

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**İKİNCİ BÖLÜM
KARAR****ASLAN AVCI DÖKÜM SANAYİ VE TİCARET A.Ş. BAŞVURUSU**

Başvuru Numarası : 2017/39159

Karar Tarihi : 28/1/2020

Başkan : Recep KÖMÜRCÜ

Üyeler : Celal Mümtaz AKINCI
Muammer TOPAL
M. Emin KUZ
Recai AKYEL

Raportör : Kamber Ozan TUTAL

Başvurucu : Aslan Avcı Döküm Sanayi ve Ticaret A.Ş.

Vekili : Av. Fadime Eda BAYSAL

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, fabrika sahasına gömülü tehlikeli atıkların bertaraf edilmediği gerekçesiyle idari para cezası verilmesi nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 7/12/2017 tarihinde yapılmıştır.

3. Başvuru, başvuru formu ve eklerinin idari yönden yapılan ön incelemesinden sonra Komisyona sunulmuştur.

4. Komisyonca başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.

5. Bölüm Başkanı tarafından, başvurunun kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin birlikte yapılmasına karar verilmiştir.

6. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık görüş bildirmemiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

7. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle olaylar özetle şöyledir:

8. Başvurucu, kurşun imalatı alanında faaliyet gösteren bir şirkettir.

9. H.Y. tarafından 1940'lı yıllarda İzmir Gaziemir'de bulunan bir araziye kurşun fabrikası kurulmuştur. H.Y.nin vefatı sonrasında fabrika, faaliyetlerini H.Y. Varisleri Adi Ortaklığı olarak 2005 yılına kadar, ardından da başvuru şirketin adı altında devam ettirmiştir.

A. Atıkların Toprağa Gömülmesi Sebebiyle Uygulanan İdari Para Cezasına İlişkin Süreç

10. Başvuru şirkete ait fabrika sahasına atık gömüldüğü ihbarı üzerine kamu makamlarınca 2007 yılında yapılan incelemede cüraf atıklarının fabrikanın faaliyet gösterdiği alanda gömülü olduğu tespit edilmiştir. Teknik analizler sonucunda atıkların tehlikeli olduğu belirlenerek İzmir Valiliği Çevre ve Orman İl Müdürlüğü (Valilik) tarafından başvuru şirkete 321.000 TL idari para cezası verilmiştir. Ayrıca çevreyi kasten kirletme iddiasıyla suç duyurusunda bulunulmuştur.

11. Başvuru şirket tarafından idari para cezasının iptali istemiyle açılan dava İzmir 2. İdare Mahkemesinin 11/2/2009 tarihli kararıyla reddedilmiştir. Kararın gerekçesinde, işletme arazisinde yapılan kazılarda atıklara rastlanıldığı ve yapılan teknik incelemelerde bunların tehlikeli atık olduğunun tespit edildiği belirtilmiştir. Karar, temyiz kanun yolundan geçerek kesinleşmiştir.

12. Bu dönemde basın yayın organlarında, kurşun fabrikası alanında toprağa gömülü radyasyonlu atıkların çevreye zehir saçtığı ve fabrika çevresindeki evlerde yaşayanlarda nefes darlığı, öksürük, astım ve bronşit şikâyetlerinin arttığına dair haberler yapılmıştır. 15/6/2014 tarihli bir haberde ise atıkların ayıklanmasına ilişkin projenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığından onay almasının ardından yüklenici firmanın çalışmalara başladığı belirtilmiştir.

B. Ceza Davası Süreci

13. İzmir Cumhuriyet Başsavcılığının 28/2/2008 tarihli iddianamesi ile başvuru şirketin ortağı ve yetkilisi olan kişinin 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 181. maddesi gereğince cezalandırılması talep olunmuştur. İzmir 3. Ağır Ceza Mahkemesi 3/6/2009 tarihinde suçun işlendiğinin sabit olması nedeni ile sanığın 4 yıl 2 ay hapis ve 2.000,00 TL adli para cezası ile cezalandırılmasına karar vermiştir. Karar, Yargıtay 4. Ceza Dairesi tarafından 28/05/2013 tarihinde usul ve esas yönünden bozulmuştur. Bozma sonrası dosya 2013/32 Esas numarasını almıştır.

