

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2017/110
Karar Sayısı : 2017/133
Karar Tarihi : 26.7.2017
R.G.Tarih-Sayısı : 28.9.2017 – 30194

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Levent GÖK, Özgür ÖZEL ile birlikte 129 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 9.2.2017 tarihli ve 6772 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesiyle 6.6.1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 5. maddesinin birinci fıkrasına eklenen ikinci ve üçüncü cümlelerin Anayasa'nın 2., 7., 10., 11., 13. ve 35. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

3218 sayılı Kanun'un, 6772 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen, dava konusu kuralları da içeren 5. maddesi şöyledir:

“Bölgenin düzenlenme esasları:

Madde 5- Serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesisler Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre sağlanabilir. (Ek cümleler: 9/2/2017-6772/1 md.) Bakanlar Kurulu bu arazi ve tesislerin acele kamulaştırılmasını kararlaştırabilir. Arazi ve tesislerin kamulaştırılmasında kamulaştırma bedelleri ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderlerin, kamulaştırma talebinde bulunan işletici tarafından karşılanması Bakanlar Kurulunca kararlaştırılabilir.

(Değişik ikinci fıkra: 12/11/2008-5810/3 md.) Yerli veya yabancı gerçek veya tüzel kişiler Ekonomi Bakanlığından ruhsat almak kaydıyla serbest bölgelerde faaliyette bulunabilirler. Serbest bölgelerde faaliyette bulunan yatırımcı kullanıcılara Hazinesin özel mülkiyetinde bulunan arazi, arsa ve binalar kiralanabilir veya bunlar üzerinde 49 yıla kadar irtifak hakkı tesis edilebilir. (Mülga cümle: 9/2/2017-6772/1 md.) (...) (Ek cümleler: 9/2/2017-6772/1 md.) Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile bunlar üzerinde bulunan bina ve tesisler kiralanabilir veya aynı süre ile kullanma izni verilebilir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanımına tahsis edilen arazi ve binalar için Milli Savunma Bakanlığının görüşü alınır. Arazisi özel mülkiyete ait serbest bölgelerde kullanıcı niteliğini haiz olmayan mülk sahipleri, aidat ve benzeri bölge katılım bedelleri bakımından kullanıcılarla aynı mali yükümlülüklerle tabidir.

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.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca, Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 4.5.2017 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Taylan BARIN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 1. Maddesiyle 3218 Sayılı Kanun'un 5. Maddesinin Birinci Fıkrasına Eklenen İkinci Cümlelerin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle hangi durumlarda olağan yoldan kamulaştırma hükümlerine ve hangi durumlarda acele kamulaştırmaya başvurulacağının çerçevesinin çizilmediği, yürütme organına yasalarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma ve subjektif uygulamalar yapma yetkisi verilemeyeceği, herhangi bir özel mülkün serbest bölge sınırları içinde kalması ve dolayısıyla kamulaştırılacak olmasının tek bir hukuksal durum yaratmasına karşın, bir kısım kamulaştırma işlemlerinin, herhangi bir olağanüstü durum bulunup bulunmadığına bakılmaksızın acele kamulaştırma kapsamına alınmasının, aynı konumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasalar karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemek ilkesine aykırı olacağı, serbest bölge sınırları içinde kalacak olan özel mülklerin, acele kamulaştırmaya konu olabilmelerinin anayasal güvence altındaki mülkiyet hakkını özüne dokunacak şekilde ihlal edeceği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 10., 11., 13. ve 35. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 46. maddesi yönünden de incelenmiştir.

5. Dava konusu kuralda, Bakanlar Kurulu'nun serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesislerin acele kamulaştırılmasını kararlaştırabileceği öngörülmektedir.

6. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini sağlayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif,

adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle kanun koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

7. Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri de “*belirlilik*”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup, bu ilke gereği birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

8. Anayasa’nın 7. maddesinde, “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*” denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Anayasa’nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi mümkün değildir. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir kanun hükmünün Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

9. Anayasa’nın 35. maddesinde herkesin, mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu, bu hakların ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceği, mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı hükme bağlanmıştır.

