

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1985/21

Karar Sayısı: 1986/23

Karar Günü: 6.10.1986

R.G. Tarih-Sayı :14.03.1987-19400

İPTAL DAVASINI AÇAN : Türkiye Büyük Millet Meclisinin 92 üyesi.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 15 Haziran 1985 günlü ve 18785 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış bulunan 6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun; 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13. maddeleri ile, Geçici madde 1 ve Geçici madde 2 hükümlerinin, Anayasanın 10., 54., 123., 124., 125., 126., 127., 128., 160., 161., 163., 166., 167., 172. ve 173. maddelerine aykırı olduğundan iptallerine karar verilmesi istemidir.

II- METİNLER :

A- İptali İstenen Yasa Kuralları :

6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu :

"MADDE 1.- Bu Kanun, Türkiye'de ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak, ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek, dış finansman ve ticaret imkânlarından daha fazla yararlanmak üzere, serbest bölgelerin kurulması, yer ve sınırlarının tayini, yönetimi, faaliyet konularının belirlenmesi, işletilmesi, bölgelerdeki yapı ve tesislerin teşkili ile ilgili hususları kapsar"

"MADDE 2.- Türkiye'de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Serbest bölgelerin, kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişilerce kurulmasına, işletilmesine Bakanlar Kurulunca izin verilir"

"MADDE 3.- Bu Kanun uygulamasında;

a) İşletici : Serbest bölgeyi işleten kamu kurum ve kuruluşunu, yerli ve yabancı gerçek veya tüzelkişileri,

b) Kullanıcı : Faaliyet ruhsatı alan ve bölgede belli bir işyeri bulunan gerçek veya tüzelkişiyi,

c) Döviz : Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası tarafından kon-vertibl sayılan paralar veya ödemeyi sağlayan her nevi hesap ve belgeleri,

ifade eder"

"MADDE 4.- Serbest bölgelerde, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunca uygun görülecek her türlü sınaî, ticarî ve hizmetle ilgili faaliyetler yapılabilir.

Fiyat, kalite ve standartlarla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarına kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen yetkiler serbest bölgelerde uygulanmaz"

"MADDE 5.- Serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesisler Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre sağlanabilir.

Yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişiler Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığından ruhsat almak kaydıyla serbest bölgede faaliyette bulunabilir.

Serbest bölgede arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmasıyla ilgili diğer bütün izinler ve ruhsatlar bölge müdürlüğünce verilir ve denetlenir.

Serbest bölgelerin asayiş hizmetleri polis tarafından yerine getirilir"

"MADDE 6.- Serbest bölgeler gümrük hatlı dışında sayılır.

Bu bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerine dair mevzuat hükümleri uygulanmaz.

İşleticiler ve kullanıcılar yatırım ve üretim safhalarında Bakanlar Kurulunca belirlenecek teşviklerden yararlandırılabilir.

Türkiye'deki tam ve dar mükellef gerçek ve tüzelkişilerin serbest bölgedeki faaliyetleri dolayısıyla elde ettikleri kazanç ve iratlar, Türkiye'nin diğer yerlerine getirildiğinin kambiyo mevzuatına göre tevsiki halinde de, gelir ve kurumlar vergilerinden muaftır"

"MADDE 7.- Serbest bölgelerin kurulması, bakım ve onarımı, geliştirilmesi, ilgili araştırma, eğitim ve sosyal tesislerin yapılması, kullanıcıların ve Türkiye'den mal alımlarının teşviki maksadıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde "Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonu" kurulmuştur.

Fonun Kaynakları;

- a) Faaliyet ruhsatı ve izin belgesi karşılığı ödenecek ücretler,
- b) Bölgeye getirilen malların CİF, çıkarılan malların FOB değerleri üzerinden peşin olmak üzere, binde 5 oranında ödenecek ücretler,
- c) Serbest bölgeyi işleten gerçek veya tüzelkişilerle yapılacak sözleşmelerde yer alacak ödemeler,
- d) Diğer gelirlerdir.

Serbest bölgelere Türkiye'den getirilen mallar ile yatırım ve tesis safhasında kullanılan mallar, bakım ve onarım maksadıyla bölgelere getirilen araç, gereç ve ekipmanlar, bu maddenin (b) bendi hükmü uyarınca bir ücrete tabi tutulmaz.

Fona tahsilat ile fondan yapılacak harcamalara ait usul ve esaslar yönetmelikte belirlenir. Bu fon Başbakanlık tarafından yönetilir.

Fonun denetimi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılır"

"MADDE 8.- Serbest bölge ile Türkiye'nin diğer yerleri arasında yapılacak ticaret, dış ticaret rejimine tabidir. Serbest bölge ile diğer ülkeler ve serbest bölgeler arasında dış ticaret rejimi uygulanmaz.

Bedeli 500 ABD dolarının altında olan Türkiye mahreçli mallar isteğe bağlı olarak ihracat işlemine tabi tutulmayabilir"

"MADDE 9.- Serbest bölgelerdeki faaliyetlerle ilgili her türlü ödemeler dövizle yapılır. Bakanlar Kurulu ödemelerin Türk Lirası olarak yapılmasına da karar verebilir.

Serbest bölgede gemi ve liman hizmetleri işletici tarafından yapılır veya kamu kurum ve kuruluşlarına, gerçek veya tüzelkişilere yaptırılır"

"MADDE 10.- Serbest bölgelerde, faaliyet gösterecek işyerlerinde yabancı uyruklu yönetici ve vasıflı personel çalıştırılabilir. Buna ait esaslar yönetmelikte belirlenir.

Serbest bölgelerde Türkiye Cumhuriyeti sosyal güvenlik mevzuatı hükümleri uygulanır"

"MADDE 11.- 21 Aralık 1953 tarihli ve 6209 sayılı Serbest Bölge Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır"

"MADDE 12.- Serbest bölgelerde 1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 5., 22., 25., 32. ve 47 nci bentleri dışında kalan hükümleri; 5682 sayılı Pasaport Kanunu; 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de Seyahat ve İkâmetleri Hakkında Kanun ile 2007 sayılı Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkındaki Kanun ile ek ve değişiklikleri; 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu; 2677 sayılı Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun; 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu; 832 sayılı Sayıştay Kanunu; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri ile diğer kanunların bu Kanuna aykırı olan hükümleri uygulanmaz"

"MADDE 13.- Bu Kanunda düzenlenmesi yönetmeliğe bırakılan konularla, serbest bölgelerde faaliyette bulunacak işleticilerin teşekkül tarzı, görev, yetki ve sorumlulukları, bu işleticilere ve kullanıcılara verilecek faaliyet ruhsatları ve iptali, bunların sınaî ve ticarî sicillerinin tutulması, fona yapacakları ödemeler, serbest bölge ile ilgili faaliyetlerin tabi olacağı esaslar, bölgelere giriş için verilecek izin belgesi ile görev kartları, ikâmet izni ve çalışma esasları ve serbest bölgelerin işletilmesine dair diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir"

"GEÇİCİ MADDE 1.- Serbest bölgenin faaliyete geçmesinden itibaren 10 yıl süreyle 5.5.1983 gün ve 2822 sayılı Kanunun grev ve lokavt ile arabuluculuk hükümleri uygulanmaz.

Ancak bu süre içinde toplu iş sözleşmesi üzerinde çıkacak menfaat uyuşmazlıkları Yüksek Hakem Kurulunca karara bağlanır"

"GEÇİCİ MADDE 2.- Bu Kanun, bir serbest bölge için, o serbest bölgenin faaliyete geçmesinden itibaren uygulanır. Faaliyete geçiş tarihi ise, o serbest bölge alanını çevreleyen

çit, kule ve kapı inşaatlarının tamamlanması ve bölge müdürlüğü, polis ve gümrük birimlerinin göreve başlaması suretiyle bölgenin resmen açılış tarihidir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları :

"MADDE 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

"MADDE 54.- Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurusunun usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.

Grev hakkı ve lokavt iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve millî serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz.

Grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumludur.

Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir.

Grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda ertelemenin sonunda, uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür. Uyuşmazlığın her safhasında taraflar da anlaşarak Yüksek Hakem Kuruluna başvurabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.

Yüksek Hakem Kurulunun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.

Siyasî amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz.

Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiçbir şekilde engellenemez."

"MADDE 123.- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."

"MADDE 124.- Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.

Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir."

"MADDE 125.- İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûra'nın kararları yargı denetimi dışındadır.

İdarî işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.

Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."

"MADDE 126.- Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir."

"MADDE 127.- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, Anayasa'nın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır, Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

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

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

"MADDE 128.- Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir."

"MADDE 160.- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Millî Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir."

"MADDE 161.- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için, özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

"MADDE 163.- Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair

bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur."

"MADDE 166.- Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak Devletin görevidir.

Planda millî tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.

Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir."

"MADDE 167.- Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.

Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir."

"MADDE 172.- Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder."

"MADDE 173.- Devlet, esnaf ve sanatkârı koruyucu ve destekleyici tedbirleri alır."

C- İlgili Yasa Kuralları :

1- 223 Sayılı "Devlet Planlama Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" nin 9 ve 17. maddelerinin konu ile ilgili hükümleri şöyledir :

"Madde 9.- Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığındaki ana hizmet birimleri şunlardır :

.....

h) Serbest Bölgeler Başkanlığı."

