Süre Vermeden Turizm Belgesi İptali

MAHKEME	KARAR TARİHİ	SONUÇ
Anayasa Mahkemesi İkinci Bölüm	01.10.2025	İhlal

ESAS NO	İLGİLİ HÜKÜMLER
2021/7312	AY 35, AY 13, 2634 s. K. m.34, Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmelik m.10, 26, 6216 s. K. m.50

ÖZET

Denetimde saptanan eksikliklerin telafi edilebilir olmasına karşın süre tanınmadan lokantanın 1. sınıf turizm işletmesi belgesinin iptali, ölçülülüğün gereklilik unsurunu karşılamadığından mülkiyet hakkını ihlal etti; yeniden yargılamaya hükmedildi.

Bu kararın özeti ve değerlendirmesi
savun.av.tr/turizm-belgesi-sure-vermeden-iptal-mulkiyet-aym-2021-7312/ →

Karar metni

Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası sisteminde yayımlandığı hâliyle aktarılmıştır. Heyet, raportör ve vekil adları derlemeye alınmamıştır.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASA MAHKEMESİ İKİNCİ BÖLÜM KARAR

Başvuru Numarası: 2021/7312

Karar Tarihi: 1/10/2025

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, lokantaya ait 1. sınıf turizm işletmesi belgesinin iptal edilmesinden kaynaklanan ticari faaliyetin engellenmesi nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 27/1/2021 tarihinde yapılmıştır. Komisyon, başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar vermiştir.

3. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık, görüşünü bildirmiştir. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı beyanda bulunmuştur.

III. OLAY VE OLGULAR

4. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle olaylar özetle şöyledir:

5. Başvurucu şirket; İzmir ili, Karşıyaka ilçesinde (adres derlemeye alınmamıştır) lokanta işletmektedir. Lokantaya Kültür ve Turizm Bakanlığınca 22/11/2008 tarihinde 1. sınıf turizm işletmesi belgesi verilmiştir.

6. Kültür ve Turizm Bakanlığı 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 34. maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (e) bentleri uyarınca 26/11/2018 tarihinde 1. sınıf turizm işletmesi belgesinin iptaline karar vermiştir. Gerekçe olarak 31/10/2018 tarihli sınıflandırma komisyonu raporuna ve 15/11/2018 tarihli denetim raporuna dayanmıştır. Denetim raporunda; tesisin giriş holü ve bankolu vestiyerinin bulunmadığı, idare odasının amacı dışında içki deposu olarak kullanıldığı, 135 kişilik yemek salonu kapasitesinin sağlanmadığı, ana yemek salonunun tefriş, dekorasyon ve servis düzeninin lokantadan ziyade pub tarzında olduğu, yemek hizmeti yerine ağırlıklı olarak içki servisi yapıldığı, işletmenin belgelendirildiği dönemdeki yönetmelik hükümlerine aykırı faaliyet gösterdiği, mutfakta sıcak saklama teçhizatı ile ayrı bir fırın ve jeneratör bulunmadığı, sınıf için aranan asgari niteliklerin büyük kısmının sağlanmadığı, sınıflandırma çalışması sonucunda asgari puan barajının aşılamadığı ve işletmenin belgelendirmeye esas vasıflarını önemli ölçüde yitirdiği tespit edilmiştir.

7. Başvurucu, söz konusu işlemin iptali için İzmir 3. İdare Mahkemesinde (İdare Mahkemesi) dava açmıştır. Başvurucu; 1. sınıf lokanta turizm işletmesi belgesi için gerekli niteliklerin mevcut olduğunu, denetim sonucunda tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için 2634 sayılı Kanun'a göre süre verilmesi gerekirken bunun yapılmadığını, işlemin usul yönünden hukuka aykırılık taşıdığını, tesisin belgelendirmeye esas niteliklerini kaybetmediğinin keşif ve bilirkişi incelemesiyle tespit edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.