10. Mülkiyet hakkı, kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla, sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, ürünlerinden yararlanma ve tasarruf olanağı veren temel bir haktır. Ancak, mülkiyet hakkının sınırlandırılabilmesi için belirtilen nedenlerden birinin varlığı yeterli olmayıp temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması rejimini belirleyen Anayasa’nın 13. maddesine de uyulması gerekmektedir. Anayasa’nın 13. maddesi uyarınca mülkiyet hakkı, Anayasa’nın 35. maddesinde belirtilen nedenlere bağlı olarak, kanunla ve demokratik bir toplumda gerekli olduğu ölçüde sınırlanabilir. Ayrıca, mülkiyet hakkına getirilen sınırlamalar hakkın özüne dokunamayacağı gibi Anayasa’nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine de aykırı olamaz.

11. Anayasa’nın kamulaştırmayı düzenleyen 46. maddesinin birinci fıkrasında, “*Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.*” denilmektedir. Devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilmesi, kamu yararının bulunması, kamulaştırma kararının kanunda gösterilen esas ve usullerine uyulması, gerçek karşılığın kural olarak peşin ve nakden ödenmesi kamulaştırmanın anayasal öğeleridir. Temel unsurunun “*kamu yararı*” olduğu kabul edilen kamulaştırma, özel mülkiyet alanına devletin bir müdahalesidir. Kamulaştırma işlemi, taşınmaza el koymaya zorunlu

kalındığında kamu yararının özel mülkiyet hakkından üstün tutulduğu durumlarla sınırlı olarak ve Anayasa'da belirlenen usul güvenceleri izlenerek yapıldığında hukuka uygun sayılır.

12. Anayasa'nın 46. maddesinde öngörülen kamulaştırma, Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınmış olan mülkiyet hakkına getirilmiş anayasal bir sınırlamadır. Bu itibarla 46. maddede belirtilen kamulaştırmanın anayasal öğelerine uygun bir düzenleme, 35. maddeye bir aykırılık oluşturmaz.

13. Çağdaş demokrasiler, temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimlerdir. Temel hak ve özgürlükleri büyük ölçüde kısıtlayan ve kullanılamaz hâle getiren sınırlamalar hakkın özüne dokunur. Temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamaların yalnız ölçüsü değil koşulları, nedeni, yöntemi, kısıtlamaya karşı öngörülen kanun yolları gibi güvenceler demokratik toplum düzeni kavramı içinde değerlendirilmelidir. Bu nedenle, temel hak ve özgürlükler, istisnai olarak ve ancak özüne dokunmamak koşuluyla demokratik toplum düzeninin gerekleri için zorunlu olduğu ölçüde ve ancak kanunla sınırlandırılabilir. Demokratik bir toplumda temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın, bu sınırlamayla güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olması düşünülemez. Demokratik hukuk devletinde güdülen amaç ne olursa olsun kısıtlamaların, bu rejimlere özgü olmayan yöntemlerle yapılmaması ve belli bir özgürlüğün kullanılmasını önemli ölçüde zorlaştıracak ya da ortadan kaldıracak düzeye vardırılmaması gerekir.

14. Serbest bölge, bir ülkenin milli egemenlik sınırları içerisinde bulunmakla birlikte, bu ülkenin gümrük sınırları dışında kalan; genellikle uluslararası liman veya havaalanı yakınlarında tesis edilen; firmaların çeşitli ithalat ve ihracat kısıtlamalarına maruz kalmaksızın, yoğun rekabet koşullarının yaşandığı uluslararası pazarlara girebilmelerine imkân sağlayan; endüstriyel park ve transit yükleme merkezi niteliğindeki, gümrük vergisi vb. sınırlayıcı faktörlerin en aza indirildiği belirli alanlardır. Serbest bölge aynı zamanda, sanayi malları üretim ve ihracatının arttırılmasına yönelik olarak ülkenin ihtiyaç duyduğu yabancı sermaye girişini teşvik ederken teknoloji transferi sağlayarak bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine de hizmet etmektedir. Nitekim 3218 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Kanun'un amaç ve kapsamı *"ihracata yönelik yatırım ve üretimi teşvik etmek, doğrudan yabancı yatırımları ve teknoloji girişini hızlandırmak, işletmeleri ihracata yönlendirmek ve uluslararası ticareti geliştirmek amacıyla serbest bölgelerin kurulması, yer ve sınırlarıyla faaliyet konularının belirlenmesi, yönetimi, işletilmesi, bölgelerdeki yapı ve tesislerin teşkili ile ilgili hususlar"* olarak belirlenmiştir.

15. Serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesislerin Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre kamulaştırılabileceği 3218 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi ile hüküm altına alınmıştır. Kamulaştırma, Anayasa'da özel mülkiyetin kamuya geçirilmesi konusunda başvurulabilecek bir yöntem olarak düzenlenmiş olup bir taşınmaz üzerindeki özel mülkiyet hakkının, malikin rızası olmaksızın, kamu yararı için ve karşılığı ödenmek koşuluyla Devlet tarafından sona erdirilmesidir. Bu yönteme başvurulması için *"gerekliklik"* ve *"kamu yararının varlığı"* koşullarının bulunması zorunludur. Kanun koyucu kamulaştırılacak arazi ve tesislerin tespitini *"ihtiyaç duyulması"* şartına bağlayarak *"gerekliklik"* koşulunu düzenlemiştir. Ayrıca işlemin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine tabi olduğu belirtilerek, kamulaştırma yoluna ancak *"kamu yararının gerektirdiği hâllerde"* başvurulabileceği düzenlenmiştir.

16. Dava konusu kural, 3218 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen arazi ve tesislerin Bakanlar Kurulu tarafından acele kamulaştırılabilmesine ilişkindir. 2942

sayılı Kanun'un 27. maddesinde, özel mülkiyet altındaki taşınmazların idare tarafından bir an evvel kullanılması ihtiyacının ortaya çıktığı bazı istisnai hâllerde, kamulaştırmanın genel usul ve esaslarından farklı olarak, özel mülkiyete konu taşınmazların acele kamulaştırma yoluyla olağan işlemler tamamlanmadan hukuka uygun bir şekilde kullanılmasına imkân tanınmıştır. Bu usulde, mahkemece “*kıymet takdiri dışındaki işlemler*” sonradan tamamlanmak üzere taşınmaza idare tarafından “*el konulmasına*” karar verilmekte ancak verilen karar, taşınmazın mülkiyetinin idareye geçmesi sonucunu doğurmamaktadır. Mülkiyetin idareye geçmesi için ya taşınmaz malikinin idare lehine ferağ vermesi ya da idarenin olağan kamulaştırmalarda olduğu gibi 2942 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca kamulaştırma bedelinin tespiti ve tescil davası açması gerekmektedir. Dolayısıyla acele kamulaştırmanın, bazı istisnai hâllerde, kamulaştırma sürecindeki işlemler tamamlanmadan ve mülkiyet idareye geçmeden önce idareye özel mülkiyete konu bir taşınmazı, el koymak suretiyle kullanma imkânı tanıyan bir tedbir niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

17. Acele kamulaştırmada, mülkiyet hakkı hukuken ortadan kaldırılmamakla birlikte, el koymayla malikin mülkiyet hakkından kaynaklanan yetkileri kısıtlanmış olduğundan, bunun anılan hakka yönelik bir sınırlama niteliği taşıdığına kuşku bulunmamaktadır.

18. 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 ile bu alanda ihtiyaç duyulacak arazi ve tesislerin acele kamulaştırılmasına karar verilmesinin tamamıyla zamana, tekniğin ve ekonominin gereklerine göre belirlenmesi gereken bir sorun niteliği göstermesi karşısında, Bakanlar Kurulu'nun, kendisine bu konuda tanınan yetkiyi; Kanun'un amaç ve kapsamının belirtildiği 1. maddeyle çizilen çerçeve içinde kalmak ve başta Anayasa olmak üzere, yürürlükteki diğer mevzuat hükümlerini de dikkate almak suretiyle kullanmak durumunda olacağı bir gerçektir.

19. 2942 sayılı Kanun'da acele kamulaştırma yapılabilecek belirli durumlar öngörülmektedir. Dava konusu kural ile serbest bölge ilan edilen alanlarda acele kamulaştırmaya imkân tanınması, 2942 sayılı Kanun'da sayılan durumlara ek, yeni bir istisnai durum olarak belirlenmiştir. Ayrıca, acele kamulaştırmaya ilişkin hususlar ayrıntılı bir şekilde 2942 sayılı Kanun'da düzenlenmiş bulunmaktadır. Dava konusu kural ise 2942 sayılı Kanun'un 27. maddesine göre özel kanunlarda belirtilen olağanüstü durumlardan birini oluşturmaktadır. Bu kapsamda çerçeve belirlendikten sonra kural ile Bakanlar Kurulu'na serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesislerin acele kamulaştırılmasını kararlaştırabilme yetkisi verilmiştir.

20. 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 kılabilir. Bu gibi durumlarda yasama organı, temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakabilir. 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 olması karşısında, kanun koyucu tarafından 3218 sayılı Kanun'un amacının belirtildiği 1. maddesiyle çizilen yasal

çerçeve içinde kalmak suretiyle dava konusu kuralla Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasama yetkisinin devri şeklinde nitelendirilemez.

21. Bunun yanında acele kamulaştırmada, bireyin taşınmazına rızası dışında el konulmakla birlikte makul bir tazmin ve bunun elde edilmesi için etkili başvuru yolları imkânının bulunduğu, dolayısıyla kamunun menfaatleri ile bireyin menfaatleri arasında adil dengenin de sağlandığı anlaşılmaktadır.

22. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 7., 13., 35. ve 46. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

23. Kuralın Anayasa'nın 10. ve 11. maddeleriyle bir ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun'un 1. Maddesiyle 3218 Sayılı Kanun'un 5. Maddesinin Birinci Fıkrasına Eklenen Üçüncü Cümlelerin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

24. Dava dilekçesinde özetle Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yürütme organına yasalarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma ve subjektif uygulamalar yapma yetkisi verilemeyeceği, hangi durumlarda kamulaştırma bedellerinin işleticiler tarafından karşılanacağına ilişkin somut çerçevenin kanunda çizilmemesinin ve Bakanlar Kuruluna takdir yetkisi tanınmasının, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle çelişkili bir durum ortaya çıkardığı, idarece keyfi uygulama riski barındırdığı, hukuken eşit statüdeki serbest bölge işleticilerinin, ihtiyaç duyulan özel mülklerin kamulaştırılmasında ödenecek bedel ve diğer giderlerin karşılanması açısından farklı muameleye tabii kılınmalarına yol açacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 10. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

25. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 46. maddesi yönünden de incelenmiştir.

26. Dava konusu kuralda, serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesislerin kamulaştırılmasında kamulaştırma bedelleri ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderlerin, kamulaştırma talebinde bulunan işletici tarafından karşılanmasının Bakanlar Kurulunca kararlaştırılabilmesi öngörülmektedir.

27. 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 kılabilir. Bu gibi durumlarda yasama organı, temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakabilir.

28. Dava konusu kuralla Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin, 3218 sayılı Kanun'un amaç ve kapsamını belirleyen 1. maddesinin sınırları içinde kullanılabileceği ve dolayısıyla bu yetkinin genel çerçevesinin kanunla belirlendiği anlaşılmaktadır. Bu durumda tamamen teknik

ve idari bir mesele olan kamulaştırma bedelinin işleticiler tarafından karşılanıp karşılanmayacağı belirlenmesi hususunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi yasama yetkisinin devri şeklinde nitelendirilemez. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 29.12.2004 tarihli ve E. 2002/39 ve K. 2004/125 sayılı kararıyla 3218 sayılı Kanun'un 2. maddesinin iptali talebini benzer gerekçelerle reddetmiştir.