"Madde 17.- Serbest Bölgeler Başkanlığının görevleri şunlardır :

a) Kalkınma plan ve programları çerçevesinde, bölge ticaret akımı da gözönünde tutulmak suretiyle serbest bölgelerin kurulması, yönetilmesi ve işletilmesiyle ilgili politika ve prensipleri tespit etmek, planlama ve koordinasyon faaliyetlerini yürütmek,

b) Serbest Bölgelerde yapılacak faaliyetleri ekonomik sektörler itibariyle yönlendirmek, uygulamasını değerlendirmek ve takip etmek,

c) Serbest Bölgelerde ana faaliyet alanına giren tesislerin kurulması için ruhsat vermek, işletilmesi yeterli görülmeyenlerin ruhsatını iptal etmek,

Serbest Bölgeler Başkanlığı görevlerini ilgili mevzuat çerçevesinde yürütür.

Serbest Bölgelerin işletilmesi ve yürütülmesi amacıyla, her serbest bölgede valiliklere bağlı olmak üzere bir Serbest Bölge Müdürlüğü kurulur. Bu Müdürlüklerin kuruluş, görev, yetki ve çalışma esasları Bakanlar Kurulunca düzenlenir".

2- 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanuna 56. 1985 günlü, 3217 sayılı Kanun'la eklenen :

"EK MADDE 8.- Serbest bölgelerden Türkiye'nin diğer kesimlerine veya Türkiye'nin diğer kesimlerinden serbest bölgelere, gümrük muamelelerine tabi olmaksızın mal getirilmesi veya götürülmesi veya bu fiillere teşebbüs edilmesi kaçakçılık sayılır. Kaçakçılık mevzuatının ceza hükümlerinin uygulanmasında, serbest bölgeler yurt dışı olarak kabul edilir".

III- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca, Başkan H. Semih Özmert, Orhan Onar, Necdet Darıcıoğlu, Kenan Terzioğlu, Yekta Güngör Özden, Muammer Turan, Mehmet Çınarlı, Selâhattin Metin, Servet TÜZÜN, Mahmut C. Cuhruk ve Mustafa Şahin'in katılmalarıyla 2691985 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenilen yasa hükümleri, aykırılık iddiasına dayanak yapılan Anayasa maddeleri, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki metinler incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- Yürürlük ve yürütmeye ilişkin iki maddesi dışında kalan hükümlerinin iptali istenilmiş olan Kanunun, dava dilekçesinde sadece 6. maddesi ile geçici 1. maddesinin iptal gerekçelerine yer verilmekle yetinilmiş, diğer hükümlerin iptali istemleri, anılan iki madde ile olan ilişkiye bu Yasa ile kurulmak istenilen serbest bölgelerin diğer niteliklerine dayandırılmış olduğundan yasa hükümlerinin Anayasa kuralları karşısındaki durumlarının incelenmesine geçmeden önce Serbest Bölgelerin kuruluş amaçları ve kimi nitelikleri üzerinde kısaca durmak gerekmiştir.

Genellikle ülkenin, dış ticaret hacmini genişletmek, ithalatı, ihracatı kolaylaştırmak, istihdam hacmini, döviz gelirlerini artırmak, sanayii canlandırmak ve teknoloji transferini hızlandırmak gibi amaçlarla kurulan serbest bölgeler, milli sınırlar içinde fakat gümrük sınırları dışında kabul edilen ve dış pazara yönelik ekonomik faaliyetlerin gerçekleşmesini temin amacıyla yeterli alt yapı imkânlarının sağlandığı ve teşvik tedbirlerinin çoğu kez azami ölçüler içerisinde uygulandığı özel bölgelerdir.

Günümüzde yukarıda yazılı amaçlara ulaşmak için kurulmakta olan serbest bölgelere, ilk ve bilhassa orta çağda oldukça önemli bir kurum nazarıyla bakılırken, Avrupa'da küçük devletlerin yerini büyük devletlerin alması üzerine serbest bölgeler önemini yitirmiştir.

Serbest bölgelerin tekrar itibar kazanması 1929 ekonomik buhranını izleyen yıllarda olmuş ve anılan bölgeler o dönemde ekonomik kalkınmanın bir aracı sayılmıştır. Bu genel akıma ülkemiz de katılmış ise de şimdiye kadar başarılı sayılacak bir sonuca ulaşılmış değildir.

Ülkemizde imparatorluk döneminde de serbest bölgeler kurulması düşünülmüş fakat o dönemin büyük gaile ve problemleri içerisinde konuya olumlu sayılabilecek bir çözüm getirilememiştir.

Cumhuriyet döneminde 2261927 günlü, 1132 sayılı "Serbest Mıntıka Hakkında Kanun" yürürlüğe konularak, coğrafi konumu bakımından Avrupa ile Asya arasında önemli bir transit merkezi olan İstanbul'da bir serbest bölge kurulmasının büyük yararlar sağlayabileceği düşünülmüş ise de 1132 sayılı Yasaya göre ilk uygulamayı oluşturan, Tophane Rıhtımında ayrılan alanda Ford Motor Company'nin kurduğu otomobil montaj fabrikası kısa bir süre sonra bezdirici idari bürokrasi sonucu kapatılmıştır.

Bu konudaki ikinci girişim, Türkiye üzerinden yapılan şark halıları ve kilimlerinin sevkiyatını kolaylaştırmak ve bu işten gelir elde etmek amacıyla yapılmış ve bu nedenle 17.5.1946 günlü, 4893 sayılı "Şark Halı ve Kilimleriyle Benzerleri ve Hayvan Postları İçin Kurulacak Serbest Yer Hakkında Kanun" yürürlüğe konulmuş ise de, yine tatmin edici bir sonuca ulaşamamıştır.

Serbest bölgeler konusu 1950'li yıllarda yeniden ele alınmış bu cümleden olarak, asırlardan beri Türkiye topraklarından geçmekte iken son zamanlarda başka ülkelerden geçit aramak temayülü gösteren yakın doğu memleketlerinin transit nakliyatı ile ilgili olarak alınması gereken tedbirler araştırılmış ve hazırlanan serbest bölgeler kanun tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilerek 21.12.1953 tarihinde yayımlanmıştır. 6209 sayılı bu Yasaya dayanılarak çıkarılan 11.10.1956 günlü Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle İskenderun'da bir serbest bölge kurulmuşsa da, Kararname'de bölgenin işlemleri sınırlı tutulduğundan, bölge dışarıdan getirilen eşyaların depolandığı bir yer olmaktan öteye gidememiştir.

24 Ocak 1980 kararlarıyla ihracata yönelik kalkınma politikasının benimsendiği ülkemizde serbest bölgeler tekrar gündeme gelmiştir.

Ülkemizde serbest bölgeler uygulaması sürecinin son aşamasına da bu davaya konu edilen Yasayla girilmiştir.

3218 sayılı Yasaya göre serbest bölgelerin kuruluş amaçları ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişimini hızlandırmak, ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek, dış finansman ve ticaret imkânlarından daha fazla yararlanmak şeklinde tesbit edilmiştir.

Bu bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili olduğu gibi söz konusu bölgelerin kurulmasına ve işletilmesine izin verilmesi, bu yerlerde faaliyet gösterenlerin kimi teşvik tedbirlerinden yararlandırılması yine Bakanlar Kuruluna ait bulunmaktadır.

Bu bölgeler gümrük hattı dışında sayılmakta ve buralarda vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerine dair mevzuat hükümleri uygulanmamaktadır.

Serbest bölgelerde Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunca uygun görülecek sınai, ticari ve hizmetlerle ilgili faaliyetler yapılabilir.

Serbest bölgelerin kurulması, bakım ve onarımı, geliştirilmesi, ilgili araştırma, eğitim ve sosyal tesislerin yapılması için "Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonu" adıyla denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılacak bir fon kurulmaktadır.

Serbest bölgelerde faaliyet gösterecek işyerlerinde yerine göre yabancı uyruklu yönetici ve vasıflı personel çalıştırılabilir.

Serbest bölgelerin faaliyete geçmesinden itibaren buralarda on yıl süreyle 5.5.1983 günlü, 2822 sayılı Kanunun grev ve lokavt ile arabuluculuğa ilişkin hükümleri uygulanmayacaktır.

Serbest bölgeyle Türkiye'nin diğer yerleri arasında yapılacak ticaret, dış ticaret rejimine tabi olacak, serbest bölgelerdeki faaliyetlerle ilgili her türlü ödemeler dövizle yapılacaktır. Bakanlar Kurulu ödemelerin Türk Lirası olarak yapılmasına da karar verebilir.

B- Anayasaya Aykırılık Sorunu :

Dava dilekçesinde, daha önce açıklandığı üzere sözkonusu Yasanın Anayasaya aykırı olduğu iddiası üç ayrı nedene dayandırılmıştır. Birinci neden; Yasanın Geçici 1. maddesi ile ilgili olup, bu maddede serbest bölgelerde 5.5.1983 gün ve 2822 sayılı Kanunun grev ve lokavt ile arabuluculuk hükümlerinin uygulanmayacağına öngörülmüş olmasının, Anayasa'nın 54. maddesine aykırılığı iddiasıdır. İkinci neden, Yasanın 6. maddesinde yer alan "Bu bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerine dair mevzuat hükümleri uygulanmaz" hükmünün Anayasa'nın 10. ve 73. maddelerine aykırılık iddiasıdır. Üçüncü neden ise, Yasanın diğer maddelerini genel bir biçimde kapsayan ve "Yasanın diğer hükümleri de esasen yukarıda arzedilen iki ana hususla ilgili ve ilişkili bulunduğu Anayasamızın 10, 54 ve diğer nitelikleri nedeniyle de 123., 124., 125., 126., 127., 128., 160., 161., 163., 166., 167., 172., 173. maddelerine aykırı hükümler içermektedir" şeklinde anlatılan son grubu oluşturmaktadır.

