**anayasa mahkemesi kararı**

**Esas Sayısı : 2022/96**

**Karar Sayısı : 2023/174**

**Karar Tarihi : 11/10/2023**

**R.G. Tarih - Sayı : 24/11/2023 - 32379**

**İPTAL DAVASINI AÇAN:** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 131 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 2/6/2022 tarihli ve 7408 Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un;

**A.** 1. maddesiyle 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 14. maddesinin birinci fıkrasına eklenen (11) numaralı bendin,

**B.** 2. maddesiyle 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’na eklenen ek 5. maddenin ikinci fıkrasının,

**C.** 4. maddesiyle 18/6/2009 tarihli ve 5910 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen ikinci cümlenin,

**Ç.** 6. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’un 16. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen ikinci cümlenin,

**D.** 7. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’a eklenen ek 1. maddenin (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…Ticaret Bakanlığınca belirlenen…”* ibaresinin,

Anayasa’nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 9., 10., 13., 35., 36., 40., 48., 67., 73., 90., 123., 127., 135. ve 167. maddelerine aykırılığı 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.** 1. maddesiyle 2464 sayılı Kanun’un 14. maddesinin birinci fıkrasına bendin eklendiği ilgili kısmı şöyledir:

 “*İstisna ve muaflıklar:*

*Madde 14 – Aşağıda sayılan ilan ve reklamlardan vergi alınmaz.*

*…*

***11.*** *(Ek:2/6/2022-7408/1 md.)* ***Türkiye’de gerçekleştirilen fuarların düzenlendiği iç alanlarda yapılan ilan ve reklamlar.***”

**2.** 2. maddesiyle 3218 sayılı Kanun’a eklenen ek 5. madde şöyledir:

 “*Üstyapıların tahliyesi ve malların tasfiyesi*

*Ek Madde 5- (Ek:2/6/2022-7408/2 md.)*

*Arazisi Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan serbest bölgelerde, faaliyet ruhsatı iptal edilen kiracı kullanıcılar ile üstyapının bağlı olduğu faaliyet ruhsatı iptal edilen yatırımcı kullanıcılara, üstyapıda bulunan mallarının tahliyesi için bir aydan az altı aydan fazla olmamak üzere süre verilir. Bu sürenin sonunda kullanıcıya ait olup üstyapıdan çıkarılmayan mallar üzerinde kullanıcının her türlü tasarruf yetkisi kalkar ve bu mallar serbest bölge müdürünün başkanlığında oluşturulacak bir komisyon marifetiyle sayım ve tespit yapılarak tutanağa bağlanır.*

***Üstyapıda bulunan mallar üzerinde haciz veya satılamaz, devredilemez, rehin, ipotek gibi şerhler varsa, bu haciz veya şerhler; birinci fıkra uyarınca verilecek tahliye süresinin sonunda, anılan fıkrada belirtilen komisyon tarafından yapılacak sayım ve tespite istinaden kalkmış sayılır.***

*Komisyon tarafından tutanağa bağlanan mallar, 27/10/1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu hükümlerine göre tasfiye edilmek üzere ilgili idareye teslim edilir. Bu malların satış bedeli ile ilgili olarak 4458 sayılı Kanunun 180 inci maddesinin birinci fıkrası hükümleri uygulanmaz. Bu malların satış bedelinden gümrük vergileri, hizmet karşılığı alacaklar ve yapılmış masraflar, satış için yapılmış masraflar ayrılarak bakiye bedel hak sahiplerine dağıtılmak üzere ilgili birimlere gönderilir ve varsa artan para kullanıcı adına emanet hesabına alınır. Emanete alınan para talep edilmesi halinde kullanıcıya ödenir.*

*Bu madde hükümleri, arazisi Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan serbest bölgelerde; faaliyet ruhsatının süresi sona eren kiracı kullanıcılar ile üstyapının bağlı olduğu faaliyet ruhsatının süresi sona eren yatırımcı kullanıcılar için de uygulanır.*

*Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.*”

**3.** 4. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’un (1) numaralı fıkrasına cümlenin eklendiği 8. maddesi şöyledir:

 “*Genel Sekreterlik ve Genel Sekreterin görevleri*

*MADDE 8 – (1) Genel Sekreter ve sayısı üçten fazla olmamak üzere genel sekreter yardımcısı; Ticaret Bakanlığının olumlu görüşü alınmak kaydıyla yönetim kurulu tarafından atanır. (Ek cümle:2/6/2022-7408/4 md.)* ***Boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara otuz gün içinde Ticaret Bakanlığının olumlu görüşü alınarak atama yapılamaması halinde atama Ticaret Bakanlığı tarafından resen yapılabilir.***

 *(2) Genel Sekreter, birlik veya birliklerin işlerinin sevk ve idaresiyle görevli ve yetkili amirdir. Genel Sekreterin birden fazla birliğin işlerinin sevk ve idaresi ile görevli ve yetkili olması halinde; ilgili birliklerin ortak giderlerine ilişkin kararlar, yönetim kurulu başkanları tarafından alınır.*

 *(3) Genel Sekreterin görevleri şunlardır:*

*a) Birlik veya birliklerin işlerinin yürütülmesini sağlamak.*

*b) Bu Kanun ve bu Kanun uyarınca yürürlüğe konulan ilgili karar, yönetmelik ve tebliğ hükümleri ile bu mevzuat çerçevesinde verilecek talimatların ve alınan kararların uygulanmasını sağlamak.*

*c) Birliğin, TİM ve Ticaret Bakanlığıyla gerekli koordinasyonunu sağlamak.*”

**4.** 6. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’un (1) numaralı fıkrasına cümlenin eklendiği 16. maddesi şöyledir:

 “*Genel Sekreterlik ve Genel Sekreterin görevleri*

*MADDE 16 – (1) TİM’in işlerini yürütmek üzere, bir genel sekreter ile beşten fazla olmamak üzere genel sekreter yardımcısı, Ticaret Bakanlığının olumlu görüşü alınmak kaydıyla yönetim kurulu tarafından atanır. (Ek cümle:2/6/2022-7408/6 md.)* ***Boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara otuz gün içinde Ticaret Bakanlığının olumlu görüşü alınarak atama yapılamaması halinde atama Ticaret Bakanlığı tarafından resen yapılabilir.***

 *(2) Genel Sekreter, işlerin sevk ve idaresi ile koordinasyonla görevli ve yetkili amirdir.*”

**5.** 7. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’a eklenen ek 1. madde şöyledir:

 “*Yedek akçelerden İhracatı Geliştirme Anonim Şirketine aktarılacak tutar*

*EK MADDE 1- (Ek:2/6/2022-7408/7 md.)*

 *(1) Hesap yılı sonunda birliklerin yedek akçelerine aktarılan meblağın* ***Ticaret Bakanlığınca belirlenen*** *tutarı, İhracatı Geliştirme Anonim Şirketinin sermayesine eklenmek üzere sermaye taahhüdü ödemesi olarak aktarılır.*”

**B. İlgili Görülen Kanun Hükümleri**

**1.** 27/10/1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun;

**a.** 177. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

 “*Madde 177 – (Değişik: 18/6/2009-5911/38 md.)*

*1. Bu Kanunun;*

*…*

*b) 50 nci maddesine göre verilen süre içinde kendilerine gümrükçe onaylanmış bir*

*…*

*e) 70 inci maddesinin birinci fıkrasına göre beyannamesi tescil edilen ve süresi içinde işlemleri tamamlanmayan eşya,*

*f) 70 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre antrepoda bulunan eşya için gümrükçe onaylanmış bir işlem veya kullanım tayin edilmesine ilişkin beyannamenin tescilinden sonra otuz gün içinde işlemleri bitirilmeyen eşya,*

*g) 101 inci maddesine göre belirlenen süreleri dolan eşya,*

*…*

*k) İlgili hükümlerine göre kanuni bekleme süreleri bulunup bulunmadığına bakılmaksızın, çabuk bozulma ve telef olma tehlikesine maruz bulunan veya saklanması masraflı ve külfetli olan eşya,*

*…*

*2. (Değişik: 28/3/2013-6455/4 md.) Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca;*

*…*

*b) El konulan eşyanın mahkemesince sahibine iadesine karar verilmesi halinde, eşyanın teslim alınması için ilgilisine yapılan tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde teslim alınmayan eşya,*

*178 inci madde hükümlerine göre tasfiye edilir.*

…”

**b.** 180. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

 “*Madde 180 – (Değişik: 18/6/2009-5911/41 md.)*

*1. (Değişik: 28/3/2013-6455/5 md.) 177 nci maddenin birinci fıkrasının (b), (e), (f), (g) ve (k) bentlerinde ve ikinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen eşyanın satış bedelinden sırasıyla;*

*a) Hizmet karşılığı alacaklar ve yapılmış masraflar,*

*b) Gümrük vergileri,*

*c) Satış için yapılmış masraflar,*

*d) Para cezaları,*

*ayrılarak hak sahiplerine dağıtılır. Bu bedellerin dağıtımından sonra artan para olursa, eşya sahipleri adına emanet hesabına alınır. Emanete alındığı tarihten itibaren bir yıl içinde alınmayan para ile 177 nci maddenin birinci fıkrasının diğer bentlerinde belirtilen eşyanın satış bedelinden bu fıkradaki usule göre yapılacak dağıtımdan sonra kalan para Gümrük ve Ticaret Bakanlığı döner sermaye işletmesine irat kaydedilir.*

*…”*

**2.** 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un 21. maddesi şöyledir:

 *“Amme alacaklarında rüçhan hakkı:*

*Madde 21 – Üçüncü şahıslar tarafından haczedilen mallar paraya çevrilmeden evvel o mal üzerine amme alacağı için de haciz konulursa bu alacak da hacze iştirak eder ve aralarında satış bedeli garameten taksim olunur. (Ek hüküm: 30/3/2006-5479/4 md.) Genel bütçeye gelir kaydedilen vergi, resim, harç ile vergi cezaları ve bunlara bağlı zam ve faizler için tatbik edilen hacizlerde 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununun 268 inci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi hükmü uygulanmaz.*

*Rehinli alacaklıların hakları mahfuzdur. (Değişik ikinci cümle: 28/2/2018-7101/47 md.) Gümrük resmi, bina ve arazi vergisi gibi eşya ve gayrimenkulün aynından doğan amme alacakları o eşya ve gayrimenkul bedelinden tahsilinde rehinli alacaklardan sonra gelir.*

 *(Değişik son fıkra: 30/3/2006-5479/4 md.) Borçlunun iflası, mirasın reddi ve terekenin resmi tasfiyeye tabi tutulması hallerinde amme alacakları imtiyazlı alacak olarak 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununun 206 ncı maddesinin üçüncü sırasında, bu sıranın önceliğini alan alacaklar da dahil olmak üzere tüm imtiyazlı alacaklar ile birlikte işleme tabi tutulur.”*

**II. İLK İNCELEME**

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN ve Kenan YAŞAR’ın katılımlarıyla 8/9/2022 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

**III. ESASIN İNCELENMESİ**

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportörler Abdullah TEKBAŞ ve Ömer MENCİK tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

**A. Kanun’un 1. Maddesiyle 2464 Sayılı Kanun’un 14. Maddesinin Birinci Fıkrasına Eklenen (11) Numaralı Bendin İncelenmesi**

**1. İptal Talebinin Gerekçesi**

3. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralın kamu yararı amacıyla değil siyasi saiklerle kabul edildiği, kuralla belediyelerin mali özerklik alanının daraltılarak gelirlerinin azalmasına ve belediyelere görevleriyle orantılı gelir elde etmesine engel olunacağı, bu durumun belediye hizmetlerinin ve bu kapsamda fuar alanlarına yönelik hizmetlerin aksamasına yol açacağı, bu yönleriyle idarenin bütünlüğü ve mahallî idarelerin mali özerkliği ilkelerini ihlal eden kuralın Anayasa’nın 2., 5., 73., 123., 127. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

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

5. Hukuk devleti olmanın gereklerinden biri de kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olmasıdır. Anayasa’nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa’da bir tanımı yapılmamıştır. Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtildiği gibi kamu yararı; bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır. Kamu yararı düşüncesi olmaksızın yalnız özel çıkarlar için veya yalnız belirli kişilerin yararına olarak kanun hükmü konulamaz. Böyle bir durumun açık bir biçimde ve kesin olarak saptanması hâlinde söz konusu kanun hükmü Anayasa’nın 2. maddesine aykırı düşer. Açıklanan ayrık hâl dışında, bir kanun hükmünün ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı ve 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.2016/150, K.2017/179, 28/12/2017, § 139).

6. Anayasa’nın 5. maddesinde *kişilerin ve toplumun refahını* sağlamak devletin amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. Anayasa’nın 48. maddesinde de devlete, *özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alma* ve bununla bağlantılı olarak 167. maddesinde *para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma* yükümlülükleri yüklenmiştir. Devletin bu yükümlülükleri yerine getirebilmek için kullanabileceği araçlardan biri de vergidir. Bu kapsamda devlet, belirtilen görevlerini yerine getirebilmek için vergi bağışıklıklarından da yararlanabilecektir.

7. Anayasa'nın 73. maddesine göre *"Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür./ Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır./ Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır..."*.

8. Vergilendirmede genel kural, kanunla belirlenmiş konu ve kişilerden vergi, resim, harç ve diğer mali yükümlülüklerin alınmasıdır. Kanun koyucu, bazı durumlarda mali yükümlülükler kapsamına alınan konuları, bazı durumlarda ise kişileri bağışık tutabileceği gibi, mali yükümlülüklerin tümünden ya da bir bölümünden de vazgeçebilir. Mali yükümlülüklere ilişkin kanunlarda sosyal, ekonomik, mali ve kültürel amaçlı birtakım muaflık, istisna ve indirimler öngörülmesi kanun koyucunun takdirindedir. Bu kapsamda devletin yükümlülükleri çerçevesinde fuarcılığın geliştirilmesi amacıyla vergi istisnası tanınmasının da kanun koyucunun takdirinde olduğu açıktır.

9. Vergiye ilişkin her düzenlemenin kişiler ve/veya kurumlar lehine veya aleyhine ekonomik sonuçlarının olması muhtemeldir. Ancak düzenlemede kamu yararı varsa ve bu ekonomik sonuçlar açıkça Anayasa hükümlerine aykırılık oluşturmuyorsa ilgili düzenlemeler bakımından Anayasa’ya aykırılıktan söz edilemeyecektir.

10. Anayasa’nın 127. maddesinin birinci fıkrasında “*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir*.”, altıncı fıkrasında ise “*Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.*” denilmektedir.

11. Anayasa’da merkezî yönetim-yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulatması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin göstergeleridir. Anayasa’nın anılan maddesinde öngörülen *yerel yönetimlerin özerkliği* ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Başka bir ifadeyle mahallî idarelerin mali özerkliği, merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır (AYM, E.2012/158, K.2013/55, 10/4/2013).

12. Bu itibarla kuralda kamu yararının bulunup bulunmadığı ve belediye gelirlerinde azalmaya neden olacağı gözetildiğinde kuralın mahallî idarelerin mali özerkliğine aykırı olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.

13. İlan ve reklam vergisine ilişkin düzenlemelere 2464 sayılı Kanun’un “*Belediye Vergileri*” başlıklı Birinci Kısmı’nın 12. ila 16. maddelerden oluşan İkinci Bölümü’nde yer verilmiştir. Anılan Kanun’un 12. maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, verginin mükellefinin yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu hüküm altına alınmıştır. İstisna ve muaflıkların tahdidi olarak sayıldığı 14. maddenin birinci fıkrasına dava konusu (11) numaralı bent eklenerek Türkiye’de gerçekleştirilen fuarların düzenlendiği iç alanlarda yapılan ilan ve reklamlar vergiden istisna edilmiştir. Böylelikle verginin mükellefleri olan fuar katılımcıları lehine vergi bağışıklığı tanınmıştır.

14. Mal, hizmet, teknolojik gelişme, bilgi ve yeniliklere ilişkin tanıtım, iş birliği ve pazarlama amaçlarına yönelik kurulan fuarlar ekonomik ve sosyal faydaları yüksek organizasyonlardır. Bu faydalar kuralın gerekçesinde “*…ihracat kapasitesini ileri noktalara taşıyarak mal ve hizmet piyasasında sektörel bazda dünya lideri olan ülkeler ile yarışılmasına olanak sağlanması; bunun yanısıra fuarın gerçekleştirilmesine yönelik olarak stant tasarımı ve yapımı, organizasyon, güvenlik, temizlik, nakliye, tercüme, yeme-içme hizmetleri sunan veya danışma görevlisi, stant görevlisi gibi eleman sağlayan teşebbüsler; katılımcılara ve ziyaretçilere konaklama, ulaşım, yeme-içme hizmetleri ile diğer alışveriş imkânları (hediyelik eşya vs.) sağlayan teşebbüsler ve tüm bu teşebbüslere girdi sağlayan tedarikçiler bakımından iş hacmi ve istihdam artışı yaratılması suretiyle ilave katma değer sağlanması…*” biçiminde ayrıntılı olarak ifade edilmiş, fuarların geçici organizasyonlar oldukları da gözönünde bulundurularak iç alanlarda yapılan ilan ve reklamların ilan ve reklam vergisinden muaf tutulmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Dolayısıyla kuralın, fuarcılığın sağlayacağı faydaları elde etmek üzere fuara katılanların desteklenmesine ilişkin hem yerel hem de ulusal düzeyde kamu yararına yönelik olarak kabul edilmediği söylenemez.

15. Tanınan vergi istisnası nedeniyle belediye gelirlerinde bir miktar azalma olsa da ilan ve reklam vergisinin belediye gelirleri içindeki payı ve bu verginin sadece fuarların düzenlendiği iç alanlarda yapılan ilan ve reklamlardan alınmayacak olması hususları dikkate alındığında gelir kaybının önemli bir düzeyde olduğu söylenemez.

16. Devletin ekonomik hayata ilişkin yükümlülükleri çerçevesinde fuarlara katılanların vergi istisnası aracıyla teşvik edilmesi suretiyle fuarcılığın geliştirilmesi amacına yönelik olduğu anlaşılan, kamu yararı amacı dışında bir amacı bulunduğu saptanamayan, belediye gelirlerinde önemli bir azalmaya neden olmayan ve kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında kalan kuralda hukuk devleti ile yerel yönetimlerin mali özerkliği ilkelerine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

17. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 2., 73. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 5. ve 167. 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 5. ve 167. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa’nın 123. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

**B. Kanun’un 2. Maddesiyle 3218 Sayılı Kanun’a Eklenen Ek 5. Maddenin İkinci Fıkrasının İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

18. 3218 sayılı Kanun’un ek 5. maddesinde arazisi Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan serbest bölgelerde faaliyet ruhsatı iptal edilen veya faaliyet ruhsatının süresi dolan kiracı ve yatırımcı kullanıcıların üstyapıda bulunan mallarının tasfiyesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre ilgililere malların tasfiyesi için bir aydan az altı aydan fazla olmamak üzere süre verilecek, sürenin sonunda kullanıcıya ait olup üstyapıdan çıkartılmayan mallar üzerinde kullanıcının her türlü tasarruf yetkisi kalkacak ve bu mallar serbest bölge müdürünün başkanlığında oluşturulacak bir komisyon (Komisyon) marifetiyle sayım ve tespit yapılarak tutanağa bağlanacaktır. Kuralda üstyapıda bulunan malların tahliyesinden söz edildiğinden kural konusu malların taşınır mallar olduğu anlaşılmaktadır.

19. Anılan maddenin üçüncü fıkrası gereğince Komisyon tarafından tutanağa bağlanan mallar, 4458 sayılı Kanun hükümlerine göre tasfiye edilmek üzere ilgili idareye teslim edilecektir. Gümrük idaresi tarafından yakalanan kaçak mallar ile yasal yollarla Türkiye’ye getirilen ancak gümrük işlemleri mevzuata uygun şekilde tamamlanmayan mallar tasfiyelik hâle gelen eşya olarak nitelendirilmektedir. Ek 5. maddeyle üstyapıdan süresinde çıkartılmayan mallar da bu kapsama alınmıştır.

20. Tasfiyeye ilişkin esaslar 4458 sayılı Kanun’un 177. ila 180. maddelerinde düzenlenmiştir. Anılan Kanun’un 177. maddesinde tasfiye edilebilecek eşyalar, 178. maddesinde tasfiye usulü, 180. maddesinde ise eşyanın satış bedelinin dağıtımına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

21. 3218 sayılı Kanun’un ek 5. maddesinin üçüncü fıkrasında satış bedelinden bahsedildiğinden eşyaların 4458 sayılı Kanun’un 177. maddesinde düzenlenen satış yoluyla tasfiye yöntemleriyle tasfiye edileceği anlaşılmaktadır.

22. 3218 sayılı Kanun’un ek 5. maddesinin üçüncü fıkrasında tasfiye sırasında bu malların satış bedelinin dağıtımında bu konuda düzenleme yapan 4458 sayılı Kanun’un 180. maddesinin birinci fıkrası hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiş, dağıtım sıralaması üçüncü fıkrada özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre satış bedelinden gümrük vergileri, hizmet karşılığı alacaklar ve yapılmış masraflar, satış için yapılmış masraflar ayrılarak bakiye bedel hak sahiplerine dağıtılmak üzere ilgili birimlere gönderilecek ve varsa artan para kullanıcı adına emanet hesabına alınacaktır. Emanete alınan para talep edilmesi hâlinde kullanıcıya ödenecektir.

23. Söz konusu hükümler çerçevesinde üstyapılarda bulunan eşyanın verilen sürede çıkartılmaması hâlinde bunlar sayılarak tespit edilecek ve tutanağa bağlanacak, Gümrük İdaresince satılacak ve satış bedeli ek 5. maddenin üçüncü fıkrasındaki sıraya uygun olarak dağıtılacaktır.

24. Anılan maddenin dava konusu ikinci fıkrasında ise üstyapıda bulunan mallar üzerinde haciz veya satılamaz, devredilemez, rehin, ipotek gibi şerhler varsa, bu haciz veya şerhlerin; birinci fıkra uyarınca verilecek tahliye süresinin sonunda, anılan fıkrada belirtilen komisyon tarafından yapılacak sayım ve tespite istinaden kalkmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla kuralla diğer malların yanı sıra üzerinde haciz ve şerh bulunan malların da tasfiyesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

25. Kurala konu haciz veya satılamaz, devredilemez, rehin, ipotek gibi şerhler alacağı güvence altına almak ve alacağın cebren tahsilini sağlamak üzere söz konusu eşyanın tasarrufuna engel olmak üzere konulan kısıtlamalardır. Bu kısıtlamaların usulüne ve tesciline ilişkin farklı kanunlarda çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır.

26. Bu bağlamda serbest bölgelerde bulunan işletmelere ait deniz taşıtları 16/12/1999 tarihli ve 4490 sayılı Türk Uluslararası Gemi Sicili Kanunu ile 491 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında Türk Uluslararası Gemi Siciline kaydedilecektir. Bir alacağı garanti altına alabilmek için gemi üzerinde ipotek kurulabilmesi 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 1014. maddesine göre mümkün olup bu ipotek 1015. maddesi gereğince ipoteğin gemi siciline tescili ile kurulabilecektir.

27. Bunun yanı sıra 20/10/2016 tarihli ve 6750 sayılı Ticari İşlemlerde Taşınır Rehni Kanunu’na göre taşınır mallar ve haklar üzerinde taşınır rehini kurulabilecektir. Anılan Kanun’un 1. maddesinde teslimsiz taşınır rehini hakkının güvence olarak kullanımının yaygınlaştırılması Kanun’un amaçları arasında sayılmıştır. 3218 sayılı Kanun’un ek 5. maddesinde *üstyapıdan süresinde çıkarılmayan mallar* kavramına yer verildiği gözetildiğinde söz konusu mallar üzerindeki rehinin teslimsiz taşınır rehini olduğu ve rehin ilişkisinin 6750 sayılı Kanun kapsamında olduğu anlaşılmaktadır. Bu mallar anılan Kanun’un 8. maddesinde düzenlenen Rehinli Taşınır Siciline kaydedilecektir. Kanun’un 5. maddesinin (2) numaralı fıkrası gereğince ticari işletme veya esnaf işletmesinin tamamı üzerinde rehin kurulabilecek olup bu takdirde bu tür rehinlerin ayrıca ticaret ve esnaf siciline bildirileceği öngörülmüştür.

28. Kuralda “…*haciz veya satılamaz, devredilemez, rehin, ipotek…*” ibarelerinden sonra“*…gibi…*” ibaresine yer vermek suretiyle alacaklıların haklarını korumaya yönelik benzeri şerhler hakkında da kuralın uygulanması mümkün kılınmıştır.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

29. Dava dilekçesinde özetle; serbest bölgelerdeki işletmelerde faaliyet ruhsatının iptali veya süresinin sona ermesi sonrasında tasfiye kapsamına alınacak eşya üzerinde dava konusu kuralla mevcut şerhlerin idarenin sayım ve tespit işlemi üzerine başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kalkmış sayılacağının öngörüldüğü, sayım ve tespite ilişkin usul ve esasların kanunla düzenlenmediği, dolayısıyla belirlilik sağlanmadan ve keyfîliğe yol açacak biçimde idarenin yetkilendirildiği, böylece devletin koruma yükümlülüğüne aykırı biçimde idareye temel hak ve özgürlüklere müdahale etme yetkisinin tanındığı, usulde paralellik ilkesi gereğince haciz ve şerhlerin ancak yargı kararıyla kaldırılabileceği, haciz ve şerhlerin idari işlemle kalkmış sayılmasının ayrımcılığa ve iktisadi faaliyetler üzerinde olumsuz etkiye neden olacağı, bu durumun taraf olunan uluslararası anlaşma hükümleriyle de çeliştiği belirtilerek kuralın Anayasa’nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 9., 10., 13., 35., 36., 40., 90., 123. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

30. Anayasa’nın 35. maddesinde “*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./ Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*” denilmek suretiyle mülkiyet hakkı güvenceye bağlanmıştır.

31. Anayasal anlamda mülkiyet hakkı ekonomik değer ifade eden ve değeri parayla ölçülebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır. Bu bağlamda mülk olarak değerlendirilmesi gerektiğinde kuşku bulunmayan menkul ve gayrimenkul mallar ile bunların üzerinde tesis edilen sınırlı ayni haklar ile fikrî hakların yanı sıra icrası mümkün olan her türlü alacak da mülkiyet hakkının kapsamına dâhildir (*Mahmut Duran ve diğerleri*, B. No: 2014/11441, 1/2/2017, § 60). Bu itibarla üstyapılarda bulunan eşyaların ve bu eşyalara ilişkin haciz ve şerhlerin sebebi olan üçüncü kişi alacaklarının da mülkiyet hakkının kapsamında olduğu şüphesiz olup anılan haciz ve şerhler mülkiyet hakkının güvencesini oluşturmaktadır.

32. Dava konusu kuralla Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan serbest bölgelerde faaliyet ruhsatı iptal edilen veya faaliyet ruhsatının süresi dolan kiracı ve yatırımcı kullanıcıların üstyapıda bulunan mallarından üzerinde haciz veya satılamaz, devredilemez, rehin, ipotek gibi şerhler olanların tasfiyelerini sağlamak üzere belirli işlemlerin gerçekleştirilmesi hâlinde bunlar üzerindeki haciz veya şerhlerin kalkmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece mülkiyet hakkı kapsamında bulunan alacak hakkının güvencesi olan haciz veya şerhlerin belirli işlemlerin ardından ortadan kaldırılmasının öngörülmesi suretiyle alacaklıların mülkiyet hakkı sınırlanmıştır.

33. Anayasa’nın 35. maddesinin ikinci fıkrasında mülkiyet hakkının *kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceği* ifade edilmiştir. Anayasa’nın 13. maddesinde de “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” denilmektedir. Bu maddeler uyarınca mülkiyet hakkına sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa’da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir (AYM, E.2022/59, K.2022/111, 28/9/2022, § 35).

34. 3218 sayılı Kanun’un 1. maddesinde serbest bölgelerin, ihracata yönelik yatırım ve üretimi teşvik etmek, doğrudan yabancı yatırımları ve teknoloji girişini hızlandırmak, işletmeleri ihracata yönlendirmek ve uluslararası ticareti geliştirmek amacıyla kurulacağı düzenlenmiştir. Bu amaçlara ulaşılabilmesi için serbest bölgelerdeki faaliyetlerin mevzuata uygun yürütülmesi, engellenmemesi ve kapasitenin atıl kalmaması sağlanarak kullanımın en yüksek düzeyde gerçekleştirilmesinin önem taşıdığı şüphesizdir.

35. Bu itibarla faaliyet ruhsatı süresi dolmuş veya ruhsatı iptal edilmiş dolayısıyla serbest bölgelerde faaliyetlerini sürdürmeleri mümkün olmayan kullanıcılara ait eşyaların serbest bölgelerdeki üstyapılarda tutulmaya devam edilmesinde ne eşya sahiplerinin ne bu eşyalara haciz veya şerh koydurtan alacaklıların ne de üstyapının maliki olan Hazinenin menfaati bulunmaktadır. Dolayısıyla bu üstyapıların boşaltılması ve yeni kullanıcılara açılabilmesi için bu yapılardaki eşyanın tahliyesine ilişkin ek 5. madde ihdas edilmiş, bu kapsamda dava konusu kuralla da üzerinde haciz veya çeşitli şerhler bulunan eşyaların tahliyesini sağlamak üzere sayım ve tespit işlemi üzerine bu haciz ve şerhlerin kalkmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece diğer eşyalarla birlikte bu eşyaların da tasfiyesi sağlanarak üstyapının anılan maksatları gerçekleştirmek üzere kullanıma açılmasının amaçlandığı, bu yönüyle kuralın serbest bölgelerin kurulması ve işletilmesiyle elde edilmek istenen kamu yararını gerçekleştirmek üzere ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

36. Mülkiyet hakkına yönelik sınırlamanın kanunilik ve kamu yararı amacına yönelik olma şartlarını taşıması yeterli olmayıp ayrıca ölçülü olması da gerekmektedir. Ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen müdahalenin ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

37. Üstyapıların tahliye edilerek yeniden kiraya verilmesine ve alacaklıların alacaklarına, mal sahiplerinin ise satış bedelinden arta kalan kısım üzerinde tasarruf imkânlarına daha kısa sürede kavuşmalarına yönelik kuralın anılan meşru amaca ulaşma bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez. Diğer yandan kullanıcıların faaliyet yürütmedikleri hâlde mallarını üstyapıda tutmalarında hukuken korunmaya değer bir menfaatlerinin bulunmadığı gözetildiğinde söz konusu kamu yararının sağlanmasına engel olan bu tutumun hukuken korunması da mümkün değildir.

38. Mülkiyet hakkına yönelik sınırlamanın ölçülü olması için elverişli ve gerekli olmasının yanı sıra orantılı da olması, bu kapsamda sınırlama ile elde edilmek istenen kamu yararı ile kişinin mülkiyet hakkının korunması gerekliliği arasında adil dengenin kurulması gerekmektedir. Orantılılık değerlendirmesi yapılırken kişinin mülkiyet hakkına sınırlama getiren kural öncesi ve sonrası durumunun karşılaştırılması gerekmektedir.

39. Ek 5. maddenin üçüncü fıkrasında satış bedelinin paylaştırılmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre paylaşımda 4458 sayılı Kanun’un 180. maddesinin birinci fıkrası hükümleri uygulanmayacak; malların satış bedelinden gümrük vergileri, hizmet karşılığı alacaklar ve yapılmış masraflar ve satış için yapılmış masraflar ayrıldıktan sonra bakiye bedel alacaklılar arasında dağıtılacak; kalan kısım varsa mal sahibi lehine emanet hesabına alınacaktır. Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere satış bedelinin alacaklılara dağıtılmasından önce diğer kalemlerin yanı sıra gümrük vergileri de öncelikli olarak tahsil edilecektir.

40. Kamu alacaklarının tahsiline ilişkin 6183 sayılı Kanun’un “*Amme alacaklarının tahsilinde rüçhan hakkı*” başlıklı 21. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde üçüncü şahıslar tarafından haczedilen mallar paraya çevrilmeden önce mal üzerine kamu alacağı için de haciz konulursa bu alacağın hacze iştirak edeceği ve aralarında satış bedelinin garameten paylaştırılacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre daha önce başkalarınca haczedilmiş mallar üzerine gümrük vergisi alacağı için devlet tarafından haciz konulması hâlinde satış bedelinden öncelikle gümrük vergisi tahsil edilmeyecek satış bedeli diğer alacaklılarla devlet arasında garameten paylaştırılacaktır.

41. Bunun yanı sıra aynı Kanun’un 21. maddesinin ikinci fıkrasında rehinli alacakların haklarının mahfuz olduğu belirtildikten sonra gümrük resmi, bina ve arazi vergisi gibi eşya ve gayrimenkulün aynından doğan kamu alacaklarının o eşya ve gayrimenkul bedelinden tahsilinde rehinli alacaklardan sonra geleceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre rehinle güvenceye alınmış alacaklar ödenmeden gümrük vergisinin tahsili mümkün değildir.

42. Anılan hükümler gereğince öncesinde üçüncü kişiler lehine haciz uygulanmışken gümrük vergisi için haciz uygulanması veya gümrük vergisi borcunun yanında rehinli alacağın bulunması durumlarında gümrük vergilerinin üçüncü kişilerin alacaklarına önceliği bulunmamaktadır. Ancak dava konusu kural gereğince üstyapılardaki mallar üzerine konulan haciz ve rehinler kalkmış sayılacağından alacaklıların 6183 sayılı Kanun’un 21. maddesinin sağladığı imkânlardan yararlanmaları mümkün değildir. Yeni durumda 3218 sayılı Kanun’un ek 5. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince satış bedelinden diğer kalemlerle birlikte gümrük vergileri öncelikle alınacak, ardından alacaklılara paylaştırma yapılacak, alacaklıların önceki duruma göre alacaklarının daha az kısmını tahsil etmeleri veya hiç tahsil edememeleri söz konusu olabilecektir. Bu itibarla dava konusu kuralın mülkiyet hakkının korunması bakımından alacaklıları önceki durumlarına göre daha güvencesiz bir hâle getirdiği, bu suretle ulaşılmak istenen kamu yararı karşısında alacaklıların aşırı külfet altında bırakıldıkları anlaşılmaktadır.

43. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 13. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 13. ve 35. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa’nın 13. ve 35. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa’nın Başlangıç kısmı ile 5., 6., 7., 9., 10., 36., 40., 90., 123. ve 167. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

**C. Kanun’un 4. Maddesiyle 5910 Sayılı Kanun’un 8. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasına Eklenen İkinci Cümle ile 6. Maddesiyle Anılan Kanun’un 16. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasına Eklenen İkinci Cümlenin İncelenmesi**

**1. Anlam ve Kapsam**

44. 5910 sayılı Kanun’da ihracatçıları örgütlendirmek ve iş birliğini geliştirmek suretiyle ihracatı artırarak ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak üzere ihracatçı birlikleri ile Türkiye İhracatçılar Meclisinin (TİM) kuruluşu, işleyişi, görevleri, organları, gelirleri, harcamaları ve denetimleri ile üyelerinin hak ve yükümlülükleri düzenlenmiştir.

45. Anılan Kanun’un 2. maddesinde *birlik,* ihracatçıları örgütlendirmek suretiyle ihracatı artırmak ve dış ticaretin ülke menfaatine uygun olarak gelişmesini sağlamak üzere, özel bütçeye sahip ve tüzel kişiliği haiz olarak kurulan ihracatçı birliği biçiminde tanımlanmıştır.

46. Kanun’un 3. maddesine göre birliklerin görevleri şöyledir:

- Dış ticarete ve yurt dışı hizmetlere ilişkin konularda çalışmalar yapmak, bu kapsamda; kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ile ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde üyelerinin menfaatlerini ülke çıkarları çerçevesinde koruyucu ve geliştirici çalışmalar yapmak.

- İhracatçılar arasında mesleki ahlâk ve dayanışmayı sağlamak.

- TİM’in görüşünü ve Ticaret Bakanlığının (Bakanlık) onayını almak kaydıyla sektörü ile ilgili mevcut eğitim ve öğretim kurumlarına yardımda bulunmak, yenilerinin kurulmasına öncülük etmek ve katkıda bulunmak.

- TİM’in görüşünü ve Bakanlığın onayını almak kaydıyla; amaç ve görevlerini gerçekleştirmeye yönelik vakıf kurmak veya kurulmuş olanlara iştirak etmek, bütçe imkânları çerçevesinde gerektiğinde mal ve hizmet almak, yaptırmak, satmak, kiralamak, rehin ve ipotek işlemleri tesis etmek ve kaldırmak, gerektiğinde iştigal sahası ile ilgili ortak hizmet verecek şirket, dernek, tesis ve işletmeler kurmak, kurulmuş olanlara iştirak etmek, laboratuvar, test, muayene ve belgelendirme konularında üyelerini desteklemek, fuar, sergi ve tanıtım faaliyetlerini düzenlemek, düzenlenecek fuar ve sergilere iştirak etmek ve tanıtım faaliyetlerinde bulunmak.

- TIR karneleri, ATA, A.TR ve EUR.1 dolaşım belgeleri, menşe şahadetnameleri ve EAN-UCC çizgi kod işlemleri, mal ve hizmetlerin uluslararası ticaretindeki beyanname, vesika ve benzeri belgelerin düzenlenmesi ve/veya onaylanması.

- TİM tarafından verilecek dış ticarete ilişkin diğer görevleri yapmak.

47. Kanun’un 3. maddesinde birliğin TİM’in teklifi, Bakanlığın onayıyla kurulacağı, ilgili tebliğin Resmî Gazete’de yayımlandığı tarihte tüzel kişilik kazanacağı hüküm altına alınmış; organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Genel Sekreterlik olarak sayılmıştır.

48. Kanun’un 4. maddesinde ihracatçıların ilgili birliğe üye olmalarının ve kanunda belirtilen ödemeleri yapmalarının zorunlu olduğu belirtilmiş, aynı zamanda üyelerin; birliğin kararlarına uymak, birliğin amaçlarına uygun davranmak, yetkili organlar tarafından istenecek ihracatla ilgili bilgi ve belgeleri zamanında ve eksiksiz olarak vermekle yükümlü oldukları öngörülmüştür.

49. Kanun’un 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde genel sekreter ve sayısı üçten fazla olmamak üzere genel sekreter yardımcısının, Bakanlığın olumlu görüşü alınmak kaydıyla yönetim kurulu tarafından atanacağı hükme bağlanmış; dava konusu ikinci cümlesinde ise boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara otuz gün içinde Bakanlığın olumlu görüşü alınarak atama yapılamaması hâlinde atamanın Bakanlık tarafından resen yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

50. Anılan maddenin (3) numaralı fıkrasına göre genel sekreterin görevleri şöyledir:

- Birlik veya birliklerin işlerinin yürütülmesini sağlamak.

- Bu Kanun ve bu Kanun uyarınca yürürlüğe konulan ilgili karar, yönetmelik ve tebliğ hükümleri ile bu mevzuat çerçevesinde verilecek talimatların ve alınan kararların uygulanmasını sağlamak.

- Birliğin, TİM ve Bakanlıkla gerekli koordinasyonunu sağlamak.

51. Kanun’un 2. maddesinde ise TİM, birliklerin koordinasyonunu sağlamak, ihracatçıların sorunlarının çözümüne yönelik çalışmalarda bulunmak, dış ticaretin ülke menfaatine uygun olarak gelişmesine yardımcı olacak çalışmalar yapmak ve ihracatçıları en üst düzeyde temsil etmek üzere, ihracatçı birliklerinin üst kuruluşu olan özel bütçeye sahip ve tüzel kişiliği haizbir kuruluş olarak tanımlanmıştır.

52. 11. maddenin (3) numaralı fıkrasında da TİM’in görevleri şu şekilde sayılmıştır:

- İhracatçıları yurt içinde ve yurt dışında temsil etmek.

- Dış ticaretin ülke menfaatine uygun olarak gelişmesine yardımcı olacak çalışmalar yapmak ve Bakanlığa öneride bulunmak.

- Birliklerin koordinasyonunu sağlamak.

- Birliklerin faaliyet gösterecekleri iştigal sahalarının belirlenmesine yönelik çalışmalar yaparak Bakanlığa sunmak.

- Dış ticaret ve yatırım imkânlarının geliştirilmesi amacıyla, Bakanlık koordinasyonunda konsey, kurul ve ticaret merkezi kurmak; kurulmuş olanlara iştirak etmek.

- Bakanlık onayı alınmak kaydıyla, dış ticaret ile ilgili mevcut eğitim ve öğretim kurumlarına yardımda bulunmak, yenilerinin kurulmasına öncülük etmek ve katkıda bulunmak.

- Uluslararası kuruluşlarla, üyelerinin mesleki bazda menfaatlerini ülke çıkarları çerçevesinde koruyucu ilişkiler kurmak ve geliştirmek.

- Bakanlık onayı alınmak kaydıyla ve bütçe imkânları çerçevesinde, amaç ve görevlerini gerçekleştirmeye yönelik; yurt içinde ve yurt dışında taşınır ve taşınmaz almak, yaptırmak, satmak, kiralamak, rehin ve ipotek işlemleri tesis etmek ve kaldırmak, vakıf, şirket, dernek, tesis ve işletmeler kurmak veya kurulmuş olanlara iştirak etmek; birliklere bağlı vakıf, şirket, işletme ve tesislerin faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamak.

- Yurt içinde ve yurt dışında açılacak sergi ve fuarlara katılıma dair Bakanlığa görüş bildirmek, sergi ve fuarların koordinasyonunu sağlamak, Türk mallarının yurt dışı tanıtımına ilişkin proje ve faaliyetlere destek olmak.

- Dış ticarette lojistik imkânlarının geliştirilmesi yönündeki çalışmalara katkıda bulunmak, Bakanlık onayı ile yurt içinde ve yurt dışında lojistik merkezleri kurmak, işletmek ve kurulmuş bulunanlara iştirak etmek.

- Bakanlık tarafından verilecek dış ticarete ilişkin diğer görevleri yapmak.

53. Anılan maddenin (2) numaralı fıkrası uyarınca TİM’in organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Genel Sekreterliktir.

54. Kanun’un 16. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesine göre TİM’in işlerini yürütmek üzere, bir genel sekreter ile beşten fazla olmamak üzere genel sekreter yardımcısı, Bakanlığın olumlu görüşü alınmak kaydıyla yönetim kurulu tarafından atanır. Söz konusu fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde de boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara otuz gün içinde Bakanlığın olumlu görüşü alınarak atama yapılamaması hâlinde atamanın Bakanlık tarafından resen yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Anılan maddenin (2) numaralı fıkrası uyarınca Genel Sekreter, işlerin sevk ve idaresi ile koordinasyonla görevli ve yetkili amirdir.

55. 17. maddenin (1) numaralı fıkrasında Birlik ve TİM genel kurulu tarafından yapılacak seçimlerin gizli oy ve açık tasnif esasına göre yargı gözetiminde yapılacağı öngörülmüştür.

56. 18. maddenin (1) numaralı fıkrasında da birliklerin gelirlerinin giriş aidatı, yıllık aidat, nispi ödeme ve diğer gelirlerden oluştuğu belirtilmiş, anılan maddenin (4) numaralı fıkrasında ise bu gelirlerin süresinde ödenmemesi hâlinde, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

**2. İptal Talebinin Gerekçesi**

57. Dava dilekçesinde özetle; ihracatçı birliklerinin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, TİM’in bunların üst kuruluşu olduğu, genel sekreterliğin de bunların organı olduğu, genel sekreter ve yardımcılarının atanmasına ilişkin Bakanlığın istişari nitelikteki görüşünün dava konusu kurallarla bağlayıcı hâle getirildiği, Bakanlığın olumlu görüş vermemek suretiyle istediği kimseyi resen atayabileceği ve bu durumun keyfîliğe neden olacağı, atanacak kişinin niteliklerine ilişkin belirliliğin sağlanmadığı, resen atama usulüne ilişkin kanun düzeyinde açık, nesnel, somut bir ölçüt öngörülmediği, dolayısıyla birlikler ve TİM’in kanuni güvenceden yoksun bırakıldığı, resen belirleme yetkisinin idareye bırakılmasının idari özerkliğe aykırı, idari ve mali denetim yetkisinin ötesinde olduğu, genel sekreter ya da genel sekreter yardımcısı olmaya talip kimseler arasında ayrımcılık yapılabileceği, seçme ve seçilme hakkının özüne dokunulduğu, Bakanlık tarafından resen atama yapılmasının Anayasa’nın 5. ve 167. maddelerindeki tedbir alma yükümlülüğü kapsamında değerlendirilemeyeceği; birliklerin ve TİM’in özerkliklerini yitirip sevk ve idarelerinin Bakanlık tarafından yürütülmesi suretiyle Bakanlığa bağlı kılınacakları, hukuki ve iktisadi öngörülebilirliğin ortadan kalkacağı, ihracatçılara yeterli finansal destek sağlanamayacağı, birliklerin ve ihracatçıların müşterek ihtiyaçlarının karşılanamayacağı, ihracatın gelişememesine, ekonominin kötüleşmesine ve dolayısıyla kişilerin ve toplumun refah düzeyinin düşmesine neden olunacağı belirtilerek kuralların Anayasa’nın 2., 5., 7., 10., 13., 67., 123., 135. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

58. 5910 sayılı Kanun, ihracatçıları örgütlendirmek ve iş birliğini geliştirmek suretiyle ihracatı artırarak ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak üzere, özel kişilerden oluşacak ve tüzel kişiliği haiz olacak ihracatçı birlikleri ile TİM’in kurulmasını öngörmektedir. Özel kişilerin kendi menfaatlerini korumak için oluşturabilecekleri bu tüzel kişiliklerin kolektif bir oluşum oldukları, başka bir deyişle örgüt oldukları anlaşılmaktadır.

59. Anayasa'nın değişik maddelerinde çeşitli örgütlenmelerden bahsedilmiş, anılan maddelerde bu örgütlenmelere ilişkin bazı anayasal güvenceler öngörülmüştür. Örgütlenmelere ilişkin anayasal hükümlerden ilkini Anayasa’nın 33. maddesi oluşturmaktadır. Anılan maddede birer örgüt olarak dernek ve vakıflardan söz edilmiş, herkesin, önceden izin almaksızın dernek veya vakıf kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma özgürlüğüne sahip olduğu ifade edilmiştir. Aynı maddede ayrıca hiç kimsenin bir derneğe veya vakıfa üye olmaya ve dernekte veya vakıfta üye kalmaya zorlanamayacağı belirtilmiştir.

60. Anayasa’nın 51. maddesinde ise bir örgütlenme biçimi olarak sendika kurma hakkı güvence altına alınmıştır. Anılan maddede çalışanların ve işverenlerin, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahip olduğu belirtilmiştir. Bu maddede de hiç kimsenin bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamayacağı ifade edilmiştir.

