

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2022/158

Karar Sayısı : 2024/206

Karar Tarihi : 5/12/2024

R.G.Tarih-Sayı : 12/3/2025-32839

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 132 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 20/10/2022 tarihli ve 7419 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 3. maddesiyle 9/1/2002 tarihli ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu'nun 3/A maddesinin dördüncü fıkrasına eklenen "...bağımsız ve sürekli nitelikte..." ibaresinin,

B. 4. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 3/B maddesinin yürürlükten kaldırılmasının,

C. 5. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un;

1. 4. maddesinin;

a. Birinci fıkrasına eklenen ikinci cümlelerin,

b. İkinci fıkrasının değiştirilen üçüncü cümlesinde yer alan "...bağımsız ve sürekli..." ibaresinin,

2. 4. maddesine eklenen;

a. Üçüncü fıkranın;

i. Birinci cümlesinde yer alan "...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir." ibaresinin,

ii. İkinci cümlesinde yer alan "...bedelsiz olarak devredilebilir." ibaresinin,

b. Dördüncü fıkranın;

i. Birinci cümlesinde yer alan "...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir." ibaresinin,

ii. İkinci cümlesinde yer alan "...bedelsiz olarak devredilebilir." ibaresinin,

iii. Üçüncü cümlesinde yer alan "...kiraya verebilir..." ve "...satabilir." ibarelerinin,

Ç. 6. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/A maddesine eklenen dördüncü fıkrada yer alan "...veya yaptırılır." ibaresinin,

D. 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin;

1. Değiştirilen ikinci fıkrasında yer alan "...veya Bakanlıkça..." ibaresinin,

2. Değiştirilen on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...her türlü belge ve bilgiyi..." ibaresinin,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 3., 5., 6., 7., 8., 10., 12., 13., 17., 20., 21., 35., 43., 44., 45., 47., 48., 56., 63., 90., 104., 123., 128., 135., 153., 166., 167., 168. ve 169. maddelerine aykırılığın ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükümleri

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 3. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un birinci ve beşinci fıkraları değiştirilen, bazı cümleleri yürürlükten kaldırılan, fıkranın ve ibarenin eklendiği 3/A maddesi şöyledir:

“Yatırım izni

Madde 3/A- (Ek: 22/6/2004-5195/4 md.; Değişik: 18/6/2017-7033/78 md.)

(Değişik fıkra:20/10/2022-7419/3 md.) Endüstri bölgelerinde yatırım yapmak isteyen yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerin Bakanlığa veya yönetici şirkete başvurusu üzerine, yönetmelikte düzenlenen esaslar çerçevesinde yönetici şirket ve Bakanlık tarafından belirlenen yatırımcılara, Bakanlıkça ön yer tahsisi yapılır.

ÇED mevzuatına tabi faaliyetlerden “ÇED Olumlu” kararı veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilerek yatırımı kabul edilen faaliyetler hakkında gerekli izin, onay ve ruhsatlar verilmeden önce başvuruda bulunan yatırımcının yatırımda kullanacağı sabit yatırım tutarının binde beşini geçmemek üzere Cumhurbaşkanınca belirlenen oran dâhilinde hesaplanan tutarı, Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına yatırması zorunludur. Bakanlık Merkez Saymanlığınca tahsil edilen bu tutar bütçeye gelir kaydedilir. Bu tutar özel endüstri bölgelerindeki yatırımcılardan alınmaz.

(Mülga cümle:20/10/2022-7419/3 md.) “ÇED Olumlu” kararı veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilen faaliyetler hakkında, ilgili kurumlarca başkaca hiçbir işleme gerek kalmaksızın on beş gün içinde gerekli diğer tüm ruhsat, izin ve onaylar verilir. (Mülga cümle:20/10/2022-7419/3 md.)

*Yatırımcının bu maddede düzenlenen yükümlülüklerini yerine getirmesini takiben, Bakanlığın uygun görüşü üzerine yatırımcı lehine **bağımsız ve sürekli nitelikte** irtifak hakkı tesis edilir veya kullanma izni verilir.*

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/3 md.) Yatırımcı irtifak hakkı veya kullanma izni verilmesinden itibaren yönetmelikte belirlenen süre ve esaslar çerçevesinde en geç beş yıl içerisinde yatırımını tamamlamakla yükümlüdür. Verilen sürede yatırımın gerçekleşmemesi durumunda gecikmenin gerekçeleri Bakanlıkça değerlendirilir ve gerekirse bu süre bir yıl uzatılabilir. Verilen ek süre içinde yatırımın gerçekleşmemesi hâlinde Bakanlığın talebi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca irtifak hakkı tesisi veya kullanma izni sözleşmesi feshedilir.

(Değişik fıkra:20/10/2022-7419/3 md.) Atık suları ilgili deşarj standartlarında arıtılarak belediye altyapısına veren endüstri bölgelerinden, belediyelerce atık su uzaklaştırma bedeli alınmaz.”

2. 4. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılan 3/B maddesi şöyledir:

“ÇED süreci

***MADDE 3/B-** (Ek: 22/6/2004-5195/4 md.)*

Endüstri bölgesi ilân edilmiş yerlerde yatırım yapmak isteyen yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişiler 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10 uncu maddesi uyarınca yükümlülüklerini yerine getirmekle mükelleftirler. Ancak bu faaliyetler yer tetkiki kararından muaftır.

CED raporunun sunulması üzerine Çevre ve Orman Bakanlığınca, faaliyetin niteliğine bağlı olarak, CED mevzuatında belirtilen kuruluşların temsilcilerinden oluşan inceleme ve değerlendirme komisyonu kurulur. Raporun Çevre ve Orman Bakanlığına intikali tarihinden itibaren inceleme, değerlendirme ve nihai karar verme süreci en geç iki aydır. Bu süreye, faaliyet sahibinin raporu düzeltilmesi için tanınan süre dahil değildir. Faaliyet sahibi, düzeltilmek üzere kendisine geri verilen raporunu onbes gün içinde düzeltmek zorundadır.

3. 5. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un başlığı, ibare ve bazı cümleleri değiştirilen, bazı cümle ve fıkraların eklendiği 4. maddesi şöyledir:

“Teşvik tedbirleri ve mülkiyet (Değişik başlık:20/10/2022-7419/5 md.)

Madde 4- Endüstri bölgelerinde yer alan yatırımlara yatırım teşvik kararnamesi çerçevesinde hangi teşviklerin verileceği ve verilecek tüm teşviklerin hangi yatırımlara ne şekilde ve ne ölçüde uygulanacağı hususlarında Cumhurbaşkanı yetkilidir. (Ek cümle:20/10/2022-7419/5 md.) **Endüstri bölgelerinde yer alan yatırımlara ilişkin olarak Cumhurbaşkanınca ek teşvikler belirlenebilir.**

Endüstri bölgeleri içinde kalan özel mülkiyet konusu arazi ve arsaların yatırım faaliyetlerine tahsisi amacıyla, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27'nci maddesi hükümlerine göre acele kamulaştırma yapılabilir. Bu şekilde kamulaştırılan taşınmaz mallar, tapuda Hazine adına tescil edilir. (Değişik cümleler:20/10/2022-7419/5 md.) Bakanlıkça, kamulaştırılan bu taşınmaz malların kamulaştırma bedelleri Bakanlığın bütçesinden karşılanmış ise, bu taşınmaz mallar üzerinde sözleşmesinde belirtilen süre kadar yönetici şirket ve/veya yatırımcılar lehine bedeli karşılığında, kamulaştırma bedeli yönetici şirket ve/veya yatırımcılar tarafından karşılanmış ise yönetici şirket ve/veya yatırımcılar lehine bedelsiz olarak **bağımsız ve sürekli** irtifak hakkı tesis edilebilir. İrtifak haklarına ilişkin tüm işlemler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yapılır.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/5 md.) Endüstri bölgelerinde; Hazine adına tescilli taşınmazlar ile bedeli Bakanlığın bütçesinden karşılanmak suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazlardan yatırımcılar lehine irtifak hakkı tesis edilenler, yatırımın tamamlanması şartıyla ve yatırımcının talep etmesi durumunda Bakanlığın uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yatırımcıya **üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.** Kamulaştırma bedeli yatırımcılar tarafından karşılanmak suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazlardan yatırımcılar lehine irtifak hakkı tesis edilenlerin mülkiyeti ise, yatırımın tamamlanması şartıyla ve yatırımcının talep etmesi durumunda Bakanlığın uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yatırımcıya **bedelsiz olarak devredilebilir.**

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/5 md.) Altyapı harcamalarının yönetici şirket tarafından karşılandığı bölgelerde, Hazine adına tescilli taşınmazlar ile bedeli Bakanlığın bütçesinden karşılanmak suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazlar, altyapının tamamlanması şartıyla Bakanlığın uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yönetici şirkete **üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.** Kamulaştırma bedeli yönetici şirket tarafından karşılanmak suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazların mülkiyeti ise; altyapının tamamlanması şartıyla Bakanlığın uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yönetici şirkete **bedelsiz olarak devredilebilir.** Yönetici şirket, mülkiyet devri yapılan alanları; bu

*Kanun hükümleri gereğince yatırım yapacağını taahhüt eden yatırımcılara Bakanlığın uygun görüşü üzerine parseller hâlinde veya işletme binaları da yapmak suretiyle **kiraya verebilir** veya tapuya geri alım şerhi konmak suretiyle **satabilir.**”*

4. 6. maddesiyle 4737 sayılı Kanun’un başlığı ve bazı cümleleri değiştirilen ve fıkraların eklendiği 4/A maddesi şöyledir:

“İmar plânları ve altyapı (Değişik başlık:20/10/2022-7419/6 md.)

Madde 4/A- (Ek: 22/6/2004-5195/5 md.; Değişik: 28/11/2017-7061/69 md.)

(Değişik cümleler:20/10/2022-7419/6 md.) Endüstri bölgeleri imar ve parselasyon plânları ile değişiklikleri yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara uygun olarak hazırlanır ve Bakanlık tarafından onaylanır. Onaylı imar ve parselasyon plânları ve değişiklikleri Bakanlık internet sitesinde ve valilikçe belirlenecek ilan yerlerinde bir hafta süre ile ilan edilir, itiraz olmaması hâlinde ilan süresinin sonunda yürürlüğe girer. İmar plânları hazırlanırken mülkiyet sınırları içinde Sağlık Bakanlığı ile Bakanlık arasında yapılacak protokol çerçevesinde belirlenen sağlık koruma bandı bırakılır.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Endüstri bölgesi sınırları içerisinde kapanan kadastral ve imar yolları ile parklar, her türlü sorumluluğu endüstri bölgesinin yönetilmesinden sorumlu şirkete ait olmak üzere Hazine adına tescil olunur.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Endüstri bölgelerindeki altyapı ve üstyapıya ilişkin etüt, harita ve projeler, ruhsat ve izinler ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatları Bakanlık onayı ve denetimine tabidir.

*(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Endüstri bölgelerindeki altyapı ve üstyapı projelerinin kontrolü, arazi kontrolü ve bunlara ilişkin altyapı ve üstyapı inşaatlarının yapım kontrolü ve işletme aşamasındaki kontroller Bakanlık tarafından yapılır **veya yaptırılır.***

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Ruhsatsız veya ruhsata aykırılığı tespit edilen yapılar için 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 nci ve 42 nci maddeleri çerçevesinde yapılacak işlemler Bakanlıkça tesis edilir. Yapılara ilişkin yıkım kararı alınması hâlinde yıkım işlemi Bakanlığın talimatı üzerine valilik tarafından yapılır. Bu madde kapsamındaki idari para cezaları, Bakanlıkça verilir.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Endüstri bölgeleri içerisinde yer alacak yatırımcılar Bakanlık tarafından onaylanan ruhsat, onay ve izinlere ilişkin harçlardan muaftır.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) 3194 sayılı Kanunun mekânsal standartlar ve değer artış payına ilişkin hükümleri endüstri bölgelerinde uygulanmaz.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Endüstri bölgesinin ihtiyacına göre eğitim, ArGe, laboratuvar, enerji, lojistik, sağlık, güvenlik, kreş, park ve benzeri idari, ticari ve teknik hizmetlerin yer alacağı alanlar bırakılır.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Yatırımcıların ihtiyacı olan elektrik, su, kanalizasyon, doğal gaz, arıtma tesisi, yol, haberleşme, spor tesisleri ve benzeri altyapı ve genel hizmet tesislerini kurma ve işletme, kamu ve özel kuruluşlardan satın alarak dağıtım ve satışını yapma, endüstri bölgelerinin yönetilmesi ve işletilmesinden sorumlu tüzel kişinin yetki ve sorumluluğundadır. Yatırımcılar elektrik, su, doğal gaz ve benzeri ihtiyaçlarını endüstri bölgesi tesislerinden karşılamak zorundadır. Endüstri bölgesinden sorumlu tüzel kişinin izni olmaksızın elektrik, su, doğal gaz ve

benzeri ihtiyaçlar başka bir yerden karşılanamaz ve bu amaçla münferiden tesis kurulamaz. Ancak elektrik dağıtım lisansına sahip endüstri bölgelerinde serbest tüketici sınırını aşan yatırımcılar, tedarikçilerini seçme hakkını, endüstri bölgesine dağıtım bedeli ödemek kaydıyla kullanabilir.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Endüstri bölgelerinden sorumlu tüzel kişi, yatırımcıların elektrik ihtiyacını karşılamak amacıyla tüketim miktarına bakılmaksızın serbest tüketici sayılır.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Ayrı şirket kurma şartı aranmaksızın endüstri bölgelerinden sorumlu tüzel kişi veya yatırımcılar kendi ihtiyaçları için elektrik üretim tesisleri kurma ve işletme hakkına sahiptir. Bu kapsamda endüstri bölgeleri sınırları içerisindeki elektrik üretim ve dağıtımına ilişkin faaliyetler, 14/3/2013 tarihli ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve ilgili mevzuat kapsamında yürütülür.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Endüstri bölgesi ilan edilen alanda yatırımcılara ait elektrik ve/veya doğal gaz aboneliğinin bulunması hâlinde, doğal gaz dağıtımını ilgili dağıtım lisansı sahibi tüzel kişinin muvafakati ile, elektrik dağıtımını ise Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) ve ilgili dağıtım lisansı sahibi tüzel kişinin muvafakati ve TEDAŞ'a ait olan dağıtım tesis bedelinin TEDAŞ'a ödenmesi kaydıyla yapılabilir.

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/6 md.) Endüstri bölgelerinde elektriğin dağıtım, üretim ve işletme faaliyetlerine ilişkin usul ve esaslar, Bakanlığın görüşünü almak kaydıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından düzenlenir. Endüstri bölgelerinde doğal gazın dağıtım ve işletme faaliyetlerine ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça düzenlenir.”

5. 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un ikinci ve on birinci fıkraları değiştirilen ve on ikinci fıkranın eklendiği 4/D maddesi şöyledir:

“Yönetici şirket

MADDE 4/D- (Ek: 18/6/2017-7033/79 md.) Bölgenin yönetimi ve işletmesinden sorumlu yönetici şirkete, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine bağlı odalar, yerel yönetimler, bankalar ve finans kurumları, bölgede sınai faaliyet yürüten yerli ve yabancı özel hukuk tüzel kişileri, konuyla ilgili vakıf, kooperatif ve dernekler, ilgili kamu kuruluşları ve ihracatçı birlikleri kurucu ya da sonradan ortak olabilirler. Yabancı özel hukuk tüzel kişileri 5/6/2003 tarihli ve 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yönetici şirkete iştirak edebilir.

*(Değişik fıkra:20/10/2022-7419/10 md.) Yönetici şirket, kurum ve kuruluşlardan gelen taleplerde başvuru sahibi tarafından; Bakanlıkça resen yapılan çalışmalarda ise endüstri bölgesinin kurulacağı il sınırları içindeki varsa sanayi odaları, yoksa ticaret ve sanayi odası **veya Bakanlıkça** belirlenen gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulur.*

Bölgedeki yönetici şirketin faaliyet ve uygulamaları Bakanlık tarafından denetlenir.

Bakanlık, bölgede bu Kanunda belirtilen amacın dışında faaliyet gösteren yönetici şirketi uyarır ve belirli bir süre vererek amacına uygun faaliyette bulunulmasını ister. Bu sürenin sonunda, yönetici şirketin amacı doğrultusunda faaliyet göstermediğinin tespit edilmesi durumunda, Bakanlık görevli mahkemeye başvurarak mevcut yönetici şirketin yönetim kurulu üyelerinin görevlerinin sona erdirilmesini, şirketin yönetimi için kayyım tayin edilmesini ve yönetici şirketin tasfiyesini ister. Mahkemece yönetici şirketin tasfiyesine karar verilmesi hâlinde, şirket ve yöneticilerin hak ve yükümlülükleri ile sorumlulukları saklı kalmak kaydıyla yeni bir yönetici şirket kurulur.

Bölgenin yönetilmesi ve işletilmesinden kaynaklanan giderler, bölge faaliyete geçene kadar kurucu ortakların yönetici şirkete taahhüt ettikleri sermaye payları ve bölgenin faaliyete geçmesini takiben yatırımcılardan alınacak katılım payları ile karşılanır.

Katılım payları yönetmelikle belirlenen esaslar çerçevesinde yönetici şirket tarafından belirlenir ve Bakanlıkça onaylanır. Bakanlık, gerekli görmesi hâlinde endüstri bölgelerindeki katılım payı üst limitlerini belirlemeye yetkilidir.

Altyapıya yönelik giderlerin yönetici şirket tarafından karşılandığı endüstri bölgelerindeki, imar plânı ve parselasyon plânları ve değişiklikleri ile alt yapı ile ilgili etüd, harita, plân ve projeler yönetici şirketçe hazırlanır ve Bakanlık tarafından onaylanarak yürürlüğe girer.

Yönetici şirket, kendisine ve bölge içerisinde yer alan yatırımcıların faaliyetlerine ilişkin verileri Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür.

Yönetici şirket, her yılın sonunda kendisinin ve bölge içerisinde yer alan yatırımcıların gerçekleştirdiği faaliyetlerin etki değerlendirmesini yapar ve bu konuda düzenlenen raporun bir örneğini Bakanlığa gönderir.

Yönetici şirket, her türlü hesap ve işlemlerini yıllık olarak müteakip yılın ocak ayında ve gerekli görülen hâllerde her zaman yeminli mali müşavire inceletir. Yeminli mali müşavir, düzenlediği denetim raporunun birer örneğini yönetici şirkete ve Bakanlığa eşzamanlı olarak gönderir.

*(Değişik fıkra:20/10/2022-7419/10 md.) Yönetici şirket, Bakanlığın talebi üzerine faaliyetleriyle ilgili **her türlü belge ve bilgiyi** Bakanlığa sunmakla yükümlüdür. Yükümlülüklerini yerine getirmeyen yönetici şirket görevlilerine elli bin Türk lirasından iki yüz bin Türk lirasına kadar Bakanlıkça idari para cezası verilir. Verilen idari para cezaları, tebliğinden itibaren bir ay içinde ödenir.*

(Ek fıkra:20/10/2022-7419/10 md.) Yönetici şirketin kurulması, görev ve sorumlulukları, gelirleri ve benzeri hususlar yönetmelikle düzenlenir.”

B. İlgili Görülen Kanun Hükmü

9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10. maddesi şöyledir:

“Çevresel etki değerlendirilmesi:

Madde 10 – (Değişik: 26/4/2006-5491/7 md.)

Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez.

(İptal üçüncü fıkra: Anayasa Mahkemesi'nin 15/1/2009 tarihli ve E.:2006/99, K.:2009/9 sayılı Kararı ile.)

Çevresel Etki Değerlendirmesine tâbi projeler ve Stratejik Çevresel Değerlendirmeye tâbi plân ve programlar ve konuya ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 29/12/2022 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. AYIRMA VE ESASA KAYIT

2. 20/10/2022 tarihli ve 7419 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 5 maddesiyle 9/1/2002 tarihli ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasına eklenen ikinci cümlelerin,

B. 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'a 18/6/2017 tarihli ve 7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 79. maddesiyle eklenen 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “... her türlü belge ve bilgiyi...” ibaresinin,

iptaline ve yürürlüklerinin durdurulmasına ilişkin davanın E.2022/158 sayılı davadan ayrılmasına, yeni bir esasa kaydedilmesine ve esas incelemenin bu yeni esas sayılı dosya üzerinden yürütülmesine 5/12/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. Genel Açıklama

4. Toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlanabilmesi ancak ülkenin gelişmiş bir ekonomisi olmasıyla mümkün olabilmektedir. Ülkenin gelişmiş bir ekonomisinin olması ise sanayisinin gelişmesiyle bağlantılıdır. Ancak plansız sanayileşme kentleşme üzerinde olumsuz etkiler yaratmakta; çevre sorunlarının ortaya çıkmasına, toplumun sosyal gelişmesinin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır.

5. Devlet, anılan olumsuzlukların ortadan kaldırılması, çarpık sanayileşmenin ve çevre sorunlarının önlenmesi, kentleşmenin yönlendirilmesi, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesi amacıyla bazı sanayi bölgeleri oluşturmuştur. Bunların başında endüstri bölgeleri gelmektedir.

6. Kanun koyucu bu yerlerde yapılacak yatırım ve faaliyetlerin belirli bir düzen içinde yürütülebilmesini, öngörülebilir bir yapı oluşturulmasını bir ihtiyaç olarak değerlendirmiş ve bu alanda kanuni düzenleme yapmıştır. Bu bağlamda endüstri bölgelerinin kurulması, yönetim ve işletilmesine ilişkin esaslar 4737 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir.

7. Anılan Kanun'un 1/A maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde endüstri bölgesi, ülke ekonomisini uluslararası rekabet edebilir bir yapıya kavuşturmak, teknoloji transferini sağlamak, üretim ve istihdamı artırmak, yabancı sermaye girişini hızlandırmak ve özellikle üretim maliyetleri açısından büyük ölçekli yatırımlar için uygun sanayi alanları oluşturmak üzere Kanun uyarınca kurulacak üretim bölgeleri olarak tanımlanmıştır.

8. Endüstri bölgelerinin kuruluşu ve ilanı Kanun'un 3. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Bakanlık), kurum ve kuruluşların veya yönetici şirketin başvurusuna istinaden veya resen yer seçimi yapmak suretiyle endüstri bölgelerinin kurulması önerisinde bulunabilir. Bakanlıkça belirlenen alanlarda Cumhurbaşkanınca endüstri bölgelerinin kurulmasına izin verilebilir. Cumhurbaşkanının endüstri bölgelerinin kurulmasına dair kararları Resmî Gazete'de yayımlanır.

9. Maddenin ikinci fıkrasında ise endüstri bölgesi olarak ilan edilen alanlardaki özel mülkiyete konu arazilerin 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümleri uyarınca Bakanlıkça kamulaştırılarak Hazine adına tescil edileceği ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından endüstri bölgesi olarak kullanılmak üzere Bakanlığa tahsis edileceği hüküm altına alınmıştır.

10. Üçüncü fıkranın birinci cümlesinde endüstri bölgesinin yatırıma hazır hâle getirilmesi için gerekli kamulaştırma bedeli ve etüt, harita, plan, proje dâhil altyapı ile ilgili tüm giderlerin öncelikle yönetici şirket ve/veya yatırımcılar tarafından veya Bakanlık bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten karşılanacağı belirtilmiştir.

11. Diğer yandan Kanun'da endüstri bölgelerinin yönetilmesi ve işletilmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kapsamda 3. maddenin yedinci fıkrasında endüstri bölgelerinin yönetiminin ve işletilmesinin, yönetici şirket tarafından yürütüleceği, sekizinci fıkrasında ise bölge sınırları içinde tek bir yatırımcının olması durumunda bu firmanın yönetici şirket olarak kabul edileceği öngörülmüştür.

12. 4/D maddenin sekizinci fıkrasında yönetici şirketin kendisine ve bölge içinde yer alan yatırımcıların faaliyetlerine ilişkin verileri Bakanlığa bildirmekle yükümlü olduğu, dokuzuncu fıkrasında yönetici şirketin her yılın sonunda kendisinin ve bölge içinde yer alan yatırımcıların gerçekleştirdiği faaliyetlerin etki değerlendirmesini yapacağı ve bu konuda düzenlenen raporun bir örneğini Bakanlığa göndereceği, onuncu fıkrasının birinci cümlesinde de yönetici şirketin her türlü hesap ve işlemlerini yıllık olarak müteakip yılın ocak ayında ve gerekli görülen hâllerde her zaman yeminli mali müşavire inceleteceği belirtilmiştir. Anılan fıkranın ikinci cümlesinde ise yeminli mali müşavirin düzenlediği denetim raporunun birer örneğini yönetici şirkete ve Bakanlığa eş zamanlı olarak göndereceği hüküm altına alınmıştır.

B. Kanun'un 3. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun'un 3/A Maddesinin Dördüncü Fıkrasına Eklenen "...bağımsız ve sürekli nitelikte..." İbaresinin İncelenmesi

1. Genel Açıklama

13. İrtifak hakkı, bir eşya üzerindeki kullanma ve yararlanma yetkisinin malikten başka bir kimseye sağlanmasını ifade eden sınırlı bir ayni haktır. Bu hak ile eşya sahibinin kullanma ve

yararlanma hakları kısmen veya tamamen hak sahibi lehine sınırlanmaktadır. Başka bir deyişle malikin mülkü üzerindeki kullanma ve yararlanma haklarını kullanması irtifak hakkı sahibi lehine yasaklanmakta, bu hakların irtifak hakkı sahibi tarafından kullanılması öngörülmektedir.

14. 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 704. maddesinde tapu kütüğünde ayrı sayfaya kaydedilen *bağımsız ve sürekli hakların* taşınmaz mülkiyetinin konularından birini oluşturduğu belirtilmiştir. Bu itibarla taşınmaz mallar üzerinde kurulacak irtifak haklarının bu kapsamda değerlendirilebilmesi için bağımsız ve sürekli bir hak niteliğinde olması gerekmektedir. Ayrıca anılan Kanun'un 998. maddesinde tapu siciline taşınmaz olarak nelerin kaydedileceği düzenlenmiştir. Buna göre araziler, taşınmazlar üzerindeki bağımsız ve sürekli haklar ve kat mülkiyetine konu olan bağımsız bölümler tapu siciline kaydedilebilecektir.

15. İrtifak hakkının sürekli olmasının ne anlama geldiği anılan maddenin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinde düzenlenmiştir. Buna göre bir irtifak hakkına ilişkin süreklilik şartının gerçekleşmesi için hakkın süresiz veya en az otuz yıl süreyle tesis edilmesi gerekmektedir. Hakkın bağımsızlığı ise hakkın tasarrufları kısıtlamayan ve izne tâbi kılınmayan bir niteliğe sahip olmasını ifade etmektedir. Nitekim 17/8/2013 tarihli ve 28738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Tapu Sicil Tüzüğü'nün "*Bağımsız ve sürekli haklar*" başlıklı 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasında bağımsız ve sürekli irtifak haklarının, *süresiz veya en az otuz yıl süreli olan ve tasarrufları kısıtlanmayan ve izne tâbi kılınmayan* haklar olarak nitelendirildiği görülmektedir.

16. Öte yandan anılan maddenin (2) numaralı fıkrasında tapu kütüğüne taşınmaz olarak tescil edilen bağımsız ve sürekli hakların üçüncü kişilere devredilebileceği, mirasçılara geçebileceği ve üzerinde her türlü ayni veya kişisel hakkın kurulabileceği belirtilmiştir.

2. Anlam ve Kapsam

17. Endüstri bölgesinin kuruluşu ve ilanı sonrasında gerçekleşecek olan yatırım izni süreci 4737 sayılı Kanun'un 3/A maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasına göre endüstri bölgelerinde yatırım yapmak isteyen yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerin Bakanlığa veya yönetici şirkete başvurusu üzerine ilgili yönetmelikte düzenlenen esaslar çerçevesinde yönetici şirket ve Bakanlık tarafından belirlenen yatırımcılara Bakanlıkça ön yer tahsisi yapılır.

18. Maddenin ikinci fıkrasında ön yer tahsisi sonrasında yatırımcının yerine getirmesi gereken yükümlülükler yer verilmiştir. Söz konusu fıkra uyarınca bu yükümlülüklerden ilki çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) mevzuatına tabi bir faaliyet yürütülecek ise *ÇED olumlu kararı* veya "*ÇED gerekli değildir*" kararının alınması, diğeri ise yatırımda kullanılacak sabit yatırım tutarının binde beşini geçmemek üzere Cumhurbaşkanınca belirlenen oran dâhilinde hesaplanan tutarın Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına yatırılmasıdır.

19. Anılan yükümlülüklerin yerine getirilmesi sonrasında dördüncü fıkraya göre Bakanlığın uygun görüşü üzerine yatırımcı lehine bağımsız ve sürekli nitelikte irtifak hakkı tesis edilir veya kullanma izni verilir. Anılan fıkra yer alan "*...bağımsız ve sürekli nitelikte...*" ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

20. Bu itibarla kural, endüstri bölgesinde bulunan ve mülkiyeti kamuya ait olan veya kamuya geçen taşınmazlar üzerinde yatırımcılar lehine kurulacak irtifak haklarının bağımsız ve sürekli nitelikte olmasını öngörmektedir.

3. İptal Talebinin Gerekçesi

21. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kural ile yönetici şirket veya yatırımcılar lehine tesis edilecek irtifak hakkının bağımsız ve sürekli olmasının öngörüldüğü, bu yerlerin kamu malı

niteliğinde olduğu, irtifak hakkının sınırlı bir ayni hak olarak mülkiyet hakkının daraltılması sonucunu doğurduğu, bu nedenle anılan kamu malları üzerindeki irtifak hakkı tesisinin özelleştirme rejiminin kapsamında kaldığı, özelleştirme işlemlerinin ancak kamu yararı amacıyla yapılabileceği, irtifak hakkının bağımsız ve sürekli niteliğe haiz kılınmasının anılan yerlerde devletin el çekmesine, bunun da endüstri bölgelerinde yatırımların devamlılığının denetimsiz bırakılmasına neden olacağı, irtifak hakkı kuran işlemin sözleşme özgürlüğü kapsamında kaldığı, kuralda irtifak hakkı kurma sürecinin eşitlik ve rekabet ilkeleri çerçevesinde yürütülmesini sağlayacak güvencelere yer verilmediği, bu durumun özel teşebbüslerin eşit şartlarda yarışarak söz konusu hukuki sürece katılamamalarına neden olacağı, bu durumun aynı zamanda haksız rekabete yol açacağı, irtifak hakkına konu arazilerin sahil şeridi, tarım arazisi, mera, tabiat varlığı ve orman sınırları içinde olabileceği gözetildiğinde kuralın anılan alanların bütünlüğünün bozulmasına ve daralmasına neden olabileceği, bu durumun ise devletin bu alanlara ilişkin Anayasa'dan kaynaklanan koruma yükümlülüğüyle bağdaşmadığı, bu yönüyle kuralın sağlıklı ve güvenli bir çevrede yaşama hakkını ihlal ettiği, endüstri bölgelerindeki yerlerin bağımsız ve sürekli niteliğe haiz irtifak hakkı ile tahsis edilmesinin bu yerlerin değerinin muhafaza edilememesine, niteliğini kaybetmesine, verimli kullanılmamasına, belli özel teşebbüsler lehine uygulamaların yapılmasına ve böylece millî ekonominin zarara uğramasına neden olacağı, kuralın ayrıca uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 3., 5., 7., 10., 12., 13., 17., 43., 44., 45., 47., 48., 56., 63., 90., 166., 167., 168. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

4. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

22. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuki güvenliği sağlayan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

23. Devlet, mülkiyetinde bulunan taşınmazlar üzerinde -kamu yararını gözetmek ve Anayasa'nın özel maddelerinde yer alan güvence hükümlerini de dikkate almak kaydıyla- üstün yetkilerini kullanarak dilediği şekilde bir hukuki düzen tesis edebilir. Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi gereğince yasama işlemlerinin kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur (benzer değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 39; E.2016/49, K.2016/200, 28/12/2016, § 17).

24. Kamu yararı genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Kanunun amaç ögesi bakımından Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. Kanunun kamu yararı dışında bir amaçla yalnız özel çıkarlar için veya yalnızca belirli kişilerin yararına çıkarıldığı açıkça anlaşılabiliriyorsa amaç unsuru bakımından Anayasa'ya aykırılık söz konusu olabilir (AYM, E.2021/14, K.2023/173, 11/10/2023, § 9).

25. Açıklanan hâl dışında bir kanun hükmünün ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı, hangi araç ve yöntemlerle kamu yararının sağlanabileceği bir siyasi tercih sorunu olarak kanun koyucunun takdirinde olduğundan bu kapsamda kamu yararı değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz (AYM, E.2018/99, K.2021/14, 3/3/2021, § 102).

26. Bu itibarla Anayasa'ya uygunluk denetiminde kuralın öngörülmesindeki kamu yararı anlayışının isabetli olup olmadığı değil kuralın kamu yararı dışında belirli bireylerin ya da grupların çıkarları gözetilerek yasalaştırılmış olup olmadığı incelenir. Başka bir ifadeyle bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken kamu yararı konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı inceleme, yalnızca kuralın kamu yararı amacıyla çıkarılıp çıkarılmadığının denetimiyle

sınırlıdır (AYM, E.2016/140, K.2017/92, 12/4/2017, §§ 6, 7; E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, §§ 10, 11; E.2022/50, K.2022/107, 28/9/2022, § 28).

27. 4737 sayılı Kanun'un 3/A maddesinin dördüncü fıkrasında kendisine endüstri bölgesinde ön yer tahsisi yapılan yatırımcılara, anılan maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında öngörülen yükümlülükleri yerine getirmesi şartıyla, tahsis yapılan alanda bağımsız ve sürekli nitelikte irtifak hakkının tesis edileceği veya kullanma izninin verileceği öngörülmüştür.

28. Endüstri bölgelerinde bulunan taşınmazlar üzerinde yatırımcılar lehine ön yer tahsisi sonrasında kurulacak irtifak hakkının bağımsız ve sürekli nitelikte olması, hakkın taşınmaz mülkiyetinin konusu olmasına ve tapu siciline taşınmaz olarak kaydedilebilmesine imkân sağlayacaktır. Böylece irtifak hakkı, aleniyet kazanacak ve herkese karşı ileri sürülebilecektir. Aynı zamanda hakkın bağımsız ve sürekli nitelikte olması hukuki işlemlere konu olmasına da imkân sağlayacaktır.

29. 7419 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde “...*Teklif çerçevesinde, büyük ölçekli, stratejik ve entegre yatırımlar için uygun bir yatırım ortamı sağlayan endüstri bölgelerinin daha işlevsel hale getirilmesi, Ülke ekonomisine katkı sağlayacak, istihdam ve üretim merkezi olan sanayi alanlarının oluşturulması ve söz konusu alanlara nitelikli yatırımcıları hızlı bir şekilde çekmek amaçlanmaktadır...*” denmektedir.

30. Bu itibarla endüstri bölgelerinin kurulması, sadece yatırımcıların kişisel menfaatlerinin korunması amacını taşımamaktadır. Büyük ölçekli yatırımlar için uygun bir yatırım ortamı sağlayan endüstri bölgelerinin aynı zamanda istihdam ve üretim merkezleri olduğu gözetildiğinde bu yerlerdeki faaliyetlerin ülke ekonomisine katkıda bulunmayacağı söylenemez. Dolayısıyla bu bölgelerdeki yatırımların daha cazip hâle getirilmesine yönelik olan kuralın yatırımların artırılması suretiyle ülke ekonomisine katkı sağlayacağı gözetildiğinde kamu yararı amacını sağlamaya ilişkin olduğu açıktır.

31. Öte yandan irtifak hakkı kurulacak taşınmazların Hazine adına tapuda tescilli veya kamulaştırma suretiyle Hazine adına tescil edilecek taşınmazlar olduğu, bu itibarla devletin hüküm ve tasarrufu altında olan kıyı ve sahil şeritlerini kapsamadığı açıktır. Bunun yanı sıra verimli toprak, tarım arazisi ile çayır ve mera, tabiat varlığı ve orman alanları yönünden ise kuralda bu nitelikteki yerlerde kendi mevzuatları çerçevesinde uygulama yapılmasını engelleyen bir istisna hükmü öngörülmemiştir. Dolayısıyla kuralda devletin söz konusu yerlerle ilgili olarak Anayasa'dan kaynaklanan koruma yükümlülüğüyle bağdaşmayan bir yön bulunmamaktadır.

32. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 43., 44., 45., 63., 168. ve 169. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 43., 44., 45., 63., 168. ve 169. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 3., 5., 7., 10., 12., 13., 17., 47., 48., 56., 90., 166. ve 167., maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

C. Kanun'un 4. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun'un 3/B Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

33. 4737 sayılı Kanun'un mülga 3/B maddesinde endüstri bölgeleri yönünden yürütülecek ÇED sürecine ilişkin bazı özel düzenlemelere yer verilmiştir. Anılan mülga maddenin birinci fıkrasında endüstri bölgesi ilan edilmiş yerlerde yatırım yapmak isteyen yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerin 2872 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca yükümlülüklerini yerine getirmek zorunda oldukları ancak bu faaliyetlerin yer tetkiki kararından muaf olduğu hükme bağlanmıştır.

34. Mülga maddenin ikinci fıkrasında ÇED raporunun sunulması üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca faaliyetin niteliğine bağlı olarak ÇED mevzuatında belirtilen kuruluşların temsilcilerinden oluşan inceleme ve değerlendirme komisyonunun kurulacağı, raporun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına ulaşma tarihinden itibaren inceleme, değerlendirme ve nihai karar verme sürecinin en geç iki ay olduğu, bu süreye, faaliyet sahibinin raporu düzeltilmesi için tanınan sürenin dahil olmadığı ve faaliyet sahibinin düzeltilmek üzere kendisine geri verilen raporunu on beş gün içinde düzeltilmesi gerektiği belirtilmiştir.

35. Dava konusu kuralla, anılan madde yürürlükten kaldırılmış; böylelikle endüstri bölgelerinde yürütülmesi gereken ÇED süreci bu konuda genel olarak düzenlemeler yapan 2872 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuata tabi kılınmıştır.

2. İptal Talebinin Gereçesi

36. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla yürürlükten kaldırılan maddenin endüstri bölgelerindeki ÇED izin sürecine ilişkin bazı özel düzenlemeler içerdiği, bu maddenin yürürlükten kaldırılmasıyla anılan sürecin genel hükümlere tabi kılındığı, endüstri bölgelerinin niteliği gereği özel hükümlere tabi olması gerektiği, kuralda temel çerçeve çizilmeden ÇED alınması süreciyle ilgili tüm yetkinin idareye bırakıldığı, söz konusu sınırsız takdir yetkisinin yatırımcılar arasında ayrımcı muamelelerde bulunulması sonucunu doğuracağı, ayrıca herkesin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının bulunduğu, çevre hakkının ayrıntılı bir şekilde kanunla düzenlenmesinin Anayasa'nın 13. maddesinin bir gereği olduğu, buna rağmen kuralla kanuniliği sağlayan maddenin yürürlükten kaldırılması suretiyle idareye tanınan sınırsız yetkinin kanunilik ilkesiyle bağdaşmadığı, bu durumun kuralın ilgili olduğu özel hayata ve konut dokunulmazlığına saygı hakları yönünden de geçerli olduğu, ÇED sürecinin etkin bir şekilde yürütülmesinin tabiat varlıklarının ve ormanların korunmasına da hizmet edeceği, mülga maddede yer alan komisyonun ÇED mevzuatında belirtilen kuruluşların temsilcilerinden oluştuğu, kuralla bu komisyonun kaldırılması nedeniyle katılımcı demokrasinin işletilmesinin de engellendiği, ulusal kalkınmayı sağlamak amacıyla kurulan endüstri bölgelerinde özel ÇED sürecinin işletilmemesinin bu yapıların ulusal kalkınmaya dengeli ve hızlı katkı sağlayamamasına, böylece millî ekonominin zarara uğramasına neden olacağı, ayrıca kuralın uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 3., 5., 7., 10., 13., 17., 20., 21., 43., 44., 45., 48., 56., 63., 90., 123., 166., 167., 168. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

37. Anayasa'nın 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir./Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.*" hükümlerine yer verilmiştir. Buna göre çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik tedbirleri almak devletin temel ödevlerindedir. Bu amaçla devlet, çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlüdür (AYM, E.2021/14, K.2023/173, 11/10/2023, § 26).

38. Dava konusu kural 4737 sayılı Kanun'un endüstri bölgeleri yönünden ÇED sürecine ilişkin bazı özel hükümler öngören 3/B maddesini yürürlükten kaldırmakta olup endüstri

bölgelerinde yürütülmesi gereken ÇED sürecini genel hükümlere tabi kılmaktadır. Böylece endüstri bölgelerinde ÇED ile ilgili işlemler 2872 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayalı olarak çıkarılan ikincil mevzuata göre yürütülecektir.

39. Anılan Kanun'un 1. maddesinde bu Kanun'un amacının bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak olduğu hükme bağlanmıştır. Kanun'un "*Çevresel etki değerlendirilmesi.*" başlıklı 10. maddesinde ise gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin ÇED raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlü olduğu, *ÇED olumlu kararı* veya "*ÇED gerekli değildir.*" kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatının verilemeyeceği, proje için yatırıma başlanamayacağı ve ihale edilemeyeceği öngörülmüştür.

40. Kanun'un 2. maddesine göre ÇED, gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmaları ifade etmektedir.

41. ÇED sürecine ilişkin usul ve esaslar 10. madde gereğince çıkarılan 29/7/2022 tarihli ve 31907 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik'te ekli listelerde ÇED uygulanacak projeler ile ön inceleme ve değerlendirmeye tabi projeler tek tek sayılarak gösterilmiştir. Anılan projeler içinde endüstri bölgelerinde faaliyette bulunacak birçok yatırım yer almaktadır. Dolayısıyla ekli listelerde yer alan konulara ilişkin alanlarda ÇED sürecinin yürütülmesi gerekecektir.

42. Kural, endüstri bölgeleri yönünden ÇED sürecinin yürütülmesi zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Hatta 4737 sayılı Kanun'un 3/A maddesinin ikinci fıkrasında endüstri bölgelerinde yatırım yapmayı düşünen yatırımcıların yatırımlarının kabul edilmesi ÇED mevzuatına tabi faaliyetlerden *ÇED olumlu kararı* veya "*ÇED gerekli değildir.*" kararı verilmesi şartına bağlanmıştır.

43. Diğer yandan anılan Kanun'un 4/Ç maddesi uyarınca bir bölgenin özel endüstri bölgesi ilan edilmesi için yeni yatırıma ilişkin *ÇED olumlu kararı* veya "*ÇED gerekli değildir.*" kararının alınmış olması şartı aranmaktadır. Dolayısıyla endüstri bölgesinde yapılacak her tür yatırımların kabul edilmesi, ÇED mevzuatına tabi faaliyetler için bir ÇED sürecinin yürütülmesini gerektirmektedir.

44. Dolayısıyla kural, endüstri bölgesindeki faaliyet alanlarında izin, ruhsat ve lisans alınmasının öncesinde yürütülecek ÇED'le ilgili olarak mevzuatta öngörülen şartlarda herhangi bir değişiklik öngörmemektedir. Bu itibarla kuralın sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

45. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 56. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 56. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 3., 5., 7., 10., 13., 17., 20., 21., 43., 44., 45., 48., 63., 90., 123., 166., 167., 168. ve 169. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

Ç. Kanun'un 5. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinin İkinci Fıkrasının Değiştirilen Üçüncü Cümlesinde Yer Alan "...bağımsız ve sürekli..." İbaresinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

46. Dava dilekçesinde özetle; 7419 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 3/A maddesinin dördüncü fıkrasına eklenen "...bağımsız ve sürekli nitelikte..." ibaresine yönelik gerekçelerle kuralın Anayasa'nın 2., 3., 5., 7., 10., 12., 13., 17., 43., 44., 45., 47., 48., 56., 63., 90., 166., 167., 168. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

47. 4737 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde endüstri bölgeleri içinde kalan özel mülkiyet konusu arazi ve arsaların yatırım faaliyetlerine tahsisi amacıyla 2942 sayılı Kanun'un 27. maddesi hükümlerine göre acele kamulaştırma yapılabileceği öngörülmüştür. Anılan fıkranın ikinci cümlesinde ise bu şekilde kamulaştırılan taşınmaz malların, tapuda Hazine adına tescil edileceği hüküm altına alınmıştır. Fıkranın üçüncü cümlesinde de kamulaştırılan bu taşınmaz malların kamulaştırma bedelleri Bakanlığın bütçesinden karşılanmış ise bu taşınmaz mallar üzerinde sözleşmesinde belirtilen süre kadar yönetici şirket ve/veya yatırımcılar lehine bedeli karşılığında, kamulaştırma bedeli yönetici şirket ve/veya yatırımcılar tarafından karşılanmış ise yönetici şirket ve/veya yatırımcılar lehine bedelsiz olarak Bakanlıkça bağımsız ve sürekli irtifak hakkı tesis edilebileceği düzenlenmiştir. Anılan cümlede yer alan "...bağımsız ve sürekli..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

48. Bu itibarla kural, endüstri bölgesinde bulunan ve mülkiyeti özel kişilere ait olmakla birlikte kamulaştırılmak suretiyle mülkiyeti kamuya geçirilen taşınmazlar üzerinde yönetici şirket ve/veya yatırımcılar lehine kurulacak irtifak hakkının bağımsız ve sürekli nitelikte olmasını öngörmektedir.

49. 7419 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 3/A maddesinin dördüncü fıkrasına eklenen "...bağımsız ve sürekli nitelikte..." ibaresinin Anayasa'ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir.

50. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 3., 5., 7., 10., 12., 13., 17., 43., 44., 45., 47., 48., 56., 63., 90., 166., 167., 168. ve 169. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

D. Kanun'un 5. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun'un 4. Maddesine Eklenen Üçüncü Fıkranın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir." İbaresinin, İkinci Cümlesinde Yer Alan "...bedelsiz olarak devredilebilir." İbaresinin, Anılan Maddeye Eklenen Dördüncü Fıkranın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir." İbaresinin, İkinci Cümlesinde Yer Alan "...bedelsiz olarak devredilebilir." İbaresinin ve Üçüncü Cümlesinde Yer Alan "...kiraya verebilir..." ve "...satabilir." İbarelerinin İncelenmesi

1. Üçüncü Fıkranın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.", İkinci Cümlesinde Yer Alan

“...bedelsiz olarak devredilebilir.”, Dördüncü Fıkranın Birinci Cümlesinde Yer Alan “...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.” ve İkinci Cümlesinde Yer Alan “...bedelsiz olarak devredilebilir.” İbareleri

a. Anlam ve Kapsam

51. 4737 sayılı Kanun'un 4. maddesinde endüstri bölgelerinde yer alan taşınmazların mülkiyetinin yatırımcılara veya yönetici şirkete geçmesine ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir.

52. Anılan maddenin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde endüstri bölgelerinde Hazine adına tescilli taşınmazlar ile bedeli Bakanlığın bütçesinden karşılanmak suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazlardan yatırımcılar lehine irtifak hakkı tesis edilenlerin yatırımın tamamlanması şartıyla ve yatırımcının talep etmesi durumunda Bakanlığın uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden yatırımcıya doğrudan satılabileceği öngörülmüştür. Söz konusu cümlede yer alan “...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.” ibaresi dava konusu ilk kuralı oluşturmaktadır.

53. Anılan fıkranın ikinci cümlesinde kamulaştırma bedelinin yatırımcılar tarafından karşılanması suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazlardan yatırımcılar lehine irtifak hakkı tesis edilenlerin mülkiyetinin yatırımın tamamlanması şartıyla ve yatırımcının talep etmesi durumunda Bakanlığın uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yatırımcıya bedelsiz olarak devredilebileceği öngörülmüştür. Söz konusu cümlede yer alan “...bedelsiz olarak devredilebilir.” ibaresi dava konusu ikinci kuralı oluşturmaktadır.

54. Maddenin dördüncü fıkrasının birinci cümlesinde ise altyapı harcamalarının yönetici şirket tarafından karşılandığı bölgelerde Hazine adına tescilli taşınmazlar ile bedeli Bakanlığın bütçesinden karşılanmak suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazların, altyapının tamamlanması şartıyla Bakanlığın uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden yönetici şirkete doğrudan satılabileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan cümlede yer alan “...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.” ibaresi dava konusu üçüncü kuralı oluşturmaktadır.

55. Söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde de kamulaştırma bedelinin yönetici şirket tarafından karşılanmak suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazların mülkiyetinin ise altyapının tamamlanması şartıyla Bakanlığın uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yönetici şirkete bedelsiz olarak devredilebileceği öngörülmüştür. Anılan cümlede yer alan “...bedelsiz olarak devredilebilir.” ibaresi dava konusu dördüncü kuralı oluşturmaktadır.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

56. Dava dilekçesinde özetle; satılacak veya devredilecek olan taşınmazların kamu malı olduğu, kamu mallarının yatırımcı veya yönetici şirkete satışının veya bedelsiz devrinin özelleştirme kapsamında kaldığı, özelleştirme işlemlerinin ancak kamu yararı amacıyla yapılabileceği, taşınmazların satışının veya bedelsiz devrinin anılan yerlerden devletin el çekmesi anlamına geleceği ve bunun da endüstri bölgelerinde yatırımların devamlılığının denetimsiz bırakılması sonucunu doğuracağı, kuralda geçen rayiç bedelin hesaplanma usulünde belirsizlik olduğu, satışa veya bedelsiz devre ilişkin işlemlerin sözleşme özgürlüğü kapsamında kaldığı, bir tür özelleştirme işlemi de ifade eden satış ve bedelsiz devir sürecinin eşitlik ve rekabet ilkeleri çerçevesinde yürütülmesini sağlayacak güvencelere yer verilmediği, bu durumun özel teşebbüslerin eşit şartlarda

yarışmasını önleyeceği ve haksız rekabete yol açacağı, anılan işlemlere konu kamu mallarının, kıyıları çevreleyen sahil şeridi, tarım arazisi, mera, tabiat varlığı ve orman sınırları içinde olabileceği gözetildiğinde dava konusu kuralların anılan alanların bütünlüğünün bozulmasına ve daralmasına neden olabileceği, devletin bu alanlara ilişkin olarak Anayasa'dan kaynaklanan koruma yükümlülüğü bulunmasına rağmen bu konuda kanunda herhangi bir çerçeve öngörülmediği, bu durumun sağlıklı ve güvenli bir çevrede yaşama hakkı bakımından da geçerli olduğu, endüstri bölgelerindeki yerlerin satışının veya bedelsiz olarak devrinin, bu yerlerin değerinin muhafaza edilmesi ve verimli kullanılması imkânını ortadan kaldırdığı, bu yönüyle kuralın belirli özel teşebbüsler lehine uygulamaların yapılmasına ve böylece millî ekonominin zarara uğramasına neden olacağı, ayrıca kuralların uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 3., 5., 10., 12., 13., 17., 43., 44., 45., 47., 48., 56., 63., 90., 166., 167., 168. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

i. Üçüncü Fıkranın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir." ve İkinci Cümlesinde Yer Alan "...bedelsiz olarak devredilebilir." İbareleri

57. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 46. maddesi yönünden de incelenmiştir.

58. Anayasa'nın 46. maddesinde öngörülen ve temel unsurunun *kamu yararı* olduğu kabul edilen kamulaştırma, bir taşınmaz üzerindeki özel mülkiyet hakkının malikin rızası olmaksızın kamu yararı için ve karşılığı ödenmek koşuluyla devlet tarafından sona erdirilmesidir. Özel mülkiyete kamulaştırma yoluyla son verilebilmesi için kamulaştırmanın Anayasa'nın 46. maddesinde öngörülen usuli güvencelere uygun olarak yapılması gerekmektedir (AYM, E.2013/49, K.2013/125, 31/10/2013).

59. Kamulaştırmayı düzenleyen anılan maddenin 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 idari irtifaklar kurmaya yetkilidir*" denilmektedir. Buna göre, kamulaştırma ancak devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılabilir (AYM, E.2013/49, K.2013/125, 31/10/2013).

60. Dava konusu kurallarda, daha önce Bakanlıkça kamulaştırılarak mülkiyeti Hazineye geçen taşınmazların yatırımcılara devredilmesine imkân sağlanmış; yatırımcılara herhangi bir şekilde kamulaştırma yetkisi verilmemiştir. Dolayısıyla kurallarda *kamulaştırmanın ancak devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılabileceği* yönündeki anayasal güvenceye herhangi bir aykırılık söz konusu değildir.

61. Diğer yandan Anayasa, ancak kamu yararına yönelik bir amaca tahsis edilmek şartıyla özel kişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazla tek taraflı bir işlemle el konulmasını meşru görmektedir. Dolayısıyla kamulaştırma sonucu idarelerin mülkiyetine geçen taşınmazların kamu yararı amacına uygun bir hizmete tahsis edilmemesi durumunda malikin mülkiyet hakkından yoksun bırakılmasının hukuki meşruiyeti ortadan kalkmaktadır. Aksi takdirde kamu yararı amacı, taşınmazın kamulaştırılabilmesi için oluşturulması gereken bir gerekçeden öte hiçbir anlam taşımaz. Bu bağlamda Anayasa'nın, başlangıçta kamu yararı amacının varlığını yeterli gördüğü ve bir şekilde kamulaştırılan bir taşınmazın idarece istenildiği biçimde kullanılabilmesine izin verdiği düşünülemez (AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

62. Kurallar, endüstri bölgelerinde yer alan ve kamulaştırılan taşınmazların yatırımcılara üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılmasına veya bedelsiz olarak devrine imkân tanımaktadır.

63. Ülke ekonomisinin gelişmesini ve sanayileşmenin belirli bir düzen içerisinde yürütülmesini sağlamak için kurulan endüstri bölgelerinde kalan özel kişilere ait taşınmazların kamulaştırılmasının -endüstri bölgelerinin kurulması gerekçesi dikkate alındığında- kamusal bir yarar taşıdığı açıktır. Diğer yandan yatırımcılara mülkiyet devrinin ise endüstri bölgesinde yatırımları cazip hâle getirmek suretiyle yatırımların artmasına katkı sağlayacağı ve böylece ülke ekonomisinin gelişmesine olumlu etkide bulunacağı gözetildiğinde kuralların kamu yararı amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

64. Kamulaştırma ve mülkiyet devrinde başlangıçtaki kamu yararının varlığı kuralların Anayasa'ya uygunluğu için yeterli değildir. Bunun yanı sıra mülkiyet devri sonrasında taşınmazın devir amacına uygun olarak kullanılmasını sağlayacak güvencelerin varlığı da gerekmektedir. Aksi takdirde yalnızca kamu yararı amacıyla kamulaştırılan taşınmazların mülkiyetini elde eden yatırımcıların bu taşınmazları istediği şekilde kullanılabilmelerine imkân sağlanmış olacaktır ki bu durum Anayasa'nın 46. maddesiyle bağdaşmaz.

65. 4737 sayılı Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasının yedinci cümlesinde endüstri bölgesi olarak belirlenen alanların hiçbir şekilde başka amaçla kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan fıkranın sekizinci cümlesinde ise bu hususun tapu kütüğüne şerh edileceği öngörülmüş ve böylece taşınmazların niteliğinin aleniyet kazanmasına imkân tanınmıştır.

66. Diğer yandan söz konusu Kanun'un 3/A maddesinin birinci fıkrasına göre endüstri bölgesi olarak ilan edilen alanlarda öncelikle yatırımcı lehine ön yer tahsisi yapılmaktadır. Ön yer tahsisi sonrasında anılan maddenin ikinci fıkrasında öngörülen yükümlülüklerin de yerine getirilmesi şartıyla tahsis edilen yerde dördüncü fıkra uyarınca yatırımcı lehine bir irtifak hakkı kurulmaktadır. İrtifak hakkının kurulması sonrasında yatırımcının, beşinci fıkraya göre yatırımını beş yıl içinde tamamlaması gerekmektedir. Bu sürede yatırımın tamamlanmaması durumunda ise Bakanlıkça yatırımcıya bir yıl daha süre verilebilecek ve bu ek süre içinde de yatırımın tamamlanmaması hâlinde irtifak hakkının tesisine yönelik işlem iptal edilecektir. Bu hâlde kamulaştırılan taşınmaz ilgili yatırımcıdan alınacak ve yatırımda kullanılmak üzere yeni bir süreçle başka yatırımcılara tahsis edilebilecektir.

67. Bu süreç sonrasında yatırımın tamamlanması ve yatırımcının talep etmesi, Bakanlığın da uygun görüşünün alınması şartıyla kamulaştırılan taşınmaz Kanun'un 4. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince yatırımcılara devredilebilecektir. Dolayısıyla anılan düzenlemeler dikkate alındığında kamulaştırılan taşınmazlar sadece kamusal bir yarar taşıdığı kabul edilen yatırımlarda kullanılabilir. Bu itibarla yatırımcılara kamulaştırılarak devredilen taşınmazların kamusal yarar çerçevesinde kullanılmasını sağlayacak güvencelere yer verildiği sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla kuralların Anayasa'nın 46. maddesiyle bağdaşmadığı söylenemez.

68. Öte yandan anılan fıkra uyarınca devredilecek taşınmazlar arasında Hazineye ait taşınmazlarda bulunabilecektir. Hazineye ait bir taşınmazın özel kişilere devri, Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi gereğince ancak kamu yararının varlığı hâlinde mümkündür. Mülkiyet devri öngören kurullarla yatırımcılara yatırım yaptıkları alanın mülkiyetini devralma imkânı tanınmakta ve bu suretle yatırım yapılması cazip hâle getirilmektedir. Nitekim kuralların gerekçesinde de "*Endüstri bölgelerinde yatırımların tamamlanması şartıyla yatırımcılarımıza, mülkiyet devri olanağı sağlanmaktadır. Böylece mülkiyet talep eden yatırımcılar için de endüstri bölgeleri cazip hale getirilmektedir.*" denilmektedir. Böylece sanayinin gelişmesine

ve ülke ekonomisinin kalkınmasına katkısının olduğu gözetildiğinde Hazineye ait taşınmazların yatırımcıya devrini mümkün kılan kuralların kamu yararına yönelik oldukları açıktır.

69. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2. ve 46. maddelerine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 3., 5., 10., 12., 13., 17., 43., 44., 45., 47., 48., 56., 63., 90., 166., 167., 168. ve 169. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

ii. Dördüncü Fıkranın Birinci Cümlesinde Yer Alan "...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir." ve İkinci Cümlesinde Yer Alan "...bedelsiz olarak devredilebilir." İbareleri

70. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 46. maddesi yönünden de incelenmiştir.

71. Kurallar, altyapı harcamalarının yönetici şirket tarafından karşılandığı bölgelerde bulunan Hazine adına tescilli taşınmazlar ile özel kişilere ait olmakla birlikte bedeli Bakanlığın bütçesinden karşılanmak suretiyle kamulaştırılan taşınmazların, üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden yönetici şirkete doğrudan satılmasına ve bedeli yönetici şirket tarafından karşılanmak suretiyle kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen taşınmazların mülkiyetinin de yönetici şirkete bedelsiz olarak devrine imkân tanımaktadır.

72. 7419 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4. maddesine eklenen üçüncü fıkranın birinci cümlesinde yer alan "...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir." ve ikinci cümlesinde yer alan "...bedelsiz olarak devredilebilir." ibarelerinin Anayasa'ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler bu kurallar yönünden de geçerlidir.

73. Diğer yandan anılan Kanun'un 1/A maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde anonim şirket şeklinde kurulması öngörülen yönetici şirketin, endüstri bölgesinin yönetilmesinden ve işletilmesinden sorumlu bir tüzel kişi olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla yönetici şirket sadece endüstri bölgesine ilişkin iş ve işlemler yürütebilecektir.

74. Bunun yanında Kanun'un 4/D maddesinin üçüncü fıkrasına göre yönetici şirketin faaliyet ve uygulamaları Bakanlık tarafından denetlenmektedir. Anılan maddenin dördüncü fıkrasında da endüstri bölgesinde Kanun'da belirtilen amacın dışında faaliyet gösteren yönetici şirketin Bakanlıkça uyarılacağı ve yönetici şirkete belirli bir süre verilerek amacına uygun faaliyette bulunulmasının kendisinden isteneceği, bu sürenin sonunda yönetici şirketin amacı doğrultusunda faaliyet göstermediğinin tespit edilmesi durumunda ise Bakanlığın görevli mahkemeye başvurarak mevcut yönetici şirketin yönetim kurulu üyelerinin görevlerinin sona erdirilmesini, şirketin yönetimi için kayyım tayin edilmesini ve yönetici şirketin tasfiyesini talep edeceği öngörülmüştür. Mahkemece yönetici şirketin tasfiyesine karar verilmesi hâlinde de şirket ve yöneticilerin hak ve yükümlülükleri ile sorumlulukları saklı kalmak kaydıyla yeni bir yönetici şirket kurulacaktır.

75. Anılan hükümler gözetildiğinde kamulaştırılan taşınmazların yönetici şirket tarafından kamusal yarar çerçevesinde kullanılmasını sağlayacak güvencelerin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

76. Öte yandan yönetici şirkete devredilen taşınmazlar arasında mülkiyeti Hazineye ait taşınmazlar da bulunmaktadır. Hazineye ait arazilerin yönetici şirkete devrinin amacı da bölgenin cazip hale getirilerek sanayinin gelişmesinin ve ülke ekonomisinin kalkınmasının sağlanmasıdır.

77. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2. ve 46. maddelerine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 3., 5., 10., 12., 13., 17., 43., 44., 45., 47., 48., 56., 63., 90., 166., 167., 168. ve 169. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

2. Dördüncü Fıkranın Üçüncü Cümlesinde Yer Alan "...kiraya verebilir..." ve "...satabilir." İbareleri

a. Anlam ve Kapsam

78. Dava konusu kurallar yönetici şirkete mülkiyet devri yapılan alanların yatırımcılara kiralanması veya satılması hususunda yetki tanımaktadır. Bu kapsamda 4737 sayılı Kanun'un 4. maddesinin dördüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yönetici şirketin, mülkiyet devri yapılan alanları; bu Kanun hükümleri gereğince yatırım yapacağını taahhüt eden yatırımcılara Bakanlığın uygun görüşü üzerine parseller hâlinde veya işletme binaları da yapmak suretiyle kiraya verebileceği veya tapuya geri alım şerhi işlenmek suretiyle satabileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan cümlede yer alan "...kiraya verebilir..." ve "...satabilir." ibareleri dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

b. İptal Talebinin Gerekçesi

79. Dava dilekçesinde özetle; yönetici şirket tarafından yatırımcılara kiraya verilen veya tapuya geri alma şerhi konulmak suretiyle satılan taşınmazların, yönetici şirkete Bakanlık tarafından devredilen taşınmazlar olduğu, bu taşınmazların Bakanlık tarafından yönetici şirkete devrine imkân tanıyan kuralların Anayasa'ya aykırı olması nedeniyle anılan taşınmazların kamu malı niteliğini devam ettirdiği, dolayısıyla bunların satışına ve kiralanmasına dair sözleşmelerin özelleştirme kapsamında kaldığı, özelleştirme işlemlerinin ancak kamu yararı amacıyla yapılabileceği, taşınmazların satışının veya kiraya verilmesinin anılan yerlerin denetimsizliğine neden olacağı, satışa veya kiralamaya ilişkin işlemlerin sözleşme özgürlüğü kapsamında kaldığı, Kanun'da bir tür özelleştirme işlemi ifade eden satış ve kiralama sürecinin eşitlik ve rekabet ilkeleri çerçevesinde yürütülmesini sağlayacak güvencelere yer verilmediği, bu durumun özel teşebbüslerin eşit şartlarda yarışmasını önleyeceği ve haksız rekabete yol açacağı, anılan işlemlere konu arazilerin sahil şeridi, tarım arazisi, mera, tabiat varlığı ve orman sınırları içinde olabileceği gözetildiğinde dava konusu kuralların anılan alanların bütünlüğünün bozulmasına ve daralmasına neden olabileceği, devletin bu alanlara ilişkin olarak Anayasa'dan kaynaklanan koruma yükümlülüğünün bulunmasına rağmen kurallarda bu konuda herhangi bir çerçeve belirlenmediği, bu durumun sağlıklı ve güvenli bir çevrede yaşama hakkı yönünden de geçerli olduğu, endüstri bölgelerindeki yerlerinin satışının veya bedelsiz olarak devrinin, bu yerlerin değerinin muhafaza edilmesi ve verimli kullanılması imkânını ortadan kaldırdığı, bu yönüyle kuralın belirli özel teşebbüsler lehine uygulamaların yapılmasına ve böylece millî ekonominin zarara uğramasına neden olacağı, ayrıca kuralların uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 3., 5., 10., 12., 13., 17., 43., 44., 45., 47., 48., 56., 63., 90., 166., 167., 168. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

c. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

80. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 46. maddesi yönünden de incelenmiştir.

81. Yatırımcılara satılacak veya kiralanacak taşınmazların daha önce mülkiyeti Hazineye ait olan veya özel kişilere ait olmakla birlikte kamulaştırılarak mülkiyeti Hazineye geçen taşınmazlar olduğu açıktır.

82. 7419 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4. maddesine eklenen üçüncü fıkranın birinci cümlesinde yer alan "...*üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.*" ve ikinci cümlesinde yer alan "...*bedelsiz olarak devredilebilir.*" ibarelerinin Anayasa'ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler bu kurallar yönünden de geçerlidir.

83. Bunun yanında kurallarda taşınmazların ancak Bakanlığın uygun görüşü üzerine kiralanabileceği veya satılabileceği öngörülmüştür. Dolayısıyla Bakanlığın taşınmaz kiralamaları ve satımı üzerinde bir denetiminin olduğu, kamu yararı dışında bir amaç taşıyan devirlerin Bakanlıkça engellenebileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca endüstri bölgesinde yer alan taşınmazların ancak yatırım amacıyla devredilebileceği, kira sözleşmesinin temelini de bu amaç çerçevesinde gerçekleştireceği, yatırımcının bu amaca uygun davranmaması durumunda sözleşmenin feshedilerek taşınmazın yatırımcıdan alınabileceği açıktır.

84. Öte yandan kurallarda yatırımcıya gerçekleştirilecek satımın ancak tapuya geri alım şerhi koymak suretiyle mümkün olacağı öngörülmüştür. Bu nedenle yatırım yapılması şartıyla gerçekleşen satış sonrasında yatırımcının yatırım taahhüdünü yerine getirmemesi durumunda tapudaki geri alım kaydı gereğince taşınmaz yatırımcıdan alınacak ve yatırım taahhüdünde bulunan yeni bir yatırımcıya kira sözleşmesi ve satış yoluyla tahsis edilebilecektir.

85. Dolayısıyla yatırımcılara kiralanılan veya satılan taşınmazların kamu yararı çerçevesinde kullanılmasını sağlayacak güvencelerin bulunduğu anlaşılmaktadır.

86. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2. ve 46. maddelerine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 3., 5., 10., 12., 13., 17., 43., 44., 45., 47., 48., 56., 63., 90., 166., 167., 168. ve 169. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

E. Kanun'un 6. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun'un 4/A Maddesine Eklenen Dördüncü Fıkırdaki Yer Alan "...veya yaptırılır." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

87. 4737 sayılı Kanun'un 4/A maddesinde endüstri bölgelerinde yürütülecek imar planları ile altyapı faaliyetlerine ilişkin bazı düzenlemelere yer verilmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasında endüstri bölgeleri imar ve parselasyon planları ile değişikliklerinin yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara uygun olarak hazırlanacağı ve Bakanlık tarafından onaylanacağı, onaylı imar ve parselasyon planları ile değişikliklerinin Bakanlık internet sitesinde ve valilikçe belirlenecek ilan yerlerinde bir hafta süreyle ilan edileceği, itirazın olmaması hâlinde ilan süresinin sonunda yürürlüğe gireceği öngörülmüştür. Söz konusu fıkranın üçüncü cümlesine göre imar planları hazırlanırken mülkiyet sınırları içinde Sağlık Bakanlığı ile Bakanlık arasında yapılacak protokol çerçevesinde belirlenen sağlık koruma bandı bırakılacaktır.

88. Maddenin ikinci fıkrasında endüstri bölgesi sınırları içinde kapanan kadastral ve imar yolları ile parkların, her türlü sorumluluğu endüstri bölgesinin yönetilmesinden sorumlu şirkete ait olmak üzere Hazine adına tescil olunacağı hükme bağlanmıştır.

89. Üçüncü fıkrada endüstri bölgelerindeki altyapı ve üstyapıya ilişkin etüt, harita ve projelerin, ruhsat ve izinler ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarının Bakanlık onayına ve denetimine tabi olması öngörülmüştür.

90. Dördüncü fıkrada ise endüstri bölgelerindeki altyapı ve üstyapı projelerinin kontrolünün, arazi kontrolünün ve bunlara ilişkin altyapı ve üstyapı inşaatlarının yapım kontrolünün ve işletme aşamasındaki kontrollerin Bakanlık tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı öngörülmüştür. Anılan fıkrada yer alan "...veya yaptırılır." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

91. Beşinci fıkrada da ruhsatsız veya ruhsata aykırılığı tespit edilen yapılar için 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. ve 42. maddeleri çerçevesinde yapılacak işlemlerin Bakanlıkça tesis edileceği, yapılara ilişkin yıkım kararının alınması hâlinde yıkım işleminin Bakanlığın talimatı üzerine valilik tarafından yapılacağı ve madde kapsamındaki idari para cezalarının Bakanlıkça verileceği hüküm altına alınmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

92. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kural kapsamındaki kontrollerin idarenin denetim yetkisinin somut bir görünümü olduğu, denetim yetkisinin ise kolluk faaliyeti niteliğinde bir kamu hizmeti olduğu, yetki devri öngören kuralda yasal çerçevenin çizilmediği, temel ilke ve esasların belirlenmediği, bu durumun Bakanlığın denetim hizmetinden el çekmesine neden olacağı gibi denetlenecek kurumlar açısından da öngörülmez durumlara yol açacağı, denetime ilişkin yetki devrinin usul ve esaslarını belirleme yetkisinin tamamen Bakanlığın takdirine bırakıldığı, denetim sonrasında gerekli yaptırım ve işlemler konusunda da bir çerçevenin belirlenmediği, devletin yürütmekle yükümlü olduğu kolluk faaliyetinin kamu görevlileri yerine özel kişilere gördürülmesinin anayasal anlamda mümkün olmadığı, kuralın muhataplar arasında farklı uygulama yapılmasına engel olacak güvenceleri içermediği, bu durumun sağlıklı ve güvenli bir çevrede yaşama hakkına ilişkin olarak devletin Anayasa'dan kaynaklanan koruma yükümlülüğüne aykırı olduğu, genel çerçeve çizilmeksizin denetim yetkisinin devrinin, kontrol hizmetlerinin aksamasına, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın ortadan kalkmasına, endüstri bölgelerindeki altyapı ve üstyapının, arazilerin ve işletmelerin niteliğinin kaybedilmesine ve bu suretle millî ekonominin zarara uğramasına neden olacağı, ayrıca kuralın uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 3., 5., 6., 7., 8., 10., 12., 17., 43., 44., 45., 48., 56., 63., 90., 123., 128., 166., 167., 168. ve 169. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

93. Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri belirliliktir. Bu ilkeye göre kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Nitekim bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154; E.2019/106, K.2019/100, 25/12/2019, § 20; E.2020/15, K.2020/78, 24/12/2020, § 10; E.2019/32, K.2021/54, 14/7/2021, § 25).

94. Belirlilik ilkesi; düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesini değil bunların kanun metninde kurallaştırılmasını gerekli kılar. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin ortaya konulmasını ve çerçevenin çizilmesini ifade eder. Buna karşılık söz konusu düzenlemelerin tamamının aynı kanunda yapılması zorunlu olmayıp incelenen kanun dışındaki kanunlar ya da başka kanunlarla yapılmış olması da belirlilik ilkesi açısından yeterlidir (AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/5/2023, § 125).

95. Dava konusu kuralda kontrol faaliyetinin nasıl yürütüleceğine ilişkin bir düzenleme yer almamakla birlikte anılan işin özel kişilere gördürülmesi durumunda bunun hizmet alımı yoluyla sağlanacağı açıktır. Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usuller ise 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenmiştir.

96. Anılan Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında bu Kanun'a tabi idarelerin Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları hükme bağlanmış olup endüstri bölgelerindeki bazı hususlara ilişkin kontrollerin gerçekleştirilmesi amacıyla yapılacak hizmet alımlarında da bu ilkelerin gözetilmesi gerektiği açıktır. Bu itibarla kuralın hem kişiler hem de idare yönünden belirli ve öngörülebilir olduğu anlaşıldığından kuralda belirsizlik bulunduğu söylenemez (benzer bir değerlendirme için bkz. AYM, E.2020/34, K.2023/25, 16/2/2023, § 53).

97. Diğer yandan Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" denilmektedir. Anılan hüküm gereğince, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi zorunludur.

98. Denetim faaliyeti, başlı başına icrai sonuç doğuran bir işlem veya karar niteliğinde değildir. Denetim sonucu düzenlenen raporlar, idari işlem kuramı uyarınca hazırlık işlemi niteliğinde olup bu raporların hazırlanması, denetlenen kişilerin hukukunda değişiklik yaratmamaktadır. Esasen icrai işlem, denetim sonucunda yetkili makamlarca alınan cezai ve idari kararlar ile başvuru diğer hukuki tedbirlerdir. İcrai kararları almakla yetkili idari makam, hazırlık işlemi niteliğindeki denetim raporunda yer alan tespit ve değerlendirmelerle bağlı değildir. Bu nedenle ilke olarak icrai işlemler dışında denetim faaliyetinin özel kişilerden hizmet satın alınması yoluyla yürütülmesi Anayasa'ya aykırılık teşkil etmez (AYM, E.2013/50, K.2015/38, 1/4/2015; E.2020/10, K.2020/67, 12/11/2020, § 28).

99. Kuralla Bakanlıkça yaptırılabilir olan kontroller sonrasında gerekli yaptırım ve işlemlerin anılan maddenin beşinci fıkrası gereğince Bakanlık ve diğer idareler tarafından gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır. Kontroller sonucu hukuki ve idari tedbirleri uygulama yetkisinin idarede kalmaya devam ettiği gözetildiğinde teknik destek sağlamaktan ibaret olan ve hazırlık işlemi niteliğinde bir görev olduğu anlaşılan kontrol görevinin memur ve diğer kamu görevlisi niteliğinde olmayan üçüncü kişilere gördürülmesinin Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

100. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 3., 5., 6., 7., 8., 10., 12., 17., 43., 44., 45., 48., 56., 63., 90., 123., 166., 167., 168. ve 169. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

F. Kanun'un 10. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun'un 4/D Maddesinin Değiştirilen İkinci Fıkrasında Yer Alan "...veya Bakanlıkça..." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

101. Kanun'un 4/D maddesinin birinci fıkrasında yönetim şirketine kimlerin kurucu veya sonradan ortak olabileceği düzenlenmiştir. Anılan fıkraya göre Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine bağlı odalar, yerel yönetimler, bankalar ve finans kurumları, bölgede sınai faaliyet yürüten yerli ve yabancı özel hukuk tüzel kişileri, konuyla ilgili vakıf, kooperatif ve dernekler, ilgili kamu kuruluşları ve ihracatçı birlikleri yönetici şirkete kurucu ya da sonradan ortak olabilmektedir. Yabancı özel hukuk tüzel kişileri ise de 5/6/2003 tarihli ve 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yönetici şirkete iştirak edebilmektedir.

102. Anılan maddenin ikinci fıkrasında da yönetici şirketin nasıl kurulacağı düzenlenmiştir. Buna göre yönetici şirket, kurum ve kuruluşlardan gelen taleplerde başvuru sahibi tarafından; Bakanlıkça resen yapılan çalışmalarda ise endüstri bölgesinin kurulacağı il sınırları içindeki varsa sanayi odaları, yoksa ticaret ve sanayi odası veya Bakanlıkça belirlenen gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulur. Söz konusu fıkra da yer alan "...veya Bakanlıkça..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

103. Dava dilekçesinde özetle; Bakanlıkça resen yapılan çalışmalarda il sınırları içinde sanayi odasının olmaması durumunda yönetici şirketi kuracak gerçek ve tüzel kişilerin belirlenmesi konusunda ticaret ve sanayi odasının yanı sıra dava konusu kuralla Bakanlığın da yetkili kılındığı ancak hangi hâllerde hangi merciin bu yetkiyi kullanacağını belirlenmediği, ayrıca Bakanlığın anılan yetkisini kullanırken tabi olacağı somut ve nesnel bir ölçüte de kuralda yer verilmediği, genel bir yasal çerçeve çizilmeksizin Bakanlığa söz konusu yetkinin tanınmasının ayrımcı işlemlerin yapılmasına neden olabileceği, Bakanlığa kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan ticaret ve sanayi odasının yerine karar alma imkânı tanıyan kuralın idari özerklik ilkesiyle bağdaşmadığı, ticaret ve sanayi odalarının idari ve mali özerkliğine aykırı olan kuralla yönetici şirketin piyasa gereklerine uygun ve adil bir şekilde belirlenmesi, endüstri bölgesinin etkin şekilde uzlaşma kültürü içinde yönetilmesi ve işletilmesi imkânının ortadan kaldırıldığı, bu durumun millî ekonominin zarara uğramasına neden olacağı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 5., 7., 10., 48., 123., 135., 166. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

104. 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin birinci fıkrasında kimlerin yönetim şirketi kurabilmek için ortak olabileceği belirlenmiştir. Bu kişilerin yönetici şirketi kurmak istemesi ise tek başına yetmemekte, başvuran kişiler arasından endüstri bölgelerinin kurulacağı il sınırları içinde varsa sanayi odaları yoksa ticaret ve sanayi odası veya Bakanlıkça belirlenen kişiler arasına girmek gerekmektedir.

105. Anılan fıkra da kimlerin kurucu ortak olacağı belirtilmiş ise de kurucu ortak olmak için talepte bulunanlar arasından Bakanlıkça kurucu ortak olarak kabul edileceklerin hangi ölçüte göre belirleneceği konusunda herhangi bir belirleme yapılmamıştır. Kuralda kurucu ortak olarak belirlenecek kişilerde hangi nitelik ya da niteliklerin aranacağı hususundaki takdir yetkisi bütünüyle Bakanlığa bırakılmıştır (benzer bir değerlendirme için bkz. AYM, E.2020/30, K.2023/12, 25/1/2023, § 172). Dolayısıyla kuralda Bakanlığa tanınan yetkiyle ilgili genel çerçevenin çizilmediği, temel ilke ve esasların belirlenmediği anlaşılmaktadır.

106. Bu itibarla yönetici şirkete kurucu ortak olabilecek gerçek ve tüzel kişilerin seçimi konusundaki ölçütlere ilişkin yasal çerçeve belirlenmeksizin yürütme organına sınırları ve kapsamı belirli olmayan bir yetki tanıyan kuralın *belirlilik* ilkesiyle bağdaştığı söylenemez.

107. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Esas Sayısı : 2022/158

Karar Sayısı : 2024/206

Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 5., 7., 10., 48., 123., 135., 166. ve 167. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

108. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*” denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

109. 7419 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasında yer alan “...veya Bakanlıkça...” ibaresinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu ibareye ilişkin iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

20/10/2022 tarihli ve 7419 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 10. maddesiyle 9/1/2002 tarihli ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu'nun 4/D maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasında yer alan “...veya Bakanlıkça...” ibaresine yönelik iptal hükmünün yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

B. 1. 3. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 3/A maddesinin dördüncü fıkrasına eklenen “...bağımsız ve sürekli nitelikte...” ibaresine,

2. 4. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 3/B maddesinin yürürlükten kaldırılmasına,

3. 5. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un;

a. 4. maddesinin ikinci fıkrasının değiştirilen üçüncü cümlesinde yer alan “...bağımsız ve sürekli...” ibaresine,

b. 4. maddesine eklenen;

i. Üçüncü fıkranın;

(1). Birinci cümlesinde yer alan “...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.” ibaresine,

(2). İkinci cümlesinde yer alan “...bedelsiz olarak devredilebilir.” ibaresine,

ii. Dördüncü fıkranın;

(1). Birinci cümlesinde yer alan “...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.” ibaresine,

(2). İkinci cümlesinde yer alan “...bedelsiz olarak devredilebilir.” ibaresine,

(3). Üçüncü cümlesinde yer alan “...kiraya verebilir...” ve “...satabilir.” ibarelerine,

4. 6. maddesiyle 4737 sayılı Kanun’un 4/A maddesine eklenen dördüncü fıkrada yer alan “...veya yaptırılır.” ibaresine,

yönelik iptal talepleri 5/12/2024 tarihli ve E.2022/158, K.2024/206 sayılı kararla reddedildiğinden bu ibarelere ve yürürlükten kaldırmaya ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

5/12/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII. HÜKÜM

20/10/2022 tarihli ve 7419 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un;

A. 3. maddesiyle 9/1/2002 tarihli ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu’nun 3/A maddesinin dördüncü fıkrasına eklenen “...bağımsız ve sürekli nitelikte...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 4. maddesiyle 4737 sayılı Kanun’un 3/B maddesinin yürürlükten kaldırılmasının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

C. 5. maddesiyle 4737 sayılı Kanun’un;

1. 4. maddesinin ikinci fıkrasının değiştirilen üçüncü cümlesinde yer alan “...bağımsız ve sürekli...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

2. 4. maddesine eklenen;

a. Üçüncü fıkranın;

i. Birinci cümlesinde yer alan “...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.” ibaresinin,

ii. İkinci cümlesinde yer alan “...bedelsiz olarak devredilebilir.” ibaresinin,

Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

b. Dördüncü fıkranın;

i. Birinci cümlesinde yer alan “...üzerindeki muhdesatın bedeli alınmaksızın rayiç bedel üzerinden doğrudan satılabilir.” ibaresinin,

- ii. İkinci cümlesinde yer alan “...bedelsiz olarak devredilebilir.” ibaresinin,
iii. Üçüncü cümlesinde yer alan “...kiraya verebilir...” ve “...satabilir.” ibarelerinin,
Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

Ç. 6. maddesiyle 4737 sayılı Kanun’un 4/A maddesine eklenen dördüncü fıkrada yer alan “...veya yaptırılır.” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

D. 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun’un 4/D maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasında yer alan “...veya Bakanlıkça...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ile Metin KIRATLI’nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükmünün Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE’DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

5/12/2024 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞI OY

Sayın Mahkemece çoğunluk tarafından benimsenen görüş uyarınca 7419 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanununun 10. maddesi ile değiştirilen 4737 sayılı Kanununun 4/D maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “veya Bakanlıkça” ibaresinin iptaline karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğimiz gerekçeler ile söz konusu ibarenin Anayasa'ya aykırı olmadığı kanaatinde olduğumuzdan Sayın çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne katılmıyoruz.

4737 sayılı Kanununun 1/g maddesinde yönetici şirket “Bu Kanuna uygun ve anonim şirket olarak kurulan, bölgenin yönetimi ve işletilmesinden sorumlu şirket” olarak tanımlanmıştır. Yine aynı Kanununun 3. maddesinin ilk fıkrasında Bakanlığın, kurum ve kuruluşlar veya yönetici şirketin başvurusuna istinaden veya resen yer seçimi yapmak suretiyle endüstri bölgelerinin kurulması veya kurulu bölgelere ilave alan önerisinde bulunabileceği, Bakanlıkça belirlenen alanlarda, Cumhurbaşkanınca endüstri bölgelerinin kurulmasına veya alan ilavesine izin verilebileceği, belirlenen alanların Cumhurbaşkanlığına sunulmasından önce yönetici şirketin kurulmuş olmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

4737 sayılı Kanununun 4/D maddesinin ilk fıkrasında yönetici şirketin hangi kurum ve kuruluşlar tarafından kurulacağı veya kurulmuş olan bir şirkete iştirak edebileceği düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre, “Bölgenin yönetimi ve işletilmesinden sorumlu yönetici şirkete, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine bağlı odalar, yerel yönetimler, bankalar ve finans kurumları, bölgede sınai faaliyet yürüten yerli ve yabancı özel hukuk tüzel kişileri, konuyla ilgili vakıf, kooperatif ve dernekler, ilgili kamu kuruluşları ve ihracatçı birlikleri kurucu ya da sonradan ortak olabilirler. Yabancı özel hukuk tüzel kişileri 5/6/2003 tarihli ve 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yönetici şirkete iştirak edebilir”. 4737 sayılı Kanununun 4/D maddesinin ilk fıkrasında hangi tüzel kişilerin ya da kuruluşların yönetici şirkete kurucu veya daha sonra ortak olarak iştirak edebileceği belirtildikten sonra, 4/D maddesinin ikinci fıkrasında endüstri bölgelerinde yönetici şirketin kimler tarafından kurulabileceği sayılmıştır. Söz konusu hükme göre, “Yönetici şirket, kurum ve kuruluşlardan gelen taleplerde başvuru sahibi tarafından; Bakanlıkça resen yapılan çalışmalarda ise endüstri bölgesinin kurulacağı il sınırları içindeki varsa sanayi odaları, yoksa ticaret ve sanayi odası veya Bakanlıkça belirlenen gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulur”.

4737 sayılı Kanununun 4/D maddesinin ilk iki fıkrası birlikte değerlendirildiğinde, endüstri bölgesi kurulması için öncelikle kurulması gereken yönetici şirket 4/D maddesinin ilk fıkrasında sayılan tüzel kişilerden ya da kurum ve kuruluşlardan talep gelmesi halinde bu kişiler, yani başvuru sahipleri tarafından kurulacaktır. Eğer Bakanlık resen endüstri bölgesi kurulmasını talep ederse, yönetici şirket endüstri bölgesinin kurulacağı il sınırları içindeki varsa sanayi odası, yoksa ticaret ve sanayi odası veya Bakanlık tarafından belirlenen gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulabilecektir. Bakanlığın resen kurmak istediği endüstri bölgesinin Cumhurbaşkanına sunulması öncesinde yönetici şirketin kurulması zorunlu olduğundan Bakanlığın bir şekilde kurucu olarak bir gerçek ya da tüzel kişiyi görevlendirmesi zorunlu olmaktadır. Kanunun 4/D maddesinin ilk fıkrasında kurucu ya da sonradan ortak olabilecek tüzel kişiler sayılmış olup, Bakanlığın kurucu olarak belirlediği tüzel kişi ilk fıkrada sayılanlardan biri olabilecektir. Maddenin ikinci fıkrasında endüstri bölgesinin kurulacağı il sınırları içinde varsa sanayi odaları, yoksa ticaret ve sanayi odası ile Bakanlık arasında bir sıralama ya da öncelik belirtilmemiş olsa bile il sınırı içindeki sanayi ya

da ticaret odası kurucu olmak isterse Bakanlık tarafından bunlara öncelik verileceği hükmün lafzi ifadesinden açıkça anlaşılmaktadır.

Bakanlık tarafından kurulmak istenen bir endüstri bölgesinde Kanunun 4/D maddesinin ilk iki fıkrasında sayılan herhangi bir tüzel kişi veya kuruluş görev almak istemezse, teşebbüs özgürlüğü çerçevesinde Bakanlığın bu kişileri yönetici şirketi kurmakla görevlendirme hususunda zorlaması mümkün değildir. Bu durumda son çare olarak Bakanlığın yönetici şirketin kurulması için gerçek ya da tüzel kişiyi görevlendirmesi kaçınılmaz olmaktadır. Buradaki amaç yetki gasbı yapmak değil, soruna çözüm üretmektir. Nitekim Anayasa Mahkemesi 2020/46 E., 2023/149 K. sayılı kararında (R.G. Tarih - Sayı : 17/11/2023 – 32372), özel hukuk hükümlerine göre kurulacak şirketin sermayesini belirleme yetkisinin Bakan'a verilmesini anayasaya aykırı görmemiştir. Mahkeme söz konusu kararında, bu şirketlerin faaliyetlerinin özel hukuk hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilecek olduğu, tarafların hak ve yükümlülükleri ile sorumlulukları başta olmak üzere şirketin yahut ortaklığın kapsam ve mahiyetine ilişkin hususların kural olarak genel kanun niteliğindeki 6102 sayılı Kanun'a, mahiyetine uygun düştüğü ölçüde 6/12/2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu gibi özel kanunlardaki düzenlemelere tabi olacağı, (Benzer yönde bkz. AYM, E.2019/96, K.2022/17, 24/2/2022, § 49), ...kurulacak şirketin sermayesi ve kapsamı Bakan tarafından belirlenirken şirketin faaliyet konusunun ve yukarıda yer verilen kanuni mevzuat kapsamında işlemler tesis edileceği de dikkate alındığında kuralda Anayasa'nın 2. maddesi bağlamında belirsizlik bulunduğu söylenemeyeceği (bkz. bu yönde AYM, E.2019/96, K.2022/17, 24/2/2022, § 50) gerekçelerine yer vererek, kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olmadığına ve İptal talebinin reddi gerektiğine karar vermiştir.

4737 sayılı Kanun uyarınca yönetici şirket anonim şirket olarak kurulacak ve özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterecektir. Buna göre, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 337 vd. maddeleri uyarınca anonim şirket kurucusu olabilecek gerçek ya da tüzel kişilerin Bakanlık tarafından belirlenmesi mümkündür. Türk Medeni Kanunu uyarınca fiil ehliyetini haiz gerçek kişilerin, Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde anonim şirket kurmaları mümkün olduğundan yönetici şirketi kurmak için belirlenecek gerçek veya tüzel kişilerin niteliklerinin tekrardan Endüstri Bölgeleri Kanununda düzenlenmesi gerekli ya da zorunlu değildir. Kanunun 4/D maddesinin ikinci fıkrasında yönetici şirketin kurulması için Bakanlık tarafından gerçek ya da tüzel kişilerin belirlenmesi son çare olarak ve Bakanlığın resen başlattığı endüstri bölgesi projeleri için düzenlenmiş olup, bu anlamda teşebbüs özgürlüğüne bir sınırlama getirilmediği gibi, maddede herhangi bir belirsizlik de söz konusu değildir. Bu nedenlerle 4737 sayılı Kanunun 4/D maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "veya Bakanlıkça" ibaresi Anayasa'ya aykırı olmadığından söz konusu ibarenin iptali yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI