

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2018/2

Karar Sayısı : 2018/43

Karar Tarihi: 2/5/2018

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Yozgat İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 11/6/2010 tarihli ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 26. maddesinin (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasa'nın 2. ve 125. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Bir işyerinde satılan hazır gıdanın zehirlenmeye sebep olduğu şikâyeti üzerine yapılan denetimde analiz için alınan numunenin tahlil sonuçları çıkana kadar tedbir amaçlı olarak işyerinin sekiz saat süreyle kapatılması ve yediimine teslim edilen gıdanın tüketim tarihinin geçmesi nedeniyle imhası sonucu uğranılan zararın tazmini talebiyle açılan tam yargı davasında itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 26. maddesi şöyledir:

"MADDE 26- (1) Gıda, yem ve bitki sağlığı ile ilgili işlemlerde, insan sağlığı ve yaşamının azami düzeyde korunmasının sağlanabilmesi için, risk analizine dayanılması zorunludur. Risk analizi yapılmasına uygun olmayan ya da tedbirin niteliğine göre risk analizi uygulanamayan durumlarda bu hüküm uygulanmaz.

(2) Bağımsız, tarafsız, şeffaf ve bilimsel esaslara göre risk değerlendirme yapmak üzere; araştırma kurumları, araştırma enstitüleri, üniversitelerin konu ile ilgili fakültelerinin temsilcileri ile gerektiğinde diğer uzman kişilerin katılabileceği, konularına göre risk değerlendirme komisyonları oluşturulur. Komisyonların yapacağı risk değerlendirme sonuçları tavsiye niteliğindedir. Bu komisyonların sekretaryasını yürütmek üzere Bakanlıkça risk değerlendirme birimi kurulur. Risk değerlendirme birimi ulusal ve uluslararası benzeri kuruluşlarla işbirliği yapabilir.

(3) Risk yönetimi ve risk iletişimi, risk değerlendirme sonuçları ve bilimsel veriler, tartışılan konu ile ilgili diğer faktörler ve ihtiyatlılık ilkesi dikkate alınarak Bakanlık tarafından yapılır.

(4) Bakanlık, belgelere erişim konusundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, bir gıda ve yemin insan ve hayvan sağlığı açısından risk oluşturabileceğinden şüphe duyulması üzerine, riskin mahiyeti, ciddiyeti ve büyüklüğüne göre, riski önlemek, azaltmak veya yok etmek için alınan ya da alınması öngörülen

önlemleri belirler; riskin mahiyeti ve alınan tedbirler hakkında kamuoyunu bilgilendirir.

(5) Elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi sonucunda, herhangi bir gıda veya yemin insan ve hayvan sağlığı üzerinde zararlı bir etkisinin olması ihtimali belirmesine rağmen, bilimsel belirsizliklerin devam etmesi durumunda, kapsamlı bir risk değerlendirmesine imkân sağlayacak daha fazla bilimsel veri elde edilinceye kadar, Bakanlık geçici olarak üretimin durdurulması, piyasaya arz, tüketimi engelleme, toplatma ve benzeri ihtiyati tedbirlere başvurabilir. İlgililerin, Bakanlığın belirlediği ihtiyati tedbirlere uyması zorunludur. **Bu ihtiyati tedbirlerin uygulanması sonucu Bakanlığa herhangi bir sorumluluk yüklenemez, Bakanlıktan herhangi bir tazminat talep edilemez.**

(6) Bakanlık, bitki, bitkisel ürün, gıda, yem ve canlı hayvanlarda pestisit, farmakolojik etkili maddeler, ağır metaller, mikotoksinler ve mikroorganizmalar gibi istenmeyen maddelerin kontrolü amacıyla, numune almak, gözlem, ölçüm ve değerlendirme yapmak suretiyle izleme yapar. Elde edilen veriler risk değerlendirmesi ve risk iletişiminde kullanılır.

(7) Bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRÇÜ, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 18/1/2018 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Elif KARAKAŞ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanılan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünülür:

A. İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle Anayasa'da idarenin hizmet kusuruna dayanan tazmin sorumluluğuna işaret edildiği, idari yargıda ilgililerin kişisel hukuki durumlarında ortaya çıkan hak ihlallerinin giderilmesini amaçlayan tam yargı davalarının kamu hizmetlerinin idarece gereklerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlayan etkin bir denetim aracı olduğu, bu tür uyuşmazlıklarda kanun hükmü ile idarenin sorumlu tutulamayacağı düzenlenmesinin hukuk devletinin gereği olan adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 125. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. Kanun'un 26. maddesinin (5) numaralı fıkrasının birinci ve ikinci cümlelerinde; elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi sonucunda herhangi bir gıda veya yemin insan ve hayvan sağlığı üzerinde zararlı bir etkisinin olması ihtimalinin belirmesine rağmen bilimsel belirsizliklerin devam etmesi durumunda, kapsamlı bir risk değerlendirmesine imkân sağlayacak daha fazla bilimsel veri elde edilinceye kadar Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının geçici olarak üretimin durdurulması, piyasaya arz, tüketimi engelleme, toplama ve benzeri ihtiyati tedbirlere başvurulabileceği, ilgililerin Bakanlığın belirlediği ihtiyati tedbirlere uymasının zorunlu olduğu öngörülmektedir. İtiraz konusu üçüncü cümlede ise bu ihtiyati tedbirlerin uygulanması sonucu Bakanlığa herhangi bir sorumluluk yüklenemeyeceği ve Bakanlıktan herhangi bir tazminat talep edilemeyeceği hüküm altına alınmaktadır.

5. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu; yedinci fıkrasında da idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü bulunduğu belirtilmektedir.

6. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" denilerek idarenin hukuka bağlılığı, yargı denetimi sayesinde etkili biçimde sağlanmış ve idare edilenler, idarenin kanunsuz ve keyfi davranışlarına karşı korunmuştur. Anayasa'da sayılan istisnai hâller dışında idari eylem ve işlemlere karşı yargı yolunun kapatılabilmesi olanaklı değildir.

7. Anayasa'nın anılan hükmü, yetkili idare organlarının kamu hizmetlerini yürütmek üzere idari eylem ve işlem şeklinde ortaya koydukları tasarrufların kanunun koyduğu esas ve şekillere ve kanunun amacına uygun olarak yapılmış olup olmadığını yargı mercilerince incelenip değerlendirilmesini gerektirmektedir.

8. İtiraz konusu kural uyarınca uygulanması hâlinde sonuçlarından Bakanlığa herhangi bir sorumluluk yüklenemeyeceği ve Bakanlıktan herhangi bir tazminat talep edilemeyeceği belirtilen "*geçici olarak üretimin durdurulması, piyasaya arz, tüketimi engelleme, toplama ve benzeri ihtiyati tedbirler*" şeklindeki işlemler idari işlem niteliğindedir.

9. İtiraz konusu kuralda Bakanlıkça uygulanacak ihtiyati tedbirlere karşı yargı yoluna başvurulamayacağı yolunda bir ifadeye yer verilmemekle birlikte ihtiyati tedbirlerin uygulanması nedeniyle Bakanlığa herhangi bir sorumluluk yüklenemeyeceğinin ve Bakanlıktan herhangi bir tazminat talep edilemeyeceğinin öngörülmesi suretiyle söz konusu ihtiyati tedbirler nedeniyle açılacak davalarda idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi engellenmekte, bu işlemlere karşı yargı yolu dolaylı olarak kapatılmaktadır.

10. Öte yandan Anayasa'da idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu belirtilmesine rağmen yargı yolunu kapatan itiraz konusu kural aynı zamanda idarenin uyguladığı ihtiyati tedbirlerden dolayı zarara uğrayan ilgililerin söz konusu zararlarının tazminini de olanaksız kılmaktadır.

11. Gıda ve yemlerin üretiminin, dağıtımının, satışının ve tüketiminin durdurulması gibi ihtiyati tedbir uygulamaları sonucunda aleyhine tedbir uygulanan kişilerin maddi ve/veya manevi zarara uğrayabileceği tabiidir. Buna karşılık tedbir uygulanmasına yol

açan genel sağlığa yönelik risk şüphesinin oluşmasına tedbire maruz kalan kişinin kendisi sebep olmuş ise meydana gelen zarara bu kişinin katlanması gerektiğinde kuşku bulunmamaktadır. Ancak Bakanlıkça haksız ya da kusurlu şekilde uygulanan veya herhangi bir hukuka aykırılık bulunmasa dahi sonuçları itibarıyla ilgisine hakkaniyete aykırı biçimde külfet yükleyen zararlara yol açan ihtiyati tedbir uygulamaları söz konusu olabilir. Bu tür ihtiyati tedbirler nedeniyle meydana gelen zararların idari işlemde doğan zarar niteliğinde olduğu ve Anayasa'nın 125. maddesinin yedinci fıkrası uyarınca idarenin mali sorumluluğunu gerektirdiği tartışmasızdır.

12. Bu bağlamda itiraz konusu kural uyarınca Bakanlığın idari tedbir niteliğinde tesis ettiği söz konusu işlemler, Anayasa'da yer alan ve yargı yolu kapalı olan işlemler arasında yer almadığından bu işlemlerden dolayı Bakanlığa bir sorumluluk yüklenemeyeceği ve Bakanlıktan herhangi bir tazminat talep edilemeyeceğini öngören itiraz konusu kural, kapsamı ve sonuçları itibarıyla Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık oluşturmaktadır.

13. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 125. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 125. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

11/6/2010 tarihli ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 26. maddesinin (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 2/5/2018 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Serruh KALELİ

Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye
Recep KÖMÜRCÜ

Üye
Nuri NECİPOĞLU

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye
Kadir ÖZKAYA

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