

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2025/5

Karar Sayısı : 2026/68

Karar Tarihi: 26/3/2026

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

B. 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...her türlü belge ve bilgiyi..." ibaresinin,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 20., 35., 48., 90., 104., 123., 153., 166. ve 167. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 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 kararnameşi 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 Cumhurbaşkanıca 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 bağışsız 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.”

2. 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 tarihi 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 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 kayyum 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.”

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 KARARI

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 cümlemin,

B. 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "... her türlü belge ve bilgiyi..." ibaresinin,

iptallerine 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 kanun hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünöldü:

A. Genel Açıklama

4. Toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlanabilmesi ancak ülkenin gelişmiş bir ekonomiye sahip olmasıyla mümkündür. Ülkenin gelişmiş bir ekonomiye sahip olması ise sanayisinin gelişmesiyle doğrudan bağlantılıdır. Ancak plansız sanayileşme, kentleşme üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmekte, çevre sorunlarının ortaya çıkmasına ve toplumun sosyal gelişmesinin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır.

5. Devlet; söz konusu etkinin ortadan kaldırılması, çarpık sanayileşmenin ve çevre sorunlarının önlenmesi, kentleşmenin yönlendirilmesi, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesi amacıyla bazı sanayi bölgeleri oluşturmuştur. Bunlardan biri de endüstri bölgeleridir.

6. Kanun koyucu bu yerlerde yapılacak yatırım ve faaliyetlerin belirli bir düzen içinde yürütölebilmesini, öngörölebilir bir yapı oluşturulmasını bir ihtiyaç olarak görmüş ve bu alanda kanuni düzenleme yapmıştır. Bu bağlamda endüstri bölgelerinin kurulmasına, yönetimine ve işletilmesine ilişkin esaslar 4737 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir.

7. Anılan Kanun'un 1/A maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre 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 alanı oluşturmak üzere Kanun uyarınca kurulacak üretim bölgelerini ifade etmektedir.

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 ya da 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 de 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.

B. Kanun'un 5. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinin Birinci Fıkrasına Eklenen İkinci Cümlenin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

12. 4737 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde endüstri bölgelerinde yer alan yatırımlara yatırım teşvik kararnameşi çerçevesinde hangi teşviklerin verileceği ve verilecek tüm teşviklerin hangi yatırımlara ne şekilde ve ne ölçüde uygulanacağı hususlarında Cumhurbaşkanının yetkili olduğu hüküm altına almıştır.

13. Anılan fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde ise endüstri bölgelerinde yer alan yatırımlara ilişkin olarak Cumhurbaşkanınca ek teşviklerin belirlenebileceği öngörülmüştür.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

14. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Cumhurbaşkanına kanunda genel bir çerçeve çizilmeden ve herhangi bir ölçüt belirlenmeden doğrudan teşviklerin kapsamını belirleme yetkisinin tanındığı, bu durumun keyfi uygulamalara, yatırımcılar arasında ayrımcı muamelelere neden olabileceği ve bu konuda yürütülecek işlemlerdeki öngörülebilirliği ortadan kaldıracığı, devletin ulusal kalkınmayı sağlayacak elverişli ekonomik ortamı oluşturmak amacıyla teşvik mekanizmasını kullandığı, kuralda öngörülen ek teşviklerin bu yönüyle endüstri bölgelerindeki yatırımcıların mülkiyet hakkının ve teşebbüs özgürlüğünün kullanımına etki edeceği, dolayısıyla kuralın anılan haklara sınırlama oluşturduğu fakat bu hakların ancak kanunla sınırlanabileceği, kuralın ise sınırlama bakımından belirli ve öngörülebilir olmadığı, ek teşviklerin objektif ölçütler yerine subjektif değerlendirmeler gözetilerek dağıtılmasına sebep olacağı, böylece ulusal kalkınmayı sağlamak amacıyla kurulan endüstri bölgelerinin bu amaca hizmet etmeyeceği, kuralla Cumhurbaşkanına kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetkinin tanındığı, hiçbir organın Anayasa'dan kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanamayacağı, bu durumun mülkiyet hakkına ilişkin düzenlemeler içeren uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 35., 48., 90., 104., 123., 166. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

15. 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).

16. 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 çizilmiş olmasını 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).

17. 4737 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde öngörülen ve endüstri bölgelerinde yer alan yatırımlara yatırım teşvik kararnameşi çerçevesinde Cumhurbaşkanınca verilebilecek teşvikler çeşitli kanunlarda düzenleme altına alınmıştır.

18. Teşviklere ilişkin düzenlemelerin yer aldığı kanun hükümlerinden ilki 14/5/1964 tarihli ve 474 sayılı Gümrük Giriş Tarife Cetveli Hakkında Kanun'un 2. maddesidir. Anılan maddede belirli alt ve üst sınırlar arasında Gümrük Giriş Tarife Cetveli'nde değişiklikler yapma yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Böylece anılan maddeyle yatırımcılara gümrük vergisi muafiyeti tanınması hususunda Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

19. Diğer yandan 29/6/2001 tarihli ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un ek 3. maddesinde bir diğer teşvik olarak yatırım yeri tahsisine ilişkin düzenlemeler öngörülmüştür. Anılan maddede yatırım yeri teşvikine ilişkin şartlar düzenlenmiş, söz konusu şartların gerçekleşmesi durumunda yatırımcılar lehine bağımsız ve sürekli nitelikli irtifak hakkının tesis edilebileceği veya kullanma izninin verilebileceği öngörülmüştür. Maddede ayrıca bazı şartların gerçekleşmesi durumunda Hazine arazilerinin satışının mümkün olduğu hüküm altına alınmıştır.

20. Yatırım teşviklerinden bir diğeri de 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun ek 2. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre yatırımlarda devlet yardımları hakkındaki kararlar çerçevesinde düzenlenen teşvik belgeleri kapsamında gerçekleştirilecek yatırımlarda istihdam edilen sigortalılar için işveren hisselerinin tamamına veya Cumhurbaşkanınca istatistikî bölge birimleri sınıflandırması, kişi başına düşen millî gelir veya sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınmak suretiyle belirlenen illerde işveren hisseleri ile birlikte sigortalı hisselerinin tamamına kadar olan kısmının Ticaret Bakanlığı bütçesinden karşılanacağı hükme bağlanmıştır. Böylece yatırımcılara sigorta

primi desteği şeklinde bir teşvikin verilmesine imkân tanınmıştır. Maddede ayrıca sigorta primi desteği verilmesinin şartları ve iptal nedenleri ile diğer hususlara da yer verilmiştir.

21. 25/10/1984 tarihli ve 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nda ise iki ayrı teşvik dzenlenmesine yer verilmiştir. Bunlardan ilki anılan Kanun'un 13. maddesinde öngörülen katma değer vergisi (KDV) istisnasıdır. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde yatırım teşvik belgesi sahibi KDV mükelleflerine belge kapsamındaki makine ve teşhizat teslimleri ile yazılım ve gayri maddi hak satış ve kiralamalarının KDV'den istisna olduğu ngrlmştir.