Hem Yasanın ilgili maddeleri yönünden ve hem de aykırı oldukları iddia edilen Anayasa maddeleri yönünden açık bir biçimde belirlenen ilk iki iddianın incelenmesini daha sonraya bırakarak, dava dilekçesinde tek tek ele alınmadan ve nedenleri açıklanmaksızın Anayasanın 10., 54., 123., 124., 125., 126., 127., 128., 160., 161., 163., 166., 167., 172. ve 173. maddelerine aykırı olduğu öne sürülen Yasanın 1., 2., 3., 4., 5., 7., 8., 9., 10., 11., 12. ve 13. maddelerini ele almak ve Anayasaya aykırı olup olmadıklarını incelemekte yarar vardır.

Ancak böyle bir inceleme yapabilmek için dava dilekçesinde sözü edilen Anayasa maddelerinin konu ile ilgili olup olmadıklarının gözden geçirilmesi gerekir. Çünkü yukarıda da açıklandığı gibi, dava dilekçesinde sözkonusu Yasa maddelerinin Anayasanın hangi maddesine ve hangi gerekçeyle aykırı olduğu açıklanmamıştır. Yasanın aykırı olduğu öne sürülen 15 Anayasa maddesinin içeriği incelendiği zaman bu maddelerin çoğunun, uzaktan yakından dava konusu Yasa ile ilgili olmadığı görülür. Gerçekten de birinci ve ikinci grup iptal nedenlerinin dayandırıldığı 10. ve 54. maddeler istisna edilirse, diğer on üç maddenin konuyla ilişkisi, ya hiç

yoktur veya zorlama ile çok uzak bir ilişki bulunabilecek niteliktedir. Çünkü 123. madde "idarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" kenar başlığını taşıyan ve idarenin kuruluş ve görevleriyle ilgili temel ilkeyi belirler. 124. madde "yönetmelikler" kenar başlığını; 125. madde ise "yargı yolu" alt başlığını taşır. 126. madde "Merkezi idare"yi, 127. madde ise "Mahalli idareleri" düzenler. 128. madde de ise "kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" yer almıştır. Sayıştay'dan söz eden 160. maddenin, "Bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili 161. maddenin, "Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları"nı düzenleyen 163. maddenin, "Planlama"ya ait 166. maddenin, "Tüketicilerin korunması" ile ilgili 172. maddenin ve nihayet "Esnaf ve sanatkârların korunması" ile ilgili 173. maddenin, söz konusu Yasa ile uzaktan yakından bir ilgisi yoktur.

Bu maddeler arasında sayılıp ta konu ile ilgili olan tek madde "Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi" başlıklı 167. maddedir. Gerçekten de bu maddenin birinci fıkrası devleti " para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri" almak ve; "piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi." önlemek görevleriyle görevlendirmiştir. Buna göre devlet; bir taraftan para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemesini sağlamak öte yandan da bu piyasaların gelişmesini sağlayıcı tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu amaçlarla alınacak tedbirler ve yapılacak düzenlemeler, Anayasamızın devlete verdiği bu görevin bir gereğidir.

Aşağıda; Anayasaya aykırılığı nedeniyle iptali istenen sözkonusu Yasanın 6. maddesi ve Geçici 1. maddesi dışındaki maddeleriyle öngörülen tedbirler ve getirilen düzenlemeler ayrıntılarıyla incelenecektir. Bu tedbir ve düzenlemelerin Anayasamızın 167. maddesi ile devlete verilen görevlerden sayılması gerekir. Özetle belirtmek gerekirse ".Serbest bölgelerin kurulması, yer ve sınırlarının tayini, yönetimi, faaliyet konularının belirlenmesi, işletilmesi, bölgelerdeki yapı ve tesislerin teşkili ile ilgili hususları" düzenleyen Serbest Bölgeler Kanunu; Türkiye ekonomisinin yatırım, üretim, istihdam ve ihracat gücünü arttırmak, yabancı sermaye girişini teşvik ederek bir taraftan ödemeler dengesi açığını azaltmak diğer taraftan çağdaş teknolojinin ülkemize gelişini hızlandırmak ve ulusal sanayi ihtiyacı duyduğu makine, teçhizat ve hammadde girdilerinin düzenli biçimde teminini sağlamak amaçlarına yöneliktir. Böyle bir düzenlemenin Anayasaya aykırılığı bir yana; Anayasamızın 167. maddesinde devlete verilen bir görevin yerine getirilmesinden ibaret olduğu açıktır.

Bu genel açıklamanın ışığında, şimdi sözkonusu Yasanın 6. ve Geçici 1. maddesi dışında kalan maddeleriyle alınan önlemleri ve getirilen düzenlemeyi gözden geçirebiliriz.

1- Yasanın 1. Maddesi Yönünden :

Maddede serbest bölgelerin, ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak, ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli biçimde temin etmek, dış finansman ve ticaret imkânlarından daha fazla yararlanmak şeklinde amacı; keza anılan bölgelerin kurulması, yer ve sınırlarının tayini, yönetimi faaliyet konularının belirlenmesi, işletilmesi ve bölgelerdeki yapı ve tesislerin kurulması biçiminde de, Yasanın kapsamı belirlenmiş bulunmaktadır. Maddeye ilişkin gerekçede Türkiye'de serbest bölgelerin hangi amaçla kurulmasının öngörüldüğü ve tasarının kapsamının açıklandığı yazılıdır. Dava dilekçesinde maddenin hangi anayasal kurala ne gibi bir nedenle aykırı düştüğüne dair herhangi bir açıklama yapılmamış, sadece iptali konusunda gerekçe gösterilen 6. ve Geçici 1. maddelerin ilişkisi öne sürülerek iptali istenilmiş ise de içeriği itibariyle maddenin dava dilekçesinde

sıralanmış bulunan Anayasa kurallarıyla çelişen bir yönü yoktur. Bu itibarla Anayasaya aykırılık savı yerinde görülmemiştir.

2- Yasanın 2. Maddesi Yönünden :

Maddede, Bakanlar Kuruluna verilmiş kimi yetkiler düzenlenmiştir. Bunlar, serbest bölgelerin kurulacağı yer ile sınırlarını belirlemek, bu bölgelerin yerine göre kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişilerce kurulmasına ve de işletilmesine izin vermekten ibaret bulunmaktadır. Serbest bölgelerin kurulacağı yerler ile sınırlarının dolayısıyla alanının tespiti, serbest bölgelerin kurulmalarının ve işletilmelerinin kamu kurum ve kuruluşları yerine, yerli veya yabancı tüzelkişilere bırakılmasına izin verilmesi, ya da gerektiğinde iznin geri alınması tamamıyla zamana, tekniğin ve ekonominin gereklerine göre belirlenmesi icap eden bir sorundur. Böyle bir konuda Bakanlar Kuruluna yetki tanınmasının Anayasaya aykırılığından söz edilemez.

3- Yasanın 3. Maddesi Yönünden :

Tanımlar kenar başlığı altında sevk edilmiş bulunan 3. maddede; Yasada sık sık geçen işletici, kullanıcı ve döviz kavramlarının tanımı yapılmıştır. İşlevi bundan ibaret bulunan maddenin Anayasaya aykırı bir yönü bulunmadığı açıktır.

4- Yasanın 4. Maddesi Yönünden :

Ülkesinde serbest bölge kurmak isteyen memleketlerin bu bölgelerden beklentileri genelde, döviz kazancını artırmak, yeni iş alanları yaratmak ve böylece işsizliğe bir ölçüde çare bulmak, yabancı sermaye ve gelişmiş teknolojiyi çekmek, iş ve yönetim yeteneği kazanmak ve geliştirmek, serbest bölge endüstrileriyle ülke ekonomisi arasında bağlantılar yaratmak şeklinde özetlenebilir. Ayrıca bu bölgelerin transit ticaretin geliştirilmesi, ticari malların işlenmesi, değerlendirilmesi, saklanması gibi amaçlar yanında, dengeli bölgesel endüstrileşmeyi sağlamak işlevini de üstlendikleri görülmüştür.

Ülkemizin, 3218 sayılı Yasa ile kurulmasını gözettiği serbest bölgelerden beklentilerinin yukarıda sayılan temel işlevlerden sadece ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak, ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek, dış finansman ve ticaret imkânlarından daha fazla yararlanmak olduğu Yasanın 1. maddesinde açıklanmıştır.

Serbest bölgelerin, ülkemizde bu amaçlardan hangisine hizmet edeceği, başka bir ifadeyle işlev alanı, sınai, ticari ve hizmete ilişkin faaliyetler olarak hangilerinin yapılabileceği 4. maddede Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun uygun görmesi koşuluna bağlı tutulmuştur. Serbest bölgelerden beklentilerin de ancak böyle müdahaleci bir hükümle sağlanabileceği söz götürmez.

Serbest bölgeler uluslararası rekabete açık yerlerdir. Yabancı ülkelerdeki serbest bölgelerle rekabet edemeyecek faaliyetlere müsaade etmenin ülkeye bir yarar sağlayamayacağı ortadadır. Bu nedenle, bu bölgelerin kurulmasıyla gözetilen amaca ulaşılabilmesi yani bu yerlerden beklenenlerin gerçekleşebilmesi bu biçimde bir yönlendirmeyi gerekli kılmaktadır.

Maddenin ikinci fıkrasında fiyat, kalite ve standartlarla ilgili olarak kamu kurumu ve kuruluşlarına kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen yetkilerin bu bölgelerde uygulanmayacağı hükmüne yer verilmiştir.

