

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2002/39

Karar Sayısı : 2004/125

Karar Günü : 29.12.2004

Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 25.10.2005 - 25977

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu

İTİRAZIN KONUSU: 6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 2. maddesinin, Anayasa'nın 2., 7., 73., 123. ve 126. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

İpekyolu Vadisi Serbest Bölgesinin kurulup işletilmesine dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun, itiraz konusu 2. maddesi şöyledir:

“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.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 7., 73., 123. ve 126. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Samia AKBULUT, Sacit ADALI, Nurettin TURAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Aysel PEKİNER, Rüştü SÖNMEZ, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılımlarıyla, 7.3.2002 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1- Kuralın Anlam ve Kapsamı

6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun "Yetki" başlıklı 2 nci maddesinde, Türkiye'de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirleme, serbest bölgelerin kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzel kişilerce kurulmasına ve işletilmesine izin verme yetkisinin Bakanlar Kurulu'na ait olduğu ifade edilmektedir.

Anılan maddenin gerekçesinde, Bakanlar Kurulu'nun, açılmasını uygun gördüğü serbest bölgelerin kurulmasını ve işletilmesini, belirlenen kurum veya kuruluşlara veyahut da kişilerle birlikte veya yalnızca verebileceği, bu işlem ve faaliyetler ile serbest bölgelerdeki yapı ve tesislerin kurulmasıyla ilgili hususların da, Bakanlar Kurulu kararıyla verilecek yetki doğrultusunda bu kurum, kuruluş ve kişilerle yapılacak protokol ve sözleşme hükümleriyle düzenleneceği belirtilmektedir.

İtiraz konusu 2. maddeyle Bakanlar Kurulu'na kimi yetkiler verildiği görülmektedir. Bunlar, serbest bölgelerin kurulacağı yer ile sınırlarını belirlemek, bu bölgelerin yerine göre kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli ve yabancı gerçek veya tüzel kişilerce kurulmasına ve işletilmesine izin vermektir. Bakanlar Kurulu, maddede sayılan yetkilerini kullanırken, başta Anayasa'nın konuyla ilgili kuralları olmak üzere, 3218 sayılı Yasa'nın diğer hükümleri ile yürürlükte bulunan Orman Kanunu, Kıyı Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, yabancılar ve tarım alanlarıyla ilgili mevzuat vb. diğer kanunlarda bulunan konuyla ilgili kuralları da dikkate almak durumundadır.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

İtiraz başvurusunda; 3218 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle belirlenen amaçlar doğrultusunda 2. maddesiyle yetkili kılınan Bakanlar Kurulu'nun serbest bölge yer ve sınırlarını tespit edeceği, bu işlemin idari yargı denetimine tâbi olduğu düşünülebilirse de, bu yolda alınan Bakanlar Kurulu kararlarına karşı idari yargıda dava açılmamasının ihtimal dahilinde olduğu, idare için yetkilerini belli etmeyen ve çerçeve çizmeyen bir kanuna dayanarak yapılan işlemlerin yargısal denetiminin de zorlaştığı, bu belirlemeler karşısında hukuk devletinin gerçekleştirilmesinin yalnızca idari yargı kararlarıyla sağlanamayacağı, yasama organının da bu gereklere uygun hareket etmesi gerektiği, dolayısıyla itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düştüğü, bu kuralla getirilen düzenlemenin aynı zamanda yasama yetkisinin devredilmezliğini öngören Anayasa'nın 7. maddesi ile bu konudaki Anayasa Mahkemesi kararlarıyla da uyarlık göstermediği, belli bir coğrafi alanda belirtilen nitelikte serbest bölge oluşturulmasının, idarenin bölge ölçeğinde örgütlenmesine olanak veren Anayasa'nın 126. maddesine göre mümkün bulunduğu, ancak, serbest bölgenin kurulması, yönetilmesi, işletilmesi, bir başka deyişle bölge ölçeğinde idari örgütlenme ve özel yönetim usulünün oluşturulmasının, Anayasa'nın 123. ve 126. maddelerinde belirtilen kanunilik ilkesi gereği, yasama organının yetki alanında, yasayla düzenlenebilecek bir konu olduğu, bu nedenle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 123. ve 126. maddelerine de aykırı olduğu, kuralın ayrıca Anayasa'nın vergi ödevini düzenleyen 73. maddesine de aykırı düştüğü belirtilerek iptali istenmiştir.