29. Dava konusu kural, gerçek kişi ya da özel hukuk tüzelkişileri yararına kamulaştırma yapabilme imkânının yanı sıra kamulaştırma bedelleri ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderlerin, kamulaştırma talebinde bulunan işletici tarafından karşılanmasının Bakanlar Kurulunca kararlaştırılabileceğini düzenlemektedir.

30. Anayasa'nın "Kamulaştırma"yı düzenleyen 46. maddesinin birinci fıkrasında, *"Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir."* denilmekte, maddenin diğer fıkralarında da gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzelkişileri yararına kamulaştırmadan söz edilmemektedir. Ne var ki, Anayasa koyucu tarafından bu konuda engelleyici ya da yasaklayıcı bir kural da konulmamıştır. Sadece, Devlet ve kamu tüzelkişilerinin kanunda gösterilen esas ve yöntemlere göre kamulaştırmaya yetkili olduklarının belirtilmesiyle yetinilmiş, gerekli diğer düzenlemeler Kanun'a bırakılmıştır. Bu nedenle Anayasa'nın 46. maddesinin birinci fıkrasında öngörülen esas ve yöntemler, 2942 sayılı Kanun'da ayrıntılı biçimde yer almıştır.

31. Kamulaştırma, öz yönünden devlet ve kamu tüzelkişileri yararına tanınmış bir yetkidir. Ancak kamu yararının gerektirdiği durumlarda gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişileri yararına da kamulaştırma yapılabilir. Kamu yararı ekseninde hukuksal güç ve geçerlilik kazanan gerçek kişi ya da özel hukuk tüzelkişileri yararına kamulaştırma yapabilme imkânı da 2942 sayılı Kanun'un 1. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, *"Özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzelkişileri adına yapılacak kamulaştırmalarda da, bu Kanun hükümleri uygulanır."* biçimindeki hükümden kaynaklanmaktadır.

32. Öte yandan, 3218 sayılı Kanun'a göre "işletici"ler de kamulaştırma talep edebilmektedir. Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrasında *"Serbest bölgelerin, kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzelkişilerce kurulmasına, işletilmesine Bakanlar Kurulunca izin verilir."* hükmü yer almakta; 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise işletici *"serbest bölgeyi işleten kamu kurum ve kuruluşunu, yerli ve yabancı gerçek veya tüzelkişileri ifade eder"* şeklinde tanımlanmaktadır. Şu halde kamulaştırmayı talep edebilecek olan işleticiler, yerli ve yabancı gerçek veya tüzel kişiler olabileceği gibi kamu kurum ve kuruluşları da olabilecektir.

33. Yerli ve yabancı gerçek veya tüzelkişilerin serbest bölge işleticisi olduğu durumlarda, işleticilerin kamulaştırma taleplerine ilişkin kamulaştırma bedeli ile kamulaştırma giderlerinin kamu maliyesinden karşılanması hâlinde hükümetin bütçe politikası ve planlaması çerçevesinde kamulaştırma işleminin gecikmesi söz konusu olabilecektir. Dava konusu kuralın gerekçesinde yer alan *"kamulaştırma bedeli ve bu esnada ortaya çıkan masrafların, serbest bölgeyi kurup işletmeye talip işletici şirketlerce karşılanmasına imkân sağlanabilmesi ve bu kapsamda kamu maliyesine yük getirilmemesi amaçlanmaktadır"* ifadesinden, işletici şirketlerin kamulaştırma talebiyle birlikte kamulaştırma bedeli ile masraflarını da karşılamayı taahhüt edebilmeleri ve bu taahhüdün kamu yararını içeren kamulaştırma kararını da hızlandırma potansiyeli olduğu anlaşılmaktadır.