14. İzmir Cumhuriyet Başsavcılığının 22/9/2009 ve 20/12/2013 tarihli iddianameleri ile başvuru şirketin yöneticilerinin de 5237 sayılı Kanun'un 181. maddesi gereğince cezalandırılmaları talep olunmuştur. Sanıklar hakkındaki ceza davaları İzmir 3. Ağır Ceza Mahkemesinin 2013/321 Esas sayılı dosyası ile birleştirilmiştir.

15. İzmir 3. Ağır Ceza Mahkemesi 1/7/2015 tarihinde sanıkların beraatine karar vermiştir. Kararın gerekçesinde geçici atık depolama lisansının verildiği 15/1/2004 tarihinden sonra şirketin açık arazisine çevresel kirliliğe neden olacak nitelikte atık bırakma eylemlerine iştirak edildiğine dair mahkûmiyetine yeter, kesin, net ve inandırıcı delil bulunmadığı belirtilmiştir.

16. Karar, katılanlar ve müştekiler tarafından temyiz edilmiştir. Yargıtay 18. Ceza Dairesi 2/5/2017 tarihinde sanıklar hakkındaki kamu davalarının düşürülmesine karar vermiştir. Kararın gerekçesinde, suçun olduğu 2004 yılına göre hükümden sonra sanıklar yararına olan 1/3/1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 102. ve 104. maddelerinde öngörülen 7 yıl 6 aylık olağanüstü dava zamanaşımının gerçekleştiği belirtilmiştir.

C. Atıkların Bertaraf Edilmemesi Sebebiyle Uygulanan İdari Para Cezasına İlişkin Süreç

17. Valilik tarafından 12/11/2010 tarihinde başvuru şirkete gönderilen yazıda *"...Türkiye Atom Enerjisi Kurumu ile gerekli koordinasyonun sağlanması ve işletmenize uygulanan idari para cezasına esas alanda yapılacak olan rehabilitasyon için Bakanlığa termin planı sunulması ve Müdürlüğümüze bilgi verilmesi..."* gerektiği bildirilmiştir.

18. Çevre ve Orman Bakanlığı Atık Yönetim Dairesi Başkanlığınca başvuru şirkete gönderilen 23/12/2010 tarihli yazıda *"...bu atıkların bertarafına ilişkin firma tarafından hazırlanması gereken iş termin planının bir örneğinin 14.01.2011 tarihine kadar Bakanlığa gönderilmesi..."* istenmiştir.

19. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünce 3/6/2013 tarihinde başvuru şirkete gönderilen yazıda ise *"...tesisimize ait sahada bulunan atıkların bertaraf işlemlerinin mer'i mevzuat çerçevesinde en kısa zamanda tamamlanması ve yapılan çalışmalar hakkında Bakanlığımıza düzenli bilgi verilmesi..."* talep olunmuştur.

20. Atıkların gömülü olduğu fabrika sahasında 28/10/2013 tarihinde gerçekleştirilen denetim sırasında alınan su ve toprak üzerinde analizler yapılmıştır. Hazırlanan bilirkişi raporunda işletme sahasında gömülen tehlikeli atıkların bertarafının sağlanmadığı ve çevredeki su kuyularında yüksek oranda ağır metallerin olduğu tespit edilmiştir.

21. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından başvuru şirkete, 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8. maddesinin ikinci fıkrası ve 20. maddesinin birinci fıkrasının (v) bendi uyarınca 5.079.900 TL idari para cezası uygulanmıştır. İdari para cezası kararının gerekçesinde, 28/10/2013 tarihinde yapılan denetimde 2007 yılında işletme sahasına gömülen tehlikeli atıkların bertarafının sağlanmadığının tespit edildiği ve atık sahası ile çevresindeki su kaynaklarında yüksek konsantrasyonlarda ağır metallerin bulunduğu belirtilmiştir. Ayrıca başvuru şirketin gömdüğü tehlike atıkların toprak ve yer altı sularında ciddi kirliliğe neden olması ve atıkların bertaraf edilmemesine bağlı olarak çevre kirliliğinin sürmesi nedeniyle idari para cezasının üst sınırdan verildiği ifade edilmiştir.

22. Başvuru şirket, idari para cezası işlemine karşı 14/2/2014 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı aleyhine Ankara 11. İdare Mahkemesinde (Mahkeme) iptal davası açmıştır. Dava dilekçesinde; idari para cezasının yasal dayanaktan yoksun olduğu, aynı nedenle ikinci kez idari para cezası verildiği ve suç olan eylem için ayrıca kabahatten dolayı yaptırım uygulanamayacağı ifade edilmiştir. Başvuru, atıkların kaldırılmasında tek sorumlunun kendileri olmadığını ve atıklar nedeniyle suların kirliliğine ilişkin ortada bir kesinlik olmadığını belirtmiştir. Başvuru ayrıca üst sınırdan verilen idari para cezasının ölçüsüz olduğunu da ileri sürmüştür.

23. Mahkeme 8/1/2015 tarihinde davanın reddine karar vermiştir. Kararın gerekçesinde, atıkların bertaraf edilmemesine ilişkin fiilin idari para cezasına dayanak kanun maddesinin yürürlüğe girmesinden sonra gerçekleştiği ve daha önceki idari para cezasına neden olan çevreye atık bırakma fiilinden farklı olarak atıkların bertaraf edilmemesi nedeniyle dava konusu idari para cezasının verildiği belirtilmiştir. Mahkeme, 2872 sayılı Kanun gereğince idari para cezası verilmesinin diğer kanunlarda öngörülen cezaların verilmesine engel olmayacağına ve idari para cezasının radyoaktivite mevzuatına dayalı olarak verilmediğine vurgu yaparak, kamu makamlarınca başvuru şirketin atıkları bertaraf etmesine engel bir durum yaratılmadığı ve atıkların çevreyi kirlettiği sabit olduğundan dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığına hükmetmiştir.

24. Başvurucunun temyiz ettiği karar Danıştay Ondördüncü Dairesince 16/2/2017 tarihinde onanmıştır. Başvurucunun karar düzeltme istemi talebi de aynı Dairenin 17/10/2017 tarihli kararıyla reddedilmiştir.

25. Nihai karar, 7/11/2017 tarihinde tebliğ edilmiştir.

26. 7/12/2017 tarihinde bireysel başvuruda bulunulmuştur.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

27. 2872 sayılı Kanun'un "Tanımlar" kenar başlıklı 2. maddesinin ilgili kısımları şöyledir:

"Bu Kanunda geçen terimlerden;

...

Çevre korunması: Çevresel değerlerin ve ekolojik dengenin tahribini, bozulmasını ve yok olmasını önlemeye, mevcut bozulmaları gidermeye, çevreyi iyileştirmeye ve geliştirmeye, çevre kirliliğini önlemeye yönelik çalışmaların bütünü,

Çevre kirliliği: Çevrede meydana gelen ve canlıların sağlığını, çevresel değerleri ve ekolojik dengeyi bozabilecek her türlü olumsuz etkiyi,

...

Kirleten: Faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişileri,

...

Tehlikeli atık: Fiziksel, kimyasal ve/veya biyolojik yönden olumsuz etki yaparak ekolojik denge ile insan ve diğer canlıların doğal yapılarının bozulmasına neden olan atıklar ve bu atıklarla kirlenmiş maddeleri,

...ifade eder."

28. 2872 sayılı Kanun'un "Kirlenme yasağı" kenar başlıklı 8. maddesinin ikinci fıkrası şöyledir:

"Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler."

29. 2872 sayılı Kanun'un "İdari nitelikteki cezalar" kenar başlıklı 20. maddesinin birinci fıkrasının (v) bendi ve ikinci fıkrası şöyledir:

"v) Bu Kanunda ve ilgili yönetmeliklerde öngörülen yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak tehlikeli atıkları toplayan, ayıran, geçici ve ara depolama yapan, geri kazanan, yeniden kullanan, taşıyan, ambalajlayan, etiketleyen, bertaraf eden ve ömrü dolan tehlikeli atık bertaraf tesislerini kurallara uygun olarak kapatmayanlara 100.000 Türk Lirasından (368.789 TL) 1.000.000 Türk Lirasına (3.688.006 TL) kadar idarî para cezası verilir."

...

Bu maddenin (ı) bendinin (1), (2), (3) ve (4) numaralı alt bentleri ile (k), (l), (r), (s), (t), (u), (v) ve (y) bentlerinde öngörülen idarî para cezaları kurum, kuruluş ve işletmelere üç katı olarak verilir."

30. 2872 sayılı Kanun'un "Diğer kanunlarda yazılı cezalar" kenar başlıklı 27. maddesinin ikinci fıkrası şöyledir:

"Bu Kanunda yazılı fiiller hakkında verilecek idari nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmaz."

31. 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Kabahatin ihmali davranışla işlenmesi" kenar başlıklı 7. maddesi şöyledir:

"Kabahat, icraî veya ihmali davranışla işlenebilir. İhmali davranışla işlenmiş kabahatin varlığı için kişi açısından belli bir icraî davranışta bulunma hususunda hukuki yükümlülüğün varlığı gereklidir."

32. 5326 sayılı Kanun'un "İçtima" kenar başlıklı 15. maddesinin üçüncü fıkrası şöyledir:

"Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır."

B. Uluslararası Hukuk

33. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne (Sözleşme) ek 1 No.lu Protokol'ün "Mülkiyetin korunması" kenar başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir."

Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka halel getirmez."

34. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), ister suç gelirlerinin elde edilmesinin önüne geçilmesi için müsadere olarak uygulansın isterse de doğrudan uygulansın para cezalarının veya kazanç müsaderesinin mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğini kabul etmektedir. AİHM, bu suretle yapılan müdahalenin Sözleşme'ye ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinin ikinci paragrafı kapsamında mülkiyetin kullanılmasının kontrolüne ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerektiği görüşündedir (*Butler/Birleşik Krallık* (k.k.), B. No: 41661/98, 27/6/2002; *Phillips/Birleşik Krallık*, B. No: 41087/98, 5/7/2001, §§ 50, 51; *Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, B. No: 35399/05, 27/10/2015, §§ 57, 58).

35. *Konstantin Stefanov/Bulgaristan* kararına konu olayda başvuru avukatın ücreti yetersiz bulması nedeniyle zorunlu müdafî olmayı reddederek duruşmadan ayrılması üzerine ceza mahkemesince başvuru avukata yaklaşık 260 Avro tutarında para cezası verilmiştir. AİHM, şikâyet edilen cezaya konu paranın mülk teşkil ettiğini ve bu para cezasının uygulanmasının da mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğini belirtmiştir (*Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, § 57). AİHM'e göre uygulanan para cezası Sözleşme'nin anlamında bir *yaptırım* teşkil etmektedir. Bu sebeple müdahale; taraf devletlere para cezalarının ödenmesini sağlamak için mülkiyetin kullanımını kontrol yetkisi tanıyan Sözleşme'ye ek 1 No.lu Protokol'ün 1. maddesinin ikinci paragrafı çerçevesinde değerlendirilmiştir (*Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, § 58).

36. AİHM para cezasının açık, öngörülebilir ve ulaşılabilir mahiyette bir kanuna dayandığını, yargılamanın etkin ve gecikmeden sürdürülmesi yönünde kamu yararına dayalı meşru bir amacının da bulunduğunu tespit etmiştir (*Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, §§ 63, 64). AİHM, ölçülülük yönünden yaptığı değerlendirmede ise farklı unsurları değerlendirmiş ve duruşmanın geçerli bir neden olmaksızın tehir edilmesinin, mahkemelerden garanti altına alması istenen *adalet sisteminin düzgün işlemesine* bir engel teşkil ettiğini vurgulamıştır. AİHM, caydırıcı bir etkinin sağlanması için parasal bir cezanın uygulanabileceğini ve bu alanda devletlerin geniş bir takdir yetkisi olduğunu belirtmiştir. AİHM bu bağlamda en önemli güvencenin ise başvurucuya uygulanan cezaya karşı itiraz edebilme hakkının tanınması olduğunu ve somut başvuruda başvurucuya uygulanan cezaya ilişkin karar verme usulünün keyfî olduğunun ortaya konulmadığını ifade etmiştir. AİHM başvurucuya verilen para cezasının üst sınırdan uygulanmakla beraber aşırı veya orantısız olmadığını değerlendirmiş ve başvurucunun mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin bozulmadığı sonucuna varmıştır (*Konstantin Stefanov/Bulgaristan*, §§ 65-70).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

37. Mahkemenin 28/1/2020 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları

38. Başvurucu şirket 9/3/2013 tarihli ve 28582 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Radyoaktif Atık Yönetimi Yönetmeliği öncesinde radyoaktif maddelerin ne şekilde bertaraf edileceğine dair bir düzenlemenin olmadığını ve atıkların bertaraf edilmesini sağlayacak bir

tesisin Türkiye'de bulunmadığını belirtmiştir. Tehlikeli atıkların bertaraf edilmesinin hukukten ve fiilen imkânsız olduğunu ileri süren başvuru, 2013 yılının sonuna kadar olan süreçte bertaraf işleminin hiçbir zaman kendi inisiyatiflerinde olmadığını, su kirliliği iddiasının belirsiz olduğunu ve olayda kendilerine yüklenebilecek bir kusur bulunmadığını belirterek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesine aykırı biçimde, cezai sorumluluk doğmadığı hâlde ölçüsüz bir ceza verilmesi nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

B. Değerlendirme

39. Anayasa'nın "*Mülkiyet hakkı*" kenar başlıklı 35. maddesi şöyledir:

"Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.

Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

40. Anayasa Mahkemesi, olayların başvuru tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağılı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder (*Tahir Canan*, B. No: 2012/969, 18/9/2013, § 16). Başvurucunun yukarıda yer verilen şikayetlerinin özü, idari para cezası verilmesi nedeniyle mülkiyet hakkının ihlali iddiasına ilişkindir. Bu nedenle başvurunun belirtilen ihlal iddialarının tümü mülkiyet hakkı kapsamında incelenmiştir.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

41. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir nedeni de bulunmadığı anlaşılan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

a. Mülkün Varlığı

42. Anayasa'nın 35. maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K.2015/62, 1/7/2015, § 20). Somut olayda idari para cezası tutarındaki paranın başvurunun mal varlığına dâhil olduğu ve verilen idari para cezasıyla başvurunun mal varlığında eksilmeye yol açıldığı kuşkusuz olduğuna göre bu paranın başvuru açısından *mülk* teşkil ettiği açıktır (benzer yöndeki değerlendirmeler için bkz. *Orhan Gürel*, B. No: 2015/15358, 24/5/2018, § 43).

b. Müdahalenin Varlığı ve Türü

43. Somut olayda başvuru hakkında çevrenin korunmasına ilişkin kurallara uymadığı için idari para cezası uygulanması mülkiyet hakkına müdahale teşkil etmektedir. Müdahale ile çevrenin korunması, çevreyi kirletenlerin cezalandırılması ve benzeri kabahatlerin işlenmesinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Bu durumda başvurunun mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolüne veya düzenlenmesine ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerekir (benzer yöndeki değerlendirmeler için bkz. *Mustafa Taş*, B. No: 2017/23968, 31/10/2018, § 38).

c. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

44. Anayasa'nın 13. maddesi şöyledir:

"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."

45. Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkı sınırsız bir hak olarak düzenlenmemiş, bu hakkın kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilceği öngörülmüştür. Mülkiyet hakkına müdahalede bulunulurken temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesinin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna dayanması, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerekmektedir (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, § 62).

i. Kanunilik

46. Mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerde ilk incelenmesi gereken ölçüt kanuna dayalı olma ölçütüdür. Bu ölçütün sağlanmadığı tespit edildiğinde diğer ölçütler bakımından inceleme yapılmaksızın mülkiyet hakkının ihlal edildiği sonucuna varılacaktır. Müdahalenin kanuna dayalı olması, müdahaleye ilişkin yeterince ulaşılabilir, belirli ve öngörülebilir kanun hükümlerinin bulunmasını gerektirmektedir (*Türkiye İş Bankası A.Ş.* [GK], B. No: 2014/6192, 12/11/2014, § 44; *Ford Motor Company*, B. No: 2014/13518, 26/10/2017, § 49; *Necmiye Çiftçi ve diğerleri*, B. No: 2013/1301, 30/12/2014, § 55).

47. Somut olayda işletme sahasında 28/10/2013 tarihinde yapılan denetim sonucunda daha önce alana gömülen tehlikeli atıkların bertaraf edilmediği gerekçesiyle 2872 sayılı Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrası ve 20. maddesinin birinci fıkrasının (v) bendi uyarınca başvuruca idari para cezası verilmiştir. 2872 sayılı Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasında kirlenmenin meydana geldiği hâllerde kirlenenin, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. 2872 sayılı Kanun'un 26/4/2006 tarihli ve 5491 sayılı Kanun'un 14. maddesi ile değiştirilen 20. maddesinin birinci fıkrasının (v) bendinde bu Kanun'da ve ilgili yönetmeliklerde öngörülen yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak ömrü dolan tehlikeli atık bertaraf tesislerini kurallara uygun olarak kapatmayanlara idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de (v) bendinde öngörülen idarî para cezalarının kurum, kuruluş ve işletmelere üç katı olarak verileceği düzenlenmiştir.

48. Dolayısıyla verilen idari para cezasının 2872 sayılı Kanun'un 8. maddesi ve 20. maddesinin birinci fıkrasının (v) bendi ile aynı maddenin ikinci fıkrasına göre verildiği görüldüğünden ve söz konusu Kanun hükümleri açık, ulaşılabilir ve öngörülebilir mahiyette olduğundan, başvuruca mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kanuna dayalı olduğu anlaşılmaktadır.

ii. Meşru Amaç

49. Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Kamu yararı kavramı, mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlandırılmasına imkân verdiğinden, bir sınırlandırma amacı olmasının yanı sıra mülkiyet hakkının kamu yararı amacı dışında sınırlanamayacağını öngörerek ve bu anlamda bir sınırlama sınırı oluşturarak mülkiyet hakkını etkin bir şekilde korumaktadır. Kamu yararı kavramı, devlet organlarının takdir yetkisini de beraberinde getiren bir kavram olup objektif bir tanıma elverişli olmayan bu ölçütün her somut olay temelinde ayrıca değerlendirilmesi gerekir (*Nusrat Kûlah*, B. No: 2013/6151, 21/4/2016, §§ 53, 56; *Yunis Ağlar*, B. No: 2013/1239, 20/3/2014, §§ 28, 29).

50. Anayasa'nın 56. maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir; çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirliliğini önlemenin devlet ve vatandaşların ödevi olduğu belirtilmiştir (AYM, E.2010/51, K.2011/137, 12/10/2011).

51. Buna göre çevrenin geliştirilmesine, çevre sağlığının korunmasına ve çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik tedbirleri almak devletin temel ödevlerindendir. Bu amaçla devlet, çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlüdür (AYM, E.2019/35, K.2019/53, 26/6/2019, § 20).

52. Bu bağlamda çevrenin korunması amacıyla çevre mevzuatına aykırılıkların yaptırıma tabi tutulmasında kamu yararı amacı bulunduğu kuşkusuzdur. Dolayısıyla somut olayda tehlikeli atıkların bertaraf edilmemesi nedeniyle idari para cezası uygulanmasında kamu yararına dayalı meşru bir amacın olduğu açıktır.

iii. Ölçülülük

(1) Genel İlkeler

53. Son olarak kamu makamlarınca başvuruçunun mülkiyet hakkına yapılan müdahaleyle gerçekleştirilmek istenen amaç ile bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan araçlar arasında makul bir ölçülülük ilişkisinin olup olmadığı değerlendirilmelidir.

54. 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 ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir (AYM, E.2011/111, K.2012/56, 11/4/2012; E.2014/176, K.2015/53, 27/5/2015; E.2016/13, K.2016/127, 22/6/2016, § 18; *Mehmet Akdoğan ve diğerleri*, B. No: 2013/817, 19/12/2013, § 38).

55. Mülkiyet hakkına yapılan bir müdahalenin Anayasa'nın 13. ve 35. maddelerine göre ölçülü olabilmesi için her şeyden önce bu tedbirin öngörülen kamu yararı amacını gerçekleştirmeye elverişli olması zorunludur. Diğer taraftan müdahalede bulunulurken takip edilen kamu yararı amacını gerçekleştirmeye en uygun aracın seçilmesi gerekmektedir. Bu alanda hangi araçların tercih edileceği ise öncelikli olarak daha isabetli karar verebilecek konumda olan ilgili kamu makamlarının yetkisindedir. Bu nedenle hangi aracın tercih

edileceğinin belirlenmesi hususunda idarelerin belli ölçüde takdir yetkisi bulunmaktadır. Ne var ki seçilen aracın gerekliliğine ilişkin olarak idarelerin sahip olduğu takdir yetkisi sınırsız değildir. Tercih edilen aracın müdahaleyi ulaşmak istenen amaca nazaran bariz bir biçimde ağırlaştırması durumunda Anayasa Mahkemesince müdahalenin gerekli olmadığı sonucuna ulaşılması mümkündür. Ancak Anayasa Mahkemesinin bu kapsamda yapacağı denetim, seçilen aracın isabet derecesine yönelik olmayıp hak ve özgürlükler üzerinde oluşturduğu müdahalenin ağırlığına döndüktür (bazı değişikliklerle birlikte bkz. *Hamdi Akın İpek*, B. No: 2015/17763, 24/5/2018, § 108; *Hanife Ensaroğlu*, B. No: 2014/14195, 20/9/2017, § 67).

56. Diğer taraftan hukuk devletinde; ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerine ilişkin kuralları Anayasa'ya aykırı olmamak üzere ülkenin sosyal, kültürel yapısı, ahlaki değerleri ve ekonomik hayatın gereksinimlerini göz önüne alan suç politikasına göre belirlenir. Kanun koyucu, izlediği suç politikası gereği bazı fiilleri ceza hukuk alanından çıkarabileceği gibi korudukları hukuki yararları ve neden olduğu sonuçları esas alarak birtakım suçları farklı yaptırımlara da tabi kılabilir. Kanun koyucunun bu konudaki tercih ve takdirinin yerindeliliğinin incelenmesi, anayasal denetimin kapsamı dışında kalmaktadır (AYM, E.2017/170, K.2018/77, 5/7/2018).

57. Bununla birlikte orantılılık ilkesi gereği kişilerin mülkiyet hakkının sınırlandırılması hâlinde elde edilmek istenen kamu yararı ile bireyin hakları arasında adil bir dengenin kurulması gerekmektedir. Bu adil denge, başvurunun şahsi olarak aşırı bir yüke katlandığının tespit edilmesi durumunda bozulmuş olacaktır. Müdahalenin orantılılığı değerlendirilirken bir taraftan ulaşmak istenen meşru amacın önemi, diğer taraftan da müdahalenin niteliği ile başvurunun ve kamu otoritelerinin davranışları gözönünde bulundurularak başvurucuya yüklenen külfet dikkate alınacaktır (bkz. *Arif Güven*, B. No: 2014/13966, 15/2/2017, §§ 58, 60).

58. Anayasa'nın 35. maddesi usule ilişkin açık bir güvenceden söz etmemektedir. Bununla birlikte mülkiyet hakkının gerçek anlamda korunabilmesi bakımından bu madde, Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da ifade edildiği üzere mülk sahibine müdahalenin kanun dışı veya keyfi ya da makul olmayan şekilde uygulandığına ilişkin savunma ve itirazlarını sorumlu makamlar önünde etkin bir biçimde ortaya koyabilme olanağının tanınması güvencesini kapsamaktadır. Bu değerlendirmeye ise uygulanan sürecin bütününe bakılarak yapılmalıdır (*Züliye Öztürk*, B. No: 2014/1734, 14/9/2017, § 64; *Bekir Yazıcı* [GK], B. No: 2013/3044, 17/12/2015, § 71).

59. Elkoyma veya müsadere gibi tedbirler yoluyla ya da para cezası uygulanmak suretiyle mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerin bireyin menfaatleri ile kamunun yararı arasında olması gereken adil dengeyi bozmaması için malikin davranışı ile kanunun ihlali arasında uygun bir illiyet bağının olması ve başvurunun müdahaleye yönelik iddia ve savunmalarının ilgili idari ve yargısal makamlarca makul biçimde karşılanması, ayrıca her hâlde iyi niyetli malikin zararının tazmini gerekmektedir. Bu gerekliliklere uyulduğu takdirde mülkiyet hakkına yapılan müdahale ölçülü olacaktır (*Züliye Öztürk*, § 64).

(2) İlkelerin Olaya Uygulanması

60. Başvurucuya idari para cezası verilmesinin çevrenin korunmasını sağlamaya yönelik olduğu dikkate alındığında müdahalenin söz konusu kamu yararı amacını gerçekleştirmeye *elverişli* olduğunda şüphe bulunmamaktadır. İkinci olarak başvurunun

mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin *gerekli* olup olmadığı irdelenmelidir. Buna göre mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolüne ilişkin üçüncü kural çerçevesinde kamu makamlarının sahip olduğu geniş takdir yetkisi de gözönünde bulundurulduğunda başvurunun fiilinin kabahat olarak düzenlenerek yalnızca idari para cezası uygulandığı dikkate alındığında müdahalenin *gerekli* olmadığı söylenemez.

61. *Orantılılık* yönünden ise öncelikle başvurucuya idari para cezası kararına karşı iddia ve savunmalarını etkin bir biçimde ortaya koyabilme olanağının tanınıp tanınmadığı değerlendirilmelidir. Başvurucuya idari para cezası verilmeden önce tehlike atıklarının bertaraf edilmesi için gerekli tedbirleri alması bildirilmiştir. İdari para cezası kararına karşı da kendisini avukat ile temsil ettiren başvuru, önce idare mahkemesinde dava açmış; davanın reddine ilişkin karara karşı da temyiz yoluna başvurmuştur.

62. Başvuru şirket tehlikeli atıkların bertaraf edilmesinin fiilen ve hukuken mümkün olmamasından ve su kirliliği iddiasının belirsiz olduğundan yakınmıştır. Bununla birlikte söz konusu itirazı değerlendiren Mahkemece idari para cezasına konu işlemden radyoaktivite mevzuatına dayalı bir hüküm bulunmadığına vurgu yapılmış; tehlikeli atıkların bertaraf edilmesine ilişkin fiili bir kısıtlamanın olmadığı ve bertaraf işleminde kamu makamlarınca işbirliğinin sağlanılmasının istendiği belirtilmiştir. Mahkemece, alınan numunelerin analiz edilmesi sonucu hazırlanan rapora göre atıkların çevreyi kirlettiğinin de sabit olduğu ifade edilmiştir. Bu durumda mülkiyet hakkına, idari para cezası uygulanmak suretiyle yapılan müdahaleye karşı başvurunun etkin bir biçimde itiraz edebilme olanağı bulunduğu ortadadır.

63. Başvuru, olay tarihinde yürürlükte olmayan kanun hükmüne dayanarak para cezası verildiğini ileri sürmüştür. Somut olayda idari para cezasına dayanak eylem tehlikeli atıkların bertaraf edilmemesi olarak gösterilmiştir. 28/10/2013 tarihinde başvuru şirkete ait fabrika sahasında yapılan denetimlerde tehlikeli atıkların bertaraf edilmediği tespit edilmiş ve 2872 sayılı Kanun'un 20. maddesinin birinci fıkrasının (v) bendi ile aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca idari para cezası uygulanmıştır. Dolayısıyla idari para cezası uygulanan eylemin gerçekleştiği tarihte söz konusu kanun hükmünün yürürlükte olduğu anlaşılmaktadır.

64. Diğer taraftan başvuru, idari para cezasının miktarının yüksek olduğu için orantısız olduğundan yakınmakta ise de herhangi bir orantılılık karşılaştırması yapmaya elverişli bir bilgi veya belge sunmamıştır. Dolayısıyla verilen idari para cezasının somut olay bağlamında başvurunun ekonomik durumunda nasıl bir etkiye yol açtığının belirlenmesi mümkün olamamıştır.

65. Sonuç olarak tehlikeli atıkların bertaraf edilmesinin, çevrenin korunması ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı açısından büyük önem arz ettiğinde kuşku bulunmadığı gibi devletin idari para cezalarının düzenlenmesi ve uygulanması alanında geniş bir takdir yetkisinin olduğu da dikkate alınmalıdır. Kaldı ki olayda başvurucuya idari para cezasının dışında herhangi bir adli veya idari yaptırım uygulanmamış, müsadere veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi ya da şirketin geçici süreyle veya tamamen faaliyetlerinin engellenmesi yahut kısıtlanması gibi bir tedbir yoluna da gidilmemiştir. Ayrıca idari para cezası verilmesine yol açan fiilin başvurunun kusurundan kaynaklandığı, somut olayda kamu makamlarının özensiz bir tutum veya davranışının ise söz konusu olmadığı gözetilmelidir.

66. Bu durumda başvurunun mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin, içerdği kamu yararı amacı ile karşılaştırıldığında ve özellikle başvurunun kendi kusuruyla kanuna aykırılığa yol açtığı gözetildiğinde başvurucuya şahsi olarak aşırı bir külfet yüklenmediği değerlendirilmiştir. Dolayısıyla başvurunun mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin bozulmadığı ve müdahalenin ölçülü olduğu sonucuna varılmıştır.

67. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının İHLAL EDİLMEDİĞİNE,

C. Yargılama giderlerinin başvuru üzerinde BIRAKILMASINA,

D. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 28/1/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Recep KÖMÜRCÜ

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M.Emin KUZ

Üye
Recai AKYEL