Üretime tahsis edilmiş olan sermayenin ucuz emeği araması serbest bölgelerin kuruluşunu kolaylaştıran faktörlerin önemlilerinden biridir. Uluslararası rekabete açık serbest bölgede faaliyet gösterenlerin rekabet şartlarını kendi yararlarına olabilecek şekilde koruyabilmeleri kuşkusuz ürünlerinin fiyat ve kalite yönünden benzerleriyle rekabet edebilecek nitelikte olabilmelerine bağlıdır. Serbest bölgede faaliyet gösteren firmaların bu hususu kendiliklerinden gerçekleştirmeye çalışmaları işin doğası gereğidir. Öte yandan, fiyat, kalite ve standartlarla ilgili mevzuatı serbest bölgelerde aynen uygulamanın çoğu kez rekabet şartlarını olumsuz yönde etkilemesi olasılığı vardır. Bu durumda kuruluş döneminde yatırımcılar yönünden çekingenlik yaratması gözden uzak tutulamaz. Söz konusu sakıncaların önlenmesi amacıyla getirilmiş bulunan dava konusu olan hükmün Anayasaya aykırı bir yanı bulunmamaktadır.

Bu görüşlere Yılmaz Aliefendioğlu ve Muammer Turan katılmamışlardır.

5- Yasanın 5. Maddesi Yönünden :

Dava dilekçesinde Anayasaya aykırılığı açık bir nedene dayandırılmaksızın iptali istenilen maddelerden biri de "bölgenin düzenlenmesi esasları" kenar başlığı altında sevk edilmiş bulunan 5. maddedir. Maddede, çok açık olan sözünden de anlaşıldığı üzere Bakanlar Kurulunca serbest bölge olarak ilan edilecek yerlerde ihtiyaç duyulan arazi ve tesislerin Kamulaştırma Kanunu hükümleri çerçevesinde sağlanabileceği, yerli veya yabancı gerçek ve tüzelkişilerin Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığından ruhsat alarak serbest bölgede faaliyette bulunabileceği, bu yerlerde arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmalarıyla ilgili diğer bütün izinler ve ruhsatların her serbest bölgede kurulacak bölge müdürlüklerince verileceği ve denetleneceği, bu yerlerde güvenlik hizmetlerinin polis tarafından yerine getirileceği açıklanmıştır.

Maddenin birinci fıkrasında yer alan "tesis" sözcüğü serbest bölgeler için ihtiyaç duyulan arazinin ayrılmaz parçası (mütemmim cüz'ü) olan ve başka yere taşınması mümkün olmayan yapı anlamındadır. Serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulan arazi içinde bulunan özel teşebbüse ait tesislerin kamulaştırılmaları da mümkün olabilecektir.

Serbest bölgelerde faaliyette bulunabilmek hakkının Planlama Teşkilâtının takdirine bırakılmış olması eşyanın tabiatına uygun düşmektedir. Başarı sağlayamayacak derecede düşük kapasiteli teşebbüslere ruhsat verilmemesi ancak bu yolla sağlanabilir. Bu noktada kamu yararı söz konusudur. Bu şekilde yapılmış bir ayırımın Anayasaya aykırı düşeceği söylenemez.

Muammer Turan maddede yer alan "tesis" sözcüğünün anlamı nedeniyle Kanunun, kamulaştırmaya yetkili olan makamı ayrıca devletleştirmeye de yetkili kıldığı düşüncesiyle bu görüşe katılmamıştır.

6- Yasanın 6. Maddesi Yönünden :

Serbest bölgelerde faaliyet gösteren müteşebbislerin yararlanabilecekleri teşvikler ile haklarında uygulanacak muafiyet hükümlerini düzenleyen ve dava dilekçesinde Anayasanın 10. ve 73. maddelerine aykırı olduğu öne sürülerek iptali istenilen 6. maddede serbest bölgelerin

gümrük hudutları dışında olduğu, bu bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerine dair mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı, işleticiler ve kullanıcıların yatırım ve üretim safhalarında Bakanlar Kurulunca belirlenecek kimi teşviklerden yararlanılabilecekleri ve son olarak da Türkiye'deki tam ve dar mükellefiyete tabi gerçek ve tüzelkişilerin serbest bölgelerdeki faaliyetleri dolayısıyla elde ettikleri kazanç ve iratların, Türkiye'nin diğer yerlerine getirildiğinin kambiyo mevzuatına göre tevsiki halinde gelir ve kurumlar vergilerinden muaf olacaklarına ilişkin hükümler getirilmiştir. Düzenlemenin amacı, maddeye ait gerekçede, ülkemizde kurulacak serbest bölgelerin diğer ülke serbest bölgeleriyle rekabet edebilecek bir yapıya kavuşmasını sağlamak için bazı muafiyetlerden, ayrıca bölgede faaliyette bulunacak işletici kuruluşlar ile kullanıcıların, dünya deneyiminde çok yaygın olup, müteşebbislerin daha çok önem verdikleri yatırım ve üretime yönelik kimi teşviklerden istifade olarak açıklanmıştır.

Maddenin Anayasaya aykırılığı konusunda ise, dava dilekçesinde, bilhassa ikinci fıkra hükmüyle Devletin hükümlerlik haklarının ihlal edildiği, serbest bölgelerde kazanç sağlayanlara vergi bağışıklığı tanımak suretiyle Anayasanın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesine ve herkesi kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü tutan 73. maddesine aykırı olduğu öne sürülmüştür.

Serbest bölgeler gümrük hattı dışında sayılmakla beraber bu yerler devletin hükümlerlik alanı dışında bırakılmamıştır. Bir devletin kendi toprakları üzerinde bazı yasaların uygulanmadığı, yabancı ya da yerli girişimcilere çeşitli kolaylıkların gösterildiği hatta kimi bağışıklıkların tanındığı bölgeler kurması, devletin ülkenin o bölümünde egemenliğinden vazgeçtiği anlamında yorumlanamaz. Türkiye'deki serbest bölgelerin diğer ülke serbest bölgeleriyle rekabet edebilecek bir iktisadi yapıya sahip olabilmesi için bu bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerine dair mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı ve bu hükümden serbest bölgelerde faaliyet gösteren yerli ya da yabancı girişimcilerin hepsi yararlanacağı cihetle Anayasanın eşitlik ilkesinin ihlali iddiası varit değildir.

Bu görüşe Yılmaz Aliefendioğlu katılmamıştır.

Yatırım ve üretim safhalarında Bakanlar Kurulunca uygun görülen teşvik tedbirlerinden de yine bölgede faaliyette bulunacak işletici kuruluşlarla kullanıcıların hepsi yararlanacağına göre ortada Anayasanın eşitlik ilkesine aykırı düşen bir yön bulunmamaktadır. Yeni kurulan bir serbest bölgenin bölgeler arası rekabette kendisini koruyabilmesi, ayakta kalabilmesi için ülkeye sağladığı yararlar karşılığı orada faaliyet gösteren müteşebbisin vergi ve benzeri mali yükümlerden muaf tutulması Kanuna dayanılmış olmak koşuluyla mümkündür. Burada da söz konusu muafiyet kanuna dayandırılmıştır.

Yatırım ve üretim safhalarında işleticiler ve kullanıcıların yararlanabilecekleri teşvikler, Kanunun öngördüğü teşviklerden Bakanlar Kurulunca uygun bulunanlar olacaktır. Bu durumda, maddenin sözü edilen Anayasa hükümlerine aykırı bir yanı yoktur.

Bu görüşe Muammer Turan katılmamıştır.

7- Yasanın 7. Maddesi Yönünden :

Dava dilekçesinde Anayasaya aykırılığı açık bir gerekçeye dayandırılmamış bulunan maddelerden biri de "Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonu" kenar başlığı altında

getirilmiş bulunan 7. maddedir. Maddede serbest bölgelerin kurulması, bakımı, onarımı, geliştirilmesi, ilgili araştırma, eğitim ve sosyal tesislerin yapılması, kullanıcıların ve Türkiye'den mal alımlarının teşviki maksadıyla Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası nezdinde "Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonu" adıyla bir fon kurulması öngörülmüştür.

Fonun kaynaklarını; a) Faaliyet ruhsatı ve izin belgesi karşılığı ödenecek ücretler, b) Bölgeye getirilen malların CİF, çıkarılan malların FOB değerleri üzerinden peşin olarak binde 5 oranında alınan ücretler, c) Serbest bölgeyi işleten gerçek veya tüzelkişilerle yapılacak sözleşmelerde yer alacak ödemeler ve d) Diğer gelirler oluşturmaktadır.

Maddenin üçüncü fıkrasında bölgeye getirilen kimi mal, araç ve gereç ile ekipman için ücret alınmayacağı belirtilmiş, dördüncü fıkrada fonun yönetimine, son fıkrada da denetimine ilişkin esaslar belirtilmiştir.

Dava dilekçesinde 3218 sayılı Kanunun Anayasanın 160., 161., 163., 166., 167., 172. ve 173. maddelerine de aykırı olduğu öne sürüldüğüne göre 7. maddeyle ilgili olabilecek Anayasaya aykırılık iddialarının anılan madde uyarınca kurulan ve idareye bütçe dışı harcama yapma imkânını verecek olan fona ve bu fonun yönetim ve denetimine yönelik olduğu kanaatine varılmış ve sorun böyle bir çerçeve içerisinde ele alınarak incelenmiştir. Fona kaynak oluşturan "Faaliyet Ruhsatı ve izin belgesi karşılığı ödenecek ücretler" ile "bölgeye getirilen malların CİF, çıkarılan malların FOB değerleri üzerinden peşin olmak üzere binde 5 oranında ödenecek ücretler" in vergi benzeri, mali yüküm niteliği taşıdığı ve bu nedenle de Anayasanın 73. maddesinin tanıdığı vergilendirme yetkisine dayanılarak alınan paranın, mutlaka Anayasanın 161-163 maddelerinde öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde harcanması gerektiği; serbest bölge uygulamasının kalkınma planlarının öngördüğü bir yatırım, iş ve hizmet olmadığı ve belli bir süre devam edecek iş niteliğinde de bulunmadığı, bu nedenle Anayasanın 161. maddesinin üçüncü fıkrasında yazılı kurallar gerçekleşmeden ayrı yöntemlerin kabul edilmesi ve fon kurulmasının aynı maddenin birinci fıkrası hükmüne aykırı düşeceği görüşmeler sırasında dile getirilmiş ise de :

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası nezdinde kurulan fona kaynak olarak gösterilen ücretler, serbest bölgelerin kuruldukları ülkelere sağladıkları alelade gelirlerden ibarettir. İptali istenilen Yasanın 6. maddesinde serbest bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerine dair mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı belirtildiğine göre Yasa Koyucunun fona kaynak olarak 7. maddesinin ikinci fıkrasında getirmiş olduğu mali yükümleri vergi ve benzerleri türünde görmediği ortadadır.