22. Anılan Kanun'da öngörülen diğer bir teşvik ise KDV iadesidir. Kanun'un geçici 30. maddesine göre 31/12/2023 tarihine kadar uygulanmak üzere, yatırım teşvik belgeleri kapsamında asgari 500 milyon Türk lirası tutarında sabit yatırım öngörülen yatırımlara ilişkin inşaat işleri nedeniyle yüklenilen ve takvim yılı sonuna kadar indirim yoluyla telafi edilemeyen KDV, izleyen yıl talep edilmesi hâlinde belge sahibi vergi mükellefine iade edilecektir.

23. Yatırımcılar için öngörülen bir diğer teşvik 13/6/2006 tarihli ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 32/A maddesinde yer alan indirimli gelir ve kurumlar vergisi teşvikidir. Anılan maddede indirimli vergiden yararlanma şartları ve indirimin iptal edileceği hâller dzenlenmiştir. Dolayısıyla bir yatırıma 4737 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesini kapsamında teşvik verilmesine Cumhurbaşkanı tarafından karar verilmesi durumunda, anılan Kanun hükümlerinde öngörülen şartlar çerçevesinde yatırımların teşviklerden yararlanması mümkün olacaktır.

24. Dava konusu kuralın "*Cumhurbaşkanınca, endüstri bölgelerindeki yatırımlara özel olarak yatırım teşvik kararnameğinde yer alan destek ve teşviklere ek yeni ve farklı destek ve teşviklerin belirlenebilmesi ile bu bölgelere stratejik öneme sahip yerli ve yabancı yatırımların çekilmesi hedeflenmektedir.*" şeklindeki gerekçesi dikkate alındığında kuralla anılan Kanunlarda dzenlenen teşviklerden farklı teşviklerin yatırımcılara verilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

25. Kural; yeni teşviklerin konusu, kapsamı ve şartları ile ilgili olarak herhangi bir dzenleme içermemektedir. Başka bir ifadeyle yeni teşviklerin neler olduğu, hangi yatırımların bu yeni teşviklerden yararlanacağı, yeni teşviklerden yararlanma ve teşviklerin iptal edilmesi şartları konusunda kuralda ya da farklı bir kanunda herhangi bir belirleme yapılmamıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin genel çerçevesinin çizilmediği, temel ilke ve esasların belirlenmediği anlaşılmaktadır. Bu suretle kuralın yatırımcılar açısından ek teşviklerden hangi şartlarla yararlanabileceklerini ngrebilmelerine imkân tanınmadığı açıktır.

26. Bu itibarla tabi olacağı ilkeler açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel şekilde dzenlenmeksizin Cumhurbaşkanına ek teşvik belirleme hususunda yetki tanıyan kuralın *hukuki belirlilik* ilkesiyle bağdaştığı söylenemez.

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

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

Kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 5., 6., 7., 10., 13., 35., 48., 90., 104., 123., 166. ve 167. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

C. Kanun'un 10. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun'un 4/D Maddesinin Değiştirilen On Birinci Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan "...her türlü belge ve bilgi..." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

28. 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin üçüncü fıkrasında endüstri bölgesindeki yönetici şirketin faaliyet ve uygulamalarının Bakanlık tarafından denetleneceği öngörülmüştür. Anılan maddenin sekizinci fıkrasında ise yönetici şirketin, kendisine ve bölge içinde yer alan yatırımcıların faaliyetlerine ilişkin verileri Bakanlığa bildirmekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır.

29. Maddenin 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 öngörülmüştür. Onuncu fıkrada ise yönetici şirketin, her türlü hesap ve işlemlerini yıllık olarak müteakip yılın ocak ayında ve gerekli görülen hâllerde her zaman yeminli mali müşavire inceleteceği, düzenlenen denetim raporunun birer örneğinin yönetici şirkete ve Bakanlığa eşzamanlı olarak yeminli mali müşavirce gönderileceği düzenlenmiştir.

30. On birinci fıkranın birinci cümlesinde yönetici şirketin Bakanlığın talebi üzerine faaliyetleriyle ilgili her türlü belge ve bilgiyi Bakanlığa sunmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. Anılan cümlede yer alan "...her türlü belge ve bilgiyi..." ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır. Söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde ise bu yükümlülüğü yerine getirmeyen yönetici şirket görevlilerine Bakanlıkça idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

31. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kural kapsamında kişisel veri niteliğindeki bilgi ve belgelerin de Bakanlık tarafından istenebileceği, bu itibarla kuralın özel hayata saygı gösterilmesini isteme hakkını sınırladığı, bu sınırlamanın usul ve esaslarının ise kanun düzeyinde belirlenmediği, endüstri bölgelerinin kendine özgü yapısı nedeniyle 24/3/2016 tarihli ve 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun yeterli güvence sağlamadığı, istenecek bilgi ve belgelerin Bakanlığın endüstri bölgelerine ilişkin görev alanıyla sınırlı olmadığı, kuralın ayrımcı işlemler yapılmasına, özel teşebbüslerin rekabet güçlerinin zayıflamasına ve millî ekonominin zarara uğramasına neden olacağı, ayrıca bu durumun uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 6., 7., 10., 13., 20., 35., 48., 90., 123., 153., 166. ve 167. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

32. Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında herkesin özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahip olduğu, özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamayacağı belirtilmiş; üçüncü fıkrasında da “Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir.” denilerek kişisel verilerin korunması özel hayatın gizliliğinin korunması kapsamında güvenceye kavuşturulmuştur.

33. Anayasa'nın anılan maddesinde 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun'la yapılan değişikliğe ilişkin madde gerekçesinde “Anayasada kişisel verilerin korunmasına yönelik dolaylı hükümler bulunmakla birlikte yeterli değildir. Mukayeseli hukukta ve tarafı olduğumuz uluslararası belgelerde de kişisel verilerin korunması önemle vurgulanmaktadır./ Maddeyle, herkesin, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı, anayasal bir hak olarak teminat altına alınmaktadır. Bu bağlamda, bireylerin kendilerini ilgilendiren kişisel veriler üzerinde hangi hak ve yetkilere sahip olduğu ve kişisel verilerin hangi hallerde işlenebileceği hükme bağlanırken, kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usullerin kanunla düzenleneceği öngörülmektedir.” denilmiştir.

34. Söz konusu gerekçe gözetildiğinde anayasa koyucunun kişisel verilerin korunmasını istemeyi Anayasa'nın anılan maddesi kapsamında güvence altına almakla birlikte bu güvenceyi “bireylerin kendilerini ilgilendiren kişisel veriler” demek suretiyle gerçek kişiler bakımından mümkün kıldığı görülmektedir.