6.6.1985 günlü, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun bütünü (tüm maddelerinin) iptali için evvelce açılan dava, Anayasa Mahkemesi'nin 6.10.1986 tarih ve E.1985/21, K.1986/23 sayılı kararı ile (RG.14.3.1987, Sayı:19400) reddedilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde öngörülen hukuk devleti ilkesi, yasaların kamu yararına dayanması ögesini içerdiği gibi, yasama organı tarafından konulacak kurallarda adalet ve hakkaniyet ölçülerinin gözönünde tutulmasının gerekliliği, yine bu ilkenin doğal bir yansımasıdır. Bu ölçütler ise hukuk kurallarının korunmasında birbiriyle çatışan yararların uzlaştırılmasını zorunlu kılar. Aynı ilke uyarınca, Devlet organlarının görev ve yetkilerinin bu çerçevede yasalarla belirlenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Türkiye'deki serbest bölgelerin diğer ülke serbest bölgeleriyle rekabet edebilecek bir iktisadi yapıya sahip olabilmesi için, alınacak önlemler ve yapılacak düzenlemelerin, bu bağlamda serbest bölgelerin kurulacağı yerler ile sınırlarının, dolayısıyla alanının tespiti, serbest bölgelerin kurulmalarının ve işletilmelerinin kamu kurum ve kuruluşları yerine yerli ve yabancı tüzelkişilere bırakılmasına izin verilmesi ya da gerektiğinde iznin geri alınmasının tamamıyla zamana, tekniğin ve ekonominin gereklerine göre belirlenmesi gereken bir sorun niteliği göstermesi karşısında, Bakanlar Kurulu'nun, kendisine bu konuda tanınan yetkiyi yasanın amaç ve kapsamının yer aldığı 1. maddeyle çizilen çerçeve içinde kalmak ve başta Anayasa olmak üzere, yürürlükteki diğer mevzuat hükümlerini de dikkate almak suretiyle kullanmak durumunda olacağı bir gerçektir.

3218 sayılı Yasa ile yasakoyucunun yabancı sermaye ve teknoloji girişiminin hızlandırılmasını, ihracat için yatırım ve üretimin artırılmasını amaçladığı, başta ekonominin girdi ihtiyacı olmak üzere, bu bölgelerin kurulmasıyla gözetilen amaca ulaşılabilmesinin, iptali istenen kuralda belirtildiği biçimde, esnek ve zamana, gelişen koşullara uyumu öngören bir düzenlemeyle mümkün olabileceği gözetildiğinde ve hukuk devleti ilkesinin açıklanan somut yansımaları dikkate alındığında, kuralın Anayasa'nın 2.

maddesine aykırı bir yönü görülmemiştir. Kaldı ki, Bakanlar Kurulu'nun serbest bölgelere ilişkin kararlarının idari yargı denetimine açık olduğu, böylelikle hukuk devletinin vazgeçilmez koşullarından birisi olan idarenin yargısal denetiminin yapılacağı da tartışmasızdır.

Anayasa'nın 7. maddesine göre, yasama organı Anayasal sınırlar içinde kalmak kaydıyla, herhangi bir alanı düzenleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Ekonomik olayların niteliği, gelişen koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğu, yasama organının yapısı ve işleyiş biçimi yasama organının yürütme organını yetkilendirmesini gerekli kılabılır. Bu gibi durumlarda yasama organı, temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakabilir. İtiraz konusu kurala bu açıdan yaklaşıldığında; serbest bölgelerin yer ve sınırlarının hangi yöntem izlenerek kurulacağı, serbest bölgeyi kuracak kamu veya özel kuruluşun ne şekilde belirleneceği, serbest bölgenin yönetim usul ve esaslarının ne olacağı, işletici kuruluşun idareyle ve bölgede faaliyette bulunanlarla ilişkileri gibi hususların zamana, günün koşullarına, yabancı devletlerin uygulamalarına göre sık sık değişebilecek teknik konular olduğu düşünülerek, yasakoyucu tarafından kanunla 3218 sayılı Yasa'nın amacının yer aldığı 1. maddesiyle çizilen yasal çerçeve içinde kalmak suretiyle ve yürürlükteki diğer yasal kurallara aykırı olmamak üzere, Bakanlar Kurulu'na yasayla tanınan yetki, yasama yetkisinin devri şeklinde nitelendirilemez.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 7. maddesine aykırı bir yönü görülmemiştir.