Anayasa Mahkemesi 2.2.1984 günlü, 2976 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" un 3. maddesinin iptali istemiyle açılan dava sonunda verdiği 11.1.1985 gün ve 6/1 sayılı kararında fonu ".belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan parayı ifade etmektir. Daha teknik bir deyimle fon, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı yasal imkânlarla temin olunan para ve kıymetler" olarak tanımlamış ve "Dış ticaretin düzenlenmesinin kalkınma plan ve programları çerçevesinde" bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerden olduğu, 2976 sayılı Kanunun verdiği yetkiyle oluşturulacak fonun ise "Kanunla konulmuş bir özel usul niteliği taşıdığı kabul edilmelidir" görüşünü benimsemiştir.

Bütçemiz açısından serbest bölgelerin kuruluş amaçlarının başında döviz girdilerinin artırılması, ihracatta dar boğazların aşılması ve ekonominin girdi ihtiyacının ucuz ve düzenli

şekilde temin edilmesi, dış finansman ve ticaret imkânlarından daha fazla yararlanılması geldiğine göre bu bölgelerin kuruluşunun dış ticaretin düzenlenmesiyle yakın ilişkisi yadsınamaz. Serbest bölgelerin kurulması Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve İcra Programında öngörülmüş bulunmaktadır. Yatırımların gelecek yıllara sirayeti söz konusudur. Bu yerlerin kurulması, bakım ve onarımı, geliştirilmesi, ilgili araştırma, eğitim ve sosyal tesislerin yapılması dış ticaretin düzenlenmesine yardımcı olacak herhangi bir faaliyetin derhal yapılması gibi zorunlu hallerde ödemelerin mali mevzuat ve bütçe prosedürü içerisinde yürütülmesinin yaratacağı sakıncalar dikkate alındığında bir özel usul olarak fon kurulmuş olmasında, fonun yönetiminin Başbakanlığa ve denetiminin de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna bırakılmış bulunmasında Anayasanın sözü edilen maddelerine aykırı düşen bir yön görülmemiştir.

Yılmaz Aliefendioğlu ve Muammer Turan maddenin tümüne, Mehmet Çınarlı ise sadece (a) bendine ilişkin görüşlere katılmamışlardır.

8- Yasanın 8. Maddesi Yönünden :

Türkiye'nin diğer yerlerinden serbest bölgelere, serbest bölgelerden Türkiye'nin diğer yerlerine ticari amaçlarla mal sevk edildiğinde mevcut ihracat ve ithalat rejimi ile bu rejime esas olan dış ticaret mevzuatı hükümlerinin uygulanması, serbest bölgelerin gümrük hattı dışında sayılmasının doğal sonucudur. İptali istenilen 8. maddeyle bu yön açıklığa kavuşturulmuştur. Ancak, bedeli 500 ABD Dolarının altında olan Türkiye mahreçli mallar (ki bunlar daha ziyade gıda maddeleri olacaktır) ihracat işlemine tabi olmadan bölgeye girebileceği gibi, istenirse sahipleri tarafından ihracat işlemleri yapıldıktan sonra bölgeye sokulabileceklerdir Sözü edilen esasları belirlemek amacıyla sevk edilmiş bulunan maddenin Anayasaya aykırılık arzeden bir yanı yoktur.

9- Yasanın 9. Maddesi Yönünden :

"Kambiyo ve hizmetler" kenar başlığı altında sevk edilmiş bulunan maddeye göre serbest bölgelerdeki faaliyetlerle ilgili her türlü ödemelerin dövizle yapılması gerekmektedir. Bu kural 8. maddedeki esasların uzantısı sayılabilecek bir sonuçtur. Zira, dış ticaret rejimimiz ticaretin konvertibl paralarla yapılmasını öngörmüştür. Maddeye ilişkin gerekçede de açıklandığı üzere, sözü edilen bölgelerin tesisindeki beklentilerden biri de ülkenin döviz gelirlerinin artırılmasıdır. Böyle bir amacın gerçekleşmesine yardımcı olacak birinci fıkranın ikinci tümcesinin ileride Türk Lirasının konvertibl hale getirildiğinde uygulanmak ve böylece Bakanlar Kuruluna kolaylık sağlamak üzere konulduğu Yasa tasarısının Türkiye Büyük Millet Meclisinde müzakeresi sırasında Hükümet temsilcisinin yaptığı açıklamadan anlaşılmaktadır. Fıkra hükmüyle serbest bölgelerde gemilere yapılacak olan kılavuzluk, römorkaj, palamar, morinbot, su verilmesi gibi gemi hizmetleriyle, gemilerin boşaltılması, yüklenmesi, limbo, taşıma, hamaliye ve benzeri liman hizmetlerinin işletici kuruluş tarafından yapılacağı, yerine göre işletici kuruluşun bu hizmetleri mahalli liman işleticisi kamu kurum veya kuruluşu ya da diğer gerçek ve tüzelkişi veya kuruluşlara da yaptırılabilmesi belirtilmektedir. Maddenin Anayasa kurallarıyla çelişen bir yönü yoktur.

10- Yasanın 10. Maddesi Yönünden :

Uluslararası rekabete açık serbest bölgelerde başarılı olabilmek için kimi girişimcilerin kendilerine ait işyerlerinde yabancı uyruklu yönetici ve vasıflı personel çalıştırmalarına madde

hükmüyle olanak tanınmıştır. Maddenin ikinci fıkrasına göre de serbest bölgelerde çalışanların sosyal güvenlikleri sağlanmış bulunmaktadır. Maddenin Anayasaya aykırı bir tarafı yoktur.

11- Yasanın 11. Maddesi Yönünden :

Serbest bölgeler iptali istenilen 6.6.1985 günlü ve 3218 sayılı Yasa ile yeniden düzenlendiğine göre, bu alanı evvelce düzenlemiş olan 21 Aralık 1953 tarihli ve 6209 sayılı Serbest Bölge Kanununun yürürlükten kaldırılması hukuki bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Bunu temin maksadıyla getirilmiş olan maddenin Anayasaya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

12- Yasanın 12. Maddesi Yönünden :

Madde, serbest bölgelerin sahip oldukları özellikler dolayısıyla buralarda uygulanması mümkün olmayan kimi yasaları belirlemek amacıyla getirilmiş bulunmaktadır. Maddede sözü edilen Yasaların serbest bölgelerde uygulanmamalarının Anayasa ilkeleriyle çelişen bir yanı görülememiştir.

13- Yasanın 13. Maddesi Yönünden :

Madde, kimi konularda yönetmelik çıkarılmasını öngörmektedir. Bu husus Anayasanın idareye tanıdığı bir yetkidir. Bu itibarla Anayasaya aykırılığından söz edilemez.

14- Yasanın Geçici 1. Maddesi Yönünden :

6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun Geçici 1. maddesinde bir serbest bölgenin faaliyete geçmesi tarihinden itibaren buralarda on yıl süre ile 5.5.1983 günlü ve 2822 sayılı Kanunun grev ve lokavt ile arabuluculuk hükümlerinin uygulanmayacağı, ancak; bu on yıllık süre içerisinde buralarda yapılacak toplu iş sözleşmeleri üzerinde çıkan menfaat uyuşmazlıklarının Yüksek Hakem Kurulunca bağlanacağı hükmü getirilmiştir. Gerçekten maddenin çok açık olan sözüne göre bu yerlerde on yıl süre ile toplu pazarlıkta anlaşmaya varılamadığı takdirde uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca halledilecektir.

Dava dilekçesinde bu maddeye ilişkin iptal nedeni olarak Anayasanın toplu iş sözleşmesi hakkı ile ilgili 53, grev hakkı ve lokavtla ilgili 54. maddelerinin kimi esaslarına değinildikten sonra "grev hakkı işçiler için Anayasal bir haktır. Anayasada yer alan deyimle, grev hakkının yasaklanabileceği haller ve işyerleri olabilir. "Haller" deyimini, olağanüstü hal, sıkıyönetim, afet vs. gibi durumları kapsar. İşyerleri tabiriyle Anayasanın ifade etmek istediği husus da gayet açıktır. Bu ifade ile nesnel bir belirleme amaçlanmıştır. -İşkolu itibariyle bir yasaklamada bulunmaya dahi Anayasamızda olanak sağlanmamaktadır. Oysa söz konusu Yasa hükmüyle Anayasada öngörülen hallerle bağlantı kurulmaksızın tümüyle normal durumda ve öte yandan herhangi bir işkolu ve işyeri tahdidinde bulunulmaksızın bir coğrafi alandaki tüm işyerlerinde çalışan işçiler on yıllık geçici bir süreyle de olsa grev hakkından mahrum bırakılmakta ve grev yasaklanmaktadır. Bu Anayasamızın 54. maddesine aykırı bir düzenlemedir, iptali gerekir" denilmiştir.

