

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**İKİNCİ BÖLÜM
KARAR****MEHMET NAFİZ GÜNİZ BAŞVURUSU**

Başvuru Numarası : 2018/737

Karar Tarihi : 11/3/2021

Başkan : Kadir ÖZKAYA

Üyeler : Celal Mümtaz AKINCI

M. Emin KUZ

Yıldız SEFERİNOĞLU

Basri BAĞCI

Raportör : Kamber Ozan TUTAL

Başvurucu : Mehmet Nafiz GÜNİZ

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, kuduz hastalığının yayılmasının engellenmesi amacıyla alınan karantina tedbirleri kapsamında hayvansal ürünün imha edilmesi nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 26/12/2017 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 görüşünü bildirmiştir.

7. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı beyanda bulunmuştur.

III. OLAY VE OLGULAR

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

9. Başvurucu 1955 doğumlu olup Manisa'da ikamet etmektedir.

10. Manisa'nın Gördes ilçesindeki başvurucuya ait işletmede bulunan bir büyükbaş hayvanın kuduz hastalığı nedeniyle öldüğü tespit edilmiştir. Gördes Hayvan Sağlığı Zabıta Komisyonu (Komisyon) 30/3/2016 tarihinde, hastalığın yayılmasının önlenmesi amacıyla kuduz risk alanı içinde yer alan başvurucuya ait işletme ile başka hayvancılık işletmelerinin bulunduğu mahalleyi karantina altına almıştır. Komisyon, karantina tedbirleri kapsamında başvurucuya ait hayvanların sütlerinin imha edilmesine karar vermiştir. Başvurucu da belirtilen tedbirleri uygulayacağını taahhüt ederek ilgili tutanağı imzalamıştır.

11. Başvurucu 12/4/2016 tarihinde Gördes İlçe Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğüne (Müdürlük) müracaat etmiştir. Başvurucu, karantina nedeniyle günlük 200 litre sütü imha etmek zorunda kaldığını belirterek 11/6/2010 tarihli ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Yem ve Gıda Kanunu'nun 5. maddesi gereğince maddi zararının giderilmesini talep etmiştir.

12. Müdürlük 20/4/2016 tarihinde, 18/1/2012 tarihli ve 28177 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kuduz Hastalığından Korunma ve Kuduz Hastalığı ile Mücadele Yönetmeliği'nin (Kuduz Yönetmeliği) 13. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince imhasına karar verilen sütler için tazminat ödenmesinin 5996 sayılı Kanun ile 6/3/2013 tarihli ve 28579 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hayvan Hastalıklarında Tazminat Yönetmeliği (Tazminat Yönetmeliği) hükümleri uyarınca uygun olmadığını belirterek talebi reddetmiştir.

13. Komisyon 5/5/2016 tarihinde yaptığı yeniden inceleme sonucunda kuduz risk alanının başvurucunun işletmesi ile sınırlandırılmasına ve diğer hayvancılık işletmelerinin kuduz risk alanından çıkarılmasına karar vermiştir. Ayrıca Komisyon; başvurucuya ait işletmede hastalık çıkan hayvanla temasta bulunan sürüde hastalık kısıtlamalarının uygulanmasının devam edeceğini, diğer sürülerde ise kısıtlamaların uygulanmayacağını belirtmiştir. Komisyon incelemesinde başvurucuya ait işletmede bulunan hayvanlarda kuduz hastalığının bulunup bulunmadığına dair bir tespite yer vermemiştir.

14. Başvurucu 20/6/2016 tarihinde Müdürlüğün ret işleminin iptali için dava açmıştır. Dava dilekçesinde başvurucu; karantina nedeniyle günlük 200 litre sütü imha etmek zorunda kaldığını, 5996 sayılı Kanun hükümlerine rağmen uğramış olduğu zararın Tazminat Yönetmeliği hükümleri dayanak gösterilerek tazmin edilmemesinin hukuka aykırı olduğunu ve karantinanın ortaya çıkmasında herhangi bir kusurunun bulunmadığını ileri sürmüştür.

15. Manisa 1. İdare Mahkemesi (Mahkeme) 27/4/2017 tarihinde oyçokluğuyla davayı reddetmiştir. Kararının gerekçesinde, halk sağlığının korunması amacıyla kuduz hastalığı şüphesiyle hayvanların altı ay boyunca masrafları sahibine ait olmak üzere karantinaya alınabileceği ve hayvansal ürünlerin imha edilebileceği belirtilmiştir. 5996 sayılı Kanun ve Tazminat Yönetmeliği hükümlerine göre karantina süresince imha edilen hayvansal ürünler için tazminat ödenmeyeceğinin açık olduğunu belirten Mahkeme, dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır. Karşılığ gerekçesinde ise uğranılan zararın 5996 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca karşılanması gerektiği ifade edilmiştir.

