

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2024/162

Karar Sayısı : 2025/17

Karar Tarihi : 16/1/2025

R.G. Tarih – Sayı : 24/3/2025 - 32851

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Afyonkarahisar İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 26/5/2004 tarihli ve 5177 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirilen 24. maddesinin 4/2/2015 tarihli ve 6592 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle değiştirilen on birinci fıkrasının dördüncü cümlesinin Anayasa'nın 2., 13., 38. ve 123. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: İdari para cezasının iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 24. maddesinin itiraz konusu kuralın da yer aldığı on birinci fıkrası şöyledir:

*“(Değişik onbirinci fıkra: 4/2/2015 – 6592/13 md.) 7 nci maddeye göre gerekli izinlerin alınmasından itibaren işletme izni verilir. Bu iznin verildiği tarihten itibaren Devlet hakkı alınır. Ruhsat sahibince, işletme ruhsatı yürürlük tarihinden itibaren üç yıl içinde 7 nci maddeye göre alınması gerekli olan çevresel etki değerlendirme kararı, mülkiyet izni, işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile Genel Müdürlüğün kayıtlarına işlenmiş alanlar ile ilgili izinlerin Genel Müdürlüğe verilmesini müteakip, işletme izni düzenlenir. **Süresi içinde yükümlülükleri yerine getirilmeyen ruhsatlar için her yıl 50.000 TL idari para cezası verilir.** İşletme ruhsat süresi sonuna kadar bu fıkra da belirtilen izinlerden dolayı işletme izninin alınmaması hâlinde ruhsat süresi uzatılmaz.”*

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 24/9/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. Anlam ve Kapsam

3. 3213 sayılı Kanun'un 3. maddesinde ruhsat, madenlerin aranması ve işletilmesi için Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (Genel Müdürlük) tarafından verilen belge olarak tanımlanmıştır. Anılan maddede arama ruhsatı ve işletme ruhsatı olmak üzere iki tür ruhsata yer verilmiştir.

4. Maddeye göre; arama ruhsatı belirli bir alanda maden arama faaliyetlerinde bulunulabilmesi için verilen yetki belgesini, işletme ruhsatı işletme faaliyetlerinin yürütülebilmesi için verilen yetki belgesini, işletme izni ise bir madenin işletmeye alınabilmesi için gerekli olan izni ifade etmektedir.

5. 3213 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında özel çevre koruma bölgeleri, millî parklar, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları, muhafaza ormanları, 4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'na göre korunması gerekli alanlar, 1. derece askerî yasak bölgeler, 1/5000 ölçekli imar planı onaylanmış alanlar, 1. derece sit alanları ile madencilik amacı dışında tahsis edilen ve Genel Müdürlük tarafından uygun görüş verilen elektrik santralleri, organize sanayi bölgeleri, petrol, doğalgaz ve jeotermal boru hatları gibi yatırım alanlarına ait koordinatların ilgili kurumlar tarafından Genel Müdürlüğe bildirileceği, belirtilen alanlara yapılan ruhsat müracaatlarının hak sağlaması hâlinde iki ay içinde ruhsat bedelinin yatırılması ve 16. maddeye göre müracaatta bulunulması şartıyla ruhsat düzenleneceği belirtilmiş, ruhsat sahasındaki bu alanlara ilişkin olarak ilgili kurumlardan izin alınması için ruhsat sahibine bir yıl süre verileceği hüküm altına alınmıştır.

6. Dördüncü fıkraya göre devlet ormanları içinde yapılacak maden arama ve işletme faaliyetleri ile bu faaliyetler için zorunlu ve ruhsat süresine bağlı olarak yapılan geçici tesislere 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine göre izin verilir.