34. Dava dilekçesinde, Bakanlar Kurulu'nun kamulaştırma talebinde bulunan işleticilerden biri için kamulaştırma bedeli ile giderlerinin karşılanmasına karar verirken başka bir işletici için böyle bir karar almayabileceği, böyle bir durumda da kamulaştırma talebinde bulunanlardan biri kamulaştırma bedeli ve giderlerini öderken diğerinin ödemeyeceği, dava konusu kuralın kamulaştırma talebinde bulunan işleticiler arasında bir eşitsizliğe neden olduğu iddia edilmiştir.

35. 3218 sayılı Kanun'a göre kamulaştırma talebinde bulunan işleticiler, taleplerinin kabul edilmesi halinde kamulaştırılan arazi ve tesisleri kullanabileceklerdir. Söz konusu taşınmazların kamulaştırılmasına ilişkin talebin serbest bölgeyi işleten kişilerden gelmesi ve Bakanlar Kurulunca kamulaştırma bedeli ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderlerin işletici tarafından karşılanmasına karar verilmesi ihtimali birlikte değerlendirildiğinde; kamulaştırılan arazi ve tesisler talepte bulunan işletici tarafından kullanılacağı için bedel ve giderlerin işletici tarafından karşılanması adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırılık teşkil etmeyecektir.

36. Kaldı ki, kamulaştırma bedeli ve giderlerine ilişkin olan bu düzenleme kamu maliyesini ilgilendirmekle birlikte Bakanlar Kurulu'na işleticiyi kamulaştırma bedelini ödeme hususunda icbar yetkisi vermemektedir. Taşınmazın kamulaştırılması talebinde bulunan işletici, kamulaştırma bedeli ve giderlerinin kendisi tarafından ödeneceğinin Bakanlar Kurulunca kararlaştırılması halinde talebinden vazgeçebilme hakkına da sahiptir.

37. Bakanlar Kurulu, serbest bölge ilan edilen yerlerde ihtiyaç duyulacak arazi ve tesislerin kamulaştırılmasına ilişkin olarak alacağı kararda 2942 sayılı Kanun'un hükümleriyle bağlıdır. Bakanlar Kurulu, bu arazi ve tesislerin kamulaştırılmasında kamulaştırma bedelleri ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderlerin, kamulaştırma talebinde bulunan işletici tarafından karşılanmasına karar verirken de başta 2942 sayılı Kanun hükümleri olmak üzere yürürlükteki diğer kurallara göre kamu yararı kriterine uygun olarak karar vermekle mükelleftir.

38. Diğer taraftan, Bakanlar Kurulu'nun kamulaştırma taleplerinde kamulaştırma bedeli ile kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği diğer giderlerin, kamulaştırma talebinde bulunan işletici tarafından karşılanmasına dair kararı, hükümetin bütçe politikalarına ilişkindir ve bu konuda alınacak kararın kamu yararını hangi ölçüde gerçekleştirip gerçekleştirmeyeceğini denetlemek ise yerindelik denetimi kapsamında olup anayasa yargısı denetiminin konusu dışında kalmaktadır.

39. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 7. ve 46. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

40. Kuralın Anayasa'nın 10. ve 11. maddeleriyle bir ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

41. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğabileceği belirtilerek kuralların yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

9.2.2017 tarihli ve 6772 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesiyle 6.6.1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 5. maddesinin birinci fıkrasına

Esas Sayısı : 2017/110
Karar Sayısı : 2017/133

eklenen ikinci ve üçüncü cümlelere yönelik iptal talepleri, 26.7.2017 tarihli, E. 2017/110, K. 2017/133 sayılı kararlar reddedildiğinden bu cümlelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE, 26.7.2017 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

9.2.2017 tarihli ve 6772 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesiyle 6.6.1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 5. maddesinin birinci fıkrasına eklenen ikinci ve üçüncü cümlelerin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, 26.7.2017 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Zühtü ARSLAN

Başkanvekili

Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili

Engin YILDIRIM

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Esas Sayısı : 2017/110
Karar Sayısı : 2017/133

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