İtiraz başvurusunda; kuralın Anayasa'nın 73. maddesine de aykırı düştüğü öne sürülmüştür. Anayasa'nın 73. maddesinde vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı ve kaldırılacağı hükme bağlanmaktadır. İtiraz konusu 2. madde ile Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, doğrudan mali mükellefiyet ya da muafiyet tesis edecek bir yetki olmayıp, serbest bölge kurulmasına ilişkin bir düzenleme yetkisidir. Bu nedenle, itiraz konusu 2. maddenin Anayasa'nın 73. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle ilgili temel ilke düzenlenmekte, 126. maddede ise merkezi idare ile ilgili kurallar yer almaktadır. Serbest bölgelerin ekonomik yönden ifade ettikleri anlam, 3218 sayılı Yasa düzenlemesi ile güdülen genel amaç, hukuki ve teknik yönden statüleri dikkate alındığında, itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 123. ve 126. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 2. maddesi Anayasa'ya aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Fazıl SAĞLAM bu görüşe katılmamıştır.

VI.SONUÇ

6.6.1985 günlü, 3218 sayılı “Serbest Bölgeler Kanunu”nun 2. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Fazıl SAĞLAM'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA, 29.12.2004 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ertuğrul ERSOY	Tülay TUĞCU
Üye	Üye	Üye
Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN	Fazıl SAĞLAM

Üye

A. Necmi ÖZLER

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

KARŞIOY YAZISI

Serbest Bölgeler Kanunu'nun itiraz konusu 2. maddesi Bakanlar Kurulu'nu Türkiye'de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye ve serbest bölgelerin, kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişilerce kurulmasına, işletilmesine izin vermeye yetkili kılmaktadır.

Serbest bölgelerin yasa ile düzenlenmesi gereken bir konu olduğunda kuşku yoktur. Yasa'da düzenleniş biçimi ile serbest bölge, ülkedeki hukuk düzeninin ve devlet egemenliğinin önemli unsurlarının dışına çıkarılmış bir alandır. Örneğin devlet bu bölgede fiyat standart ve kalite kontrolünden vazgeçmekte (4/2), arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, kurulması ve kullanılmasıyla ilgili diğer bütün izinler ve ruhsatlar bölge müdürlüğünce verilip denetlenmekte (5/3), bölge gümrük dışında tutulmakta (6/1), gümrük ve kambiyo mükellefiyetine dair mevzuat hükümleri uygulanmamaktadır (6/2). Yine bu bölgede hangi defter ve belgelerin zorunlu olacağı Vergi Usul Kanunu'na tabi olmaksızın Maliye Bakanlığı'nca düzenlenmektedir (6/3). Ayrıca Yasa'da belli kanunlar ile diğer kanunların bu Yasa'ya aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmektedir. (1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinin 5, 22, 25, 32 ve 47 nci bentleri dışında kalan hükümleri, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 5683 sayılı Yabancıların Türkiyede Seyahat ve İkâmetleri Hakkında Kanun ile 2007 sayılı Türkiyedeki 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)

İtiraz konusu kuralda Bakanlar Kurulu'na verilen yetkilere ilişkin temel ilkeler, yeterli bir genel çerçeve ve sınır yer almış değildir. Bu eksiklik nedeniyle yargısal denetimin güçleştiğinin Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu gibi kendi alanında en üst derecedeki bir yargı organınca belirtilmiş olması dikkat çekicidir. Gerçekten de Yasa yargısal denetimi sağlayacak bir yeterliğe, somutluğa sahip değildir. Böyle bir bölgenin yer ve sınırlarını belirleme, bölgenin kamu ya da özel kişilerce kurulup işletilmesi izin verme yetkisinin yasada yeterli ilke, çerçeve ve sınır koymaksızın Bakanlar Kurulu'na verilmesi yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğundan itiraz konusu kuralın iptali gerekir. Açıklanan nedenlerle davanın reddine ilişkin çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Fazıl SAĞLAM