7. Madencilik faaliyetleri kapsamında maden işletme ruhsatının alınması, tek başına maden üretim faaliyetlerinde bulunabilmek için yeterli olmayıp maden işletme ruhsatının alınmasından itibaren işletme faaliyetine başlayabilmek için söz konusu Kanun'un 7. maddesinde belirtilen zorunlu izinlerin de alınması gerekmektedir. Anılan izinlerin tamamlanmasından sonra ruhsat sahipleri tarafından mevzuatta aranan belgeler ile işletme izni talebinde bulunulmakta ve gerekli incelemeler neticesinde uygun görülmesi hâlinde madenin işletmeye alınması için Genel Müdürlükçe işletme izni verilmektedir.

8. Söz konusu maddeye göre işletme izni için alınması gereken üç temel belge; çevresel etki değerlendirme (ÇED) belgesi, mülkiyet izni, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olup bunlar dışında - varsa- Genel Müdürlük kayıtlarına işlenmiş özel alanlar ile ilgili izinlerin de alınması gerekebilmektedir. İzinlerin, işletme ruhsatı alınmasından itibaren üç yıl içinde temin edilmesi gerekmektedir.

9. Maddenin on birinci fıkrasında ÇED izni olmaksızın madencilik faaliyetinde bulunulamayacağı hüküm altına alınmıştır. ÇED işlemleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yürütülür.

10. 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "*Çevresel etki değerlendirilmesi*" başlıklı 10. maddesinde gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin çevresel etki değerlendirmesi raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlü oldukları, *ÇED olumlu kararı veya ÇED gerekli değildir* kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatının verilemeyeceği, proje için yatırıma başlanamayacağı ve ihale edilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

11. Mülkiyet izni, Kanun'un 16. maddesi uyarınca özel mülkiyete tabi gayrimenkullerde mülk sahibinden; orman arazilerinde ise Tarım ve Orman Bakanlığından alınan izni ifade etmektedir. 6831 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca devlet ormanları içinde maden aranması ve işletilmesi ile madencilik faaliyeti için zorunlu; tesis, yol, enerji, su, haberleşme ve altyapı tesislerine, fon bedelleri hariç, bedeli alınarak Tarım ve Orman Bakanlığınca izin verilmektedir.

12. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı ise yetkili idareler tarafından maden üretim faaliyetleri ve/veya bu faaliyetlere dayalı olarak üretim yapılan tesislerin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade etmektedir. 3213 sayılı Kanun'un 7. maddesinin dokuzuncu fıkrasına göre maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatları il özel idareleri tarafından verilmektedir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin usul ve esaslar, 14/6/1989 tarihli ve 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'da düzenlenmiştir.

13. 3213 sayılı Kanun'un "*İşletme ruhsatı ve madenin işletilmesi*" başlıklı 24. maddesinin on birinci fıkrasının birinci cümlesinde, anılan Kanun'un 7. maddesine göre gerekli izinlerin alınmasından itibaren işletme izni verileceği belirtilmiş; üçüncü cümlesinde ise ruhsat sahibince işletme ruhsatı yürürlük tarihinden itibaren üç yıl içinde 7. maddeye göre alınması gerekli olan ÇED kararı, mülkiyet izni, işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile Genel Müdürlüğün kayıtlarına işlenmiş alanlar ile ilgili izinlerin Genel Müdürlüğe verilmesini müteakip işletme izninin düzenleneceği ifade edilmiştir.

14. Anılan fıkranın itiraz konusu dördüncü cümlesinde ise süresi içinde yükümlülükleri yerine getirilmeyen ruhsatlar için her yıl 50.000 TL idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla işletme ruhsatı tarihinden itibaren ilk üç yıl içinde Kanun'da öngörülen izinlerin alınmaması durumunda üç yıldan sonraki her yıl için idari para cezası uygulanacaktır.

15. Kanun'un 24. maddesinin on birinci fıkrası 6592 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle değiştirilmiştir. Değişiklikten önce on birinci fıkraya göre ruhsat sahibince, işletme ruhsatı yürürlük tarihinden itibaren üç yıl içinde Kanun'un 7. maddesine göre alınması gerekli olan izinlerin temin edilmeyerek yükümlülükleri yerine getirilmeyen ruhsatların teminatı irat kaydedilerek iptal edileceği düzenlenmiştir. On birinci fıkranın 6592 sayılı Kanun'la değiştirilmesinden sonraki hâlinde ise süresi içinde gerekli izinlerin temin edilmemesi durumunda ruhsat iptali yerine ilgililer hakkında idari para cezası uygulanması öngörülmüştür.