8. İdare Mahkemesince 8/3/2019 tarihinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına karar verilmiştir. 2/7/2019 tarihli bilirkişi raporu ve ekinde yer alan değerlendirme formunda, tesisin 1. sınıf lokanta turizm işletmesi belgesi için gereken asgari puanın üzerinde puan alarak 1. sınıf lokanta turizm işletmesi belgesi düzenlenmesinin uygun olduğu belirtilmiştir. Rapor ekinde yer alan değerlendirme formu üzerinden yapılan puanlamaya göre asgari puan 220 olmasına karşılık anılan lokanta için 237 puan takdir edilmiştir. Raporda doğrudan puanlama üzerinden bir sonuca ulaşılmış, denetim tarihindeki eksiklikler ve tesisin işletme döneminde belgelendirmeye esas vasıflarını önemli ölçüde yitirip yitirmediği konusunda açıklama yapılmamıştır. Kültür ve Turizm Bakanlığı rapora itiraz etmiştir. İtiraz dilekçesinde; denetim tarihinden sonra gerçekleştirilen keşifte sonradan ikmal edilen hususlar için subjektif olarak puanlama yapıldığını, turizm işletmesi belgesinin iptal sebepleri arasında yer alan puanlama dışında tesisin turizm işletmesi belgesi aldığı tarihteki durumuna göre yatırım veya işletme döneminde belgelendirilmesine esas niteliklerini önemli ölçüde kaybettiğini, raporda anılan eksikliklerin hangileri olduğu tespit edilmeden en yüksek hadden puan verilerek sonuca ulaşıldığını belirtmiştir.

9. 23/10/2019 tarihli ek raporda tesisin keşif sırasında anlık değerlendirmesinin yapıldığı, fotoğrafların denetime elverişli olduğu, tesis için 1. sınıf lokanta turizm işletmesi belgesi düzenlenmesinin uygun olduğu tekrar edilmiştir.

10. İdare Mahkemesi 25/2/2020 tarihinde davayı reddetmiştir. Kararda; bilirkişi raporlarının yalnızca anlık durum ve matbu değerlendirme formuna dayalı olduğu, oysa yönetmelikte asgari niteliklerin açıkça belirlendiği, yapılan incelemede servis mahalleriyle bağlantılı ayrı servis girişinin, bankolu vestiyerin, fırının ve yemekleri sıcak saklama teçhizatının bulunmadığının saptandığı, bu eksikliklerin raporda da yer aldığı, dolayısıyla tesisin 1. sınıf lokanta turizm işletmesi belgesi için gerekli asgari nitelikleri kaybettiği belirtilmiştir.

11. Başvurucu, bu karara karşı istinaf kanun yoluna başvurmuştur. Dilekçesinde; İdare Mahkemesinin kendi ara kararıyla çeliştiğini, bilirkişi raporunu yok saydığını, hukuku yanlış uyguladığını, kararı gerekçelendirmediğini, denetim günü tespit edilen eksikliklere dayanarak hüküm kurduğunu, mevzuata göre eksikliklerin giderilmesi için süre tanınması gerekirken bunun yapılmadığını belirtmiştir.

12. İzmir Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi (Bölge İdare Mahkemesi) 30/12/2020 tarihinde istinaf başvurusunun reddine kesin olarak karar vermiştir.

13. Başvurucu, nihai kararı 14/1/2021 tarihinde öğrenmiştir.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

14. 2634 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin -bireysel başvuru tarihi itibarıyla- ilgili kısmı şöyledir:

"... Turizm İşletmesi Belgesi: Turizm sektöründe faaliyet gösteren turizm işletmelerine Bakanlıkça verilen belgeyi, ... Sınıflandırma: Turizm işletme belgeli tesislerin asgari nitelikler, kapasite, fizikî özellikler, kullanılan malzeme standardı, işletme ve hizmet kalitesi ile personelinin nitelikleri ve eğitim düzeyi gibi ölçütlerinin, iki Bakanlık kontrolörü ile bir sektör temsilcisinin, sektör temsilcisinin bulunamadığı hallerde iki Bakanlık kontrolörünün yer aldığı Sınıflandırma Komisyonunca değerlendirilerek sınıfının Bakanlıkça belirlenmesini, ... ifade eder."

15. 23/5/2019 tarihli ve 7175 sayılı Kanun'la değiştirilen 2634 sayılı Kanun'un 34. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Turizm yatırım veya işletmesi belgesi, aşağıdaki durumlarda Bakanlıkça iptal edilir: ... c) İşletmeye açılan turizm yatırım belgeli tesise ilişkin işletme iznine esas belgenin Bakanlıkça verilen süre içerisinde gönderilmemesi veya bu tesislerde yapılan denetimde tespit edilen eksikliklerin Bakanlıkça verilen sürede giderilmemesi nedeniyle kısmi turizm işletmesi veya turizm işletmesi belgesi düzenlenememesi. d) Tür, sınıf veya kapasite değişikliği nedeniyle tesisin turizm yatırım veya turizm işletmesi belgesinin yeniden düzenlenmesinin uygun görülmesi durumunda, belge düzenlenmesi için 33 üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendi hükmü uygulanmasına rağmen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi. e) Belgelendirilmeye esas olan ilgili kurum veya kuruluştan alınan işletme iznine esas belgenin geçerliliğini yitirmesi veya iptal edilmesi. f) Yapılan denetim ya da sınıflandırma çalışması sonucunda niteliklerin önemli ölçüde kaybedilmiş olduğunun tespit edilmesi. ..."

16. 21/6/2005 tarihli ve 25852 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan -turizm işletmesi belgesinin idare tarafından iptal edildiği tarih itibarıyla yürürlükte olan- Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'in (Yönetmelik) "Sınıflandırma çalışmaları" başlıklı 10. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Tesisin fiziksel nitelikleri ile işletme ve hizmet kalitesinin sürekliliğinin değerlendirilmesi amacıyla, turizm işletmesi belgeli tesislerde talep üzerine veya Bakanlığın gerekli gördüğü hâllerde sınıflandırma çalışması yapılır. Sınıflandırma çalışmaları için Bakanlıkça hazırlanan ve tesisin tür ve sınıfının nitelikleri, kapasitesi, fiziksel özellikleri, kullanılan malzemenin standardı, işletme ve hizmet kalitesi ile personelin nitelikleri ve eğitim düzeyi gibi kriterlerin yer aldığı, puanlama sistemine dayalı değerlendirme formları Sınıflandırma Komisyonunca tesiste işlenir. Sınıflandırma Komisyonu; iki Bakanlık kontrolörü ile turizm belgeli tesislerin oluşturduğu derneğin ya da birliğin bir temsilcisinden oluşur. Dernek ya da birlik temsilcisinin bulunmadığı hâllerde bir Bakanlık kontrolörü daha Komisyona katılır. Kıdemli olan kontrolör, Komisyona başkanlık eder. Sınıflandırma çalışmaları sonucunda; Sınıflandırma Komisyonunca belirlenen puan karşılığı esas alınarak, asgarî fiziksel niteliklere ve niceliklere bakılmaksızın tesisin sınıfı belirlenir. Sınıflandırma talepleri üst üste üç defa değerlendirilen tesislerin bir sonraki başvurusu, en son değerlendirmenin sonucunun tebliğ tarihinden itibaren en az altı ay geçmiş olması hâlinde işleme konulur."

17. Yönetmelik'in "Lokantalar" başlıklı 26. maddesi şöyledir:

"Lokantalar; tabldot, alakart veya özel yemek ve bu yemeklere uygun servisler ile yeme-içme ihtiyaçlarını karşılayan tesislerdir. Lokantalar ikinci ve birinci sınıf olarak sınıflandırılırlar. Ancak lokantalar, müstakilen belgelendirilemez. Lokantaların sınıflandırılmalarında Yönetmelik'te belirlenen nitelikler kadar işletmenin dekorasyonu, hizmet standardı, yemeklerin nefaset, kalite ve sunuş özellikleri de dikkate alınır. ... Birinci sınıf lokantaların toplam kapasitesi en az yüzelli kişilik olup en az elli kişilik bir ana salon düzenlenmesi kaydı ile kapasitenin kalan kısmı ayrı salonlarda düzenlenebilir. Salon kapasiteleri, müşteri yerleşiminin rahat bir şekilde sağlanması koşuluyla, müşteriye hizmet verilen alanların kişi başına 1.2 metrekareye bölünmesiyle hesaplanır. Salonlar mutfak ile doğrudan bağlantılı veya servis mutfağı bulunacak şekilde düzenlenir. Ancak aynı kattaki salonlar için fonksiyonel düzenleme sağlanması kaydıyla tek bir servis mutfağı veya mutfak bağlantısı yeterli görülebilir. Mutfak için ayrılan alan, kapasiteye yeterli hizmet verilebilmesine imkan sağlayacak şekilde düzenlenmesi kaydıyla; ikinci sınıf lokantalarda müşteriye yemek hizmeti verilen salonun yüzde yirmibeşinden daha küçük, birinci sınıf lokantalarda ise, yüzde yirmibeş alan şartı aranmaksızın, elli metrekareden küçük olamaz. Hazırlama, pişirme, servis ofisi, servis bankosu bulaşık bölümleri ve mutfak fonksiyonlarını yerine getiren diğer alanlar bu alana dahildir.

İkinci sınıf lokantalar aşağıda belirtilen asgari nitelikleri taşırlar, a) Tüm hacimlerin, fonksiyon ve sınıfına uygun malzeme ile tefriş ve dekore edilerek aydınlatılması, b) İdare odası, c) Kadın ve erkek için ayrı müşteri tuvaletleri, d) Personel için soyunma yerleri ile lavabo, duş ve tuvaleti, e) Malzeme deposu, f) Soğuk dolap veya içerden açılabilen soğuk saklama deposu, g) Mutfakta; 1) Kuzine, 2) Tesiste verilen yiyecek türlerine uygun hazırlık yerleri, 3) Servis takımları için kapasiteye

yeterli bulaşık makinesi, h) Salon ve servis birimleri ayrı katlarda ise servis merdiveni veya monşarj.

Birinci sınıf lokantalar; ikinci sınıf lokantalar için aranılan şartlarla birlikte aşağıda belirtilen nitelikleri taşıyan tesislerdir: a) Giriş holü, b) Servis mahalleri ile bağlantılı ayrı servis girişi, c) Bankolu vestiyer, d) Müzik yayını, e) Havalandırma ve klima sistemi, f) Mutfakta; 1) Fırın, 2) Yemekleri ve tabakları sıcak saklama teçhizatı, 3) Tatlı ve pasta hazırlık yerleri, g) Sıcak ve soğuk yemekler ile tatlı çeşitlerinden en az beşer adedinin yer aldığı mönü."

B. Uluslararası Hukuk

18. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne (Sözleşme) ek 1 No.lu Protokol'ün "Mülkiyetin korunması" başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka halel getirmez."

19. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) her ne kadar Sözleşme'ye ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinde açık olarak usule ilişkin güvencelerden söz edilmese de bu maddenin keyfî müdahalelerden korunmak amacıyla mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerin kanun dışı, keyfî ya da makul olmayan şekilde uygulandığına ilişkin savunma ve itirazlarını sorumlu makamlar önünde etkin bir biçimde ortaya koyabilme olanağının tanınması güvencesini kapsadığını belirtmektedir. Bu değerlendirme ise uygulanan sürecin bütününe bakılarak yapılmalıdır (AGOSI/Birleşik Krallık, B. No: 9118/80, 24/10/1986, § 55; (AİHM kararı)/Finlandiya, B. No: 28856/95, 21/5/2002, § 45).

20. AİHM'e göre ayrıca usule ilişkin güvencelerin özel kişiler arasında ihtilaf oluşturan mülkiyet hakkı ile ilgili meseleler yanında taraflardan birinin devlet olması durumunda bu ilke daha kuvvetli uygulanma alanı bulur ((AİHM kararı)/Polonya, B. No: 22279/04, 7/7/2009, § 100). Bu bağlamda mülkiyet hakkının korunmasına dair usule ilişkin güvenceler kapsamında mahkeme kararlarının ilgili ve yeterli bir gerekçeye sahip olması gerektiğine değinilmiştir. AİHM'e göre bu zorunluluk davacının her iddiasına ayrıntılı cevap verilmesi anlamına gelmemekle birlikte en azından mülk sahibinin esasa ilişkin temel iddia ve itirazlarının yargılama makamlarınca yapılacak dikkatli ve özenli bir inceleme sonucunda karşılanması gerektiği vurgulanmıştır ((AİHM kararı) ve diğerleri/Türkiye, B. No: 34764/05, 34786/05, 34800/05, 34811/05, 1/2/2011, § 54).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

21. Anayasa Mahkemesinin 1/10/2025 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

22. Başvurucu; İdare Mahkemesinin davada ileri sürdüğü esaslı iddiaları inceleyip değerlendirmediğini, denetim sonucunda tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için 2634 sayılı Kanun uyarınca süre verilmesi gerekirken böyle bir imkân tanınmadığını, İdare Mahkemesinin bu hususta gerekçe göstermeyerek bilirkişi raporundaki tespitlere rağmen keyfî şekilde karar verdiğini belirtmiştir. Ayrıca Bölge İdare Mahkemesinin duruşma talebine rağmen duruşma yapmaksızın hüküm kurduğunu, kararın açık ve bariz takdir hatası içerdiğini ileri sürmüş; bu nedenlerle gerekçeli karar hakkı, duruşma hakkı ve mülkiyet hakkının ihlal edildiğini iddia etmiştir. Bakanlık görüşünde ise 15/11/2018 tarihli denetim raporundaki bulgulara atıfla işletmenin belgelendirmeye esas niteliklerini önemli ölçüde yitirdiğini, bu durumda turizm işletmesi belgesinin iptali için eksikliklerin giderilmesi amacıyla süre verilmesine gerek bulunmadığını belirtmiştir. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı önceki beyanlarını tekrar etmiştir.

B. Değerlendirme

23. Anayasa'nın iddianın değerlendirilmesinde dayanak alınacak "Mülkiyet hakkı" başlıklı 35. maddesi şöyledir:

"Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

24. Anayasa Mahkemesi olayların başvurucu tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder. Başvurucunun şikâyetinin özü, 1. sınıf turizm işletmesi belgesinin iptal edilmesi nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkindir. Başvurucunun adil yargılanma hakkı kapsamında dile getirdiği şikâyetlerin mülkiyet hakkının usul güvenceleri bağlamında incelenmesinin uygun olacağı değerlendirilmiştir.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

25. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

a. Mülkün Varlığı

26. Başvurucu şirket, kendisine verilen 1. sınıf lokanta turizm işletmesi belgesi kapsamında on yıldır kesintisiz şekilde ticari faaliyet yürütmüştür. Bu süreçte yalnızca belirli bir müşteri çevresi edinmekle kalmamış, aynı zamanda turizm işletmesi belgesinin sağladığı kurumsal güvenilirlik sayesinde ticari itibar kazanmış ve piyasada kendine özgü bir konum elde etmiştir. Dolayısıyla 1. sınıf lokanta turizm işletmesi belgesi, başvurucu şirket açısından sıradan bir idari izin olmanın ötesine geçerek ekonomik bir değer ve yatırım unsuru hâline gelmiştir. Bu belgenin varlığı; işletmenin piyasa değerini, müşteri portföyünü ve rekabet gücünü doğrudan etkileyen bir unsur olup mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaat teşkil etmektedir. Bu nedenle söz konusu belgenin başvurucu için ekonomik bir değer ifade ettiği ve mülkiyet hakkının kapsamına girdiği hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.

b. Müdahalenin Varlığı ve Türü

27. Anayasa'nın 35. maddesinde bir temel hak olarak güvence altına alınan mülkiyet hakkı kişiye -başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla- sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma ve üzerinde tasarruf etme, onun ürünlerinden yararlanma imkânı verir ((emsal başvuru) [1. B.], B. No: 2013/817, 19/12/2013, § 32). Dolayısıyla malikin mülkünü kullanma, mülkün semerelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlanması mülkiyet hakkına müdahale teşkil eder ((emsal başvuru) [1. B.], B. No: 2014/1546, 2/2/2017, § 53).

28. Anayasa'nın 35. maddesi ile mülkiyet hakkına temas eden diğer hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Anayasa'nın mülkiyet hakkına müdahaleyle ilgili üç kural ihtiva ettiği görülmektedir. Buna göre Anayasa'nın 35. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu belirtilmek suretiyle mülkten barışçıl yararlanma hakkına yer verilmiş; ikinci fıkrasında da mülkten barışçıl yararlanma hakkına müdahalenin çerçevesi belirlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında genel olarak mülkiyet hakkının hangi koşullarda sınırlanabileceği belirlenerek aynı zamanda mülkten yoksun bırakmanın şartlarının genel çerçevesi de çizilmiştir. Maddenin son fıkrasında ise mülkiyet hakkının kullanımının toplum yararına aykırı olamayacağı kurala bağlanmak suretiyle devletin mülkiyetin kullanımını kontrol etmesine ve düzenlemesine imkân sağlanmıştır. Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde de devlet tarafından mülkiyetin kontrolüne imkân tanıyan özel hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki mülkten yoksun bırakma ve mülkiyetin düzenlenmesi, mülkiyet hakkına müdahalenin özel biçimleridir ((emsal başvuru), §§ 55-58).

29. Başvurucu şirketin mülkiyetindeki 1. sınıf turizm işletmesi belgesinin iptal edilmesinin Anayasa'nın 35. maddesi anlamında mülkiyet hakkına müdahale oluşturduğunu belirtmek gerekir. Somut olayda turizm işletmesi belgesi verilmesinin ve denetimler sonucunda bu belgenin iptalinin kamu makamlarının kontrol ve düzenleme yetkisi kapsamında olduğu açıktır. Bu sebeple başvurunun mülkiyetin kullanımını düzenleme ve kontrole ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerekir.

c. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

30. Anayasa'nın 13. maddesi şöyledir:

"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."

31. Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkı sınırsız bir hak olarak düzenlenmemiş, bu hakkın kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabileceği öngörülmüştür. Mülkiyet hakkına müdahalede bulunulurken Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen 13. maddesinin de gözönünde tutulması gerekmektedir. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna dayanması,

kamu yararı amacı taşıması ve ayrıca ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerekmektedir ((emsal başvuru), § 62).

i. Kanunilik

32. Mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerde ilk incelenmesi gereken ölçüt kanuna dayalı olma ölçütüdür. Bu ölçütün sağlanmadığı tespit edildiğinde diğer ölçütler bakımından inceleme yapılmaksızın mülkiyet hakkının ihlal edildiği sonucuna varılacaktır. Müdahalenin kanuna dayalı olması, müdahaleye ilişkin yeterince ulaşılabilir, belirli ve öngörülebilir kanun hükümlerinin bulunmasını gerektirmektedir (Türkiye İş Bankası A.Ş. [GK], B. No: 2014/6192, 12/11/2014, § 44; Ford Motor Company [2. B.], B. No: 2014/13518, 26/10/2017, § 49; (emsal başvuru) [1. B.], B. No: 2013/1301, 30/12/2014, § 55).

33. Eldeki olayda başvurucuya ait 1. sınıf turizm işletmesi belgesi, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun -7175 sayılı Kanun'la değiştirilmeden önceki hâli- 34. maddesi ile bu maddeye dayanılarak yürürlüğe giren Yönetmelik hükümleri çerçevesinde iptal edilmiştir. Anılan Kanun ve Yönetmelik; turizm işletmesi belgelerinin verilmesi, korunması ve gerektiğinde geri alınmasına ilişkin usul ve esasları açıkça düzenlemekte olup idarenin söz konusu yetkisini kanuni bir temele dayandırmaktadır. Dolayısıyla müdahalenin kanuni dayanağının bulunduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

ii. Meşru Amaç

34. Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Kamu yararı kavramı, mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlandırılmasına imkân verdiğinden, bir sınırlandırma amacı olmasının yanı sıra mülkiyet hakkının kamu yararı amacı dışında sınırlanamayacağını öngörerek ve bu anlamda bir sınırlama sınırı oluşturarak mülkiyet hakkını etkin bir şekilde korumaktadır. Kamu yararı kavramı, devlet organlarının takdir yetkisini de beraberinde getiren bir kavram olup objektif bir tanıma elverişli olmayan bu ölçütün her somut olay temelinde ayrıca değerlendirilmesi gerekir ((emsal başvuru) [2. B.], B. No: 2013/6151, 21/4/2016, §§ 53, 56; (emsal başvuru) [1. B.], B. No: 2013/1239, 20/3/2014, §§ 28, 29).

35. Başvurucu şirkete verilen 1. sınıf turizm işletmesi belgesi iptal edilmiştir. İptal gerekçesi olarak 1. sınıf turizm işletmesi belgesine sahip lokantalar için mevzuatta öngörülen asgari puan barajının aşılamaması ve 15/11/2018 tarihli denetim raporunda yer alan eksiklikler esas alınmıştır (bkz. § 6). İptal işlemi turizm işletmelerine ilişkin standartların belirlenmesini ve denetlenmesini, turizm hizmetlerinin kalitesini artırmayı, sektörde adil rekabet koşullarını sağlamayı ve tüketicilerin hizmetten duyacağı güveni temin etmeyi amaçlamaktadır. Dolayısıyla başvurucuya ait turizm işletmesi belgesinin iptali, sadece bireysel bir işletmeye yönelik bir idari işlem olmanın ötesinde genel olarak turizm sektörünün düzenlenmesi, geliştirilmesi ve nitelik bakımından belli standartlara kavuşturulması amacını taşımaktadır. Bu yönüyle gerçekleşen müdahalenin kamu yararına dayandığı ve meşru bir amaç taşıdığı sonucuna varılmıştır.

iii. Ölçülülük

(1) Genel İlkeler

36. Son olarak kamu makamlarınca başvurucu şirketin mülkiyet hakkına yapılan müdahaleyle gerçekleştirilmek istenen amaç ile bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan araç arasında makul bir ölçülülük ilişkisinin olup olmadığı değerlendirilmelidir.

37. Ölçülülük ilkesi elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. Elverişlilik öngörülen müdahalenin ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, gereklilik ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmasının mümkün olmamasını, orantılılık ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir (AYM, E.2011/111, K.2012/56, 11/4/2012; E.2014/176, K.2015/53, 27/5/2015; E.2016/13, K.2016/127, 22/6/2016, § 18; (emsal başvuru), § 38).

38. Ölçülülük ilkesi gereği kişilerin mülkiyet hakkının sınırlandırılması hâlinde elde edilmek istenen kamu yararı ile bireyin hakları arasında adil bir dengenin kurulması gerekmektedir. Bu adil denge, başvurucunun şahsi olarak aşırı bir yüke katlandığının tespit edilmesi durumunda bozulmuş olacaktır. Müdahalenin ölçülülüğünü değerlendirirken Anayasa Mahkemesi; bir taraftan ulaşılmak istenen meşru amacın önemini, diğer taraftan da müdahalenin niteliğini, başvurucunun ve kamu otoritelerinin davranışlarını gözönünde bulundurarak başvurucuya yüklenen külfeti dikkate alacaktır ((emsal başvuru) [2. B.], B. No: 2014/13966, 15/2/2017, §§ 58, 60).

39. Anayasa'nın 35. maddesi usule ilişkin açık bir güvenceden söz etmemektedir. Bununla birlikte mülkiyet hakkının gerçek anlamda korunabilmesi bakımından bu madde, Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da ifade edildiği üzere mülk sahibine müdahalenin kanun dışı veya keyfî ya da makul olmayan şekilde uygulandığına ilişkin savunma ve itirazlarını sorumlu makamlar önünde etkin bir biçimde ortaya koyabilme olanağının tanınması güvencesini kapsamaktadır. Bu değerlendirme ise uygulanan sürecin bütününe bakılarak yapılmalıdır ((emsal başvuru) [1. B.], B. No: 2014/1734, 14/9/2017, § 64; (emsal başvuru) [GK], B. No: 2013/3044, 17/12/2015, § 71).

40. Mülkiyet hakkının usule ilişkin güvenceleri hem özel kişiler arasındaki mülkiyet uyuşmazlıklarında hem de taraflardan birinin kamu gücü olduğu durumlarda geçerlidir. Bu bağlamda mülkiyet hakkının korunmasının söz konusu olduğu durumlarda usule ilişkin güvencelerin somut olayda yerine getirildiğinden söz edilebilmesi için mahkemelerin kararlarında konu ile ilgili ve yeterli gerekçe bulunmalıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki bu zorunluluk davacının bütün iddialarına cevap verilmesi anlamına gelmemekle birlikte mülkiyet hakkını ilgilendiren, davanın sonucuna etkili esasa ilişkin temel iddia ve itirazların yargılama makamlarınca özenli bir şekilde değerlendirilerek karşılanması gerekir ((emsal başvuru) [2. B.], B. No: 2015/12563, 24/5/2018, § 53).

(2) İlkelerin Olaya Uygulanması

41. Başvurucu, sahip olduğu 1. sınıf turizm işletmesi belgesinin iptaline dayanak alınan denetim raporunda belirtilen eksikliklerin 2634 sayılı Kanun uyarınca giderilmesi için idarece süre verilmesi gereken nitelikte olduğunu, tesisin belgelendirmeye esas özelliklerini köklü şekilde yitirmediğini

hem dava dilekçesinde hem de istinaf başvurusunda açıkça ortaya koymuştur. Ancak İdare Mahkemesi, iptalin hukuka uygun olduğu gerekçesiyle davayı reddetmiş; Bölge İdare Mahkemesi de istinaf başvurusunu aynı doğrultuda reddetmiştir.

42. Başvuru konusu olayda tartışılması gereken temel mesele, turizm işletmesi belgesinin denetimdeki eksiklikler gerekçe gösterilerek doğrudan iptal edilmesinin gerekli ve zorunlu bir tedbir olup olmadığıdır. Gereklilik ölçütü, kamu yararına ulaşılabilmesi için hakka en az müdahale teşkil eden aracın seçilmesini zorunlu kılar. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin amaca ulaşmak bakımından en hafif araç niteliği taşıması ve son çare olarak uygulanması gerekir. Turizm işletmesi belgesinin iptali; başvurucu açısından işletme faaliyetlerinin bütünüyle sona ermesine, ekonomik varlığının kaybına ve piyasadan çekilmesine yol açan ağır sonuçlar doğurmaktadır. Oysa idarenin amacı turizm sektöründe hizmet kalitesini güvence altına almak ve işletmelerin asgari standartlara uygunluğunu sağlamaktır. Bu amaca ulaşmak için doğrudan belge iptali dışında daha hafif müdahale yolları mümkündür. Nitekim denetim raporlarında tespit edilen eksikliklerin telafi edilemez mahiyette olmadığı, makul bir süre içinde giderilmesinin mümkün olabileceği görülmektedir. İdarenin başvurucuya bu eksiklikleri gidermesi için süre tanımadan belgeyi doğrudan iptal etmesi ulaşılmak istenen kamu yararı da gözetildiğinde gereklilik ölçütü yönünden sorunlu bir müdahale olarak değerlendirilmiştir.

43. Nitekim başvuruya konu denetimden ve işletme belgesinin iptalinden sonra ancak yargısal sürecin tamamlanmasından önce 2634 sayılı Kanun'da 7175 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu, tesislerde yapılan denetimde tespit edilen eksikliklerin giderilmesi amacıyla belge sahiplerine süre tanınmasına ilişkin bir mekanizma öngörülmüştür. Bu düzenleme, kanun koyucunun turizm işletmesi belgesinin doğrudan iptalini ancak son çare olarak öngördüğünü ve kamu yararına ulaşmada daha az sınırlayıcı tedbirlerin tercih edilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla anılan değişiklik, eksikliklerin telafi edilebilir nitelikte olduğu durumlarda idarenin iptal yerine daha hafif müdahale yollarını seçmesi gerektiğine işaret etmektedir. Ne var ki İdare Mahkemesi kararında bu mekanizmaya ve kanun koyucunun ortaya koyduğu ölçülülük yaklaşımına hiç değinilmediği, dolayısıyla kararın ilgili mevzuat çerçevesinde gerekli değerlendirmeyi içermediği görülmektedir.

44. Sonuç olarak başvurucunun turizm işletmesi belgesinin herhangi bir süre tanınmaksızın doğrudan iptal edilmesi, kamu yararının korunması bakımından zorunlu bir tedbir değildir. Aynı amaca daha hafif müdahalelerle ulaşılması mümkünken idarece en ağır yaptırımın seçilmesinin mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin ölçülülük ilkesinin gereklilik alt unsurunu karşılamadığı anlaşılmıştır.

45. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

VI. GİDERİM

46. Başvurucu; ihlalin tespiti, yeniden yargılama yapılması ile miktar belirtmeksizin maddi ve 100.000 TL manevi tazminat talebinde bulunmuştur.

47. Başvuruda tespit edilen anayasal hak ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar ve zorunluluk bulunmaktadır. Anayasa'nın 148. ve 153. maddeleri ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. ve 66. maddeleri uyarınca ihlal kararının gönderildiği yargı mercilerince yapılması gereken iş, yeniden yargılama işlemlerini başlatıp Anayasa Mahkemesinin ihlal kararında belirtilen ilkelere ve gerekçelere uygun biçimde yürütülecek yargılama sonunda hak ihlalinin nedenlerini gidererek yeni bir karar vermektir (yeniden yargılama konusunda bkz. (emsal başvuru) [GK], B. No: 2014/8875, 7/6/2018, §§ 54-60; (emsal başvuru) [1. B.], B. No: 2016/12506, 7/11/2019, §§ 53-60, 66; (emsal başvuru) [GK], B. No: 2020/32949, 21/1/2021, §§ 93-100).

48. Öte yandan hak ihlali kararından Anayasa Mahkemesinin davanın sonucuyla ilgili olarak bir tutum sergilediği sonucu çıkarılmamalıdır. Anayasa Mahkemesince verilen hak ihlali kararı uyuşmazlığın sonuçlarından bağımsız olup davanın kabulüne, reddine ya da başka bir karar verilmesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Kural olarak yargılamanın her aşamasında olduğu gibi ihlalin sonuçlarını gidermek üzere yeniden yapılacak yargılama sonunda da delillerin dava ile ilişkisini kurma ve bunları değerlendirip sonuç çıkarma yetkisi ilgili mahkemelere aittir.

49. İhlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasının yeterli bir giderim sağlayacağı anlaşıldığından tazminat talebinin reddine karar verilmesi gerekir.

VII. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının İHLAL EDİLDİĞİNE,

C. Kararın bir örneğinin mülkiyet hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmak üzere İzmir 3. İdare Mahkemesine (E.2019/108, K.2020/263) GÖNDERİLMESİNE,

D. Başvurucunun tazminat talebinin REDDİNE,

E. 487,60 TL harç ve 30.000 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 30.487,60 TL yargılama giderinin başvurucuya ÖDENMESİNE,

F. Ödemelerin kararın tebliğini takiben başvurucunun Hazine ve Maliye Bakanlığına başvuru tarihinden itibaren dört ay içinde yapılmasına, ödemede gecikme olması hâlinde bu sürenin sona erdiği tarihten ödeme tarihine kadar geçen süre için yasal FAİZ UYGULANMASINA,

G. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 1/10/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.