16. Başvurucu 4/7/2017 tarihinde mahkeme kararına karşı istinaf başvurusunda bulunmuştur. İstinaf dilekçesinde başvurucu, karantina nedeniyle imha edilen süt bedelinin 5996 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca tazmin edilmesi gerekmesine rağmen Tazminat

Yönetmeliği hükümlerinin esas alınarak davanın reddedilmiş olmasının hukuka aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

17. İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İdari Dava Dairesi 7/11/2017 tarihinde mahkeme kararının hukuka uygun olduğunu ve kaldırılmasını gerektirir bir sebep bulunmadığını belirterek istinaf başvurusunu kesin olarak reddetmiştir.

18. Nihai karar 28/11/2017 tarihinde başvurucuya tebliğ edilmiştir.

19. Başvurucu 26/12/2017 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

20. 5996 sayılı Kanun'un "*Bulaşıcı hayvan hastalıklarının kontrolü ve yükümlülükler*" kenar başlıklı 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendi şöyledir:

"Bakanlık, ihbarı mecburi bir hastalığın ortaya çıkması veya ortaya çıkma şüphesinin varlığı halinde, koruma ve gözetim bölgelerinin oluşturulması, hastalığın araştırılması ve hastalığın yayılmasının önlenmesi için gerekli kontrol, munime alma, teşhis ve diğer incelemeleri yapmaya, aşılama, hayvanların izole edilmesi veya itlaf ve imha edilmesi, hayvanların veya insanların hareketlerinin kısıtlanması veya yasaklanması amacıyla kordon konulması, suni tohumlama ve ıslah çalışmalarının durdurulması, hastalığın yayılmasına sebep olabilecek hayvansal ürün, yem, alet, ekipman ve bunun gibi bulaşık materyalin imhası da dâhil her türlü tedbiri almaya yetkilidir."

21. 5996 sayılı Kanun'un "*Hayvan hastalık tazminatı*" kenar başlıklı 5. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"(1) Hayvanlarda herhangi bir tazminatlı hastalık tespit edilmesi sonucu resmi veteriner hekim veya yetkilendirilmiş veteriner hekim gözetiminde mecburi kesime tâbi tutulan veya itlaf edilen hayvanlar ile mezbahalarda tespit edilen tazminatlı hastalık nedeniyle imha edilen hayvanların bedelleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen oranlarda, hastalık nedeniyle imha edilen hayvansal ürünlerin, yem, madde ve malzemelerin bedelleri ile imha, nakliye ve dezenfeksiyon masrafları Bakanlık tarafından sahiplerine tazminat olarak ödenir. Bakanlık her yıl, bütçe imkânları, hastalıklarla ilgili bilimsel veriler ile eradikasyon ve kontrol programlarına göre, tazminatlı hastalıklardan hangilerine tazminat ödemesi yapacağını, ödeme yapılacak yerleri ve uygulama zamanını belirler.

...

(5) Bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Tazminatların ödenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Maliye Bakanlığının görüşü alınır."

22. Kuduz Yönetmeliği'nin "*Hastalık teyit edildikten sonra alınacak önlemler*" kenar başlıklı 13. maddesinin (3) numaralı fıkrası şöyledir:

"Hastalık teyidi yapıldıktan sonra kuduz risk alanı içinde teyit edilen vaka ile teması tespit edilen işletmelerdeki hayvanlar işletme dışına çıkamaz, bu işletmelere yeni hayvan getirilemez. Hastalık teyit edilen hayvanlar ile bu hayvanın ait olduğu işletmedeki

hayvanların sütleri imha edilir. Hastalık teyit edilen işletmenin dışındaki hayvanlardan elde edilen sütler, pastörizasyon veya sterilizasyon işlemlerinden birine tabi tutularak pastörize süt veya sterilize süt olarak tüketime sunulur."

23. Tazminat Yönetmeliği'nin "Amaç" kenar başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Bu Yönetmeliğin amacı; hayvan hastalıklarıyla mücadele kapsamında, 25/11/2011 tarihli ve 2011/2489 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Tazminatlı Hayvan Hastalıkları ve Tazminat Oranlarına Dair Yönetmelik'te yer alan hayvan hastalıklarından hangilerine tazminat ödeneceğini, ödeme yapılacak yeri ve uygulama zamanını belirlemektir."

24. Tazminat Yönetmeliği'nin "Hayvansal ürün, yem, madde ve malzemelerin tazminatı" kenar başlıklı 7. maddesi şöyledir:

"(1) Tazminat verilecek hastalık tespit edilmesi durumunda hayvansal ürün, yem, madde ve malzemelerin imhası, ilgili hastalığın korunma ve mücadele yönetmelikleri doğrultusunda gerçekleştirilir. Hayvansal ürün, yem, madde ve malzemelerin bedelleri ile imha, nakliye ve dezenfeksiyon masraflarının tamamı, yerel kıymet takdir komisyonu tarafından belirlenen miktarlar üzerinden, aşağıda açıklandığı şekilde sahiplerine tazminat olarak ödenir.

a) Ruam, sığır vebası, at vebası, kuş gribi, hastalıkları nedeniyle imha edilen hayvansal ürünlerin, yem, madde ve malzemelerin bedelleri ile imha, nakliye ve dezenfeksiyon masraflarının tamamı,

b) Şap, sığır tüberkülozu, sığır brusellozu, koyun ve keçi brusellozu hastalıklarında süt hariç, imha edilen diğer hayvansal ürünlerin yem, madde ve malzemelerin bedelleri ile imha, nakliye ve dezenfeksiyon masraflarının tamamı,

c) Kuduz hastalığında, imha edilen yem, madde ve malzemelerin bedelleri ile imha, nakliye ve dezenfeksiyon masraflarının tamamı,

tazminat olarak ödenir.

(2) Kuduz hastalığından şüpheli sığırlar altı ay, koyun ve keçiler üç ay, masrafları sahibine ait olmak üzere karantınayı alını ve karantina süresi içerisinde elde edilecek hayvansal ürünler halk sağlığının korunması için imha edilir ve tazminat ödenmez."

B. Uluslararası Hukuk

25. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne 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 hâle getirmez."

26. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) *Pinnacle Meat Processors Company ve diğerleri/Birleşik Krallık* (B. No: 33298/96, 21/10/1998) kararında deli dana hastalığı nedeniyle başvuru şirketlerin et işletmesi alanında yürüttüğü birtakım faaliyetlerin yasaklanması şikâyet konusunu oluşturmuştur. AİHM hastalık nedeniyle bazı sektörlerde faaliyetlerin yasaklanmasının salgın hastalıklarla mücadele amacını taşımasını ve başvuru sahiplerine tazminat ödenmiş olmasını gözönüne alarak mülkiyet hakkının ihlal edilmediğine karar vermiştir.

27. AİHM'nin *Bio D'ardennes/Belçika* (B. No: 44457/11, 12/11/2019) kararına konu olayda brusella hastalığı bulaşmış 253 baş sığırın zorunlu olarak kesilmesi nedeniyle başvuru şirketin uğramış olduğu zararın tazminat istemi kamu makamlarınca reddedilmiştir. AİHM, hayvan sağlığına ilişkin mevzuatta birçok aykırılıkların bulunduğu gerekçesiyle başvuru şirketin tazminat talebinin iç hukukta keyfi olmayan bir kararla reddedildiğini tespit etmiştir. AİHM ulusal otoritelerin kamu sağlığı ile gıda güvenliğinin korunmasında, yine sağlık mevzuatına uyulmamasından dolayı ortaya çıkan risklere bağlı olarak ve hayvan hastalıklarını ortadan kaldırmak üzere öngörölmüş düzenlemelerin doğası gereği cezaların belirlenmesinde belirli bir takdir yetkisi bulunduğunu ifade etmiştir. Bu kapsamda benzer hastalıkları önlemenin devletler için önemini ve bu alandaki geniş takdir yetkisini gözönüne alan AİHM, tazminat ödenmeden sığırlarının kesilmesi nedeniyle başvuru şirkete kişisel ve aşırı bir külfet yüklenmediğini, dolayısıyla mülkiyet hakkının ihlal edilmediğini ifade etmiştir (*Bio D'ardennes/Belçika*, §§ 50-58).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

28. Mahkemenin 11/3/2021 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

29. Başvuru, idarece çiftliğinde uygulanan karantina tedbiri kapsamında hayvanlardan elde ettiği sütü imha etmek zorunda kaldığını ifade etmiştir. Derece mahkemelerinin normlar hiyerarşisine aykırı olarak zararının tazminini öngören 5996 sayılı Kanun'un 5. maddesini uygulamayıp Tazminat Yönetmeliği hükümlerine göre karar verdiğini ileri süren başvuru, uğramış olduğu zararın tazmin edilmemiş olmasından yakınmaktadır. Başvuru sonuç olarak bu gerekçelerle mülkiyet hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

30. Bakanlık görüşünde, 5996 sayılı Kanun ile Tazminat Yönetmeliği hükümlerinin birbirine aykırı düşmediği ve söz konusu hükümlere göre başvurucuya tazminat ödenmemesi kararında bariz takdir hatası veya açık bir keyfilik bulunmadığı ifade edilmiştir. Kamu sağlığının korunması amacıyla gerçekleştirilen müdahalenin kanuni temeli bulunduğunu belirten Bakanlık, hayvanları itlaf edilmeyip sadece süt ürünü imha edilen başvurucuya aşırı ve olağan dışı bir külfet yüklenmediğini açıklamıştır.

31. Bakanlık görüşüne karşı beyanında başvuru, mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kanuni dayanaktan yoksun olduğunu ifade etmiştir. Başvuru, zararın tazmini öngören 5996 sayılı Kanun'un açık hükmüne rağmen Tazminat Yönetmeliği esas alınarak tazminat davasının reddedildiğini belirtmiştir. Başvuru, çiftliğinde bir büyükbaşın ölmesine karşın 40 büyükbaş ile 280 küçükbaş hayvanın sütünün imha edilmesi ve zararının da tazmin edilmemesi nedeniyle müdahalenin ölçsüz olduğunu iddia etmiştir.

B. Değerlendirme

32. 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."

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

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

2. Esas Yönünden

a. Mülkün Varlığı

34. 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 başvurucuya ait hayvanlardan elde edilen sütün karantina tedbirleri kapsamında imha edildiği sabittir. Bu kapsamda imha edilen hayvansal ürün, başvurucu yönünden ekonomik bir değer oluşturduğundan mülkün varlığı açıktır.

b. Müdahalenin Varlığı ve Türü

35. Malikin mülkünü kullanma, mülkün semerelerinden yararlanma ve mülkü üzerinde tasarruf etme yetkilerinden herhangi birinin sınırlanması mülkiyet hakkına müdahale teşkil eder (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, B. No: 2014/1546, 2/2/2017, § 53). Anayasa'nın 35. maddesinin son fıkrasında mülkiyet hakkının kullanımının toplum yararına aykırı olamayacağı kurala bağlanmak suretiyle devletin mülkiyetin kullanımını kontrol etmesine ve düzenlemesine imkân sağlanmıştır. Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde de devlet tarafından mülkiyetin kontrolüne imkân tanıyan özel hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki mülkten yoksun bırakma ve mülkiyetin düzenlenmesi, mülkiyet hakkına müdahalenin özel biçimleridir (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, §§ 55-58).

36. Somut olayda kuduz hastalığının yayılmasının engellenmesi için idarenin almış olduğu tedbir kararı gereğince başvurucuya ait hayvanlardan elde edilen sütün imha edilmiş olması ile başvurucunun mülkiyet hakkına müdahale edilmiştir. Söz konusu müdahale ile çevrenin, halk ve hayvan sağlığının korunması amaçlanmaktadır. Bu nedenle başvurucunun mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolüne veya düzenlenmesine ilişkin üçüncü kural çerçevesinde incelenmesi gerekir.

c. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı

37. 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."

38. 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 ayrıca ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerekmektedir (*Recep Tarhan ve Afife Tarhan*, § 62).

i. Kanunilik

39. 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).

40. 5996 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendine göre Tarım Bakanlığı, bir hastalığın ortaya çıkması veya ortaya çıkma şüphesinin varlığı hâlinde hastalığın yayılmasının önlenmesi için hayvansal ürünün imhası da dâhil her türlü tedbiri almaya yetkilidir. Somut olayda müdahaleye dayanak söz konusu Kanun hükmü açık, ulaşılabilir ve öngörülebilir mahiyette olduğundan başvurucunun mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kanuni bir temeli olduğu anlaşılmaktadır.

ii. Meşru Amaç

41. Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Kamu yararı kavramı, mülkiyet hakkının kamu yararının gerektirdiği durumlarda sınırlandırılması imkânı vermekle, 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 Külah*, B. No: 2013/6151, 21/4/2016, §§ 53, 56; *Yunis Ağlar*, B. No: 2013/1239, 20/3/2014, §§ 28, 29).

42. Çevrenin, halk ve hayvan sağlığının korunması ile hastalıkların ortaya çıkmasının veya yayılmasının engellenmesi amacıyla tedbir alınmasında kamu yararı bulunduğu şüphesizdir. Dolayısıyla karantina altına alınan hayvanlardan elde edilen ürünün imha edilmiş olmasında kamu yararına dayalı meşru bir amacın olduğu açıktır.

iii. Ölçülülük

(1) Genel İlkeler

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

44. 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).

45. 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, başvurusunun şahsi olarak aşırı bir yüke katlandığının tespit edilmesi durumunda bozulmuş olacaktır. Müdahalenin orantılılığını değerlendirirken Anayasa Mahkemesi; bir taraftan ulaşılmak istenen meşru amacın önemini, diğer taraftan da müdahalenin niteliğini, başvurusunun ve kamu otoritelerinin davranışlarını gözönünde bulundurarak başvurucuya yüklenen külfeti dikkate alacaktır (*Arif Güven*, B. No: 2014/13966, 15/2/2017, § 58, 60; *Osman Ukav*, B. No: 2014/12501, 6/7/2017, § 71).

46. 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 bulunurken 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 ulaşılmak 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 dönüktür (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).

47. 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 değerlendirme ise uygulanan sürecin bütününe bakılarak yapılmalıdır (*Züliye Öztürk*, B. No: 2014/1734, 14/9/2017, § 36; *Bekir Yazıcı [GK]*, B. No: 2013/3044, 17/12/2015, § 71).

48. Ayrıca mülkiyet hakkına müdahaleye yol açan tedbirlerin keyfi veya öngörülemez biçimde uygulanmaması gerekmektedir. Aksi takdirde mülkiyet hakkının etkin bir biçimde korunması mümkün olmaz. Bu sebeple kamu makamlarınca başvurunun eylemi ile tedbire yol açan kanuna aykırılık arasında bağlantı olduğunu gösteren makul bir değerlendirme yapılmalıdır. Bu bağlamda elkoyma veya müsadere gibi tedbirler yoluyla mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerin bireyin menfaatleri ile kamunun yararı arasında olması gereken adil dengeyi bozmeması için suça veya kabahate konu eşyanın malikinin davranışı ile kanunun ihlali arasında uygun bir illiyet bağının olması ve *iyi niyetli* eşya malikine eşyasını -tehlikeli olmaması kaydıyla- geri kazanabilme olanağının tanınması veya iyi niyetli malikin bu nedenle oluşan zararının tazmin edilmesi gerekmektedir (*Bekir Yazıcı*, §§ 31-80; *Hanife Ensaroğlu*, § 66; *Hamdi Akan İpek*, § 115).

49. Öte yandan idarenin *iyi yönetim* ilkesine uygun hareket etme yükümlülüğü bulunmaktadır. İyi yönetim ilkesi, kamu yararı kapsamında bir konu söz konusu olduğunda kamu otoritelerinin uygun zamanda, uygun yöntemle ve her şeyden önce tutarlı olarak hareket etmelerini gerektirir (*Kenan Yıldırım ve Turan Yıldırım*, B. No: 2013/711, 3/4/2014, § 68; *Ayten Yeğenoğlu*, B. No: 2015/1685, 23/5/2018, § 44).

(2) İlkelerin Olaya Uygulanması

50. Başvurucuya ait işletmede kuduz hastalığından bir hayvanın ölmesi nedeniyle alınan tedbirler kapsamında diğer hayvanlardan elde edilen süt imha edilmiştir. Sütün imha edilmesi nedeniyle başvurunun uğradığı zararın tazmini istemiyle açtığı dava 5996 sayılı Kanun ve Tazminat Yönetmeliği hükümlerine dayalı olarak reddedilmiştir. Başvurucu, hayvansal ürünü imha etmek zorunda kalması nedeniyle uğramış olduğu zararın tazmin edilmemiş olmasından şikâyetçidir.

51. İlk olarak müdahalenin ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye *elverişli* olup olmadığı değerlendirilmelidir. Hastalık şüphesiyle karantinaya alınan başvurucuya ait hayvanlardan elde edilen sütün imha edilmesinin takip edilen meşru amacı gerçekleştirmeye elverişli olduğu açıktır.

52. İkinci olarak müdahalenin takip edilen meşru amacı gerçekleştirmede *gerekli* olup olmadığı irdelenmelidir. Somut olayda başvurucuya ait işletmede ölen bir hayvanda kuduz hastalığı tespit edilmiş ve bu hastalığın yayılmasının önlenmesi için karantina uygulanmıştır. Karantina tedbirleri kapsamında da başvurunun işletmesinde beslenen ve kuduz şüphesi altında bulunan hayvanlardan elde edilen sütün imhası kararlaştırılmıştır. İdari makamlarca ilk aşamada kuduz hastalığının diğer hayvanlara da yayıldığına dair yapılmış bir tespit bulunmamaktadır. Bununla birlikte hastalığın işletmede bulunan diğer hayvanlara da yayılıp yayılmadığının ilk anda tespit edilebilmesindeki teknik güçlük ile halk sağlığının korunması için idari makamlarca bir an önce hastalığın yayılma riskini engelleyecek tedbirlerin alınması zorunluluğunun doğmuş olması dikkate alınmalıdır.

53. Somut olayda başvurucuya ait hayvanların bulunduğu işletme ve çevresi, kuduz hastalığının yayılmasının engellenmesi gerekçesiyle karantina altına alınmıştır. Kamu sağlığının korunması amacıyla bir hastalığın ortaya çıkmasının ve yayılımının engellenmesi için gerçekleştirilecek bir müdahalede kullanılacak araçların seçiminde ve uygulanmasında kamu makamlarının geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda halk sağlığının

korunması amacı karşısında, dağıtım hastalığın yayılmasında risk teşkil edebilecek hayvanlardan elde edilen sütün imha edilmesi makul bir tedbir olarak değerlendirilmelidir. Ayrıca başvurunun sütün imhası dışında takip edilen meşru amacı sağlayacak başka bir tedbirin varlığını da ortaya koymadığı görülmekle müdahalenin *gerekli* olmadığı söylenemeyecektir.

54. *Orantılılık* yönünden ise öncelikle başvurucuya iddia ve itirazlarını etkin bir biçimde ortaya koyabilme olanağının tanınmıp tanınmadığı değerlendirilmelidir. Uğramış olduğu zararın tazmini talebinin Müdürlükçe reddedilmesi üzerine başvuru, işlemin iptali talebiyle dava açmıştır. Yargulama sürecinde kendisini avukat ile temsil ettiren başvuru, davanın reddine ilişkin karara karşı da kanun yoluna başvurmuştur. Dolayısıyla yargulama sürecine bir bütün hâlinde bakıldığında mülkiyet hakkına yapılan müdahaleye karşı başvurunun etkin bir biçimde itiraz edebilme olanağı bulunduğu ortadadır.

55. Bununla birlikte başvuru konusu olayda hayvansal ürünün imha edilmesi yoluyla mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin takip edilen meşru amaç karşısında başvurucuya şahsi olarak aşırı ve olağan dışı bir külfet yükleyip yüklenmediği irdelenmelidir.

56. Somut olayda başvuru özellikle 5996 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca sütün imha edilmesinden doğan maddi zararının tazmin edilmesi gerektiğini, buna karşın derece mahkemelerinin Tazminat Yönetmeliği hükümlerini esas aldığı ileri sürmektedir. Öncelikle şu husus vurgulanmalıdır ki bariz takdir hatası veya açık bir keyfilik içeren durumlar dışında derece mahkemelerinin hukuk kurallarını uygulama ve yorumlama bakımından takdir yetkisine karışılmaz. Bununla birlikte 5996 sayılı Kanun'un 5. maddesinde hastalık nedeniyle imha edilen hayvansal ürünlerin bedellerinin bütçe imkânları çerçevesinde ilgili bakanlıkça belirlenerek tazminat olarak ödeneceği düzenlenmiştir. Mahkeme ise imha edilen hayvansal ürün için Tazminat Yönetmeliği 7. maddesi uyarınca tazminat ödenmeyeceğini belirterek davayı reddetmiştir. Bu bağlamda bir kanunla tazminat ödenmesi öngörülmüş iken yönetmelik hükümleri uyarınca tazminat talebinin reddedilmiş olmasının kanun-yönetmelik çatışması çerçevesinde bir sorun teşkil ettiği dikkate alınmalıdır. Ancak mevzuat hükümlerinin uygulanması, sorunun ötesinde netice itibarıyla derece mahkemelerinin söz konusu değerlendirmesi ile başvurunun ortaya çıkan zararının tazmin edilmesi imkânından yoksun bırakıldığı bir vakadır.

57. Kuduz riski nedeniyle karantina altına alınan hayvanlardan elde edilen sütün imha edilmiş olmasının hayvan ve hayvansal ürünlerin alım satım alanında faaliyet gösteren başvurucuya mali bir külfet yüklediği açıktır. Karantina kararı kapsamında alınan tedbir, başvurucuya ait işletmede ve çevresinde bir süre devam ettirilmiş; önce başvurunun işletmesi ile sonrasında ise sadece ölen hayvanın temas ettiği sürü ile sınırlandırılmıştır. Bu süreçlerde idari makamlar başvurucuya ait işletmede veya çevresinde bulunan hayvanlarda kuduz hastalığının bulunup bulunmadığına dair bir araştırma veya tespit bulunmamıştır.

58. Kamu makamlarının bir hastalığın yayılmasının engellenmesi için alınması gereken tedbirlerin yöntemi ve süresini belirlemede geniş bir takdir yetkisi bulunduğu tartışmasızdır. Ancak kamu makamlarının söz konusu yetkilerini kullanırken *iyi yönetim* ilkesine uygun hareket etmeleri beklenmektedir. Bu bağlamda başvurucuya ait hayvanlardan elde edilen sütün belirtilen aşamalardaki şartlar itibarıyla hâlen imha edilmesinin zorunluluk arz ettiği kamu makamlarınca ortaya konulmamıştır. Ayrıca süre giden tedbirden dolayı başvurunun uğradığı zarar için de bir giderim imkânı sağlanmamıştır.

59. Öte yandan kuduz hastalığının ortaya çıkması nedeniyle başvuru hakkında herhangi bir adli veya idari yaptırım uygulandığına ilişkin herhangi bir bilgi veya belge idare ve derece mahkemelerince gösterilmemiştir. Bu hâliyle başvuruya atfedilebilir keyfilik, özensiz bir tutum veya davranışın bulunduğu söylenemeyecektir. Kuduz hastalığının yayılmasının engellenmesi için alınan tedbirler kapsamında başvuruya ait hayvanlardan elde edilen sütün imha edilmesi ve adil dengeyi sağlayabilecek bir tazminatın ödenmemiş olması gözönüne alındığında somut olayda tüm külfetin başvuruya yüklendiği görülmektedir.

60. Sonuç olarak kamu sağlığının korunması, bu alandaki idari makamların geniş takdir yetkisi ve başvuruya etkin bir itiraz hakkı tanınmış olmasına karşılık imha edilen hayvansal ürün için herhangi bir tazminat ödenmemesi suretiyle tüm külfetin başvuruya yüklendiği anlaşılmıştır. Dolayısıyla somut olayda başvurunun mülkiyet hakkının korunması ile kamu yararı arasında olması gereken adil denge bozulmuş olup başvuruya şahsi olarak aşırı ve olağan dışı bir külfet yüklendiği değerlendirilmiştir. Bu hâliyle mülkiyet hakkına yapılan müdahale ölçüsüz olup başvurunun mülkiyet hakkının ihlal edildiği açıktır.

61. Açıklanan gerekçeyle Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

3. 6216 Sayılı Kanun'un 50. Maddesi Yönünden

62. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"(1) Esas inceleme sonunda, başvurunun hakkının ihlal edildiğine ya da edilmediğine karar verilir. İhlal kararı verilmesi hâlinde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmedilir...

(2) Tespit edilen ihlal bir mahkeme kararından kaynaklanmışsa, ihlali ve sonuçlarını ortadan kaldırmak için yeniden yargılama yapmak üzere dosya ilgili mahkemeye gönderilir. Yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmayan hâllerde başvuru lehine tazminata hükmedilebilir veya genel mahkemelerde dava açılması yolu gösterilebilir. Yeniden yargılama yapmakla yükümlü mahkeme, Anayasa Mahkemesinin ihlal kararında açıkladığı ihlali ve sonuçlarını ortadan kaldıracak şekilde mümkünse dosya üzerinden karar verir."

63. Başvuru ihlalin tespit edilmesini, ihlalin tüm sonuçlarının ortadan kaldırılmasını ve maddi zararlarının giderilmesini talep etmiştir.

64. Anayasa Mahkemesinin Mehmet Doğan ([GK], B. No: 2014/8875, 7/6/2018) kararında ihlal sonucuna varıldığında ihlalin nasıl ortadan kaldırılacağı hususunda genel ilkeler belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesi diğer bir kararında ise bu ilkelerle birlikte ihlal kararının yerine getirilmemesinin sonuçlarına da değinmiş ve bu durumun ihlalin devamı anlamına geleceği gibi ilgili hakkın ikinci kez ihlal edilmesiyle sonuçlanacağına da işaret etmiştir (*Alişil Akaya ve diğerleri* (2), B. No: 2016/12506, 7/11/2019).

65. Bireysel başvuru kapsamında bir temel hakkın ihlal edildiğine karar verildiği takdirde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırıldığından söz edilebilmesi için temel kural, mümkün olduğunca eski hâle getirmenin, yani ihlalden önceki duruma dönülmesinin sağlanmasıdır. Bunun için ise öncelikle ihlalin kaynağı belirlenerek devam eden ihlalin

durdurulması, ihlale neden olan karar veya işlemin ve bunların yol açtığı sonuçların ortadan kaldırılması, varsa ihlalin sebep olduğu maddi ve manevi zararların giderilmesi, ayrıca bu bağlamda uygun görülen diğer tedbirlerin alınması gerekmektedir (*Mehmet Doğan*, §§ 55, 57).

66. İhlalin mahkeme kararından kaynaklandığı veya, mahkemenin ihlali gideremediği durumlarda Anayasa Mahkemesi, 6216 sayılı Kanununun 50. maddesinin (2) numaralı fıkrası ile Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 79. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi uyarınca ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmak üzere kararın bir örneğinin ilgili mahkemeye gönderilmesine hükmeder. Anılan yasal düzenleme, usul hukukundaki benzer hukuki kurumlardan farklı olarak ihlali ortadan kaldırmak amacıyla yeniden yargılama sonucunu doğuran ve bireysel başvuruya özgülenen bir giderim yolunu öngörmektedir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi tarafından ihlal kararına bağlı olarak yeniden yargılama kararı verildiğinde, usul hukukundaki yargılamanın yenilenmesi kurumundan farklı olarak ilgili mahkemenin yeniden yargılama sebebinin varlığını kabul hususunda herhangi bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla böyle bir kararın kendisine ulaştığı mahkemenin yasal yükümlülüğü, ilgilinin talebini beklemeksizin Anayasa Mahkemesinin ihlal kararı nedeniyle yeniden yargılama kararı vererek devam eden ihlalin sonuçlarını gidermek üzere gereken işlemleri yerine getirmektir. (*Mehmet Doğan*, §§ 58, 59; *Aliğül Alkaya ve diğerleri (2)*, §§ 57-59, 66, 67).

67. İncelenen başvuruda karantina tedbirleri kapsamında hayvansal ürünün imha edilmesinden doğan zararın tazmin edilmemesi nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla ihlalin mahkeme kararından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

68. Bu durumda mülkiyet hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmaktadır. Yapılacak yeniden yargılama ise bireysel başvuruya özgü düzenleme içeren 6216 sayılı Kanun'un 50. maddesinin (2) numaralı fıkrasına göre ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılmasına yöneliktir. Bu kapsamda yapılması gereken iş, yeniden yargılama kararı verilerek Anayasa Mahkemesini ihlal sonucuna ulaştıran nedenleri gideren, ihlal kararında belirtilen ilkelere uygun yeni bir karar verilmesinden ibarettir. Bu sebeple kararın bir örneğinin yeniden yargılama yapılmak üzere Manisa 1. İdare Mahkemesine gönderilmesine karar verilmesi gerekmektedir.

69. İhlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılamanın yeterli bir giderim sağlayacağı anlaşıldığından tazminat talebinin reddine karar verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

70. Dosyadaki belgelerden tespit edilen 257,50 TL harçtan oluşan yargılama giderinin başvurucuya ödenmesine 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 EDİLDİĞİNE**,

C. Kararın bir örneğinin mülkiyet hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmak üzere Manisa 1. İdare Mahkemesine (E.2016/579, K.2017/726) GÖNDERİLMESİNE,

D. Başvurucunun tazminat talebinin REDDİNE,

E. 257,50 TL harçtan oluşan yargılama giderinin başvurucuya ÖDENMESİNE,

F. Ödemenin, kararın tebliğini takiben başvurucunun Hazine ve Maliye Bakanlığına başvuru tarihinden itibaren dört ay içinde yapılmasına, ödemede gecikme olması hâlinde bu sürenin sona erdiği tarihten ödeme tarihine kadar geçen süre için yasal FAİZ UYGULANMASINA,

G. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 11/3/2021 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
M.Emin KUZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Basri BAĞCI