B. İtirazın Gerekçesi

16. Başvuru kararında özetle; maden işletme ruhsatına dayanılarak başvuru izin taleplerinin kamu kurumları tarafından uygun görülmemesi veya bürokratik işlemlerin uzaması nedeniyle iznin temin edilememesi hâlinde itiraz konusu kuralla kişilerin yaptırma tabi tutulduğu, söz konusu izinlerin idare tarafından geç verilmesinde veya verilmemesinde başvuru sahibi kişilerin kusurunun bulunmayabileceği, izinlerin herhangi birinin alınamamış olması ile hiçbirinin alınmamış olması arasında bir ayırım yapılmaksızın aynı tutarda cezanın belirlendiği, ceza hükmünde beklenmeyen hâl istisnasının bulunmadığı, bu durumun hukuki belirlilik, ölçülülük, suç ve cezaların şahsiliği ilkelerini ihlal ettiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13., 38. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

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

18. Hukuk devletinin belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleri hukuk kurallarının düzenlenmesinde hangi davranışın yasaklandığının ve yaptırma bağlandığının kanun metninde açıkça ve keyfiliğe yol açmayacak biçimde düzenlenmesini zorunlu kılmakta ve hukuk güvenliği ilkesine hizmet etmektedir. Öte yandan somut olay koşullarında objektif olarak öngörülmesi veya

önlenmesi mümkün olmayan bir neticeden veya kendisine kusur yüklenemeyen bir fiilinden dolayı bir kimsenin cezalandırılması, belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırı olacak; keyfiliğe kapı açabilecek ve hukuk güvenliğini ortadan kaldıracaktır.

19. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında "*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez*" denilerek suçun kanuniliği; üçüncü fıkrasında da "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*" denilerek cezanın kanuniliği ilkesi güvence altına alınmıştır.

20. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan *suçta ve cezada kanunilik* ilkesi uyarınca hangi fiillerin yasaklandığının ve bu yasak fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak açıklıkta, anlaşılır ve sınırları belirli olarak kanunda gösterilmesi gerekmektedir. Kişilerin yasak fiilleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır (AYM, E.2020/16, K.2020/33, 25/6/2020, § 15).

21. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi Anayasa'nın 13. maddesinde ifade edilen temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğine ilişkin kuralın suç ve cezalar yönünden özel düzenlemesi olarak değerlendirilebilir. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, cezalandırmanın temel haklara etkisinden kaynaklanan önemi nedeniyle zaman içinde bir ceza hukuku kavramı olarak alt ilkeler de içerecek şekilde gelişmiştir (AYM, E.2019/9, K.2019/27, 11/4/2019, § 15). Dolayısıyla suç ve cezada kanunilik ilkesi açısından da temel hakları sınırlayan kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir.

22. Anayasa'nın 38. maddesinin yedinci fıkrasında ise ceza sorumluluğunun şahsi olduğu belirtilerek herkesin kendi eyleminden sorumlu tutulacağı, başkalarının suç oluşturan eylemlerinden dolayı cezalandırılmayacağı kabul edilmiştir.

23. Ceza hukukunun ilkelerinden biri ve anayasal bir ilke olan ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi kusur ilkesine dayanmaktadır. Bu konuda Anayasa'nın 38. maddesinin yedinci fıkrası ile ilgili gerekçede "*...fıkra, ceza sorumluluğunun 'şahsî' olduğu; yani failden gayri kişilerin bir suç sebebiyle cezalandırılmayacağı hükmünü getirmektedir. Bu ilke dahi ceza hukukuna yerleşmiş ve 'kusura dayanan ceza sorumluluğu' ilkesine dahil, terki mümkün olmayan bir temel kuraldır.*" denilmektedir (AYM, E.2016/191, K.2017/131, 26/07/2017, § 38). Ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi bir kimsenin yalnızca kendi kusurlu fiilinden sorumlu tutulabileceğini, başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulmayacağını güvence altına almaktadır.