Kanun tasarısının bu maddeye ilişkin gerekçesinde de; "Bu madde ile her bir serbest bölgenin faaliyete geçmesinden itibaren on yıl içerisinde doğabilecek işçi - işveren ihtilaflarının 2822 sayılı Kanunda yer alan grev-lokavt ve arabuluculuk müesseselerine başvurulmadan hal yoluna gidilmesi ve bölgedeki çalışma düzeninin kuruluş ve yatırım faaliyetlerinin yoğun

olduğu ilk on yıl risklerden uzak ve istikrar içinde muhafaza edilmesinin amaçlandığı- yazılıdır 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, serbest bölgelerin faaliyete geçirilmesinden itibaren on yıl süre ile uygulanamayacak olan hükümlerinden arabuluculukla ilgili olanları 22., 23. ve 34. maddelerinde, "grev ve lokavta" ilişkin bulunanları ise 25-47. maddelerinde düzenlenmiştir.

Grevin serbest bölgelerde on yıl süre ile uygulanmasını engelleyen ve bu süre içinde toplu iş sözleşmesi üzerinde çıkacak menfaat uyuşmazlıklarının Yüksek Hakem Kurulunca hallini öngören geçici madde hükmü, Anayasanın 54. maddesinin beşinci fıkrasındaki "grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde . uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür" şeklindeki kuralının değişik tarzda ifadesinden iba-rettir. Öte yandan grev hakkının bulunmadığı yerde lokavt ve arabuluculuktan da söz edilemez. Şu halde; çözümlenmesi gereken sorun serbest bölgelerde on yıllık süre ile greve ilişkin hükümlerin uygulanmamasının Anayasa kuralları karşısındaki durumudur.

Toplu pazarlık sistemi içerisinde ortaya çıkan iş uyuşmazlıklarının çözümünde değişik hukuki düzenlemelere gidilmiştir.

Devletin ekonomik düzeni tamamen kendi kontrolü altında tuttuğu ülkelerde çoğu kez grev ve lokavt yasaklanmıştır. Bu sistemde taraflar kanunla görevlendirilmiş olan Hakem Kurullarına başvurabilirler. Bu kurulların kararları kesindir.

Bazı ülkelerde yasa koyucu uyuşmazlığın çözümünde tarafları grev ve lokavta başvurabilmekte tamamiyle serbest bırakmıştır. Bu sistemde uyuşmazlık tarafların kendi kendilerine anlaşabildikleri her yolla giderilebilmektedir.

Kimi ülkelerde ise grev ve lokavt yasaklanmamış ancak tarafların bu yola başvurabilmeleri bazı barışçı yolların denenmesine ve buna rağmen uyuşmazlığın giderilememiş olması koşuluna bağlı tutulmuştur.

Ülkemizde halen kanunla sınırlandırılmış grev ve lokavt serbestisi geçerlidir. Anayasanın 54. maddesinde işçilere grev ve işverenlere lokavta başvurma olanağı tanınmış bunların usul ve şartları ile kapsam ve istisnalarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda da yürürlükten kaldırdığı 275 sayılı Kanunda olduğu gibi grev ve lokavta başvurmadan önce arabuluculuk aşamasından geçme zorunluğu yani barışçı yolların denenmesine rağmen uyuşmazlığın giderilememiş olması öngörülmüştür.

Grev ve lokavta ilişkin yasal sınırlamalardan biri; bu yollara ancak menfaat uyuşmazlıklarında gidilebilmesi diğerleri ise grev ve lokavtın kesin olarak yasaklandığı işler ve işyerleri ile geçici olarak yasaklanmasını gerektiren durumlardır. Ayrıca grev ve lokavtın ertelenmesine ilişkin esaslara da yasada yer verilmiştir. Grev ve lokavtın yasaklandığı işler ve yerlerdeki uyuşmazlıklarda Anayasanın 54. maddesinin beşinci fıkrasına uygun olarak zorunlu hakem kuruluşu olan Yüksek Hakem Kuruluna başvurulabilecektir.

Dava konusu geçici 1. maddede öngörülen ve serbest bölgelerde çalışanların grev hakkını ve işverenlerin lokavta başvurmalarını on yıl süre ile yasaklayan, başka bir deyimle askıya alan hüküm 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun 31. maddesinde sıralanmış bulunan savaş hali; genel ve kısmi seferberlik süresince grev ve lokavtı yasaklayan; yangın, su baskını, toprak ve çığ kayması veya depremlerin sebebiyet verdiği ve genel hayatı

felce uğratan felaket hallerinde, bu hallerin vukuu bulduğu yerlere inhisar etmek ve bu hallerin devamı süresince yürürlükte kalmak üzere Bakanlar Kurulunca gerekli görülen işyerleri veya işkollarında grev ve lokavtın yasaklanmasına olanak sağlayan hükümlere benzetilmektedir. Söz konusu hakların sınırlandırılmasının anayasal dayanağı ise Anayasada, grev hakkı ve lokavtı düzenleyen 54. madde ile temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması kenar başlıklı 13. maddesi oluşturmaktadır.

Temel hak ve hürriyetlerin yerine göre sınırlandırılabilmesini mümkün kılan 13. maddenin ilk fıkrasında, a) Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, b) Milli egemenliğin, c) Cumhuriyetin, d) Milli güvenliğin, e) Kamu düzeninin, f) Genel asayişin, g) Kamu yararının, h) Genel ahlakın ve i) Genel sağlığın korunması amacına bağlı olarak genel nitelikteki sınırlama nedenleri belirlenmiştir. Ayrıca Anayasanın kimi haklar ve özgürlüklerle ilgili özel maddelerinde de bu genel sınırlama nedenlerine ek olarak özel sınırlama nedenlerine yer verilmiştir. Örneğin; düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti ile ilgili olarak 26. maddede suçların önlenmesi, meslek sırrının korunması, yargılama görevinin amacına uygun biçimde yerine getirilmesi maksadıyla yapılan sınırlamalar özel sınırlama sebeplerinden bazılarına tipik birer örnek teşkil ederler. Belli bir hak veya özgürlüğün bu genel ve özel sınırlama nedenlerinden biri ya da birkaçı ile sınırlandırılabilmesi mümkün bulunmaktadır.

Genel nitelikteki bu sınırlama nedenlerinin herhangi bir hak ve hürriyet konusunda uygulanabilmesi o hak ya da özgürlüğe ait maddede ayrıca öngörülmüş olması gibi bir koşula bağlı değildir. Maddede o hak ve hürriyet için hiçbir sınırlama nedeni gösterilmemiş olması o hak ve hürriyetin hiçbir nedenle sınırlanamayacağı anlamına da gelmez. 13. maddenin birinci fıkrasında "kanunla" denilmek suretiyle hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının münhasıran yasama tasarrufuyla mümkün olabileceğine işaret edilmiştir. Başka bir anlatımla bu genel sınırlama sebeplerinden hangilerinin hangi temel hak ve hürriyet için sınırlama nedeni olabileceğini kanun göstermiş olacaktır.

Hakların ve özgürlüklerin kısıtlanması ve sınırlandırılması bakımından Anayasanın açıkça belirttiği durumlardan biri de Anayasanın 119., 120., 121. ve 122. maddelerinde düzenlenmiş bulunan olağanüstü hallerle sıkıyönetim ve savaş hallerinde yapılabilecek sınırlamalardır. Yasa Koyucu kimi temel hak ve özgürlükler için gerektiğinde yukarıda sözü edilen sebeplere dayanmak suretiyle demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı düşmeyecek sınırlamalar getirebilecektir. Burada sözü edilen demokratik toplum düzeniyle hiç kuşkusuz Anayasamızda gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenen hukuk düzeninin kastedildiğinde duraksamaya yer yoktur.

Demokratik bir ülkede işçi ve işveren kuruluşları arasında ortaya çıkan uyuşmazlığın çözümünde taraflara grev hakkı ve lokavtın tanınması rejimin gereği olmakla beraber, yerine göre başvuru bu mücadele araçlarının ulusal ekonomi ve kamu düzenine olumsuz yönde etkileri nedeniyle bazı sınırlama ve kısıtlamalara tabi tutulmaları da kaçınılmazdır.

Anayasanın grev hakkı ve lokavtı düzenleyen 54. maddesinin dördüncü fıkrasında "Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir" denilerek, bunların kimi yasaklamalar ve sınırlamalara tabi tutulabileceğine işaret olunmuştur. Fıkra da geçen "haller" sözcüğü ile dava dilekçesinde öne sürüldüğü gibi sadece Anayasanın 119-122 maddelerinde yer alan olağanüstü haller ile sıkıyönetim ve savaş halinin kastedilmediği, bunlarla beraber bu deyimle anılan hakların geçici ya da sürekli olarak yasaklanabileceği tüm durumlar ifade edilmek istenmiştir.

Serbest bölgelerin faaliyete geçmesinden itibaren geçici 1. maddede on yıllık süre ile 2822 sayılı Kanunun grev ve lokavt ile arabuluculuk hükümleri uygulanmaz denilirken ön planda serbest bölgelerin memlekete sağlayacağı ekonomik yararların dikkate alındığında kuşku yoktur. Bu yolla bölgedeki çalışma düzeninin kuruluş ve yatırım faaliyetlerinin yoğun olduğu ilk on yıllık dönemin risklerden uzak istikrar içinde muhafaza edilmesi amaçlanmıştır.

Söz konusu haklar bakımından getirilen geçici yasaklığın haklı gerekçesini serbest bölgelerin kurulup yerleşmesindeki kamusal çıkarlar oluşturmaktadır, böyle bir nedene dayalı olarak Yasa Koyucunun ülke düzeyinde çok sınırlı bir alanda grev, lokavt ve arabuluculuk gibi işçi ve işveren haklarının kullanılmasını belirli bir süre askıya almış olmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişebileceği söylenemez.

Yukarıdan beri açıklanan nedenlerle geçici madde hükmünün Anayasaya aykırı bir yönü yoktur.

Yılmaz Aliefendioğlu bu görüşe katılmamıştır.

15- Yasanın Geçici 2. Maddesi Yönünden :

Bütün hükümlerinin iptali istenilen Serbest Bölgeler Kanununa göre kurulmak durumunda bulunan bir serbest bölgenin kuruluşu ve faaliyete geçişi oldukça uzun bir *zamana* ihtiyaç göstermektedir. Geçici 2. madde ile Yasanın bu bölgede hangi tarihten itibaren uygulanmaya başlanacağı belirlenmiştir. Maddeye göre bir serbest bölge için Yasanın orada uygulanması o serbest bölgenin faaliyete geçmesi ile mümkün olacaktır. Faaliyete geçiş tarihi de serbest bölge ajanını çevreleyen çit, kule ve kapı inşaatlarının tamamlanması ve bölge müdürlüğü, polis ve gümrük birimlerinin göreve başlaması olarak saptanmıştır. Maddenin Anayasaya aykırı bir yanı yoktur.

VI - SONUÇ :

6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun;

a) 1., 2., 3., 8., 9., 10., 11., 12. ve 13. maddeleriyle 4. maddesinin birinci, 5. maddesinin iki, üç ve dördüncü fıkraları, 6. maddesinin birinci ve dördüncü fıkraları hükümleriyle geçici 2. maddesi Anayasa'ya aykırı olmadığından iptal isteminin reddine oybirliğiyle,

b) 4. maddesinin ikinci fıkrası Anayasa'ya aykırı olmadığından iptal isteminin reddine, Yılmaz Aliefendioğlu ve Muammer Turan'ın karşıoyları ve oyçokluğuyla;

c) 5. maddesinin ilk fıkrası Anayasa'ya aykırı bulunmadığından iptal isteminin reddine, Muammer Turan'ın karşıoyuyla ve oyçokluğuyla;

d) 6. maddesinin 2. ve 3. fıkraları Anayasa'ya aykırı bulunmadığından iptal isteminin reddine, Yılmaz Aliefendioğlu'nun maddenin ikinci fıkrasının, Muammer Turan'ın ise üçüncü fıkrasının iptali gerektiği yolundaki karşıoyları ve oyçokluğuyla;

e) 7. maddesi Anayasa'ya aykırı olmadığından iptal isteminin reddine, Yılmaz Aliefendioğlu ve Muammer Turan'ın madde hakkındaki iptal isteminin kabulü gerektiği, Mehmet Çınarlı'nın maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinin keza iptali gerektiği yolundaki karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla;

f) Geçici 1. maddesi Anayasa'ya aykırı olmadığından iptal isteminin reddine, Yılmaz Aliefendioğlu'nun maddenin iptali gerektiği yolundaki karşıoyuyla ve oyçokluğuyla;

6.10.1986 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Orhan ONAR	Mahmut C. CUHRUK	Necdet DARICIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Yılmaz ALİEFENDİOĞLU	Muammer TURAN	Mehmet ÇINARLI
Üye	Üye	Üye
Selâhattin METİN	Servet TÜZÜN	Mustafa GÖNÜL
Üye		Üye
Mustafa ŞAHİN		Adnan KÜKNER

KARŞIOY YAZISI

1- 3218 sayılı Serbest Bölgeler Yasası'nın 4. maddesinin ikinci fıkrasında, "Fiyat, kalite ve standartlarla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarına kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen yetkiler serbest bölgelerde uygulanmaz" denilmektedir. Bu hükümle, kamu kurum ve kuruluşlarına yasaların verdiği denetim yetkisi bu bölgede geçerliğini kaybetmektedir.

Serbest bölgeler, gümrük hattı dışında bulunsalar da millî sınırlar içinde kalan bölgelerdir. Anayasa'nın öngördüğü hükümlerin bu bölgelerde aynen geçerli olması ülke üzerindeki egemenlik kavramının gereğidir.

Anayasa'nın 167. maddesi, piyasanın denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesini; 172. maddesi tüketiciyi koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler almayı, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini özendirmeyi devlete görev olarak vermiştir. Devletin, ülke üzerindeki bir bölgede,

bir yasayla, bu görevlerinden kurtulabilmesi ve bölgede fiyat, kalite ve standartlarla ilgili denetim yetkilerinden vazgeçmesi Anayasaya aykırı düşer. Devlet serbest piyasa ortamını, ticari ahlakın ve güvenliğin korunduğu ve kollandığı bir ortamda gerçekleştirmek durumundadır. Her türlü çürük malın, yanıltma ve aldatma esasına göre işleyen bir piyasa ortamda çeşitli etiketlerle satılması ve ülkenin öteki kesimlerine ithal edilebilmesi, Anayasa'nın öngördüğü tüketicinin korunması hükmüyle bağdaşmaz.

2- Dava konusu 3218 sayılı Yasanın 6. maddesinin ikinci fıkrası serbest bölgelerde ".vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükelleflerine dair mevzuat hükümleri uygulanmaz" hükmünü getirmiştir. Bu fıkraya göre devlet, ülkenin öteki kesimlerinde yaşayan vatandaş ve yabancılar için getirdiği her türlü vergi, resim, harç ve kambiyo yükümünden, bu bölgede bulunanları ve bu bölgede görülen işlemleri hariç tutmakta, vergi yasalarının bu bölgede uygulanmasından süresiz vazgeçmektedir. Başka bir deyişle, bu fıkra ile, bu bölgede kazananlar ve işlem yapanlar için çok önemli bir ayrıcalık getirilmektedir.

Vergi, devletin tek taraflı iradesiyle zoralım gücüne dayanarak vatandaşlar ve ülkede yaşayan yabancılar üzerine yüklediği kamu alacağıdır. Vergilendirme yetkisi, kaynağını egemenlik hakkından almakta ve bir toprak üzerindeki egemenliğin en önemli ölçütlerinden birini oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 73. maddesinde "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür" denilmektedir. Herkes sözcüğü, vergi yasalarının vergiyi bağladıkları olayla veya hukuksal durumla ilgi kuran kişiler (vatandaşlar ve ülkedeki yabancılar) anlamına gelir. Anayasa'nın bu maddesine göre, herkes malî gücüne göre vergi ödemelidir. Dava konusu maddedeki söz konusu fıkra ise, serbest bölgelerde vergi yasalarının uygulanmasını önlemekte ve bu bölgelerde yaşayanları ve yapılan işlemleri vergi, resim, harç ve kambiyo yükümlülükleri dışında bırakmaktadır. Bu durum Anayasa'nın 73. maddesine ve yasa önünde eşitlik ilkesini düzenleyen 10. maddesinin "Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz" biçimindeki kuralına aykırı düşer.

3- Dava konusu Yasanın 7. maddesi, Serbest Bölgelerin kurulması, bakım ve onarımı, geliştirilmesi, ilgili araştırma eğitim ve sosyal tesislerin yapılması ve Türkiye'den mal alımlarının teşviki maksadıyla TC. Merkez Bankası nezdinde Başbakanlık Yönetiminde bir fon kurulmasını öngörmüş ve fondan yapılacak harcamalara ait usul ve esasların yönetmelikte belirleneceğini hükme bağlamıştır. Fonun kaynağını oluşturan ücret ve ödemeler bir hizmet karşılığı olmaması ve tek taraflı kamu iradesiyle yükletilmeleri nedeniyle vergi benzeri malî yükümlülük niteliğindedir. Bunların harcanmaları Anayasa'nın 161 -163. maddesindeki usul ve esaslar çerçevesinde olmalıdır. Anayasa'nın 161. maddesine göre, Devletin ve Kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Halbuki, söz konusu madde, Anayasa'nın bu kuralına aykırı olarak vergi gelirlerini bütçe dışında fona aktarmakta ve harcamalara ait usul ve esasların yönetmelikle belirlenmesini öngörmektedir. Serbest bölge uygulaması, Anayasa'nın 161. maddede getirilen "kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir" biçimindeki hüküm kapsamına girmemektedir. Çünkü bu uygulama kalkınma planlarının öngördüğü bir yatırım, iş ve hizmet olmadığı gibi, belli bir süreyle sınırlı bir iş de değildir. Kaldı ki, Anayasa'nın bu hükmüne göre, özel süre ve usullerin yasayla konulması gerekmektedir. Halbuki dava konusu madde fondan yapılacak harcamaları yasaya değil, "yönetmeliğe" bırakmaktadır. Nitekim Anayasa'nın 163. maddesi, bütçe yasasına göre bile, harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabilmesine olanak tanımamıştır.

Bütçe yasasıyla Bakanlar Kuruluna tanınmayan bu yetkinin, kimi kamu alacaklarını içeren bütçe dışı bir fonda yönetmeliğe bırakılması Anayasaya uygun düşmez.

4- Dava konusu yasa geçici madde 1'e göre, serbest bölgenin faaliyete geçmesinden itibaren on yıl süreyle 2822 sayılı Yasanın, grev ve lokavt ile arabuluculuk hükümleri uygulanmayacak, bu süre içinde toplu iş sözleşmesi üzerine çıkacak menfaat uyuşmazlıkları Yüksek Hakem Kurulunca karara bağlanacaktır. Bu hükme göre, serbest bölgelerde on yıl için grev, lokavt ve arabuluculuk uygulamaları yasaklanmaktadır.

