzenleme yasayla yapılmayıp yönetmeliğe bırakılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, 4733 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin A bendinin (2) numaralı alt bendi, Anayasa'nın 7., 123. maddesinin birinci fıkrası ve 128. maddesi ikinci fıkrasına aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.

İptali istenilen kuralın Anayasa'nın 6. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

F- 4733 sayılı Yasa'nın Geçici 1. Maddesinin (B) Bendinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Yasa'nın Geçici 1. maddesinin (B) bendinin iptali istenilmekte ise de, iptal gerekçesinden bu bendin tümünün değil, tütün destekleme alımlarının kaldırılmasının dolayısıyla maddede geçen "2002 ve müteakip yıllar tütün ürünü için destekleme alımı yapılamaz" hükmünün iptalinin istendiği, bu hükmün iptal edilmesi durumunda da teknik olarak aynı paragrafta yer alan "2000 ve 2001 yılı ürünü" ibaresi ile, 2. ve son paragrafının da iptal edilmesi gerekeceği ileri sürülmektedir.

Yasa'nın Geçici 1. maddesinin (B) bendinde, 2002 ve devam eden yıllar için tütün destekleme alımının yapılamayacağı öngörülmekte, devamında 2000 ve 2001 yılı ürünü tütünlerin nasıl alınacağı, alımlara ilişkin denetimin Yüksek Denetleme Kurulunca yapılacağı, 4733 sayılı Yasa'nın 12. maddesi hükmü ile 9.5.1969 gün ve 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Yasası yürürlükten kaldırılmakla, 4733 sayılı Yasa'nın Geçici 1. maddesinin (B) bendi uyarınca atıfta bulunulan hükümlerin uygulanmasına devam edileceği, buna göre 1177 sayılı Yasa'nın ekindeki cetvelde belirtilen ilçeler dışında 2000 ve 2001 yılı için tütün üretimi yapanlara verilecek cezanın, hapis ve para cezası olarak düzenleneceği, 1177 sayılı Yasa'da da yer alan fide veya tütünlerin sökülüp yok edilmesinin yaptırıma bağlanacağı, ayrıca, 2001 yılı ürünü kampanya döneminin bitimine

kadar yürürlükten kaldırılan 1177 sayılı Yasa'nın belirtilen hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmektedir.

Anayasa'nın 45. maddesi tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunmasına ilişkin olup, Devlete hem tarım arazisinin varlığını koruma, hem de tarımla uğraşanların yaşam düzeyini yükseltme ödevi yüklemektedir.

Anayasa'nın 166. maddesi ise planlamaya ilişkin olup, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi ilke olarak kabul edilmekte, ayrıca, planlamanın ülke kaynaklarının değerlendirilip verimli kullanılmasını sağlayacak, ekonominin tüm sektörleri ile ülke bütününde dengeli ve uyumlu gelişmeyi sağlamaya yönelik biçimde yapılacağı, planlarda millî tasarrufu artırıcı, yatırımı, istihdamı geliştirici ve yatırımları toplum yararına yöneltici önlemlere öncelik verileceği belirtilmektedir.

Devletin tarımda ekonomi politikalarından birisi de destekleme alımlarıdır. Devlet, tütün üreticilerini desteklemek amacıyla yaptığı alımların millî ekonomiye olumsuz etkileri nedeniyle tarımdaki politikasını değiştirmekte, dengeli, planlı üretim amacıyla yazılı sözleşme ve açık artırma yöntemlerini getirmektedir. Destekleme alımı yerine doğrudan gelir desteği uygulanmakla, üreticinin korunması açısından 2001 yılı ürünü için destekleme alımının sürdürülmesinin öngörülmesinde Anayasa'nın yukarıda sözü edilen kuralına aykırılık bulunmamaktadır.

Öte yandan, Anayasa'ya ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla yasakoyucunun hangi tür eylemlerin suç sayılacağına, bunların ne ölçülerde ceza yaptırımıyla karşılanacağına, ağırlaştırıcı veya hafifletici sebep olarak nelerin kabul edileceğine ilişkin takdir yetkisi bulunmaktadır.

Yapılan açıklamalardan Tütün bitkisi yetiştirilmesinin Devlet denetimine alınması amacıyla Devletin belirlediği ekim alanlarıyla sınırlanması, diğer ekim sahalarında ekilmesinin suç sayılarak ceza yaptırımına bağlanması bu konudaki denetim mekanizmasının işletilmesine yönelik olup, kamu yararı düşüncesine dayanmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Yasa'nın Geçici 1. maddesinin (B) bendi, Anayasa'nın 45., 166. dolayısıyla 2. ve 5. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

3.1.2002 günlü, 4733 sayılı "Tütün, Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 sayılı Kanunda ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 6. maddesinin YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 20.11.2003 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

3.1.2002 günlü, 4733 sayılı “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un:

A- 2. maddesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE,

B- 3. maddesinin birinci fıkrasının (L) bendinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE,

C- 4. maddesinin beşinci ve yedinci fıkraları, 12.6.2002 günlü, 4761 sayılı Yasa’nın 20. maddesiyle uygulanma olanağını yitirdiğinden, bu fıkralara ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

D- 6. maddesinin;

1- İkinci fıkrasında yer alan “... tam ve yeni teknoloji ile ...” sözcükleri, 30.7.2003 günlü, 4964 sayılı Yasa’nın 12. maddesi ile değiştirildiğinden KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

2- İkinci fıkrasının kalan bölümü ile diğer fıkralarının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE,

E- 9. maddesinin (A) bendinin;

1- (1) sayılı alt bendinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE,

2- (2) sayılı alt bendinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

F- Geçici 1. maddesinin (B) bendinin;

1- Birinci paragrafının birinci tümcesi ve ikinci tümcesinde yer alan “... 2000 ve 2001 yılı ürünü...” ibaresinin,

2- İkinci ve son paragraflarının,

Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE,

20.11.2003 gününde OYB RL   YLE karar verildi.

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

Adres:  etin Emeç Bulvari Hürriyet Cad. No: 2/12  ankaya ANKARA