24. Anayasa'nın söz konusu maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından idari para cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tabidir.

25. Anayasa Mahkemesi birçok kararında belirlilik ilkesinin yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade ettiğini, yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi niteliklere ilişkin gereklilikleri karşılaması şartıyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirliliğin sağlanabileceğini, asıl olanın muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığı olduğunu vurgulamıştır (AYM, E.2011/45, K.2013/24, 31/1/2013; E.2014/118, K.2015/35, 1/4/2015; E.2016/44, K.2016/153, 7/9/2016, § 6; E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, § 43; E.2017/179, K.2018/106, 8/11/2018, § 10; E.2017/21, K.2020/77, 24/12/2020, § 247; E.2018/112, K.2021/24, 31/3/2021, § 41).

26. Kanun'un 24. maddesinin on birinci fıkrasının üçüncü cümlesinde ruhsat sahibince, işletme ruhsatı yürürlük tarihinden itibaren üç yıl içinde 7. maddeye göre alınması gerekli olan ÇED kararı, mülkiyet izni, işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile Genel Müdürlüğün kayıtlarına işlenmiş alanlar ile ilgili izinlerin Genel Müdürlüğe verilmesini müteakip işletme izni düzenleneceği öngörülmüştür. Anılan fıkranın itiraz konusu dördüncü cümlesinde ise süresi içinde yükümlülükleri yerine getirilmeyen ruhsatlar için her yıl 50.000 TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre itiraz konusu kural gereğince işletme izni için alınması gerekli olan izinler 7. maddeye göre alınması gerekli olan izinler ile Genel Müdürlüğün kayıtlarına işlenmiş alanlarla ilgili diğer izinlerdir.

27. Bu itibarla kuralda gerekli izin alınmaması durumunda idari para cezasının öngörüldüğü, alınması gerekli izinlerin 7. maddede sayılan izinler olduğu, yaptırıma tabi eylemler ile bu eylemler hakkında uygulanacak idari para cezasının maddede açıkça düzenlendiği gözetildiğinde kuralda herhangi bir belirsizliğin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla kapsam ve sınırlarının belirli ve sonuçlarının öngörülebilir olduğu anlaşılan kuralın kanunilik şartını taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

28. Kural uyarınca ruhsat sahiplerine idari para cezası uygulanabilmesi için süresi içinde yükümlülüklerini yerine getirmeme şartı öngörülmektedir. Bir başka deyişle idari para cezası uygulanabilmesi ancak ruhsat sahiplerinin ilgili izinlerin alınması için gerekli başvuru ve işlemlere dair sorumluluklarını süresi içinde yerine getirmemeleri durumunda mümkündür. Kanun'un 7. maddesinin on birinci fıkrasında; çevresel etki değerlendirmesi işlemlerinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından, diğer izinlere ilişkin işlemlerin de ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca çevresel etki değerlendirmesi sürecinde en geç üç ay içinde bitirileceği belirtilmek suretiyle süreye bağlandığı anlaşılmaktadır. Bu süre içinde izinlere ilişkin işlemlerin ruhsat sahiplerinin kusuru olmaksızın bitirilememesi hâlinde ise bu durumun idare ve mahkemeler tarafından dikkate alınacağı açıktır. Zira hukuk devletinde kişilere yaptırım uygulanabilmesi için hukuka aykırı eylemin kanunda unsurlarıyla belirtilmiş olması, bu eylemin de o kişi tarafından kusurlu bir hareketle gerçekleştirilmiş olduğunun ortaya konması gerekmektedir. Bu bağlamda kişiye atfedilecek bir kusur olmaksızın Kanun'da öngörülen sürelerin geçirilmesi hâlinde kuralla öngörülen idari para cezasının uygulanması söz konusu olamaz. Diğer bir deyişle Kanun'da öngörülen idari yaptırımın uygulanabilmesi için izinlerin süresi içinde alınamamasında müracaat sahibine atfi kabil bir kusurun varlığı zorunludur (aynı yöndeki değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2017/36, K.2017/147, 1/11/2017, § 25).

29. Öte yandan idari yaptırım uygulanan kişilerin Kanun'da öngörülen izinlerin süresi içerisinde alınmamasında kendilerinin herhangi bir kusurlarının bulunmadığı iddiasıyla yargı yerlerine başvurma imkânlarının bulunduğu ve mahkemelerin de uygulanan yaptırımların hukuka aykırı olduğunu tespit etmeleri hâlinde bunları iptal etme yetkisine sahip oldukları gözetildiğinde kuralın keyfî olarak uygulanmasını engelleyecek güvencelerin de bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla kuralın suç ve cezaların şahsiliği ilkesine aykırı bir düzenleme içermediği anlaşılmaktadır.

30. Anayasa'nın "Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması" başlıklı 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir./ Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir." düzenlemeleri yer almaktadır. Buna göre çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik tedbirleri almak devletin temel ödevlerindedir. Bu amaçla devlet, çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlüdür (AYM, E.2020/10, K.2020/67, 12/11/2020, § 14; E.2019/21, K.2020/51, 24/9/2020, § 41).

31. Anayasa'nın 168. maddesinde de "Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzelkişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzelkişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzelkişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir." denilmektedir. Buna göre tabii servetler ve kaynaklar kapsamında bulunan madenlerin aranması ve işletilmesi ile ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerin uyacakları koşulların, devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ile yaptırımların kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

32. Madencilik faaliyeti, ekonomik ve sosyal alanda önemli yere sahip bulunmakla birlikte çevre ve insan sağlığı üzerinde ciddi etkilere sebebiyet verebilen bir sektördür. Madencilğin su, toprak, hava kirlenmesi, gürültü ve titreşim, ekosistemlere zarar ve çevre estetiğinin bozulması şeklinde çevre ve insan sağlığına olumsuz etkileri olabilmektedir. Kanun'un 7. maddesinde madencilik için öngörülen ÇED kararı, mülkiyet izni, işyeri açma ve çalışma ruhsatı izni gibi belgelerin madencilik faaliyetinin bu olumsuz sonuçlarının önlenmesi veya etkilerinin en aza indirilmesi amacını taşıdığı anlaşılmaktadır.

33. Bu itibarla Kanun'un 7. maddesinde düzenlenen izinler madencilik faaliyetlerinde Kanun'da öngörülen esas ve usullere uyulup uyulmadığının denetlenmesi bakımından önemli bir işleve sahiptir. Bu bağlamda kuralla süresi içinde izinleri alınamamış ruhsatlar hakkında idari para cezasının öngörülmesi suretiyle ruhsat sahiplerinin söz konusu izinleri almaları için harekete geçmeye zorlanmalarıyla bir yandan madencilik faaliyetlerinin denetlenmesinin, diğer yandan işletme ruhsatı düzenlenmiş yerler hakkında işletme izni verilmesi suretiyle madencilik faaliyetlerinin devam ettirilmesinin sağlanmaya çalışıldığı açıktır (AYM, E.2017/36, K.2017/147, 01/11/2017, § 23). Bu durumda kuralın Anayasa'nın 168. maddesi de dikkate alınarak kamu yararına dönük olduğu ve anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığı anlaşılmaktadır.

34. Bununla birlikte kuralda öngörülen yaptırımın kanunilik ve meşru amaç şartlarını taşıması yeterli olmayıp aynı zamanda ölçülü de olması gerekir. *Ölçülülük* ilkesi elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* başvuru olan önlemin ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, *gereklilik* başvuru olan önlemin ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını ve *orantılılık* ise başvuru olan önlem ve ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir.

35. Kanunla yapılan düzenlemelerin etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi bakımından öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak ve yasaklanan fiillerin işlenmesini önlemek için hangi tür ve ölçekte idari yaptırım uygulanacağı kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır. Kural, maddede belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi hâlinde idari yaptırımı düzenlemektedir. Bu bağlamda itiraz konusu kuralın ulaşılmak istenen meşru amaç bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

36. Ölçülülük incelemesinde son olarak kuralda öngörülen yaptırım ile ulaşılmak istenen meşru amaç arasındaki makul dengeyi ifade eden orantılılık ilkesine dikkat edilmesi gerekir. Kuralda çevresel etki değerlendirme kararı, mülkiyet izni, işyeri açma ve çalışma ruhsatı izin belgelerinin süresi içinde alınmaması durumunda idari para cezası uygulanması öngörülmüştür. Madencilik faaliyetlerinin çevresel etkilerinin kişilerin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını etkileyebilecek hususlardan olduğu açıktır. Çevresel etkilerin geniş çaplı ve geri dönüşü olmayan sonuçlar doğurabileceği gözetildiğinde kuralda yer alan yaptırımın makul olmadığı söylenemez.

Esas Sayısı : 2024/162

Karar Sayısı : 2025/17

37. Ayrıca öngörülen yaptırımın türü ve miktarı, söz konusu yaptırıma karşı yargı yoluna başvurma imkânının bulunduğu gözetildiğinde kuralın orantılılık ilkesiyle çelişmediği, bu çerçevede kuralın ölçülülük ilkesiyle bağdaşmayan bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

38. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamıştır.

Kuralın Anayasa'nın 13. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 26/5/2004 tarihli ve 5177 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirilen 24. maddesinin 4/2/2015 tarihli ve 6592 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle değiştirilen on birinci fıkrasının dördüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA 16/1/2025 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞI OY

1. 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 26/5/2004 tarihli ve 5177 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirilen 24. maddesinin 4/2/2015 tarihli ve 6592 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle değiştirilen on birinci fıkrasının dördüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, karar verilmiştir.

2. Aşağıda belirteceğim gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

3. Kuralın anlam ve kapsamı itirazın gerekçesi Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararında belirtildiğinden karşı oyda ayrıca tekrar edilmemiştir.

4. Kuralın anlam ve kapsamının belirlenebilmesi için mevzuata ilişkin işleyişi kısaca belirtmek gerekmektedir. Ülkemizde işletme ruhsatları MAPEG kurumu tarafından verilmektedir. İşletme ruhsatı düzenlenebilmesi için tek kriter maden varlığıdır. Sahanın vasfı, orman olup olmaması, ve mera tarım arazisi gibi unsurlar maden işletme ruhsatı düzenlenebilmesi için MAPEG tarafından aranmamaktadır. Maden sahasının fiilen işletmeye açılabilmesi için ayrıca işletme izni gerekmektedir. İşletme izni için birçok özel kanunda ve farklı bakanlıklarda birbirinden farklı ve raporlamaları gerektiren süreçler bulunmaktadır. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi ruhsat sahibinin sorumluluğunda bulunmakta bu izinlerin ruhsat sahibi tarafından alınması gerekmektedir. Bir maden sahasının işletme ruhsat sahasının faaliyete geçirilebilmesi için öncelikle ve genel olarak ÇED sürecinin ÇED gerekli değildir veya ÇED olumlu kararı neticelenmesi ÇED sürecine bağlı olarak mülkiyet izinlerinin Orman, mera izinlerinin alınması devamında GSM işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenlenmesi gerekmektedir. Bu süreçler tamamlandıktan sonra ancak maden işletme izni düzenlenmektedir. İşleyen bu süreçlerin tamamı aynı anda yürütülemeyen, bir iznin alınması diğerine başvuru için gerekli kılınan ve birbirine bağımlı silsile halinde yürüten süreçlerdir.

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

6. Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri belirliliktir. Bu ilkeye göre yasal 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 imkân tanınamaması gerekir. Belirlilik ilkesi; hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin kanundan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır.

7. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında, "Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz." denilerek suçun kanuniliği ilkesi; üçüncü fıkrasında da "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur." ifadesine yer verilerek cezanın kanuniliği ilkesi getirilmiştir. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca yasaklanan eylemler ile bunlara verilecek cezaların hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi ayrıca kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belirli olması gerekmektedir. Kişilerin yasaklanan eylemleri önceden bilmeleri gerektiği düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır.

8. Anayasa'nın anılan maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı hukuki bir değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §13).

9. Bu bağlamda Anayasa'nın 38. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere suçta ve cezada kanunilik ilkesi, kanun koyucunun açık suç hükmü koymasına engel değilse de bir idari suç ve cezanın Anayasa'nın anılan maddesine uygun kabul edilebilmesi için suç konusunun ve yaptırımının tereddüde yer bırakmayacak şekilde kanunda açıkça belirtilmesi ve kişilerin belirlenen somut suç fiilini önceden bilmelerini sağlayacak kanuni güvencenin sağlanması gerekir. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere idari nitelikteki suçların kanunda belirlenerek karşılığında cezasının gösterilmiş olması yeterli olup suç sayılan eylemler ve cezası, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kanunda gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinmelere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi idari kararlarla suç ihdası ve dolayısıyla kanunilik ve belirlilik ilkesinin ihlali anlamına gelmemektedir (AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/9/2018, §15; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 21).

10. Bununla birlikte temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin kanunların şeklen var olması yeterli değildir. Kanunilik ölçütü aynı zamanda maddi bir içeriği de gerektirmekte olup bu noktada kanunun niteliği önem kazanmaktadır. Kanunla sınırlama ölçütü sınırlamanın erişilebilirliğini, öngörülebilirliğini ve kesinliğini ifade etmekte; böylece uygulayıcının keyfi davranışlarının önüne geçtiği gibi kişinin hukuku bilmesine de yardımcı olmakta; bu yönüyle hukuk güvenliği teminatı sağlamaktadır (*Halime Sare Aysal* [GK], B. No: 2013/1789, 11/11/2015, § 62; *Fatih Saraman*, § 66; *Turgut Duman*, § 67; *Tamer Mahmutoğlu*, § 104; *Ayşe Ortak*, § 73).

11. Kanunun bu gerekliliklere uygun olduğunun söylenebilmesi için yeterince ulaşılabilir olması, vatandaşların belirli bir olaya uygulanabilir nitelikteki hukuk kurallarının varlığı hakkında yeterli bilgiye sahip olabilmesi, ayrıca ilgili normun keyfiliğe karşı uygun bir koruma sağlaması, yetkili makamlara verilen yetkinin genişliğini ve icra edilme biçimlerini yeterli bir netlikte tanımlaması gerekir (*Halime Sare Aysal*, § 63; *Fatih Saraman*, § 67; *Turgut Duman*, § 68; *Tamer Mahmutoğlu*, § 105; *Ayşe Ortak* § 74).

12. Hukukun kendisi -beraberinde getireceği idari pratiğin dışında- söz konusu işlemin meşru amacını da gözönünde tutarak keyfi müdahalelere karşı bireyi korumak için yetkili makamlara bırakılan takdir yetkisinin kapsamını yeterince açık bir şekilde göstermelidir. Diğer bir anlatımla hukuk sistemi, kamu makamlarına hangi koşullarda ve hangi sınırlar içinde müdahalelerde bulunma yetkisinin verildiğini açık ifadelerle ortaya koyacak nitelikte olmalı ve bu bağlamda ilgili müdahalenin muhataplarına müdahaleye zemin hazırlayan koşullar ile müdahalenin sonuçları açısından bir öngörülebilirlik imkânı tanımalıdır (*Halime Sare Aysal*, § 64; *Fatih Saraman*, § 68; *Turgut Duman*, § 69; *Tamer Mahmutoğlu*, § 106; *Ayşe Ortak* § 75).

13. Öte yandan her ihtimale çözüm getiremeyecek olan yasal mevzuatın sağladığı koruma seviyesi, büyük ölçüde ilgili metnin düzenlediği alan ve içeriğiyle birlikte muhataplarının niteliği ve sayısı ile yakından bağlantılıdır. Bu nedenle kuralın karmaşık olması ya da belirli ölçülerde soyutluk içermesi ve buna bağlı olarak hukuki yardım ile tam olarak anlaşılabilir hâle gelmesi tek başına hukuken öngörülebilirlik ilkesine aykırı görülemez. Bu kapsamda hak ya da özgürlüğe müdahale eden kural belirli ölçülerdeki takdir alanını elbette uygulayıcıya bırakabilir. Fakat bu

Esas Sayısı : 2024/162

Karar Sayısı : 2025/17

takdir alanının sınırlarının da yeterli açıklıkta belirlenmesi ve kuralın öngörülebilirliğini sağlayacak şekilde asgari bir kesinlik içermesi zaruridir (*Halime Sare Aysal*, § 65; *Fatih Saraman*, § 69; *Turgut Duman*, § 70; *Tamer Mahmutoğlu*, § 107; *Ayşe Ortak* § 76).

14. Nihayetinde söz konusu koşulların yerine getirilip getirilmediğini denetleyecek merci olan yargı organları, müdahalelere dayanak olarak gösterilen kanuni düzenlemelerin erişilebilir, öngörülebilir ve kesin nitelikte olup olmadığını irdelemekle, en başta da ilgili kanuni düzenlemeleri önlerine gelen davalarda anılan çerçevede kalarak uygulamakla yükümlüdür (*Tamer Mahmutoğlu*, § 108; *Ayşe Ortak* § 77).

15. İtiraz konusu kural incelendiğinde bu izinlerin tamamı ilgili mevzuatlarında öngörülmüş, Devlet kurumları tarafından onaylanan izinlerdir. Bu izinler işletme ruhsatı sonrası hepsi aynı anda başvurulup alınan izinler değildir. Birbirine bağımlı olan bir izin olmadan diğerine başvuru yapılamayan prosedürleri içermektedir. Bu süreçlerden herhangi birindeki gecikme nedeniyle işletme ruhsatı alan gerçek ya da tüzel kişiler cezalandırılmaktadır. Oysaki ceza belirlenirken öncelik sıralaması yapılmamaktadır. üç yıldan sonraki her yıl için herhangi bir iznin kuruma sunulmaması nedeniyle para cezası öngörülmesi üç yıldan sonraki her yıl için ruhsat süresi sonuna kadar ayrı ayrı para cezası verilmesi yukarıda belirtilen Anayasa mahkemesince çerçevesi çizilen belirlilik ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

16. 3213 sayılı Kanunun 7. Maddesinde öngörülen izinlerin üç yıl içerisinde alınmaması durumunda devam eden her yıl için para cezası uygulanması işlemi; beklenmeyen hal ve mücbir sebep durumuna yer verilmemesi idari yargısal süreçlerden kaynaklanan gecikmelerin dikkate alınmaması söz konusu izinlerin birbirine bağımlı ve birbirini etkileyen idari süreçleri gerektirdiğinin dikkate alınmaması ayrıca hangi izin başvurusunun hangi aşamasında olduğuna bakılmaksızın idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca MAPEG tarafından bir araştırma yapılmadan hiçbir izne başvurmayan ruhsat sahibine de elde olmayan sebeplerle geç de olsa izin başvuru süreçlerini belirli bir aşamaya getiren ruhsat sahiplerine de aynı cezanın uygulanması yukarıda çerçevesi ve ayrıntıları özetlenen Anayasa'nın hukuki belirlilik, ölçülülük, idarenin bütünlüğü, suç ve cezaların kanuniliği ilkelerine aykırıdır.

17. Yukarıda belirtilen gerekçelerle 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 26/5/2004 tarihli ve 5177 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirilen 24. maddesinin 4/2/2015 tarihli ve 6592 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle değiştirilen on birinci fıkrasının dördüncü cümlesinin Anayasa'nın 2., ve 38. Maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Üye

Selahaddin
MENTEŞ