35. Nitekim Kişisel Verilerin İşlenmesine İlişkin Olarak Gerçek Kişilerin Korunması ve Bu Verilerin Serbest Dolaşımı Hakkında 27/4/2016 Tarihli ve 2016/679 Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Tüzüğü (Genel Veri Koruma Tüzüğü) ile Elektronik İletişim Sektöründe Kişisel Verilerin İşlenmesi ve Mahremiyetin Korunması Hakkındaki 12/7/2002 tarihli ve 2002/58/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi'nde tüzel kişilerin, kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı kapsamında olduğuna ilişkin bir kabul yapılmamıştır. Benzer olarak Avrupa Konseyinin 18/5/2018 tarihli Kişisel Verilerin İşlenmesine İlişkin Olarak Bireylerin Korunmasına Yönelik Sözleşmeyi (108 sayılı Sözleşme) Modernize Eden Sözleşmesi ile 12/5/2022 tarihli Gelişmiş İşbirliği ve Elektronik Delillerin İfşasına İlişkin Siber Suçlar Sözleşmesi İkinci Ek Protokolü'nde yer alan kişisel veri tanımlamalarında gerçek kişilere ilişkin bilgilerin kapsama alındığı anlaşılmaktadır (AYM, E.2024/113, K.2025/177, 10/9/2025, § 13).

36. Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarında da belirtildiği üzere “...adı, soyadı, doğum tarihi ve doğum yeri gibi bireyin sadece kimliğini ortaya koyan bilgiler değil; telefon numarası, motorlu taşıt plakası, sosyal güvenlik numarası, pasaport numarası, özgeçmiş, resim, görüntü ve ses kayıtları, parmak izleri, IP adresi, e-posta adresi, hobiler, tercihler,

etkileşimde bulunulan kişiler, grup üyelikleri, aile bilgileri, sağlık bilgileri gibi kişiyi doğrudan veya dolaylı olarak belirlenebilir kılan tüm veriler...” kişisel veri olarak kabul edilmektedir (AYM, E.2013/122, K.2014/74, 9/4/2014; E.2014/149, K.2014/151, 2/10/2014; E.2014/74, K.2014/201, 25/12/2014; E.2014/180, K.2015/30, 19/3/2015; E.2015/32, K.2015/102, 12/11/2015).

37. 4737 sayılı Kanun’un 4/D maddesinin sekizinci fıkrasında yönetici şirketin, kendisine ve bölge içinde yer alan yatırımcıların faaliyetlerine ilişkin verileri Bakanlığa bildirmekle yükümlü olduğu, dava konusu kuralda ise yönetici şirketin Bakanlığın talebi üzerine faaliyetleriyle ilgili her tür belge ve bilgiyi Bakanlığa sunmakla yükümlü olduğu öngörülmüştür. Bu kapsamda kural, Bakanlığa bölgede faaliyet gösteren gerçek kişi yatırımcıların mali durumlarına, ticari iş ve faaliyetlerine ilişkin kişisel veri niteliğindeki bilgi ve belgeleri elde edebilme imkânı tanımaktadır. Bu itibarla kural, kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sınırlama getirmektedir.

38. Anayasa’nın 20. maddesi uyarınca kişisel veriler ancak kanunda öngörülen hâllerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. 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.*” hükmüne yer verilerek temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği ifade edilmiştir.

39. Anayasa’nın 13. ve 20. maddeleri uyarınca kişisel verilerin korunmasını isteme hakkını sınırlamaya yönelik kanuni bir düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

40. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa’nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde, 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. Zira 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). Dolayısıyla Anayasa’nın 13. ve 20. maddelerinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa’nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

41. Yönetici şirketin Bakanlığa sunmakla yükümlü olduğu bilgi ve belgeler faaliyet alanlarıyla sınırlıdır. Yönetici şirketin faaliyet alanı ise anılan Kanun’un 1/A maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde ve 4/D maddesinde belirlenmiştir. Dolayısıyla Bakanlığın kural kapsamındaki yetkisinin konusu, kapsamı ve sınırlarının açık ve net olarak belirlendiği gözetildiğinde kuralın belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu, bu yönüyle kanunilik şartını taşıdığı anlaşılmaktadır.

42. Anayasa'nın 20. maddesinde kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırlarının bulunduğu kabul edilmektedir. Öte yandan Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevler, özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebilir (AYM, E.2020/47, K.2023/36, 22/2/2023, § 67).

43. Anayasa'nın 167. maddesinin birinci fıkrasında "*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır;...*" denilmek suretiyle devlete, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alma görevi yüklenmiş olup bu görevlerin yerine getirilebilmesi için mal ve hizmet piyasalarının düzenlenmesi gereksinimi duyulabilir. Bu amaçla devlet ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek ve gerektiğinde bu alana müdahale etmekle yükümlü kılınmıştır (AYM, E.2021/128, K.2022/68, 1/6/2022, § 27; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 49).

44. 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 de katkı sunacağı açıktır. Bu nedenle endüstri bölgelerinin millî ekonominin gereklerine uygun bir şekilde yürütmesi ile sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlamak amacıyla bazı tedbirler alınması, bu kapsamda bu bölgelerdeki yatırımcıların ve bu bölgeleri yöneten şirketin denetlenmesi gerekebilir.

45. Bu kapsamda Bakanlığın bu görevini gereği gibi yerine getirebilmesi için bazı bilgi ve veriler ihtiyaç duyulabileceği açıktır. Kural ise Bakanlığın bu alanlardaki görevini yapabilmeye amacıyla ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgelerin yönetici şirket tarafından sağlanmasını öngörmektedir. Bu itibarla Anayasa'nın 167. maddesinde belirtilen pozitif yükümlülüklerin bir gereği olarak ihdas edildiği anlaşılan kuralın kamu yararı amacı taşıdığı, bu yönüyle anayasal anlamda meşru bir amacının bulunduğu anlaşılmaktadır.

46. Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan *demokratik toplum düzeninin gereklerinden* olma, bir sınırlamanın demokratik bir toplumda zorunlu bir toplumsal ihtiyacın karşılanması amacına yönelik olmasını ifade etmektedir. Kuralla yönetici şirketten temin edilen bilgi ve belgelerin Bakanlığın, endüstri bölgelerinin millî ekonominin gereklerine uygun bir şekilde yürütmesi ile sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alması şeklindeki görevini yerine getirmesine katkıda bulunacağı gözetildiğinde kuralın zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamaya yönelik olmadığı söylenemez. Bu itibarla kural demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırılık taşımamaktadır.

47. Anayasa'nın anılan maddesinde ifade edilen *ölçülülük ilkesi*, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin başvurularda dikkate alınması gereken bir diğer ilkedir. Ölçülülük ilkesi *elverişlilik, gereklilik ve orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

48. Bakanlığın endüstri bölgelerinin millî ekonominin gereklerine uygun bir şekilde yürütmesi ile sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alma noktasında üstlendiği görevlerini gereği gibi yerine getirebilmesi, yatırımcıların ve yönetici şirketin iş ve ticari faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgelerin elde edilmesi yoluyla mümkün olabilir. Bu nedenle Bakanlığın yönetici şirketin faaliyetleriyle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi temin edebilmesine imkân sağlayan kuralın anılan görevin yerine getirilmesinde kolaylaştırıcı bir yönünün olduğu açıktır. Dolayısıyla kuralla Bakanlığa tanınan yetkinin endüstri bölgelerinin millî ekonominin gereklerine uygun bir şekilde yürütmesi ile sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlama amacına ulaşma bakımından elverişli bir sınırlama aracı olduğu anlaşılmaktadır.