Anayasa'nın 54. maddesinde, toplu iş sözleşmelerinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçilerin grev hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Böylece grev Anayasal hak olarak işçilere verilmiştir. Anayasa'nın bu maddesindeki, bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnalar kanunla düzenlenir" biçimindeki hüküm ile, grev hakkının ve lokavtın kullanılmasının özel yasasına göre yapılacağı belirlenmiştir. Her ne kadar, Anayasa'nın aynı maddesinin dördüncü fıkrasında "Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir" hükmü bulunmakta ise de, bu hüküm yasaklama ve erteleme yapacağı "haller ve iş yerleri" içindir. Anayasa, ülkenin sadece bazı bölgelerinde grev ve lokavt yasağı getirilebileceğine ilişkin bir kural içermektedir.

Kaldı ki, Anayasa'nın 54. maddesinde öngörülen Grev ve Lokavt yasağı ya da erteleme, Anayasa'nın öngördüğü grev hakkına ve lokavta getirilen özel sınırlama niteliğindedir. Anayasa'nın 13. maddesine göre, temel hak ve özgürlüklerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz. Bu durumda Anayasa'nın 54. maddesinin öngördüğü grev ve lokavt yasağı ya da erteleme, haklı nedenlerinde bulunması halinde başvurulabilecek ancak, "demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı düşmeyecek" bir özel sınırlama hükmü olarak düşünülebilir. Bu da ancak, haklı nedenleri içeren çok kısa süreli bir yasaklama ve erteleme olabilir. Dava konusu yasa, grev ve lokavtı 10 yıl gibi çok uzun bir süre yasaklamakla ya da bu süre içinde grev ve lokavt uygulamasını bu bölge yönünden ortadan kaldırmakla, Anayasa'nın 54. ve 13. maddelerine; ve grev ve lokavt açısından serbest bölge içindekilerle ülkenin öteki yerlerinde farklı bir uygulamaya neden olması nedeniyle Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Yasanın 4. maddesinin ikinci fıkrası ile 6. maddesinin ikinci fıkrasının; 7. maddesinin ve geçici 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı oldukları ve iptalleri gerektiği oyu ile verilen karara karşıyım.

Üye

Yılmaz ALİFENDİOĞLU

KARŞIOY YAZISI

I- Dava konusu 6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında : "Fiyat, kalite ve standartlarla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarına kanunla ve diğer mevzuatla verilen yetkiler serbest bölgelerde uygulanmaz" denilmektedir.

Bilim ve tekniğin gelişmesiyle birlikte mal ve hizmet çeşitleri de artmakta ve kaliteleri de değişmektedir. Konunun uzmanları dahi kalite değişikliklerini ayırt edememekte; çok zaman kalitenin saptanması uzun boylu kimyasal ve fiziksel laboratuvar incelemesini gerektirmektedir. Ekonomik ve sosyal koşullar da mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini engellemekte; işin hilesine kaçılmasını doğurmaktadır; bu hususlar ise özellikle tüketicinin korunmasını ve aydınlatılmasını bir zaruret olarak ortaya çıkarmaktadır. Hemen bütün devletler, fiyat, kalite ve standartlar saptamakta hatta bunlar uluslararası antlaşmalara konu olmaktadır. Kalite ve fiyat kontrolü iyi işleyen yerlerde güven duygusu da artmakta, bu da dış ticaretin gelişmesini de sağlamaktadır.

Bizim Anayasamızda "Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi", "Tüketicilerin korunması" başlıkları altında, 167 ve 172 inci maddelerinde : "Devlet . mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır", "Devlet tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirleri alır" hükümlerini koymuştur. Dolayısıyla Kanunun 4/2 nci maddesi, Anayasanın özellikle bu hükümlerine aykırı düşmektedir.

II- Kanunun 5 inci maddesinin birinci fıkrasında : "Serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesisler Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre sağlanabilir" hükmü yer almıştır.

Özel teşebbüslerin tesisleri de Kanundaki "tesisler" sözcüğünün kapsamına sokulabilir. Halbuki Anayasa özel teşebbüsleri kamulaştırma kapsamı dışında tutmuş, bunların ancak devletleştirilebileceğini öngörmüştür. Yani Kanundaki "tesisler" hükmü Anayasanın "Devletleştirme" başlıklı 47 nci maddesinin "Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir" kuralına aykırı bulunmaktadır.

III- Kanunun 6/3 üncü maddesi "işleticiler ve kullanıcılar yatırım ve üretim safhalarında Bakanlar Kurulunca belirtilecek teşviklerden yararlanırlar" hükmünü taşımaktadır.

Buradaki "teşvikler" sözcüğüne göre Kanunlarda belirtilenlerin dışındaki teşviklerin de Bakanlar Kurulunca belirtilebilmesi ve serbest bölgelerdeki işleticiler ve kullanıcıların bu teşviklerden yararlandırılması mümkün kılınmaktadır. Halbuki Anayasanın özellikle Vergi Ödevi başlıklı 73 üncü maddesine göre "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır" Teşvikler yükümlülüğün kaldırılması sonucunu da doğurduğundan, Bakanlar Kuruluna kanunda olmayan teşvik yetkisinin tanınması Anayasaya aykırıdır.

IV - Kanunun 7 nci maddesinde : "Serbest bölgelerin kurulması, bakım ve onarımı, geliştirilmesi, ilgili araştırma, eğitim ve sosyal tesislerin yapılması, kullanıcıların ve

Türkiye'den mal alımlarının teşviki maksadıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde Serbest Bölgeler Tesis ve Geliştirme Fonu kurulmuştur.

Fonun kaynakları;

- a) Faaliyet ruhsatı ve izin belgesi karşılığı ödenecek ücretler,
- b) Bölgeye getirilen malların CIF, çıkarılan malların FOB değerleri üzerinden peşin olmak üzere, binde 5 oranında ödenecek ücretler,
- c) Serbest bölgeyi işleten gerçek veya tüzelkişilerle yapılacak sözleşmelerde yer alacak ödemeler,
- d) Diğer gelirlerdir.

Serbest bölgelere Türkiye'den getirilen mallar ile yatırım ve tesis safhasında kullanılan mallar, bakım ve onarım maksadıyla bölgelere getirilen araç, gereç ve ekipmanlar, bu maddenin (b) bendi hükmü uyarınca bir ücrete tabi tutulmaz.

Fona tahsilat ile fondan yapılacak harcamalara ait usul ve esaslar yönetmelikte belirlenir. Bu fon Başbakanlık tarafından yönetilir.

Fonun denetimi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılır" hükümleri vardır.

221984 günlü, 2976 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"a ve 2921984 günlü, 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun"a karşı açılan davalar dolayısıyla yazdığım muhalefet şerhlerimde geniş ve ayrıntılı bir şekilde belirttiğim üzere (1761985 günlü, 18787 sayılı ve 26.6.1985 günlü, 18793 sayılı Resmî Gazetelerde yayımlanmıştır) :

A) "Faaliyet ruhsatı ve izin belgesi karşılığı ödenecek ücretlerin "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden olduğunda şüphe edilemez. Buna rağmen hiçbir sınır konmadan tahsilat usul ve esaslarının yönetmeliğe bırakılması Anayasanın 73 üncü maddesindeki : "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır" hükmüne aykırıdır.

B) "Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonu" adıyla bütçe dışı bir fon oluşturulması, bu fona gerek vergilerden gerekse vergi dışı devletin kaynaklarından gelir sağlanıp "yapılacak harcamalara ait usul ve esaslar"m da yönetmelikte belirleneceğine ve yönetiminin Başbakanlığa ait olacağına dair hükümler de, Fonun yönetim ve denetimini Sayıştay ve Türkiye Büyük Millet Meclisinden uzaklaştırdığı için Anayasanın 160-165 inci maddelerine aykırıdır.

Başlıca bu nedenlerle karara karşıyım.

Üye

Muammer TURAN

KARŞIOY YAZISI

Serbest Bölgeler Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde "Faaliyet ruhsatı ve izin belgesi karşılığı ödenecek ücretlerde, bu madde ile kurulması kabul edilen fonun kaynakları arasında gösterilmiştir.

Sözü geçen bentte, faaliyet ruhsatı ve izin belgesi karşılığı alınacak paraya ücret adı verilmişse de, bu para harç mahiyetindedir ve Harçlar Kanunu gereğince tahsil edilen ruhsatname harçlarından farksızdır.

Serbest bölgeler Kanunu'nun 6. maddesinde "Bu bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerine dair mevzuat hükümleri uygulanmaz" denildiğinden, 7. maddenin (a) bendiyle getirilen "faaliyet ruhsatı ve izin belgesi" harcının ne miktarda veya hangi ölçülere göre ödeneceğinin kanun metninde gösterilmesi gerekirdi.

Sözü geçen Kanunla bu yolda bir hüküm getirilmemiş, "Fona tahsilat ile fondan yapılacak harcamalara ait usul ve esaslar yönetmelikte belirtilir" denilmekle yetinilmiştir.

Anayasa'nın 73. maddesinin üçüncü fıkrasında : "Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır" denilmekte, 7. maddesinde de, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği açıklanmış bulunmaktadır.

Dava konusu Kanunun 7. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendiyle, miktarı veya üst sınırı kanunla tesbit edilmeyen, harç mahiyetinde bir mükellefiyet getirilmiş olduğundan, bu bent hükmü Anayasa'nın yukarıda zikredilen 73. ve 7. maddelerine aykırı düşmektedir.

Bu itibarla, sözü geçen bent hükmünün Anayasa'ya aykırılığı sebebiyle iptali gerekeceğinden, kararın bu bentle ilgili kısmına katılmıyorum.

Üye

Adnan KÜKNER