61. Ayrıca Anayasa’nın 68. maddesinde de bir örgüt biçimi olan siyasi partilere ilişkin düzenleme öngörülmüştür. Anılan maddede vatandaşların, siyasi parti kurma ve usulüne göre partilere girme ve partilerden ayrılma hakkına sahip olduğu hükme bağlanmıştır.

62. Örgütlenme özgürlüğüne ilişkin söz konusu hükümler uyarınca kişilerin anılan örgütlenmelere girme ve örgütlenmelerden ayrılma haklarının bulunduğu anayasal olarak güvence altına alınmıştır. Hatta bunun somut yansıması olarak Anayasa’nın 33. ve 51. maddelerinde hiç kimsenin anılan örgütlere üye olmaya ve örgütlerde üye olarak kalmaya zorlanamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

63. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kendilerini temsil eden kolektif bir oluşum içinde bir araya gelme özgürlüğünü ifade etmektedir. Örgütlenme özgürlüğü bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar (dernek hakkı yönünden bkz. *Hint Aseel Hayvanları Koruma ve Geliştirme Derneği ve Hikmet Neğuç*, B. No: 2014/4711, 22/2/2017, § 41). Demokrasilerde vatandaşların bir araya gelerek ortak amaçları gerçekleştirebileceği örgütlerin varlığı sağlıklı bir toplumun önemli bir bileşenidir. Demokrasilerde böyle örgütler, devlet tarafından saygı gösterilmesi ve korunması gereken temel haklara sahiptir (*Ahmet Parmaksız*, [GK], B. No: 2017/29263, 22/5/2019, § 72; sendika hakkı yönünden bkz. *Tayfun Cengiz*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014 § 31).

64. Örgütlenmede asıl olan özgürlük olmakla birlikte Anayasa’nın 135. maddesinde buna bir istisna olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasına göre *“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.”*

65. Anayasa’nın anılan maddesinin ikinci fıkrasında ise *“Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.”* denmek suretiyle serbest çalışan meslek mensuplarının meslek kuruluşlarına üye olması zorunlu kılınmıştır (AYM, E.2020/60, K.2020/54, 1/10/2020, § 25). Bu itibarla meslek mensupları yönünden ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşuna üye olma zorunluluğu öngörülebilecek, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu haricindeki örgütlenmeler yönünden ise kişilerin örgütlere üye olmalarının zorunlu tutulması mümkün olmayacaktır. Başka bir deyişle Anayasa’nın geneline hâkim olan, örgütlenmelere üye olmaya zorlanamama kuralının tek istisnasını kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları oluşturmaktadır.

66. Anayasa koyucu meslek mensuplarının kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına üyeliğinin zorunlu kılınabileceğini öngörmekle birlikte, meslek kuruluşlarını dernek, vakıf, sendika, siyasi parti gibi örgütlenmelerden ayrı bir statüye koymuş, bunların kamu tüzelkişisi niteliğinde olmasını öngörmüştür. Anayasa koyucu bunlara kamu tüzel kişisi niteliği tanımış olmakla birlikte bunların yönetim organlarının seçimine ilişkin olarak özel güvenceler öngörmüş ve bunlara idari ve mali özerklik sağlamıştır.

67. Öte yandan Anayasa’nın 135. maddesinde belirtilen meslek örgütü özerk bir kavram olup Anayasa Mahkemesi bir tüzel kişiliğin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olup olmadığını kanunlardaki tanımlamalarla bağlı olmaksızın kurumun niteliğine bakarak kendisi tespit eder. Bu bağlamda öncelikle TİM ve ihracatçılar birliğinin niteliğinin tespit edilmesi gerekir.

68. 5910 sayılı Kanun’un 4. maddesinde ihracatçıların ilgili birliğe üye olmalarının ve kanunda belirtilen ödemeleri yapmalarının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bunun yanı sıra bu kurumların görevlerinin genel olarak mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak ve meslek disiplini ve ahlakını korumak olduğu anılan Kanun’un 3. ve 11. maddelerinden anlaşılmaktadır. Ayrıca ihracatçı birliklerinin ve TİM’in tüzel kişiliği haiz olmaları, kanunla oluşturulmaları, özel kişilerden oluşan birer birlik olmaları, seçimlerinin yargı gözetimi altında icra edilmesi ve gelirlerinin üyelerden toplanan aidatlardan karşılanması hususları gözetildiğinde bunların kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu niteliğinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

69. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 18/7/2012 tarihli ve E.2011/85, K.2012/109 sayılı kararında *“Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birlikleri, 18.6.2009 günlü, 5910 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi İle İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile tüzel kişilikleri oluşturulmuş, kendi üyeleri arasından yargı gözetiminde yapılacak seçimle organları belirlenen, Anayasa'nın 135. maddesinde öngörülen özellikleri taşıyan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıdır.”*, 12/7/2017 tarihli ve E.2017/26, K.2017/116 sayılı kararında da *“İhracatçı birlikleri, ihracatçıları örgütlendirmek suretiyle ihracatı artırmak ve dış ticaretin ülke menfaatine uygun olarak gelişmesini sağlamak üzere kurulan, özel bütçeye sahip ve tüzel kişiliği haiz meslek kuruluşlarıdır. İhracatçıların ilgili birliğe üye olmaları ve Kanun’da belirtilen ödemeleri yapmaları zorunludur. Birlikler, idari ve mali yönden Ekonomi Bakanlığının denetimine tabidir. Birlik yönetim organlarının seçimleri, gizli oy ve açık tasnif esasına göre yargı gözetiminde yapılmaktadır.”* denmek suretiyle ihracatçı birliklerinin tüzel kişiliği haiz meslek kuruluşları olduğu ifade edilmiştir. Anılan kararlardan ayrılmayı gerektirir bir durum bulunmamaktadır.

70. Anayasa'nın 135. maddesinde meslek kuruluşlarının karar ve yönetim organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, devletin idari ve mali denetimine tabi olduğunun belirtilmesi ve sorumlu organlarının görevlerine ancak yargı kararıyla son verilebileceğinin hükme bağlanması bu idarelerin özerkliğine işaret etmektedir (AYM, E.2011/100, K.2012/191, 29/11/2012).

71. Meslek kuruluşlarının özerkliği merkezî idareden bağımsız olarak karar ve yürütme organlarını seçebilme, ilgili mesleki faaliyetlerle sınırlı olmak üzere üyelerini ve örgütlerini bağlayıcı karar alma ve uygulama, meslek mensuplarının uyacağı ilke ve kuralları belirleme ve üyeleri hakkında disiplin tedbirleri uygulama hak ve yetkisini içermektedir (AYM, E.2011/100, K.2012/191, 29/11/2012). Ayrıca meslek kuruluşlarının idari özerkliği kendi idari personelinin seçimle belirlenen yetkili organları tarafından atanabilmesini de gerektirmektedir.

72. Kanun’un 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde birliklerin genel sekreterinin ve sayısı üçten fazla olmamak üzere genel sekreter yardımcısının, Bakanlığın olumlu görüşü alınmak kaydıyla yönetim kurulu tarafından atanacağı hükme bağlanmış; dava konusu ikinci cümlesinde ise boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara otuz gün içinde Bakanlığın olumlu görüşü alınarak atama yapılamaması hâlinde atamanın Bakanlık tarafından resen yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Kanun’un 16. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde ise TİM’in işlerini yürütmek üzere, bir genel sekreter ile beşten fazla olmamak üzere genel sekreter yardımcısının, Bakanlığın olumlu görüşü alınmak kaydıyla yönetim kurulu tarafından atanacağı hükme bağlanmış, söz konusu fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde ise boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara otuz gün içinde Bakanlığın olumlu görüşü alınarak atama yapılamaması hâlinde atamanın Bakanlık tarafından resen yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Birliğin ve TİM’in genel sekreterinin ve genel sekreter yardımcılarının belirli durumlarda Bakanlık tarafından resen atanmasını öngören dava konusu kurallar kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunun özerkliğinin sınırlanması sonucunu doğurmaktadır.

73. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları, idare teşkilatı içinde hizmet yerinden yönetim kuruluşları kapsamında yer almaktadır. Bu nedenle devletin gözetim ve denetimi altındadır (AYM, E.2018/15, K.2018/78, 5/7/2018, § 8).

74. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu genel olarak kabul edilmekle birlikte bu kuruluşlar üzerinde uygulanması gereken vesayet, Anayasa’nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklıdır. Anayasa’nın 135. maddesinin beşinci fıkrasına göre merkezî idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisi kanunla düzenlenmeli ve bu vesayet yetkisi idari ve mali denetim kapsamındaki konular ile sınırlı olmalıdır. Bu konuda takdir yetkisi anayasal ilkelere aykırı olmamak koşuluyla kanun koyucuya aittir (AYM, E.2018/15, K.2018/78, 5/7/2018, § 15).

75. Bununla birlikte kanun koyucu, idari vesayet yetkisi kapsamında meslek odalarının özerkliğini sınırlamaya yönelik düzenlemeler yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır. Bu ilke ise *elverişlilik, gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik*, başvurulan önlemin ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, *gereklilik* başvurulan önlemin ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, *orantılılık* ise başvurulan önlem ve ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir (AYM, E.2019/88, K.2022/159, 13/12/2022, § 28).

76. Dava konusu kurallarla ihracatçı birliklerinin ve TİM’in genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının Bakanlık tarafından resen atanmasına imkân tanınmaktadır. Bu suretle meslek kuruluşlarının özerkliğine yapılan bu sınırlamanın meslek kuruluşlarının yürüttüğü hizmetlerin aksamasının önlenmesi amacına yönelik olduğu anlaşılmakta olup anılan amacın anayasal açıdan meşru olmadığı söylenemez.

77. Meslek kuruluşlarının yönetici kadrolarında boşluk bulunmasının bu kuruluşların yürüttüğü hizmetlerde aksamalara neden olacağı açıktır. Bu itibarla söz konusu kadrolarda boşluk oluşmasını önleyici tedbirlerin alınması gerekebilir. Bu bağlamda ihracatçı birliklerinin ve TİM’in yetkili organlarının genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarını atamaması hâlinde bunların doğrudan Bakanlık tarafından atanmasının kamu hizmetlerinin aksamasını önleme amacının sağlanmasına hizmet etmeyeceği söylenemez.

78. Bununla birlikte, Bakanlığın ihracatçı birlikleri ile TİM’in yerine geçerek genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarını doğrudan kendisinin ataması oldukça ağır bir vesayet yetkisi niteliğindedir. Merkezî idarenin meslek kuruluşu yerine geçerek kendisinin icrai karar alması biçimindeki bir vesayet aracı ancak mutlak zorunluluğun bulunduğu istisnai hâllerde öngörülebilir. Meslek kuruluşlarının yönetici konumundaki kadrolarında boşluk bulunmasının, merkezî idarenin meslek kuruluşu yerine geçerek icrai karar alması biçimindeki ağır bir vesayet aracının kullanımını gerektirecek düzeyde bir zorunluluk oluşturmadığı açıktır. Kaldı ki meslek kuruluşu tarafından atama yapılana kadar anılan kadrolara geçici olarak atama yapılması biçiminde özerkliği daha az sınırlayıcı araçlar da mevcuttur.

79. Bu itibarla ihracatçı birliklerinin ve TİM’in genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının doğrudan Bakanlık tarafından atanmasının meslek kuruluşlarının özerkliğine ölçüsüz bir müdahale oluşturduğu ve bu suretle kuralların Anayasa’nın 135. maddesiyle bağdaşmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

80. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa’nın 135. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralların Anayasa’nın 2., 5. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 135. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 2., 5. ve 167. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralların Anayasa’nın 7., 10., 13., 67. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

**Ç. Kanun’un 7. Maddesiyle 5910 Sayılı Kanun’a Eklenen Ek 1. Maddenin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan “*…Ticaret Bakanlığınca belirlenen…*” İbaresinin İncelenmesi**

81. 5910 sayılı Kanun’un dava konusu kuralın da yer aldığı (1) numaralı fıkrasına 3/11/2022 tarihli ve 7420 sayılı Kanun’un 47. maddesiyle *“…yüzde ellisi ile yüzde doksanı arasında…”* ibaresi eklenmiştir.

82. Açıklanan nedenle konusu kalmayan kurala ilişkin iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

**IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ**

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

2/6/2022 tarihli ve 7408 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un;

**A.** **1.** 2. maddesiyle 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’na eklenen ek 5. maddenin ikinci fıkrasına,

**2.** 4. maddesiyle 18/6/2009 tarihli ve 5910 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen ikinci cümleye,

**3.** 6. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’un 16. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen ikinci cümleye,

yönelik yürürlüğün durdurulması taleplerinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

**B.** 1. maddesiyle 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 14. maddesinin birinci fıkrasına eklenen (11) numaralı bende yönelik iptal talebi 11/10/2023 tarihli ve E.2022/96, K.2023/174 sayılı kararla reddedildiğinden bu bende ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE,

**C.** 7. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’a eklenen ek 1. maddenin (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…Ticaret Bakanlığınca belirlenen…”* ibaresine yönelik iptal talebi hakkında 11/10/2023 tarihli ve E.2022/96, K.2023/174 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden bu ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

11/10/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLEkarar verilmiştir.

**V. HÜKÜM**

2/6/2022 tarihli ve 7408 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un;

**A.** 1. maddesiyle 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 14. maddesinin birinci fıkrasına eklenen (11) numaralı bendin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

**B.** 2. maddesiyle 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’na eklenen ek 5. maddenin ikinci fıkrasının Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

**C.** 4. maddesiyle 18/6/2009 tarihli ve 5910 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen ikinci cümlenin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ile Muhterem İNCE’nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**Ç.** 6. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’un 16. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen ikinci cümlenin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muammer TOPAL, Rıdvan GÜLEÇ, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ile Muhterem İNCE’nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

**D.** 7. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’a eklenen ek 1. maddenin (1) numaralı fıkrasında yer alan *“…Ticaret Bakanlığınca belirlenen…”* ibaresine ilişkin iptali talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

11/10/2023 tarihinde karar verildi.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| BaşkanZühtü ARSLAN | BaşkanvekiliHasan Tahsin GÖKCAN | BaşkanvekiliKadir ÖZKAYA |
| ÜyeEngin YILDIRIM | ÜyeMuammer TOPAL | ÜyeM. Emin KUZ |
| ÜyeRıdvan GÜLEÇ | ÜyeYusuf Şevki HAKYEMEZ | ÜyeYıldız SEFERİNOĞLU |
| ÜyeSelahaddin MENTEŞ | ÜyeBasri BAĞCI | Üyeİrfan FİDAN |
| ÜyeKenan YAŞAR | ÜyeMuhterem İNCE |

**KARŞI OY**

1. 2/6/2022 tarihli ve 7408 Sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un; 4. maddesiyle 5910 sayılı Türkiye İhracatçılar Meclisi ile İhracatçı Birliklerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen ikinci cümlenin ve 6. maddesiyle 5910 sayılı Kanun’un 16. maddesinin (1) numaralı fıkrasına eklenen ikinci cümlenin Anayasa’nın 135. maddesine aykırı olması gerekçesi ile iptaline dair çoğunluk görüşüne katılmamaktayız.
2. Dava konusu kurallar ile ihracatçı birlikleri genel sekreter ve yardımcıları ile TİM genel sekreter ve yardımcılarının Bakanlığın olumlu görüşü alınmak kaydıyla yönetim kurulu tarafından atanacağı, boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara otuz gün içinde Bakanlığın olumlu görüşü alınarak atama yapılamaması hâlinde atamanın Bakanlık tarafından resen yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.
3. Anayasa’nın 135. maddesinin birinci fıkrasında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hangi amaçlarla kurulabileceği, organlarının kim tarafından hangi usulle seçileceği, kamu tüzel kişilikleri olduğu ve kanunla kurulacağı düzenlenmiştir.
4. Dolayısıyla fıkrayla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu kurmak konusunda yasama organına takdir yetkisi verilmiştir. Buna göre bir meslek örgütlenmesinin kuruluşuna ilişkin kanun koyucunun iradesi farklı şekilde gerçekleşebilecek ve söz konusu fıkrada belirtilen bazı esaslara uygun olsa da farklı nitelikte meslek kuruluşlarının kurulması da mümkün olabilecektir.
5. Nitekim kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının biri hariç kuruluş kanunlarının tamamında bunların kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olduğu belirtilmek suretiyle iradenin bu yönden tezahür ettiği açıkça ortaya konmuştur.
6. Kanun koyucunun bu usulü tercihinden kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu kurma iradesinde olduğunda bunu ilgili kanunda açıkça belirtmek suretiyle ortaya koyduğu anlaşılmaktadır.
7. 5910 sayılı Kanun’un genel sistematiğine bakıldığında Kanun’da belirtilen amaçların Anayasa’nın 135. maddesinde belirtilen amaçlardan sadece “…meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak…” amacına uygun olarak düzenlendiği görülmektedir. Ancak amaçla ilgili hükümlerde esas önceliğin ihracatçıları örgütlendirmek suretiyle ihracatı artırmak ve dış ticaretin ülke menfaatine uygun olarak gelişmesini sağlamak biçiminde belirlendiği görülmektedir.
8. 5910 sayılı Kanun’da gerek birliklerin görevlerinin düzenlendiği 3. maddede ve gerekse TİM’in görevlerinin düzenlendiği 11. maddede ihracatı geliştirmeye yönelik faaliyetlere öncelik verildiği; TİM tarafından verilecek dış ticarete ilişkin diğer görevleri yapmanın birliklerin görevleri arasında, Bakanlık tarafından verilecek dış ticarete ilişkin diğer görevleri yapmanın da TİM’in görevleri arasında sayıldığı görülmektedir. Bu kapsamda olmak üzere ihracatçı birlikleri muhtelif destek mevzuatı kapsamında öncü kuruluş olarak görev yapmakta, Türk firmalarının iştirak ettiği yurtdışı fuar organizasyonlarını gerçekleştirmekte, Bakanlık koordinasyonunda gerçekleştirilen alım heyeti ve ticaret heyeti organizasyonları TİM ve ihracatçı birliklerince organize edilmektedir. Bu nedenle Bakanlık ile ihracatçı birlikleri ve TİM arasında sıkı bir bağın kurulması gerekli görülmüş, kanun koyucu bu yönde düzenlemeler yapmıştır.
9. Bu kapsamda olmak üzere birliklerin sektör ile ilgili mevcut eğitim ve öğretim kurumlarına yardımda bulunmak, yenilerinin kurulmasına öncülük etmek ve katkıda sağlamak; vakıf kurmak veya kurulmuş olanlara iştirak etmek; fuar, sergi ve tanıtım faaliyetlerini düzenlemek; yurt dışında ticaret merkezleri kurmak, kurulmuş olanlara ortak olmak gibi birçok faaliyet için idareden izin alınması gerekmekte; bunun yanı sıra bütçeye ek ödenek talepleri idare tarafından sonuçlandırılmakta ve idare birlikler ve TİM üzerinde başka bazı yetkilere de sahip bulunmaktadır.
10. Kanun’un 3. maddesi gereğince birlikler, TİM’in teklifi, Bakanlığın uygun görüşü ve Bakanlığın onayı ile, dolayısıyla idari bir işlemle kurulacaktır. Kuruluş amacının ortadan kalkması veya yönetmelikte belirtilen performans ölçütlerinin yerine getirilememesi hâllerinde birlikler yine idari işlemle sona erdirilecektir. Dolayısıyla birliklerin tek tek kanunla kurulmadığı, kanunla idareye birlik kurma ve birliği sona erdirme yetkisinin verildiği görülmektedir.
11. Ayrıca sona erme gerekçeleri olarak Kanun’da sayılan kuruluş amacının ortadan kalkması veya yönetmelikte belirtilen perfomans kriterlerinin yerine getirilememesi şartları; birliklerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında olduğu gibi meslek mensuplarına ilişkin sürekli ve daha kapsamlı amaçlarla değil de temel amaç olan ihracatın geliştirilmesi amacına bağlı bazı özel amaçlarla kurulduğunu göstermektedir. Kuralda belirtildiği üzere bu amaçların gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirli performans ölçütleriyle ölçülerek amacın gerçekleştirilebilmesi bakımından performansın yetersiz olduğu görüldüğünde birlik sona erdirilebilecektir. Bu itibarla birliklerin Anayasa’nın 135. maddesinde belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına özgü amaçları gerçekleştirmek üzere kurulduğu söylenemez.
12. Kanun’un 3. maddesinde birliklerin organları genel kurul, yönetim kurulu, denetim kurulu ve genel sekreterlik olarak sayılmıştır. Kanun’un 11. maddesinde de TİM’in organları genel kurul, yönetim kurulu, denetim kurulu ve genel sekreterlik olarak sayılmıştır.
13. Yönetim kurulu ve Denetim kurulu üyelerinin belirlenmesine yönelik 7. maddenin (1) numaralı fıkrasında birlik ve TİM genel kurulu tarafından yapılacak seçimlerin Anayasa’nın 135. maddesine uygun olarak gizli oy ve açık tasnif esasına göre yargı gözetiminde yapılacağı öngörülmüştür.
14. Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarında görev yapacak üyelerin Genel kurullar tarafından yapılacak seçimlerle belirlenmesi öngörülmüşken birlik ve TİM genel sekreter ve yardımcıları için Bakanlığın olumlu görüşü alınmak kaydıyla yönetim kurulu tarafından atanacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla bunların göreve gelmesinde seçim usulü benimsenmeyerek kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin anayasal usulden farklı bir usul belirlenmiştir.
15. 8. maddede birlik genel sekreterinin görevleri; birlik veya birliklerin işlerinin yürütülmesini sağlamak, Kanun ve bu Kanun uyarınca yürürlüğe konulan ilgili karar, yönetmelik ve tebliğ hükümleri ile bu mevzuat çerçevesinde verilecek talimatların ve alınan kararların uygulanmasını sağlamak ve birliğin, TİM ve Bakanlıkla gerekli koordinasyonunu sağlamak olarak sayılmış; 16. maddede TİM genel sekreterinin işlerin sevk ve idaresi ile koordinasyonla görevli ve yetkili amir olduğu belirtilmiştir.
16. Birlikler ve TİM’in amacına uygun olarak 8. madde gereğince birlik genel sekreterinin, 16. madde gereğince de TİM genel sekreterinin koordinasyon sağlama görevleri bulunmaktadır. Bu görev ihracatın geliştirilmesi amacı doğrultusunda Bakanlık ile TİM ve birliklerin birlikte ve uyumlu hareket etmesini sağlamaya yöneliktir. Diğer yandan birlik genel sekreterinin, Kanun ve Kanun uyarınca yürürlüğe konulan ilgili karar, yönetmelik ve tebliğ hükümleri ile bu mevzuat çerçevesinde verilecek talimatların ve alınan kararların uygulanmasını sağlamak görevi kapsamında sadece birlik genel kurulu veya yönetim kurulunun değil Bakanlığın da talimat ve kararlarını yerine getirmekle yükümlü kılındığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda genel sekreterin Bakanlıkla yakın temas hâlinde çalışmak durumunda olduğu açıktır.
17. İhracatçı birliklerinin üyeleri olan ihracatçılar çeşitli mal ve hizmet üretimi gerçekleştiren kişi ve kurumlar olup bunların kendi iş alanları itibarıyla üyesi oldukları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bulunmaktadır. Bu kapsamda söz konusu kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları Anayasa’nın 135. maddesinde yer verilen güvencelerden yararlanmaktadırlar.
18. Diğer yandan ihracatçılık esas olarak bir mal veya hizmet üretimi olmayıp mal ve hizmetlerin satışı aşamalarından yurtdışına satışı ifade etmektedir. Bu yönüyle de ele alındığında ihracatçılığın Anayasa’nın 135. maddesi kapsamında değerlendirilen meslek kuruluşlarının konusunu oluşturan ve Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “Belli bir eğitim ile kazanılan, sistemli bilgi ve becerilere dayalı, insanlara yararlı mal üretmek, hizmet vermek ve karşılığında para kazanmak için yapılan, kuralları belirlenmiş iş” biçiminde tanımlanan diğer mesleklerle nitelik olarak çok da benzer olduğu söylenemez.
19. Meslek kuruluşlarının kamu kurumu niteliğinde olup olmayacağının belirleme yetkisinin kanun koyucuya verilmiş olması, bu bağlamda Kanun’da yapılan düzenlemelerle; ihracatçı birlikleri ve TİM’in kuruluş amacının esas olarak ihracatın geliştirilmesi ile, görevlerinin bu amaca uygun olarak belirlenmiş olması, Bakanlıkla kurulan sıkı ilişki, idari işlemle kurulup sona erdirilebilmesi ve sona erme şartının kuruluş amacının ortadan kalkması veya performans ölçütlerinin yerine getirilmemesi olarak düzenlenmesi, genel sekreter ve yardımcılarının atama yoluyla göreve gelmesi, birliklerin ve TİM’in amaçları doğrultusunda genel sekreterin Bakanlıkla yakın ilişki içinde çalışmasının gerekmesi; bunların yanı sıra ihracatçılığın klasik anlamıyla meslek tanımı içindeki tali konumu birlikte değerlendirildiğinde ihracatçı birlikleri ve TİM’in kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu oldukları söylenemez.
20. Zira kanun koyucunun kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin düzenlemelerde bu niteliği açıkça dile getirmesine karşın Kanun’da bunu belirtmemiş olması da bu duruma işaret etmektedir. Bu durumda birlikler ve TİM’in yukarıda açıklanan özellikleri dikkate alındığında diğer meslek örgütlenmeleri kapsamında kendine özgü hukuki oluşumlar oldukları söylenebilecektir. Bu itibarla Anayasa’nın diğer ilgili hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla bu oluşumlarla ilgili düzenleme yapmak bakımından kanun koyucunun geniş takdir yetkisi bulunmaktadır.
21. Dava konusu kuralların gerekçelerinde; “Yapılan işlerin mahiyeti dikkate alınarak düzenlenen madde ile, ihracatçı birliklerinin genel sekreter veya genel sekreter yardımcılarının atamalarındaki gecikmelerden dolayı birliklerin sevk ve idaresinde yaşanabilecek aksamaların önüne geçilebilmesi amacıyla belli bir süre içerisinde yönetim kurullarınca atama yapılmayan veya yapılamayan durumlarda anılan kadrolara Ticaret Bakanlığı tarafından re'sen atama yapılabilmesi öngörülmektedir. Genel Sekreterliğin idari birim olarak önemi dikkate alındığında bu düzenlemeyle mevcut kadrolarda yaşanan boşluk nedeniyle oluşabilecek aksaklıkların önüne geçilmesi hedeflenmektedir.” denilmiş olup bu gerekçelerden kuralların amacının genel sekreterlik makamının boş kalmasının önlenmesi suretiyle ihracatçı birlikleri ile TİM’in kuruluş amacının gerçekleştirilmesi yolunda ortaya çıkacak aksamalara engel olmak olduğu anlaşılmaktadır.
22. Anılan hükümler gereğince atama yönetim kurullarınca yapılacak, atama yapılabilmesi için de Bakanlığın olumlu görüşünün alınması gerekecektir. Ancak boşalan veya yeni ihdas edilen kadrolara otuz gün içinde atama yapılamaması hâlinde (ihracatçı birlikleri ve TİM’e yüklenen kamusal fonksiyonunun ve diğer görevlerin yerine getirilmesini sağlamak ve oluşacak olumsuzluklara engel olmak üzere) bu kadrolara Bakanlıkça resen atama yapılabilecektir. Kurallarda yer alan “…yapılabilir.” ibaresinden de anlaşılacağı üzere atama yapıp yapmamak Bakanlığın takdir yetkisine bırakılmıştır. Bakanlık bu yetkisini kullanarak atama yapabileceği gibi yönetim kurulunun atama yapmak üzere görüşüne başvurmasını da bekleyebilecek, yönetim kurulunu bu doğrultuda yönlendirebilecektir.
23. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 135. maddesine aykırı olmadığı kanaati ile iptale dair çoğunluk görüşüne iştirak edilmemiştir.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ÜyeMuammer TOPAL | ÜyeRıdvan GÜLEÇ | ÜyeSelahaddin MENTEŞ |
| Üyeİrfan FİDAN | ÜyeKenan YAŞAR | ÜyeMuhterem İNCE |