49. Öte yandan kanun koyucunun ülkenin ekonomik işleyişinin sağlıklı yürütmesi amacıyla alacağı tedbirleri belirlemede takdir yetkisinin bulunduğu açıktır. Bunun yanı sıra kuralda öngörülen tedbire alternatif olabilecek nitelikte ve daha hafif bir sınırlama aracının varlığı da tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın meşru amaca ulaşma bakımından gerekli olmadığı da söylenemez.

50. Orantılılık ilkesi bakımından yapılacak değerlendirmede kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına getirilen sınırlama ile elde edilmek istenen kamu yararı amacı arasında adil ve makul bir dengenin gözetilip gözetilmediğine bakılması gerekir. Bu kapsamda kuralda söz konusu dengeyi sağlayacak yasal güvencelere yer verilip verilmediğinin incelenmesi gerekir.

51. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi, daha önce verdiği kararlarda kişisel verileri işleyen tüm gerçek ve tüzel kişilerin 6698 sayılı Kanun kapsamında olmasından hareketle incelenen kanunda özel bir düzenleme yer almasa dahi anılan Kanun'daki genel hükümlerin kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı yönünden gerekli güvenceleri karşıladığını belirtmiştir (bkz. AYM, E.2021/84, K.2022/117, 13/10/2022, §§ 65-73; E.2020/67, K.2022/139, 9/11/2022, §§ 54-59; E.2021/28, K.2024/11, 18/1/2024, § 15).

52. Anılan Kanun'un 28. maddesinin (1) numaralı fıkrasında bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı hâller sayılmış olup kuralda düzenlenen bilgi ve belgelerin istisna sayılan hâller kapsamında yer almadığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla Kanun hükümlerinin yönetici şirketin Bakanlığa sunmakla yükümlü olduğu bilgi ve belgeler bakımından da geçerli olduğu hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.

53. Dolayısıyla sınırlamanın, amacına uygun ve orantılı şekilde kullanılmasını sağlayacak yasal güvencelere yer verildiği, böylece kuralda meşru amaç ile gerçek kişilerin kişisel verilerinin korunmasını isteme hakkı arasındaki makul dengenin gözetildiği, bu yönüyle sınırlamanın orantılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

54. Diğer yandan Anayasa'nın 35. maddesinin birinci fıkrasında "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.*" denilmek suretiyle mülkiyet hakkı güvenceye bağlanmıştır. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve para ile değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20). Bu bağlamda mülk olarak değerlendirilmesi gerektiğinde kuşku bulunmayan menkul ve gayrimenkul mallar ile bunların üzerinde tesis

edilen sınırlı aynı haklar ve fikrî hakların yanı sıra, icrası kabil olan her türlü hak ve alacaklar da mülkiyet hakkının kapsamına dâhildir (*Mahmut Duran ve diğeri* [2. B.], B. No: 2014/11441, 1/2/2017, § 60).

55. Kural; Bakanlığa bölgede faaliyet gösteren tüzel kişi yatırımcılara ait işletme ruhsatı, mesleki ünvan, ticari sır, fikrî haklar ya da müşteri çevresi gibi ekonomik olarak değeri bulunan varlıklara ilişkin bilgi ve belgeleri temin etme yetkisi de vermektedir. Anılan varlıkların mülk teşkil ettiği hususunda şüphe bulunmamaktadır.

56. Bu itibarla kuralla tüzel kişilerin mülkiyet hakkı kapsamında korunabilecek değerlerine yönelik sınırlama getirildiği açıktır (benzer değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2024/113, K.2025/177, 10/9/2025, § 32; E.2024/125, K.2025/178, 10/9/2025, § 132; E.2025/103, K.2025/250, 11/12/2025, § 32). Mülkiyet hakkına yönelik sınırlamada da Anayasa'nın 13. maddesinin gözönüne alınması gerekmektedir.

57. Kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına yönelik sınırlamada kanunilik, meşru amaç, elverişlilik ve gereklilik ilkeleri kapsamında açıklanan gerekçeler mülkiyet hakkı yönünden de geçerlidir. Bu itibarla kuralın kanunilik şartını taşıdığı, anayasal anlamda meşru amacının bulunduğu, söz konusu amaca ulaşma bakımından elverişli ve gerekli olduğu anlaşılmaktadır.

58. Diğer yandan gerek 4737 sayılı Kanun'da gerekse başka bir kanunda kural kapsamında Bakanlıkça elde edilen tüzel kişilere ait veri ve bilgilerin kullanılmasına ve saklanmasına ilişkin ilke ve esasların belirlenmediği, bu veri ve bilgilerin ne suretle ve ne kadar süreyle saklanacağına, ilgili tüzel kişilerin söz konusu veri ve bilgilerin talep edilmesine itiraz etme imkânının olup olmadığına, veri ve bilgilerin bir süre sonra silinip silinmeyeceğine, silinecekse bu sırada izlenecek usulün ne olduğuna ilişkin kanun düzeyinde herhangi bir düzenlemenin öngörülmediği, ayrıca elde edilen veri ve bilgilerin gizliliğinin korunmasını ve amacı dışında kullanılmasını önleyecek yasal güvencelere de yer verilmediği gibi bu veri ve bilgilerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını denetleyecek mekanizmalar ile - özellikle keyfiliğe karşı denetim ve uygulanacak yaptırımlarla- ilgili yeterli güvencelerin de öngörülmediği anlaşılmıştır (benzer yönde değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2024/113, K.2025/177, 10/9/2025, § 34; E.2024/125, K.2025/178, 10/9/2025, § 134; E.2025/103, K.2025/250, 11/12/2025, § 34).

59. Bu itibarla sınırlama amacının gerçekleştirilmesi bakımından asgari düzeyde dahi güvenceler öngörülmediği anlaşılan kuralla tüzel kişilerin mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın orantısız olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

60. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Selahaddin MENTEŞ ve Kenan YAŞAR bu görüşe farklı gerekçeyle katılmışlardır.

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

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13., 20. ve 35. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kural, Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 5., 6., 7., 10., 48., 90., 123., 153. 166. ve 167. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

V. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

61. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

62. Bu kapsamda 7419 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "... her türlü belge ve bilgiyi..." ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan anılan fıkranın kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

VI. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

63. 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.

64. 7419 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasına eklenen ikinci cümle ve 10. maddesiyle 4734 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının 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 iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VII. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

65. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanmaları 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. 5. maddesiyle 9/1/2002 tarihli ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasına eklenen ikinci cümleye,

B. 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...her türlü belge ve bilgiyi..." ibaresine,

yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu cümleye ve ibareye ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE 26/3/2026 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VIII. HÜKÜM

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 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 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının;

1. Birinci cümlesinde yer alan "...her türlü belge ve bilgiyi..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE, 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,

2. Kalan kısmının 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE, 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,

26/3/2026 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Başkanvekili
İrfan FIDAN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

FARKLI GEREKÇE

1. Dava konusu kuralla, endüstri bölgesindeki yönetici şirketin Bakanlığın talebi üzerine faaliyetleriyle ilgili her türlü belge ve bilgiyi Bakanlığa sunmakla yükümlü tutulduğu görülmektedir.

2. Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrasında herkesin özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahip olduğu, bu alanlara dokunulamayacağı hükme bağlanmış; üçüncü fıkrasında ise kişisel verilerin korunması, özel hayatın gizliliğinin ayrılmaz bir güvencesi olarak düzenlenmiştir. Anayasa hükmünün lafzı uyarınca belirli veya belirlenebilir bir gerçek ya da tüzel kişiye ilişkin her türlü bilgi kişisel veri kapsamında değerlendirilmekte olup tüzel kişilerin bu hakkın öznesi olabileceği Mahkememizin yerleşik içtihadıyla kabul görmektedir (AYM, E.2020/67, K.2022/139, 9/11/2022; E.2020/103, K.2023/68, 5/4/2023).

3. Tüzel kişilerin özel hayatı, gerçek kişilerin insan haysiyetine dayalı bireysel mahremiyetinden niteliksel olarak ayrılmaktadır. Burada söz konusu olan, ontolojik temelli bir gizlilik alanı değil, ticari sırların korunması, iş stratejilerinin gizliliği, rekabet avantajının sürdürülmesi ve kurumsal karar alma süreçlerinin dış müdahaleden bağımsız tutulması gibi unsurlara dayanan işlevsel bir koruma alanı olup, kurumsal mahremiyet olarak da nitelendirilebilir. Bu koruma insan haysiyetinden değil, ekonomik özerkliğin, kurumsal güvenliğin ve hukuki öngörülebilirliğin korunması ihtiyacından doğmaktadır. Dolayısıyla kurumsal mahremiyet, tüzel kişilerin ekonomik ve kurumsal faaliyetlerini, keyfi ve sınırsız müdahalelere maruz kalmaksızın güvenle sürdürebilmelerini teminat altına alan özgün bir hukuki güvencedir.

4. İdarenin herhangi bir kapsam ve süre sınırı öngörülmezsizin her türlü belge ve bilgiyi talep edebilmesi, bu güvenceyi doğrudan zedelemektedir. Müdahalenin sınırlarının önceden belirlenmemiş olması tüzel kişileri süregelen bir denetim ve müdahale tehdidiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Bu durum yalnızca ticari sırların ifşa riskini doğurmakla kalmayıp kurumsal karar alma süreçlerini de baskı altına alarak ekonomik özgürlükleri dolaylı biçimde kısıtlamaktadır. Öngörülemeyen ve amaçla sınırlandırılmamış bir bilgi talep yetkisi, idarenin keyfi hareket etme olasılığını artırmakta ve hukuki güvenlik ilkesini zedelemektedir.

5. Öte yandan dava konusu kuralın etki alanı, tüzel kişinin kurumsal verileriyle sınırlı kalmamaktadır. Yönetici şirketin uhdesinde bulunan veri setleri, çalışanlara ait özlük dosyaları, performans değerlendirmeleri ve sağlık bilgilerini, müşterilere ilişkin kimlik ve işlem verilerini, tedarikçilere ait sözleşmesel ve finansal bilgileri kapsamakta olup bunların tamamı gerçek kişileri tanımlayan ya da tanımlanabilir kılan kişisel verilerdir. Normun muhatabı biçimsel olarak bir tüzel kişi olsa da fiilî etkisi gerçek kişilerin veri alanına doğrudan temas etmektedir. Görünüşte tüzel kişilere yönelik olan bu tür düzenlemelerin gerçek kişilerin temel haklarını da etkileyebileceği gözetildiğinde, anayasal denetimin normun yalnızca doğrudan muhatablarıyla değil, etki doğurduğu alanların tamamıyla bütüncül biçimde ele alınmasını gerektirdiği açıktır.

6. Bunun yanı sıra söz konusu düzenleme, veri sorumlusu konumundaki tüzel kişiyi ciddi bir hukuki ikilemele karşı karşıya bırakmaktadır. Bir yandan idarenin talebine uyma yükümlülüğü, diğer yandan kişisel verilerin korunmasına ilişkin yasal yükümlülükler arasında çözümsüz bir gerilim ortaya çıkmaktadır. Açık ve öngörülebilir bir yasal çerçeveden yoksun olan bu durum, tüzel kişinin hem idari yaptırıma muhatap olma hem de veri ihlali sorumluluğuyla karşılaşma riskini eş zamanlı olarak artırmaktadır.

7. Anayasa'nın 20. maddesi uyarınca kişisel veriler ancak kanunda öngörülen hâllerde veya ilgilinin açık rızasıyla işlenebilir. Anayasa'nın 13. maddesi ise temel hak ve özgürlüklerin yalnızca kanunla ve ölçülülük ilkesine uygun biçimde sınırlandırılabileceğini öngörmektedir. Bu çerçevede kişisel verilerin korunması hakkına yönelik bir sınırlamanın anayasal meşruiyet taşıyabilmesi için şeklen kanuni bir dayanağının bulunması yeterli değildir; söz konusu düzenlemenin aynı zamanda belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması zorunludur.

8. Mahkememizin yerleşik içtihadına göre kişisel verilerin korunması hakkını sınırlayan düzenlemelerde; talep edilecek bilgi ve belgelerin kapsamının, bu bilgilerin kullanım biçiminin, muhafaza süresinin, imha usulünün, ilgililerin itiraz haklarının ve yetkinin kötüye kullanımına karşı öngörülen denetim mekanizmalarının açıkça belirlenmesi gerekmektedir (AYM, E.2018/73, K.2019/65, 24/7/2019, § 171; E.2020/24, K.2021/39, 3/6/2021, § 48; E.2018/137, K.2022/86, 30/6/2022, § 796; Fatih Saraman [GK], B. No: 2014/7256, 27/2/2019, §§ 89, 90; Turgut Duman, B. No: 2014/15365, 29/5/2019, § 88).

9. Dava konusu kuralla Bakanlığa tanınan belge ve bilgi talep yetkisi, bu güvencelerin hiçbirini içermemektedir. Kanunda talep edilen bilgilerin ne suretle ve ne kadar süreyle saklanacağına, ilgililerin bu bilgilere itiraz edip edemeyeceğine, bilgilerin belirli bir süre sonunda silinip silinmeyeceğine ve silinecekse uygulanacak usule, yetkinin kötüye kullanımını önlemeye yönelik denetim mekanizmalarına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kural; ilgili ve gerekli veri ile ilgisiz veriler arasında ayırım gözetmemekte, daha sınırlı araçlarla ulaşılabilir bir amaca yönelik olarak gereğinden geniş bir kapsayıcılık taşımaktadır.

10. Bu itibarla, kişisel veri niteliğindeki bilgilerin alınması, işlenmesi ve kullanılmasına ilişkin temel güvenceler kanunla belirlenmeksizin Bakanlığa sınırsız biçimde belge ve bilgi temin etme yetkisi tanınması, Anayasa'nın 13. ve 20. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

11. Açıklanan nedenlerle dava konusu kuralın anılan anayasal hükümler bakımından iptal edilmesine farklı gerekçeyle katılıyoruz.

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Kenan YAŞAR

FARKLI GEREKÇE

1. Mahkememiz çoğunluğunun 20/10/2022 tarihli ve 7419 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "... her türlü belge ve bilgiyi..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğu şeklindeki kanaatine farklı gerekçe ile katılmaktayım.

2. Dava konusu kuralla endüstri bölgesindeki yönetici şirketin Bakanlığın talebi üzerine her türlü bilgi ve belgeyi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına sunmakla yükümlü olduğu öngörülmektedir.

3. Mahkememiz çoğunluğu, dava konusu kuralın tüzel kişilerin mülkiyet hakkına sınırlama getirdiğini belirtmiştir (bkz.: § 56).

4. Ancak, dava konusu kuralın kural kapsamında elde edilen bilgi ve belgelere yönelik belirtilen türde güvenceler ile temel ilkelerin öngörülmüş olduğu herhangi bir kanuni düzenleme içerdiğini tespit edememiş ve bu gerekçe ile de sınırlama amacının gerçekleştirilmesi bakımından asgari düzeyde dahi güvenceler öngörülmemiş kuralla getirilen sınırlamanın tüzel kişilerin mülkiyet hakkı kapsamındaki menfaatleri ile karşılaştırıldığında orantısız olduğu sonucuna ulaşarak kuralın Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine aykırı olduğu sonucuna ulaşmıştır (bkz.: §§ 58-60).

5. Kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu noktasında çoğunluk kararına katılmakla birlikte kanaatimizce burada ölçü norm olarak alınması gereken Anayasa hükmünün Anayasa'nın 20. maddesi olduğunu belirtmek gerekir. Dolayısıyla burada dava konusu kuralın Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerinden hareketle Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna ulaşmak gerekir.

6. Bilindiği üzere konumuz bağlamında Anayasa'nın 20. maddesinin üçüncü fıkrasında; herkesin kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahip olduğu, bu hakkın kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsadığı, kişisel verilerin ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebileceği ve kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usullerin kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmaktadır.

7. Çoğunluk kararında da ifade edildiği gibi özel hukuk tüzel kişileri için bu bağlamda kanunlarda gerekli güvencelere yer verilmemiş olması nedeniyle dava konusu kuralların tüzel kişilerin kişisel verileri yönüyle Anayasa'ya aykırılık taşıdığı kanaatindeyim.

8. Mahkememiz çoğunluğundan ayrıldığı nokta ise dava konusu kuralların Anayasa'ya uygunluğunun Anayasa'nın 35. maddesi yönünden değil, doğrudan bu konu ile ilgili hak olan Anayasa'nın 20. maddesi kapsamında ele alınması gerektiği hususunda odaklanmaktadır.

9. Zira kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı ile ilgili olarak Anayasa'nın 20. maddesinin üçüncü fıkrasında kişisel verilerle ilgili muhatabın, gerçek ve tüzel kişi ayrımı yapılmaksızın, "herkes" şeklinde açıkça ifade edildiği görülmektedir. Bu nedenle kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı hem gerçek kişiler için hem de özel hukuk tüzel kişileri için geçerli ortak bir anayasal hüküm olarak görülmelidir.

10. Nitekim Anayasa Mahkemesi de önceki kararlarında bu doğrultuda bir yaklaşım sergileyerek, Anayasa'nın 20. maddesinde yer alan bu hakkın aynı zamanda özel hukuk tüzel kişilerini de kapsamakta olduğunu şu şekilde ifade ederek denetlediği kuralın iptaline karar vermiştir:

“Anayasa'nın 20. maddesinde kişisel verilerin kişi bakımından korunma alanının gerçek kişiler ya da tüzel kişileri veya her ikisini içine alıp almadığı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Maddenin gerekçesinde de buna ilişkin bir değerlendirme yoktur. Her ne kadar Anayasa'nın 20. maddesinde daha ziyade gerçek kişilerin özel hayatı ve bu bağlamda gerçek kişilere ilişkin kişisel verilerin korunma altında bulundurulduğu ileri sürülebilir ise de madde metninde kişisel verilerle ilgili olarak 'herkes' tabirinin kullanılması dikkate alındığında, tüzel kişilere ilişkin verilerin de 20. madde kapsamında değerlendirilmesi gerekeceği açıktır.

...

Esasen her ne kadar 95/46/EC sayılı Avrupa Veri Koruması Direktifi'nde yer alan tanım, tüzel kişilere ilişkin verileri dışlamakta ve kişisel veri kapsamına yalnızca gerçek kişilere ilişkin bilgilerin gireceğini kabul etmekte ise de, gerek 'Elektronik haberleşme sektöründe kişisel bilgilerin işlenmesi ve gizliliğinin korunması' hakkında 12.7.2002 gün ve 2002/58/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi'nde, yalnızca elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak, hem gerçek kişilerin hem de tüzel kişilerin veri sahibi kabul edileceğinin ifade edilmesi; gerekse son yıllarda kabul edilen bazı ülke kanunlarında tüzel kişilerin de kişisel verilerin korunma alanına dâhil edilmesi bir bütün olarak dikkate alındığında, Avrupa ve Dünyadaki gelişimin kişisel verilerin korunmasında tüzel kişilerin de kapsamda yer alması gerektiği yönünde olduğu görülmektedir.

Bu durumda, Anayasa'nın 20. maddesinde kişisel verilerin 'ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebileceğinin açıkça ifade edilmesi karşısında, tüzel kişilerin kişisel veri niteliğinde bulunan fiziki veya elektronik adreslerinin, yetkili kişi ya da organlarının rızaları alınmaksızın, dava konusu kural uyarınca PTT A.Ş. tarafından reklam ve tanıtım amacıyla toplanıp kaydedilmesinin ve bunların üçüncü kişilere verilmesinin, Anayasa'nın 20. maddesine aykırılık oluşturduğu açıktır. Tüzel kişilere ilişkin kişisel verilerin ilgili kanunlar gereği ya da kişilerin kendilerince kamuya açıklanmış olması veya açık sicillerde yer almış olması, söz konusu verilerin ticari amaçlarla üçüncü kişilere aktarımına rıza gösterildiği anlamına gelmez.”(Bkz.: AYM, E.2013/84, K.2014/183, 04/12/2014)

11. Anayasa Mahkemesi daha sonraki kararlarında da bu yaklaşımı sergileyen içtihadını sürdürmüştür. (bkz.: AYM, E.2020/67, K.2022/139, 09/11/2022, §§ 40-42; E.2020/103, K.2023/68, 5/4/2023, §§ 37-38, 46-53).

12. Hal böyle iken eldeki dosyada kuralların denetim sürecinde Anayasa Mahkemesinin yıllar boyunca sergilediği bu yaklaşımı terk edip tüzel kişilerin kişisel verileri ile ilgili güvenceler içermeyen dava konusu kuralların Anayasa'ya uygunluk denetiminde Anayasa'nın mülkiyet hakkı ile ilgili 35. maddesini ölçü norm olarak kabul ederek denetim yapması isabetli değildir.

13. Kabul etmek gerekir ki dava konusu kurallardaki bu güvence eksiklikleri tüzel kişilerin mülkiyet hakkı bağlamında da sorunludur. Ancak tüzel kişilerin kişisel verileri bakımından daha doğrudan ilgili hak Anayasa'nın 20. maddesi olduğundan denetimde bu hak ölçü norm olarak kullanılmıyordu.

14. Elbette ki tüzel kişilerin kişisel verileri ile ilgili güvenceler ile gerçek kişilerin kişisel verileri ile ilgili güvenceler arasında bazı esaslı farklılıklar mevcuttur. Dolayısıyla tüzel kişilerin kişisel verileri ile ilgili olarak 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'na tabi tutulması söz konusu edilemez. Nitekim 6698 sayılı Kanun'da da tüzel kişilere ilişkin verilerden hiç bahsedilmeden aıca bu Kanun'daki kişisel veri; "*Kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgi*" şeklinde tanımlanmıştır (Kanun'un 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendi).

15. Tüzel kişilerin kişisel verileri ile ilgili güvencelerin gerçek kişilerle ilgili olanlardan farklı olduğu da dikkate alınarak bu konunun kanunla düzenlenmesi Anayasa'nın 20. maddesinin bir gereğidir. Bu yönü ile dava konusu kurallarla ilgili olarak kanunlarda bu konuya ilişkin güvencelerin asgari düzeyde de olsa düzenlenmemiş olması dava konusu kuralları Anayasa'nın 20. maddesine aykırı sınırlamalar haline getirdiğinden, burada tüzel kişilerin kişisel verilerinin korunmasını isteme hakkına yönelik bir Anayasa'ya aykırılık göze çarpmaktadır.

16. Esasında çoğunluğın tüzel kişilerin kişisel verileri yönünden Anayasa'nın 20. maddesi yerine 35. maddesini ölçü norm olarak almasının gerçekleştirilen denetimde hiçbir pratik anlamı da bulunmamaktadır. Zira çoğunluk tüzel kişiler yönünden dava konusu kuralları Anayasa'nın 35. maddesine aykırı bulurken aslında Anayasa'nın 20. maddesindeki gibi tüzel kişilerin kişisel verilerine ilişkin güvencelere kanun maddelerinde yer verilmemesine işaret ederek iptal sonucuna ulaşmaktadır.

17. Öte yandan, Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin yukarıda sıralanan kararları ortada iken, (bkz.: AYM, E.2013/84, K.2014/183, 4/12/2014; E.2020/67, K.2022/139, 9/11/2022; E.2020/103, K.2023/68, 5/4/2023) çoğunluk kararındaki yaklaşım, kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı ile ilgili Anayasa'nın 20. maddesinin üçüncü fıkrası hükmünün artık özel hukuk tüzel kişilerini kapsamına almadığı şeklinde yeni bir yaklaşıma kapıların aralanmaya başlandığı değerlendirmelerini gündeme getirecektir. Bu durum Mahkemenin kendi eliyle gerçekleştirdiği bu konudaki özgürlükleri lehine olan yaklaşımı kararlı biçimde sürdürmekten imtina etmeye başladığını göstermektedir.

18. Yukarıda sıralanan sebeplerle dava konusu kuralın özel hukuk tüzel kişilerinin güvenceleri yönünden Anayasa'nın 13. ve 20. maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı olduğu için iptali gerektiği şeklindeki farklı gerekçeyle çoğunluğın iptal kararına katılmaktayım.

ye
Yusuf şevki HAKYEMEZ

KARŞIOY

Mahkememiz çoğunluğu tarafından, 20/10/2022 tarihli ve 7419 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 5. maddesiyle 9/1/2002 tarihli ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasına eklenen ikinci cümlelerin ve 10. maddesiyle 4737 sayılı Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...her türlü belge ve bilgi..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğimiz gerekçelerle, söz konusu düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olmadığı kanaatinde olduğumuzdan aksi yöndeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz. Şöyle ki;

Aşağıda (a) başlığı altında dava konusu kurallardan 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasına eklenen ikinci cümle, (b) başlığı altında ise anılan Kanun'un 4/D maddesinin değiştirilen on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...her türlü belge ve bilgi..." ibaresi incelenecektir.

a) 7419 Sayılı Kanun'un 5. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinin Birinci Fıkrasına Eklenen İkinci Cümlelerin İncelenmesi

4737 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde endüstri bölgelerinde yer alan yatırımlara yatırım teşvik kararnameşi çerçevesinde hangi teşviklerin verileceği ve verilecek tüm teşviklerin hangi yatırımlara ne şekilde ve ne ölçüde uygulanacağı hususlarında Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu hüküm altına almıştır. Anılan fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde ise endüstri bölgelerinde yer alan yatırımlara ilişkin olarak Cumhurbaşkanı'nca ek teşviklerin belirlenebileceği öngörülmüştür.

Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri belirliliktir. 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 çizilmiş olmasını 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).

Kuralda, ek teşvikin "*endüstri bölgelerinde yer alan yatırımlara ilişkin olarak*" verileceği belirtilmiştir. Bu itibarla, kuralla Cumhurbaşkanı'na verilen yetkinin sınırı bizzat dava konusu kuralda çizilmiştir.

Öte yandan, Anayasa'nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmenin türevsel nitelikteki düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmeden konularda yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameşi haricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir (AYM, E.2018/91, K.2020/10, 19/2/2020, § 110; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 56; E.2022/54, K.2022/99, 8/9/2022, § 27).

Dava konusu kuralın "*Cumhurbaşkanınca, endüstri bölgelerindeki yatırımlara özel olarak yatırım teşvik kararnameşinde yer alan destek ve teşviklere ek yeni ve farklı destek ve teşviklerin belirlenebilmesi ile bu bölgelere stratejik öneme sahip yerli ve yabancı*

yatırımların çekilmesi hedeflenmektedir.” şeklindeki gerekçesi dikkate alındığında kuralla anılan Kanunlarda düzenlenen teşviklerden farklı teşviklerin yatırımcılara verilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Kanun’un 1/A maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre 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 alanı oluşturmak üzere Kanun uyarınca kurulacak üretim bölgelerini ifade etmektedir.

Bu itibarla, *endüstri bölgelerinde yer alan yatırımlara ilişkin olarak* verileceği hükme bağlanan ek teşviklerin ilişkin genel çerçevenin Kanun’da belirlendiği, kuralla Cumhurbaşkanına belirleme yetkisi verilen konuların uzmanlık ve idare tekniğine yönelik olduğu gözetildiğinde kural kapsamında eş teşviklerin Cumhurbaşkanınca belirlenmesine imkân tanınmasının belirlilik ilkesine aykırı düşen bir yönü bulunmamaktadır.

b) 7419 Sayılı Kanun’un 10. Maddesiyle 4737 Sayılı Kanun’un 4/D Maddesinin Değiştirilen On Birinci Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan “...her türlü belge ve bilgiyi...” İbaresinin İncelenmesi

4737 sayılı Kanun’un 4/D maddesinin üçüncü fıkrasında endüstri bölgesindeki yönetici şirketin faaliyet ve uygulamalarının Bakanlık tarafından denetleneceği öngörülmüştür. Anılan maddenin sekizinci fıkrasında ise yönetici şirketin, kendisine ve bölge içinde yer alan yatırımcıların faaliyetlerine ilişkin verileri Bakanlığa bildirmekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır. Maddenin on birinci fıkrasının birinci cümlesinde yönetici şirketin, Bakanlığın talebi üzerine faaliyetleriyle ilgili her türlü belge ve bilgiyi Bakanlığa sunmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. Anılan cümlede yer alan “...her türlü belge ve bilgiyi...” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır. Söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde ise bu yükümlülüğü yerine getirmeyen yönetici şirket görevlilerine Bakanlıkça idari para cezasının verileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un 1/A maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde yönetici şirket, bu Kanuna uygun ve anonim şirket olarak kurulan, bölgenin yönetimi ve işletilmesinden sorumlu şirket olarak tanımlanmıştır. Bu itibarla yönetici şirket kâr amacı güden bir ticari şirket değil, bölgenin yönetimi ve işletilmesinden sorumlu şirkettir.

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 alanı oluşturmak üzere kurulacak üretim bölgeleri olduğundan, Bakanlığın bu görevini gereği gibi yerine getirilebilmesi için bazı bilgi ve verilere ihtiyaç duyacağı açıktır. Bununla birlikte kuralın da yer aldığı cümlede, yönetici şirketin Bakanlığa sunmakla yükümlü olduğu bilgi ve belgeler faaliyet alanlarıyla sınırlanmıştır. Yönetici şirketin faaliyet alanı ise 4737 sayılı Kanun’un 1/A maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde ve 4/D maddesinde belirlenmiştir.

Çoğunluk görüşünde de ifade edildiği üzere, Bakanlığın endüstri bölgelerinin millî ekonominin gereklerine uygun yürümesi ile sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alma noktasında üstlendiği görevlerini gereği gibi yerine getirebilmesi, yatırımcıların ve yönetici şirketin iş ve ticari faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgelerin elde edilmesi yoluyla mümkün olabilir. Bu nedenle Bakanlığın yönetici şirketin faaliyetleriyle ilgili her tür bilgi ve belgeyi temin edebilmesine imkân sağlayan dava konusu kuralın, anılan

görevin yerine getirilmesinde kolaylaştırıcı bir yönü bulunmaktadır. Öte yandan kanun koyucunun ülkenin ekonomik işleyişi için gerekli tedbirleri alma ve müdahalede bulunma hususundaki yöntemleri belirlemede takdir yetkisinin bulunduğu açıktır.

Mahkememiz çoğunluğu tarafından, Bakanlığın talep edebileceği veriler arasında bölgede faaliyet gösteren ve tüzel kişi olan yatırımcılara ait işletme ruhsatı, mesleki unvan, ticari sır, fikri haklar ya da müşteri çevresi gibi ekonomik olarak değeri bulunan varlıkların da bulunduğu, bu bilgilerin Anayasa'nın 35. maddesi çerçevesinde mülkiyet kavramı içinde yer aldığı, kuralla tüzel kişilerin mülkiyet hakkına getirilen sınırlama amacının gerçekleştirilmesi bakımından asgari düzeyde dahi güvenceler öngörülmediği, bu nedenle kuralla tüzel kişilerin mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın orantısız ve kurahın Anayasa'ya aykırı olduğu ve iptali gerektiği belirtilmiştir.

Belirtmek gerekir ki, tüzel kişilerin kişisel verilerinin korunması konusunda Anayasa'nın 20. maddesinde devlete yüklenmiş bir pozitif yükümlülük mevcut değildir. Hal böyle olunca tüzel kişilerin kişisel verilerinin korunması konusunda Anayasa'nın 20. maddesi çerçevesinde inceleme yapılması mümkün değildir.

Tüzel kişilerin kişisel verilerinin korunması konusunda Anayasa'nın 35. maddesi çerçevesinde de inceleme yapılması mümkün değildir. Anayasa'nın 35. maddesinde herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu, bu hakların, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceği belirtilmiş olup, söz konusu maddede devlete pozitif olarak yüklenmiş bir ödev bulunmamaktadır. Devletin mülkiyet hakkına kamu yararı amacı ile kanunla sınırlama getireceği belirtildiğinden, söz konusu maddede devlete negatif bir yükümlülük yüklenmiş olmaktadır.

Nitekim 27 Nisan 2016 tarihli ve (AB) 2016/679 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü'nün (Genel Veri Koruma Tüzüğü) (GDPR) gerek başlık ve gerekse giriş kısmında gerçek kişilerin kişisel verilerinin korunmasını isteyebileceği, tüzel kişilerin ise kapsam dışında kaldığı açıkça ifade edilmiştir. Giriş kısmınının 14. Paragrafına göre, *"Bu Tüzük ile sağlanan koruma, uyrukları veya ikametgâhları fark etmeksizin kişisel verilerinin işlenmesiyle ilgili olarak, gerçek kişilere uygulanmalıdır. Bu Tüzük, tüzel kişinin adı ve türü ile irtibat bilgileri dâhil tüzel kişilere ve özellikle tüzel kişi olarak kurulmuş teşebbüslere ilişkin kişisel verilerin işlenmesini kapsamaz"*. Yine Tüzüğün 1. maddesinde, *"1. Bu Tüzük gerçek kişilerin, kişisel verilerin işlenmesiyle ilgili olarak korunmasına ve kişisel verilerin serbest dolaşımına ilişkin kuralları belirler. 2. Bu Tüzük, gerçek kişilerin temel hak ve özgürlükleri ile özellikle, kişisel verilerin korunmasına ilişkin haklarını korur"* düzenlemesine yer verilerek, tüzel kişilerin kapsam dışında olduğu açıkça belirtilmiştir. Tüzüğün AB üyesi ülkelere benimsendiği ve iç hukuka aktarıldığı nazara alındığında, mukayeseli hukukta tüzel kişilerin kişisel verilerinin korunmasına yönelik bir kabulün olmadığı belirtilmelidir.

Yönetici şirketin faaliyetleriyle ilgili her türlü belge ve bilginin Bakanlık tarafından alınabilmesinin mülkiyet hakkına müdahale ettiği ileri sürülmüşse de dava konusu kuralın, yatırımcıların doğrudan kendilerine ilişkin bilgilerinin temini için getirilen bir düzenleme olmayıp, sadece yönetici şirket nezdinde bulunan ve endüstri bölgesinde faaliyet alanına ilişkin bilgi ve belgeler ile sınırlı olarak bir müdahale içerdiği ve bu nedenle de Anayasaya aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmalıdır. Kaldı ki, tüzel kişilere ait veriler açısından Türk Medeni Kanunu'nun kişilik haklarının korunması, Türk Ticaret Kanunu'nun haksız rekabete ilişkin düzenlemeleri ve Türk Borçlar Kanunu'nun haksız fiil hükümleri başta olmak üzere genel hükümler çerçevesinde yargı yoluna başvurulabileceğinden, Bakanlık tarafından elde

edilen verilerin amacı dışında kullanılmasını önleyecek güvencelerin bulunmadığı da söylenemez.

Açıklanan nedenlerle;

a) bendi yönünden Üyeler Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI olarak dava konusunu kuralın Anayasa'nın 2. maddesine,

b) bendi yönünde Üyeler Muhterem İNCE, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI olarak dava konusu kuralın Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine,

Aykırı olmadıkları ve iptal taleplerinin reddi gerektiği kanaatindeyiz.

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI