

T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

ÇEVRENİN KORUNMASINA YÖNELİK
KOLLUK FAALİYETLERİNDEN DOLAYI
İDARENİN SORUMLULUĞU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kasım OCAK

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Özge AKSOYLU

EYLÜL 2018

ÖNSÖZ

Yüksek Lisans tez çalışmam boyunca benden desteğini esirgemeyen, yaşamış olduğum bütün sıkıntılarda tüm samimiyetiyle bana yardımcı olan ve güven veren, tez yazım sürecinin gerektirdiği akademik özellikleri kazanmama çok önemli katkılar sağlayan değerli danışmanım Özge Aksoylu'ya büyük bir teşekkür borçluyum. Ayrıca Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı'nın kıymetli öğretim üyeleri Prof. Dr. Erdoğan Bülbül ve Doç. Dr. Çağla Tansuğ'a akademik gelişimime yapmış oldukları katkı ve görüşleri için teşekkürlerimi sunarım. Tez süresince fikirlerine başvurduğum ve yardımını hiçbir zaman eksik etmeyen İstanbul Medeniyet Üniversitesi Araştırma Görevlisi Dr. Halil Altındağ'a da teşekkür ederim.

En büyük teşekkürü ise tez yazım sürecinin tamamında yaşadığım tüm zorlukları kendisi sayesinde aşabildiğim, ettiği yardımlarla tezin bu hale gelmesinde çok fazla katkısı olan sevgili eşim Ayşenur Ocak'a etmek isterim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR	v
RÉSUMÉ	vi
ABSTRACT.....	x
ÖZET.....	xiv
GİRİŞ	1
I. ÇEVRENİN KORUNMASINA YÖNELİK DÜZENLEME NİTELİĞİNDEKİ KOLLUK FAALİYETLERİNDEN DOLAYI İDARENİN SORUMLULUĞU	26
A. Düzenleme Niteliğindeki Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Kusurlu Sorumluluğu.....	34
1. Düzenleme Yapmamaktan Dolayı İdarenin Sorumluluğu	34
a. Kirlilik Unsurunun Öngörülmemesi	39
i. Sorumluluğun Sınırlandırılması: Teknik Bilgi Seviyesi.....	40
ii. Sorumluluğun Genişletilmesi: İhtiyat İlkesi.....	47
b. Yönetmelik ve Planların Yapılmaması	54
2. Hukuka Aykırı Düzenleme Yapmasından Dolayı İdarenin Sorumluluğu .	63
a. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'ne İlişkin Hukuka Aykırılıklardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu	65
b. Diğer Düzenleyici İşlemlere İlişkin Hukuka Aykırılıklardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu.....	74
B. Düzenleme Niteliğindeki Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Kusursuz Sorumluluğu.....	78
II. ÇEVRENİN KORUNMASINA YÖNELİK BİREYSEL NİTELİKTEKİ KOLLUK FAALİYETLERİNDEN DOLAYI İDARENİN SORUMLULUĞU	83
A. Çevrenin Korunmasına Yönelik Denetim Niteliğindeki Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Sorumluluğu.....	86
1. Faaliyetler Üzerindeki Denetim Görevini Yapmamasından Dolayı İdarenin Sorumluluğu.....	89

2. Çevrenin Unsurları Üzerindeki Denetim Görevini Yapmamasından Dolayı İdarenin Sorumluluğu.....	110
B. Çevrenin Korunmasına Yönelik Yaptırım Niteliğindeki Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Sorumluluğu.....	121
1. Hukuka Aykırı İdari Para Cezalarından Dolayı İdarenin Sorumluluğu...	124
2. Çevreye Zarar Veren Faaliyetleri Durdurmaya Yönelik Hukuka Aykırı Yaptırımlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu	131
SONUÇ	140
KAYNAKÇA.....	142
ÖZGEÇMİŞ	151

KISALTMALAR

AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: bakınız
C.	: Cilt
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
Çev.	: Çeviren
D.	: Danıştay
DDK	: Dava Daireleri Kurulu
İBGK	: İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu
Ibid.	: aynı eserde
md.	: madde
p.	: page
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: sayfa
S.	: Sayı
UM	: Uyuşmazlık Mahkemesi
vd.	: ve diğerleri
Y.	: Yıl

RÉSUMÉ

A l'article 56 de la Constitution, l'obligation de vivre dans un environnement sain et équilibré a été définie comme l'État et le citoyen. Cependant, l'État a une plus grande responsabilité de protéger ce droit. L'article 56 de la Constitution n'est pas le seul fondement des obligations de l'État pour protéger le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré. La Convention Européenne des Droits de L'Homme à laquelle la Turquie est partie et la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de L'Homme impose plusieurs obligations à l'Etat pour la protection de droit de vivre dans un environnement sain. Quand l'État exécute ses responsabilités, il fait davantage appel aux pouvoirs de police qu'aux services publics. Les pouvoirs de police telles que la réglementation, la surveillance et les sanctions sont réglementées dans diverses législations afin de protéger les éléments de l'environnement. La question de ce travail relève de la responsabilité de l'État en raison des dommages qu'elle a causés aux tiers dans l'exécution des services de police pour la protection de l'environnement.

Le fondement international et constitutionnel du devoir de l'État de protéger l'environnement a été examiné dans l'introduction. Il n'y a pas un le droit à l'environnement directement dans la Convention européenne des droits de l'homme, qui est la source des obligations de l'État. Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme traite essentiellement le droit à l'environnement dans le cadre de l'article 8, qui régit le respect de la vie privée et familiale. En outre, dans certaines décisions, la Cour européenne des droits de l'homme évalue le droit à l'environnement dans le champ d'application de l'article 2 sur le droit à la vie, de l'article 3 sur l'interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants, de l'article 6 sur le droit à un procès équitable et rarement des articles 10, 11 et 13 et l'annexe 1.

Les obligations positives et la théorie des effets horizontaux de la Cour européenne des droits de l'homme influent également sur la détermination des activités que l'État doit exercer pour protéger le droit à l'environnement. La théorie des obligations positives implique qu'il ne suffit pas que les États parties s'acquittent de leurs obligations, telles que ne pas toucher ou interférer, pour protéger les droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme. Ils ont certains obligations positives de protéger ces droits. La théorie de l'effet horizontal exige que l'État prévienne les interventions qui pourraient provenir d'autres que l'État en ce qui concerne les droits de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Selon ces théories, l'État ne devrait pas polluer l'environnement en premier lieu, il devrait alors agir de manière positive pour la protection de l'environnement et devrait prévenir les violations entre les individus. Selon les décisions individuelles prises par la Cour constitutionnelle, à l'instar de la théorie des effets horizontaux de la Cour européenne des droits de l'homme, l'État doit protéger le droit des individus à vivre dans un environnement sain et équilibré.

Les activités de police de l'État visant à protéger l'environnement ont été classées comme les activités de police en qualité de réglementation et les activités de police en qualité d'individu. La responsabilité de l'administration en raison des dommages qu'il a causés au tiers lors de l'exécution des activités de police pour la protection de l'environnement a été expliquée dans ces chapitres.

Le pouvoir de prendre des mesures est donné à l'administration dans la législation de nombreuses institutions administratives chargées de la protection de l'environnement. A titre d'exemple de ces missions, on peut citer les suivantes: Préparation de législations pertinentes pour la prévention et le contrôle de la pollution environnementale, élaboration de normes et détermination de critères de qualité, conservation des ressources et actifs naturels, détermination de la base technique et juridique pour améliorer la qualité et prévenir la pollution, détermination des principes pour collecter des déchets, préparation d'un plan d'action pour la qualité de l'air, préparation des plans de gestion des bassins versants, détermination des normes de qualité des eaux souterraines. Les règles de la responsabilité pour faute et de la responsabilité sans faute peuvent s'appliquer à l'administration lors de l'exécution de ces tâches.

La responsabilité de l'administration pour faute en raison des activités des services de police peut survenir lorsque l'administration ne réglemente pas d'un acte nécessaire et lorsque l'administration réglemente un acte illégal. Si l'administration néglige de prendre des mesures dans certains domaines, cela peut nuire aux droits de l'homme des individus. Pour cette raison, la Cour européenne des droits de l'homme peut décider d'une violation en raison de l'absence de réglementation nécessaire dans la législation nationale. La question de l'absence de réglementation nécessaire dans le cadre de protection de l'environnement a été traitée dans deux chapitres ; l'imprévision de l'élément de pollution et le fait de ne pas avoir réglementé des actes administratifs prévus par la loi.

La prévision de l'élément de pollution explique la situation d'interdiction ou de limitation par l'administration en disposant sur des émissions ou des activités déterminées nuisibles en suivant les développements scientifiques actuels. Alors que la science et la technologie continuent d'évoluer, de nombreux nouveaux polluants peuvent être identifiés. A titre d'exemple de ces nouveaux développements, on peut donner la pollution électromagnétique, la menace du siècle, qui est récemment entrée dans l'agenda mondial. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les parties à la Convention européenne des droits de l'homme doivent apporter les modifications nécessaires à leurs législations en suivant les développements scientifiques relatives à l'environnement. Le fait que la réglementation de la pollution est basée sur les informations techniques existantes limite la responsabilité de l'administration car il est légitime que les activités et les émissions dont les dommages n'ont pas encore été prouvés à l'environnement ne soient pas interdites par la réglementation et que l'administration n'ait aucun comportement fautif. Cependant, le principe de précaution apparu en Allemagne à la fin des années 1960 exige que les risques environnementaux soient évités en l'absence de certitude scientifique. À cet égard, le principe de précaution s'étend tandis que les connaissances techniques existantes limitent la responsabilité de l'administration.

L'administration doit être responsable de tout dommage en raison de ne pas prendre des mesures ou ne pas faire les plans requis par la loi. Le Conseil d'Etat français a rendu des arrêts sur l'obligation de l'administration de prendre des mesures et la responsabilité en cas de l'absence de réglementation. Le Conseil d'Etat a annulé la sanction administrative disposée pour la raison de l'absence d'assurance responsabilité financière réglementée par la loi sur l'environnement et a accordé une indemnité au demandeur pour que l'administration n'ait pas disposé le règlement qui aurait dû être disposé par elle. Les actes réglementaires peuvent également faire

l'objet d'une annulation, telles que des actes administratifs individuelles. Les actes réglementaires jugés contraires au droit peuvent également entraîner la responsabilité de l'administration en cas de préjudice. En général, les recours sont principalement destinés à l'annulation de la réglementation sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et d'autres actes réglementaires.

Lorsqu'il est considéré que les recours en cas d'abus de pouvoir et de recours complets sont complètement distincts, il n'est pas nécessaire d'annuler les actes réglementaires pour la responsabilité de l'administration. L'administration peut également être responsable des actes réglementaires conformément au droit dans certains cas. La responsabilité de l'administration vis-à-vis des actes réglementaires de protection de l'environnement est couverte par le principe d'égalité contre les charges publiques, qui constitue l'un des principes de la responsabilité première. L'autre principe, le principe de risque, fait référence à la responsabilité de l'administration pour ses activités et moyens dangereux.

La deuxième partie du travail consiste en la responsabilité de l'administration pour les activités individuelles des policiers, y compris la contrôle et la sanction. Les activités de contrôle et de sanction constituent une partie intégrante de l'acte réglementaire. L'administration ne protégera efficacement l'environnement que si elle surveille le respect des réglementations et impose des sanctions en cas de non-respect.

Les activités contrôlées par l'administration pour la possibilité de dommages à l'environnement peuvent varier. Ces activités peuvent être des activités soumises à la législation environnementale ou peuvent être des activités non durables qui nuisent aux éléments environnementaux. Le devoir de l'administration de surveiller les activités préjudiciables à l'environnement comprend également les autorisations pour ces activités.

Les activités pouvant nuire à l'environnement sont en principe interdites. Toutefois, elles sont autorisées si elles remplissent certaines conditions. Lorsque l'administration autorise de telles activités, elle procède à tous les examens avec la diligence requise et décide sur la base d'évaluations objectives. L'administration est responsable des dommages causés par l'autorisation qu'elle la donne en violation de ce devoir de diligence, qui est contraire au droit. Dans cette partie du travail, les dommages causés par les permis accordés par l'administration qui sont devenus illégaux par la suite ont également été examinés.

Le processus de supervision lié aux activités ne se termine pas avec les mesures nécessaires prises au cours du processus d'autorisation. L'administration doit veiller à la conformité des activités autorisées avec les conditions d'autorisation et la législation environnementale. En vertu de l'article 12 du code de l'environnement, l'administration a le pouvoir de vérifier si le code de l'environnement est respecté. À l'exception de quelques exceptions à la portée des pouvoirs de supervision de l'administration, le pouvoir de l'administration est déterminé pour couvrir toutes les activités, y compris les zones économiques libres et exclusives, toutes les zones terrestres et maritimes situées à l'intérieur des frontières de souveraineté et de juridiction de la République de Turquie.

Le Conseil d'État a souligné dans sa jurisprudence que l'administration devrait surveiller et superviser toute activité ayant des effets négatifs sur l'environnement dans tout le pays. Lorsque l'administration ne remplit pas ce devoir comme il

convient, une pollution environnementale irréparable peut se produire. Par exemple, le manque d'inspection dans ce domaine a également joué un rôle dans la pollution causée par la diffusion des déchets industriels dans la rivière Ergene pendant de nombreuses années. Dans ce cas, le Conseil d'État a décidé de la responsabilité de l'administration.

La responsabilité de supervision de l'administration sur les composantes environnementales se poursuit, même si elle n'inclut pas les installations et établissements permanents. La constitution et les lois ont plusieurs règles sur la protection des éléments de l'environnement, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune et sur la surveillance de ces lieux par l'administration. L'administration doit surveiller les bassins hydrographiques, les lits de ruisseaux, les zones forestières, les modifications de l'air et des terres qui doivent être protégées et prévenir la pollution dans ces lieux. Autrement, ces endroits où il n'y a pas d'activité continue deviennent hors de contrôle et vulnérables à la pollution. Les désaccords sur les éléments environnementaux se concentrent généralement sur les bassins d'eau et des rives qui sont fermés à la construction et sur la négligence de l'administration.

Le processus de supervision est suivi par l'imposition des sanctions aux activités qui ne sont pas conformes à la réglementation. Les sanctions administratives, qui sont l'une des activités de police, ont été examinées dans cette partie de travail sous les chapitres des amendes administratives et des sanctions de cessation de l'activité. Une amende administrative qui est devenue un acte illicite par une décision d'une cour diminue les actifs des personnes. Pour cette raison, il ne suffit pas de rembourser le montant après l'annulation des amendes administratives et il doit être payé l'intérêt pour la période jusqu'à ce que l'argent soit retourné.

Enfin, la sanction de cessation de l'activité a été annoncée dans le code de l'environnement. Ces sanctions se trouvent dans le code de l'environnement et dans les autres législations qui ont un objectif de protéger l'environnement directement ou indirectement.

Elles peuvent être envisagées sous diverses formes dans la législation, telles que l'annulation de permis ou de licence, la fermeture du lieu du travail. La responsabilité de l'administration pour ces sanctions peut se présenter de deux manières. Dans le premier cas, l'administration est responsable des dommages causés par le fait de ne pas mettre fin à une activité qui endommage l'environnement. En effet, le fait que l'administration ne fait rien face à la pollution environnementale constitue également une violation. L'inactivité est aussi une action administrative. L'inactivité de l'administration comme ne pas mettre fin à l'activité s'il est nécessaire signifie que le service ne fonctionne pas. Dans l'autre cas, à la suite de la sanction de mise fin à l'activité que l'administration met en œuvre de manière contraire au droit, la perte des biens des personnes est couverte par l'administration. Pour le remboursement des dommages, il n'est pas important de savoir pourquoi la sanction a été annulée. L'important est que, indépendamment de la raison de la violation du droit, le processus de sanction déterminé par la juridiction administrative porte préjudice aux actifs des personnes.

ABSTRACT

In Article 56 of the Constitution, the obligation to live in a healthy and balanced environment has been defined as state and citizen. However, the state has a greater responsibility to protect this right. Article 56 of the Constitution is not the only basis of the obligations of the state to protect the right to live in a healthy and balanced environment. European Convention on Human Rights to which Turkey is a party, and the jurisprudence of European Court of Human Rights which is regarded as part of this Convention imposes several obligations to the state for the protection of right to live in a healthy and balanced environment. While the state fulfills its responsibility, it uses law enforcement authorities more than public services. Law enforcement authorities such as regulation, supervision and sanction are regulated in various legislations to protect the elements of the environment. The issue of this work is the responsibility of the state due to the damages it has caused to the third person in performing the law enforcement authorities for the protection of the environment.

The international and constitutional basis of the state's duty to protect the environment has been examined in the introduction to the work. The European Convention on Human Rights, which is the source of the State's obligations, does not have a direct right to the environment. However, the European Court of Human Rights mostly regards the right to environment under Article 8, which regulates respect for private and family life. In addition, in some decisions, the European Court of Human Rights evaluates the right to the environment within the scope of article 2 on the right to life, article 3 on the prohibition of torture, inhuman and degrading treatment, article 6 on the right to a fair trial and rarely on articles 10, 11 and 13 and Annex 1.

Positive obligations and the theory of horizontal effects of the European Court of Human Rights are also influential in determining the activities that the State must do to protect the environmental right. The theory of positive obligations implies that it is not sufficient for States parties to fulfill their obligations, such as not touching or interfering, to protect the rights set forth in the European Convention on Human Rights. They have some positive obligations to protect these rights. The theory of the horizontal effect requires the state to prevent interventions that could come from third parties other than the state in respect of rights in the European Convention on Human Rights. According to these theories, the state should not pollute the environment first, then it should act positively for the protection of the environment and should prevent violations between the individuals. According to the individual application decisions made by the Constitutional Court, similarly to the horizontal effect theory of the European Court of Human Rights, the state must protect the rights of individuals to live in a healthy and balanced environment from the interventions of third parties.

In the study, law enforcement activities to protect the environment of the state were classified as regulatory law enforcement and individual law enforcement activities. The responsibility of the state due to the damages that the third party has given while conducting the law enforcement activities for the protection of the environment are explained according to these chapters.

In the legislations of many administrative institutions, within the scope of the conservation of the environment the task of making arrangements are issued. As an example of these assignments, preparation of relevant legislations for the prevention and control of environmental pollution, standard development and determination of quality criterias, conservation of natural resources and assets, the prevention of pollution and the determination of the necessary technical and legal basis for improvement of the quality, determination of the principles for the collection of wastes, preparation of a clean air action plan when necessary, preparation of watershed management plans, determination of quality standards and threshold values of groundwater can be given. The administration may be held responsible for faulty or faultless responsibilities when carrying out this wide spreading assignments.

The responsibility of the administration due to the regulations may arise when administration does not perform regulatory action when it is required to do so and makes unlawful regulatory action. If the administration neglects to make arrangements in certain areas, it may cause harm to the human rights of the individuals. For this reason, the European Court of Human Rights can decide that disputes arise from the lack of regulation in the national legislation. The situation in which the State does not make regulation within the scope of the protection of the environment has been evaluated as unforeseen of pollution element and the failure to make regulatory administrative acts that foreseen in laws.

Predicting the pollution element explains the situation of prohibiting or restricting the emission by determining the harmful activity by following the current scientific developments. As science and technology continue to evolve, many new pollutants can be identified. As an example of these new developments, it can be shown that the electromagnetic pollution, which is described as the threat of the century, has recently entered the world's agenda. According to the case-law of the European Court of Human Rights, the parties to the European Convention on Human Rights must make necessary amendments in their legislations by following scientific developments related to the environment. The taking of existing technical information in the regulation of the pollution element limits the responsibility of the administration. Because it is legitimate that the prohibited activities and emissions which are not proved to be harmful to the environment are not prohibited by regulation and the administration does not have a flawed behavior. However, the precautionary principle that emerges in Germany at the end of the 1960s requires that environmental risks be avoided when there is no scientific certainty. In this respect, precautionary principle extends while the existing technical knowledge limits the responsibility of the administration.

The administration must be responsible for any damage arising out of or in violation of the statutory regulations required by law to be enforced, or in the case of failure to do so. The French Council of State has a case law on the administration's obligation to make regulations and on the occasion of non-regulation. The Council of State canceled the administrative penalty and awarded compensation for the plaintiff for lacking financial liability insurance regulated by the Environment Law as it did not issue a regulation to be issued by the government.

Regulatory actions can also be subject to cancellation, such as individual administrative actions. Regulatory actions that are found to be in violation of the law may also cause the responsibility of the government in the event of causing harm. The cancellation of other regulatory procedures can be requested while the

cancellation cases are opened against the Environmental Impact Assessment Regulation due to intensive regulatory procedures. When cancellation cases are filed against the Regulation on Environmental Impact Assessment Regulations of the Administration, other regulatory procedures also can often be requested for cancellation.

When it is considered that the annulment action and the full remedy action are completely separate from each other, it is understood that the regulatory processes are not required to be canceled in order for the administration to be responsible for the regulatory proceedings. The Administration may also be responsible for regulatory procedures in accordance with law in some cases. The responsibility of the administration from the regulatory processes for the protection of the environment is covered by the principle of equality against public burdens, which is one of the prime responsibility principles. The other principle, risk prime, refers to the responsibility of the administration for its dangerous activities and means.

The second part of the work constitutes the responsibility of the administration due to supervision and sanction law enforcement actions, which is an individual law enforcement activity. The supervision and sanction law enforcement actions constitutes an integral part of the regulatory process that the administration has undertaken in order to protect the environment. The administration will effectively protect the environment only if it monitors compliance with the regulations it has made and sanctions if it is not followed.

The activities that the administration controls for the possibility of damage to the environment may vary. These activities may be activities that are subject to environmental legislation or may be non-sustainable activities that harm environmental elements. The duty of the administration to supervise on environmentally harmful activities also includes the permits to which these activities are obliged to take.

Activities that may harm the environment are in principle prohibited. They are allowed in case they meet certain conditions. When the administration permits such activities, it shall make all the examinations with the necessary due diligence and decide on the basis of objective evaluations. The administration is responsible for the damages caused by the permission that it gives in contrary to the law in violation of this care obligation. In this part of the study, the damages caused by the permits which the state gave and subsequently became unlawful, were also examined.

The supervision process related to the activities does not end with the necessary care given in the permit process. The administration must supervise the compliance of permissible activities with the permit conditions and the environmental legislation. According to Article 12 of the Environmental Law, the authority to check whether the Environment Law is complied with is the state. Except for a few of the scope of the administ's supervisory powers exceptions all activities and free and exclusive remaining in the Republic of Turkey was determined to cover all land and marine areas within the internal sovereignty and jurisdiction pitches economic zones.

The scope of the supervisory powers of the administration has been determined with except a few exceptions to cover all activities and all land and sea

areas including free and exclusive economic zones remaining within the borders of the Republic of Turkey. The Council of State has underlined that in its case-law, the administration should monitor and supervise any activity that has negative effects on the environment throughout the country. Where the administration does not fulfill this supervision duty as it should, compensatory environmental pollution can occur. For example, the lack of inspection in this area has also played a role in the pollution caused by industrial wastes spreading for many years in the Ergene River. In this case, the Council of State has decided the responsibility of the administration.

Although there are no constructions such as permanent establishments and facilities, the responsibility for supervision and monitoring over the elements of the environment continues. There are a number of regulations in the Constitution and laws that protect the elements of air, water, land, flora and fauna, and that these places should be kept under observation. The administration should monitor the water basins, creek beds, forest areas, air and land changes that need to be protected, and prevent pollution in these places. Otherwise, these places where there is no continuous activity become out of control and vulnerable to pollution. The disagreements over the environmental elements usually focus on water basins which are closed to construction and construction on the banks of the creeks and neglect of the supervision of the administration.

The supervision process is followed by enforcement of activities that are found not to comply with the regulations as a result of the audit. Administrative sanctions, which are of individual law enforcement activities, have been examined in this part of the work under the heading of administrative fines and sanctions in parallel with the separation of the Environment Law. The illegal act of giving an administrative fine determined by a court decision causes the assets of the individuals to be reduced. For this reason, it is not enough to return the amount after the cancellation of the administrative fines and it must be paid for the period until the money is returned.

Lastly, the enforcement of the Environmental Law has been announced. The sanctions that result in the suspension of the activity are in the legislation which protects the environment directly or indirectly between its aims as well as the Environment Law.

Sanctions that result in stopping activities that damage the environment can be envisaged in various forms such as cancellation of permits or permits in the legislation, closure of the workplace. The responsibility of the administration for sanctioning its activity may arise in two ways. In the first instance, the administration is responsible for the damage caused by not stopping an activity that damages the environment. Indeed, the fact that the government is immobilized in the face of environmental pollution is also a service flaw. It is also administrative action to remain inactive. The inactivity of the administration, which does not stop the activity if it should stop the activity, means that the service has no transaction. In the other case, as a result of sanctioning the activity that the administration implements in a manner contrary to the law, the loss of the property of the persons is covered by the administration. There is no importance of which element of the canceled sanction is injured in meeting the losses resulting from the cancellation of the suspension of the activity. The important thing is that regardless of the reason for the violation of the law, the sanctioning process determined by the administrative jurisdiction places a damage on the assets of the individuals.

ÖZET

Anayasa'nın 56. Maddesinde, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının yükümlülükleri devlet ve vatandaş olarak belirlenmiştir. Ancak söz konusu hakkın korunabilmesi için devlete düşen sorumluluk daha büyüktür. Devletin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının korunması için üzerine düşen yükümlülüklerin tek kaynağı Anayasa'nın 56. maddesi değildir. Türkiye'nin de tarafı olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve bu Sözleşme'nin bir parçası olarak kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatları da sağlıklı ve dengeli bir çevre hakkının korunması için devlete birtakım yükümlülükler yüklemektedir. Devlet kendisine düşen sorumluluğu yerine getirirken kolluk yetkilerini, kamu hizmetine göre daha fazla kullanmaktadır. Düzenleme, denetleme ve yaptırım gibi kolluk yetkileri çevrenin unsurlarının korunması için çeşitli mevzuatlarda düzenlenmiştir. Bu çalışmanın konusu devletin çevrenin korunmasına yönelik kolluk faaliyetlerini icra ederken üçüncü kişilere vermiş olduğu zararlar nedeniyle idarenin sorumluluğudur.

Devletin çevrenin korunmasına yönelik görevlerinin uluslararası ve Anayasal dayanakları çalışmanın giriş bölümünde incelenmiştir. Devletin yükümlülüklerine kaynak teşkil eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde doğrudan çevre hakkına yer verilmemiştir. Ancak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi çevre hakkını, çoğunlukla özel ve aile hayatına saygıyı düzenleyen 8. madde kapsamında ele almaktadır. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi çevre hakkını bazı kararlarında yaşam hakkına ilişkin 2. madde, işkence, insanlık dışı ve onur kırıcı muamele yasağı başlıklı 3. madde, adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. madde ve nadiren de olsa 10, 11 ve 13 ve Ek Protokol 1. madde kapsamında da değerlendirmektedir. Devletin çevre hakkının korunması için yapması gereken faaliyetlerin belirlenmesinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin pozitif yükümlülükler ve yatay etki teorileri de etkilidir. Pozitif yükümlülükler teorisi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde düzenlenen hakların korunması için taraf devletlerin dokunmama, müdahale etmeme gibi yükümlülüklerini yerine getirmelerinin yeterli olmadığını, bu hakların korunması için pozitif bazı yükümlülükler altında olduklarını ifade etmektedir. Yatay etki teorisi ise, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alan haklara yönelik devletin dışında üçüncü kişilerden gelebilecek müdahalelerin de devlet tarafından önlenmesini gerektirmektedir. Bu teorilere göre devlet öncelikle çevreyi kirliletmemeli, ardından çevrenin korunması için pozitif edimlerde bulunmalı ve bireyler arasında gerçekleşecek ihlalleri de önlemelidir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yatay etki teorisine benzer şekilde Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu bireysel başvuru kararlarına göre de devlet bireylerin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını üçüncü kişilerin müdahalelerinden korumalıdır.

Devletin çevrenin korunmasına yönelik kolluk faaliyetleri düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetleri ve bireysel nitelikli kolluk faaliyetleri olarak bölümlenmiştir. İdarenin çevrenin korunmasına yönelik kolluk faaliyetlerini yürütürken üçüncü kişilere vermiş olduğu zararlar nedeniyle sorumluluğu bu bölümlere göre açıklanmıştır.

Çevrenin korunması kapsamında görevi olan birçok idari kurumun mevzuatında idareye düzenleme yapma ödevi verilmiştir. Bu ödevlere örnek olarak çevre kirliliğinin önlenmesi ve kontrolü için ilgili mevzuatın hazırlanması, standart geliştirilmesi ve kalite ölçütlerinin belirlenmesi, doğal kaynak ve varlıkların korunması, kirliliğin önlenmesi ve kalitesinin iyileştirilmesi için gerekli teknik ve hukuki esasların belirlenmesi, atıkların toplanmasına dair esasların belirlenmesi,

gerekli durumlarda temiz hava eylem planının hazırlanması, havza yönetim planlarının hazırlanması, yeraltı sularının kalite standartları ve eşik değerlerinin belirlenmesi verilebilir. İdare, geniş bir yelpazeye yayılan bu ödevini gerçekleştirirken kusurlu veya kusursuz sorumluluk esaslarına göre sorumlu tutulabilir.

Düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetlerinden dolayı idarenin kusurlu sorumluluğu idarenin yapması gerektiği halde düzenleyici işlem yapmaması ve idarenin hukuka aykırı düzenleyici işlem yapması ihtimallerinde ortaya çıkabilir. İdarenin belirli alanlarda düzenleme yapmayı ihmal etmesi bireylerin insan haklarına zarar verilmesine neden olabilir. Bu nedenle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi önüne gelen uyuşmazlıklarda hak ihlalinin ulusal mevzuattaki düzenleme eksikliğinden kaynaklandığına karar verebilmektedir. İdarenin çevrenin korunması kapsamında düzenleme yapmaması kirlilik unsurunun öngörülmemesi ve kanunda öngörülen yönetmelik veya düzenleyici işlemlerin yapılmaması başlıklarında değerlendirilmiştir.

Kirlilik unsurunun öngörülmesi idarenin güncel bilimsel gelişmeleri takip ederek zararlı olduğu tespit edilen emisyon ya da faaliyet hakkında düzenleme yaparak yasaklama veya sınırlandırma yapması durumunu açıklamaktadır. Bilim ve teknolojinin gelişimini devam ettirdiği günümüzde birçok yeni kirlilik unsuru tespit edilebilmektedir. Bu yeni gelişmelere örnek olarak yüzyılın tehdidi olarak nitelenen elektromanyetik kirliliğin yakın zamanlarda gündemimize girmesi gösterilebilir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarına göre de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf ülkeler çevreyle ilgili bilimsel gelişmeleri takip ederek mevzuatlarında gerekli değişiklikleri yapmak durumundadır. Kirlilik unsurunun düzenlenmesinde mevcut teknik bilginin esas alınması idarenin sorumluluğunu sınırlandırmaktadır. Zira çevreye zarar verdiği kesin olarak ispatlanmamış faaliyet ve emisyonların düzenleme ile yasaklanmaması meşru hale gelmekte ve idarenin kusurlu bir davranışı ortaya çıkmamaktadır. Ancak 1960'lı yılların sonunda Almanya'da ortaya çıkan ihtiyat ilkesi bilimsel kesinliğin olmadığı durumlarda da çevresel risklerin önlenmesini gerektirmektedir. Bu bakımdan mevcut teknik bilgi idarenin sorumluluğunu sınırlandırırken ihtiyat ilkesi idarenin sorumluluğunu genişletmektedir.

İdare kanunun uygulanması için çıkarması gereken yönetmelikleri çıkarmadığında veya yapması öngörülen planları yapmadığında da ortaya çıkan zarardan sorumlu olmalıdır. Fransız Danıştay'ının idarenin düzenleme yapma konusundaki zorunluluğuna ve düzenleme yapmadığı durumlarda sorumlu olacağına ilişkin içtihatları bulunmaktadır. Danıştay da Çevre Kanunu'nda düzenlenen mali sorumluluk sigortası yaptırılmadığı için verilen idari para cezasını, idarenin çıkarması gereken yönetmeliği çıkarmadığı için iptal etmiş ve davacı lehine tazminata hükmetmiştir.

Düzenleyici işlemler de bireysel idari işlemler gibi iptal davasına konu olabilmektedir. Hukuka aykırı bulunarak iptal edilen düzenleyici işlemler de bir zarar meydana getirmesi halinde idarenin sorumluluğuna sebep olmaktadır. İdarenin düzenleyici işlemlerinden yoğunlukla Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'ne karşı iptal davaları açılırken diğer düzenleyici işlemlerinin de iptali talep edilebilmektedir.

İptal davası ile tam yargı davasının birbirinden tamamen müstakil olduğu göz önüne alınırsa idarenin düzenleyici işlemlerden sorumlu olması için bu düzenleyici

işlemlerin iptal edilmelerine ihtiyaç duyulmadığı anlaşılmaktadır. İdare hukuka uygun düzenleyici işlemlerinden de bazı durumlarda sorumlu olabilmektedir. Çevrenin korunmasına yönelik yapılan düzenleyici işlemlerden idarenin sorumluluğu kusursuz sorumluluk ilkelerinden biri olan kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi çerçevesinde ele alınmalıdır. Diğer ilke olan risk ilkesi idarenin tehlikeli faaliyet ve araçları nedeniyle sorumluluğuna işaret etmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünü bireysel nitelikli kolluk faaliyetleri olan denetleme ve yaptırım kolluğundan dolayı idarenin sorumluluğu oluşturmaktadır. Denetleme ve yaptırım kolluğu, idarenin çevrenin korunması amacıyla yaptığı düzenleyici işlemlerin tamamlayıcı bir parçasını oluşturmaktadır. İdare ancak yapmış olduğu düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetlediği ve uyulmadığı durumlarda yaptırım uyguladığı halde çevreyi etkin bir şekilde korumuş olacaktır.

İdarenin çevreye zarar verme ihtimali olduğu için denetlediği faaliyetler çeşitlilik gösterebilir. Bu faaliyetler çevre mevzuatına tabi süreklilik gösteren faaliyetler olabileceği gibi çevre unsurlarına zarar veren süreklilik arz etmeyen faaliyetler de olabilir. İdarenin çevreye zarar veren faaliyetler üzerindeki denetim görevi, bu faaliyetlerin almak zorunda oldukları izinleri de kapsamaktadır. Çevreye zarar verebilecek faaliyetler prensip olarak yasaklanmakta ancak belirli şartları sağlamaları durumunda kendilerine izin verilmektedir. İdare bu faaliyetlere izin verirken tüm incelemeleri gerekli özeni göstererek yapmalı ve nesnel değerlendirmelere dayanarak karar vermelidir. İdarenin bu özen yükümlülüğünü ihlal ederek hukuka aykırı şekilde vermiş olduğu izin nedeniyle oluşan zarardan sorumlu olacağı ortadadır. Ayrıca çalışmanın bu bölümünde idarenin vermiş olduğu ve sonradan hukuka aykırılığına karar verilen izinlerden dolayı oluşan zararlar da incelenmiştir.

Faaliyetlere ilişkin denetim süreci izin verme işleminde gerekli özenin gösterilmesi ile bitmemektedir. İdare izin verilen faaliyetlerin izin şartlarına ve çevre mevzuatına uygunluğunu denetlemek zorundadır. Çevre Kanunu'nun 12. maddesine göre Çevre Kanunu'na uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi idareye aittir. İdarenin denetim yetkisinin kapsamı birkaç istisna dışında tüm faaliyetleri ve Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde kalan serbest ve münhasır ekonomik bölgeler de dâhil egemenlik ve yargılama sahaları içerisindeki tüm kara ve deniz alanlarını kapsayacak şekilde belirlenmiştir. Danıştay içtihatlarında idarenin ülke bütününde çevreye olumsuz etkisi olan her türlü faaliyeti izlemesi ve denetlemesi gerektiğinin altı çizilmiştir. İdarenin bu denetim görevini gereği gibi yerine getirmediği durumlarda telafisi güç çevre kirlilikleri meydana gelebilir. Örneğin Ergene Nehri'nde uzun yıllara yayılan sanayi atıkları sonucu oluşan kirlilikte idarenin bu alandaki denetim eksikliği de rol oynamıştır. Danıştay bu durumda idarenin sorumluluğuna karar vermiştir.

Süreklilik arz eden işletme ve tesis gibi yapılar olmasa da idarenin çevrenin unsurları üzerinde denetim ve gözetim sorumluluğu devam etmektedir. Anayasa ve kanunlarda çevrenin unsurları olan hava, su, toprak, flora ve faunanın korunması ve bu yerlerin idarenin gözetimi altında tutulmasına dair birçok düzenleme bulunmaktadır. İdare korunması gerekli su havzalarını, dere yataklarını, ormanlık alanları, hava ve toprakta meydana gelen değişiklikleri izlemeli ve bu yerlerde kirlilik oluşumunu engellemelidir. Aksi halde sürekli bir faaliyetin olmadığı bu yerler denetim dışı kalmakta ve kirletilmeye açık hale gelmektedir. Çevre unsurları üzerinde meydana gelen uyuşmazlıklar genellikle yapılaşmaya kapalı olan su

havzaları ve dere kenarlarına yapı yapılması ve idarenin buradaki denetim görevini ihmali üzerinde yoğunlaşmaktadır.

İdarenin denetim sürecini, denetim neticesinde düzenlemelere uymadığı tespit edilen faaliyetlere yaptırım uygulanması takip etmektedir. Bireysel nitelikli kolluk faaliyetlerinden olan idari yaptırımlar, çalışmanın bu bölümünde Çevre Kanunu'ndaki ayrıma paralel olarak idari para cezaları ve faaliyetin durdurulması yaptırımı başlıklarında incelenmiştir. Hukuka aykırılığı mahkeme kararıyla tespit edilmiş bir idari para cezası verme işlemi, bireylerin mal varlıklarında eksilmeye neden olmaktadır. Bu nedenle idari para cezalarının iptali sonrasında idarenin almış olduğu tutarı iade etmesi yetmemekte paranın iadesinde kadar geçen süre için faize de hükmedilmesi gerekmektedir.

Son olarak Çevre Kanunu'nda düzenlenen faaliyetin durdurulması yaptırımı açıklanmıştır. Faaliyetin durdurulması sonucu doğuran yaptırımlar Çevre Kanunu'nun yanı sıra amaçları arasında doğrudan veya dolaylı olarak çevrenin korunması olan mevzuatta da bulunmaktadır. Çevreye zarar veren faaliyetin durdurulması sonucu doğuran yaptırımlar, mevzuatta izin veya ruhsatın iptali, işyerinin kapatılması gibi çeşitli şekillerde de öngörülebilmektedir. İdarenin faaliyetin durdurulması yaptırımı nedeniyle sorumluluğu iki şekilde ortaya çıkabilir. İlk ihtimalde idare çevreye zarar veren bir faaliyeti durdurması gerektiği halde durdurmaya çıkarak ortaya çıkan zarardan sorumlu olmaktadır. Gerçekten de idarenin çevre kirliliğine neden olan faaliyet karşısında hareketsiz kalması da hizmet kusuru teşkil edecektir. İdarenin hareketsiz kalması da idari eylem niteliğindedir. Faaliyeti durdurması gerektiği halde durdurmayan idarenin hareketsizliği, hizmetin hiç işlememesi anlamına gelmektedir. Diğer ihtimalde idarenin hukuka aykırı şekilde uyguladığı faaliyetin durdurulması yaptırımı sonucu kişilerin malvarlıklarında meydana gelen zarar idarece karşılanmaktadır. Faaliyetin durdurulması yaptırımının iptali sonucu oluşan zararların karşılanmasında, iptal edilen yaptırım işleminin hangi unsurunun sakat olduğunun bir önemi bulunmamaktadır. Önemli olan hangi nedenle olursa olsun hukuka aykırılığı idari yargı yerleri tarafından tespit edilen yaptırım işleminin bireylerin patirmuanlarında bir zarar meydana getirmiş olmasıdır.

GİRİŞ

1. İdarenin Çevrenin Korunmasına Yönelik Faaliyetleri: Kolluk – Kamu Hizmeti

1982 Anayasası'nın 56. maddesinde¹, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtilmiş; çevrenin korunması ve geliştirilmesi devletin ve vatandaşların ortak ödevi olarak düzenlenmiştir.² 1961 Anayasası'nın, 1982 Anayasası'nın 56. maddesine karşılık gelen, "sağlık hakkı" başlıklı 49. maddesinde³ ise çevrenin korunmasına dair bir düzenleme bulunmamaktadır. 1982 Anayasası'nın 56. maddesindeki bu fark sayesinde, çevre hakkı hukukumuzda ilk kez normlar hiyerarşisinin en üst düzeyinde koruma altına alınmıştır. Söz konusu maddede çevrenin öğeleri kirlenme ve sağlık olarak belirlenmiş; kirlenmenin önlenmesi ile var olan durumun muhafazasına, çevre sağlığının sağlanması ile de genel olarak çevrenin geliştirilmesine işaret edilmiştir.⁴

Çevrenin korunmasını sağlamanın ve kirlenmesini önlemenin devlet ve vatandaşlara ortak bir anayasal ödev olarak yüklenmiş olması karşısında, bu ortak ödevin gerçekleştirilmesi hususunda devlete düşen sorumlulukların kapsamının belirlenmesi gerekmektedir. Günümüzde her insan hakkının devlete olumlu bir edimde bulunma görevi yüklediği kabul edilmekte, insan haklarının pozitif, negatif ve aktif statü hakları olarak nitelenmesine dair tasnif geçerliliğini yitirmektedir.⁵

¹ "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler."

² Maddede hakkın öznesi olarak herkes gösterilmişken, koruma yükümlüsü olarak "vatandaş" ibaresi kullanılmıştır. Ancak bu tabiri gai yorum yapıp hakkın mahiyetini göz önüne alarak "herkes" olarak yorumlamak gerektiğine dair bkz: TUNÇ Hasan/GÖVEN Yusuf, "Çevre Hakkı ve 1982 Anayasası", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 1, S. 1, 1997, s. 116; Çevre hakkının yükümlülerini "vatandaşlar" şeklinde sınırlamanın mantıksal bir dayanağı olmadığı için çevre hakkının doğasına uygun olarak bu hakkın yükümlüsünün "herkes" olarak kabul edilmesinin yararlı olacağına dair bkz: ÖZDEK, E. Yasemin, **Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1993, s. 127.

³ "Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla ödevlidir. Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır."

⁴ KABOĞLU İbrahim, **Çevre Hakkı**, 3. Baskı, İmge Kitabevi, 1996, s.42.

⁵ DONNELLY Jack, "Human Rights and Social Provision", **Journal of Human Rights**, No:7, 2008, s. 127.

Geçerliliğini yitirmekte olan bu ayrıma göre çevre hakkı bir pozitif statü hakkıdır. Bu nedenledir ki, çevre hakkı kişiye devletten bu hakkın gereklerinin yerine getirilmesini isteme hakkı vermektedir.⁶ Bir başka deyişle çevre hakkının pozitif statü hakkı olması dolayısıyla, bu hakkın gereklerinin yerine getirilebilmesi için devletin hareketsiz kalması yeterli olmamakta, tam aksine olumlu edimlerde bulunması gerekmektedir.⁷ Devletin bu konudaki ödevi öncelikle çevreyi bozacak düzenleme ve eylemlerden kaçınmak, ardından da başkalarının bu tür faaliyetlerine engel olmaktır.⁸

Çevrenin korunmasında her ne kadar vatandaşa da ödev yüklenmiş olsa da bu konuda en büyük sorumluluk devletindir. Çevre sorunlarının önlenmesi ancak devlet gibi mekanizma ile gerçekleşebilir.⁹ Bu konuda en büyük sorumluluğun devlete düşmesinin iki boyutu bulunmaktadır. İdare, hem sahip olduğu düzenleme ve yaptırım gücü dolayısıyla üçüncü kişilerin çevreyi kirletmesini engellemeli, hem de kendi sunduğu kamu hizmetleri sırasında çevreyi kirletmemelidir. Ne var ki çevrenin korunmasına, iyileştirilmesine ve bozulan çevrenin eski hale getirilmesine yönelik bu görevlerine rağmen çevrenin dolaylı ve dolaysız olarak kirletilmesinde başı çeken de idaredir.¹⁰

Devletin çevrenin korunması konusundaki görevlerinin kapsamını ve sınırlarının belirlenmesinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve Anayasa Mahkemesi kararları yol gösterici olmaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki çevre hakkı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde (AİHS) doğrudan düzenlenen bir hak değildir. Ancak AİHM, zaman içinde AİHS'te bulunan hakların kapsamını genişletmiş, AİHS'in "yaşayan bir belge"¹¹ olduğunu belirterek "günün koşulları ışığında"¹² yorumlanması gerektiğini ifade etmiştir. AİHM bu yorum metoduyla

⁶ GÖKCAN Hasan Tahsin, "Yeni Bir İnsan Hakkı Olarak "Çevre Hakkı" ve 1982 Anayasası'nda Çevre Hükümünün Niteliği", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 1992(3), s. 393.

⁷ SEMİZ Yasemin, "Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Hakkı Perspektifi", **Hacettepe HFD**, S. 4(2), 2014, s.11.

⁸ TURGUT Nüket, **Çevre Politikası ve Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2012, s.79.

⁹ ÇÜRÜK Leyla, "Türk Hukukunda Çevre Hakkının Korunması", **Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 1, S. 2, 2010, s. 89.

¹⁰ SEROZAN Rona, "Doğal Çevrenin Özel Hukukun Araçlarıyla Korunmasındaki Yetersizlikler", **Prof. Dr. Selim Kaneti'ye Armağan**, Aybay Yayınları, İstanbul 1996, s. 108.

¹¹ AİHM, *Tyrrer/Birleşik Krallık*, Başvuru No: 5856/72, 25.04.1978, para. 31.

¹² AİHM, *Marckx/Belçika*, Başvuru No: 6833/74, 13.06.1979, para. 58.

çevre hakkını çoğunlukla AİHS'in 8. maddesi¹³ ve gerektiğinde AİHS'in diğer maddeleri kapsamında değerlendirmektedir. AİHM, çevre hakkını, yaşam hakkına ilişkin 2. madde¹⁴, işkence, insanlık dışı ve onur kırıcı muamele yasağı başlıklı 3. madde¹⁵, adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. madde¹⁶ ve nadiren da olsa 10, 11 ve 13 ve Ek Protokol 1. madde kapsamında ele almaktadır.¹⁷

AİHS'in metninin AİHM içtihadı dikkate alınmaksızın doğru bir biçimde okunması hukuken mümkün bulunmamaktadır. AİHM vermiş olduğu kararlar ile AİHS maddelerini yorumlayarak açıklığa kavuşturmaktadır. AİHS'i onaylayan sözleşmecî devletler de mahkemenin kararlarını bağlayıcı hukuk hükümleri olarak görmeyi kabul etmişlerdir.¹⁸ Dolayısıyla, çevre hakkı AİHS'in metninde doğrudan yer almasa da bu konudaki içtihatlar AİHS'e taraf devletler için bağlayıcıdır.

AİHM'in vermiş olduğu ihlal kararları öncelikli olarak AİHS'i ihlal eden ülke ve başvurucuyu etkilese¹⁹ de aynı nedenle mahkeme önüne gelen diğer başvurular için de bir etkiye sahiptir. Bu nedenle "yaşayan bir belge" olarak AİHS, AİHM'in içtihatları ile gelişmekte, mahkemenin AİHS'in metnini yorumlayarak oluşturduğu bu içtihatlar gerek çevre konusunda gerek diğer konularda taraf devletler için dikkate alınması gereken bir ödeve dönüşürken, bireyler açısından talep edecekleri hakların kapsamı konusunda bir ölçü oluşturmaktadır.

AİHS kapsamında çevrenin korunmasına ilişkin taraf devletlere düşen yükümlülüklerin belirlenmesinde iki önemli teori bulunmaktadır. Bunlar, "pozitif yükümlülükler" ve "yatay etki" teorileridir. Bu teoriler aynı zamanda AİHS'e taraf

¹³ "Herkes özel hayatına, aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir."

¹⁴ AİHM, *Öneryıldız/Türkiye*, Başvuru No: 48939/99, 30.11.2004.

¹⁵ AİHM, *Florea/Romanya*, Başvuru No: 37186/03, 14.09.2010.

¹⁶ AİHM, *Okyay ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 34647/97, 12.05.2005.

¹⁷ AİHS'te bulunan diğer maddeler de istisnai bir şekilde çevre ile ilgili davalarda kendine yer bulabilmektedir. Mahkeme *Chassagnao ve Diğerleri/Fransa* (Başvuru No: 28443/95, 29.04.1999) kararında başvuruçuların inançlarına ters düşmesine rağmen topraklarını avcılığa açmak zorunda bırakılmalarını mülkiyet hakkının ihlali kabul etmiş, avcılıkla ilgili çalışan bir derneğe zorla üye yapılmalarını ise toplantı ve dernek kurma özgürlüğünün düzenlendiği 11. maddeye aykırı bulmuştur. *Mamêre/Fransa* (Başvuru No: 12697/03, 07.11.2006) kararında ise çevre konusunda beyanatta bulunan bir milletvekilinin oldukça yüksek bir korumadan faydalanması gerektiği gerekçesiyle ifade özgürlüğünü düzenleyen 10. maddenin ihlal edildiğine karar verilmiştir.

¹⁸ MACOVEI Monica, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. Maddesi'nin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz**, Avrupa Konseyi İnsan Hakları El Kitapları, No: 2, 2001, Ankara, s. 5.

¹⁹ ERGİN Ergül, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Uygulaması**, 2. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara, 2004, s. 84.

bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti idaresinin çevrenin korunmasına ilişkin sorumluluğunun hukuki dayanağını oluşturmaları bakımından da önem arz etmektedir.

Pozitif yükümlülükler teorisine²⁰ göre, taraf devletlerin kişi hak ve hürriyetlerinin korunması için dokunmama, müdahale etmeme yükümlülüğünü yerine getirmeleri yeterli olmamaktadır. Bilakis, taraf devletler kişi hak ve hürriyetlerinin AİHS'in amacına uygun bir şekilde korunabilmesi için pozitif bazı yükümlülükler altındadır.²¹ AİHM Airey kararında bu teoriyi “*Sözleşme’nin amacı teorik ve hayali hakları değil, gerçek ve somut hakları korumaktır*” şeklinde özetlemiştir.²² AİHM, esasa ve usule ilişkin pozitif yükümlülükleri sistematik bir şekilde AİHS'in standart koyucu maddeleri ile AİHS'in 1. maddesinin²³ bileşimine dayandırma eğilimindedir.²⁴ Bu yönetime göre örneğin, mülkiyet hakkını koruma yükümlülüğü 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesi ile AİHS'in 1. maddesinin bileşiminden doğarken²⁵, ifade özgürlüğünü korumaya ilişkin pozitif yükümlülükler ise AİHS'in 10. maddesi ile 1. maddesinin bileşiminden kaynaklanmaktadır.²⁶

Pozitif yükümlülükler gerçekten de AİHS kapsamında korunan kişi hak ve hürriyetlerinin gerçekleşmesi konusunda önem taşımaktadır. Zira daha önce de bahsedildiği gibi pozitif, negatif ve aktif statü hakları şeklindeki klasik ayrımın geçerliliği, devletin her insan hakkı için pozitif olarak yerine getirmesi gereken ödevler olduğunun kabul edilmesi sebebiyle tartışmalı hale gelmiştir. Jellinek’in geçerliliğini yitirmekte olan bu tasnifine göre devlet gece bekçisi olmalıdır.²⁷ Ancak AİHM içtihatları gereğince devlet, yalnızca bir takım hakların korunması için değil AİHS kapsamında kabul edilen her hakkın korunması ve bireyler açısından

²⁰ Pozitif yükümlülük kavramının tanımı AİHM yargıcı Martens tarafından yazılan karşı oy yazısında “taraf devletlerin yapması gereken faaliyetler” şeklinde tanımlanmıştır. Bkz. AİHM, *Gül/İsviçre*, Başvuru No: 23218/94, 19.02.1996.

²¹ ŞEN Murat, **Kişi Hak ve Hürriyetlerinde Devletin Pozitif Yükümlülüğü**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2007, s.8.

²² AİHM, *Airey/İrlanda*, Başvuru No: 6289/73, 09.10.1979.

²³ “*Yüksek Sözleşmeci Taraflar kendi yetki alanları içinde bulunan herkesin, bu Sözleşme’nin birinci bölümünde açıklanan hak ve özgürlüklerden yararlanmalarını sağlarlar.*”

²⁴ AKANDJİ-KOMBÊ Jean-Francois, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Pozitif Yükümlülükler**, Çev. ÇINAR Özgür Heval/KAYA Abdulcelil, Avrupa Konseyi İnsan Hakları El Kitapları, No:7, 2007, Ankara, s. 8.

²⁵ AİHM, *Broniowski-Polonya*, Başvuru No: 31443/96, 22.06.2004.

²⁶ AİHM, *Vgt Verein Gegen Tierfabriken/İsviçre*, Başvuru No: 24699/94, 28.09.2001.

²⁷ TURHAN Aydın, “İnsan Hakları Kuşakları Arasındaki Tamamlayıcılık İlişkisi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 4, S. 2, 2013, s. 368.

gerçekleşmesi için aktif bir tutum sergilemelidir. Bu teori çevrenin korunması kapsamında ele alındığında, günümüzde sanayileşme ve çevre arasındaki ilişkide, çevreyi kirletenin sanayi kuruluşları, devlet ve bireyler olduğu dikkate alınır, bireyin bu kirliliğe karşı yalnız mücadele edebileceğinden söz etmek bir düşünce olacaktır.²⁸

İnsan hakları hukuku esas olarak devlet-birey ilişkisi üzerine kurulmuştur. Bu ilişki gereği insan haklarını yalnızca devletler ihlal edebilir.²⁹ Devlet-birey arasında kurulan bu ilişkiye AİHS'in dikey etkisi denmektedir.³⁰ Pozitif yükümlülükler teorisinin bir devamı niteliğinde olan “yatay etki” teorisi ise, AİHS’de tanınan hakların yalnızca devletlere karşı değil, özel kişilere karşı da korunmasını ifade eder. Yatay etki teorisi gereğince bireyler arası ilişkiden kaynaklanan hak ihlallerinden de devlet sorumlu tutulabilmektedir. Ancak bu sorumluluk için bireyler arasındaki ilişkinin sonucu olarak gerçekleşen ihlallerde devletin ihmalinin ve toleransının olması gerekmektedir.³¹ İnsan hakkı ihlallerinin yalnızca birey ve devletten kaynaklanmayacağı, hakların birey ve devlet dışında şirketler, topluluklar, kültürler ve başkaca gruplar tarafından da ihlal edilebileceği dikkate alınmalıdır. Birey ve devlet dışında kalan bu gruplardan kaynaklanan hak ihlallerine, yatay ve dikey etkinin arasında kalması ima edilerek “insan haklarının çapraz boyutu” denilmektedir.³²

AİHS'in bireyler arasında da uygulanması yatay etki teorisi şeklinde ifade edilirken, bireyler arasında gerçekleşen ihlaller de ‘yatay ihlaller’ olarak adlandırılmaktadır.³³ Yatay ihlallerin önlenmesi için devletler öncelikle, bireyler arasında güçsüz tarafı koruyacak düzenlemeler yapmalı, ardından bu yasal düzenlemelerin

²⁸ KABOĞLU İbrahim, “Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri)”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 10-11, 1988-1989, s. 119.

²⁹ Semih Gemalmaz, insan hakları hukukunun özünde, devlet erkini sınırlama manzumesi olduğunu belirtir. Bkz: GEMALMAZ M. Semih, “Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku”, **İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, S. 18, 1990, s. 160.

³⁰ KOCABAŞ Sadık, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Taraf Devletlere Yüklediği Pozitif Yükümlülükler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2009, s. 25.

³¹ DUYMAZ Erkan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Çevrenin Korunmasına Katkısı”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S. 47, 2012, s. 124.

³² SPAGNOLI Filip, “What Are Human Rights? (21): Dimensions of Human Rights”, <https://cosmologicallyinsignificant.wordpress.com/2009/10/16/dimensions-of-human-rights/>, E.T. 12.12.2017

³³ SUNAY Reyhan, “İnsan Haklarının Yatay Etkisi ve Devletin Sorumluluğu”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 23, S. 1, 2015, s. 9.

hayata geçirilmesi için gerekli tedbirleri almalıdır.³⁴ Bu bağlamda ‘yatay etkinin görünür kılınmasında’ önemli bir rol oynayan kadın hakları³⁵, işçi hakları, tüketici hakları, hasta hakları gibi alanlar devletin koruyucu düzenlemeler yapıp, aktif önlem alması gereken muhtemel yatay aykırılık alanları olarak ortaya çıkmaktadır.³⁶ Yatay etki kavramı ekseninde insan hakları standartlarının genişlemesinde etkili olan en güçlü argüman, ulusal veya uluslararası hukukun mevcut standartlarının bireyi devlet dışı kişiliklerin insan hakkı ihlallerine karşı korumada yetersiz kalmasıdır.³⁷ Çevresel zararlar veya risklerin büyük bir bölümünün özel kişilerin faaliyetleri sonucunda ortaya çıkmasından dolayı, devletin bu konuda gerekli hukuki ve idari tedbirleri almasında yatay etki teorisi etkin bir hukuki güvence sağlayacaktır.³⁸

Yatay ihlallerden dolayı devletin bireyler arasındaki hak ihlallerini önlemek için maddi ve usuli birtakım önlemler alması gerekmektedir.³⁹ Bu önleme görevine ek olarak AİHS’i kendisinin ihlal etmemesi gerektiği de dikkate alınırsa devlete adeta bir ‘şizofrenlik görevi’ verilmiştir.⁴⁰ Bu görev kapsamında devlet, ihlalleri önlemek için tedbir almak; kendi görevlileri, temsilcileri ve eylemleri nedeniyle oluşan ihlalleri de cezalandırmak yükümlüğü altındadır. Yatay ihlallerin oluşmaması için devletin alması gereken tedbirler; ihlalin oluşmasını engellemek amacıyla yasal, mali, idari, yargısal ve eğitsel her türlü tedbiri kapsayan ‘önleyici tedbirler’⁴¹ ve hak ihlali oluşumundan sonra ihlalin etkilerini giderip, ihlali gerçekleştirenlere karşı yaptırım uygulamayı içeren ‘düzeltici tedbirler’ şeklindedir.⁴²

İdarenin çevrenin korunmasına ilişkin sorumluluğunun hukuki dayanaklarından biri de, Anayasa’nın sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşama hakkını düzenleyen 56. maddesinin anlamını, kapsamını ve hukuki sonuçlarını belirleyen Anayasa Mahkemesi içtihadıdır.

³⁴ POROY Mehmet Akif, “Yatay İlişkilerde Pozitif Sorumluluk İnsan Haklarının Yatay İlişkilerde Geçerliliği”, *İstanbul Barosu Dergisi*, C. 80, S. 3, 2006, s. 1008.

³⁵ SUNAY, *Ibid.*, s. 19.

³⁶ POROY, *Ibid.*, s. 1008.

³⁷ DICKSON Brice, “The Horizontal Application of Human Rights Law”, Ed. HEGARTY Angela/LEONARD Siobhan, *Human Rights: An Agenda for the 21. Century*, Cavendish Publishing, Londra, 1999, p.63.

³⁸ DUYMAZ, *Ibid.*, s. 124.

³⁹ SUNAY, *Ibid.*, s. 30.

⁴⁰ AKANDJI-KOMBÉ, *Ibid.*, s. 14.

⁴¹ POROY, *Ibid.*, s. 1008 vd.

⁴² SUNAY, *Ibid.*, s. 40 vd.

Anayasa Mahkemesi 56. maddeyi soyut ve somut norm denetiminde kullandığı gibi bireysel başvuru üzerine verdiği kararlarda da söz konusu maddeye dayanmaktadır.⁴³ Hemen belirtmeli ki, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, Anayasa’da yer alan birinci kuşak haklardan değildir. Dolayısıyla 56. maddenin ihlal edildiği gerekçesiyle bireysel başvuru yapılamaz. Ancak Anayasa Mahkemesi, AİHM’e benzer şekilde sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının, Anayasa’nın, fiziksel bütünlüğün korunması hakkına ilişkin 17. maddesi, özel hayata ve aile hayatına saygıyı güvence altına alan 20. maddesi ve konut dokunulmazlığını düzenleyen 21. maddesi ile ilişkilendirip, ihlal iddialarının söz konusu hükümlerde yer alan haklar üzerindeki etkisini dikkate alarak inceleme yapmaktadır.⁴⁴

Anayasa Mahkemesi 56. maddeyle ilgili bireysel başvuru kararlarında çevrenin korunması konusunda devletin pozitif yükümlülükleri, Anayasanın yatay etkisi, devletin yükümlülüklerinin anayasal dayanakları ve sınırları konusunda aydınlatıcı değerlendirmelerde bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi de AİHM gibi, çevre hakkını ağırlıklı olarak özel hayata saygı hakkı kapsamında değerlendirmekte ve özel hayata saygının etkin bir biçimde sağlanması için devletin pozitif yükümlülüklerinin bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bu pozitif yükümlülükler, hakka yönelik özel kişilerden kaynaklanan müdahalelerin önlenmesini de kapsamaktadır.⁴⁵

Anayasa’da pozitif yükümlülüklerin ve temel hakların yatay ilişkilere uygulanmasının birçok dayanağı vardır. Anayasa’nın 176. maddesine göre metne dahil olan Başlangıç kısmında “*Topluca Türk vatandaşlarının (...) birbirinin hak ve hürriyetlerine kesin saygı (...)*” göstermesinden bahsedilmektedir. Anayasa’nın devletin temel amaç ve görevlerini belirleyen 5. maddesinde ise devlete “*(...) kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve*

⁴³ GÜNEŞ Ahmet, “Çevre Hakkının Bireysel Başvuruya Konu Edilebilirliği Üzerine”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y. 5, S. 16, 2014, s. 100 vd.

⁴⁴ AYM, *Mehmet Kurt Başvurusu*, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, para. 46, R.G. T. 20.05.2016, S. 29717.; AYM, *Hüseyin Tunç Karlık ve Zahide Şadan Karlık Başvurusu*, Başvuru No: 2013/6587, 24.03.2016, para. 43, R.G. T. 06.05.2016, S. 29704.; AYM, *Fevzi Kayacan Başvurusu(2)*, Başvuru No: 2013/2513, 21.04.2016, para. 39, Resmi Gazete’de yayımlanmamıştır. Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası.; AYM, *Ahmet İsmail Onat Başvurusu*, Başvuru No: 2013/6714, 21.04.2016, para. 59, Resmi Gazete’de yayımlanmamıştır. Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası.

⁴⁵ AYM, *Mehmet Kurt Başvurusu*, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, para. 48, R.G. T. 20.05.2016, S. 29717.

hürriyetlerini; sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” görevi yüklenmiştir. Anayasa’da temel hakların yatay etkisine dair bir başka ‘anahtar hüküm’ ise “*Anayasa hükümleri...kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır*” ifadelerini içeren 11. maddedir.⁴⁶ Ayrıca ‘temel hak ve hürriyetlerin niteliği’ başlıklı 12. maddede “*(...) temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder*” denilmiştir. 12. maddenin gerekçesi Anayasa’nın genel sistematigi ile birlikte değerlendirildiğinde temel hakların en önemli sınırının eşitlik olduğu görülmektedir. Herkesin eşit biçimde hak ve özgürlüklerden yararlanması için ise bazı özgürlüklerin düzenlenip, sınırlanması gerekmektedir.⁴⁷

Devletin pozitif yükümlülükleri ve temel hakların yatay ilişkilerde uygulanmasına dair anayasal dayanakları oluşturan bu genel düzenlemelerin⁴⁸ yanı sıra 56. maddenin gerekçesinde genel olarak çevresel kirlenmeye yer verildiği, vatandaşın korunmuş çevre şartlarında beden ve ruh sağlığı içinde yaşamını sürdürmesini sağlamanın devletin görevi olduğu, çevreyi koruyucu mevzuat kadar devletin denetiminin ve çevreyi koruyucu fiili tedbir ve faaliyetlerin de gerekli olduğu açıklanmıştır. 56. maddenin metni gerekçesiyle birlikte değerlendirildiğinde devletin hem kirlenmenin önlenmesi hem de doğal çevrenin korunması ve geliştirilmesi konusunda gerekli tedbirleri alması gerektiği belirtilerek devletin pozitif yükümlülüklerine gönderme yapılmaktadır. 56. maddede çevrenin korunması konusunda devlete yüklenen bu ödev, yatay etkiye temel teşkil etmekle birlikte kişiyi devletin karşısında ele alan, ona bir talep etme hakkı veren ‘dikey ilişkileri’ de gündeme getirmektedir.⁴⁹ Karşılaştırmalı anayasa hukuku verileri ışığında da 56.

⁴⁶ GEMALMAZ M. Semih, “Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 52, S. 4, 1986-1987, s. 252.

⁴⁷ BOYAR Oya, “Devletin Pozitif Yükümlülükleri ve Dolaylı Yatay Etki”, Ed. İNCEOĞLU Sibel, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa**, Beta Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2013, s. 68.

⁴⁸ AYM, *Hüseyin Tunç Karlık ve Zahide Şadan Karlık Başvurusu*, Başvuru No: 2013/6587, 24.03.2016, para. 49, R.G. T. 06.05.2016, S. 29704.

⁴⁹ GEMALMAZ, “Bir İnsan Hakkı Olarak...”, s. 251. Anayasa’nın 56. maddesinin bir hedef saptama ve program belirleme sınırını aşmadığına dair bkz: HAMAMCI Can “Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler”, **İnsan Hakları Yılı**, C. 5-6, 1983-1984, s. 177.

maddenin hak ve ödev eksenli bir düzenleme olduğu öne sürülerek⁵⁰, maddenin dikey ilişki boyutuna işaret edilmektedir.

Çevre hakkının yatay ilişkilerde korunmasına dayanak oluşturan bir başka hüküm ise Anayasa'nın 48. maddesinde bulunmaktadır. Mezkûr maddede “Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır” şeklinde bir hüküm yer almaktadır. Çevre kirliliğinin çoğunlukla özel teşebbüslerin faaliyetlerinden kaynaklanması⁵¹ nedeniyle, bu hüküm önem taşımaktadır. Maddede geçen sosyal amaçlara uygunluk ifadesinden ilgili faaliyete ilişkin kamusal menfaat ile bireyin maddi ve manevi varlığının korunması menfaati arasında bir denge gözetilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.⁵² Özel teşebbüs faaliyetlerinin uyması gereken ‘sosyal amaçların’ başında da sağlıklı ve dengeli bir çevrenin geldiği konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır.⁵³

Anayasa'nın 56. maddesiyle devlete yüklenen sağlıklı ve dengeli bir çevrenin oluşturulması, çevre kirliliklerinin önlenmesi ve çevrenin korunmasıyla ilgili görevlerin, bir diğer deyişle anayasal dayanaklarına yukarıda değinilen pozitif yükümlülüklerin sınırının ne olduğu tartışmalıdır. Bu tartışmanın nedeni sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını düzenleyen 56. maddenin 1982 Anayasası'nın ‘Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler’ (m. 41-65) başlıklı üçüncü bölümünde yer almasıdır. Zira Anayasa'nın 65. maddesine göre “Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”. 56. maddede düzenlenen çevre hakkının korunmasına ilişkin devletin görevleri konusunda 65. Maddedeki bu hükmün bir sınırlama teşkil edip etmeyeceği, ederse de bu sınırlamanın ölçüsüne dair farklı görüşler bulunmaktadır.

Bir görüşe göre 1982 Anayasası bir yandan çevre hakkını dolaylı bir biçimde düzenlerken, diğer yandan ekonomik koşulları çevre hakkının yerine getirilmesinde

⁵⁰ KABOĞLU, **Çevre Hakkı**, s. 44.

⁵¹ KAPLAN Ayşegül, “Çevre Sorunları ve Ekonomi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XLVI, S. 1-2, s. 280.

⁵² AYM, *Fevzi Kayacan Başvurusu*(2), Başvuru No: 2013/2513, 21.04.2016, para. 44, Resmi Gazete’de yayımlanmamıştır. Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası.

⁵³ GEMALMAZ, “Bir İnsan Hakkı Olarak...”, s. 251.

bir sınır olarak belirlemiştir. Bu nedenle devlet, çevrenin korunması ve geliştirilmesine ilişkin görevlerinden bir kısmını, ekonomik koşulları gerekçe göstererek yerine getirmeyebilecek yahut erteleyebilecektir.⁵⁴ Anayasa'nın 65. maddesinde sınırlama yapılırken, 56. maddede korunan çevre hakkı konusunda devlete düşen görevler istisna tutulmamıştır. Dolayısıyla 65. madde, ekonomik kalkınmanın bir gereği olarak enerji yatırımları kapsamında, insan sağlığına ve ekosisteme zarar verme pahasına⁵⁵ nükleer, termik ve hidroelektrik santrallerinin yapım ve işletmesine karar verilmesini mümkün kılmaktadır.⁵⁶ Düzenlendiği yere bakılacak olursa anayasa koyucu, 65. maddenin çevre hakkı için de geçerli olması iradesini göstermiştir. Bu iradenin doğal bir sonucu olarak hak sahiplerinin çevre haklarına yönelik talepleri, devlet tarafından 65. maddeye dayanarak geri çevrilebileceği için, bu madde çevre hakkının tam anlamıyla uygulanmasını sınırlandırıcı bir maddedir.⁵⁷

Bir diğer görüşe göre ise Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenen çevre hakkının gerçekleşmesi için devlete düşen farklı farklı görevler vardır. Bu görevler arasında çevreye yönelik bozucu ve tahrip edici etmenlere karşı önlem alınması, çevrenin korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi, onarılması ve eski hale getirilmesi bulunmaktadır. Sayılan görevlerden hepsi yüksek maliyet gerektiren görevler olmadığından, 65. maddedeki sınırlamanın 56. madde kapsamındaki her görevi kapsamayacağı kabul edilmelidir. Büyük harcamalar gerektiren proje ve programlar açısından 'mali kaynakların yeterliliği ölçüsü' gündeme gelebilecekken, geliştirme, koruma ve önleme görevleri bakımından 65. maddenin sınırlayıcı etkisinin öne sürülmesi güçtür.⁵⁸ Bu görüşü destekleyen bir başka argüman ise 65. maddedeki sınırlamanın özel hayata müdahale niteliği taşıyan çevre kirlilikleri açısından geçerli olamayacağıdır. Zira özel hayata müdahale niteliğindeki çevre sorunlarının çözümü konusundaki devletin pozitif yükümlülükleri, devletin maddi olanakları ile sınırlı bir yükümlülük değildir. Yine sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının getirdiği

⁵⁴ GÜRSELER İ. Güneş, "İnsan Hakları, Çevre, Anayasa", *TBB Dergisi*, S. 75, 2008, s. 201.

⁵⁵ Çevrenin korunması ile diğer kamu yararlarının çatıştığı durumlar ve üstün kamu yararı içtihadına ilişkin Danıştay kararları ışığında yapılmış bir inceleme için bkz: AKSOYLU Özge, "Çevrenin Korunması ve Kamu Yararları Çatışması", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S. 2011/2.

⁵⁶ MENGİ Ayşegül/TURAN Menaf, "Türkiye'de Çevre Hakkının Gerçekleşmesi: Hidroelektrik Santraller Örneğinde", Ed. AKKOYUNLU ERTAN, Kivılcım, *Yeni Kuşak İnsan Hakları*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2013, s. 89-90.

⁵⁷ ÖZDEK, *Bir İnsan Hakkı Olarak...*, s. 128.

⁵⁸ KABOĞLU, *Çevre Hakkı*, s. 45; ÖGÜTÇÜ Muhlis, "Dayanışma Hakları Olarak Yurttaşların Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı", *İnsan Hakları Yıllığı*, C. 27, 2009, s. 40.

usuli haklar bakımından 65. maddenin getirdiği sınırlamaların gündeme gelmesi çok daha zor olacaktır.⁵⁹ Anayasa Mahkemesi de getirilecek kuralın ekonomik, bürokratik ve fiili yükümlülüklerle yol açacağı ve üretim faaliyetlerinin etkileneceği gerekçeleriyle sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkından vazgeçilemeyeceğini ortaya koyarak bu görüşü desteklemektedir.⁶⁰ Yüksek mahkeme, çevrenin kirlendikten veya bozulduktan sonra eski hale getirilmesinin çok külfetli, hatta kimi durumlarda olanaksız olması nedeniyle kirlenen çevreyi temizleme veya bozulan çevreyi onarma yerine kirlenme ve bozulmayı önleyici tedbirlere ağırlık verilmesi gerektiğinin altını çizmiştir.⁶¹ Böylelikle devletin mali imkanlarını kullanması gerekeceği bir aşamaya geçilmeden, 65. maddenin sınırlandırması dışında kalan görevlerin yerine getirilmesi suretiyle 56. maddede güvence altına alınan sağlıklı ve dengeli bir çevre sağlanmış olacaktır.

İdare çevrenin korunması amacı ile kamu hizmeti ve kolluk faaliyetlerinin her ikisini birlikte yürütmektedir. Ancak çevrenin korunmasına yönelik kamu hizmetleri katı atık bertaraf hizmetleri⁶² ve kanalizasyon hizmetleri⁶³ gibi örneklerde yoğunlaşırken kolluk faaliyetleri bir alanın düzenlenmesi, standartların belirlenmesi, yasaklama ve izin verme işlemleri, denetim çalışmaları, yaptırım uygulanması gibi daha geniş bir alana yayılan yükümlülükleri içermektedir. İdarenin çevrenin korunmasına yönelik faaliyetlerinden kamu hizmeti kapsamındaki görevleri kolluk görevlerine göre daha sınırlı olduğu için çevrenin korunması amacının gerçekleştirilmesinde idarenin kolluk niteliğindeki görevleri daha fazla önem teşkil etmektedir. İdarenin kolluk faaliyetlerinin çevrenin korunmasına yönelik görevlerinin fazlalığı, bu görevleri yerine getirmediği için üçüncü kişilere zarar vermesi sonucunu doğurabilir.

İdarenin çevrenin korunmasına yönelik kolluk ve kamu hizmeti görevleri arasında niceliksel ayrımın yanı sıra niteliksel bir ayrım da yapılabilir. Yürütmüş olduğu kamu hizmetleri sırasında üçüncü kişilere vermiş olduğu zararlara ilişkin tam

⁵⁹ ARSLAN ÖNCÜ Gülay, “Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı”, Ed. İNCEOĞLU Sibel, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa**, Beta Yayıncılık, 2013, İstanbul, s. 316

⁶⁰ AYM, E. 2011/110, K. 2012/79, T. 24.05.2012, R.G. T. 21.07.2012, S. 28360.

⁶¹ AYM, E. 2006/99, K. 2009/9, T. 15.01.2009, R.G. T. 08.07.2009, S.27282; AYM, E. 2013/89, K. 2014/116, T. 03.07.2014, R.G. T. 04.07.2015, S. 29406.

⁶² GÜNDAY Metin/BAYMAN Tuğba/ORAK Cem Çağatay, “Katı Atık Bertaraf Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi”, **TBB Dergisi**, S. 2010(90), s. 397.

⁶³ RÜZGARESEN Cumhur, “Su ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Alınan Harcamalara Katılım Payları ve Bu Paylar Nedeniyle Tüketici Mahkemelerinde Açılan Davalar”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 2012/3, s. 93.

yargı davalarında idarenin hizmet kusuru olup olmadığı incelenmekte, bu davalar idare ile zarar gören arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Oysa idarenin kolluk yetkileri söz konusu olduğunda genellikle idare ile zarar gören dışında üçüncü bir taraf da uyuşmazlığa dahil olmaktadır. İdare düzenleme ve denetleme gibi kolluk faaliyetlerini gereği gibi yapmadığı için üçüncü bir kişinin eylemi nedeniyle doğan zararı tazmin edebilmektedir. Bu yönüyle idarenin kolluk faaliyetleri nedeniyle sorumluluğu, özel hukukta kişinin yalnızca kendi eyleminden sorumlu olmasının aksine üçüncü kişilerin eylemleri nedeniyle oluşan zararları da tazmin imkanı sağlamaktadır. İdare hukukunun ve kolluk faaliyetlerinin bu boyutu kişilerin mal varlıklarında meydana gelen zararın tazmin edilmesi yoluyla hukuk devleti ve sosyal devlet ilkesininin gerçekleşmesine hizmet etmektedir. Ayrıca kolluk faaliyetleri ile yatay etki teorisi çerçevesinde üçüncü kişilerin bireylerin çevre hakkına yönelik müdahaleleri de önlenebilecektir.

Tüm bu açıklamalar ışığında pozitif hukuk bakımından devlete ve bu kapsamda idareye son derece kapsamlı görevler düştüğü görülmekte; bu görevlerin gereği gibi veya hiç yerine getirilmemesi durumunda da ortaya çıkan zararlardan idarenin sorumluluğu meselesi gündeme gelmektedir.

2. İdarenin Sorumluluğunu Kavramı

Devletin mali sorumluluğu teorisi esas olarak, “*yasama, yürütme, yargılama faaliyetleri ile bunları ifa eden organ ve ajanların yani tüm kamu gücünün ve personelinin mali mesuliyetlerini kapsamakla beraber*”,⁶⁴ daha istisnai nitelikteki yasama ve yargı organının sorumluluğu bir kenara bırakılırsa, çevrenin korunması faaliyetini aktif ve doğrudan yürüten idarenin bu konudaki sorumluluğu büyük önem arz etmektedir.

İdarenin sorumluluğu, yürütmenin siyasi sorumluluğu ile idarenin ajanlarının mali ve cezai sorumluluğu dışında, idarenin idare olarak mali sorumluluğunu ifade

⁶⁴ DURAN Lütfi, *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974, s.4.

etmektedir.⁶⁵ Ayrıca, idarenin özel hukuka tabi faaliyetlerinden kaynaklanan mali sorumluluğu da idarenin sorumluluğu kavramının dışında tutulmalıdır.⁶⁶

İdarenin sorumluluğunu, kısaca “*idarenin bir kişiye verdiği zararın, idarenin malvarlığından bazı değerlerin, zarar görenin malvarlığına cebri olarak aktarılması*” şeklinde tanımlamak mümkündür.⁶⁷

İdarenin sorumluluğu kavramının kapsamı, tarihi gelişim süreci içinde idari yargı yerlerinin zarar görenin lehine yaptıkları yorumu ilerletmesi sayesinde doğrusal bir çizgi takip ederek genişlemiştir.⁶⁸ Kamu görevlilerinin kişisel sorumluluğu 18. yüzyılın sonlarından itibaren gündeme gelmiş,⁶⁹ bu tarihlerde devletin hukuka aykırı davranamayacağı anlayışı ile kamu görevlisinin şahsi sorumluluğu öne sürülerek devlet yargılanabilir ve hesap verebilir konumdan kaçırılmıştır.⁷⁰ Bu sorumsuzluk hali, 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar hemen her ülkede geçerliliğini sürdürse de zamanla hukuk devleti ilkesinin gelişmesi ve liberal devletten sosyal devlete geçiş gibi aşamaların da etkisiyle kamu gücünün sorumsuzluğu anlayışından uzaklaşmıştır.⁷¹ 1873 yılında, Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi’nin *Blanco* kararıyla ise devletin sorumsuzluğundan devletin sorumluluğu ilkesine geçilmiştir.⁷²

Modern hukuk devletine geçiş süreci, idarenin sorumluluğuna ilişkin tam yargı davalarının gelişiminde de izlenebilmektedir. Hesap sorulamayan sorumsuz devletten hesap veren idarenin sorumluluğuna geçilmesi ile modern hukuk devletine geçiş birbirine paralel şekilde ilerlemiştir.⁷³ Ancak kişiler için idarenin faaliyetleri karşısında büyük bir kazanım olan tazminatın unutturulmaması gereken bir husus

⁶⁵ TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 437; GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, 19. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2017, s. 739.

⁶⁶ GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2010, s. 367.

⁶⁷ GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 740 vd.

⁶⁸ ATAY Ender Ethem/ODABAŞI, Hasan, **İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 41.

⁶⁹ **Ibid.**, s.44.

⁷⁰ OZANSOY Cüneyt, “Devletin Bekasından Hukukun Bakiyesine”, **Birikim Dergisi**, S. 119, 1999, s. 52.

⁷¹ TAN, **İdare Hukuku**, s. 438; ATAY/ODABAŞI, **Ibid.**, s.43; GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 742.

⁷² GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 742; TAN, **İdare Hukuku**, s. 438; ATAY/ODABAŞI, **Ibid.**, s.48.

⁷³ OZANSOY Cüneyt, “İdarenin Kusurlu Sorumluluğundan Kusursuz Sorumluluğuna”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı**, Ankara, 2000, s. 373.

bulunmaktadır. İdarenin hukuka aykırı davranmasının yarattığı sorun, bu sonuçların mali olarak karşılanmasıyla ortadan kalkmakta; parasını ödediği sürece hukuka aykırı davranabildiği sistemi devlet, hukuk devleti açısından çağdaş bir gelişme olarak sunabilmektedir. Dolayısıyla bu telafi mekanizması, sık sık tekrar eden ve olağan karşılanan bir süreç halini alırsa, hukuk devletinin “öngörülebilirlik” ve “kanunilik” şeklindeki diğer ilkeleri yıpranmış olacaktır.⁷⁴

İdarenin sorumluluğunun temeli öğretide oldukça tartışılan bir konu olsa da⁷⁵ mahkemeler, bu tartışmaya hiç girmeden idareyi tazminata mahkum edebilmektedir.⁷⁶ Örneğin Danıştay, idareyi tazminata mahkûm ettiği davalarda, sorumluluğa temel aramadığı gibi, kanuna dayanma gereğini de duymamıştır.⁷⁷

Hukuki dayanak tartışmasına girmeksizin idarenin sorumluluğuna karar verebilen idari yargı yerleri, tam yargı davalarının kapsamı ve gelişimini de içtihatları ile yönlendirmiştir.⁷⁸ Bu nedenle de tam yargı davaları Duran’ın deyiimiyle “*ne geneldir, ne salttır; ancak kamu hukukuna özgü ilke ve kurallar çerçevesinde mahkeme içtihatlarıyla belirlenip saptanacak bir sorumluluktur*”.⁷⁹

İdarenin sorumluluğu ilk etapta özel hukuktan hareketle kusura dayandırılmıştır. Ancak idare hukukundaki kusur, özel hukuktaki kusur kavramından

⁷⁴ **Ibid.**

⁷⁵ DURAN, **Türkiye İdaresinin...**, s. 11 vd.; Duran’a göre idarenin sorumluluğunun temeli, tazmin borçlusu ile tazminat alacaklısı arasındaki genel ilişkide aranmalıdır ve bu vasıftaki ilke “**imkan ve fırsat eşitliğidir**”. İdarenin sorumluluğunun temelinde kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi olduğuna dair görüş için bkz: YAŞAR Hasan Nuri, “İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 66, S. 1, 2008, s. 209. İdarenin sorumluluğun temelinde kamu külfetleri karşısında eşitlik olduğuna dair görüşe ilişkin Eisenmann ve Chapus’nun eleştirileri için bkz: DELCROS Xavier/DELCROS Bertrand, **Fransa ve İngiltere’de İdarenin Sorumluluğu**, Çev. CANDAN Turgut, Danıştay Yayınları, Ankara 1984, s. 7 vd. Turgut Tan, idarenin sorumluluğunun temeline ilişkin öne sürülen görüşlerden hepsinde gerçeklik payı bulunmakla birlikte, hiçbirinin tek başına idarenin sorumluluğunun dayanağını açıklayacak nitelikte olmadığını düşünmektedir. Bkz: TAN, **İdare Hukuku**, s. 440.

⁷⁶ ÖZGÜLDÜR Serdar, “İdarenin Hukuki Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları”, ÖZAY İl Han, **Gün Işığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s.710.

⁷⁷ S. Sami ONAR, “*İlk zamanlarda Danıştay’ımız bazı tereddütler göstermiş, ihlal edilen haklardan dolayı tazminat taleplerini, tazminat hakkında kanunlarda sarahat bulunmadığı hallerde reddetmek yolunu ihtiyar etmiştir*” demiştir.(bkz. ONAR S. Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.1963) Onar’ın bu görüşü doktrinde bazı yazarlarca benimsenmiş olmasına rağmen Duran, bu görüşe katılanların görüşlerini destekleyen bir yargı kararı göstermediklerini belirtip, Danıştay’ın baştan beri tazminata hükmetmek için açık bir hüküm aramadığının altını çizmektedir. İlgili tartışma için bkz: DURAN, **Türkiye İdaresinin...**, s. 24 vd.

⁷⁸ ATAY/ODABAŞI, **Ibid.**, s. 54 vd.

⁷⁹ DURAN, **Türkiye İdaresinin...**, s. 9

farklıdır. Özel hukuktaki kusurun öğeleri olan kast, ihmal, dikkatsizlik idari kusur için aranmamış; hatta kamu görevlilerin kusurlu olup olmadığı da önemsenmeksizin⁸⁰ kamu hizmetinin kurulmasında, düzenlenmesinde ve işletilmesindeki aksaklık ve bozukluklar kusur şeklinde ele alınarak idari sorumluluğa dayanak kabul edilmiştir.⁸¹

Danıştay kararlarında “kamu yükleri karşısında eşitlik”, “adalet”, “hakkaniyet”, “nesafet”, “objektif sorumluluk” gibi kavramlarla yer alan kusursuz sorumluluk hali, temel olarak “risk” ve “kamu külfetleri karşısında eşitlik” ilkelerine dayandırılan⁸² kusursuz sorumluluk ilkesi, zararların tazmininde kusurlu sorumluluğun yetersiz kalması sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu yetersizlik, idarenin davranışlarından kaynaklanan bazı zararların kusura dayandırılma olasılığının olmaması⁸³, diğer bir deyişle idarenin etkinlik alanının genişlemesi, gelişen teknoloji ve idarenin örgütlenişinin karmaşılaşması gibi nedenlerle zarar veren olay ile idarenin kusuru arasında bağlantı kurulup bunun ispatlanmasının güçleşmesi⁸⁴ gibi hususlara dayanmaktadır. Kusursuz sorumlulukta ilgililer, zarar ile idari faaliyet arasındaki bağı ispatlamakla yetindikleri, ayrıca idari bir kusuru ispatlamaları gerekmediği için idari sorumluluğun dayandığı ‘imkan ve fırsat eşitliği’ ilkesi idarenin sorumluluğuna ilişkin uyumsuzluklarda daha kolay uygulanma olanağı elde etmiştir.⁸⁵ Kusur sorumluluğunun ardından kabul edilen kusursuz sorumluluk hali, devletin sorumsuzluğundan sorumluluğuna geçişte izlenebilecek gelişim sürecinin tamamlanmasını ifade etmektedir. Bu gelişim tablosu ‘arkaik’ devlet anlayışından çağdaş hukuk devletine geçişi betimlemektedir.⁸⁶

Kusursuz sorumluluk kavramı ilk defa Fransız Danıştay’ının 1895’te vermiş olduğu *Cames* kararı⁸⁷ ile ele alınmıştır. Bu tarihlerde kavramın özel hukukta henüz bir karşılığı olmadığından kusursuz sorumluluğun ilk kez idare hukukunda tanındığı

⁸⁰ “Fertlerin uğradıkları zararın tazmini için mutlaka ajanlara, yani kamu görevlilerine izafe edilebilecek bir kusurun aranmaması idare hukukundaki sorumluluk ile haksız fiil yani kusur halini ayıran en önemli faktörlerden biridir”. bkz: D. 12. D., E. 1968/2424, K. 1969/1911, T. 24.11.1969, **Danıştay Onikinci Daire Kararları**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1976, s. 220.

⁸¹ GÜNDAY, *Ibid.*, s.368; ATAY/ODABAŞI, *Ibid.*, s. 60.

⁸² TAN, *İdare Hukuku*, s. 464 vd., ATAY/ODABAŞI, *Ibid.*, s. 130, GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 760 vd., GÜNDAY, *Ibid.*, s. 379 vd., ÖZGÜLDÜR, *Ibid.*, s. 743 vd.

⁸³ TAN, *İdare Hukuku*, s. 464.

⁸⁴ ATAY /ODABAŞI, *Ibid.*, s. 131.

⁸⁵ DURAN, *Türkiye İdaresinin...*, s. 47.

⁸⁶ OZANSOY, “İdarenin Kusurlu Sorumluluğundan...”, s. 372.

⁸⁷ DELCROS/DELCROS, *Ibid.*, s. 34.

söylenir.⁸⁸ İdare hukukunda özel hukuka nazaran daha önce kabul edilmiş olan kusursuz sorumluluk ilkesi, özel hukuka göre daha geniş bir uygulama alanına sahiptir. Zira özel hukukta kusursuz sorumluluk yalnızca mevzuatta yer verilmesi halinde uygulanabilirken idare hukukunda bu kavramın uygulanması geniş ölçüde yargı kararlarına bırakılmıştır.⁸⁹

Kusursuz sorumluluğa ilişkin iki ilke bulunmaktadır. Bu ilkeler kamu külfetlerinin eşitliği ilkesi ve risk ilkesidir. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi, idarenin nimetlerinden tüm toplumun faydalandığı hukuka uygun eylem ve işlemlerinden dolayı belli bazı kişilerin uğradığı zararları tazmin etmesini ifade etmektedir.⁹⁰ Risk ilkesi ise idarenin tehlikeli faaliyetlerinin ve kullandığı tehlikeli araç gereçlerin neden olduğu zararların karşılanması olarak tanımlanmaktadır.⁹¹ İdari risk kuramının gelişmesi sonrası ortaya sosyal risk ilkesi çıkmıştır. Sosyal risk ilkesinin idari risk ilkesinden en önemli farkı, sosyal risk ilkesinde nedensellik bağının aranmamasıdır.⁹² Sosyal risk ilkesi, zarar ile eylem arasında nedensellik bağının aranmadığı tek kusursuz sorumluluk halidir.⁹³ Ancak özellikle anarşi ve terör eylemleri sonucu ortaya çıkan zararların karşılanmasında kullanılan bu ilke, uygulama alanı ve Danıştay'ın yaklaşımları açısından eleştirilmiştir. Bugünkü sosyal yaşam koşulları gereği topluluk olaylarında, saldırılar dışında kalan herkesin bu olaylar nedeniyle zarara uğraması sosyal riskin kaçınılmaz bir sonucudur. Bu nedenle ortaya çıkan zararın kusursuz sorumluluk ilkesince karşılanması gerekmektedir. Ancak bu görüşün⁹⁴ aksine terör olayları sonucu idarenin kusursuz sorumluluk ilkesince tazminata mahkum edilmesine karşı çıkanlar da bulunmaktadır.⁹⁵

⁸⁸ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 762.

⁸⁹ ATAY/ODABAŞI, *Ibid.*, s. 133.

⁹⁰ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 771.

⁹¹ GÜNDAY, *Ibid.*, s. 379.

⁹² ESİN Yüksel, *Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları II. Kitap*, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1973, s. 155.

⁹³ ÖZGÜLDÜR, *Ibid.*, s. 747.

⁹⁴ DURAN, *Türkiye İdaresinin...*, s. 46.

⁹⁵ Bu görüşlere göre teröristlerce verilen zararların idarece karşılanması fikri her ne kadar insancıl bir temele dayansa da aynı insani düşünceler adı bir cinayete kurban gidenlerin uğradıkları zararlar için de öne sürülebilir. Ancak sorumluluk hukuku genel ve primsiz bir sigorta niteliği taşımadığından bu düşünceler sorumluluğun genel teorisi ile bağdaşmamaktadır. İdareye izafe edilemeyecek bir fiil nedeniyle yani illiyet bağının bulunmadığı bir zarar dolayısıyla idarenin sorumlu tutulması hukuk mantığına aykırıdır. Bkz. GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 770. Her ne kadar Danıştay sosyal risk konusunda savunulabilir bir yaklaşım sergilemese de ülkede gerçekleşen terör olaylarının fazlalığı göz önüne alındığında, ortaya çıkan zararların idarece karşılanması amacıyla gösterilen çaba yadırganacak bir durum değildir. İdare hukukunun, kişileri devlet karşısında koruma şeklindeki amacı

Sosyal risk ilkesi, doktrinde eleştirilse de yargı pratiği bakımından kusurlu sorumluluktan kusursuz sorumluluğa, ardından nedensellik bağının dahi aranmadığı bir sorumluluk rejimine geçilmesi idare hukukunda sorumluluğun gelişimine dair ilerleme sürecini ortaya koymaktadır.⁹⁶

3. Hukuki Açıdan Çevre Kavramı

Çevre sorunlarının artması ve ‘insanın, çevrenin kendisinden korunması gerektiğini’ kabul etmesi⁹⁷ ile birlikte çevrenin hukuk yoluyla korunması düşüncesi dile getirilmeye başlanmış; bu aşamadan sonra da hukukun koruyacağı çevrenin ne olduğu konusunda farklı görüşler öne sürülmüş, çevre kavramı çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Bu çeşitliliğin altında çevrenin açık, belirgin bir anlamı ve sınırının olmaması ve bunun herkes tarafından kabul gören bir tanımlamayı son derece güçleştirmesi yatmaktadır.⁹⁸ Bir tanıma göre çevre, akla ilk gelen toprak, bitki örtüsü, hayvan toplulukları, akarsular, göller ve denizlerden ibaret olmayıp, insanların yaşadıkları şehir, ilçe, köy ve mahalleyi de kapsamaktadır.⁹⁹ Bir başka tanıma göre çevre, “*kişiyi etkileyen, özdeksel ve tinsel gelişmesini, biçimlenmesini ve yaşamını belirleyen, dirimsel, iklimle ilgili ve toplumsal etkenlerin tümüdür*”.¹⁰⁰ İçinde barındığı unsurları göz önüne alarak, canlı ve cansız varlıkların karşılıklı etkileşimlerinin bütünü de çevrenin bir tanımı olarak kaydedilebilir.¹⁰¹ Fransız Dili Uluslararası Kurulu’nun bir hayli sınırsız olan tanımına göre ise “*çevre, insan faaliyetleri ve canlı varlıklar üzerinde hemen ya da süre içinde dolaylı ya da dolaysız bir etkide bulunabilecek fiziki, kimyasal, biyolojik, ve toplumsal etkenlerin veri bir zaman*

göz önüne alınırsa, terör eylemlerinden dolayı zarar gören kişilerin ispat külfetinden kurtarılması bu amaca uygun düşmektedir. Bkz. AKYILMAZ Bahtiyar, “Sosyal Risk ve Uygulama Alanı”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. IX, S. 1-2, 2004, s.195. Sosyal risk ilkesine karşı çıkılmasının bir diğer nedeni ise, terörsüz bir toplum düzeninin sağlanmasının idarenin başta gelen görevlerinden olduğu ve bu görevin yerine getirilmemesinden dolayı bir zarar ortaya çıkıyorsa burada kusursuz sorumluluktan değil, hizmet kusurundan bahsedilmesi gerektiği düşüncesidir. Bkz. GÜNDAY, *Ibid.*, s. 381.

⁹⁶ Kamu gücünün sorumluluğu sürecinde devlet-birey ilişkisinin incelenmesi, bir anlamda kamu gücünü hesap verme konumuna getiren olguları incelemek olacaktır. Bkz. BEREKET BAŞ Zuhall, “İdarenin Hukuki Sorumluluğunun Sağlanmasının Aracı Olarak Tam Yargı Davaları”, **İdari Yargı Paneli**, TBB Yayınları, Ankara, 2003, s. 308.

⁹⁷ HAMAMCI Can, “Çevre ve Hukuk”, **Prof. Dr. Fehmi Yavuz’a Armağan**, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1983, s. 242.

⁹⁸ MEMİŞ Emin, **Çevre ve Çevre İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2015, s. 13.

⁹⁹ TAŞKIN Ahmet, “Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, S. 1, 2010, s. 242.

¹⁰⁰ KELEŞ Ruşen, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1980, s. 32.

¹⁰¹ KELEŞ Ruşen/HAMAMCI Can/ÇOBAN Aykut, **Çevre Politikası**, Genişletilmiş 7. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara, 2012, s. 51.

diliminde toplamından ibarettir".¹⁰² Böyle bir açıdan bakıldığında çevrenin dışında kalan herhangi bir alan bulunamayacaktır.¹⁰³ Son olarak 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ikinci maddesinde, çevre kavramı "*Canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam*" şeklinde tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere Çevre Kanununda geniş ve ekolojik bakış açılı bir tanım tercih edilmiştir.¹⁰⁴

Bu tanımlar yalnızca tanımın genişliği noktasında çeşitlilik göstermemekte, aynı zamanda tanımlı yapan bilim dalına göre de bakış açısı farklılıkları oluşabilmektedir.¹⁰⁵ Ayrıca yapılan tanımların geniş veya dar olmasına göre hukuki açıdan bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Çevre kavramı yukarıda örnekleri verildiği üzere geniş tanımlanırsa, mevzuatın getirdiği yasak ve yükümlülükleri bu kadar geniş bir tanımın unsurlarına uygulamak büyük zorluklar barındıracak; hukuki belirlilik ilkesi uygulanamaz hale gelecektir. Kavram dar tanımlandığında ise çevre sorunlarının iç içe geçmesi ve birbiriyle yakın ilişkileri nedeniyle bazı unsurlar korumasız kalmış olacaktır.¹⁰⁶

Çevre kavramı, hangi bağlamda kullanılırsa kullanılsın, ağırlıkla "merkezde olmamayı" vurgular.¹⁰⁷ Einstein'ın "Ben olmayan her şey çevredir" sözünü esas alırsak bir yandan çevrenin sınırlarının ne kadar geniş olabileceğini, diğer yandan ise çevre kavramının bu sözde insanı merkeze alınarak tarif edildiğini görebiliriz. Çevre kavramının çevrelediği, merkeze aldığı şeyi belirginleştirmeden yapılacak bir açıklama, var olan her şeyi çevreleyen belirsiz bir açıklama olacaktır.¹⁰⁸ Ancak Einstein'ın tanımındaki gibi insanın merkeze alındığı bir tanımlama da problemli gözükmemektedir. Zira eşit ilişkilerin yer aldığı bir alanda insanı merkeze alarak yapılan bir tanım, basit bir tercih olmaktan çok doğaya yaklaşımda sergilenen kötü bir tercih olacaktır. İnsanın merkeze alındığı bir yaklaşım, insanın başta ekonomik

¹⁰² LAMARQUE Jean, *Droit de la Protection de la Nature et de l'Environnement*, L.G.D.J., Paris, 1973, p. XV'den aktaran HAMAMCI, "Çevre ve Hukuk", s. 244.

¹⁰³ HAMAMCI, "Çevre ve Hukuk" s. 244.

¹⁰⁴ TURGUT, *Çevre Politikası...*, s. 45.

¹⁰⁵ PARLAR Ali/HATİPOĞLU Muzaffer, *Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s. 4.

¹⁰⁶ TURGUT Nükhet, "Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri", *Çevre Hukuku Sempozyumu*, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Ankara, 2006, s. 18; GÜNEŞ Ahmet, *Çevre Hukuku*, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2015, s. 4.

¹⁰⁷ CANGIZBAY Kadir, "Habeas Corpus'tan Habeas Oikos'a veya Ekolojinin Zorunlu Güzergahı", *Türkiye Günüğü*, S. 3, 1989, s. 39.

¹⁰⁸ KELEŞ/HAMAMCI/ÇOBAN, *Ibid*, s. 59.

olmak üzere her türlü refahı için doğanın harcanmasına, sömürülmesine ve giderek yok edilmesine fırsat verilmesi sonucu doğurabilecektir.¹⁰⁹ Yukarıda verilen Çevre Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan çevre tanımı da insan merkezli değil, ekolojik denge anlayışına (*ekosantrik*) dayalı olarak yapılmıştır.¹¹⁰ Ekolojik bakış açısıyla yapılan bu tanımdan kanun koyucunun çevrenin bazı unsurlarını değil, çevreyi meydana getiren tüm unsurları ve bu unsurlar arasındaki ilişkiyi korumak istediği anlaşılmaktadır.¹¹¹

Çevreyi tanımlamakta yaşanan bu güçlük, bir çözüm olarak çevrenin fiziksel ve toplumsal çevre olarak alt başlıklara ayrılarak ele alınması sonucunu doğurmuştur.¹¹² Bu ayrıma göre insanın yaşadığı, varlığını ve diğer canlı-cansız türlerle ilişkisini sürdürdüğü ortama fiziksel çevre denmektedir. Fiziksel çevre ise insanın oluşumuna katkı yapıp yapmadığına göre ikiye ayrılmaktadır. İnsanın oluşumuna katkı yapmadığı, doğal gelişim ve değişimlerle oluşmuş yaşam ortamları doğal çevre, insanoğlunun bilgi ve kültür birikimine dayalı olarak oluşturduğu insan ürünü olan çevre ise yapay çevre olarak tanımlanmaktadır. İnsanoğlunun belli bir dönemde bulunduğu fiziksel çevrede oluşturduğu toplumsal siyasal ve ekonomik ilişkilerin tümü ise toplumsal çevre olarak adlandırılmaktadır.

Çevreyi tanımlama güçlüğüne yönelik başka bir çözüm önerisi ise, çevreyi tanımlamak yerine çevrenin içerdiği unsurların sayılması yolunu tercih etmektir.¹¹³ Nitekim, Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nda da bu kavramın tanımlanmasındaki güçlük sebebiyle çevre mevzuatı hazırlanırken kavramın içerdiği unsurların sayılması tavsiye edilmiştir.¹¹⁴ Bu unsurları hava, su, toprak gibi öncelikle korunmaya muhtaç doğal kaynaklar veya daha ayrıntılı olarak hava, su, toprak, bitki, hayvan varlığı, güneş ve öteki doğal enerji kaynakları olarak ayıranlar olduğu gibi,¹¹⁵ Çevre Kanunu'nun

¹⁰⁹ ÖZDEK, *Bir İnsan Hakkı Olarak....*, s. 58.

¹¹⁰ PARLAR/HATİPOĞLU, *Ibid.*, s. 9.

¹¹¹ HELVACI İlhan, *Çevre Kirlenmesinden Doğan Zararlardan Hukuki Sorumluluk*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 1989, s. 22.

¹¹² KELEŞ/HAMAMCI/ÇOBAN, *Ibid.*, s. 53 vd; GÜNEŞ, *Çevre Hukuku*, s. 3; TURGUT, *Çevre Politikası...*, s. 1-2.

¹¹³ AYBAY Aydın, "Çevre ve Hukuk", Ed. KELEŞ Ruşen, *İnsan Çevre Toplum*, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2016, s. 364.

¹¹⁴ MAYDA Jaro, *Manual on Environmental Legislation*, UNEP, 1979.

¹¹⁵ AYBAY, *Ibid.*, s. 364.

2. maddesinde yer alan tanımdaki gibi biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel unsurlar olarak sınıflandıranlar da bulunmaktadır.¹¹⁶

Geliştirilen tüm yöntemlere rağmen ortada olan belirsizliğe, çevrenin unsurları olarak sayılan, doğal, yapay, kültürel ve sosyal çevrenin de birbirinden kolaylıkla ayrılamayacağı gerçeği¹¹⁷ eklendiğinde çevrenin korunmasına yönelik kolluk faaliyetlerinden dolayı idarenin sorumluluğunun kapsamını belirlemek oldukça güçleşmektedir. Bu güçlüğü yukarıda açıklanan yöntemler arasında bir tercih yapılması, ilkel uygarlıklar devrinde uzun zaman insanın biricik çevresi olan su, toprak, hava, bitki ve hayvan topluluğu¹¹⁸ unsurlarının esas alınması çevre hukukunun öncelikli amacının doğal çevrenin korunması olduğu¹¹⁹ dikkate alınarak yapay çevre unsurlarının kapsam dışında bırakılması yoluyla aşılması, böylece kavramsal bir tutarlılık sergilenmesi mümkün gözükmemektedir.

4. Çevrenin Korunması Aracı Olarak Hukukun Etkililiği: Özel Hukuk İdare Hukuku Karşılaştırılması

İdarenin çevrenin korunması konusundaki görevlerini yerine getirmemesi nedeniyle ortaya çıkan zararlardan sorumlu olması doktrinde çok defa değinilen bir konu olmakla birlikte çevresel zararlardan sorumluluk konusu ağırlıklı olarak kirleten öder ilkesi çerçevesinde özel hukuk alanında incelenmiştir. Ancak özel hukukun çevre konusunda dar kalan kalıplarının aşıp genişletilmeye çalışılmasına rağmen alınan sonuçlar sınırlı kalmıştır. Bağımsız bir çevre hukukunun ortaya çıkışının temeli olarak da gösterilen bu sınırlı kalıpta özel hukukun temelde kişisel çıkarları düzenleyen bir hukuk dalı olmasına çevre sorunlarının ortak çıkarları ilgilendirmesi etkili olmuştur.¹²⁰ Dolayısıyla çevrenin korunmasında kamu hukukunun ve idarenin sorumluluğunun daha fazla öne çıkarılması gerektiği sıklıkla ifade edilmektedir. Egoantrik özel hukuk envanterleriyle çevre merkezci korumanın gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını düşünen Serozan'a göre çevrenin korunması özel hukukçulara bırakılamayacak kadar ciddi bir 'kamusal iştir'. Ayrıca

¹¹⁶ PARLAR/HATİPOĞLU, *Ibid.*, s. 9 vd.

¹¹⁷ GÜNEŞ, *Çevre Hukuku*, s. 5.

¹¹⁸ HAMAMCI, "Çevre ve Hukuk...", s. 244.

¹¹⁹ GÜNEŞ, *Çevre Hukuku*, s. 5.

¹²⁰ TURGUT Nühmet, "Kirleten Öder İlkesi ve Çevre Hukuku", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi 70. Yıl Armağanı*, C. 44, S. 1-4, 1995-1996, s. 626.

çevre koruma bilincine sahip yurttaşlar idarenin sorumluluğunu açacakları tam yargı davaları ile elden geldiğince ‘forse etmelidirler’.¹²¹ Özdek’e göre çevre sorunlarının günümüzde aldığı boyut, sorunun özel hukuk yaklaşımı ile çözülemeyeceği bir noktaya ulaşmıştır. Çevre sorunlarının kamusal bir problem olması ve devletin aktif müdahalesini gerektirmesi, çevre hukukunun kamu hukuku karakterinin baskın olmasını gerektirmektedir.¹²² İdare hukukunun dinamik özelliği ve bu özelliğin uzantısı olarak bir içtihat hukuku olmasını vurgulayan Ulusoy, çevrenin kirlenmesinden sonraki aşamada idare hukukunun daha kapsamlı ve etkili çözümler getirebileceğini belirtmektedir. Ulusoy’a göre tek başına hiçbir hukuk disiplini çevre sorunlarını çözmeye yeterli değilse bile uygulanabilecek en uygun hukuk disiplini idare hukuku ve daha geniş boyutuyla ‘kamu hukuku yaklaşımı’dır.¹²³ Dolayısıyla, çevrenin kirlenmesinin önlenmesi ve çevrenin korunması kamu düzenini yakından ilgilendirmekte ve idari yargıya bu hususta önemli görevler düşmektedir.¹²⁴ İdari yargıda gerek tam yargı davalarında gerek iptal davalarında, uyuşmazlıkların oldukça esnek bir içtihat hukuku ile çözüme kavuşturulması idari yargının üzerine düşen görevleri yapmasını kolaylaştırmakta; adli yargıda ise idari yargıya nazaran bazı değerlendirme eksiklikleri ortaya çıkabilmektedir.¹²⁵ Bu eksikliği, “*özel hukukun tüm olanakları seferber edilse bile sadece bireysel çıkarları ve hakları koruyan ‘egosantrik’ özel hukukun ‘ekosantrik’ kamusal değerleri koruma açısından bünyesinde taşıdığı yapısal yetersizlikler aşılamaz*” ifadeleriyle dile getiren Serozan, özel hukukun yaptırımlarının doğal çevreyi korumada yetersiz kalacağını ileri sürmektedir.¹²⁶ Serozan’a göre, “*çevreyi koruyup kurtarmanın yolu kamu yararını gözeten ve kamu erkine dayanan kamu hukukundan (...) geç[mektedir.]*” Özel hukukun anlaşma ile giderim sağlanabilmesine imkan vermesi gerekçesiyle çevre sorunlarını çözümlemeye yetersiz kalacağını ve işletmelerin bu yol ile çevreye zarar verici faaliyetlerini meşrulaştırabileceğini belirten Akıllıoğlu ise bu düşüncesini yapmış olduğu bir aktarımla desteklemektedir. Buna göre, zarar görenin dava etmemesi şartıyla işletmeler tarafından doyurulması durumunda, ilgili, dava etmeme

¹²¹ SEROZAN, *Ibid.*, s. 109 vd; benzer görüşler için bkz. KABOĞLU, Çevre Hakkı, s. 84.

¹²² ÖZDEK, *Bir İnsan Hakkı Olarak...*, s. 68.

¹²³ ULUSOY Ali D., “Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 43, S. 1-4, 1993, s. 140 vd.

¹²⁴ ASLAN Zehreddin, “Doğal Çevrenin Korunmasına Yönelik Alınan Önlemler ve Yasaklar Karşısında Danıştay’ın Tutumu”, *İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S. 11-12-13, 1995, s. 91.

¹²⁵ AKILLIOĞLU Tekin, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, *Çevre Kanunu’nun Uygulanması*, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1987, s. 75.

¹²⁶ SEROZAN, *Ibid.*, s. 111.

kararını alırken gelecek kuşaklar adına da yetkisi olmadan karar vermektedir. Bu da belli ve ölümlü bir kişinin belirsiz ve gelecekte var olacak insanların katlanmak zorunda kalacakları zararın devamına izin vermesi anlamına gelmektedir.¹²⁷ Çevrenin korunmasına yönelik işlevi bakımından idare hukukunun özel hukuktan asıl farkını iptal davaları oluşturmaktadır. Zararın oluştuktan sonra tazmin edilmesi özel kişi ve idare üzerinde benzer mali yükler doğururken bu çözüm çevre kirliliğinin önlenmesini tam olarak sağlayamayacaktır. Ancak iptal davası, idarenin bir işleminin iptal edilmesini sağlayarak çevre kirliliğine neden olan faaliyetin durmasını veya durdurulmasını mümkün kılmaktadır. Tazminatın da hukuk devleti açısından bir kazanım olduğu dikkate alınmakla birlikte çevre kirliliğinin oluşmadan önlenmesi ve oluştuktan sonra durdurulması için iptal davasının idare hukukun bir avantajı olduğu tespit edilebilir.

İdare hukukunun sahip olduğu farklara rağmen çevre zararları nedeniyle idari yargıda tam yargı davalarının açılması adli yargıya göre daha geç gerçekleşmiş ve idari yargıda bu konuda daha az dava açılmıştır. Turgut da Çevre Bakanlığı aleyhine bir tam yargı davası açılmış olmasını, çevre zararları ile ilgili davaların kirleten öder ilkesi kapsamında daha çok adli yargıda görülmesi nedeniyle ‘çok ilginç’ olarak nitelmiştir.¹²⁸

Çevrenin kirlenmesi veya bozulması konusunda idarenin sorumluluğunun kabul edilmesi, ortaya çıkan zararların giderilmesine ilişkin olarak kirleten öder ilkesine getirilen bir takım eleştiriler açısından da önem taşımaktadır. Çevre hukukunun temel ilkelerinden olan kirleten öder ilkesi “*kirliliğin bedelinin kirletene ödettirilmesi*” ya da “*kirletenin kirliliğin maliyetine katlanması*” şeklinde tanımlanabilir.¹²⁹ Uygulanmasında bazı güçlükler olan ve sıklıkla eleştirilen¹³⁰ kirleten

¹²⁷ DESPAX Michel, Droit de l'Environnement, LITEC, Paris, 1980, p. 790'dan aktaran AKILLIOĞLU, “İdare Hukuku...”, s. 79

¹²⁸ TURGUT, Nühket, “Çevre Hakkı ve Katılım”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı**, Ankara, 2000, s. 423. Konferansta İl Han Özay’ın çevre hakkının pozitif bir metinde öngörülmesi halinde tam yargı davası açmanın mümkün olup olmadığı sorusu üzerine, Nühket Turgut Çevre Bakanlığı aleyhine açılan bir davanın açılıp kabul edildiğini ve halen Danıştay’da bulunduğunu belirtip, bu gelişmeyi çok ilginç olarak yorumlamıştır.

¹²⁹ TURGUT, **Çevre Politikası...**, s. 122.

¹³⁰ TURGUT Nühket, **Çevre Hukuku**, Yenilenmiş 2. Bası, Savaş Yayınevi, Ankara, 2001, s. 230 vd.; MENGİ Ayşegül, “Çevre Koruma Yöneltileri, İlkeleri ve Araçları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 7, S. 3, 1998, s. 66.

öder ilkesi çevre sorunlarını çözmekten çok doğan zararın tazminine yöneliktir.¹³¹ Dolayısıyla, yaptırımı para olan bu ilke çevreye verilen zararların önlenmesinde yetersiz kalmakta ve çevrenin eski haline getirilmesini sağlayamamaktadır.¹³² Zira kirleten öder ilkesinin, özel hukuk kişilerinde “ödeyen kirletir” ilkesi şeklinde karşılık bulması çok muhtemeldir.¹³³ İlkenin bu şekilde anlaşılması durumunda ise kirliliğin önlenmesi yerine parası olanların çevreyi kirletmeye devam etmesi gibi bir durum ortaya çıkabilecektir.¹³⁴ Özel hukuk kişilerinden olan işletmeler özelinde kirleten öder ilkenin bu şekilde uygulanmasını kolaylaştıran hususlardan biri de söz konusu işletmelerin ilkenin oluşturacağı maliyetleri doğrudan tüketicilere yansıtarak kendi üzerinden atma imkanı bulmasıdır. Böyle bir durumun sosyal adalet ters düşeceği de ortadadır.¹³⁵ Dolayısıyla kirleten öder ilkesi çevrenin korunmasını tam olarak sağlayamamaktadır.

Kusuru bulunduğu veya kusursuz sorumluluk hallerinin varlığında ortaya çıkacak zararlardan idarenin de sorumlu tutulması durumunda idarenin çevrenin korunmasına ilişkin yükümlülüklerini daha özenli yerine getireceği ve bu yolla çevrenin daha az kirletileceği söylenebilir. Tazminatın yalnızca giderim değil aynı zamanda idareyi hukuka uygun davranmaya zorlayan bir işlevinin bulunduğu altı çizilmelidir. Belirtilmelidir ki, çevrenin korunması konusunda idarenin sorumluluğunun gündeme gelmesi, çevre zararına neden olan özel hukuk kişilerinin sorumluluğunu sonlandırmamaktadır.¹³⁶ Kirleten öder ilkesine benzer olarak, idarenin sorumluluğunda da tazminat ödenmesi suretiyle yapılan ihlallerin meşrulaştırılması tehlikesi her zaman mevcuttur.¹³⁷ Ancak idarenin yüklü miktarda tazminatlarla karşı karşıya kalmamak için çevrenin korunması ile ilgili görevlerini daha dikkatli yapacağı, işletmeler gibi ödeyeceği tazminatları yansıtip bedel ödemekten

¹³¹ Çevre Kanunu’nun 3/g. maddesinde kirleten öder ilkesi şu şekilde düzenlenmiştir: “Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır.” R.G. T. 11.08.1983, S. 18132. Kanunda düzenlendiği şekli ile kirleten öder ilkesinin yalnızca kirlenme ve bozulma sonucu meydana gelen zararları değil, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi için yapılan masrafları da kapsadığı görülmektedir. Bkz. TURGUT, **Çevre Hukuku**, s. 224 vd.

¹³² ÖZDEK, **Bir İnsan Hakkı Olarak...**, s. 68.

¹³³ ERCMAN S., **European Environmental Law: Legal and Economic Appraisal**, Bubenbergl-Verlag, Bern, 1977, p. 310’dan aktaran KANTAR H. Elvend, “Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı”, **Çevre Hukuku Araştırmaları**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1981, s. 35.

¹³⁴ GÜNEŞ, **Çevre Hukuku**, s. 65.

¹³⁵ TURGUT, **Çevre Politikası...**, s. 141 vd.

¹³⁶ ALICA Süheyla, “Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XV, S. 4, 2011, s. 94.

¹³⁷ OZANSOY, “İdarenin Kusurlu Sorumluluğundan...”, s. 373.

kurtulabileceği ‘tüketicilere’ sahip olmadığı için de çevrenin kirlenmesine göz yumarak tazminat ödeme kolaylığına düşmeyeceği düşünülmektedir. Bir çözüm metodu olarak tazminatın idare ve özel kişi açısından da avantaj ve dezavantajlara sahip olduğu görülmektedir. Özel kişilerin kirleten öder ilkesi nedeniyle oluşan maliyetleri tüketicilere kolaylıkla yansıtabileceği düşünülse de bu faktörün özel kişilerin rekabet gücünü azaltacağı unutulmamalıdır. Tazminatı yansıtabileceği tüketicileri olmamakla birlikte idarenin kusuru ile bu zarara neden olan kamu görevlisine adeta kalkan olarak genellikle rücu mekanizmasını işletmemesi, mahkum edildiği tazminatın çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik işlevini zedelemektedir. Tazminatın özel kişi ve idare açısından taşıdığı dezavantajlar nedeniyle iptal davasının çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin fonksiyonu bir kez daha vurgulanmalıdır.

Çevresel zararlardan sorumluluğun belirlenebilmesi için çevre zararı kavramı tanımlanmalı ve illiyet bağına ilişkin sorunlar üzerinde durulmalıdır. Çevre zararı kavramı hakkında tek bir tanım yapılması indirgemeci bir yaklaşım olacaktır. Zira ortaya çıkış şekilleri ve etki ettikleri alanlara göre farklı tanımların yapılması mümkündür. Çevre zararları ortaya çıkış şekillerine göre ani çevre zararları ve tedrici çevre zararları olarak tasnif edilebilir.¹³⁸ Ani çevre zararları bir kaza sonucu beklenmedik bir zamanda ortaya çıkarken,¹³⁹ tedrici çevre zararları zaman içinde ortaya çıkmaktadır.¹⁴⁰ Çevre zararlarını etki alanlarına göre ayırmak gerekirse bu ayırım bireysel çevre zararları, ekolojik zararlar, toplu zararlar, mesafe zararları ve gelişme rizikoları olarak yapılabilir.¹⁴¹ Bireysel zararlar ile kişi varlığı zararları¹⁴²; ekolojik zarar ile salt çevresel varlıkları hedef alan zararlar¹⁴³; toplu zararlar ile birden çok faaliyet veya maddenin birleşimi ile oluşan zararlar¹⁴⁴; mesafe zararları ile zarara ne den olan faaliyetten başka bir yerde ortaya çıkan zararlar¹⁴⁵; gelişme rizikosu ile ise faaliyetin gerçekleştiği sırada öngörülemeyen, zararlı olduğu sonradan ortaya çıkan maddelerin

¹³⁸ BAŞOĞLU Başak, **Çevre Zararlarından Hukuki Sorumluluk**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2016, s. 23.

¹³⁹ YONGALIK Aynur, **Çevre Sorumluluk Sigortası**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 1998, s.54.

¹⁴⁰ **Ibid.**, s. 52.

¹⁴¹ BAŞOĞLU, **Ibid.**, s. 23.

¹⁴² **Ibid.**, s. 25.

¹⁴³ TURGUT, **Çevre Hukuku**, s. 561.

¹⁴⁴ YONGALIK, **Ibid.**, s. 56.

¹⁴⁵ **Ibid.**,

vermiş olduğu zararlar¹⁴⁶ kastedilmektedir. Zararların ortaya çıkışları ve etki alanları bakımından tasnif edilmesi ile bu zararlardan bazıları hakkında illiyet bağı kurmanın güçlüğü ortaya çıkmaktadır. Zaman içinde ortaya çıkan tedrici zararlar¹⁴⁷, toplu zararlar, mesafe zararları ve gelişme rizikolarında illiyet bağının ortaya konulması¹⁴⁸ güç ya da imkansız olabilmektedir. Çevre zararları nedeniyle sorumluluk hususunda çevre zararının ve illiyet bağı probleminin öneminin farkında olmakla birlikte fiil odaklı bir yaklaşım tercih edildiği için bu kavramlara ilişkin açıklamalar idarenin çevrenin korunmasına yönelik kolluk faaliyetlerinin kapsamı dışında kalmaktadır. Bir başka deyişle idarenin çevrenin korunmasına yönelik kolluk faaliyetlerinden dolayı sorumluluğunun incelenmesinde esas alınan nokta idarenin faaliyetleri olmuştur.

Tazminat ve iptal davasının işlevi ayrıca önemli olmakla birlikte idarenin çevrenin kirlenmesine müdahale etmesi gerektiğine dair Çevre Kanunu'nun 3/g maddesi, çevre kirliliğine sebep olan kişilerin kirlenmeyi ve zararı durdurmaması durumunda *“bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması”* gerektiğini öngörmektedir. Buna göre, kanun koyucu idareye Çevre Kanunu'nun 3/g maddesi ile açıkça kirliliği durdurma ve müdahale etme görevi vermiştir. İdareye kanunla bu şekilde kapsamlı bir görev verilmesinin en önemli hukuki sonucu da, idarenin söz konusu görevini gereği gibi veya hiç yerine getirmemesinden dolayı ortaya çıkan zararlardan sorumlu olmasıdır.¹⁴⁹

Çevrenin korunmasına yönelik kolluk faaliyetlerini bir süreç olarak nitelemek mümkündür. Bu süreçte idarenin sorumluluğu, idarenin çevrenin korunması amacıyla düzenleme yapması (I) ve çevreye zarar verebilecek faaliyetlerin denetlenmesi ile düzenlemelere uymayan faaliyetlere yaptırım uygulaması gibi bireysel nitelikli kolluk faaliyetleri (II) dolayısıyla ortaya çıkmaktadır.

¹⁴⁶ BAŞOĞLU, *Ibid.*, s. 28.

¹⁴⁷ ERİŞGİN Nuri, *Çevre Kirlitenin Hukuksal Sorumluluğunda İlliyet Bağı*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2005, s.100

¹⁴⁸ BAŞOĞLU, *Ibid.*, s. 27-28.

¹⁴⁹ ALICA, “Çevre Denetiminde...”, s. 116.

I. ÇEVRENİN KORUNMASINA YÖNELİK DÜZENLEME NİTELEĞİNDEKİ KOLLUK FAALİYETLERİNDEN DOLAYI İDARENİN SORUMLULUĞU

İdarenin düzenleme yetkisinin varlığı ve kapsamı hakkında kamu hukuku literatüründe oldukça fazla teori ve tartışma bulunmaktadır.¹⁵⁰ Bu tartışmalar göz önüne alınarak idarenin düzenleme yetkisi ve düzenleyici işlemin tanımı yapılabilir. Yürütme ve idarenin genel, objektif ve bireysel olmayan kural işlemler yapma yetkisi¹⁵¹, düzenleme yetkisi; bu yetkinin kullanılması sonucu oluşan işlemler de düzenleyici işlemler olarak tanımlanmaktadır.¹⁵²

İdarenin düzenleme yetkisiyle ilgili cevaplanması gereken temel soru, kanunla düzenlenmeyen bir alanda yürütme ve idarenin düzenleme yapısı yapamayacağıdır.¹⁵³ 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemlerinin her ikisinde de bu sorunun cevaplanmasına ilişkin tartışmalar yapılmıştır. İdarenin düzenleme yetkisinin aslililiği ve türevliliği tartışması 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da¹⁵⁴ yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin hükümlerin yürürlüğü girmesinin ardından tekrar gündeme gelmiştir.¹⁵⁵ Söz konusu Anayasa değişikliği ile idarenin Anayasa'da açıkça yer verilen düzenleyici işlemlerinden tüzük kaldırılmış ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürürlüğe girmiştir. İçerdiği önemli değişiklikler nedeniyle idarenin

¹⁵⁰ ERKUT Celal, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s. 66.

¹⁵¹ Yasama yetkisinin her ne kadar genel, soyut ve bireysel olmayan işlemlerde kullanılması gerekteyse de yasama organının, kanun adı altında genel ve nesnel olmayan, bireysel işlemler de tesis ettiği görülmektedir. 7 Temmuz 1948'de kabul edilen 5245 sayılı "İdil Biret ve Suna Kan'ın Yabancı Memleketlere Müzik Tahsiline Gönderilmesine Dair Kanun", 5 Temmuz 1939'da kabul edilen 3662 sayılı "Ölü General Enver çocuklarının... Türk vatandaşlığına kabulü ve Türkiye'ye gelmelerine müsaade edilmesine" ilişkin "Mahpeyker, Türkan, Ali, Rana ve Hümeysra'nın Türkiye'ye Avdet Etmelerine Dair Kanun", 5 Ocak 1961'de kabul edilen 215 sayılı "Merhum Cemal Paşa Kızı Kamuran Cemal'e Vatani Hizmet Tertibinden Maaş Tahsisi"ne ilişkin kanun, 6 Nisan 1976'da kabul edilen 1980 sayılı "Anka Ajansı Muhabirlerinden Şehit Adem Yavuz'un Annesine Vatani Hizmet Tertibinde Aylık Bağlanması" hakkında kanun gibi örnekler yasama yetkisinin kimi zamanlar amacının aksine bireysel işlemler tesis etmekte kullanıldığını göstermektedir. Bkz. ÖZAY, **Günışığında Yönetim**, s. 346.

¹⁵² TAN, **İdare Hukuku**, s. 65.

¹⁵³ YILDIRIM Turan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **MÜHF-HAD**, C. 23, S.2, s.19.

¹⁵⁴ R.G. T. 27.04.2017, S. 29976.

¹⁵⁵ YILDIRIM, **Ibid.**; ÜLGEN Özen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 2018/1; ARDIÇOĞLU M. Artuk, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 2017/3; EREN Abdurrahman, "Başkanlık Sistemi 4 – Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler", <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/40-baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilan-degisiklikler>, E.T. 30.08.2018.

düzenleme yetkisinin niteliği 6771 sayılı Kanun'un öncesi ve sonrasında ayrı olarak incelenmelidir.

6771 sayılı Kanun'un öncesinde idare sahip olduğu düzenleme yetkisini üstlendiği görevleri yerine getirebilmek amacıyla Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla normlar koyarak kullanabilmekteydi.¹⁵⁶ Klasik parlamenter rejimlerde bir alanın ilk elden düzenlenmesine dair yetki yasama organına aittir.¹⁵⁷ Yasama organına ait olan düzenleme yetkisi, düzenleme alanın konu olarak sınırlanmaması bakımından genel; bir alanı Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla doğrudan doğruya düzenleyebilmesi açısından asli olarak nitelenmektedir.¹⁵⁸ İdarenin ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin değişikliklerin yürürlüğe girmesinden önce gerek Anayasa'da suç, ceza, vergi ve yargı gibi birçok konuyu düzenlemekten yasaklanması, gerek kanunlara aykırı hukuki durumlar ihdas edemeyecek olması karşısında özerk bir düzenleme yetkisinin olmadığı ifade edilmekteydi.¹⁵⁹

Bazı farklı Danıştay¹⁶⁰ ve Yargıtay¹⁶¹ kararları bulunsa da doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan belirli konulardaki ayırık düzenleme yetkileri hariç, 6771 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce idarenin düzenleme yetkisinin türevsel olduğu genel kabul gören görüştü.¹⁶² Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu Anayasa değişikliği öncesindeki içtihadına göre de *"Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kurallar koyma yetkisi verilemez."*¹⁶³ Bu nedenlerle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 6771 sayılı Kanun ile yürürlüğe girmesinden önce kanun

¹⁵⁶ GÜNDAY, *İdare Hukuku*, s. 223.

¹⁵⁷ YÜZBAŞIOĞLU Necmi, *Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye'de Yürütme Kuvveti*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 1986, s. 334.

¹⁵⁸ ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 207; TEZİÇ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 17. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2014, s. 18.

¹⁵⁹ DURAN Lütfi, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Y. 4, S. 1-3, 1984, s. 41.

¹⁶⁰ D. DDK, E. 1968/709, K. 1972/364, 28.04.1972, *Amme İdaresi Dergisi*, C.5, S. 4, 1972, s. 201; D. DDK, E. 1970/453, K. 1972/485, 05.05.1972, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 5, S. 4, s. 193-194.

¹⁶¹ Y. İBGK., E. 1986/2, K. 1986/2, 24.11.1986, R.G. T. 05.02.1987, S. 19363, s. 7.

¹⁶² TAN, *İdare Hukuku*, s. 68; ÖĞÜTÇÜ Muhlis, *Çevre Kolluğu*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2000, s. 207.

¹⁶³ AYM, E. 1993/5, K. 1993/25, 06.07.1993, R.G. T. 25.02.1995, S. 22213, s. 13 vd.

koyucudan sonra ‘her konuda, her alanda ve her noktada’ düzenleme yetkisine sahip olan idarenin düzenleyici işlemleri, mahiyet olarak yasama organının ‘yapıcı’ kurallarını ‘tamamlayıcı’ nitelikte olmaktadır.¹⁶⁴

6771 sayılı Kanun ile Anayasa’da yer bulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa’da ele alınış şekli bu kararnamelerin hukuki niteliğini ve idarenin düzenleme yetkisinin mahiyetini tekrar tartışmaya açmıştır. Öncelikle Anayasa’nın 104, 106, 108, 118, 119 ve 123. maddelerinden düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tek bir hukuki rejime tabi olmadığı tespit edilmelidir.¹⁶⁵ Anayasa’da farklı tür yetkiler için kullanılacağı öngörülen bu kararnamelerin bir kısmı bireysel veya düzenleyici idari işlem niteliğinde iken bir kısmı ise kaynağını doğrudan Anayasa’dan alan yürütme işlemi niteliğindedir. Örneğin üst düzey kamu görevlerinin atanmasına dair kararnameler bireysel idari işlem, 6771 sayılı Kanun ile kaldırılmasından önce Bakanlar Kurulu tarafından tesis edilen düzenleyici işlemleri değiştiren veya aynı konularda yeni düzenlemeler yapan kararnameler ise düzenleyici işlem kabul edilmelidir.¹⁶⁶ Anayasa’da yer verilen ifadesiyle yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılacak kararnamelerin¹⁶⁷ kanun ile arasındaki ilişkiye dair tartışmalar bulunmaktadır. Bir görüşe göre yürütme yetkisine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gücünde veya kanuna eşdeğer değildir.¹⁶⁸ Bu görüşlere göre yürütme yetkisi kanunların uygulanmasına yönelik ve kanunlara uygun kullanılması gerektiği için yürütme yetkisinin kullanımına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanuna eşdeğer olamaz.¹⁶⁹ Bu görüşe ilişkin bir başka argüman ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların yürürlükten kaldırılamaması ve değiştirilememesidir.¹⁷⁰ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanun

¹⁶⁴ GÜRAN Sait, *İfade Hürriyeti Üzerinde İdarenin Yetkileri*, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1969, s. 407-408.

¹⁶⁵ ÜLGEN, *Ibid.*, s. 5.

¹⁶⁶ YILDIRIM, *Ibid.*, s. 16.

¹⁶⁷ Anayasa’nın 104/17. maddesi: “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir”

¹⁶⁸ YILDIRIM, *Ibid.*, s. 23.; EREN, *Ibid.*; ARDIÇOĞLU, *Ibid.*, s. 38.

¹⁶⁹ YILDIRIM, *Ibid.*, s. 23.

¹⁷⁰ EREN, *Ibid.* Eren’e göre kanun gücünde olan ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan KHK’ler ile kanunlar yürürlükten kaldırılıp, değiştirilebilirken Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu mümkün değildir.

arasındaki ilişkiye dair diğer görüşe göre ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gücünde olmasa da kanuna eşdeğer kabul edilmelidir.¹⁷¹ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliğine ilişkin tartışmalar, bu kararnamelerin yürütmenin düzenleme yetkisinin mahiyetine olan etkisi konusunda da sürmektedir. Bir görüşe göre Anayasa'nın 104/17. maddesinde yer alan düzenlemeden hareketlere yürütmeye kanuni dayanak olmadan genel, asli ve doğrudan düzenleme yetkisi verildiği söylenemez. Ancak söz konusu madde “*neredeyse imkansız hale getirilmiş olsa da kanuni dayanak olmaksızın düzenleme yapma yetkisini içermektedir.*”¹⁷² Yapılan Anayasa değişikliğini farklı yorumlayan bazı görüşlere göre ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürütmenin asli düzenleme yetkisi Türk hukukuna dahil edilmiş, şimdiye yasamanın kullandığı ilk elden kural koyma yetkisi idareye de verilmiştir.¹⁷³

İdarenin düzenleme yetkisi Anayasa'dan kaynaklanabileceği gibi kanun koyucunun her konuyu düzenlemesinin imkansızlığı, kamu düzeninin sağlanması ihtiyacı, kamu hizmetinin iyi işlemesi ve takdir yetkisinin objektifleştirilmesi¹⁷⁴ gibi ihtiyaçlar ile ‘eşyanın tabiatından’ da kaynaklanabilir.¹⁷⁵ Kaynakları bu şekilde farklılık gösterebilen idarenin düzenleyici işlemlerinin çeşitleri konusunda da farklı görüşler bulunmaktadır. Anayasa'da idarenin düzenleyici işlemleri olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri¹⁷⁶ ve yönetmeliğe yer verilmiş, bu iki işlem dışında düzenleyici işlem yapılıp yapılamayacağı ise farklı fikirler doğurmuştur.¹⁷⁷ Bu görüşlerden biri idarenin Anayasa'da belirtilen işlemler dışında düzenleyici işlemler yapamayacağı yönündedir.¹⁷⁸ Bu görüşün karşısında yer alan bir diğer görüşe göre, idare Anayasa'da belirtilenler dışında da düzenleyici işlemler yapabilecek ancak bu düzenleyici işlemler Anayasa'da yer verilen düzenleyici işlemlerden hangisinin öğelerine daha

¹⁷¹ ÜLGEN, *Ibid.*, s. 7. Ülgen görüşünü Özbudun'dan yapmış olduğu şu alıntı ile desteklemektedir: “(...) bir düzenleyici işlem, mevcut kanun hükümlerini değiştirmemek ve ortadan kaldırmamakla birlikte, hakkında hiçbir kanuni düzenleme bulunmayan bir alanda asli yani ilk elden ya da doğrudan düzenleme yapıyorsa, böyle bir işlemin de (...) kanun niteliğinde sayılması gerekir.” Bkz. ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 17. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 213.

¹⁷² YILDIRIM, *Ibid.*, s. 25.

¹⁷³ ARDIÇOĞLU, *Ibid.*, s. 37; EREN, *Ibid.* Eren'e göre “Cumhurbaşkanı kararnamelerinin muhassaran kanun konusu olmayan ya da kanunla düzenlenmeyen alanlarda doğrudan ilk-el düzenleme yetkisi içerdiğinden işlevsel yönden yasama işlemi niteliği taşıdığı açıktır.”

¹⁷⁴ GÜNEŞ Turan, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1965, s. 82.

¹⁷⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 418 vd.

¹⁷⁶ 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değiştirilmeden önce, idarenin düzenleyici işlemleri arasında tüzükler de bulunmaktaydı. 6771 Sayılı Kanun, m. 16, R.G. T. 11.02.2017, S. 29976.

¹⁷⁷ TAN, *İdare Hukuku*, s. 80.

¹⁷⁸ YARSUVAT Duygun, “Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası ve 1961 Anayasası”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, S. 3, 1963, s. 548.

yakınsa onun rejimine tabi tutulacaktır.¹⁷⁹ Bu iki görüşün dışında idarenin düzenleyici işlemlerinin Anayasa’da gösterilenlerle sınırlı olmadığı, Anayasa’da öngörülen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik dışında kararname, karar, tebliğ, genelge, sirküler, tamim gibi adlarla da düzenleyici işlem yapılabileceği belirtilmektedir.¹⁸⁰

İdarenin düzenleme yetkisinin kaynağı ve varlığı hakkında yapılan tartışmalar ayrıca önemli olmakla birlikte, bu yetkinin idare fonksiyonunun ayrılmaz bir parçası olduğunun altı çizilmelidir.¹⁸¹ İdare çevrenin korunması için de düzenleyici işlemlerden yararlanmaktadır. Evsel atıkların toplanması kamu hizmetini ve belediye mezbahasının işleyişini düzenleyen bir belediye yönetmeliğinde yer verilen çöp kutularının yerine, şekline ve özelliklerine ilişkin kurallar çevreye ilişkin düzenleyici işlemlere örnek olarak verilebilir.¹⁸²

İdarenin düzenleyici işlemlerine karşı iptal davası açılabilceği gibi bu işlemlerden dolayı zarara uğrayanlar tam yargı davası da açılabilir. Düzenleyici işlemler de tıpkı bireysel işlemler gibi dava konusu olabilirler. Doğrudan düzenleyici işlemin iptali istenebileceği gibi, düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş bir idari işlemle birlikte de düzenleyici işlemin iptali istenebilecektir.¹⁸³ Danıştay’a göre *“idarenin örgütlerine mevcut mevzuat anlayışlarını bildiren, onlara hareket tarzlarını gösteren bu haliyle de üçüncü şahısların hak ve menfaatlerini ihlal etmeyen genelgelerin idari davaya konu olamayacakları, ancak böyle bir tasarruf hukuk alemine yeni bir unsur kattığı, dolayısıyla ilgililerin sübjektif haklarını, menfaatlerini ihlal ettiği takdirde iptal davasına konu olabileceği kabul edilmektedir”*.¹⁸⁴ Görüleceği üzere düzenleyici işlemlerden dolayı menfaatleri ihlal edilenler bu işlemlere karşı iptal davası açabileceklerdir.¹⁸⁵ İptal davasının hukuk

¹⁷⁹ DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHF Yayınları, 1982, s. 389 vd.

¹⁸⁰ GÜNDAY, *Ibid.*, s. 226.

¹⁸¹ SEZGİNER Murat, **Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 77; ERKUT, *Ibid.*, s. 69.

¹⁸² ÖĞÜTÇÜ, **Çevre Kolluğu**, s. 198.

¹⁸³ TAN, **İdare Hukuku**, s. 772.

¹⁸⁴ D. İDDK, E. 2006/3196, K. 2008/1179, T. 11.04.2008, **Danıştay Dergisi**, S. 119, s. 62 vd.

¹⁸⁵ Buradaki menfaat ile kast edilen ciddi ve makul bir alakadan ibarettir. Bkz. ONAR S. Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. III, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1780. Menfaat kavramının genişlemesi ve iktisadi rekabet kavramına dair bkz. KAYA, Cemil, “İptal Davalarında (Kişisel) Menfaat İhlalinin Genişlemesi: İktisadi Rekabet”, **İÜHF**, C. LXVI, S. 2, 2008. Düzenleyici işlemlere karşı iptal davası açılabilmesi için gereken menfaat koşulunun meşru, güncel ve

düzenini korumak suretiyle hukuk devleti ilkesini gerçekleştirdiği¹⁸⁶ göz önüne alındığında iptal davası açma hakkının yalnızca subjektif durumları etkilenen kişilere değil herkese verilmesi gerektiği öne sürülebilirse de mahkemelerin çalışamaz duruma gelmemesi gibi pratik sebeplerle böyle bir yaklaşım benimsenmemiştir.¹⁸⁷ Hal böyle iken Danıştay'ın bazı konularda menfaat şartını geniş yorumladığı ve çevrenin de bu konulardan biri olduğunun altı çizilmelidir.¹⁸⁸ Gerçekten de “*çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda vatandaş, belde veya semt sakini sıfatıyla dava açılabileceği Danıştay içtihatlarıyla kabul edilmiştir*”.¹⁸⁹

İdarenin çevrenin korunmasına dair mevzuat ile belirlenmiş düzenleme yapma yükümlülükleri bulunmaktadır. İlk olarak Anayasa'nın 56. maddesinden dolayı devlete düşen çevre koruma yükümlülüğünün yerine getirilmesinde en önemli araçlardan biri düzenleme yetkisi ve görevidir.¹⁹⁰ İdarenin çevrenin korunmasına yönelik düzenleyici işlem yapma yetki ve yükümlülüğünün kaynağı yalnızca Anayasa'nın 56. maddesi değildir. Bunun yanı sıra çekitli Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanun ve yönetmelikte idareye düzenleme yapma görevi verilmiştir. İdareye düzenleme yapma yetkisi veren ve yükümlülüğü yükleyen düzenlemeler arasında Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, belediyelerin su ve kanalizasyon idareleri ve belediyeler gibi çevrenin korunmasında aktif rolü olan kamu idarelerinin kuruluş kanunları yer almaktadır. Bu düzenlemelerin yanı sıra Çevre Kanunu, Mera Kanunu, Orman Kanunu ve Su Ürünleri Kanunu gibi korunması gerekli çevre öğelerini düzenleyen kanunlarda da idarelere birtakım düzenleme yapma görevleri verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve kanunla ana hatları çizilen çevre mevzuatı yönetmeliklerle daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Çok sayıda

kişisel olması gerekmektedir. Bkz. ÖZDEK Yasemin E., “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 24, S. 1, 1991, s. 106 vd.

¹⁸⁶ ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. III, s. 1781.

¹⁸⁷ SEZGİNER, **Ibid.**, s. 49.

¹⁸⁸ ENHÜRMAN Tufan, “Çevre Davalarında “Menfaat İhlali”: Danıştay ve KKTC Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **AÜHFD**, C. 60, S. 3, s. 481.

¹⁸⁹ D. İDDK, E. 2004/741, K. 2004/1854, T. 11.11.2004. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

¹⁹⁰ ALICA, “Çevre Denetiminde...”, s. 88.

yönetmeliğin bulunduğu bu alana yalnızca örnek olarak şu yönetmelikler gösterilebilir: Toprak Kirliliğinin Kontrolü ve Noktasal Kaynaklı Kirlenmiş Sahalara Dair Yönetmelik, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği, Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği, Çevre Denetimi Yönetmeliği, Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği, Atık Yönetimi Yönetmeliği. Yönetmeliklerin adlarından anlaşılacağı üzere yönetmeliklerle çevrenin su, toprak ve hava gibi unsurları, çevreyi kirleten çeşitli atıklar ve çevreye etki edebilecek faaliyetlerin izin ve denetimi konuları düzenlenmiştir.

Sözü edilen tüm bu kanun ve yönetmeliklerde idareye çevre kirliliğinin önlenmesi ve kontrolü için ilgili mevzuatın hazırlanması, standart geliştirilmesi ve kalite ölçütlerinin belirlenmesi,¹⁹¹ doğal kaynak ve varlıkların korunması, kirliliğin önlenmesi ve kalitesinin iyileştirilmesi için gerekli teknik ve hukuki esasların belirlenmesi,¹⁹² atıkların toplanmasına dair esasların belirlenmesi,¹⁹³ gerekli durumlarda temiz hava eylem planının hazırlanması,¹⁹⁴ havza yönetim planlarının hazırlanması,¹⁹⁵ yeraltı sularının kalite standartları ve eşik değerlerinin belirlenmesi,¹⁹⁶ elektronik haberleşme cihazlarından kaynaklanan limit değerlerin belirlenmesi,¹⁹⁷ ozon tabakasını incelten

¹⁹¹ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No. 1, m. 97/b: “Çevrenin korunması, iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik prensip ve politikalar tespit etmek, standart ve ölçütler geliştirmek, programlar hazırlamak; bu çerçevede eğitim, araştırma, projelendirme, eylem planları ve kirlilik haritalarını oluşturmak, bunların uygulama esaslarını tespit etmek ve izlemek, iklim değişikliği ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek.” R.G. T. 10.07.2018, S. 30474.

¹⁹² 2872 sayılı Çevre Kanunu, m. 9/g: “Doğal kaynakların ve varlıkların korunması, kirliliğinin ve tahribatının önlenmesi ve kalitesinin iyileştirilmesi için gerekli idarî, hukukî ve teknik esaslar Bakanlık tarafından belirlenir.”

¹⁹³ Atık Yönetimi Yönetmeliği, m. 5/f: “Atıkların, Bakanlıkça belirlenen esaslar dışında farklı bir yöntemle toplanması ve ayrılması yasaktır.” R.G. T. 02.04.2015, S. 29314.

¹⁹⁴ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, m. 10/7: “Birden fazla kirlletici seviyesinin limit veya hedef değerden daha yüksek olduğu yerlerde tüm kirlleticileri kapsayan entegre bir temiz hava planı hazırlanır.” R.G. T. 06.06.2008, S. 26898.

¹⁹⁵ Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği, m. 10/1: “Bakanlık tarafından, ulusal su planı ile uyumlu olacak şekilde, (...) çevresel hedefleri, bu hedeflere ulaşmak için suyun havza ölçeğinde korunmasını ve tahsisini, iklim değişikliğinin etkilerini, havza ölçekli diğer yönetim planlarını da dikkate alan ve tedbirler programını ihtiva eden havza yönetim planı ilgili kurum ve kuruluşların katılımı ile hazırlanır veya hazırlatılır.” R.G. T. 17.10.2012, S. 28444.

¹⁹⁶ Yeraltı Sularının Kirlenmeye Ve Bozulmaya Karşı Korunması Hakkında Yönetmelik, m. 7/2: “Yeraltı suları iyi kimyasal durumunun tanımlanması maksadıyla kullanılacak olan YAS kalite standartları ve eşik değerler, Su Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından belirlenir.” R.G. T. 07.04.2012, S. 28257.

¹⁹⁷ İyonlaştırıcı Olmayan Radyasyonun Olumsuz Etkilerinden Çevre Ve Halkın Sağlığının Korunmasına Yönelik Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin Yönetmelik, m. 5/1-c: “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu; elektronik haberleşme cihazlarından kaynaklanan (...) limit değerlerin belirlenmesiyle ilgili tedbirleri alır.” R.G. T. 24.07.2010, S. 27651.

maddelere ilişkin düzenlemelerin yapılması¹⁹⁸ gibi geniş kapsamlı düzenleme görevleri verilmiştir. Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi için en önemli görevin idareye düştüğü, kanun ve yönetmeliklerin düzenlediği alan ve idareye yüklediği görevlerin fazlalığından kolaylıkla anlaşılabilecektir.

Çevre mevzuatının yetersiz olması çevrenin korunmasında güçlüğü neden olacaktır. Nitekim esnek çevre standartlarına sahip ülkelerin, ülkeye yapılan yatırımlardan çevresel anlamda olumsuz etkilendiği, standartların düşük olması ile ülkenin çevresel olarak bu yatırımlardan kötü etkilenmesinin doğru orantılı olduğu, standartların düşük olduğu ülkelerde ‘kirlilik cenneti’ hipotezinin geçerli olduğu çeşitli araştırmalarda tespit edilmiştir.¹⁹⁹

Çevrenin korunmasına yönelik yasal düzenlemelerin yetersizliği denildiğinde çözülmesi gereken tek sorunun düzenlemelerin kapsamı ve birbirleriyle uyumu olmadığı belirtilmelidir. Çevrenin etkin bir şekilde korunabilmesi için çevre alanındaki mevzuat karmaşasının giderilmesi ve istisna, muafiyet ve aflarla yasal düzenlemelerdeki sürekliliğin bozulmasının önüne geçilmesi de gerekmektedir.²⁰⁰

İdare çevrenin korunmasına yönelik düzenleme kolluğunu kullanırken bireylere zarar da verebilir. Bu zararlar idarenin düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetlerinden kaynaklanan kusurlu sorumluluğu (A) ve kusursuz sorumluluğu (B) başlıklarında incelenecektir.

¹⁹⁸ Ozon Tabakasını İncelten Maddelere İlişkin Yönetmelik, m. 11/1: “Kontrol altına alınan maddelerin ihracatına dair düzenlemeler, Bakanlığın uygun görüşü alınarak Ekonomi Bakanlığı tarafından yapılır.” R.G. T. 07.04.2017, S. 30031.

¹⁹⁹ ZEREN Feyyaz, “Doğrudan Yabancı Yatırımların CO² Emisyonuna Etkisi: Kirlilik Hale Hipotezi mi Kirlilik Cenneti Hipotezi mi?”, **Journal of Yasar University**, S. 2015/10, s. 6447.

²⁰⁰ HATİPOĞLU Mehmet, “Çevrenin Korunmasında İdari Yaptırımların Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 2016, s. 104.

A. Düzenleme Niteliğindeki Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Kusurlu Sorumluluğu

İdarenin çevrenin korunması amacıyla yapmış olduğu düzenleyici işlemler nedeniyle hizmet kusuru uyarınca sorumlu tutulması mümkün olacaktır. Bu işlemler nedeniyle idarenin hizmet kusuru idarenin yapması gerektiği halde bir düzenleme yapmaması (1) veya hukuka aykırı düzenleme yapması (2) şeklinde ortaya çıkmaktadır.

1. Düzenleme Yapmamaktan Dolayı İdarenin Sorumluluğu

İdarenin AİHS ve Anayasa'dan kaynaklanan çevrenin korunmasına yönelik pozitif yükümlülüklerinin en önemlileri arasında çevre ile ilgili etkili ve yeterli düzenleme yapmak olduğu söylenebilir. Çevreye ilişkin düzenlemelerin öncelikli amacı bireylerin ve toplumların çevreye zarar vermelerini engellemektir.²⁰¹ Özellikle AİHS kapsamında devletlerin sorumluluğu çok yönlüdür. Devlet bireysel işlem ve eylemlerden olduğu kadar ulusal hukukun belirlediği yöntemlere göre oluşturulan hukuk kuralları, kişisel haklara zarar vermişse bunlardan da sorumludur. Söz konusu hukuk kuralları, bakanlık genelgeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının çıkardıkları yönetmelikler, Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yasalar olabileceği gibi, anayasalar, anayasa değişiklikleri de olabilir. AİHM'ne göre geçerli ve uygulanabilir olmaları koşuluyla, anayasa ile bir belde belediyesinin çıkardığı yönetmelik arasında çok fazla fark bulunmamaktadır.²⁰²

Kişilerin haklarını dolaylı olarak da olsa etkileyen düzenleyici işlemlerin yokluğu veya var olanların değiştirilmesi gerektiğine dair tespitlere AİHM kararlarında yer verilmektedir. Esasında ülkede bulunan cari mevzuata dair eksiklik veya değiştirilme talebinin uluslararası bir mahkeme tarafından yapılması anlaşılabilir. Zira ulusal yargı mercilerinin iç hukuktaki normlar hiyerarşisi ve usul kuralları ile sınırlandırılmış yetkileri gereğince hak ihlaline veya devletin mali sorumluluğuna hükmetmedikleri durumda dahi söz konusu sınırlamalara tabi

²⁰¹ DİNÇ Güney, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Göre Çevre ve İnsan*, TBB Yayınları, Ankara, 2008, s. 1.

²⁰² DİNÇ Güney, *Sorularla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, TBB Yayınları, Ankara, 2006, s. 31.

olmayan AİHM mevzuatın sözleşmeye aykırılığını tespit edebilecektir.²⁰³ Gerçekten de AİHM kararların uygulanmasında taraf devletlerden iki tür tedbir almasını talep etmektedir. Bunlar bireysel düzeyde tedbirler ve genel düzeyde tedbirlerdir.²⁰⁴ Sözleşmeye taraf devletler AİHS'in 46. maddesiyle bağlantılı olarak ihlallerin gelecekte tekrarlanmasını engellemek adına genel tedbirler alma yükümlülüğü altındadır.²⁰⁵

Bir ülkenin ulusal mevzuatı hiçbir zaman AİHS'in koruduğu hakların ihlal gerekçesi olarak haklı görülemeyecektir.²⁰⁶ AİHM'in hükmettiği hak ihlallerinin giderilmesi için uygulanabilecek genel tedbirlere yasama organı tarafından yapılan mevzuat, düzenleyici işlem, tebliğ veya uygulama değişikliği gibi yürütme faaliyetleri ve ihlali yapan organdan bağımsız olarak idari tedbirler örnek gösterilebilir.²⁰⁷ Mahkemenin ulusal mevzuatın ihlal doğurduğuna dair tespitinin ardından taraf devlet yasal veya anayasal düzeyde bir normu veya idari bir düzenlemeyi kaldırıp, değiştirebileceği gibi yeni bir düzenleme yapmak durumunda da kalabilir.²⁰⁸ Mevzuattan dolayı bir başvurunun hakkı ihlal edilmişse bunun giderilmesi yapılan başvurunun konusuna göre ceza hukuku, medeni hukuk veya idare hukuku mevzuatında yapılacak bir revizyonla gerçekleşecektir.²⁰⁹

İç hukuktaki düzenleme eksikliği, sözleşmede tanımlanan bir hakkın iç hukukta düzenlenmemiş olması ve sözleşmedeki bir hakkın sınırlarının idari makamların kötüye kullanmalarını önleyecek şekilde düzenlenmemiş olması şeklinde gerçekleşebilir.²¹⁰ Örneğin, *Kruslin/Fransa*²¹¹ kararında mahkeme, telefon dinleme hususunda hangi kişilerin dinlenebileceği, hangi suçlardan dolayı ne kadar dinleme yapılabileceği, dinlenen konuşmaların belge haline getirilme usulü ve bunların

²⁰³ AKILLIOĞLU Tekin, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 44, S. 3, 1989, s. 164.

²⁰⁴ AKILLIOĞLU Tekin, "AİHM Kararlarının İç Hukuktaki Etkileri", **İnsan Hakları**, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2006, s. 368.

²⁰⁵ AYGUT Hüdvanur, "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Sisteminde İhlallerin Onarılması", **DÜHFD**, C. 22, S. 37, 2017, s. 193.

²⁰⁶ AKILLIOĞLU, "Avrupa İnsan Hakları...", s. 164.

²⁰⁷ AKILLIOĞLU, "AİHM Kararlarının...", s. 374.

²⁰⁸ GEHLER Michael ve Diğerleri (Ed.), **Towards a European Constitution: A Historical and Political Comparison with the United States**, Boehlau Verlag, Köln 2005, s. 314'den aktaran AYGUT, *Ibid.*, s. 194.

²⁰⁹ DOĞRU Osman, "İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarının İç Hukuklara Etkileri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 17, Y. 2000, s. 210.

²¹⁰ *Ibid.*, 197.

²¹¹ AİHM, *Kruslin/Fransa*, Başvuru No: 11805/81, 24.04.1990.

denetlenmesine dair mevzuatta bir düzenleme bulunmadığı gerekçesiyle ihlal kararı vermiştir.

AIHM'in kendisine yapılan başvurularda tespit ettiği ihlalin, başvurucunun vatandaşı olduğu ülkenin mevzuatından kaynaklandığına karar verdiği durumlar için pilot dava usulünü geliştirmiştir.²¹² AIHM pilot dava olarak vermiş olduğu ilk kararı olan *Broniowski/Polonya* kararında tanım mahiyetinde şu açıklamalara yer vermiştir: “[...] *dava olguları, [iç hukuk düzeninde] bir sınıfın bütün bireylerinin [Sözleşmede korunan bir haklarından] özgürce faydalanmalarını engelleyen veya engellemeye devam etmesine yol açan bir aksaklığın var olduğunu ortaya koymaktadır. Mahkeme ayrıca, başvurucunun bireysel davasında saptanan ulusal mevzuattaki ve uygulamadaki eksikliklerin bunu izleyen sağlam temelli çok sayıda başvuruya sebep olabileceğini saptamıştır.*”²¹³ AIHM'in mevzuattan kaynaklanan ve kendisine çok fazla başvuru yapılma potansiyeli gördüğü ihlaller için geliştirdiği bu yöntem devletleri yaygın ihlaller konusunda sistematik bir çözüm sağlamaya zorladığı ve bireylerin uğradıkları zararları daha kısa sürede tazmin etme imkanı tanıdığı için olumlu karşılanmıştır.²¹⁴ Bununla beraber “*AIHM önündeki davalar çok farklı yapıda ve nitelikte davalardır. Bu davaların hepsini kapsayacak, tek tip bir modele uyarlayan matematiksel bir çözüm etkinlik-adalet dengesini adalet aleyhine bozmaya mahkûmdur.*”²¹⁵

AIHM'in mevzuat değişikliğine ilişkin tespitleri Türkiye'nin de bazı düzenlemeler yapmasına neden olmuştur. *Akkus/Türkiye*²¹⁶ kararından sonra Kamulaştırma Kanunu değişirken, *İncal/Türkiye*²¹⁷ kararından sonra Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nde

²¹² AIHM İç Tüzüğü'ne 21 Şubat 2011 yılında eklenmiş olan 61. madde pilot karar usulünü düzenlemektedir. İlgili maddeye göre “*Bir başvuruya ilişkin olayların, ilgili Sözleşmecî Taraf'ta yapısal ya da sistemik bir sorun ya da benzer başvurularda neden olan başka benzer işlevsizlikler ortaya çıkarması durumunda, Mahkeme pilot-karar uygulaması başlatabilir ve pilot-karar verebilir.*” Bkz. http://www.inhak.adalet.gov.tr/inhak_bilgi_bankasi/uluslararası_belgeleri/ictuzuk.pdf, E.T. 20.06.2018.

²¹³ AIHM, *Broniowski/Polonya*, Başvuru No: 31443/96, 22.06.2004, para. 189.

²¹⁴ AYGUT, *Ibid.*, s. 204.

²¹⁵ ALTIPARMAK Kerem, “Kopya Davalar ve Pilot Kararlar: Bir Kararda Bin Adaletsizlik”, Haz: ALTIPARMAK Kerem, **50. Yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi: Başarı mı Hayal Kırıklığı mı?**, Ankara Barosu Yayınları, 2009, s. 88.

²¹⁶ AIHM, *Akkus/Türkiye*, Başvuru No: 19263/92, 09.07.1997.

²¹⁷ AIHM, *İncal/Türkiye*, Başvuru No: 22678/93, 09.06.1998.

görev yapan askeri hakim ve savcılarının görevine son verilmiştir.²¹⁸ Türkiye açısından çözümünde pilot dava usulünün kullanıldığı bir dava olan *Ümmühan Kaplan/Türkiye*²¹⁹ kararından sonra ise Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne Yapılmış Olan Bazı Başvuruların Tazminat Ödenmek Suretiyle Çözümüne Dair Kanun kabul edilmiştir.²²⁰

AİHM'in kararları nedeniyle mevzuatta yapılması planlanan değişikliklere dair Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesine İlişkin Eylem Planı, Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir.²²¹ Bu plana göre rücu yolunun etkili bir şekilde işlemlerini sağlayacak usul ve esasların belirlenmesi, tazminat ödenmesinin yanı sıra ömür boyu tedavi giderlerinin karşılanması gibi farklı tazmin yöntemlerinin belirlenmesi ve kamu görevlilerinin sendikal haklarını kullanabilmesi gibi bazı mevzuat değişikliklerinin bu genel tedbirler kapsamında planlandığı görülmektedir. Yine bu planda yer almamasına rağmen AİHS'in 6. maddesi kapsamındaki haklardan biri olan tercümandan yararlanma hakkının İYUK'ta yer almadığı için bu konuda da düzenleme yapılması gerektiği belirtilmiştir.²²²

AİHM'in idarenin düzenleme yapmaması veya eksik yapmasından kaynaklanan sorumluluğu konusundaki yukarıda açıklanan yaklaşımı gerek uluslararası bir mahkeme olarak mevzuat eksikliklerine ve değişikliklerine dair daha fazla karar verebiliyor olması gerek AİHM kararlarının AİHS'in tamamlayıcı bir parçası olarak idari yargı yerleri tarafından idarenin sorumluluğuna ilişkin davalarda Anayasa'nın 90. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca dikkate alınması nedeniyle önemlidir.²²³

İdarenin düzenleme yapmaması veya eksik yapmasına dair AİHM kararları idarenin sorumluluğu bakımından yol gösterici nitelikte olsa da idarenin düzenleme

²¹⁸ CENGİZ Serkan, "AİHM Kararlarının İç Hukuka Etkisi", Haz: ALTIPARMAK Kerem, **50. Yılından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi: Başarı mı Hayal Kırıklığı mı?**, Ankara Barosu Yayınları, 2009, s. 241.

²¹⁹ AİHM, *Ümmühan Kaplan/Türkiye*, Başvuru No: 24240/07, 20.03.2012.

²²⁰ AYGUT, *Ibid.*, s. 204.

²²¹ Bakanlar Kurulu Kararı, K.S. 2014/5984, R.G. T. 01.03.2014, S. 28928.

²²² SANCAKDAR Oğuz, "AİHM Kararlarının Türk İdare Hukukuna Etkileri Konusunda Gözlemler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 38, S. 1, 2005, s. 104.

²²³ Bkz. D. 6. D., E. 2012/3972 K. 2013/4556 T. 27.6.2013; D. İDDK., E. 2010/2741 K. 2013/4312 T. 02.12.2013; D. 15. D., E. 2015/2153 K. 2016/1324 T. 3.3.2016; Gaziantep BİM, 3. İDD, E. 2016/373 K. 2017/320 T. 23.3.2017; İstanbul BİM, 9. İDD, E. 2017/1466 K. 2017/1609 T. 10.5.2017. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

niteliğindeki kolluk faaliyetlerinin önemine ilişkin doğrudan çıkarım yapmaya uygun değildir. Anayasa'nın 56. maddesindeki düzenlemede çevre sağlığının korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi idareye düşen kolluk görevleri olarak öne çıkmaktadır. Ayrıca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevleri arasında yer alan “*çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik (...) standart ve ölçütler geliştirme*” yükümlülüğü, çevre hukukunun ilkelerinden olan önleme ilkesi ile birlikte düşünüldüğünde idarenin kirliliğin önlenmesine yönelik düzenleyici işlemleri, çevrenin korunmasına yönelik diğer düzenleyici işlemlerinden ayrılmaktadır. Bu nedenle idarenin çevrenin korunması hakkında kendisine verilen düzenleme yapma yükümlülüğünü yerine getirmemesi; kirlilik unsurunun öngörülmeyip, düzenlenmemesi (a) veya mevzuatla öngörülen yönetmelik ve planların yapılmaması (b) konularında yoğunlaşmaktadır. Bu iki yükümlülük arasındaki fark, ilkinde idarenin çevreyi koruma yükümlülüğünün gereği olarak bilimsel gelişmeleri takip etmesi gibi genel bir görevden bahsedilirken, ikincisinde doğrudan belirli bir mevzuatta idarenin bir düzenleme yapmasının öngörülmüş olmasıdır. Bahsedilen ilk yükümlülükte idarenin çevreye zarar veren belirli bir maddeyi yasaklaması herhangi bir mevzuatta öngörülmemesine rağmen çevrenin korunması için bilimsel gelişmeleri takip ederek bu gelişmeler uyarınca düzenleme yapması gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Diğer yükümlülük halinde ise idarenin kanunda veya başka bir mevzuatta yönetmelik veya başka bir düzenleyici işlem yapmasının öngörülmesi söz konusudur. Dolayısıyla ilk halde zaman olarak genele yayılmış, her zaman devam eden, bilimsel gelişmeleri takip ederek düzenleme yapma yükümlülüğü; diğer halde ise belirli bir mevzuatta idareye yüklenen, bazen zaman kısıtlaması da bulunan düzenleyici işlem yapma yükümlülüğüne işaret edilmektedir. Örneğin asbest maddesinin çevreye zarar verdiğinin ispatlanmasının ardından idarenin bu konuda bir düzenleme yaparak asbest maddesini yasaklaması gerekliliği ilk yükümlülükle ilgiliyken, kanunda düzenlenen mali sorumluluk sigortasının uygulanmasına ilişkin detayların yönetmelikle düzenleneceğinin öngörülmesinin ardından idarenin yönetmelik çıkartması ikinci yükümlülükle ilgilidir. Bu hallerde idarenin düzenleme görevinin ihmali ile ortaya çıkan zarar arasında bir illiyet bağı kurulabildiği takdirde idarenin sorumlu olması gerekecektir.

a. Kirlilik Unsurunun Öngörülmemesi

Toplum ihtiyaçları ve yaşam şekilleri geçmişten bugüne değişirken, çevreye verilen zararlar ve sorun çıkaran nedenler de zaman içerisindeki değişimden payını almaktadır. Örneğin, yakın zamanda gündemimize giren yüzyılın tehdidi olarak nitelenen elektromanyetik kirlilik²²⁴ ve bu kirliliğin insan sağlığı üzerindeki etkileri ortaya çıktığında bu yeni nesil kirlilikten korunmak için gerekli araştırma ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır.²²⁵

İdari faaliyetler aracılığıyla çevrenin korunmasında idarenin düzenleyici işlemleri ve kolluk yetkisi ön plana çıkmaktadır.²²⁶ İdarenin düzenleme yoluyla kolluk faaliyetinde bulunak çevrenin korunmasını sağlayabileceği en önemli araçlardan biri standart belirlemedir. Standartlar hem miktarlarla ifade edilen sınır değerler hem de miktarla ifade edilmeyen teknik yükümlülükleri kapsayacaktır.²²⁷ Gerçekten de çevrenin korunmasında kabul edilebilir bir kirlenme seviyesi tespiti için hedef veya standartlar konulması büyük önem arz etmektedir.²²⁸ İdarenin bu standartları tespit etme veya zararlı olduğu güncel bilimsel verilerle ortaya konulmuş bir maddeyi veya faaliyeti yasaklama yükümlülüğünü yerine getirmemesinden dolayı ortaya çıkan zararlardan sorumlu olup olmayacağı sorusuna verilecek cevap, bu yükümlülüklerin hukuki etkililiğini de belirleyecektir.

AİHM *Gaida/Almanya*²²⁹ kararında sözleşmeye taraf ülkelerin, çevresel alanlarda yapılan bilimsel araştırmaları aktif bir şekilde desteklemekle yetinmeyerek bu araştırmaların gerektirdiği değişiklikleri mevzuatlarında yapmalarının da bir yükümlülük olduğunu belirtmiştir. Çevre kavramının genişliği ve çevre koruma araçlarının teknoloji karşısında yetersiz kalması, hukuki düzenlemelerin hem güncel tutulmasını hem de gerektiğinde farklı konuları da kapsamına almasını

²²⁴ ÇEREZCİ Osman, “Elektromanyetik Kirlilik”, **Elektromanyetik Alan ve Sağlık Etkileri**, Ed: TÜRKKAN Alpaslan, Bursa Nilüfer Belediyesi, Bursa, 2012, s. 11 vd.

²²⁵ GENÇAY Gökçe/BİRBEN Üstüner, “Çevre Korumada Hukukun Rolü”, **3. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu**, Alanya, 2016, s. 246.

²²⁶ HATİPOĞLU Mehmet, “Çevrenin Korunmasında İdari Yaptırımların Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, S. 2016/1, s. 111.

²²⁷ TURGUT, **Çevre Hukuku**, s. 402.

²²⁸ The Contribution of Criminal Law To Protection of Environment, Council of Europe, Committee on Criminal Problems, Strasbourg, 1978, p. 15.

²²⁹ AİHM, *Gaida/Almanya*, Başvuru No: 32015/02, 3.7.2007.

gerektirmektedir.²³⁰ Bu nedenledir ki, Devletin düzenleme yükümlülüğünün kapsamının belirlenmesinde, başka bir deyişle çevrenin korunmasında düzenleme kolluğunun kullanılmasında mevcut bilimsel araştırmalar büyük önem taşımaktadır. İdarenin bu konuda düzenleme yapmak için bilimsel verilerin kesinliğini veya belli düzeye ulaşmasını beklemesi gerekmesinin nedeni bir faaliyeti veya maddeyi yasaklamakla ya da sınırlandırmakla düzenleme niteliğinde kolluk yetkisi kullanmış olmasıdır. Bu yasaklama veya sınırlandırma ise kişilerin teşebbüs hürriyetine müdahale niteliği taşıyabileceği için idarenin bu düzenlemeyi yaparken Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen sınırlandırmalara uygun hareket etmesi gerekmektedir. Bu nedenle i dare kural olarak, ancak mevcut bilimsel gelişmeler uyarınca çevreye zarar verdiği tespit edilmiş bir madde veya faaliyeti yasaklamadığında veya buna ilişkin standartlar belirlemediğinde ortaya çıkacak zarardan sorumlu olacaktır. (i) Ancak mevcut bilimsel verilere göre zararlı olduğu tespit edilememiş veya kesinlik kazanmamış madde ve faaliyetler konusunda da idarenin düzenleme yapma yükümlülüğünün bulunduğu kabul edilmesi halinde, idarenin sorumluluğunun genişleyeceği muhakkaktır. (ii)

i. Sorumluluğun Sınırlandırılması: Teknik Bilgi Seviyesi

Anayasa Mahkemesi, konutlarının yakınında bulunan baz istasyonunun sağlık üzerinde olumsuz etkilerde bulunduğu ve kansere neden olduğu gerekçesiyle haklarının ihlal edildiğinden bahisle kendisine yapılan bireysel başvurular üzerine verdiği kararlarında, bilimsel verilerin çevresel hakların ihlal edilip edilmediğini tespit noktasında ne kadar önemli olduğunu göstermiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararlarda, baz istasyonlarının sağlık üzerindeki etkilerini araştıran bilimsel çalışmaların önemine şu ortak gerekçeyle değinmiştir:

“GSM ve baz istasyonlarının kanser yapıcı etkisini gösteren herhangi bir çalışma olmamasına karşın bu olasılığın tümüyle dışlanabilmesinin de bilimsel yaklaşım açısından olası olmadığı... şimdiye kadar yapılan araştırmalarda baz istasyonlarından yayılan elektromanyetik radyasyonların spesifik soğurma hızı değerlerinin, güvenlik mesafesi dışında kalındığı takdirde yüksek olduğu ve bu nedenle insan sağlığını zararlı yönde etkilediği ile ilgili bilimsel yayına

²³⁰ HATİPOĞLU, “Çevrenin Korunmasında...”, s. 102.

*rastlanılmadığı, baz istasyonlarının insan sağlığına zararlı etkileri ile ilgili olarak Avrupa Birliği ülkelerinin tespitlerini içeren ve şimdiye kadar bu alanda yapılan tüm araştırmaları derleyen raporda, baz istasyonlarından yayılan elektromanyetik radyasyonların kesin kanser yapıcı etkilerini içeren bilimsel yayına rastlanmadığı...*²³¹

Anayasa Mahkemesi, görüldüğü üzere yalnızca Türkiye’de yapılan bilimsel çalışmaları değil Avrupa Birliği ülkelerinde bu yönde bir çalışma yapıp yapılmadığını da dikkate almıştır. Mahkeme ihlal olmadığına dair kararlarında yukarıda yer verilen araştırmaların ardından *“baz istasyonlarından yayılan radyoaktif kirliliğin zararlı etkileri noktasında bilimsel bir tartışmanın sürdüğünü ortaya koymakla birlikte kanuni limitler dâhilinde olan salınımların zararlı etkilerine ilişkin kesin bir bilimsel verinin de mevcut olmadığına işaret etmektedir”*.²³²

Anayasa Mahkemesi’nin ihlal olup olmadığına dair kararının odak noktasını oluşturan bilimsel çalışmalara yaklaşımı, idarenin düzenleme kolluğuna ilişkin aşağıda incelenecek diğer sorumluluk nedenlerine de ışık tutacaktır. Bu yaklaşım çevrenin korunmasına ilişkin hak ihlallerinin tespitinde güncel teknik bilgi seviyesinin önemini ortaya koymaktadır.

Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Yönergesi’nin²³³ 8. maddesinin 4. fıkrasında özel kişilerin kasıtlı veya taksirli hareket etmemesi durumunda üye devletlerin bazı durumlarda ortaya çıkan çevresel zarardan dolayı özel kişilerin yapmış olduğu masrafları karşılayabileceği düzenlenmiştir.²³⁴ Bu durumlardan biri çevresel bir zararın, bu zarara neden olan emisyonun salındığı ya da faaliyetin gerçekleştiği ilk tarihte, yani henüz zarar ortaya çıkmadan mevcut teknik bilgi seviyesine göre tehlike oluşturduğunun bilinmemesi ancak daha sonra çevresel zarara

²³¹ AYM, *Hüseyin Tunç Karlık ve Zahide Şadan Karlık Başvurusu*, Başvuru No: 2013/6587, 24.03.2016, para. 81. R.G. T. 06.05.2016, S. 29704.

²³² AYM, *Hüseyin Tunç Karlık ve Zahide Şadan Karlık Başvurusu*, Başvuru No: 2013/6587, 24.03.2016, para. 82. R.G. T. 06.05.2016, S. 29704; AYM, *Fevzi Kayacan Başvurusu(2)*, Başvuru No: 2013/2513, 21.04.2016, para. 78.

²³³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004L0035-20130718&from=EN>, E.T. 23.06.2018.

²³⁴ GÜNEŞ Ahmet, *Avrupa Birliği Çevre Hukuku*, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2011, s. 311.

bu emisyon ya da faaliyetin neden olduğunun anlaşılmasıdır.²³⁵ Söz konusu düzenlemeye göre zarara neden olan özel kişi, zarara kaynaklık eden emisyon veya faaliyetin zarar tarihinden önce zararsız olarak bilindiğini ispatla mükelleftir.²³⁶ Ancak üye devletlerin özel kişilerin bu masraflarını karşılamaya dair düzenleme yapma konusunda bir zorunlulukları bulunmamaktadır.²³⁷

Gelişme riski olarak da adlandırılan bu durum için verilebilecek en iyi örnek uzun yıllar çok çeşitli alanlarda kullanılan ve zararlı olduğu yakın zamanlarda ispatlanmış olan asbest maddesidir.²³⁸ Gerçekten de asbest maddesinin kullanımı ve ticaretine kısmi yasaklama ve sınırlandırma getirilmesinin çözüm olmayacağı belirtilmektedir. Asbestin insan sağlığı üzerindeki ölümcül etkisi tartışmaya yer vermeyecek şekilde ispatlanmasına rağmen bu maddenin kullanımı kimi ülkelere yasaklanmamıştır.²³⁹

Kirlilik standartlarının belirlenmesi çevre politikasının düzenleyici araçları arasında önemli bir yer tutmaktadır.²⁴⁰ Çevre Kanunu’nun 3. maddesinde yer alan “Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar (...) kullanılır.” düzenlemesiyle de kirlilik standartları, çevrenin korunmasında kullanılacak yöntemler arasında sayılmaktadır. Kirliliğin ve dolayısıyla çevresel zararların önlenmesi için çevreye zarar verebilecek emisyon ve faaliyetlerin gerek yasaklama yöntemi gerek standart belirleme yöntemi ile durdurulmasında en önemli faktör teknik-bilimsel verilerdir. Bu aynı zamanda çevre hukukunun disiplinlerarası niteliğinin de en önemli gereklerinden biridir.²⁴¹ İngiltere’nin ısrarıyla Avrupa Birliği’nin kurucu anlaşmalarına Birliğin çevrenin korunmasına yönelik karar ve eylemlerinin mevcut bilimsel ve teknik verilere

²³⁵ GÜNEŞ Ahmet, “Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Yönergesi Üzerine Bir İnceleme”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 2009/2, s. 92.

²³⁶ GÜNEŞ, Ahmet, **Avrupa Birliği Çevre...**, s. 313.

²³⁷ **Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı**, Bölgesel Çevre Merkezi-REC Türkiye, Ankara, 2010, s. 314.

²³⁸ GÜNEŞ, Ahmet, **Avrupa Birliği Çevre...**, s. 312.

²³⁹ TAŞBAŞI Aslı/SARICA Pınar/SABAH Selen, “Uluslararası Asbest Ticareti, İş Sağlığı ve Türkiye”, **Çalışma ve Toplum**, S. 2017/4, s. 2022.

²⁴⁰ KELEŞ/HAMAMCI/ÇOBAN, **Ibid.**, s. 394.

²⁴¹ TURGUT, **Çevre Hukuku**, s. 413.

dayanması gerektiği eklenmiştir.²⁴² Gerçekten de hukuk düzeni ancak belirli bir düzeye erişmiş bilimsel ve teknik gelişmelere duyarlıdır.²⁴³

Anayasa Mahkemesi'nin baz istasyonlarına ilişkin bireysel başvuru kararları ve AB Çevresel Sorumluluk Yönergesi'nde üye devletlere önerilen metot şunu göstermektedir ki mevcut teknik bilgi idarenin sorumluluğunu sınırlayan bir kriterdir. Anayasa Mahkemesi, hak ihlalinin bulunmadığına ve dolayısıyla başvuru sahiplerinin uğradığı zararlardan idarenin sorumlu olmadığına hükmederken mevcut bilimsel çalışmalarda limitler dahilinde yapılan salınımların zararlı olduğunda dair kesin bir bilgi olmadığını vurgulamıştır. Bu kararın mefhum-ı muhalifinden başvuru dosyasına giren raporda baz istasyonlarının insan sağlığına ve çevreye zarar verdiği bilimsel çalışmalarla tespit edilmiş olsaydı, Anayasa Mahkemesi'nin ilgili başvuru için ihlal kararı verebileceği ve başvuru sahiplerinin idarenin yerleşim yerlerinde baz istasyonlarının yasaklanması biçiminde bir düzenleme yapmaması sebebiyle uğradıkları zararın idare tarafından karşılanması gerekeceği sonucu çıkarılabilir.

AB Çevresel Sorumluluk Yönergesi'nde üye devletlere önerilen gelişim riski metodu ise ilk etapta zararlı olmayan faaliyet veya emisyonun daha sonra zararlı olduğunun tespit edilmesi durumunda devletlerin özel kişilerin zararlarını karşılamasını öngörmektedir. Şu halde bu Yönerge'ye uygun düzenleme yapan devletler dahi zararı meydana getiren faaliyet veya emisyonun mevcut teknik bilgiye göre zararlı olduğu tespit edilemediği sürece sorumlu olmayacaklar; özel kişilerin zararlarını karşılamayacaklardır.

Sonuç olarak idarenin mevcut teknik bilgiye göre hareket etmesi bilimsel veriler uyarınca zararlı olduğu tespit edilen emisyon ve faaliyetler hakkında düzenleme yapması gerekmektedir. Çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve kirliliğin önlenmesi için standartları, idari ve teknik hususları belirlemek mevzuatta idarenin görevleri arasında sayılmıştır. Bu görevin yerine getirilmesi yalnızca mevzuatın değil, yukarıda bahsi geçen ve AİHS'e taraf devletlerin bilimsel araştırmaları teşvik etmenin yanı sıra mevzuatlarını bu bilimsel çalışmalara göre güncellemeleri gerektiğini vurgulayan AİHM'in Gaida/Almanya kararının da bir gereğidir.

²⁴² GÜNEŞ, *Avrupa Birliği Çevre...*, s. 137.

²⁴³ ERİŞGİN, *Ibid.*, s. 94.

İdarenin deprem sonucu oluşan zararlardan sorumluluğu, bilimsel verileri ihmal ederek hareketsiz kalmasından dolayı sorumluluğuna dair örnek bir içtihat olarak gösterilebilir. Danıştay deprem nedeniyle uğranılan zararların tazmini için açılan davalarda “*uyuşmazlık konusu yapıların bulunduğu yöre açısından depremin bilimsel bir veri olarak kendini gösterdiği*”ni vurgulamıştır. Söz konusu bilimsel verinin gereği gibi hareket etmeyen idare ise kusuru oranında ortaya çıkan zararlardan sorumlu tutulmuştur.²⁴⁴ Belirtilmelidir ki bilimsel ve teknolojik gelişmeler idare hukukunda mücbir sebebin uygulanmasını da giderek azaltmaktadır.²⁴⁵

Danıştay petrokok maddesinin kullanımı yasaklayan bir genelgenin iptali için açılan davada da yurtiçi ve yurtdışında bulunan çeşitli kuruluşlardan elde edilen bilimsel raporlara göre hüküm tesis etmiştir. Söz konusu davada “*az miktardaki avantajlarına karşı yüksek oranda zehirli maddeler içerdiği, bu nedenle kullanımının da toksikolojik nedenlerden dolayı sorumluluğu altına girilemeyecek kadar tehlikeli olması yanında Türkiye şartlarına da uymadığı sonucuna varıldığından dava konusu işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle*” davanın reddine ve idarenin petrokok maddesini yasaklama işleminin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir.²⁴⁶

İdarenin sularda yaşayan canlıları korumak amacıyla belirli bir derinlikten sığ sularda avcılık yasağı getirilen bir başka düzenleyici işlemi de dava konusu edilmiştir. Danıştay söz konusu davada “*AB ülkelerinde 50 metre derinliğe kadar avlanma yasaklarının söz konusu olduğu, İstanbul Üniversitesi ve Ege Üniversitesinden alınan görüşlerde de bu konuda olumlu görüşün verildiği, (...) bu süreçte bilimsel, çevresel ve sosyal hususların dikkate alındığı görüldüğünden*” çevrenin korunması amacıyla belli bir faaliyeti yasaklayan düzenleyici işlemi hukuka uygun bulmuştur.²⁴⁷

Yukarıda gelişme riski kavramına örnek olarak verilen asbest maddesinin bir türünün çeşitli alanlarda kullanımının yasaklanmasına dair yönetmelik değişikliğinin

²⁴⁴ Bkz. D. 6. D., E., 2007/5723, K. 2009/295, T. 15.01.2009; D. 6. D., E. 2006/4922, K. 2009/36, T. 09.01.2009; D. 6. D., E. 2007/8471, K. 2009/292, T. 15.01.2009; D. 6. D., E., 2007/5724, K. 2009/296, T. 15.01.2009. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

²⁴⁵ YAYLA Yıldızhan, “İdarenin Sorumluluğu ve Mücbir Sebep”, **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1980, s. 58.

²⁴⁶ D. İDDK., E. 1996/714, K. 1998/615, T. 27.11.1998. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

²⁴⁷ D. 10. D., E. 2012/6283, K. 2016/1589, T. 22.3.2016. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

iptali istemiyle açılan bir davada da Danıştay, petrokok maddesinin yasaklanmasına ilişkin davada gösterdiği tutuma benzer bir tutum göstermiştir. Danıştay’a göre “Krizotil asbest kullanımının uluslararası alanda insan ve çevre sağlığı açısından gerek üretim sürecinde yer alan çalışanlar, gerek tüketen kişiler, gerekse çevresel değerler açısından kullanımının yasaklanması bu alandaki belgelere yansıdığı gibi, ülkemizde de tehlikeli kimyasallar arasında özel hükme tabi maddeler sınıfına alınan bu ürünün bilimsel ve teknolojik gelişmelere de koşut olarak aşamalı olarak üretim girdisi olmaktan çıkarılması yolunda yapılan çalışmalar sonucu yasaklanması yolunda yapılan düzenlemede hukuka aykırı bir yön bulunmamaktadır.”²⁴⁸ Görüldüğü üzere bilimsel ve teknolojik gelişmelere paralel olarak, başka bir deyişle bilimsel ve teknolojik gelişmeler yasaklama işleminin sebep unsuru kabul edilerek asbestin yasaklanması hukuka uygun bulunmuştur.

Mevcut teknik bilgiye göre bir maddenin zararlı olduğuna dair bilgiye sahip olunmasına rağmen uzun yıllar hareketsiz kalarak o maddeyle ilgili bir düzenleme yapmayan devletin sorumlu olacağına dair AİHM’in *Brincat ve Diğerleri/Malta*²⁴⁹ kararı çok önemli bir örnek teşkil etmektedir. Dava 1960’lı yıllardan 2000’li yıllara kadar asbeste maruz kalan tersane işçilerini konu almaktadır. Başvuranlar kendilerinin ve vefat eden yakınlarının uzun yıllar asbeste maruz kalırken Malta Hükümeti’nin kendilerini bu maruziyetin sonuçlarına karşı korunmadığını iddia etmişler; AİHM de başvurucuların AİHS’in 2. maddesinde düzenlenen yaşam hakkının ve 8. maddesinde güvence altına alınan özel hayata ve aile hayatına saygı hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Bu kararını verirken iç hukuk ve Malta Hükümeti’nin ulaşabileceği tıbbi görüşleri dikkate alarak, en azından 1970’li yılların başından itibaren Malta Hükümeti’nin asbeste maruz kalmanın tehlikelerini bildiğini veya bilmek zorunda olduğunu göz önüne almıştır.²⁵⁰ Malta’da çıkarılmış olan 1987 tarihli yasada da asbeste ilişkin faaliyetler yeterli şekilde ele alınmamıştır.²⁵¹ Mahkeme asbestin zararlı olduğuna dair mevcut teknik bilginin uzun yıllardır Malta Hükümeti’ni düzenleme yapma konusunda harekete geçmesini gerektirdiği için

²⁴⁸ D. 6. D., E. 2007/2579, K. 2009/1741, T. 23.02.2009. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

²⁴⁹ AİHM, *Brincat ve Diğerleri*, Başvuru No: 60908/11, 24.07.2014.

²⁵⁰ AİHM, *Brincat ve Diğerleri*, Başvuru No: 60908/11, 24.07.2014, para 105.

²⁵¹ AİHM, *Brincat ve Diğerleri*, Başvuru No: 60908/11, 24.07.2014, para 108.

Hükümet'in mevzuat oluşturma veya diğer uygulanabilir önlemler alma konusundaki yükümlülüğünü ihlal ettiğine karar vermiştir.²⁵²

Yukarıda yer verilen Danıştay, Anayasa Mahkemesi ve AİHM kararları gösteriyor ki idarenin düzenleme biçimindeki kolluk faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun denetiminde mevcut teknik bilgi çok önemli bir rol oynamaktadır. Bu kapsamda, mevcut teknik bilgi idarenin çevrenin korunması amacıyla düzenleyici işlem yapma yükümlülüğünün sınırını oluşturmaktadır. Bu nedenledir ki mevcut teknik bilgi seviyesine göre zararlı olduğu tespit edilebilen bir emisyon veya faaliyeti hukuken yasaklamayan/sınırlandırmayan idarenin ortaya çıkan zararlar dolayısıyla sorumluluğu gündeme gelebilecektir. Zira yüksek mahkemelerin çevreyle ilgili davalarda bilimsel çalışmalara yüklemiş oldukları rol yukarıdaki kararlarda açıkça görülmekte, AİHM'in *Brincat ve Diğerleri/Malta* kararı ise bu yükümlülüğün ihlalinin devletin sorumluluğunu gündeme getireceğine dair daha açık bir örnek teşkil etmektedir. Ancak bu bakış açısı Anayasa Mahkemesi'nin ifadesiyle yalnızca "*kesin bir bilimsel veri*"²⁵³ olduğu takdirde idarenin harekete geçmesi gerektiği sonucunu doğurabilir ki bu bakımdan aslında idarenin sorumluluğunun mevcut teknik bilgi seviyesiyle sınırlandığı tespit edilebilecektir.

Buna göre mevcut teknik ve bilimsel bilgi seviyesine göre çevre ve insan sağlığına zararlı olduğu kesin olarak tespit edilemeyen bir emisyon ve faaliyetin yasaklanmaması idare açısından bir sorumluluk doğurmamalıdır. Fakat mevcut teknik bilgi ile sınırlı bir sorumluluğunun bilimsel bilginin yetersizliği ve kesinliğe ulaşmasındaki zorluk göz önüne alındığında eksik kalacağı ve çevreye zarar vermesi muhtemel her olgudan zarara yol açma olasılığı göz önüne alınarak kaçınılması gerektiği belirtilmiştir.²⁵⁴

²⁵² AİHM, *Brincat ve Diğerleri*, Başvuru No: 60908/11, 24.07.2014, para 116.

²⁵³ AYM, *Hüseyin Tunç Karlık ve Zahide Şadan Karlık Başvurusu*, Başvuru No: 2013/6587, 24.03.2016, para. 82. R.G. T. 06.05.2016, S. 29704; AYM, *Fevzi Kayacan Başvurusu(2)*, Başvuru No: 2013/2513, 21.04.2016, para. 78, Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır. Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası.

²⁵⁴ ERIŞGİN, *Ibid.*, s. 14.

ii. Sorumluluğun Genişletilmesi: İhtiyat İlkesi

Yirminci yüzyılın başlarında Heisenberg, bilimde esas olanın ‘belirsizlik’ olduğunu belirtmiştir. Bu belirsizlik, doğa bilimlerinde yapılan araştırmaların sonuçlarının esas itibarıyla olasılıklara dayalı genellemeler olmasını ve kesin bir sonuca ulaşmanın her zaman mümkün olmamasını ifade etmektedir.²⁵⁵

Çevre ve halk sağlığı hareketleri uzun yıllar sebep-sonuç ilişkisine dair bilimsel belirsizliğin bulunduğu durumlarda önemli zorluklar yaşamış, bilimsel ispat yükü bu hareketlerin önünde büyük bir engel oluşturmuştur.²⁵⁶ Bilimsel belirsizlik çevre hukukunun temel ilkelerinden olan ihtiyat ilkesinin doğmasına neden olmuştur.²⁵⁷ 1960’ların sonlarında Almanya’da doğan bu ilke, 1992 yılında Avrupa Birliği’nin kurucu anlaşmalarına eklenmesi²⁵⁸ ve Rio Deklarasyonu’nda yer verilmesi ile uluslararası hukukun da parçası haline gelmiştir.²⁵⁹ Rio deklarasyonunu imzalayan ülkeler, bu deklarasyonun zamanla gelenek hukuku haline gelmesi ile ihtiyat ilkesini uygulamaya yönelik çalışmalar yapmıştır.²⁶⁰ İhtiyat ilkesi, teknolojik gelişmelere paralel olarak gelişen faaliyetleri ve kullanılan yeni maddelerin zararlarını ispatlayacak bilgi birikimine sahip olunmadığı durumlarda zararı en aza indirmeyi amaçlamaktadır.²⁶¹ Bir başka ifade ile ihtiyat ilkesi “*hukukun istediği belirgin verilerin bilim tarafından ortaya konulamadığı durumlarda çevrenin korunması söz konusu olamayacak mıdır?*” şeklinde gündeme gelebilecek zorunlu bir soruna çözüm getirme hedefindedir.²⁶² Bilimde kesin sonuçlara ulaşmanın zorluğunu ifade eden bilimsel belirsizlik, çevre ve insan sağlığı konusunda Avrupa Birliği’nde de çeşitli davalarda kullanılmıştır.²⁶³

²⁵⁵ *Ibid.*, s. 8.

²⁵⁶ TICKNER Joel A./RAFFENSPERGER Carolyn/MYERS Nancy, **The Precautionary Principle in Action: A Handbook**, Science and Environmental Health Network, 1999, p. 1.

²⁵⁷ GÜNEŞ, **Çevre Hukuku**, s. 46.

²⁵⁸ *Ibid.*, s. 47.

²⁵⁹ ÇİÇEK, *Ibid.*, 365.

²⁶⁰ TURGUT Nükhet, “İhtiyat İlkesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 45, S. 1, 1996, s. 75.

²⁶¹ YURTCANLI Seda, “Fransız Çevre Şartı’na Bir Bakış”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S. 47, 2012, s. 322.

²⁶² TURGUT, **Çevre Hukuku**, s. 341.

²⁶³ ÇİÇEK Erol, “İnsan Hakkı Olarak Çevre ve Çevre Hukukuna Hakim Olan İlkeler”, **TBB Dergisi**, S. 2012(103), s. 364.

Çevrenin korunmasına ilişkin ortaya çıkan problemlerde belirsizlik birçok açıdan ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, yeni sentez edilmiş toksik bir kimyasalın boşaltım alanına yakın bir yerde oturmanın insan sağlığına etkisinin ne olduğu bilinemeyebilmektedir.²⁶⁴ Bu, söz konusu kimyasalın yeni sentez edilmesinden ve olası zararlarının bilinmemesinden kaynaklanmaktadır. Bir maddenin yeni kullanılıyor olmasının sebep olduğu belirsizliğin yanı sıra, çevre konusundaki bilimsel belirsizlik zamansal²⁶⁵ veya mekansal nitelik de arz edebilmektedir. Çevresel zararların sürekli alınan düşük düzeyli radyasyon veya herhangi bir tesisten ihraç edilen gaz veya tozların birikmesi sonucu oluşabilmesi, zamansal açıdan belirsizliğe; özellikle su veya hava yoluyla kolaylıkla yayılabilen kirlilik unsurları nedeniyle bir zararın kirliliğin kaynağından çok uzakta meydana gelebilmesi de mekansal belirsizliğe yol açabilmektedir.²⁶⁶

İhtiyat ilkesi ise belirsizlik durumlarında dahi çevreye gelebilecek olumsuz etkilerden kaçınılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan ihtiyat ilkesinin önleme ilkesi ile arasındaki sıkı bağ²⁶⁷ ortaya çıkmaktadır. Önleme ilkesi çevresel zararların ortaya çıkmadan gerekli önlemlerin alınması gerekliliğini ifade etmektedir.²⁶⁸ İhtiyat ilkesi de belirsizlik taşıyıp çevreye zarar verme ihtimali olan faaliyetler için önlem alınmasını sağladığı için iki ilke arasındaki bu yakın ilişki nedeniyle ihtiyat ilkesinin “önleyici ilkenin yeni bir şekli” ve “önleyici ilkenin en gelişmiş şekli” olarak da ifade edildiği görülmüştür.²⁶⁹ Ayrıca iki ilke kıyaslandığında ihtiyat ilkesinin, önleme ilkesinin bilimsel belirsizlik ve çevresel risk durumları halinde uygulanan özel bir şekli olduğu görülecektir.²⁷⁰ Sorumluluk hukuku açısından bakıldığında ihtiyat ilkesinin yalnızca zararın giderilmesi açısından işlev görmeyip, zarar tehlikesinin önlenmesi bakımından da rol oynadığı

²⁶⁴ TURGUT, “İhtiyat İlkesi”, s. 69.

²⁶⁵ AİHM, *Howald Moor/İsviçre*, Başvuru No: 52067/10, 41072/11, 11.03.2014, Bu kararda 1960-1970’lerde maruz kaldığı asbest nedeniyle 2004 yılında kendisine tümör teşhisi konulan bir işçinin durumu ele alınmıştır. Söz konusu başvuruda işveren ve idare aleyhine açılan davanın zamanaşımı nedeniyle reddedilmesinin mahkemeye erişim hakkının ihlali olduğuna karar verilmiştir. AİHM, bir kişinin belirli bir hastalıktan muzdarip olduğunun farkında olmadığının bilimsel olarak ispatlandığı davalarda zamanaşımının hesaplanmasında bu hususun göz önüne alınmasını istemiştir. Bu karar aynı zamanda çevresel zararların uzun yıllar sonra ortaya çıkabileceğine ve bu durumun sorumluluğa dair davalarda süre konusunun çeşitli problemler çıkarabileceğine dair önemli bir örnek teşkil etmektedir.

²⁶⁶ ERİŞGİN, *Ibid.*, s. 65 vd.

²⁶⁷ GÜNEŞ, *Çevre Hukuku*, s. 53.

²⁶⁸ TOPRAK Düriye, “Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Dergisi*, Y. 2, S. 4, 2006, s.152.

²⁶⁹ TURGUT Nükhet, *Çevre Politikası ve Hukuku*, *Ibid.*, s. 187.

²⁷⁰ GÜNEŞ, *Çevre Hukuku*, s.47.

görülecektir.²⁷¹ İhtiyat ilkesinin risk taşıyan durumları engellemesi ve zararın ortaya çıkmadan önlenmesinde taşıdığı önem ortadayken hükümet ve devletlerin şimdiye kadar bu ilkeye ilişkin tavırları günümüz çevre politikasına hakim olan antroposantrik yaklaşım nedeniyle çevre yanlısı olmamıştır.²⁷² Örneğin iklim değişikliği, asit yağmurları gibi konularda yapılacak görüşmeler birçok kez bilimsel belirsizlik nedeniyle yapılamamıştır. Bu gibi örnekler bilimsel belirsizliğin, ihtiyat ilkesi uygulanmadığında karar vericiler tarafından çevrenin korunmasının aleyhine kullandığını göstermektedir.²⁷³

Her ne kadar ihtiyat ilkesinin yansımaları bulunsa da ulusal çevre mevzuatımızda ihtiyat ilkesinden doğrudan bahsedilen herhangi bir düzenleme bulunmaması kuşkusuz önemli bir eksikliktir.²⁷⁴ Ancak ihtiyat ilkesinin uygulaması sayılabilecek bazı düzenlemeler Türk hukukunda bulunmaktadır. Atık Yönetimi Yönetmeliği'nin 22. maddesinin birinci fıkrasında tehlikeli atıkların tamamının serbest bölgeler dahil Türkiye'ye ithalinin yasaklanması, yasaklama yöntemi ile ihtiyat ilkesinin uygulanmasına örnek teşkil etmektedir.²⁷⁵ Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'nin 4. maddesinde suların korunması ile ilgili esaslar arasında sayılan *“atık su miktarını ve atık sudaki atık konsantrasyonunu en aza indirerek kirliliği kaynağında önleyecek teknoloji ile üretim yapılması”* esasının, yine ihtiyat ilkesinin yöntemlerinden olan mevcut en iyi teknolojinin kullanılmasına denk düştüğü ifade edilmektedir.²⁷⁶ Öte yandan ihtiyat ilkesinin açıkça yer aldığı henüz yasalaşmamış olan Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı'nın²⁷⁷ 3. maddesine göre, *“İhtiyatlılık ilkesi gereği, çevre üzerinde ciddi veya tamiri mümkün olmayan hasar tehditlerinin varlığında, bilimsel kanıtların ortaya çıkmasını beklemeden gerekli tedbirlerin alınması [esastır.]”* Ancak söz konusu tasarıda ihtiyat ilkesini hayata geçirecek somut düzenlemelere yer verilmemiştir.²⁷⁸

²⁷¹ ERİŞGİN, *Ibid.*, s. 21.

²⁷² TURGUT, “İhtiyat İlkesi”, *Ibid.*, s. 70.

²⁷³ *Ibid.*, s. 71.

²⁷⁴ *Ibid.*, s. 56.

²⁷⁵ GÜNEŞ, *Çevre Hukuku*, s. 56.

²⁷⁶ *Ibid.*, s. 57.

²⁷⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss297.pdf>, E.T. 25.06.2018

²⁷⁸ ALICA Süheyla Suzan, “Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarı'nın Doğa Koruma Mevzuatı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2012(3), s. 188.

İhtiyat ilkesinin uygulamaya aktarılmasında kullanılan yöntemler kadar ilkenin üzerine oturduğu risk kavramının derecesi de önemlidir.²⁷⁹ İlk olarak belirtilmeli ki her türlü riskte değil belirli bir yoğunluğa ulaşmış riskte ihtiyat ilkesi uygulama imkanı bulacaktır. Bu nedenle önemli, ciddi, geri döndürülemez, göz ardı edilemeyecek gibi sözcüklerin nitelediği durumların somut olaylarda gerçekleşip gerçekleşmedikleri ekonomik veriler ışığında değerlendirilecektir.²⁸⁰ Risk değerlendirmesinin yapılması ihtiyat ilkesini tüm tehlikeli faaliyetlerin yasaklanması şeklindeki geniş yorumundan kurtararak dengeli bir zemine oturtmaktadır.²⁸¹

Yukarıda bahsedildiği üzere ihtiyat ilkesi özellikle teknolojinin gelişmesine paralel olarak madde veya faaliyetlerde gündeme gelmektedir. Bu bakımdan baz istasyonları ve genetiği değiştirilmiş organizmalar (GDO) iki örnek olacaktır. Baz istasyonlarının çevre ve insan üzerindeki olumsuz etkileri bilimsel bir uzlaşarak ortaya koyulamamıştır.²⁸² Aynı şekilde GDO’lar konusunda da benzer bir bilimsel belirsizlik yaşanmaktadır.²⁸³ Danıştay, Elektronik Haberleşme Cihazlarından Kaynaklanan Elektromanyetik Alan Şiddetinin Uluslararası Standartlara Göre Maruziyet Limit Değerlerinin Belirlenmesi, Kontrolü ve Denetimi Hakkında Yönetmeliğin bazı hükümlerinin iptali istemine ilişkin yakın tarihli bir kararında ihtiyat ilkesine ayrıntılı olarak yer vermiştir.²⁸⁴ Anayasa’nın 56. maddesinde düzenlenen çevre hakkının “geleceğe yönelik bilimsel belirsizliklerin bulunduğu hallerde gelecek nesillerin yaşam hakkının korunmasına dair gerekli tedbirlerin alınmasını öngören ihtiyat ilkesini içinde barındır[dığını]” belirten Yüksek Mahkeme, ihtiyat ilkesini anayasal çevre hakkı yönünden Devlete düşen objektif ve pozitif bir yükümlülük olarak değerlendirmiştir. Kararında ulusal ve uluslararası birçok rapora atıf yapan Danıştay, “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının bir gereği olarak, çevre ve insan sağlığına dair ciddi ve geri dönüştürülemez tehlikelerin bulunduğu durumlarda, tam bilimsel kesinlik bulunmamasına rağmen gerekli tedbirlerin alınması zorunluluğunu ifade eden ihtiyat ilkesine ve uluslararası standartlara temkinli yaklaşılması suretiyle bu kapsamda diğer ülke uygulamaları da dikkate alınarak belirlenmeyen sınır

²⁷⁹ YURTCANLI, *Ibid.*, s. 323.

²⁸⁰ TURGUT, *Çevre Hukuku*, *Ibid.*, s.363.

²⁸¹ YURTCANLI, *Ibid.*, s. 323.

²⁸² TURGUT, *Çevre Politikası...*, s. 196.

²⁸³ ERGİN Işık/KARABABA Ali Osman, “Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar: Sağlığa Zararlarını Kanıtlamak Neden Zor? Sorunlar ve Riskin İpuçları”, *Türkiye Halk Sağlığı Dergisi*, 2011, s. 119.

²⁸⁴ D. 13. D., E. 2011/2352, K. 2015/1943, T. 22.05.2015. Bkz. Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

değerlere dair davaya konu yönetmelik maddesinde hukuka uygunluk bulunma[dığına]” hükmetmiştir.

Danıştay’ın ihtiyat ilkesinin Anayasa’nın 56. maddesinin gereği olduğuna bu kararı, gelecek nesilleri ilgilendiren, insan sağlığı açısından ciddi tehlikelerin bulunduğu konularda idarenin düzenleme biçiminde kolluk faaliyetinde bulunması gereğini ortaya koymaktadır. İdare ciddi bir riskin bulunduğu durumlar söz konusu olduğunda çevrenin korunmasına dair standartların belirlenmesinde ve diğer hukuki düzenlemelerin yapılmasında Anayasa’nın 56. maddesi uyarınca ihtiyat ilkesine uygun hareket etmelidir.

Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik’in yasaklar bölümünde antibiyotiklere karşı direnç geni içeren GDO’lara yer verilmemesi üzerine açılan iptal davasında Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Danıştay 10. Dairesi’nin vermiş olduğu yürütmenin durdurulması isteminin reddi kararına yapılan itirazı kabul etmiştir.²⁸⁵ İdare bu kararın uygulaması amacıyla antibiyotiklere karşı direnç geni içeren GDO’ların ancak çevre ve sağlığa zararsız olduğu tespit edilirse piyasaya sürülebileceğine dair bir değişiklik yapmıştır. Buna göre insan ve hayvanların tedavisinde kullanılan antibiyotiklere karşı direnç geni içeren GDO’ların, insan, hayvan, bitki sağlığı ile çevre ve biyolojik çeşitliliğe zararlı olmadığı Risk Değerlendirme Komitesi raporu ve Biyogüvenlik Kurulu kararı ile tespit edilmedikçe ithali ve piyasaya sürülmesi Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik’in 6. maddesi ile yasaklanmıştır.²⁸⁶ Danıştay idarenin yapmış olduğu bu düzenlemenin hukuka uygun olduğuna karar verirken, “*Risk Değerlendirme Komitesi tarafından söz konusu raporun hazırlanması sırasında, mutlaka yukarıda belirtilen ihtiyatlılık ilkesi çerçevesinde konunun değerlendirilmesi (...) gerek[tiğinin]”* altını çizmiştir.²⁸⁷ Danıştay ilgili kararında ihtiyat ilkesinin uygulanmasına dayanak olarak Rio Deklarasyonu, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, Biyogüvenlik Cartagena Protokolü ve Anayasa’nın 56. maddesini göstermiştir.

²⁸⁵ D. İDDK., Y.D. İtiraz No: 2011/503, T. 29.09.2011, Bkz. Lexpera İçtihat Bilgi Bankası.

²⁸⁶ **Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar Ve Ürünlerine Dair Yönetmelik**, m. 6/1, R.G. T. 13.08.2010, S. 2767.

²⁸⁷ D. 10. D., E. 2012/2649, K. 2016/963, T. 23.2.2016, Bkz. Lexpera İçtihat Bilgi Bankası.

Yüksek Mahkeme'nin her iki kararda da ihtiyat ilkesini Anayasa'nın 56. maddesinin gereği olarak uygulaması ve söz konusu konularda yapılan bilimsel çalışmaları titizlikle incelemesi idarenin çevrenin korunmasına yönelik düzenleyici işlemler yaparken bilimsel olarak zararı kesinleşmemiş konularda mevzuatta açıkça yer almasa da ihtiyat ilkesini gözetmesi gerektiğini göstermektedir.

AİHM'in *Tatar/Romanya*²⁸⁸ kararına göre de, ihtiyat ilkesine uygun hareket etmeyen Devlet sorumlu olacaktır. Bu davada başvuru bir şirketin altın arama faaliyetleri kapsamında başvurduğu teknolojik işlemlerin hayatlarını tehlikeye attığını ileri sürmüşlerdir. 2000 yılında meydana gelen çevre kazasından sonra da şirket faaliyetlerine devam etmiştir. Birleşmiş Milletler tarafından yapılan bir çalışmaya göre, bir barajda oluşan çatlak nedeniyle çevreye yaklaşık 100,000 m3 siyanürlü atık su sızmıştır. Olayda, başvuruclardan baba olanının, hayatlarının, çevrenin ve astım olan diğer başvuru oğlunun sağlığının tehlikede olduğuna dair sayısız şikayetine idare kayıtsız kalmıştır. Mahkeme Devletin özellikle çevre ve insan sağlığı açısından zararlı olan faaliyetlerin ruhsatlandırılması, kurulması, işletilmesi, güvenliği ve denetimi gibi hususları düzenleyerek, vatandaşlarının emniyetlerini güvence altına alma yükümlülüğü altında olduğunu vurgulamıştır. Başvuruclular sodyum siyanüre maruz kalma ile astım arasındaki illiyet bağına açıklayamamıştır. Ancak buna rağmen mahkeme 2000 yılında meydana gelen kazadan sonra da şirketin çalışmalarına devam etmesini göz önüne alarak ihtiyat ilkesine aykırı hareket edildiğine karar vermiştir.²⁸⁹ Zira mevcut bilimsel ve teknik bilgilere göre kesinliğin bulunmaması Devletin etkili ve orantılı bir tedbir almasındaki gecikmeyi meşru kılmayacaktır.

AİHM'in ve Danıştay'ın yukarıda yer verilen kararları, mevcut teknik bilginin idarenin sorumluluğunu her durumda sınırlandırmayacağını, ihtiyat ilkesinin idareye bilimsel olarak belirsiz olan durumlarda da belirli yükümlülükler yüklediği ve bu bakımdan bu yükümlülüklerin ihlali durumunda idarenin kusurlu olarak sorumlu olabileceğini ortaya koymaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin baz istasyonuna ilişkin kararlarında ihlale hükmetmemesinin temel gerekçesi olan kesin bilimsel bilgi, Danıştay'ın baz istasyonu ve GDO'lara ilişkin kararlarında ve AİHM'in yer

²⁸⁸ AİHM, *Tatar/Romanya*, Başvuru No: 67021/01, 27.01.2009.

²⁸⁹ AİHM, *Tatar/Romanya*, Başvuru No: 67021/01, 27.01.2009, para. 120.

verilen kararında aranmamıştır. Belirli bir risk düzeyi taşıyan durumlarda bilimsel belirsizlik olsa dahi idare, çevrenin korunmasına yönelik ihtiyatlı bir şekilde hareket etmeli, ihtiyat ilkesine uygun olarak düzenleme yapmalıdır. Ancak bilimsel belirsizlik hakkındaki farklı düzeylere ve ihtiyat ilkesinin katı veya gevşek yorumlanmasına göre idarenin düzenleme yapma gerekliliği ve zamanı tartışılabilir. Belirsizlik hakkında ‘bilimsel bulguların inandırıcı olmaması’, ‘bilimin tam olarak yanıt getirememesi’, ‘hiçbir bilimsel verinin olmaması’, ‘mutlak ve açık bilimsel kanıtın olmaması’, ‘uygun bilimsel bilgi noksanlığı’ gibi ifadeler kullanılmıştır.²⁹⁰ İhtiyat ilkesinin uygulanacağı risk ise ‘olası zararlı etkiler’, ‘potansiyel olarak zarar verici etkiler’, ‘makul dayanakları olan zararlar’, ‘ciddi veya geri döndürülemez zarar’, ‘önemli bir azalma veya kayıp tehlikesi’, ‘makul şekilde ve öngörülebilir önemli bir olumsuz etki’ gibi tanımlarla ele alınmıştır.²⁹¹ Kullanılan ifade ve tanımlar bilimsel belirsizlik ve risklerin de kendi içinde çeşitli düzeyler oluşturduğunu göstermektedir. Bu durumda idarenin harekete geçmesi gereken bilimsel belirsizlik seviyesini ve risk düzeyini belirlemek her durumda kolay olmayacaktır. Bu belirsizliklere ayrıca herhangi bir çevresel tahlike hakkında bilimsel bilginin yeknesak olmaması, yani bu konuda farklı bilimsel veriler olması ihtimali de eklendiğinde ihtiyat ilkesinin uygulaması da güçleşmektedir. Bu nedenle idarenin ihtiyat ilkesi uyarınca düzenleme yapma gerekliliği her olayın şartlarına göre idari yargı yerlerince tayin edilmelidir. Bu ilke gereğince idarenin düzenleme yapma gerekliliği hakkında genelleme yapılması mümkün gözükmemektedir. İdari yargı yerleri bir olayda idarenin ihtiyat ilkesine uygun düzenleme yapması gerektiğine karar verirse, bu alandaki düzenleme eksikliği nedeniyle ortaya çıkacak zarardan idare kusurlu bir biçimde sorumlu olmalıdır.

İdarenin çevrenin korunmasına yönelik yaptığı düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetleri yalnızca kirlilik unsurunun öngörülmesi ve düzenlenmesinden ibaret değildir. İdareye çevre ile ilgili çeşitli kanunlarda yönetmelik çıkarma görevleri verildiği gibi, birçok yönetmelikte de çevrenin korunmasına yönelik bir takım planlar öngörülmüştür. Bu nedenle idarenin çıkarması gereken düzenleyici işlemleri çıkarmaması veya planları yapmamasının idarenin sorumluluğu açısından incelenmesi gerekmektedir.

²⁹⁰ TURGUT, *Çevre Hukuku*, s. 353.

²⁹¹ *Ibid.*

b. Yönetmelik ve Planların Yapılmaması

1982 Anayasası'nın 124. maddesine göre Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmalarını sağlamak için yönetmelik çıkarabilirler. Kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak için çıkarılan yönetmeliklere uygulama yönetmelikleri denmektedir.²⁹² İdarenin kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak dışındaki idari faaliyetlerine yönelik de yönetmelik çıkartması mümkündür. Bu yönetmelikler ise “adi yönetmelikler” olarak adlandırılmaktadır.²⁹³

Örneğin Çevre Kanunu'nun 9. maddesinin b. fıkrasında bölge ve havza bazında çevre düzeni planının yapılmasına, aynı maddenin e. fıkrasında sulak alanların korunmasına, yine aynı maddenin h. fıkrasında alıcı su ortamların atık su deşarjlarına ve Çevre Kanunu'nun 10. maddesinin 4. fıkrasında ise Çevresel Etki Değerlendirmesi konusuna ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir. İdarenin çıkarması gereken yönetmeliklerinin yanında, çevre ile ilgili birçok yönetmelikte ise idareye çeşitli planların yapılması ödevi yüklenmiştir. Havza yönetim planı²⁹⁴, taşkın yönetim planı²⁹⁵, tıbbi atık yönetim planı²⁹⁶, temiz hava planı²⁹⁷ gibi planlar bunlara örnek olarak verilebilir.

İdarenin düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetleri önleyici ve koruyucu niteliklere sahiptir. Bu bakımdan düzenleyici kolluk işlemlerinin önleyici ve koruyucu olmak bakımından diğer kural işlemlerden ayrıldığı görülmektedir.²⁹⁸ İdarenin yönetmelik ve plan gibi düzenleyici işlemleri yapmamaktan kaynaklanan sorumluluğunda iki husus önem arz etmektedir. Bunlar idarenin çevre kirliliğini önleme yükümlülüğü ve idarenin düzenleyici işlem yapma zorunluluğu hususlarıdır.

²⁹² GÜNDAY, *Ibid.*, s. 115.

²⁹³ BALTA T. Bekir, *İdare Hukuku: Genel Konular*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1972, s. 126.

²⁹⁴ Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği, m. 10/1.

²⁹⁵ Taşkın Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve İzlenmesi Hakkında Yönetmelik, m. 6/1, R.G. T. 12.05.2016, S. S. 29710.

²⁹⁶ Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, m. 6/1, R.G. T. 25.01.2017, S. 29959.

²⁹⁷ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, m. 10/3.

²⁹⁸ ÖĞÜTÇÜ, *Çevre Kolluğu*, s. 212.

İlk olarak konusu çevrenin kirlenmesi ve bozulmasının önlenmesi olan çevre kolluğu, özel bir idari kolluk olarak çevresel kamu düzeninin²⁹⁹ korunmasını amaçlamaktadır.³⁰⁰ Çevrenin bozulması ve kirlenmesinin yalnızca bugünü değil gelecek kuşakları da etkilediği³⁰¹ düşünüldüğünde çevresel kamu düzeninin de bütün kolluk düzenlemeleri gibi kamu sağlığı ve esenliği olarak belirtilen geleneksel kamu düzeni amaçlarının gerçekleştirilmeyi amaçladığı belirtilmelidir.³⁰²

Kolluk yetkisi idare tarafından kamu düzeninin sağlanması amacıyla kullanılmaktadır.³⁰³ Ancak kolluk yalnızca bir yetki değildir. İdare her hal ve şartta kamu düzenini sağlamak zorundadır. Bu bakımdan kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla gerekli tedbirleri alma, gerekli işlem ve eylemleri yapma yükümlülüğü altındadır.³⁰⁴ Kamu düzeni ve idarenin bu konudaki yükümlüğü hakkında yapılan tespitler, çevresel kamu düzeni için de geçerli olacaktır. Bu bakımdan çevresel kamu düzenini bozan bir unsur veya faaliyet hakkında düzenleyici kolluk işlemi yoksa idare bu tehlikelere son vermek için kaçınılmaz düzenlemeleri yapmalıdır.³⁰⁵

Fransız Danıştay 27 Nisan 1979 tarihli *Leduc* kararında belde içindeki bir yolun ağır vasıta trafiğine kapatılmasına dair yapılan başvuruyu reddeden belediye başkanının işlemini hukuka aykırı bularak iptal etmiştir.³⁰⁶ Fransız Danıştay bu kararıyla idarenin kamu düzeninin korunmasına yönelik düzenleyici işlem yapma zorunluluğunu vurgulamıştır.³⁰⁷ Bu zorunluluğun doğal bir sonucu olarak kişiler, idarenin çevresel kamu düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla gerekli düzenleyici işlemleri yapmamasından dolayı zarara uğramışlarsa idareye karşı tam yargı davası açıp bu zararlarını talep edebileceklerdir.³⁰⁸ Nitekim Fransız Danıştay kolluk makamlarının gerekli tedbirleri almaması nedeniyle kaynaklanan zararların tazmin

²⁹⁹ Çevresel kamu düzenini ifade etmek üzere “ekolojik kamu düzeni” kavramı da önerilmiştir. Bkz. PRIEUR, Michel, *Le Droit de l'Environnement*, 3. Édition, Dalloz, 1996, p. 54'den aktaran TURGUT, *Çevre Politikası...*, s. 59.

³⁰⁰ ÖĞÜTÇÜ, *Çevre Kolluğu*, s. 79.

³⁰¹ TURGUT, *Çevre Politikası...*, s. 58.

³⁰² ÖĞÜTÇÜ, *Çevre Kolluğu*, s. 85.

³⁰³ GÜNDAY, *Ibid.*, s. 290.

³⁰⁴ GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku*, C. II, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s. 468.

³⁰⁵ CHAPUS Rene, *Droit Administratif General*, C. I, Montchrestien, Paris, 2001, p. 731'den aktaran GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. II, s. 489.

³⁰⁶ Conseil d'Etat, 27 Nisan 1979, *Leduc*, DA, 1979, No 222, CHAPUS, *Ibid.*, p. 734'den aktaran GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. II, s. 489.

³⁰⁷ CHAPUS, *Ibid.*, p. 734'den aktaran GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. II, s. 489.

³⁰⁸ *Ibid.*

edilmesine karar vermiştir.³⁰⁹ Kolluk yetkisinin kullanılmasının zorunluluğuna dair yapılan açıklamalar göstermektedir ki, idare çevresel kamu düzenini bozan tehlikelere karşı gerekli yönetmelikleri çıkarmadığı takdirde ortaya çıkan zararlardan sorumlu olması gerekecektir.

İdarenin mevzuatla kendisine verilen yönetmelik ve planları yapmamasının sorumluluğu açısından incelenmesi gereken ikinci husus idarenin düzenleme yetkisinin mecburiliği meselesidir. Yukarıda Çevre Kanunu'ndaki örnekleri gösterildiği gibi idareye bazı kanunlarda, kanunun uygulanmasına yönelik yönetmelik çıkarma görevi verilmektedir. Böyle bir durumda idare bu görevini yerine getirmeyerek yürürlüğe girmiş bir kanunun uygulanmasını fiilen engelleyebilir yahut geciktirebilir.³¹⁰ Bunun engellenmesi için idarenin düzenleyici işlem yapma yükümlülüğünün varlığı ve varsa hangi durumlarda olduğu tespit edilmelidir. Fransız Danıştay idarenin düzenleyici işlem yapma yükümlülüğünün ilk kez 13 Temmuz 1951 tarihli *Union des anciens militaires titulaires d'emplois réservés à la SNCF* kararıyla³¹¹ kabul etmiş ancak bu başvuruyu başka bir gerekçe ile reddetmiştir.³¹² 27 Kasım 1964 tarihli *Veuve Renard* kararı³¹³ ile ise Fransız Danıştay ilk kez idareyi gerekli düzenleyici işlemi yapmaması nedeniyle ortaya çıkan zararı ödemeye mahkum etmiştir. O tarihten bugüne dek Fransız Danıştay birçok kararında idarenin gerekli düzenleyici işlemleri yapmayı reddetmesi durumunda düzenleme yapılması talebinin reddine dair işlemleri iptal etmiş ve bu düzenleyici işlemleri yapmaması nedeniyle ortaya çıkan zararlarda idarenin sorumluluğuna karar vermiştir.³¹⁴ Fransız Danıştay'na göre, düzenleme yetkisinin kullanımı, sadece bir hakkı değil, aynı zamanda kanunun uygulanması için gerekli olan tedbirleri makul bir süre içinde alma yükümlülüğünü de içerir.³¹⁵

³⁰⁹ **Ibid.**

³¹⁰ GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, C. I, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s. 1036.

³¹¹ Conseil d'Etat, 13 Temmuz 1951, *Union des anciens militaires titulaires d'emplois réservés à la SNCF*, RDCE, 1951, p. 403, CHAPUS, **Ibid.**, s. 686'dan aktaran GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. II, s. 1037.

³¹² CHAPUS, **Ibid.**, p. 686'dan aktaran GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. I, s. 1036.

³¹³ Conseil d'Etat, Assemblée, 27 Kasım 1964, *Veuve Renard*, RDCE, 1962, p. 475, CHAPUS, **Ibid.**, s. 686'dan aktaran GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. II, s. 1036.

³¹⁴ CHAPUS, **Ibid.**, p. 868'den aktaran: GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. I, s. 1036.

³¹⁵ Conseil d'Etat, Assemblée, 28 Temmuz 2000, *Association France Nature Environnement*, AJ, 2000, s. 959, CHAPUS, **Ibid.**, p. 686'dan aktaran GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. II, s. 1036.

Önemle belirtilmelidir ki idarenin düzenleyici işlem yapma yükümlülüğü, kanunun düzenleyici işlem olmadan uygulanamayacağı durumlarla kayıtlıdır.³¹⁶ Şu halde, kanun düzenleyici işlem olmaksızın da uygulanabiliyorsa idarenin düzenleyici işlem yapma zorunluluğu bulunmayacaktır. Kanunun doğrudan uygulanıp uygulanamayacağı belirlenirken kanunda düzenleyici işlem çıkarılmasının öngörülmüş veya öngörülmemiş olmasının bir önemi yoktur.³¹⁷ Önemli olan kanunun başka herhangi bir düzenleyici işlem olmaksızın uygulanıp uygulanmadığıdır. Buna göre kanunda bir yönetmeliğin çıkarılacağı öngörülse de kanun yönetmelik olmaksızın da uygulanabilir halde olabilir. Bu durumun tersi olan ihtimale göre ise, kanunda herhangi bir yönetmeliğin çıkarılması öngörülmediği için kendiliğinden uygulanabileceği anlaşılmaya rağmen uygulanması için bir yönetmeliğe gereklilik duyulabilir.

Fransız Danıştay'ın idareyi düzenleyici işlem yapmaması nedeniyle tazminata mahkum ettiği içtihatlarının olmasına rağmen Danıştay'ın bu yönde içtihatları bulunmamaktadır. Ancak Danıştay düzenleyici işlem yapılmadan tesis edilen idari para cezalarını, düzenleyici işlemin yapılmamış olmasından dolayı hukuka aykırı bularak iptal etmiş ve idare aleyhine tazminata hükmetmiştir. İlgili karar Çevre Kanunu'nun 11. ve 13. maddelerinde çıkarılacağı öngörülen yönetmeliklerin düzenlediği alanlar da bireylere para cezası kesilmesine ilişkindir. Çevre Kanunu'nun 11. maddesinde faaliyetleri nedeniyle çevreye olumsuz etkileri olabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler tarafından, faaliyetlerine ilişkin olası bir kaza durumunda, kazanın çevreye olumsuz etkilerini kontrol altına almak ve azaltmak üzere uygulanacak acil durum plânları hazırlanması ve buna ilişkin usûl ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi; 13. maddesinde ise tehlikeli kimyasallarla ilgili faaliyette bulunan kişilerin tehlikeli kimyasal ve tehlikeli atık mali sorumluluk sigortaları yaptırmaları ve bu sigortaya ilişkin oluşturulacak havuzun yönetim ve işleyişi ile ilgili usûl ve esasların da aynı yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Acil durum eylem planını ve mali sorumluluk sigortasını yaptırmayan davacının, bu nedenle kendisine kesilen idari para cezalarının iptali ve uğradığı zararın tazmini için açtığı davaya ilişkin olarak verdiği kararında Danıştay, "*Çevre Kanunu'nun 13. maddesinde öngörülen mali sorumluluk*

³¹⁶ CHAPUS, *Ibid.*, p. 686'dan aktaran GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. I, s. 1037.

³¹⁷ *Ibid.*,

sigortasına ilişkin olarak Kanun'la çıkarılması öngörülen Yönetmeliğin henüz çıkarılmadığı, Kanun'da öngörülmesine rağmen henüz genel şartları, tarife ve talimatları yetkili idarelerce belirlenmemiş olan ve bu nedenle bu aşamada içeriği henüz belli olmayan bir sorumluluk sigortasını yaptırması beklenemeyeceği” gerekçesiyle mali sorumluluk sigortası yaptırılmaması nedeniyle verilen idari para cezasını hukuka aykırı bulmuştur.

Yine benzer şekilde “Çevre Kanunu'nun 11. maddesinde öngörülen acil durum plânlarının hazırlanma usul ve esaslarına ilişkin Yönetmeliğin henüz çıkarılmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla hangi kurum ve işletmelerin Çevre Kanunu'nun 11. maddesinde öngörülen acil durum plânlarını hazırlama yükümlülüğü altında olduğu ve bu planların ne şekilde hazırlanacağı bu aşamada belli olmadığından; acil durum planlarını hazırlamadığından bahisle davacıya verilen para cezasının hukuka aykırı olduğu” sonucuna ulaşılmıştır. Danıştay iptal edilen bu cezalar nedeniyle davacının talep ettiği tazminatın yeniden hesaplanması gerekeceğine hükmederek ilk derece mahkemesinin tazminat isteminin reddine ilişkin kararını da bozmuştur.³¹⁸ Danıştay’ın bu içtihadında her ne kadar tazminatın nedeni davacıya kesilen para cezaları ise de yapılan para cezası işlemlerini hukuka aykırı kılan gerekçe idarenin çıkarması gereken yönetmelikleri çıkartmamasıdır. Danıştay’ın içtihadı göz önüne alınırsa, idare çıkartmakla yükümlü olduğu yönetmelikleri çıkartmayarak kanunda öngörülen mali sorumluluk sigortasının yapılması ve acil durum planının hazırlanması yükümlülüklerini uygulanamaz hale getirmiştir.

İdarenin düzenleyici işlem yapma yükümlülüğünden kaynaklanan sorumluluğu bakımından bu yükümlülüğünü hangi süre içerisinde gerçekleştirmesi gerektiği de değerlendirilmelidir. Bunun için kanunda bir sürenin belirtildiği veya belirtilmediği durumlar ayrı olarak ele alınmalıdır. Kanunda düzenleyici işlemin çıkarılması için bir süre öngörülmemişse, idare bu görevini “makul süre” içerisinde yerine getirmelidir. Uyuşmazlık halinde makul süreyi, düzenlemenin uzunluğu ve güçlüğü gibi faktörleri göz önüne alarak idari yargı mercii takdir edecektir.³¹⁹ Eğer kanunda düzenleyici işlemin çıkarılması için bir süre öngörülmüşse bu takdirde idare

³¹⁸ D. 6. D., E. 2008/9533, K. 2010/11478, T. 17.12.2010, Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³¹⁹ CHAPUS, *Ibid.*, p. 687’den aktaran GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. I, s. 1037.

gerekli düzenleyici işlemi kanunda gösterilen süre içerisinde yapmalıdır. Yapmaması durumunda hem hukuka aykırılığa hem de idarenin sorumluluğuna neden olacaktır.³²⁰ Kanunda düzenlenen süre içerisinde bir yönetmeliğin çıkarılmamasına Çevre Kanunu uyarınca çıkarılması gereken Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği örnek olarak verilebilir. Kanunda beş aylık bir sürede çıkarılması öngörülmüş olmasına rağmen, idare Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'ni on yıllık bir gecikmeyle çıkarmıştır. İdarenin Kanunda öngörülen düzenleme yükümlülüğünü yerine getirmemiş olması hizmet kusuru olarak kabul edilmeli ve bu süre içerisinde herhangi bir faaliyete Çevresel Etki Değerlendirme sürecinin uygulanmamasından dolayı ortaya çıkmış olan zararlardan da idare sorumlu olmalıdır.³²¹

Çevre mevzuatında yönetmelik dışında idarenin yapması öngörülen çeşitli planlar bulunmaktadır. Planların hukuki niteliği, bağlayıcılıkları ve idare açısından bir zorunluluk teşkil edip etmediği tartışma konusudur.

İdarelerin görevlerinden biri de mevcut koşul ve verilerden hareket ederek geleceğin planlanmasıdır. Bu planlamaların yapılmaması durumunda mevcut durumun daha da kötüye gitmesi beklenebilir.³²² Planlama denildiğinde kalkınma planı, imar planları ve yukarıda bahsedilen havza yönetim planı, taşkın yönetim planı gibi mevzuatta öngörülen çok çeşitli plan türleri gündeme gelmektedir. Kalkınma planının hukuki niteliği ve bağlayıcı ile başlatılabilecek³²³ tartışmaların tarihi gelişimi bugün özel amaçlı plan türlerinin arasındaki hiyerarşi ve bağlayıcılıkları gibi meselelerde devam etmektedir.³²⁴

³²⁰ **Ibid.**

³²¹ KABOĞLU, **Çevre Hakkı**, s 84.

³²² YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 157.

³²³ DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1977, s. 419 vd.; TAN, Turgut, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1976, s. 29 vd.

³²⁴ ORTA Elif, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Plan Çatışması**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 129 vd.; GÜNEY Bihter, **Havza Yönetim Planları İçerisinde Sulak Alanların Yeri, Kuş Ve Habitat Direktifleriyle Olan İlişkisi**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s. 69 vd.; AYDIN COŞKUN, Aynur, "AB Su Çerçeve Direktifi Açısından Türk Hukukunda Nehir Havza Yönetim Planlaması", **Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi**, S. 1, 2010, s. 46 vd.

Plan ve programlar, mevcudu değerlendirip çeşitli hazırlık aşamalarından geçen ve tam anlamıyla uygulanmayacağı daha baştan bilinip kısmen kabullenilen belgelerdir.³²⁵ Burada düzenleyici işlem ve bağlayıcı oldukları Danıştay tarafından kabul edilen imar planlarını bu tartışmaların dışında tutmak gerekmektedir.³²⁶ İmar planları Makansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 4. maddesine göre mekansal planların bir türünü oluşturmaktadır.³²⁷ Diğer mekansal planlar ise mekansal strateji planı ve çevre düzeni planıdır. Bu planlar arasındaki kademelenme aynı Yönetmeliğin 6. maddesinde üst kademeden alt kademeye doğru şöyle belirlenmiştir: Mekansal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı. Söz konusu Yönetmeliğin 1. maddesinde yönetmeliğin amaçları arasında sağlıklı ve güvenli bir çevrenin oluşturulması sayılmıştır. Ayrıca Çevre Düzeni Planı'nda çevre sorununa neden olan kaynaklara yönelik önleyici strateji ve politikalarının belirlenmesinin esas olduğu ve Nazım İmar Planı hazırlanırken çevre sorunlarının da araştırılması gerektiği bu yönetmelikte hüküm altına alınmıştır.

Çevre mevzuatında düzenlenen havza yönetim planı, temiz hava planı, taşkın yönetim planı gibi planların bağlayıcılıkları hakkında, bu planların öngörüldüğü yönetmeliklerde açık bir hüküm bulunmadığı dikkati çekmektedir. Taşkın yönetim planının yapılacak planlama ve yatırımlarda kurumlar ve gerçek ile tüzel kişiler tarafından dikkate alınacağı düzenlenmiştir.³²⁸ Havza yönetim planlarının ise bakanlığın koordinasyonunda ilgili idarelerce uygulanacağı belirtilmiştir.³²⁹ Temiz hava planının uygulanışına dair bir hüküm bulunmamaktadır.³³⁰

Planların bağlayıcılıklarının yanı sıra planların yapılması konusunda idarenin takdir yetkisine sahip olup olmadığı her plan için ayrı değerlendirilmelidir. Ancak verilen örnekler incelendiğinde genellikle idarenin bağlı yetki içinde olduğu görülmektedir. Örneğin taşkın yönetim planlarının belirli hususlar göz önüne alınarak Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanacağı veya hazırlatılacağı

³²⁵ YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, s. 158.

³²⁶ D. 6. D., E. 1991/532, K. 1992/447, T. 4.2.1992, Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³²⁷ Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği, m. 4/h, R.G. Sayı: 29030, T. 14.06.2014.

³²⁸ Taşkın Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve İzlenmesi Hakkında Yönetmelik, m. 8/2.

³²⁹ Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği, m. 12/2.

³³⁰ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, m. 10.

hüküm altına alınmıştır.³³¹ Bazı durumlarda ise planların yapılması belirli limit değerlerin aşılmasına bağlı kılınabilir. Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği'nin 10. maddesine göre Ek-1'de belirtilen değerlerin aşılması halinde tekrar limit değerlere dönüşün sağlanması amacıyla İl Tarım ve Orman Müdürlükleri temiz hava planı hazırlar veya hazırlatır. Mevzuatta, planları yapacak kurumlar çeşitlilik gösterebilmektedir. Temiz hava planı İl Tarım ve Orman Müdürlükleri tarafından yapılırken bazı planların yapılması görevi ise belediyelere verilmiştir. Büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir olmayan yerlerde ise belediyelerin tıbbi atık yönetim planı hazırlamaları³³², il ve ilçe belediyelerinin ise yönetiminden sorumlu olduğu atıkların oluşumunun önlenmesi ve atık azaltımını da içeren atık yönetim planlarını yaparak Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine sunmaları öngörülmüştür.³³³ Nitekim bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen belediyelere Çevre Kanunu uyarınca idari para cezasının verilmesi Danıştay tarafından hukuka uygun bulunmuştur.³³⁴

Bahsedilen plan türleri özel amaçlı ve farklı planlama rejimine tabi olduğu için özel amaçlı plan türleri olarak adlandırılmaktadır.³³⁵ Söz konusu planların uygulanmasında, bu planların her birine yönelik ayrı bir düzenleme öngörülmesi, bu düzenlemeler arasında bağlantı kurmanın her zaman mümkün olmaması ve planlama sisteminde ilişkiler bütünlüğünün sağlanamamasına bağlı olarak bazı problemlerle karşılaşilmektedir.³³⁶ Yukarıda değinilen ve mevzuatlarında bağlayıcılık ve etkilerine yer verilmeyen planların hiyerarşideki yeri ve etkilerini belirlemek için Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği bir çözüm imkanı sunabilecektir. Yönetmeliğin 6. maddesinde mekansal planlama kademeleri ve ilişkileri açıklanırken özel amaçlı plan ve projelerin; mekânsal planlama kademelenmesinde yer almayan, planlara girdi sağlayan ve imar planı kararlarına veri oluşturan veya gerektiğinde mekânsal planların uygulanmasına yönelik araç ve ayrıntıları da içerebilen çalışmalar olduğu belirtilmiştir.³³⁷ Havza yönetim planı ve taşkın yönetimi planı gibi planların üst ölçekli planlar olarak sayılması gerektiği ve bu planların diğer kuruluşlarca yapılacak

³³¹ Taşkın Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve İzlenmesi Hakkında Yönetmelik, m. 6/1.

³³² Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, m. 22/2.

³³³ Atık Yönetimi Yönetmeliği, m.8/4(b).

³³⁴ D. 6. D., E. 2008/10423, K. 2010/8491, T. 27.9.2010, Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³³⁵ ORTA, *Ibid.*, s. 17.

³³⁶ *Ibid.*, s. 132.

³³⁷ Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği, m.6/7.

planlarda dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır.³³⁸ Bu anlayış Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde ortaya konan düzenleme ile de uyum içerisinde olacaktır. Söz konusu yönetmelikte özel amaçlı planların imar planlarının yapımında dikkate alınması gereken bir unsur olduğu belirtildiği için imar planının olmadığı yerlerde özel amaçlı planların etkililiği ve uygulama şekli tartışılabilir. Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nin³³⁹ 1. maddesine göre bu yönetmeliğin amacı “*belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan ve plânı bulunmayan alanlardaki yapılaşmaların fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamaktır.*” Aynı Yönetmeliğin 7. maddesinde “*Bu Yönetmelik esaslarına göre yapılacak bütün yapılarda (...) çevre şartları ile ilgili diğer kanun (...) ve yönetmelik hükümlerine uyulmak zorunda*” olunduğu hüküm altına alınmıştır. İmar planı olmayan alanlardaki yapılaşmaların çevre şartlarına uygun olabilmesi için çevrenin korunması amacıyla yapılan özel amaçlı plan türlerine uyulması gerektiği söylenebilir. Ayrıca aynı maddede imar planı olmayan alanlardaki yapıların diğer kanun ve yönetmelik hükümlerine uygun olmasının zorunluluğu da belirtilmiştir. Çevrenin korunmasına yönelik hazırlanan havza yönetim planları ve taşkın yönetim planları gibi planların ilgili yönetmeliklerinde bu planların imar planı olan veya olmayan yer ayrımı yapılmadan uygulanacağı düzenlenmiştir.³⁴⁰ Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'ndeki “*diğer yönetmelik hükümlerine*” uyulması zorunluluğu ile birlikte düşünüldüğünde imar planı olmayan alanlarda da özel amaçlı planların uygulanması ve yapı yapılırken bu planların dikkate alınması gerekmektedir.

İdarenin bağlı yetki içinde bulunduğu planların yapılmaması nedeniyle ortaya bir zarar çıkarsa bundan idarenin sorumlu olması gerekmektedir. Danıştay'a göre, mevzuatta idareye yapma konusunda takdir yetkisi tanınan bir düzenlemenin

³³⁸ **Taşkın Yönetimi**, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ankara, 2017, s. 174; AYDIN COŞKUN Aynur, **AB Su Çerçeve Direktifi Açısından...**, s. 54; ÇAVUŞ Altunkaya, **Alt ve Üst Ölçekli Planların Nehir Havza Yönetim Planları İle Entegrasyonu**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014, s. 97.

³³⁹ Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği, R.G. T. 02.11.1985, S. 18916.

³⁴⁰ Taşkın Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve İzlenmesi Hakkında Yönetmelik, m. 8/3: “*Tedbirler, Bakanlık ve ilgili kurumlar tarafından Havza Yönetim Heyetlerinin koordinasyonunda havzada yer alan ilgili kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde uygulanır.*” Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği, m. 12/2: “*Havza yönetim planları tedbirler programı; Bakanlığın koordinasyonunda ve havzalarda Havza Yönetim Heyetlerinin, illerde İl Su Yönetimi Koordinasyon Kurulları kontrolünde, yetkili idarelerce uygulanır.*”

yapılmaması nedeniyle idare takdir yetkisi kapsamında sorumlu olmayacaktır.³⁴¹ Bu içtihadın mefhumu muhalifinden, idarenin bağlı yetki içerisinde yapmakla yükümlü olduğu, özellikle de kolluk faaliyeti kapsamında ve bir kanunun uygulanması için zorunlu bulunan bir düzenlemeyi yapmaması durumunda sorumlu olması gerektiği sonucunu çıkarmak mümkün gözükmemektedir.

İdare yalnızca yapmakla yükümlü olduğu düzenlemeleri yapmayarak zarara neden olmaz. Yapılan düzenlemelerin hukuka aykırı olması durumunda da idarenin sorumluluğunun doğacağı kuşkusuzdur.

2. Hukuka Aykırı Düzenleme Yapmasından Dolayı İdarenin Sorumluluğu

Düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetlerinden dolayı idarenin kusurlu sorumluluğu bireysel işlemlerden kaynaklanan sorumluluğu ile aynı şartlara tabidir.³⁴² Bu şartlar zarar, idari davranış ve nedensellik bağıdır.³⁴³ Danıştay’a göre de “*idarenin düzenleyici bir işleminden dolayı hizmet kusurundan söz edebilmek için, bu işlem sonucu bir zararın oluşması ve zarar ile işlem arasında nedensellik bağının bulunması gerekmektedir.*”³⁴⁴

İdarenin düzenleyici işlemleri bir zarara neden olduğunda sorumlu olup olmayacağı kusursuz sorumluluk hallerinin varlığına veya bu düzenleyici işlemin bir hizmet kusuru oluşturup oluşturulmasına bağlıdır. Hukuka uygun bir düzenleyici işlemde hizmet kusuru uyarınca sorumluluk düşünülemeyeceğinden idarenin düzenleyici işlemlerden kusurlu sorumluluğunun hukuka aykırılık ile ilişkisi bulunmaktadır. Bu nedenle hukuka aykırılık ve kusur arasında sıkı bir bağ olduğu ifade edilmiştir.³⁴⁵ Bu bağ birbirini tamamlayan iki ilişki ile ortaya koyulmaktadır. İlk olarak hukuka aykırılığın varlığı kural olarak bir kusur teşkil eder.³⁴⁶ Diğer bir

³⁴¹ D. 10. D., E. 1995/678, K. 1997/5903. Bkz. ŞAHİN Yahya/BAL Yakup, **Tazminat Davaları ile İlgili Danıştay 10. Dairesi’nin Seçilmiş Kararları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 557.

³⁴² ÖZGÜLDÜR, *Ibid.*, s. 715.

³⁴³ YAMUK Hamit, **İdari Yargıda Tazminat Davası**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2005, s. 83.

³⁴⁴ D. 10. D., E. 1982/5121, K. 1984/613, T. 20.03.1984. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁴⁵ CHAPUS, *Ibid.*, p. 1295’den aktaran GÖZLER, **İdare Hukuku C. II**, s. 979; TAN, **İdare Hukuku**, s. 458; DURAN, **Türkiye İdaresinin...**, s. 37; GÜNDAY, *Ibid.*, s. 373.

³⁴⁶ CHAPUS, *Ibid.*, p. 1295’den aktaran GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. II, s. 979

söyleyişle hukuka aykırılığın varlığı ile kusurun varlığı birbirine denk düşmektedir. Hukuka aykırılık ile kusur arasındaki diğer ilişki ise işlem hukuka uygunsa ortada bir kusurun varlığından bahsedilemeyecek olmasıdır.³⁴⁷

Hukuka aykırılık ve kusur arasındaki ilişki sorumluluk açısından da değerlendirilmelidir. Kural olarak hukuka aykırılık kusur oluştursa da bu konunun idari işlemin unsurları açısından ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirmeye göre şekil ve yetki unsurundaki sakatlıklar hariç idari işlemin diğer unsurlarında bulunan hukuka aykırılıklar hizmet kusuru meydana getirecektir.³⁴⁸ Buna göre yalnızca şekil ve yetki bakımından hukuka aykırılık taşıyan düzenleyici işlemler idarenin sorumluluğuna neden olmazlar.³⁴⁹ Fransız Danıştayı da *Leca* kararında bir işlemin içerik bakımından aynı kalmak kaydıyla hukuka uygun usul ve şekillerle tekrarlanabilecekse ortada idarenin tazmin etmesi gereken bir zararın bulunmadığını belirtmiştir.³⁵⁰

İdari işlemin unsurlarına göre yapılan bu sorumluluk değerlendirmesinin dışında Danıştay'ın bazı durumlarda hukuka aykırılığı hizmet kusuru için yeterli görmediğinin altı çizilmelidir. Danıştay bu durumlarda konunun “içtihadı elverişli” olmasından, “içtihat hatası” veya “takdir hatası”ndan kaynaklandığı gerekçesiyle idari işlem hukuka aykırı olsa dahi idarenin sorumlu olmadığına karar vermiştir.³⁵¹ Fransa’da da 1973 yılına kadar benzer bir içtihat kabul etmiştir. Ancak Fransız Danıştayı “basit değerlendirme hatası” olarak adlandırdığı bu içtihadını 26 Ocak 1973 tarihli *Driancourt* kararıyla terk etmiştir.³⁵² Danıştay ilk etapta “içtihadı hata” kavramını kullanırken daha yakın tarihli kararlarında “olağan nitelikli hukuka aykırılıklar” şeklinde ifadelere de yer vermiştir.³⁵³ Ancak Danıştay'ın şekil ve yetki unsuru dışındaki sakatlıkları da hizmet kusuru olarak görmeyebileceğine yönelik bu içtihadı eleştirilmiştir. Buna göre yasaların yahut idari görev ve yetkilerin karmaşıklığı hukuka aykırı işlem tesis eden idarenin sorumsuzluğu ve zarar görenin

³⁴⁷ CHAPUS, *Ibid.*, p. 1296’dan aktaran GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. II, s. 980.

³⁴⁸ ÖZGÜLDÜR, *Ibid.*, s. 720.

³⁴⁹ D. 10. D., E. 1994/5015, K. 1995/5773, T. 20.10.1995. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁵⁰ GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. II, s. 981.

³⁵¹ GÜNDAY, *Ibid.*, s. 373. Bu konudaki karar örnekleri için bkz. ESİN, *Ibid.*, s. 279 vd.

³⁵² GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. II, s. 983.

³⁵³ D. 8. D., E. 1992/848, K. 1993/1389, T. 16.03.1993; D. 8. D., E. 1995/3635, K. 1997/1209, T. 08.04.1997. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

bu zarara katlanması için gerekçe olmamalıdır.³⁵⁴ Ayrıca bu içtihadın kabul edilmesi halinde genel olarak iyi kurulup düzenli bir şekilde işleyen kamu hizmetleri alanında idarenin sorumlu olmayacağı, genel olarak iyi işleyen bir kamu hizmetinde ara sıra hukuka aykırılıklar yapılabileceği sonucu çıkacaktır. Böyle bir durumun hukuken kabul edilmesi ise mümkün değildir.³⁵⁵ Nitekim Danıştay bu içtihadı uygulamadığı bir kararında “*hukuka aykırılığı yargı kararıyla belirlenen işlemiyle bir hakkın ihlaline yol açan idarenin hukuka aykırılığın anlayış ve yorum farklılığından kaynaklandığı gibi bir değerlendirmeye sorumlu sayılmaması[nın] hakkaniyet ve nesafetle, hukuk devleti ilkesi ile bağdaştır[ılamayacağını]*” belirtmiştir.³⁵⁶

Hukuka aykırı düzenleme yapmasından dolayı idarenin sorumluluğu, Çevresel Etki Değerlendirmesi’ne karşı açılan iptal davaları (a) ve diğer düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları (b) açısından ele alınmalıdır. Zira idarenin çevrenin korunmasına yönelik düzenleyici işlemlerinden Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, iptal davalarına, diğer düzenleyici işlemlere göre belirgin olarak daha fazla konu olmaktadır.

a. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’ne İlişkin Hukuka Aykırılıklardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu

Çevresel etki değerlendirme günümüz çevre koruma politikasının tüm dünyada kabul görmüş, ulusal mevzuatlara aktarılmış tek aracı olmamakla birlikte anahtar aracı olarak kabul edilmektedir.³⁵⁷ Bu anahtar araca yönelik gerek doktrinde gerekse çeşitli hukuki metinlerde birçok tanım denemesi yapılmıştır.³⁵⁸ Bu farklı tanımların varlığını inkar etmeden bir tanım yapmak gerekirse ÇED “*değişik ve çok sayıdaki aşamayı kapsayan, bunların gerçekleştirilmesine ilişkin farklı zaman dilimlerine yayılmış olan, çevresel etkiler konusunda geleceğe yönelik risk olasılıklarının ve bunlara ait önlemlerin belirlenmesini ve sonuçta çevresel etkilerin*

³⁵⁴ GÜNDAY, *Ibid.*, s. 373.

³⁵⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. II, s. 990.

³⁵⁶ D. 10. D., E. 1992/1449, K. 1993/3681, T. 06.10.1993. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁵⁷ TURGUT, *Çevre Hukuku*, s. 465.

³⁵⁸ SAYGILI Abdurrahman, *Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s. 95 vd.

kabul edilebilir düzeyde giderilemeyeceğinin gösterilerek çevresel açıdan elverişsiz yatırımların önlenmesini esas alan bir süreçtir.”³⁵⁹

Disiplinler arası bir özellik gösteren ÇED, bünyesinde icrai olan ve olmayan birden çok işlemi barındıran bir süreçtir.³⁶⁰ Bu işlemler ÇED raporu, ÇED Olumlu ve ÇED Olumsuz kararları, ÇED Gereklidir ve ÇED Gerekli Değildir kararları ile süreç içinde idare tarafından yapılan duyurular olarak belirlenebilir.³⁶¹ ÇED süreci her ne kadar çevre hukukunun gelişmesi ile bu alanda daha çok incelense de bu sürecin idare hukuku boyutunun da olduğu hatta “*soykütüğünün idare hukukunda bulun[duğu]*” ifade edilmiştir.³⁶² ÇED sürecine ilişkin yapılabilecek ilk tartışma ÇED raporunun hukuki niteliği hakkında olacaktır. Öncelikle, ÇED raporunun karar verme sürecindeki faktörlerden yalnızca birisi olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir noktadır. Böylelikle ÇED raporunun, karar verilirken mutlaka göz önüne alınması gerektiği de söylenemeyecektir.³⁶³ ÇED raporunun hukuki niteliğini belirlemek güç olsa da idarenin ÇED Olumlu ve ÇED Olumsuz kararlarına yardımcı olan bir hazırlık işlemi olarak nitelenmiştir.³⁶⁴ Gerçekten de hazırlık işlemlerinin bir idari işlemin yapılmasından önce tesis edilen ve karar almaya yetkili makamı bağlamayan işlemler³⁶⁵ olduğu göz önüne alındığında bu niteleme isabetli gözükmemektedir. Ancak ÇED raporunun bağlayıcı olmadığı yolunda yapılan değerlendirmelerden ÇED raporunun basit bir şekil koşuluna indirgendiği yorumunun çıkarılması hukuk mantığı çerçevesinde kabul edilemez bulunmuştur.³⁶⁶

ÇED raporu sonrasında idarenin vermiş olduğu ÇED Olumlu³⁶⁷ ve ÇED Olumsuz³⁶⁸ kararları idari işlem olarak kabul edilmektedir. Danıştay ÇED Yönetmeliği’nde yapılan değişiklikle “ÇED Olumlu Kararı” ve “ÇED Olumsuz Kararı” kavramları yerine “ÇED Olumlu görüşü” ve “ÇED Olumsuz görüşü” kavramlarının

³⁵⁹ TURGUT, *Çevre Hukuku*, s. 476

³⁶⁰ EROL Ömer Faruk, *Çevre Kanunu’na Göre Çevresel Etki Değerlendirmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2012, s. 8.

³⁶¹ SAYGILI, *Ibid.*, s. 325-331.

³⁶² *Ibid.*, s. 323.

³⁶³ TURGUT, *Çevre Hukuku*, s. 484.

³⁶⁴ SAYGILI, *Ibid.*, s. 327.

³⁶⁵ KAYA Cemil, “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. IX, S. 1,2, 2004, s. 261.

³⁶⁶ TURGUT, *Çevre Hukuku*, s. 485.

³⁶⁷ D. 6. D., E. 2010/2375, K. 2010/10813, T. 06.12.2010; D. 14. D., E. 2016/5755, K. 2017/1470, T. 13.03.2017. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁶⁸ D. 6. D., E. 2009/2902, K. 2009/7640, T. 22.06.2009. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

getirilmesini incelediği kararında görüş sözcüğünü iptal etmiştir.³⁶⁹ Bu karar ÇED sürecinin ve bu süreç sonunda verilen kararın daha sonra idarece tesis edilecek işlemlere etki edebilecek bir işlem olduğu, görüş olarak değerlendirilemeyeceği şeklinde yorumlanmıştır.³⁷⁰ Görüşler de idari işlemlere etki edebilir. Ancak Danıştay'ın görüş kelimesini iptal etmesinin nedeni ÇED Olumlu ve ÇED Olumsuz kararlarının idari işlem olması ve bu nedenle idari işlemin bağlayıcı nitelikte olmayan bir kavramla ifade edilmesinin hukuka aykırı olmasıdır. Gerçekten de söz konusu Danıştay kararında yer verilen Danıştay Savcısı'nın görüşüne göre "(...) "görüş" şeklindeki ifade biçimi işlemin etkisini ortadan kaldıran (denetime tabi olmayı gerektiren idari işlemin aksine) ve yargısal denetimin yapılmasını engelleyen bağlayıcı nitelikte olmayan bir kavramı ifade ettiğinden anılan maddeleri de yer alan "görüş" sözcükleri yönetmeliğin düzenleyici olma niteliğine ve idare hukuku esaslarına aykırı düşmektedir."

ÇED yönetmeliği birçok kez iptal istemiyle idari yargı yerleri önüne gelmişse³⁷¹ de idarenin düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetinden kaynaklanan sorumluluğu bakımından iki tür dava öne çıkmaktadır. Bu davalar ÇED'in uygulanmasını engelleyen muafiyet hükümlerine karşı açılan iptal davaları ile ÇED kapsamını belirleyen faaliyet listesine ilişkin düzenlemelere karşı açılan iptal davalarıdır. ÇED'in uygulanmasını engelleyen muafiyet hükümleri, ÇED uygulanmaksızın faaliyete giren işletmelerin çevreye yaptığı tahribat dolayısıyla zarara uğrayan üçüncü kişiler açısından idarenin sorumluluğunu gündeme getirebilecektir. ÇED'in uygulama kapsamını belirleyen faaliyet listesinde yapılan değişiklikler ise listede yer almaması gerekirken yer verilen faaliyetler açısından bir zarar oluşturacak; listede yer alması gereken bir faaliyetin kapsam dışına çıkarılması açısından yine bu faaliyetlere maruz kalan üçüncü kişiler açısından bir zarar oluşturacaktır.

ÇED yönetmeliğinde ilk kez yürürlüğe girdiği 1993 yılından itibaren geçici madde yoluyla birçok proje ve faaliyet yönetmelik kapsamı dışına çıkarılmıştır. Bu tür düzenlemelerin çevrenin korunması amacına hizmet etmediği ve hukuken

³⁶⁹ D. 6. D., E. 1997/4497, K. 1998/5629, T. 19.11.1998. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁷⁰ ALICA Süheyla Suzan, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XV, S. 3, 2011, s. 103. Benzer yönde bkz. MEMİŞ, *Ibid.*, s. 293.

³⁷¹ *Ibid.*, s. 100.

tartışılması gerektiği ortadadır.³⁷² İdare tarafından çıkarılan ÇED yönetmeliklerinin hepsinde korunmuş ve zaman zaman kapsamı da genişletilmiş olan muafiyet hükümleri, idari yargı yerlerinin bu düzenlemelere ilişkin verdikleri iptal ve yürütmenin durdurulması kararlarından³⁷³ dolayı, 2013 yılında yapılan yasa değişikliği ile Çevre Kanunu'na eklenmiştir.³⁷⁴ Söz konusu madde metni şu şekildedir: “23/6/1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınmış olup, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesisler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.” Ancak Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi önüne gelen bu yasa değişikliği kısmen iptal edilmiştir. Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararına göre “Anılan projelerin ÇED uygulamasının kapsamı dışında bırakılması[nın], bu faaliyetlerin gelecekte yol açabileceği olumsuz çevresel etkileri önceden değerlendirilerek çevre kirliliğinin ve tahribatının önlenmesi bakımından gereken tedbirlerin alınmasını engelleyeceğinden sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına müdahale niteliği taşıdığı açıktır.” Görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesi bir proje veya faaliyetin ÇED kapsamı dışında bırakılmasının Anayasa'nın 56. maddesinde güvence altına alınan sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına müdahale olduğunu ve çevrenin korunması amacıyla ters düşeceğini açıkça kabul etmiştir. Ancak kararda ekonomik bir bakış açısı sergileyen Mahkeme madde metninin yalnızca "planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya" kısmını iptal etmiştir.³⁷⁵ Anayasa Mahkemesi'nin kararını iptal edilen kısım için “İhale süreci henüz tamamlanmamış yatırımların ÇED'e tabi tutulmasının, ciddi kamusal zararlara yol açması söz konusu [olmadığı]” gerekçesine dayandırırken; iptal edilmeyen kısım için ise “Kural kapsamındaki kamu yatırımları, istihdam, üretim veya işletmeye başlamış, diğer anlatımla ciddi mali kaynaklarla gerçekleştirilmiş ve artık ekonomiye katkı verir hâle gelmişlerdir. Bu yatırımların ekonomik ve sosyal hayata yaptıkları katkı ile çevreye zarar vermeleri durumunda faaliyetlerinin durdurulması dâhil olmak üzere ciddi yaptırımlara muhatap olabilecekleri birlikte değerlendirildiğinde, üretim veya işletmelerinden vazgeçilmesinin giderilmesi

³⁷² Ibid., s. 108.

³⁷³ D. İDDK., E. 2013/865, K. 2015/911, T. 25.3.2015; D. İDDK., Y. D. İtiraz No: 2010/698, T. 07.10.2010; D. 6. D., E. 2008/8999, K. 2011/165, T. 02.02.2011. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁷⁴ 6486 sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. T. 29.05.2013, S. 28661.

³⁷⁵ AYM, E. 2013/89, K. 2014/116, T. 03.07.2014, R.G. T. 04.07.2015, S. 29406.

mümkün olan çevresel etkiden daha olumsuz etki yaratacağı” gerekçesine dayandırması, Yüksek Mahkemenin ekonomi öncelikli bakış açısını net bir şekilde ortaya koymaktadır. Ancak aynı kararın karşı oy yazısında da ifade edildiği üzere “(...) herkesin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını koruma ödevi altında bulunan Devletin, vatandaşların sağlıklı yaşam hakkını ekonomik çıkarlarla takas etme hak ve yetkisi bulunmamaktadır.”

Bu konunun kanun metni ile düzenlenip AYM önüne gelmesi, 1993’te yönetmeliklerle başlayan ve idari yargı mercilerinin kararları ile kesintiye uğrayan bir sürecin şimdilik son safhasını teşkil etmektedir. 1993 yılındaki ilk yönetmelikte geçici olarak düzenlenen maddenin, aradan geçen süre göz önüne alındığında geçicilik özelliğinin kalmadığı ve idarenin bu düzenlemeye her çıkardığı ÇED yönetmeliğinde yer vererek, geçici muafiyet düzenlemesini niçin kalıcı hale getirmeye çalıştığı tam olarak anlaşılamamaktadır.³⁷⁶ Tam olarak anlaşılamasa da geçici muafiyet düzenlemesinin kalıcı hale getirilmesinde ekonomik nedenlerin baskın rol oynadığı ortadadır.

İdarenin, ısrarla düzenlemiş olduğu muafiyet hükümlerinin sorumluluk kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira bu muafiyet hükümleri yargı kararlarıyla hukuka aykırı oldukları için iptal edilmektedir. ÇED yönetmelikleri ile getirilen muafiyetlerin ve kısmi af³⁷⁷ düzenlemelerinin idari yargı yerlerinde iptal edildikleri durumlarda, bu muafiyetlerden yararlanarak faaliyete başlamış işletmelerin çevreye verdikleri tahribat nedeniyle üçüncü kişilerin uğradığı zararlardan, bu işletmelerin ÇED sürecinden geçmeden faaliyete girmesinin dayanağı olan hukuka aykırı düzenleyici işlemler nedeniyle idarenin sorumlu olması gerektiği düşünülmektedir.

³⁷⁶ ALICA, “Çevresel Etki Değerlendirmesinin...”, s. 110.

³⁷⁷ Kısmi ÇED affıyla ÇED kapsamında bulunmasına yani ÇED raporu hazırlamak zorunda olmasına rağmen bu yükümlülüğünü yerine getirmeden üretim ve işletme aşamasına geçmiş faaliyetlere bu yükümlülüklerini yerine getirmek için süre verilmesine ilişkin düzenleme kastedilmektedir. Bkz. ALICA Süheyla Suzan, **İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu Ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2005, s. 119.

Belirli faaliyetlerin çevre mevzuatına ilişkin izinlerden muaf tutulmasına ilişkin yasal düzenlemelere ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin de kararları bulunmaktadır. Bu kararların ilkinde konu olan düzenleme ile EÜAŞ ve bazı kamu üretim şirketlerine çevre mevzuatına uyumları için 31.12.2018 tarihine kadar süre tanınmış, Bakanlar Kurulu'na bu süreyi üç yıla kadar uzatabilecek yetki verilmiş ve bu süre içinde elektrik üretim faaliyetlerinin durdurulamayacağı ve idari para cezasının uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa Mahkemesi bu düzenlemenin idarenin elektrik üretim faaliyetleri üzerindeki denetim yetkisini kullanmasını olanaksız kıldığını tespit etmiştir.³⁷⁸ Ayrıca elektrik üretim faaliyetlerinin çevre mevzuatına tabi olmaması çevrenin varlık ve sağlığı açısından kabul edilemez. Anayasa Mahkemesi özellikle Bakanlar Kurulu'nun muafiyet süresini üç yıl daha uzatma yetkisini dikkate alarak tanınan sürenin ölçülü olmadığına karar vermiştir. Bu nedenle Yüksek Mahkeme tanınan muafiyete ilişkin düzenlemeyi Anayasa'nın 2., 5. ve 56. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu iptal kararının ardından kanun koyucu söz konusu maddeyi yeniden düzenlemiş ve bu değişiklik de yine Yüksek Mahkeme'de iptal davasına konu olmuştur.³⁷⁹ Yapılan yeni düzenlemede EÜAŞ ve bazı kamu üretim şirketlerine çevre mevzuatına uyumları için bu kez 31.12.2019 tarihine kadar süre tanınmış ve ilk düzenlemeden farklı olarak Bakanlar Kurulu'na bu süreyi uzatması için yetki verilmemiştir. Anayasa Mahkemesi yeniden yapılan düzenlemede tanınan süreyi daha önce iptal edilmiş olan düzenlemede tanınan süre ile kıyaslamıştır. Buna göre daha önce iptal edilen düzenlemede *“öngörülen sürenin Bakanlar Kurulu tarafından 3 yıl daha uzatıldığında 8 yıl 9 ay 1 gün olduğu, 6446 sayılı Kanun'un yeniden düzenlenen geçici 8. maddesinde öngörülen sürenin ise 3 yıl 6 ay 14 gün olduğu ve bu sürenin Bakanlar Kurulu tarafından uzatılmasının ise mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.”* Anayasa Mahkemesi'ne göre kanun koyucunun elektrik arz güvenliğini sağlamak amacıyla kamu yararını gözeterek yaptığı bu düzenlemede hukuk devletine aykırılık bulunmamaktadır.³⁸⁰ Her ne kadar tanınan süre zarfında elektrik üretim faaliyetlerinin durdurulamaması ve idari para cezası verilememesi sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını müdahale niteliği taşısa³⁸¹ da Yüksek Mahkeme'ye göre tanınan sürenin kesin olması ve elektrik arz güvenliğini sağlayarak kamu yararı taşıması bu

³⁷⁸ AYM, E. 2013/65, K. 2014/93, T. 22.05.2014, R.G. T. 24.06.2015, S. 29196.

³⁷⁹ AYM, E. 2016/150, K. 2017/179, T. 29.11.2017, R.G. T. 15.02.2018, S. 30333.

³⁸⁰ *Ibid.*, para. 198.

³⁸¹ *Ibid.*, para. 199.

müdahaleyi ölçülü kılmaktadır.³⁸² Anayasa Mahkemesi'nin ilk kararda sürenin ölçüsüz olmasının yanı sıra tanınan muafiyet süresinde idarenin denetim ve gözetim faaliyetini gerçekleştiremeyeceğini vurgulamışken ikinci kararda bu hususu dikkate almadan daha çok tanınan sürenin kesin ve önceki düzenlemeye göre kısa olmasına dayanması Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü³⁸³ ile Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı³⁸⁴ açısından eleştiriye açıktır. Yüksek Mahkeme konuya ilişkin ikinci kararında ilk kararıyla çelişmiş ve kararlarının bağlayıcı olduğu kuralına aykırı bir karar vermiştir.

ÇED yönetmeliklerinde hukuka aykırılığı tespit edildikten sonra idarenin sorumluluğunu gündeme getirebilecek bir başka husus ise ÇED'in uygulama kapsamını belirleyen Yönetmeliğin eki olan listelerde yapılan değişikliklerdir. ÇED Yönetmeliği'nin³⁸⁵ 7. maddesine göre Yönetmeliğin EK-1 nolu listesindeki faaliyetler doğrudan ÇED'e tabi iken, 15. maddesine göre EK-2 nolu listedeki faaliyetler seçme eleme kriterlerine tabi tutulup "ÇED Gereklidir" kararı verilirse ÇED'e tabi olacaklardır. Bu nedenle listelerdeki faaliyetlerin düzenlenmesi gerek çevrenin korunması gerek işletmeler için büyük önem taşımaktadır.

ÇED'e tabi faaliyetlerin belirlenmesinde iki yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Bunlardan birincisi çevre üzerinde önemli etkileri olan tüm projelerin ÇED'e tabi olması amacıyla faaliyet listesi belirlemek yerine genel prensiplerle takdiri idari birimlere bırakan yaklaşımdır. İkinci yaklaşım ise ÇED'e tabi tutulacak faaliyetlerin liste halinde belirlenmesidir. Bu yaklaşımda çevre üzerindeki etkileri fazla görülen projeler doğrudan ÇED'e tabi olurken, daha az etkili olanlar ise ÇED ön incelemesinden geçirilecektir. AB ÇED Direktifi ve Türk Hukukunda ikinci yaklaşım benimsenmiştir.³⁸⁶ Doğrudan ÇED'e tabi olacak ya da seçme eleme kriterlerine tabi olacak faaliyet listelerinin belirlenmesinde idare somut ve teknik gerekçelere dayanmak zorundadır. Nitekim Danıştay ÇED Yönetmeliği'nde değişiklik yaparak EK-1 listesindeki bazı faaliyetleri EK-2 listesine dahil eden, bazı faaliyetleri ise limit

³⁸² **Ibid.**, para. 204.

³⁸³ Anayasa'nın 11. maddesi: "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır."

³⁸⁴ Anayasa'nın 153/6. Maddesi: "Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar."

³⁸⁵ Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, R.G. T. 25.11.2014, S. 29186.

³⁸⁶ TURGUT, **Çevre Hukuku**, s. 486 vd.

değer öngörülmezsizin ÇED kapsamından çıkaran düzenlemeyi iptal etmiştir.³⁸⁷ Bu kararın gerekçesinde “sınır değerlerin hangi kriterler esas alınarak belirlendiği, bazı projelerin ÇED kapsamından çıkarılmasının nesnel ve teknik gerekçeleri ile bu projelerin çevreye olan etkilerinin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir rapor, uzman görüşü ya da somut bilgi ve belge bulunmadığı gibi söz konusu Yönetmelik değişikliğinin hangi AB ÇED Direktifi esas alınarak, ne şekilde yapıldığı konusunda da herhangi bir hususun dosyada yer almadığı, kaldı ki, dava konusu Yönetmelik değişikliğine ilişkin olarak idarelerce verilen bazı görüşler dikkate alınmadığı gibi, bu görüşlerin neden değerlendirilmediği hususunda herhangi bir açıklamanın da bulunmadığı” hususlarının altı çizilmiştir. Görülmektedir ki Danıştay bu kararında ÇED’e tabi faaliyetleri belirleyen Yönetmelik eki listelerin sebep unsuru denetimini etkin bir şekilde gerçekleştirmiş; bunların nesnel ve teknik sebeplere dayanmasını aramıştır.

Bir proje veya faaliyetin ÇED kapsamında yer almaması yani EK-1 ve EK-2 nolu listelerde yer almaması o proje veya faaliyetin her koşulda gerçekleşebileceği anlamına gelmemektedir. ÇED kapsamı dışındaki faaliyetlerin de uyması gereken bir takım kurallar vardır. Bu kurallar Çevre Kanunu kapsamında çıkarılan diğer yönetmeliklerde düzenlenmiştir.³⁸⁸ Ancak ÇED süreci bilimsel bir raporun da katkısı ile işletme öncesi, işletme ve işletme sonrası evrelerde izlenmesini sağlayan bir araç³⁸⁹ olduğu için, bu sürecin çevrenin korunmasında ve denetiminde idarenin diğer yönetmelikler kapsamında yapacağı denetim ve kontrollerden daha etkili olacağı ortadadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışına çıkarılmasına ilişkin kanun değişikliğinin Anayasa’ya uygunluğunu incelediği kararında “ÇED kapsamı dışında tutulan arama faaliyetlerinin, biyolojik çeşitlilik üzerinde ya da doğada değişiklikler meydana getirebileceği[ni]” ve “mevcut risklerin ortadan kaldırılabilmesi ve önlenbilmesi için ÇED’in öngörülmesi[nin], Anayasa’nın 56. maddesinde Devlete verilen çevrenin korunması yükümlülüğünün bir gereği” olduğunu vurgulamıştır.³⁹⁰ Söz konusu faaliyetlerin ÇED kapsamı dışına çıkarılmasını Anayasa’nın 56. maddesinde düzenlenen sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına aykırı bulan Yüksek Mahkeme,

³⁸⁷ D. İDDK., E. 2014/5588, K. 2015/2060, T. 27.5.2015. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁸⁸ D. 6. D., E. 2008/8999, K. 2011/165, T. 02.02.2011. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁸⁹ KELEŞ/HAMAMCI/ÇOBAN, **Ibid.**, s. 399.

³⁹⁰ AYM, E. 2006/99, K. 2009/9, T. 15.1.2009, R.G. T. 08.07.2009, S. 27282.

Danıştay gibi, ÇED dışındaki diğer çevre kolluğuna ilişkin düzenlemelerin etkin bir denetim için yeterli olabileceği savını kabul etmemiş gözükmektedir.

Bir faaliyetin ÇED Yönetmeliği ekindeki listelerden çıkarılması, daha sınırlı bir denetime tabi tutulması ve ÇED'in ekonomik maliyetinden kurtulması anlamına gelecektir. Ancak bunun tersi de mümkündür. Bir faaliyetin söz konusu listelere dahil edilmesi ile ekonomik bir maliyet ile karşı karşıya kalacağı ortadadır.³⁹¹ Bu nedenle çevre konusunda duyarlı sivil toplum örgütleri sürekli olarak çeşitli faaliyetlerin liste dışına çıkarılmasına veya doğrudan ÇED'e tabi olan listeden seçme eleme kriterlerine tabi olan listeye aktarılmasına tepki gösterirken,³⁹² faaliyet sahipleri de bu listelerin dışına çıkma yönünde gayret sarf etmektedir. Bu düzenlemelerin iptal edilmesi durumunda faaliyet sahipleri hukuka aykırı bir düzenleyici işlem nedeniyle mali bir zarar görmüş olabilir. Aynı şekilde faaliyetin etkilerine maruz kalan kişiler de faaliyetin hukuka aykırı şekilde liste dışına çıkarılması ya da seçme eleme kriterlerine tabi tutulması nedeniyle zarara uğrayabilirler. Doğan bu zararlardan, hukuka aykırılık ile kusur arasında yukarıda yapılan açıklamalar gereğince idarenin sorumlu olması gerekmektedir. Zira ÇED hem çevrenin korunması açısından büyük önem taşımakta hem de faaliyet sahiplerine hukuki ve ekonomik bir sorumluluk yüklemektedir. Bu denli önemli bir çevre koruma aracının kapsamının belirlenmesinde idare objektif gerekçelerle hukuka uygun bir şekilde hareket etmelidir. Dolayısıyla faaliyet listelerine ilişkin düzenleyici işlemlerdeki hukuka aykırılık bir zarar meydana getirirse idarenin mali sorumluluğunun bulunduğu kabul edilmesi gerekmektedir.

İdare çevrenin korunması amacıyla yalnızca ÇED Yönetmeliğini çıkarmamakta, bunun dışında da birçok düzenleyici işlem yapmaktadır. Her ne kadar

³⁹¹ Üretimin çevreyle ilgili maliyetlerini geniş anlamda düşünüldüğünde ÇED'in yol açacağı gecikmelerin ve potansiyel olarak çevre ve insan sağlığına zararının azaltılmasının bir maliyetinin olduğu açıktır. Bkz. ÇOBAN Aykut, "Çok Uluslu Şirketler – Ekolojik Zarar İlişkisinin Ekonomi-Politiği", Ed. MARİN M. C./ YILDIRIM U., **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetmelik Perspektifler**, Beta Yayınları, İstanbul, 2004, s. 10.

³⁹² İzmir Barosu Kent ve Çevre Komisyonu, "Çevresel Etki Değerlendirme Süreci Ve Çevre İhlallerine Etkisine Dair Atölye Çalışması Tebliği", **Türkiye Barolar Birliği Çevre Ve Kent Hukuku Kurultayı**, Ankara, 2012, s. 11 vd.; Danıştay bir çevre koruma derneğinin açmış olduğu davada ÇED uygulanacak faaliyet listesinde "hassas yöreler" in olmaması nedeniyle eksik düzenlemenin iptali istemini bu yörelerin özel yasalarla korunduğu gerekçesiyle reddetmiştir. Bkz. D. 6. D., E. 1997/4497, K. 1998/5629, T. 19.11.1998. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

çevre yönetmelikleri arasında en çok değişikliğe uğrayan³⁹³ ve dolayısıyla daha çok iptal davasına konu olan ÇED Yönetmeliği olsa da diğer düzenleyici işlemler de iptal davasına konu olabilmektedir. Dolayısıyla bu düzenleyici işlemler nedeniyle de ortaya çıkan herhangi bir zarar da idarenin sorumluluğu çerçevesinde karşılanmalıdır.

b. Diğer Düzenleyici İşlemlere İlişkin Hukuka Aykırılıklardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu

İdare çevrenin korunmasına yönelik olarak yönetmelik çıkartabildiği gibi yönetmelik dışında da düzenleyici işlem tesis edebilmektedir. Türkiye'nin çeşitli illerinde Mahalli Çevre Kurulu³⁹⁴ tarafından alınan kararla doğalgaz dönüşüm çalışmalarının tamamlandığı yerleşim yerlerinde doğalgaz kullanımı zorunlu hale getirilmiştir. Doğalgazın kömür kaynaklı ısınmaya göre daha az hava kirliliğine neden olduğu gerekçesiyle alınan bu kararlara uyulmaması nedeniyle kimi işletmelere para cezası da kesilmiştir. Bu para cezalarına karşı ilgililer dava açmıştır.³⁹⁵ Dava konusu hukuki uyuşmazlığın çözümünde etkili olacak Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği'nin 20. maddesine göre "*Hava kirliliğinin yaşandığı yerleşim yerlerindeki konutlar, işyerleri ve sanayide güneş, jeotermal, ısı pompaları ve benzeri yeni ve yenilenebilir enerji kaynakları ile doğalgazın ısınma amaçlı kullanımı teşvik edilir.*" Danıştay Mahalli Çevre Kurulu tarafından alınan çevre ve insan sağlığını korumaya yönelik bu kararı, Yönetmelikte 'teşvik edilir' ibaresi bulunmasına rağmen doğalgaz kullanımının zorunlu hale getirildiği ve bu haliyle üst norm niteliğinde olan Yönetmeliğe aykırı olması

³⁹³ ALICA, *İdari Yargı Kararları...*, s. 136.

³⁹⁴ Mahalli Çevre Kurulları, mülga 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 27. maddesine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın sürekli kurullarından biridir. Yüksek Çevre Kurulu ve Mahalli Çevre Kurullarının Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik'in 18. maddesinde Mahalli Çevre Kurulu'nun, her ilde Valinin veya Valinin görevlendireceği Vali Yardımcısının başkanlığında, İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Orman ve Su İşleri, Bilim Sanayi ve Teknoloji bakanlıkları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Diyanet İşleri Başkanlığının imza yetkisini haiz il temsilcileri, İl Jandarma Komutanlığının, İl Emniyet Müdürü ve denize kıyısı olan illerde Sahil Güvenlik Komutanlığının imza yetkisini haiz temsilcileri ile Ticaret ve Sanayi Odaları Temsilcisi, büyük şehirlerde büyükşehir belediye başkanlığının, diğer illerde ise belediye başkanlığının imza yetkisini haiz temsilcilerinden oluşacağı düzenlenmiştir. R.G. T. 03.08.2013, S. 28727. 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ise Mahalli Çevre Kurulları ile ilgili tek hüküm kararnamenin 103/n. maddesinde yer almaktadır. Söz konusu düzenleme bu kurulların çalışmalarının Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından takip edileceğine ilişkindir.

³⁹⁵ D. 6. D., E. 2008/2760, K. 2010/5233, T. 21.5.2010. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

nedeniyle hukuka aykırı bularak iptal etmiştir.³⁹⁶ Hakkında Mahalli Çevre Kurulu kararı nedeniyle para cezası kesilen kişi tarafından açılan davada³⁹⁷ her ne kadar davacının tazminat talebi olmasa da mahkemenin idarenin almış olduğu kararı ve idari para cezasını hukuka aykırı bularak iptal etmesinin ardından, idari para cezası nedeniyle kişilerin mal varlıklarında meydana gelen azalmanın idarenin sorumluluğu ilkesi çerçevesinde karşılanması gerektiği açıktır.

Danıştay'ın İl Mahalli Çevre Kurulu'nun doğalgaz kullanımını zorunlu tutmasına ilişkin işlemi hakkında farklı yönde kararı da bulunmaktadır. Yüksek Mahkeme, İl Mahalli Çevre Kurulu'nun kararını hukuka uygun bulduğu kararını şu gerekçeyle vermiştir: “(...)hava kirliliğinin yaşandığı yerlerde idarece doğalgaz ve diğer yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının idarece teşvik edilmesi yönünden idarenin bağlı yetki içerisinde olduğu, idarenin teşvik etmeme gibi bir seçeneğinin olmadığı, ancak idarenin doğalgaz kullanımını teşvik etme yönünden bağlı yetki içerisinde bulunması, kirlenmenin önlenemediği yerlerde insan ve çevre sağlığını korumak amacıyla baca gazı emisyonunu yüksek oranda gerçekleştiren sanayi tesislerinde ve merkezi ısınan konutlarda doğalgaz kullanımını zorunlu hale getirme konusunda karar almasına da bir engel teşkil etmeyeceği açıktır.”³⁹⁸

İl Mahalli Çevre Kurulu tarafından alınan kararın düzenleyici işlem mi yoksa genel karar mı olduğu tartışılabilir. Genel karar, genel unsurlar içeren bir işlem olması yönüyle düzenleyici işlemlere, belli sayıda kişi ya da nesneyi ilgilendirmesi bakımından ise bireysel işlemlere benzemektedir.³⁹⁹ Genel kararın özellikleri arasında somut bir durum hakkında belli ya da belirlenebilir insan veya nesneyi ele alması ve emir içermesi gösterilmektedir.⁴⁰⁰ Alman İdari Usul Kanunu'na göre genel karar kişisel haklara veya ayni haklara ilişkin olabilir. Kişisel haklara ilişkin genel karara Bakanlar Kurulu'nun grev erteleme kararı örnek gösterilirken, ayni haklara ilişkin genel kararlara ise caddelere isimlerini gösteren levhaların asılması ve su koruma alanlarının tayini örnek gösterilmektedir.⁴⁰¹ İl Mahalli Çevre Kurulu kararının

³⁹⁶ D. 6. D., E. 2007/2399, K. 2009/1714, T. 20.02.2009; D. 6. D., E. 2008/2760, K. 2010/5233, T. 21.5.2010; D. 6. D., E. 2008/11723, K. 2010/8243, T. 21.9.2010. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁹⁷ D. 6. D., E. 2008/2760, K. 2010/5233, T. 21.5.2010. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁹⁸ D. 14. D., E. 2011/13784, K. 2013/1306, T. 27.2.2013. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

³⁹⁹ AKYAZAN Ahmet Emrah, “Maddi Açıdan İdari İşlemler”, **TBB Dergisi**, S. 85, 2009, s. 235.

⁴⁰⁰ AKYILMAZ Bahtiyar, **İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, İstanbul, 2000, s. 50.

⁴⁰¹ AKYAZAN, **Ibid.**, s. 235-237.

düzenleyici işlem olup olmadığına karar verilirken bu kararın genele yönelik olup olmadığı da tartışılmalıdır. Kural koyucu bir işlemi genel kılan özellik, “*niceliksel olarak birden fazla kişi ya da nesneye ilişkin olması değil, bunu da içine alacak şekilde fakat niteliksel olarak soyutluk düzeyinde kurulmasıdır.*”⁴⁰² İl Mahalli Çevre Kurulu’nun kararı belirli bir il merkezinde doğalgaz altyapısı tamamlanan bölgelerdeki merkezi ısıtmalı konutlarla sanayi tesislerinde belirli bir süre içinde doğalgaz kullanımına geçilmesini zorunlu hale getirmekte, bu yönüyle il merkezindeki herkesi kapsamakta ve genele yönelmektedir. İşlem içeriğinde belirli bir zamanın öngörülmesi genel kararların belirgin özelliklerinden olsa da⁴⁰³, söz konusu kararın yürürlüğü hakkında bir sürenin belirlenmemesi bu kararın sürekliliğini göstermektedir. Ayrıca genel kararın özellikleri arasında kendisine dayanarak birel işlem tesis edilememesi olmasına rağmen İl Mahalli Çevre Kurulu kararına dayanarak bu karara uymayanlar hakkında para cezası işlemi tesis edilmiştir. Bu nedenlerle geçici süreli olmayan, genele yönelen, kural koyan ve kendisine dayanarak birel işlem tesis edilen kurul kararının düzenleyici işlem kabul edilmesi gerekmektedir.

Bu konuda verilebilecek bir başka örnek ise, 10KHz-60GHz Frekans Bandında Çalışan Sabit F1 Cihazlarından Kaynaklanan Elektromanyetik Alan Şiddeti Limit Değerlerinin Belirlenmesi, Ölçüm Yöntemleri ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik’in 9. maddesinde yer alan “...*Aksi takdirde cihaz ruhsat ücretinin 50 katı ceza uygulanır.*” hükmünün iptali istemiyle açılan davadır.⁴⁰⁴ Söz konusu davada Danıştay 13. Dairesi “*mevzuata aykırı eylemin insan ve çevre sağlığına yapacağı olumsuz sonuçlar göz önüne alınarak, Kanunda öngörülen sınır aşılmamak koşuluyla cihaz ruhsat ücretinin 50 katı ceza öngörülmesinde, ölçülülük ilkesine ve yasal düzenlemeye aykırılık saptanmadığı*” gerekçesiyle red kararı vermiştir. Ancak İdari Dava Daireleri Kurulu, söz konusu düzenlemenin yasal dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle Danıştay 13. Dairesi’nin bu kısma ilişkin kararını bozmuş ve bu düzenleme uyarınca verilen idari para cezalarının da hukuki dayanağının kalmadığına karar vermiştir. Yine bu davada da tazminat isteminde bulunulmamıştır. Ancak iptal kararından sonra hukuka aykırılığı Mahkeme kararıyla

⁴⁰² ŞANLI ATAY Yeliz, **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2011, s. 16.

⁴⁰³ AKYAZAN, **Ibid.**, s. 235.

⁴⁰⁴ D. İDDK., E. 2009/286, K. 2013/1881, T. 13.5.2013. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

tespit edilmiş düzenleyici işlemin uygulanmasından dolayı uğranılan zararın idareden talep edilebileceği açıktır.

İdare bazı düzenleyici işlemlerinde kimi faaliyetleri teşvik edebilir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı⁴⁰⁵ gemlik türü zeytin üretiminde sertifikalı tohum kullanımını teşvik etmek için dekar başına 250 TL teşvik ödeneceğine dair bir genelge yayınlamıştır. Ancak teşvikin etkisiyle bu bitki türünün ekolojik bölgesi dışında çok fazla dikilmesinden dolayı idare yeni bir düzenleyici işlemle bu teşvik miktarını 45 TL'ye düşürmüştür. İdarenin özel bir bitki türünü korumak ve ekolojik bölgesinin dışına yayılmasını önlemek amacıyla tesis ettiği bu düzenlemenin iptali ve bu düzenlemeden doğan zararların tazmin edilmesi talepleriyle açılan davada⁴⁰⁶ Danıştay idarelerin, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, her zaman yönetmelik, tebliğ, genelge çıkarabileceğini ancak önceki düzenlemeler kapsamında kişilerin kazanılmış haklarının ve haklı beklentilerinin korunmak zorunda olduğunu altını çizmiştir. Yapılan düzenleme değişikliğini, haklı beklentilerin korunması ilkesine aykırı olması gerekçesiyle iptal eden Danıştay, davacının bu değişiklik nedeniyle uğradığı zararın da tazmin edilmesine karar vermiştir.

İdarenin düzenleyici işlemleri nedeniyle yalnızca kusurlu sorumluluğu bulunmamakta, belirli şartların gerçekleşmesi durumunda kusursuz sorumluluğu da söz konusu olabilmektedir.

⁴⁰⁵ Dava tarihinde Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'dır.

⁴⁰⁶ D. İDDK., E. 2013/4291, K. 2015/744, T. 11.3.2015. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

B. Düzenleme Niteliğindeki Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Kusursuz Sorumluluğu

İdarenin yalnızca hukuka aykırılığı mahkeme kararıyla hüküm altına alınmış düzenleyici işlemlerinden değil, hukuka uygun düzenlemelerinden de bazı kayıt ve şartlarla sorumluluğunun doğacağı ifade edilmektedir.⁴⁰⁷ Nitekim Fransız Danıştay'ı da iptal davası ile tam yargı davasının birbirlerinden tamamen müstakil olduğunu ve idari işlem hukuka uygun olsa dahi tazminat alınabileceğini belirtmiştir.⁴⁰⁸

Hukuka uygun idari işlemlerden dolayı idarenin sorumluluğunun doğması için belirli bir veya birkaç kişinin ağır ve olağandışı bir zararla karşılaşması gerektiği genel olarak kabul edilmektedir.⁴⁰⁹ Gerçekten de zararın özel yani belirli kişiler üzerinde doğması şartının geçerli olmadığı kusurlu sorumlulukta idare büyük bir kesime zarar verse de buna karşılamakla yükümlüyken, kusursuz sorumlulukta bu kuralın aksine zararın özel olma şartı aranmaktadır.⁴¹⁰

Doktrin idarenin kusursuz sorumluluğu uzun süre risk ilkesi çerçevesinde ele almıştır. Ancak bu yaklaşım incelendiğinde yazarların risk ilkesini, idarenin tehlikeli faaliyetleri dışına da teşmil ederek adeta bir üst kavram olarak kullandıkları görülmüştür.⁴¹¹ Günümüzde artık bu yaklaşım terk edilmiş ve doktrinde, idarenin kusursuz sorumluluğunun esaslarından risk ilkesi ve kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin birlikte uygulanacağı ifade edilmektedir.⁴¹² İdarenin kusursuz sorumluluğu için iki ilke geçerli olsa da idarenin hukuka uygun işlemlerinden kaynaklanan sorumluluğu kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi altında ele alınmıştır.⁴¹³ Zira risk ilkesi idarenin tehlikeli faaliyet ve araçları sebebiyle ortaya çıkan zararlardan sorumluluğu ifade etmektedir.⁴¹⁴ Dolayısıyla risk ilkesinde idarenin sahip olduğu

⁴⁰⁷ DURAN, **Türkiye İdaresinin...**, s. 54.

⁴⁰⁸ DURAN Lütfi, "İdari İşlemlerden Sorumluluk: İptal Davası–Tam Yargı Davası", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 33, S. 3-4, s. 7.

⁴⁰⁹ TAN, **İdare Hukuku**, s. 468; GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. II, s. 1144; DURAN, **Türkiye İdaresinin**, s. 55. Duran yalnızca zararın ağır ve olağandışı olmasından bahsetmiş, belirli bir veya birkaç kişi üzerinde doğması şartını ele almamıştır.

⁴¹⁰ VEDEL Georges/DELVOLLE Pierre, *Droit Administratif I*, Presses Universitaires de France, 12. Bası, 1992, p. 626'dan aktaran GÜVEN Ayşe, **Çevre Zararlarından İdarenin Sorumluluğu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1996, s. 73.

⁴¹¹ GÜVEN, **İbid.**, s. 35.

⁴¹² GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 760; TAN, **İdare Hukuku**, 465.

⁴¹³ GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. II, s. 1154 vd..

⁴¹⁴ GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 761; TAN, **İdare Hukuku**, s. 465.

nükleer santral, baraj gibi tehlike barındıran tesisleri veya silah gibi kullandığı tehlikeli araçları nedeniyle sorumluluğu söz konusudur.⁴¹⁵ İdarenin düzenleyici işlemleri bu bakımdan risk ilkesi altında incelenmeye uygun olmadığından kamu külfetleri karşısında eşitlik ülkesi kapsamında incelenmelidir.

Danıştay'ın eski tarihli bir Bakanlar Kurulu sonucu oluşan zarara ilişkin vermiş olduğu kararı da düzenleyici işlemler söz konusu olduğunda uygulanacak ilkenin kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi olduğunu göstermektedir. Piyasadan 95 ton pamuk satın alan bir kişi, Bakanlar Kurulu'nun satış fiyatını düşük belirlemesi sonucu elindeki ürünleri aldığından daha düşük fiyata satmak zorunda kalmış ve zararları için tam yargı davası açmıştır.⁴¹⁶ Bu davada Danıştay'a göre "*Davalı idarenin (...) pamuğun azami satış fiyatını tespit ederken, amme menfaati mülahazası ve iktisadi bünyenin takviyesi maksadı ile tesis edilen bu tasarrufları kendilerine atfi kabil bir kusurları bulunmayan şahısların zararlarını tazmin eylemesi adalet ve nesalet kaideleri icabıdır.*"

İdarenin çevrenin korunması amacıyla yaptığı düzenleyici işlemlerde de kusursuz sorumluluğu söz konusu olabilecektir. Bir düzenlemeden dolayı idarenin kusursuz sorumluluğu bulunup bulunmadığına idari yargı yerleri karar verecektir.

İdarenin kusursuz sorumluluğuna ilişkin içtihadın ortaya çıkmasının sebebi bazı olaylardan dolayı bireylerin bir kısmının toplumun geneline kıyasla daha fazla zarara maruz kalması, ancak bu zararların meydana gelmesinde bir hizmet kusurundan bahsetmenin mümkün olmaması ve zararın tazmin edileceğine ilişkin kanunda bir hüküm bulunmamasıdır.⁴¹⁷ Ayrıca bu sorumluluk esasının ortaya çıkmasında aynı zamanda bu esasın Anayasal dayanağını da oluşturan sosyal devlet ilkesi de etkili olmuştur. Sosyal devlet ilkesi gereği bireylerin malvarlıklarında toplumun

⁴¹⁵ TAN, İdare Hukuku, s. 465.

⁴¹⁶ D. 8. D., E. 1960/6264, K. 1961/1910, 10.05.1961. Bkz. ARMAĞAN, *Ibid.*, s. 138'den aktaran GÖZLER, *İdare Hukuku*, C. II, s. 1159.

⁴¹⁷ AYANOĞLU Taner, *Danıştay Kararlarına Göre Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik İlkesi ve Uygulama Alanı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1994, s. 19'dan aktaran GÜVEN, *Ibid.*, s. 31.

diğer bireylerine göre daha ağır zararların oluşması durumunda bu zararın idare tarafından karşılanarak tüm topluma paylaştırılması gerekmektedir.⁴¹⁸

İdarenin çevrenin korunmasına yönelik düzenleyici işlemlerinden kusursuz sorumluluğu kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi çerçevesinde ele alınmalıdır. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi, idarenin kamu yararı ve düzeni amacıyla yürüttüğü hizmetler nedeniyle ortaya çıkan ve belli kişiler üzerinde oluşan olağanüstü zarardan kusuru olmasa da sorumlu olmasını ve bu zararın toplumun geneliyle paylaşılması anlamına gelmektedir.⁴¹⁹ Hukuki dayanağını Anayasal bir ilke olan sosyal devlet ilkesinden alan, hakkaniyet ve nesafet düşüncesinden kaynaklanan bu ilkeye göre, idarenin kamu yararı amacıyla gerçekleştirdiği hukuka uygun işlemlerden toplumun bir kesimi veya tamamı fayda görürken bunlardan kaynaklanan külfetin yalnızca bir kesime yüklenmesi adalet ve hakkaniyetle bağdaşmamaktadır.⁴²⁰

İdarenin düzenleyici işlem tesis etmesinden dolayı kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince sorumlu olabileceği konusuna Fransız Danıştay tarafından verilen bir karar örnek gösterilebilir. Karara göre, Fransa’da bulunan bir buzdağını ziyaret için kullanılan iki adet patika bulunmakta ve bu patikaların her ikisinden de hem yaya olarak hem de katır sırtında gidilip gelinebilmektedir. Ayrıca turistik bir önemi olan bu dağı ziyaret için kullanılan patikaların etrafında yol boyunca satış yapan kişiler bulunmaktadır. Patikalardan yaya ve katırların birlikte gidip gelmesinden kaynaklı olarak yaşanan kazalar nedeniyle belediye başkanı bir düzenleyici işlemle bu patikalardan birini yalnızca katırlara diğerini ise yalnızca yayalara özgülemiştir. Ancak haliyle katırlara tahsis edilen patikadaki satıcıların gelirleri hemen düşmüştür. Fransız Danıştay idarenin bu işleminin hukuka uygun olduğunu ancak birkaç kişinin özel ve olağandışı bir zarara uğramaları nedeniyle bu zararın kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesince karşılanması gerektiğine karar

⁴¹⁸ ÇILDIROĞLU Orhan, **İdarenin Sorumluluğunun Anayasal Temelleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2010, s. 60.

⁴¹⁹ **İbid.**, s. 466; TEK Savaş, “İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu”, **TAAD**, S. 1, 2010, s. 328.

⁴²⁰ D. 10. D., E. 1982/3147, K. 1983/322, T. 21.02.1983; D. 10. D., E. 1982/4465, K. 1985/672, T. 03.04.1985. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası. D. 8. D., E. 2014/8596, K. 2015/5879, T. 10.06.2015; D. 10. D., E. 2015/959, K. 2016/354, T. 21.01.2016. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası. AYM, *Recep Tarhan ve Afife Tarhan Başvurusu*, Başvuru No: 2014/1546, 2.2.2017, para. 32. R.G. T. 23.03.2017, S. 30016. TAN, **İdare Hukuku**, s. 466; GÜNDAY, **İbid.**, s. 382.

vermiştir.⁴²¹ Burada idare düzenleme işlemini çevrenin korunması amacıyla yapmasa da düzenleme niteliğinde bir kolluk işlemi nedeniyle uğranılan zararın kusursuz sorumluluk uyarınca karşılanması açısından bir örnek teşkil etmektedir. Benzer bir düzenleme çevrenin korunması saikiyle de yapılabilirdi.

Çevresel kamu düzeni ve çevrenin korunmasındaki kamu yararı dikkate alındığında, idarenin çevrenin korunmasına dönük yapacağı düzenleyici işlemlerden bazı kişiler özel ve olağandışı bir zarara uğrarsa bu risk ilkesi uyarınca değil kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca karşılanmalıdır.

İdarenin düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetlerinden kusursuz sorumluluğu çevreye zararlı bir madde veya faaliyetin yasaklanması şeklinde ortaya çıkabilir. Yukarıda asbest maddesinin belirli faaliyet alanlarında yasaklanması sonucu açılan iptal davasından bahsedilmişti. Söz konusu davada ilgili kişi üç aylık bir geçiş süreci öngörüldüğünü ve özel izinlerle ithal edilen maddenin geçiş sürecinin kısılalığından dolayı üretimde kullanılamayacağını öne sürmüştür. Ancak Danıştay düzenlemenin mevcut teknik bilgi seviyesine uygunluğunun yanı sıra idarenin asbest maddesine ilişkin yasaklama çalışmalarından ilgili kişiyi de haberdar ettiği gerekçeleri ile davayı reddetmiştir.⁴²² Bu davada tazminat istenmemesine karşın, iptal talebinin gerekçeleri arasında, geçiş sürecinin kısılalığı dolayısıyla elinde bulunan asbesti kullanamayacak ve bundan ekonomik zarar görecektir olması gösterilmiştir. Buna benzer şekilde idare çevrenin korunması amacıyla çevreye zararlı olduğu bilimsel verilerle ispatlanmış bazı maddeleri düzenleyici işlemlerle yasaklayabilir. Kamu yararı amacıyla yapılan bu düzenleyici işlemler belirli kesimler üzerinde özel ve olağandışı bir zarar meydana getirirse bu zararın kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca karşılanması gündeme gelebilmelidir. Danıştay'ın da bunu kabul ettiği anlaşılmaktadır.

Yine doğrudan çevrenin korunması amacıyla olmasa da idarenin yayınladığı talimatname ile çevre düzenlemesi sonucu taşıt trafiğine kapatılan ve sadece yayalara tahsis edilen sokağın yoğunluğunun azalması nedeniyle cadde üzerindeki ticarethaneler zarar görmüştür. Fransız Danıştay idareyi kusursuz bulmuş ve

⁴²¹ Conseil d'Etat, 22 Şubat 1963, Commune Gavarnie, RDCE, 1963 s. 113. Bkz. CHAPUS, **Ibid.**, p. 1371'den aktaran GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. II, s. 1157.

⁴²² D. 6. D., E. 2007/2579, K. 2009/1741, T. 23.02.2009. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

kusursuz sorumluluk ilkesi gereğince zararı tazmin etmiştir. Olaydaki zarar adsız düzenleyici işleminden kaynaklanmıştır.⁴²³

Hayvancılıkla uğraşan bir kişinin, hayvanının avlanması yasaklanan üç ayının saldırısı sonucu telef olması üzerine açtığı tam yargı davası derece mahkemesince idarenin bir hizmet kusuru bulunmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi kararının bozulmasına ilişkin kararında şu gerekçelere yer verilmiştir: “İdare Mahkemesince, davalı Bakanlığın yaban hayvanlarının fillerinden sorumlu olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. Ancak, yukarıda aktarılan idarenin sorumluluğunun temel prensipleri uyarınca, davalı Bakanlığın, yaban hayvanlarını koruma görevi kapsamında boz ayıları mutlak koruma altına alması, diğer bir deyişle, insanların kendilerini ya da başka canlılar ile mallarını koruması bakımından herhangi bir istisna öngörmemesi halinde, kişilerin uğradıkları zararı kusursuz sorumluluk (fedakarlığın denkleştirilmesi) ilkesi uyarınca tazmin yükümlülüğü doğacaktır. Zira böyle bir durumda, çevrenin ve toplumun genel menfaatine yönelik idari faaliyetten doğan külfetin tek kişi üzerinde bırakılmaması, bu kişinin özel zararının topluma pay edilmesi gerekmektedir. Bu itibarla, İdare Mahkemesinin söz konusu gerekçesi yerinde görülmemektedir.”⁴²⁴

Görüldüğü üzere çevrenin (faunanın) korunması amacıyla yaban hayvanlarına yönelik mutlak koruma öngören düzenleme, belirli bir veya birkaç kişinin özel bir zarar görmesine neden olursa idare kusurlu olmasa da, kamu külfetleri karşısında eşitlik (fedakarlığın denkleştirilmesi) esasına göre sorumlu olacaktır. Böylece sosyal devlet ilkesine uygun olarak çevrenin korunmasına ve dolayısıyla toplumun genelinin menfaatine yönelik bir düzenlemenin külfeti bir kişinin üzerine bırakılmayarak topluma pay edilmiş olacaktır.

⁴²³ GÜVEN, **Ibid.**, s. 37.

⁴²⁴ D. 10. D., E. 2009/15474, K. 2012/1884, T. 27.04.2012. Bkz. AYM, Recep Tarhan ve Afife Tarhan Başvurusu, Başvuru No: 2014/1546, 2.2.2017, para. 37, R.G. T. 23.03.2017, S. 30016.

II. ÇEVRENİN KORUNMASINA YÖNELİK BİREYSEL NİTELİKTEKİ KOLLUK FAALİYETLERİNDEN DOLAYI İDARENİN SORUMLULUĞU

Anayasa'nın 56. maddesinde koruma altına alınan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, devlete yalnızca kaçınma ödevini değil bu hakkı düzenleme, güvence altına alma ve bu amaçla idari olarak teşkilatlanma gibi olumlu edimleri de yüklemiştir.⁴²⁵ Anayasa'da devlete yüklenen bu olumlu edimlerin yanı sıra Çevre Kanunu'nun 12. maddesinde de söz konusu kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisinin Bakanlığa ait olduğu düzenlenmiş; böylece idareye Çevre Kanunu'nun uygulanmasını denetim yoluyla sağlama görevi verilmiştir. Söz konusu düzenleme, çevrenin korunmasına yönelik en önemli araçlardan biri olan denetleme yetkisinin idare tarafından kullanılmasının yasal dayanağını oluşturmaktadır.⁴²⁶

İdarenin çevrenin korunmasına yönelik kolluk faaliyetleri bakımından kullandığı en önemli araçların düzenleme yapma ve denetleme yetkisi olduğu ifade edilmektedir.⁴²⁷ Çevrenin korunması bir süreç olarak düşünüldüğünde bu süreci sırasıyla, idarenin çevreyi korumak amacıyla düzenleme yapması ile kişi ve kurumların bu düzenlemelere uyup uymadıklarını denetlemesi oluşturacaktır. Çevrenin korunması amacıyla yapılan denetimlerde işletme ve kişilerin, kirlilik standartlarına, yasaklamalara ve genel olarak düzenleyici işlemlere uyup uymadıkları belirlenmektedir.⁴²⁸ Bu denetimler sonucunda, çevresel düzenlemelere uyma yükümlülüklerini ihlal eden kişi ve kuruluşlar ilgili yasal düzenlemelerde yer alan yaptırımlar ile karşı karşıya kalmaktadır.⁴²⁹

Düzenleme, denetleme ve yaptırım çevrenin korunmasına yönelik birbirini tamamlayan bir döngüyü oluşturmaktadır. Bu döngü aynı zamanda çevrenin korunmasına yönelik kolluk faaliyetlerinin de bir bütün şeklinde ve etkin olarak yerine getirilmesini ifade etmektedir. Düzenleme, denetleme ve bu denetim faaliyeti sonucu yaptırım uygulanması ister bir süreç, isterse bir döngü olarak ele alınsın, her

⁴²⁵ KABOĞLU, **Çevre Hakkı**, s. 75.

⁴²⁶ ALICA, "Çevre Denetiminde...", s. 90.

⁴²⁷ **Ibid.**, s. 88.

⁴²⁸ KELEŞ/HAMAMCI/ÇOBAN, **Ibid.**, s. 397.

⁴²⁹ USLU Orhan, "Çevre Kalitesinin Ölçümü ve Değerlendirilmesi", Ed. KELEŞ, Ruşen, **İnsan, Çevre, Toplum**, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 2016, s. 175.

koşulda çevrenin etkin bir şekilde korunabilmesi açısından birbirinden ayrılamayan ve birbirini tamamlayan faaliyetlerdir.

Yasal ve idari düzenlemeler çevrenin korunmasında hiçbir zaman tek başına yeterli olmamakta; söz konusu düzenlemelerin denetim ve yaptırım ile desteklenmesi gerekmektedir.⁴³⁰ İdarenin taşra teşkilatındaki ve mahalli idare birimlerindeki yetkili denetim organlarının yürüteceği etkili ve tutarlı bir denetim ve gözetim faaliyeti, çevreye zarar verebilecek işletmeler üzerinde yaptırım uygulamaya gerek bırakmayan bir farkındalık oluşturabilecektir.⁴³¹ Bu farkındalığın oluşmadığı ve düzenlemelere uyulmadığı durumlarda ise, çevrenin korunmasına yönelik düzenlemelerin etkililiği yaptırımlar ile sağlanabilecektir. Denetimlerin tamamlayıcı bir parçası olan idarenin yaptırım yetkisinin genel yasal dayanağını Çevre Kanunu'nun idari nitelikteki cezaların düzenlendiği 20. maddesi oluşturmaktadır. Söz konusu maddede hava, deniz ve toprak kirliliği, tehlikeli atıklar ve Çevre Kanununun çeşitli maddelerine aykırılıklar nedeniyle uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir. Çevreye etki edebilecek faaliyetleri yürütenlerin var olan düzenlemelere uyması ve çevreye zarar verici eylemlerden kaçınması için söz konusu yaptırımların caydırıcı olması ve çevrenin korunmasında yaptırımların yetersiz kalması durumunda çevresel yaptırım politikalarının gözden geçirilmesi gerekmektedir.⁴³²

İdarenin, çevresel düzenlemelere uyulmadığı ve çevre kirliliğinin ortaya çıktığı durumlarda yapması gereken tek ödevi yaptırım uygulamak değildir. Yaptırım çevre kirliliğine neden olan kişilerin cezalandırılması işlevi görmektedir; ancak bir yandan devam eden kirliliğin de durdurulması gerekmektedir. Çevre Kanunu'nun 3/g. maddesinde kirlitenin kirlenme ve bozulmayı durdurmak ve gidermek için gerekli önlemleri almaması durumunda *“bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması”* gerektiği düzenlenmiştir.⁴³³ Bu düzenleme ile idareye denetleme ve

⁴³⁰ GENÇAY/BİRBEN, *Ibid.*, s. 246.

⁴³¹ HATİPOĞLU, “Çevrenin Korunmasında...”, s. 113.

⁴³² HATİPOĞLU Mehmet, **Çevre Korunmasının Sağlanması Konusunda Uygulanan İdari Yaptırımların Avustralya Ve Türkiye Açısından Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2013, s. 175.

⁴³³ 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 3/g maddesi: *“Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirliten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır. Kirlitenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca*

yaptırım görevlerinin yanı sıra gerekli durumlarda “*kirlenmeyi ve bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri alma*” sorumluluğu da yüklenmiştir.⁴³⁴ Dolayısıyla idare çevrenin kirlenmesini ve bozulmasını denetleme ve yaptırım uygulayarak engelleyemezse oluşan kirlilik ve bozulmaya müdahale etmeli, buna yönelik gereken önlemleri almalıdır.

Çevrenin korunmasında idarenin düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetlerinin yeri büyük olsa da bu korumanın tam olarak gerçekleştirilebilmesi için idare denetim ve gözetim görevlerini eksiksiz yerine getirmelidir. Fransız Danıştay’ının vermiş olduğu *Marabout Kararı*’nda⁴³⁵ da idarenin düzenleme yapmasının tek başına yeterli olmadığı, bu düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetlemesinin önem teşkil ettiği ortaya koyulmuştur. Bu karar, park yasağının olduğu bir sokağa, bir hastayı almak amacıyla gelen ambulansın girememesinden dolayı ortaya çıkan zarar nedeniyle idarenin tazminata mahkum edilmesine ilişkindir. Yüksek Mahkemenin bu kararının gerekçesi idarenin park etme yasağının denetimi ve gözetimi görevlerini yerine getirmeyerek ağır bir hizmet kusuru işlemesidir.⁴³⁶

Danıştay da çeşitli alanlarda kendisine verilen denetleme görevini yerine getirmeyen idareyi ortaya çıkan zarardan sorumlu tutmaktadır. Örneğin, kazaya karışarak bir araca zarar veren yabancı plakalı başka bir aracın Türkiye’de geçerli olan bir sigortasının bulunmaması nedeniyle ortaya çıkan zararda idare sorumlu bulunmuştur. Zira gümrük girişinde gerekli kontrolleri yapmayan Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı ve bu aracın trafikte sigortasız bir şekilde seyretmesini denetleyip engellemeyen Emniyet Genel Müdürlüğü bir hizmet kusuru işlemiştir. Bu nedenle de kaza sonucu oluşan hasar idarenin sorumluluğu çerçevesinde giderilmiştir.⁴³⁷

Yüksek Mahkeme, bir işyerinde çalışma şartlarından kaynaklı olarak bir işçinin hastalığa yakalandığı başka bir olayda, söz konusu işyerini denetim

doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir.”

⁴³⁴ ALICA, “Çevre Denetiminde...”, s. 100.

⁴³⁵ Conseil d’État, Assemblée, T. 10.10.1972, Marabout, RDCE, 1964. Bkz. Chapus, **Droit Administratif Général** C.I’den aktaran GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. II, s. 489.

⁴³⁶ ATAY/ODABAŞI, **Ibid.**, s. 73.

⁴³⁷ D. 8. D., E. 2007/4540, K. 2009/1191, T. 17.02.2009. Bkz. AKINCI, Müslüm, **İdarenin Denetim ve Gözetim Görevi**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2017, s. 331.

kapsamına almayıp, idarenin etkin bir şekilde denetim yapmasını engelleyen kamu görevlisinin sorumlu olduğuna ve kendisi hakkında soruşturma izni verilmemesine yönelik işlemin kaldırılmasına karar vermiştir.⁴³⁸ Danıştay 1. Dairesi, vermiş olduğu bu kararı ile denetim görevini yapmamasının idarenin mali sorumluluğunu doğurabileceğine işaret etmenin yanı sıra, bu görevin yapılmasını engelleyen kamu görevlisinin cezai sorumluluğunun doğacağını da göstermektedir. Anlaşılabacağı üzere Danıştay’a göre, idareye mevzuatla verilmiş bir denetim ve gözetim görevinin bulunduğu hallerde, idarenin bu görevi yapmaması nedeniyle ortaya çıkan zararlardan idare sorumludur.

İdarenin çevre konusundaki Anayasal ve kanuni gözetim ve denetim yükümlülüğü, çevreye zarar veren faaliyetlerin denetlenmesi ve bu denetim kapsamında yaptırım uygulanmasını içermektedir. Bu nedenle, idarenin çevrenin korunmasına yönelik bireysel nitelikli kolluk faaliyetlerinden kaynaklanan sorumluluğu, çevrenin korunmasına ilişkin denetim niteliğindeki kolluk faaliyetlerinden (A) veya çevrenin korunmasına yönelik yaptırım niteliğindeki kolluk faaliyetlerinden (B) kaynaklanmaktadır.

A. Çevrenin Korunmasına Yönelik Denetim Niteliğindeki Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Sorumluluğu

Çevrenin korunması bakımından idarenin gözetim ve denetim görevinin önemi, Anayasa Mahkemesi’nin birtakım faaliyetlerin denetim dışına çıkarılmasına ilişkin kanunlara yönelik kararlarında gözlemlenebilmektedir. Anayasa Mahkemesi, Ereğli Kömür Havzasındaki taşkömürü için kamu tarafından yürütülecek faaliyetlerin Maden Kanunun 7. maddesinde yer alan izinlerden muaf tutulmasına ilişkin değişikliği, hukuk devleti ilkesine ve Anayasa’nın 56. maddesine aykırı

⁴³⁸ Danıştay 1. Dairesi, “İş Teftiş Tüzüğü ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği uyarınca teftiş programını hazırlayarak Başkanlığa göndermek ve Bakanca onaylanan programların uygulanmasını sağlamakla görevli bulunan İş Teftiş Kurulu ... Grup Başkanı ...’nın; ...şikayetçi ...’ın çalıştığı ... Tekstil Kumlama Yıkama Tekstil Kumlama Ltd. Şti., ... Tekstil Boya Apre Yıkama ve Petrol Ürünleri Sanayi ve Ticaret Ltd.Şti ve ...’ya ait işyerlerini işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden denetim kapsamına almamak veya etkin bir şekilde denetlettirmemek suretiyle adı geçen silikozis hastalığına yakalanmasına neden olduğu, bu nedenle ...’ya isnat edilen eylemin, hakkında soruşturma yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunduğu anlaşıldığından, itirazın kabulüyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının 15.4.2010 tarih ve ... sayılı soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararının kaldırılmasına” karar vermiştir. D. 1. D., E. 2010/1286, K. 2010/1630, T. 27.10.2010. Bkz. ŞAŞMAZ Aysema Pelin, “İdarenin Sorumluluğu ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış”, *Ekonomi, İşletme, Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, C. 2, S. 2, 2016, s. 224.

olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, sağlıklı ve dengeli bir çevre yaratılması, öncelikle yapılacak madencilik faaliyetinin denetlenmesini gerektirmekte ve bu denetimin etkin araçlarından birini de Maden Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenen izinler oluşturmaktadır.⁴³⁹

Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vermiş olduğu bir diğer karar da Elektrik Piyasası Kanunu'nun elektrik üretim şirketlerine çevre mevzuatına uyumuna yönelik yatırımların gerçekleştirilmesi ve çevre mevzuatı açısından gerekli izinlerin tamamlanması amacıyla belli bir süre tanınmasına ve bu süreyi de üç yıla kadar uzatma hakkının verilmesine ilişkin geçici 8. maddeye ilişkindir. Anayasa Mahkemesi, kararda, sağlıklı ve dengeli bir çevre için elektrik üretim faaliyetlerinin denetlenmesi gerektiğini; ancak dava konusu kural ile elektrik üretim faaliyetlerinin çevreye uygunluğunun bir süreliğine denetimsiz bırakıldığını belirtmiştir. Söz konusu kural, Anayasa'nın 56. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁴⁴⁰ Ancak Anayasa Mahkemesi daha sonra bu iptal kararıyla çelişen bir karar vermiştir.⁴⁴¹

Yapı Denetimi Hakkında Kanun'da, tek parselde bodrum katı dışında en çok iki katlı ve toplam iki yüz metrekareyi geçmeyen müstakil yapıların yapı denetimi kapsamının dışına çıkarılmasını öngören değişiklik de Anayasa Mahkemesi tarafından benzer gerekçe ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, "...kimi yapıların, denetim kapsamı dışına çıkarılması, ayırım yapılarak büyük yapılar korunurken, küçük yapıların korunmaması, insanın maddi ve manevi yaşamı yönünden olduğu gibi, kamu yararı, kamu güvenliği ve düzeni yönlerinden de savunulamaz."⁴⁴²

Bu kararlardan, denetimin dışına çıkarılan faaliyetlerin çeşitlilik gösterebileceği anlaşılmaktadır. Anayasa Mahkemesi bu konuda faaliyetin ne olduğundan çok çevreye verebileceği zararı esas almaktadır. Bu bakımdan işin niteliğine göre belirli esaslara uygun olarak yürütülen madencilik⁴⁴³ ve elektrik

⁴³⁹ AYM, E. 2011/110, K. 2012/79, T. 24.5.2012, R.G. T. 21.07.2012, S. 28360.

⁴⁴⁰ AYM, E. 2013/65, K. 2014/93, T. 22.5.2014, R.G. T.: 24.06.2015, S. 29396.

⁴⁴¹ AYM, E. 2016/150, K. 2017/179, T. 29.11.2017, R.G. T. 15.02.2018, S. 30333.

⁴⁴² AYM, E. 2010/75, K. 2011/150, T. 3.11.2011, R.G. T. 14.02.2012, S. 28204.

⁴⁴³ AYM, E. 2011/110, K. 2012/79, T. 24.5.2012, R.G. T. 21.07.2012, S. 28360.

üretim faaliyetleri⁴⁴⁴ ile belirli bir plan ve programa göre düzenlenmiş yerleşme ve güvenli yapılaşmanın⁴⁴⁵ da “doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlendiği bir çevre kadar” Anayasa’da yer alan ‘sağlıklı ve dengeli çevre’ kavramına girdiğine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru üzerine vermiş olduğu bir kararda ise Anayasa’nın 56. maddesinin gerekçesinde genel olarak çevresel kirlenmeye yer verildiğini, vatandaşın korunmuş çevre şartlarında beden ve ruh sağlığı içinde yaşamını sürdürmesini sağlamanın devletin görevi olduğunu vurgulamıştır. Anayasa Mahkemesi’ne göre, bu görevin ifası için “çevreyi koruyucu mevzuat kadar devlet denetimi ve çevreyi koruyucu fiili tedbir ve faaliyetler de gerekli ol[up] (...) Bu kapsamda devletin hem kirlenmenin önlenmesi hem de tabii çevrenin korunması ve geliştirilmesi için gereken tedbirleri alması gerek[mektedir.]”⁴⁴⁶

Yüksek Mahkeme, bu kararlarında devletin Anayasa’nın 56. maddesindeki çevrenin korunması görevini yerine getirebilmesinde söz konusu faaliyetlerin mevzuatlarında yer alan düzenlemelerin büyük önem taşıdığını belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi, söz konusu madde ile devlete verilen anayasal görevlerin yerine getirilebilmesi için bu faaliyetlerin devletin gözetim ve denetiminde gerçekleştirilmesi gerektiğinin de altını çizmiştir.⁴⁴⁷

İdarenin söz konusu gözetim ve denetim görevlerini yerine getirmediği durumlarda sorumluluğu doğmaktadır. Bu sorumluluk çevreye olumsuz etkileri olabilecek faaliyetlerin denetlenmemesinden kaynaklanabileceği gibi çevresel unsurlara ilişkin gözetim ve denetim görevinin yerine getirilmemesinden de kaynaklanabilir. İlk durumda, süreklilik arz eden faaliyetlerin çevre mevzuatına uygunluk denetimi söz konusu olmaktadır. Diğer durum ise idarenin denetlemesi gereken sürekli bir faaliyet olmasa da Anayasa ve yasalarda kendisine yüklenmiş olan çevrenin hava, su ve toprak gibi unsurları üzerindeki denetimine ilişkindir. Bu

⁴⁴⁴ AYM, E. 2013/65, K. 2014/93, T. 22.5.2014, R.G. T.: 24.06.2015, S. 29396.

⁴⁴⁵ AYM, E. 2010/75, K. 2011/150, T. 3.11.2011, R.G. T. 14.02.2012, S. 28204.

⁴⁴⁶ AYM, *Mehmet Kurt Başvurusu*, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, para. 50. R.G. T. 20.05.2016, S. 29717.

⁴⁴⁷ AYM, E. 2013/65, K. 2014/93, T. 22.5.2014, R.G. T. 24.06.2015, S. 29396; AYM, E. 2011/110, K. 2012/79, T. 24.5.2012, R.G. T. 21.07.2012, S. 28360; AYM, E. 2006/129, K. 2009/121, T. 1.10.2009, R.G. T. 08.01.2010, S. 27456; AYM, E. 2009/13, K. 2011/23, T. 20.1.2011, R.G. T. 02.04.2011, S. 27893; AYM, E. 2010/75 K. 2011/150 T. 3.11.2011, R.G. T. 14.02.2012, S. 28204.

ayırma gidilmesinin nedeni çevre hukukunun ilkelerinden olan entegrasyon ilkesi ile açıklanabilir. Entegrasyon ilkesinin dış entegrasyon ve iç entegrasyon olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Dış entegrasyon çevrenin korunmasına dair esasların tüm kamu politikalarında dikkate alınması anlamına gelmektedir. Denetim kolluğunun çevreye etki edebilecek faaliyetler ve çevrenin unsurları şeklinde ayrılmasına temel teşkil edebilecek iç entegrasyon ise çevre hukukunun kendi içindeki değişik çevresel ögelere ilişkin koruma esaslarının bütünleşmesini ifade etmektedir.⁴⁴⁸ İç entegrasyon bağlamında düşünüldüğünde yapılan bu ayırım sayesinde hem sürekli olan faaliyetler hem de sürekli olmasa da çevrenin unsurlarına zarar verebilecek faaliyetler denetlenebilecek ve böylelikle herhangi bir faaliyet dışarıda bırakılmamış olacaktır. Ayrıca birbirini tamamlayan bu iki denetim ile çevrenin korunmasında bütünlük sağlanarak iç entegrasyon ilkesi uygulama imkanı bulacaktır. Bu bütünlük ile bağlantılı olarak idarenin çevreye zararlı faaliyetlere yönelik izin işlemleri de geniş anlamda denetim kavramının içinde kabul edilmelidir. Bu yolla bir faaliyetin denetimi hem o faaliyetin izin şartlarına uygunluğunu hem de izin sonrası mevzuata uygunluğunu kapsayacak ve faaliyete başlanılmasından bitişine kadar çevre denetim yoluyla korunmuş olacaktır.

Çevrenin korunmasına yönelik denetim niteliğindeki kolluk faaliyetlerinden dolayı idarenin sorumluluğu çevre ile ilgili mevzuata tabi faaliyetlerin mevzuata uygunluk denetiminden kaynaklanan sorumluluğu (1) ve çevre unsurları üzerinde ortaya çıkan hukuka aykırı faaliyetlerin denetiminden kaynaklanan sorumluluğu (2) dolayısıyla ortaya çıkmaktadır.

1. Faaliyetler Üzerindeki Denetim Görevini Yapmamasından Dolayı İdarenin Sorumluluğu

İdare, yasal düzenlemelerin kendisine gözetim ve denetim görevi yüklemiş olduğu durumlarda, bu gözetim ve denetim görevini gereği gibi yerine getirilebilmek için bazı faaliyetleri izne tabi tutabilir.⁴⁴⁹ Bu bakımdan izin yönteminin idarenin denetim ve gözetim görevi ile sıkı bir ilişki içinde olduğu söylenebilir. İzin usulü izin konusu faaliyetlerin en baştan denetlenebilmesini ve düzenlemelere uygun

⁴⁴⁸ TURGUT, *Çevre Politikası...*, s. 114-115.

⁴⁴⁹ ÖĞÜTÇÜ, *Çevre Kolluğu*, s. 220; GÜNDAY, *Ibid.*, s. 304.

olmayanların hayata geçirilmesinin engellenmesini sağlamaktır.⁴⁵⁰ Faaliyetleri henüz başlamadan engelleyebilmesi bakımından izin sistemi “önleyici sistem” olarak da adlandırılmaktadır.⁴⁵¹

Bazı faaliyetlerin izne tabi tutulmasıyla kamu düzeninin korunması amacı güdülmektedir. Anayasa’nın 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunmaksızın ancak kanunla müdahale edilebileceği düzenlenmiştir. Kanunla yapılmış olsa dahi yapılacak sınırlama “*Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” Anayasa Mahkemesi ölçülülük ilkesine uygunluk denetimi yaparken temel hak ve hürriyetlere yapılan müdahalenin “elverişli, gerekli ve orantılı” olup olmadığını değerlendirmektedir.⁴⁵² Bir faaliyetin izne tabi tutulması da temel hak ve hürriyetlere müdahale niteliği taşıdığı için bu müdahale kanunla yapılmalı ve Anayasa’nın 13. maddesindeki sınırlamalara uygun olmalıdır.⁴⁵³

İzne bağlı faaliyetler çeşitlilik gösterebilmektedir. Örneğin, otel, gazino, kahve, bar, tiyatro, sinema gibi umuma mahsus istirahat ve eğlence yerlerinin açılmasından önce bağlı olduğu kolluk kuvvetinin tahkik etmesi ve belediye sınırları içerisinde ise belediyelerin, dışında kalan alanlar için il özel idarelerinin izin vermesi gerekmektedir.⁴⁵⁴

Genel idari kolluk alanına ilişkin bu gibi izinlerin yanında belirli bir uzmanlık gerektiren özel idari kolluk alanında da bazı izinler söz konusudur. Çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla bazı faaliyetler gerçekleştirilmeden önce çevresel etki değerlendirme raporu aranması ve söz konusu faaliyetlere buna göre izin verilmesi özel bilgi ve uzmanlık gerektiren izinlere örnek olarak gösterilebilir.⁴⁵⁵ Kirlilikle mücadele konusunda sık uygulanan bir sistem olan izin sistemi⁴⁵⁶ Avrupa Birliği

⁴⁵⁰ TAN, *İdare Hukuku*, s. 400.

⁴⁵¹ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 595.

⁴⁵² AYM, E. 2015/26, K. 2015/100, T. 12.11.2015. R.G. T. 11.12.2015, S. 29559.

⁴⁵³ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 596; TAN, *İdare Hukuku*, s. 400; GÜNDAY, *Ibid.*, s. 304.

⁴⁵⁴ Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, m. 7: “Kişilerin tek tek veya toplu olarak eğlenmesi, dinlenmesi veya konaklaması için açılan otel, motel, pansiyon, (...) gazino, (...) sinema, kahvehane ve (...) umuma açık istirahat ve eğlence yeri sayılır. Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatı bağlı olduğu kolluk kuvvetinin görüşü alındıktan sonra belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler; bu alanların dışında il özel idareleri tarafından verilir.”, R.G. T. 14.7.1934, S. 2751.

⁴⁵⁵ Çevre Kanunu, m. 10.

⁴⁵⁶ TURGUT, *Çevre Hukuku*, s. 422.

Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrolü Yönergesi'nin (International Plant Protection Convention) de en önemli yapı taşlarından birini oluşturmaktadır.⁴⁵⁷ Avrupa Birliği Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrolü Yönergesi'nin amacı, Yönergenin ekinde yer alan faaliyetler nedeniyle oluşabilecek çevresel kirliliğin entegre bir şekilde önlenmesi ve kontrol edilmesidir.⁴⁵⁸ Söz konusu Yönergede, üye ülkelerin izin için gerekli şartların işletmeciler tarafından yerine getirilip getirilmediğini denetlemekle yükümlü tutulması⁴⁵⁹ denetim ve gözetim görevinin izin sistemi ile yakın ilişkisini göstermektedir.

Mevzuatımızda çevrenin korunmasına ilişkin izin sisteminin yasal dayanağını Çevre Kanunu'nun 10. maddesi oluşturmaktadır. Ayrıca, Çevre Kanunu'nun 11. maddesi de atıklara ilişkin izinleri konu almaktadır. Söz konusu maddede, “*Üretim, tüketim ve hizmet faaliyetleri sonucunda oluşan atıklarını alıcı ortamlara doğrudan veya dolaylı vermeleri uygun görülmeyen tesis ve işletmeler[in] (...) öngörülen izinleri almakla yükümlü*” oldukları düzenlenerek, çevreye zarar verebilecek belirli faaliyetlerde idareden izin alınması gerektiği hükme bağlanmıştır. Söz konusu maddeye dayanılarak çıkartılan Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği⁴⁶⁰ ise Çevre Kanunu uyarınca alınacak izin ve lisanslara ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Yönetmeliğin kapsamına giren işletmelerin kapsamı Yönetmeliğin Ek-1 ve Ek-2 listeleriyle belirlenmiştir. Bu listelerde işletmeler “çevreye kirlletici etkisi yüksek düzeyde olan işletmeler” ve “çevreye kirlletici etkisi olan işletmeler” şeklinde tasnif edilmiştir.

İzin sisteminde prensip olarak bir faaliyet idare tarafından ön denetime tabi tutulmakta ve gerekli şartları taşıması durumunda faaliyete izin verilmektedir. İdare gerekli izinleri vermek için ilgililerden bazı şartları yerine getirmelerini talep edebilecektir. Ancak bu şartlar korunmak istenen kamu düzeni ile ilişkili ve kamu düzeninin unsurlarına yönelik olmalıdır. Söz konusu şartlar yerine getirilmeden ve gerekli izinler alınmadan yapılan faaliyetler hukuka aykırı olacaktır.⁴⁶¹ Örneğin idare kardelen (*galanthus*) çiçeğinin neslinin tükenmesini önlemek için yıllık doğadan sökülüm miktarını sınırlamış ve ihraç edilmesi için kültür arazisinde bakanlık

⁴⁵⁷ GÜNEŞ, **Avrupa Birliği Çevre...**, s. 265.

⁴⁵⁸ **Ibid.**, s. 259.

⁴⁵⁹ **Ibid.**, s. 265.

⁴⁶⁰ Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği, R.G. T. 10.09.2014, S. 29115.

⁴⁶¹ ÖĞÜTÇÜ, **Çevre Kolluğu**, s. 222.

denetiminde üretilmesini şart koşturmuştur. Bu şartlara uyulmadan üretilen kardelen çiçeklerine ihraç izni verilmemesine yönelik idari işlemin iptali ve ortaya çıkan zararın tazmini istemiyle açılan davada Danıştay üretimde talep edilen şartların yerine getirilmediği gerekçesiyle izin verilmemesine yönelik idari işlemi hukuka uygun bulmuştur.⁴⁶² İdarenin kardelen çiçeğini korumaya yönelik söz konusu kolluk işlemi aynı zamanda çevrenin unsurlarından birini oluşturan florayı korumasına ve faaliyetlere ilişkin denetim ve izin işlemlerinin çevrenin unsurlarına ilişkin görevleriyle örtüşebileceğine örnek teşkil etmektedir.

İdare herhangi bir faaliyete izin verirken ya da izin vermeden önce gerekli tüm incelemeleri yapmalıdır. Aksi takdirde izin sürecinin gerektirdiği özen yükümlülüğü ihlal edilmiş olacaktır.⁴⁶³

Ayrıca verilecek izinler nesnel değerlendirmelere dayandırılmalı ve bu izinlerde faaliyetin çevre üzerinde oluşturacağı risk dikkate alınmalıdır. Bu bakımdan çevreye zarar verebilecek faaliyetlere özne değerlendirilmelere dayanarak izin verilmesi hukuka aykırılık teşkil edecektir. Danıştay bu hususları bir kararında şöyle değerlendirmiştir: *“İşletmecinin iyi niyeti, önlemlerin titizce denetlenmesi gibi kavramlara bağlı kalınarak, yapılacak faaliyet sonucunda elde edilecek ekonomik değerin, doğada ve doğrudan veya dolaylı olarak insan yaşamı üzerindeki risk faktörünün gerçekleşmesi halinde meydana getireceği tahribatın karşılaştırılması halinde kamu yararının öncelikle insan yaşamı lehine değerlendirilmesi doğaldır. Siyanür liçi yöntemi ile altın madeni işletilmesinde işletmeciye ve yapılacak olan denetime duyulan güvene bağlı olarak risk olasılığının azalacağından söz etmek mümkün değildir.”*⁴⁶⁴ Danıştay bu kararında izin sonrası denetimin titizlikle yapılacağı varsayımının da bir faaliyete izin verilmesi için kullanılabilecek bir gerekçe olmadığına hükmetmiştir.

⁴⁶² D. 10. D., E. 1990/4417, K. 1991/3567, T. 28.11.1991. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁶³ Anemi hastalığı nedeniyle kendisine verilen kandan AIDS hastalığı bulaşan kişinin mirasçılarının açmış olduğu davada Danıştay, hizmet kusuru nedeniyle oluşan zararın tazmin edilmesine hükmetmiştir. Bkz. D. 10. D., E. 1997/5590, K. 1999/6207, T. 22.11.1999. Bkz. BEREKET BAŞ Zuhâl, “Sağlık Hizmetleri Dolayısıyla İdarenin Sorumluluğu”, **Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu**, Ankara, 2009, s. 649. Zira idare kullanılacak kan üzerinde tüm incelemeleri yerine getirmeli, herhangi bir tehlike saptanmaması durumunda kanın kullanılmasına izin vermelidir.

⁴⁶⁴ D. 6. D., E. 1996/5274, K. 1997/2310, T. 13.5.1997. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

İdarenin çevre ile ilgili vermiş olduğu izinlerin hukuka aykırı olması durumunda ortaya çıkan zararlardan sorumluluğu gündeme gelmektedir. Bu zararlar hukuka aykırı izin sonucu gerçekleştirilen faaliyetin çevrede oluşturduğu tahribatın kişilerin mal varlığında meydana getirdiği eksilmelerden doğabileceği gibi sonradan hukuka aykırı duruma düşen izne güvenen iyi niyetli kişilerin mal varlığındaki eksilmelerden de kaynaklanabilir.

İdarenin çevreye zarar verme ihtimali olan faaliyetlere verdiği izinler menfaati ihlal edilen ilgiler tarafından iptal davasına konu edilebilir.⁴⁶⁵ İdari yargı tarafından denetime tabi tutulan izinlerin iptal edilmeleri veya iptalleri talep edilmese dahi mahkeme tarafından hukuka aykırılıklarının tespiti halinde bu izin dolayısıyla meydana gelen zararların idare tarafından tazmin edilmesi gerekmektedir.

İdarenin izin verdiği faaliyet çevreye zarar vererek kişiler üzerinde bir zararın oluşmasına neden olabilir. Çevresel zararların ‘çevre dolayısıyla zarar’ ve ‘çevreye zarar’ olarak adlandırılabilen iki şekilde ortaya çıkması mümkündür. Bu zararlardan ilki çevresel bozulmalar nedeniyle kişilerin malvarlığında meydana gelen zararı, ikincisi ise ekolojik yönden çevre unsurlarında meydana gelen zararı ifade etmektedir. Çevre ile ilgili sorumluluğa ilişkin uluslararası sözleşmelerinin birçoğunda zarar kavramı, çevre dolayısıyla zarar kavramına karşılık gelecek şekilde kullanılmıştır.⁴⁶⁶

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde de çeşitli başvurulara⁴⁶⁷ sebep olan Bergama/Ovacık altın madeni işletilmesine verilen izinler, ele alınan konu bakımından örnek teşkil etmektedir. Bergama/Ovacık’ta altın madeni işletilmesi ve işletmede sodyum siyanür kullanılmasına dair idare tarafından verilen izinler Danıştay tarafından, “*insanın yaşama hakkı ve devletin de çevre sağlığını koruma, çevre kirlenmesini önleme, herkesin hayatını beden ve ruh sağlığı içerisinde*

⁴⁶⁵ Danıştay’ın ifadesiyle, “*iptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ihlali şartı ancak, kişisel-meşru, aktüel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşecektir. Diğer bir anlatımla, iptal davasına konu olan işlemin davacıyı etkilemesi, yani, davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin olması gerekmektedir.*” Bkz. D. 10. D., E. 1990/1213, K. 1990/1115, T. 21.05.1990. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁶⁶ TURGUT, *Çevre Politikası...*, s. 288.

⁴⁶⁷ AİHM, *Taşkın ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 46117/99, 10.11.2004; AİHM, *Öçkan ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 46771/99, 28.03.2006; AİHM, *Lemke/Türkiye*, Başvuru No: 17381/02, 05.06.2007.

sürdürmesini sağlama ödevleri dikkate al[ındığında], Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) ve bilirkişi raporlarında da öngörülen olası risk faktörleriyle çalışan ve bu riskin gerçekleşmesi halinde doğrudan veya çevrenin bozulması ile dolaylı olarak insan yaşamını etkileyeceği kesin olan siyanür liçi yöntemi ile altın madeni işletilmesine izin verilmesi yolundaki dava konusu işlemde kamu yararına uygunluk bulunma[dığı]” gerekçesiyle iptal edilmiştir.⁴⁶⁸

Danıştay’ın vermiş olduğu iptal kararının ardından bölgede altın madeni işletmeciliği yapılabilmesi adına çeşitli idareler farklı zamanlarda izinler vermiştir. İlk olarak Orman Genel Müdürlüğü 21.06.2000 tarihinde orman sınırına giren alanlarda maden işletmeciliğinin devam edebileceğine dair bir karar almıştır. Sonrasında Sağlık Bakanlığı tarafından 22.10.2000 tarihinde bir yıl süreyle deneme amaçlı olmak üzere işletmenin devamına olanak sağlayan bir izin verilmiştir. İzin verilmesine dair bahsi geçen bu idari işlemler idari yargı yerlerince iptal edilmiştir. Daha sonra ise 29.03.2002 tarihinde 2002/4 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile aynı madenin işletilmesine karar verilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin konuya ilişkin kararından sonraki bir tarihte Danıştay söz konusu Bakanlar Kurulu kararını da şu gerekçelerle hukuka aykırı bularak iptal etmiştir: “*Olayda işletmeye ilişkin olarak verilmiş bulunan ÇED olumlu görüşü yargı kararı ile iptal edilmiş bulunduğu göre, 2872 sayılı Çevre Kanunu ve ilgili Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği uyarınca bu konuda yeniden işlem tesis etmeye Çevre ve Orman Bakanlığı yetkili olup anılan mevzuat ile bu konuda Bakanlar Kuruluna herhangi bir yetki verilmemiş olması nedeniyle Bakanlar Kurulunca Çevre ve Orman Bakanlığı’nın yerine geçilerek yargı kararının uygulanamaz hale getirilmesi sonucunu yaratan dava konusu işleminin tesis edilmesinde yetki yönünden hukuka uyarlık görülmemiştir.*”⁴⁶⁹

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, başvuruculara tanınmış olan yasal güvencelerin Bakanları Kurulu prensip kararı ile ortadan kaldırıldığına karar vererek, AİHS’in özel ve aile hayatına saygıyı düzenleyen 8. maddesinin⁴⁷⁰, ayrıca Danıştay ve idare mahkemeleri tarafından verilen yargı kararlarını dikkate alınmaması nedeniyle de AİHS’in adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesinin ihlal

⁴⁶⁸ D. 6. D., E. 1996/5477, K. 1997/2312, T. 13.05.1997. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁶⁹ D. 8. D., E. 2005/2927, K. 2006/1138, T. 22.03.2006. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁷⁰ AİHM, *Taşkın ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 46117/99, 10.11.2004, para. 125.

edildiğine hükmetmiştir.⁴⁷¹ Mahkeme maden işletmesine dair yapılan ve ihlal kararı verdiği başvurularda Türkiye’yi çeşitli miktarda tazminat ödemeye mahkûm etmiştir.⁴⁷²

Bakanlar Kurulu’nun 29.03.2002 tarih ve 2002/4 sayılı prensip kararının Danıştay tarafından iptal edilmesinin ardından iptal edilen işlem nedeniyle manevi zarara uğradığını iddia eden kişilerce tam yargı davası açılmıştır. İlk derece mahkemesince bu talep “*manevi tazminat istemine konu işlemin yetki yönünden iptal edilmiş olması karşısında, bu işlemin davacıların ağır üzüntü ve elem yaşamasına neden olacak nitelikte bulunmadığı ve olayda manevi tazminat ödenmesini gerektirecek koşulların oluşmadığı*” gerekçesiyle reddedilmiştir. Danıştay söz konusu kararın temyizi üzerine verdiği kararında idare hukukunda yetkinin rolüne vurgu yapmıştır. Buna göre yetki daima bir yasal dayanak gerektiren ve görev niteliği de taşıyan hukuksal bir güçtür. Dolayısıyla yetki ancak yasanın yetkili kıldığı mercii tarafından kullanılabilir. Özel hukuktakinin aksine, kamu hukukunda yetki aynı zamanda idarelerin yükümlülüğünü ifade etmekte, yetkinin kullanılmaması da yetkinin hukuka aykırı kullanılması gibi iptal nedeni teşkil etmektedir. Yetkiye ilişkin bu açıklamaların ardından Danıştay, söz konusu bölgede yaşanan sürecin geçmişini de göz önünde bulundurarak şu gerekçelerde davacılar manevi tazminat ödenmesi gerektiğine karar vermiştir: “*Yasa koyucunun yetkilendirdiği idare yerine geçerek, yasayla yetkilendirilmeyen idare tarafından hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemin yargı yerince iptal edilmiş olması, bu işlemde önce yukarıda aktarılan yargılama süreci ve yargı kararı da dikkate alındığında, yetkisiz işlemle yargı kararının yerine getirilmesinin önüne geçilmeye çalışıldığı gerçeği karşısında, davacıların yetki yönünden açıkça hukuka aykırı olan bu işlem sonucu duyulan ağır bir elem ve üzüntünün kısmen de olsa karşılanması amacıyla her bir davacı için manevi tazminata hükmedilmesi gerekirken, aksine*

⁴⁷¹ AİHM, *Taşkın ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 46117/99, 10.11.2004, para. 137.

⁴⁷² Başvurucular *Taşkın ve Diğerleri/Türkiye* ile *Lemke/Türkiye* başvurularında mahkemeden maddi tazminat talep etmezlerken manevi tazminat konusundaki takdiri mahkemeye bırakmışlardır. Buna karşın *Öçkan ve Diğerleri/Türkiye* başvurusunda maddi ve manevi tazminat talep edilmiştir. AİHM, *Öçkan ve Diğerleri/Türkiye* başvurusunda maddi ve fiziki zararlara ilişkin bir delil bulunmaması nedeniyle talep edilen tazminatın maddi olan kısmını reddetmiş, diğer başvurularla birlikte bu davada da başvurularda manevi tazminat ödenmesine karar vermiştir.

değerlendirmeye dayanılarak davanın reddi yolunda verilen mahkeme kararının temyiz edilen kısmında hukuki isabet görülmemiştir.”⁴⁷³

Görüldüğü üzere, gerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin, gerek Danıştay’ın kararları idarenin hukuka aykırı olarak vermiş olduğu izin dolayısıyla ortaya çıkan zararlardan sorumlu olacağını açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Bunun dışında çevrenin korunması konusunda vermiş olduğu izinler nedeniyle idarenin sorumlu olabileceği diğer durum, sonradan hukuka aykırılığına karar verilmiş izin nedeniyle iyi niyetli kişilerin zarara uğramış olmalarıdır.

İdare düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarına dayanarak kişilerin talepleri üzerine kendilerine bireysel işlem niteliğindeki yapı ruhsatı verebilir.⁴⁷⁴ Ruhsat kavramı Türk hukukunda izin sisteminin içine giren kavramlardan biridir.⁴⁷⁵ Düzenleyici işlem niteliğinde bulunan imar planlarının idare tarafından değiştirilmesi veya kaldırılması halinde, bu planlar henüz yürürlükte iken bu plana dayanarak tesis edilen bireysel işlemler kişiler için subjektif nitelikte kazanılmış hak doğuracaktır.⁴⁷⁶ Ancak ruhsat işleminin dayanağı olan imar planlarının idari yargı mercileri tarafından iptali durumunda kazanılmış hakkın oluşup oluşmadığı tartışılmalıdır.

Danıştay’a göre imar planının yargı yeri tarafından iptali durumunda kazanılmış hakkın varlığına iki farklı hukuki durum değerlendirilerek karar verilmelidir. Söz konusu hukuki durumlardan ilki, iptal edilen imar planına dayanarak verilmiş olan ruhsatın idare tarafından iptal edilmesi ya da bu ruhsat hakkında açılmış bir davanın bulunmasıdır. Bu halde ruhsat her ne kadar tesis edildiği tarihte plana uygun olsa da iptal edilen imar planı geriye dönük olarak ortadan kalkacağı için ruhsatın da iptali gerekmektedir.⁴⁷⁷ Bu durumda kazanılmış

⁴⁷³ D. 6. D., E. 2008/11344, K. 2010/8457, T. 27.09.2010. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁷⁴ D. 6. D., E. 1997/4802, K. 1998/4766, T. 21.10.1998; D. 6. D., E. 1991/532, K. 1992/447, T. 04.02.1992; D. 6. D., E. 2005/3170, K. 2005/4538, T. 07.10.2005. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁷⁵ AKINCI, *Ibid.*, s. 268.

⁴⁷⁶ D. 14. D., E. 2015/10132, K. 2016/92, T. 20.1.2016. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁷⁷ D. İDDK., E. 2012/477, K. 2014/3990, T. 12.11.2014. Burada, bir içtihat değişikliği olduğundan bahsedilebilir. Danıştay’ın önceki içtihadına göre hukuka aykırı bulunarak iptal edilmiş imar planına göre verilmiş ruhsat idarece iptal edilse dahi yargı kararından önce inşa edilmiş kısımlar kazanılmış hak oluşturmaktadır. “2577 sayılı Yasanın 28.maddesi uyarınca, uyuşmazlık konusu yapıların yapımına dayanak oluşturan uygulama imar planının iptali ya da yürütmesinin durdurulması kararı

hakkın varlığından söz edilememekle birlikte, “açık hata, ilgilinin hilesi veya kusuru ile tesis edilmemiş olması kaydıyla hukuka aykırı olan bu işlemlerin yürürlüklerini sürdürdükleri zaman içerisinde ilgili kişiler bakımından geçmişe dönük olarak sağladıkları sübjektif hakların parasal olarak karşılığının idarece tazmini başka bir deyişle, kişilerin bu işlemler sebebiyle uğradıkları zararlarının hizmet kusurunun varlığından bahisle açacakları tam yargı davasına konu etmeleri mümkündür.”⁴⁷⁸

Değerlendirilmesi gereken ikinci hukuki durum ise iptal edilen imar planına göre verilmiş ruhsatın idarece iptal edilmemesi ve bu ruhsat hakkında açılmış bir davanın bulunmamasıdır. Bu durumda ruhsat hukuken varlığını sürdüreceği için kazanılmış hakkın varlığından söz etmek mümkün olacaktır. Fakat bu halde dahi kamu düzenini bozucu, kamu hizmetinin gereklerini ve kamu yararını engelleyici nitelikteki kazanılmış haklar geleceğe yönelik olarak aynen korunamayacak, idarenin kaldırma veya değiştirme işlemi ile ortadan kaldırılabilecektir. Böyle bir ihtimalde ise yine kişinin yaşadığı zararlar tam yargı davasına konu teşkil edecektir.⁴⁷⁹

Dayanağı olan imar planının yargı kararı ile iptal edilmesi üzerine ruhsatsız duruma düşen taşınmazlar hakkında idare tarafından yıkım kararı alınmasına dair işlemin iptali için açılan bir davada Danıştay, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kararları ışığında bir değerlendirme yapmıştır. Yüksek Mahkeme, “sağlıklı ve dengeli bir çevrenin oluşturulması bakımından, yürürlükte bulunan plan hükümlerine aykırı olarak inşa edilen yapıların, yapının inşa edildiği tarihte yürürlükte bulunan plana ve ruhsata uygun olarak inşa edilse dahi, bu planın hukuka ve mevzuata aykırı olduğu tespit edilerek yargı merciince iptal edilmesi durumunda kazanılmış hakkın

üzerine, davalı idarece bu kararın gereklerine göre gecikmeksizin uygulanması amacıyla, plana göre yapılmakta olan yapıların mevcut durumunun tespitine yönelik olarak 3194 sayılı Yasanın 32.maddesine göre inşai faaliyete devam edilmesinin tedbir olarak mühürlenmek suretiyle durdurulması gerekmektedir. Bu şekilde, uygulama imar planına karşı açılan davanın yargılama süreci içerisinde verilecek kararlar ile bu kararlar üzerine yeniden yapılacak olan imar planında inşai faaliyeti durdurulan yapılar için öngörülen durumun, mevcut ruhsatın bu plana uygun olduğu ve inşai faaliyetin devam edilmesini engelleyen bir yönünün bulunmadığının tespiti halinde mühürlemenin sona erdirilerek inşai faaliyete mevcut ruhsatına göre devamına izin verilmesi gerektiği, aksine bir durumun tespitinde ise, yeni yapılan imar planına aykırı olan yapı ruhsatının iptali yoluna gidileceği, ancak, yapının; yargı kararından önce imar planına ve ruhsata uygun olarak inşaa edilmiş bölümlerinin davacı yönünden kazanılmış hak doğuracağı tabidir.” D. 6. D., E. 2008/10545, K. 2010/8826, T. 5.10.2010. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁷⁸ D. İDDK., E. 2012/477, K. 2014/3990, T. 12.11.2014. D. 6. D., E. 2008/10545, K. 2010/8826, T. 5.10.2010. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁷⁹ D. İDDK., E. 2012/477, K. 2014/3990, T. 12.11.2014. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

bulunmaması nedeniyle yıkılması gerek[tiğine]” karar vermiştir.⁴⁸⁰ Görüldüğü üzere yasal dayanağını kaybederek hukuka aykırı hale gelmiş bir yapının yıkılması sağlıklı ve dengeli bir çevre ile ilişkili olarak ele alınmıştır. Gerçekten de “Anayasa’da yer alan “sağlıklı ve dengeli çevre” kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlenmesi ve belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevrenin gireceği kuşkusuzdur.”⁴⁸¹

Danıştay mezkur kararında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına atıflar yaparak tapu siciline güven ile tazminat arasındaki ilişkiyi de açıklamıştır.⁴⁸² Yapılan değerlendirmelere göre kıyıda ya da mutlak koruma alanında taşınmaz satın alan kişilerin taşınmazlarının idare tarafından hazine adına tescilinde veya yıkımında yapılan müdahalenin orantısız olmaması ve kamu yararı ile mülkiyetin korunması arasında adil denge kurulabilmesi için taşınmaz sahiplerine tazminat ödenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde kamu yararı ile mülkiyet hakkı arasında adil bir denge kurulamayacak ve AİHS’e Ek 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesi ihlal edilmiş olacaktır.⁴⁸³ Danıştay yapılan bu açıklamaların ardından idarenin hukuka aykırı şekilde plan yapıp, bu plana göre ruhsat vermesinin hizmet kusuru teşkil ettiğine, bu nedenle yıkım işlemi tesis edilmeden önce iyi niyetli kişilere taşınmaz bedelinin ödenmesi gerektiğine hükmetmiştir. Kararda, idare yıkım işlemi tesis edilmeden önce davacıya taşınmaz bedelini ödemediği için yıkım işlemi hukuka aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

İlgili kararın karşı oy yazısında ise, bu gibi durumlarda kazanılmış hakkın varlığından söz edilemeyeceği ancak kişilerin bu işlemler nedeniyle uğradıkları parasal zararları açacakları tam yargı davalarına konu edebilecekleri değerlendirmelerine yer verilmiştir. Bir başka deyişle, kazanılmış hakkın söz konusu olmadığı bu gibi durumlarda hukuka aykırı hale gelen yapının yıkılmasına yönelik idarenin almış olduğu yıkım kararı hukuka uygundur. Ancak ortaya çıkan zararlara bu yapı hakkında ruhsat veren idare neden olduğu için kişiler bu zararlarını tam yargı davası ile talep etmelidirler. Dolayısıyla karşı oy yazısında yıkım kararının iptali

⁴⁸⁰ D. 14. D., E. 2011/14794, K. 2013/1444, T. 28.2.2013. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁸¹ AYM, E. 2006/129, K. 2009/121, T. 1.10.2009, R.G. T. 08.01.2010, S. 27456; AYM, E. 2009/13, K. 2011/23, T. 20.1.2011, R.G. T. 02.04.2011, S. 27893; AYM, E. 2012/87, K. 2014/41, T. 27.2.2014, R.G. T. 26.07.2014, S. 29072.

⁴⁸² D. 14. D., E. 2011/14794, K. 2013/1444, T. 28.2.2013. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁸³ AİHM, *N.A. ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 37451/97, 11.10.2005.

istemiyle açılan davanın reddine karar veren ilk derece mahkemesinin kararının onanması gerektiği ifade edilmiştir.⁴⁸⁴

Danıştay'ın yukarıda açıklanan kararlarına göre, idarenin verdiği izne güvenen kişilerin bu iznin hukuka aykırılığının tespiti halinde doğacak zararlarından idare hizmet kusuru ilkesi uyarınca sorumlu olmalıdır. Diğer bir deyişle açık hata, ilgilinin hilesi veya kusuru ile tesis edilmemiş olması kaydıyla hukuka aykırı olan izin verme işlemlerinin yürürlüklerini sürdürdükleri zaman içerisinde ilgili kişiler bakımından geçmişe dönük olarak sağladıkları subjektif hakların parasal olarak karşılığının idarece tazmin edilmesi gerekmektedir.

İdarenin çevreye olası zararları olabilecek faaliyetlere mevzuata uygun olmaları kaydıyla izin vermesi, çevrenin korunmasına yönelik yükümlülüklerinin bittiği anlamına gelmemektedir. İdare çevresel risk oluşturabilecek örneğin, endüstriyel bir işletmeye izin verdikten sonra bu işletmeden kaynaklanacak riskleri ve olası çevre kazaları durumunda yapılması gerekenleri bu risklerden ve kazalardan etkilenecek kişilere bildirmelidir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yapılan bir başvuruda da devletlerin çevresel risk ve olası çevre kazaları hakkında bilgi verme yükümlülüğü ele alınmıştır.⁴⁸⁵ Gübre üretimi yapan kimyasal bir fabrikanın yakınlarında ikamet eden başvuruçular, farklı yıllarda çeşitli kazaların meydana geldiği fabrikada üretimin durduğu zamana dek fabrikanın çevresel riskleri ve olası kazalarda nasıl hareket edilmesi gerektiği konularında kendilerine bir bilgilendirme yapılmadığını ileri sürmüşlerdir. Mahkeme ciddi çevre kirliliklerinin bireylerin özel ve aile hayatını etkileyeceğini, bu nedenle AİHS'in özel hayata ve aile hayatına saygı hakkını düzenleyen 8. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir. Görülmektedir ki idarenin bir işletmeye izin verilmesi sürecini takip eden birtakım yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülükler bahsi geçen kararda yer verilen çevresel riskler hakkında bilgilendirme yükümlülüğü olabileceği gibi işletmenin verilen izin şartlarına ve mevzuata uygunluğunu denetleme yükümlülüğü de olabilecektir.

Çevrenin korunmasına yönelik denetim yetkisinin yasal dayanağını Çevre Kanunu'nun 12. maddesindeki *“Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını*

⁴⁸⁴ D. 14. D., E. 2011/14794, K. 2013/1444, T. 28.2.2013. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁸⁵ AİHM, *Guerra ve Diğerleri /İtalya*, Başvuru No: 116/1996/735/932, 19.02.1998.

denetleme yetkisi Bakanlığa aittir.” hükmü oluşturmaktadır. Aynı maddenin devamında denetim yetkisinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hangi idarelere devredilebileceği belirtilmiştir. Buna göre denetim yetkisi il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’na göre belirlenen denetleme görevlilerine devredilebilecektir. Madde metninde yer alan “*veya Bakanlıkça uygun görülen diğer kurum ve kuruluşlara*” ibaresi ise Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁴⁸⁶ Yüksek mahkeme söz konusu ibarenin keyfi uygulamalara neden olabilecek bir belirsizlik taşıdığını ve bu nedenle hukuk güvenliğini ihlal ettiğini vurgulamış; yasama yetkisinin asliliği, idarenin kanuniliği ve hukuk devleti ilkelerine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa’ya aykırı olduğuna karar vermiştir.

Mevzuatta çevrenin korunmasına yönelik denetimlerin yapılmasında asıl yetkili mercinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olduğu görülmektedir. Bakanlık, denizler, korunan alanlar ve kirliliğin yoğun olduğu alanlarda bu görevin tam olarak yerine getirilmesindeki zorluk dolayısıyla gerektiği durumlarda denetim yetkisini devredebilmektedir.⁴⁸⁷ Çevre Kanunu’nun 24. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında, “*Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir. Bu yetki, 12 nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılır*” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla denetim yetkisinin devredilmesi, idari yaptırım kararlarının alınmasındaki yetkinin de devredilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Denetleme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın teşkilatlanmasına da yansımıştır. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 97/c maddesinde yer alan düzenleme ile “*Faaliyetleri sonucu alıcı ortamlara katı, sıvı ve gaz halde atık bırakarak kirlilik oluşturan veya oluşturmaya muhtemel her türlü tesis ve faaliyetin, çevresel etkilerini değerlendirmek; alıcı ortamlar ile ilgili ölçüm ve izleme çalışmalarını yapmak; bahse konu tesis ve faaliyetleri izlemek, izin vermek, denetlemek ve gürültünün kontrol edilmesini sağlamak*” Bakanlığın görevleri

⁴⁸⁶ AYM, E. 2006/99, K. 2009/9, T. 15.1.2009, R.G. T. 08.07.2009, S. 27282.

⁴⁸⁷ ALICA, “Çevre Denetiminde...” s. 92.

arasında sayılmıştır.⁴⁸⁸ Bu görevi yürütmek amacıyla Bakanlık bünyesinde Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Çevre Kanunu'nun 12. maddesi ile düzenlenen denetim yetkisine dair usul ve esaslar Çevre Denetimi Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.⁴⁸⁹ Yönetmeliğin amacı “*çevrenin korunması için tesis veya faaliyetin çalışmaya başlamasından sona erdirilmesine kadar olan süreçte çevre denetiminin usul ve esaslarını(...)*” belirlemektir. Mezkur Yönetmeliğin 2/2. maddesinde, bu Yönetmeliğin askeri bölgelerin ve tatbikatların, Atom Enerjisi Kurumu'nun yetki alanına giren kurum, kuruluş ve işletmelerin denetimi ile İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nün kapsamına giren konuların denetiminde uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Çevre Kanunu'nun 12. maddesinde, Çevre Denetimi Yönetmeliği'nde kapsam dışı bırakılan askerî işyerleri, askerî bölgeler ve tatbikatların bu Kanun çerçevesindeki denetiminin ayrı bir yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüş; söz konusu kanun hükmü gereğince Türk Silahlı Kuvvetleri Çevre Denetimi Yönetmeliği çıkarılmıştır.⁴⁹⁰

Çevre Denetimi Yönetmeliği'nin 4/f. maddesinde çevre denetimi, “*tesis veya faaliyetlerin çalışmasının Çevre Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe giren yönetmeliklere uygunluğunu kontrol etmek için, bu mevzuatın yetkili kıldığı kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon sağlanarak, faaliyetlere ilişkin bilgilerin tarafsız bir şekilde toplanmasını, değerlendirilmesini, rapor haline getirilmesini ve idari yaptırım kararı ile yetkilendirilmiş makama bildirilmesi*” olarak tanımlanmıştır. Denetime tabi faaliyetler ise Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde kalan serbest ve münhasır ekonomik bölgeler de dâhil egemenlik ve yargılama sahaları içerisindeki tüm kara ve deniz alanlarında 2872 sayılı Çevre Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri kapsamındaki her türlü kirlilik kaynağı ve ihlaldir. Görüldüğü üzere denetim yetkisinin kapsamı yukarıda yer verilen istisnalar dışında gerek alan gerek faaliyet bakımından herhangi bir istisna bırakılmayacak şekilde belirlenmiştir.

Denetim yetkisinin hangi yöntemlerle kullanılabileceği konusuna bakılacak olursa, Çevre Denetimi Yönetmeliği'nde buna dair ‘ortam bazlı denetim’ ve ‘birleşik denetim’ olmak üzere iki yöntemden bahsedildiği görülmektedir. Bunlardan ilki olan

⁴⁸⁸ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No. 1, R.G. T. 09.07.2018, S. 30474.

⁴⁸⁹ Çevre Denetimi Yönetmeliği, R.G. T. 21.11.2008, S. 27061.

⁴⁹⁰ Türk Silahlı Kuvvetleri Çevre Denetimi Yönetmeliği, R.G. T. 24.07.2009, S. 27298.

ortam bazlı denetim, “*tesis veya faaliyetlerin Çevre Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe giren hava, su, toprak ortamları ile atıklara, kimyasallara ve gürültüye ilişkin mevzuattan birinin uygunluğunun ele alındığı denetimler[e]*” denilmektedir. Birleşik denetim ise “*tesis veya faaliyetlerin, çalışmalarının Çevre Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe giren hava, su, toprak, atık, kimyasallar, deniz ve gürültüye ilişkin tüm yönetmeliklere uygunluğunun bir arada ele alındığı denetimleri*” ifade etmektedir. Hemen belirtmeli ki yönetmelikte birleşik denetim olarak tanımlanan yöntem ‘entegre denetim’⁴⁹¹ veya ‘bütünleştirilmiş kirlilik kontrolü’⁴⁹² olarak da adlandırılabilmektedir. Sektör bazlı denetimlerin yaratmış olduğu bazı olumsuzluklar bütünleştirilmiş kirlilik kontrolü sistemini gündeme getirmiştir. Bu olumsuzluklara; sektörel bazlı yaklaşımdaki hukuki düzenlemelerin fazlalığı ve yetki karmaşası, bir sektörde bulunan çözüm yolunun diğer alanlarda meydana getirdiği kirlilik nedeniyle sektörel yaklaşımın ekonomik olarak elverişsizliği ve ekolojik dengenin sektörlere ayrılamayacak bütünsel özellikleri örnek gösterilebilir.⁴⁹³

Uluslararası hukuki metinlere çok fazla yansımamış olan bu yöntem, Avrupa Birliği Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Yönergesi’nde ele alınmıştır.⁴⁹⁴ Söz konusu Yönergede o ana dek çevre denetimlerine ve kirlilik kontrollerine hakim olan ve belli çevresel öğelere odaklanan sektörel yaklaşım yerine çevreyi bir bütün olarak değerlendiren entegre yaklaşım tercih edilmiştir.⁴⁹⁵ Bu yaklaşım aynı zamanda izin sisteminde farklı merciler tarafından verilen izinlerin yol açtığı karmaşanın bütüncül yaklaşım ile çözülmesini sağlayarak çevre kirliliğinin önlenmesine katkı sağlamıştır.⁴⁹⁶ Yönergenin 7. maddesine göre verilecek izinlerin tek elde toplanması zorunlu olmamakla birlikte, izin sürecinin birden fazla makamı yetkili kıldığı durumlarda üye devletler iznin gerektirdiği şartların sağlanması konusunda gerekli koordinasyonu sağlamalıdır.⁴⁹⁷

⁴⁹¹ Çevre Denetçileri El Kitabı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Ankara, 2007, <http://www.cygm.gov.tr/cygm/files/yayinlar/kitap/denetim-el-kitabi.pdf>, E.T. 25.06.2018, s. 17.

⁴⁹² TURGUT, **Çevre Hukuku**, s. 445.

⁴⁹³ **Ibid.**, 445-446.

⁴⁹⁴ 96/61 sayılı Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifi (IPPC), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:en:HTML> E.T. 26.06.2018.

⁴⁹⁵ GÜNEŞ, **Avrupa Birliği Çevre...**, s. 258.

⁴⁹⁶ ÖGÜTÇÜ, **Çevre Kolluğu**, s. 229.

⁴⁹⁷ GÜNEŞ, **Avrupa Birliği Çevre...**, s. 267.

İdare hangi yöntemi kullanmış olursa olsun yapacağı çevre denetimlerinde belirli usullere uymak zorundadır. Danıştay’a göre “*idareler[in] söz konusu denetimler[i] öncelikle tespit edilen kirliliğin var olup olmadığı, kirlenme fiili işlenmiş ise kirlenmenin hangi kaynaktan dolayı meydana geldiği ve bu kaynağın işleticisinin kim olduğunun şüpheye mahal bırakmayacak şekilde, objektif ve bilimsel veriler içeren tespitlerden yararlanmak suretiyle yap[maları] gerekmektedir.*”⁴⁹⁸ Bu nedenle “*öncelikle kirlenme fiilinin nereden, kimden ve nasıl meydana geldiğinin Çevre Denetim Tutanağının veya Tespit Tutanağı düzenlenmek suretiyle tespit[i] yapılarak bu tutanağın, düzenleyenler[ce] ve ihlale neden olan sorumlu kişi ve kişiler tarafından imzalanması [gerekmektedir]. Ayrıca, kirlilik sonucunda su kaynaklarının kirlenmesine sebep olunması durumunda kirlenen sudan belirli yöntem ve aralıklarla alınacak numunelerin de ilgili tebliğde belirtildiği şekilde; numunenin alındığı yer, tarih, saat, alınış şekli, arazide ölçülen parametreler, koordinatlar, hava sıcaklığı ve durumu, alınış amacı, şahit numunenin istenip istenmediği hususlarını içeren Numune Alma Tutanağının düzenlenmesi gerektiği ve bu Tutanağın da idarece denetim sırasında tespit edilen tesis yetkilisi veya sorumlusu dahil olmak üzere en az üç kişi tarafından imza altına alınması gerekmektedir.*”

Görüldüğü üzere Danıştay, çevre denetiminde kirliliğin kim tarafından nasıl meydana geldiğine dair ayrıntılı bilgilerin Çevre Denetim Tutanağı’nda yer alması gerektiğine karar vermiştir. Ayrıca su kirliliği gibi bazı özel durumlarda alınan numuneye ilişkin daha detaylı bilgiler talep edilmektedir. Kararda gösterildiği gibi usulüne uygun olmayan bir denetime göre verilmiş idari yaptırım kararları da usul unsuru bakımından hukuka aykırı hale gelmektedir.

Çevre Denetimi Tutanağı, çevre denetimi ekibi ve nasıl görevlendirileceği gibi hususlara yönelik düzenlemeler yalnızca Çevre Denetimi Yönetmeliği’nde değil, Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti Ve Ceza Verilmesi İle Tahsili Hakkında Yönetmelik’te de yer almıştır.⁴⁹⁹ Söz konusu Yönetmeliğe göre denetimin yetkili makam tarafından görevlendirilen kişilerce yapılması ve tutanağın işletme yetkililerince de imzalanması gerekmektedir. İmzadan imtina edildiği durumlarda ise bu husus tutanağa şerh düşülmelidir. Danıştay, şirket yetkilisi

⁴⁹⁸ D. 14. D., E. 2013/11122, K. 2015/1617, T. 4.3.2015. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁴⁹⁹ Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi İle Tahsili Hakkında Yönetmelik, R.G. T. 03.04.2007, S. 26482.

tarafından imzalanmayan ve imtina edildiğine dair bir şerh de bulunmayan tutanağı usulüne uygun hazırlanmış bir çevre denetim tutanağı olarak kabul etmemiştir.⁵⁰⁰

İdarenin denetim yetkisinin genişliği göz önüne alındığında denetim görevini yapmaması nedeniyle doğacak sorumluluk da çeşitlilik gösterebilecektir. İdarenin işletmeler üzerindeki denetim görevinden kaynaklanan sorumluluğu, belirli bir faaliyet için izin verdikten sonra çevreye etkisi ölçüsünde o faaliyetin gerçekleşip gerçekleşmediğini ya da bir faaliyetin gerektiği gibi yapılıp yapılmadığını denetlemekten kaynaklanabilmektedir.

İdarenin çevrenin korunmasına yönelik denetim görevinin genişliği Danıştay kararlarına da yansımıştır. Danıştay’a göre, “443 sayılı Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ve 2872 sayılı Çevre Kanununun ilgili hükümlerinin incelenmesinden; Bakanlığın, (...) çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi için çevre standartları ve ekolojik kriterler esas olmak üzere her türlü analizi, ölçüm ve kontrolleri gerçekleştirme amacıyla laboratuvarlar kurmak, kurdurmak ve denetimlerini yapmak; ülkedeki kirlenme konuları ile kirlenmenin mevcut olduğu veya olması muhtemel bölgeleri veya sektörleri tespit etmek ve izlemek, (...) çevreye olumsuz etkileri olan her türlü faaliyeti ülke bütününde izlemek ve denetlemek gibi görevleri bulunduğu anlaşılmaktadır”⁵⁰¹ Bu karara göre çevreye olumsuz etkisi olan her faaliyetin idare tarafından ülke bütününde izlenip denetlenmesi gerekmektedir. Bu bakımdan idarenin herhangi bir faaliyeti denetlemekten kaçınması için geçerli bir gerekçe bulunmamaktadır. Fransız Danıştay’ı da kanunun öngördüğü listeye girmediği gerekçesiyle idarenin denetlemediği bir işletmeden kaynaklanan zarara ilişkin uyuşmazlıkta, zararın idarenin denetim görevini yerine getirmemesinden kaynaklandığını ortaya koymuş, bu nedenle ortaya çıkan zarardan idarenin sorumlu olduğuna ve zararın tam yargı davası ile talep edilebileceğine karar vermiştir.⁵⁰²

⁵⁰⁰ D. 14. D., E. 2013/5642, K. 2015/1058, T. 11.2.2015; D. 14. D., E. 2013/4447, K. 2015/1235, T. 18.2.2015; D. 14. D., E. 2013/5158, K. 2015/1056, T. 11.2.2015. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁰¹ D. 10. D., E. 2000/5396, K. Y.D., T. 15.01.2001. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁰² Conseil d’État, Assemblée, T. 26.07.1985, RDCE, 1985, p. 699, Aktaran AKILLIOĞLU, “İdare Hukuku Açısından...”, s. 75-76.

Danıştay'ın idarenin geniş kapsamlı görevlerini tekrar ederek vermiş olduğu kararlardan biri Ergene Nehri'nde yaşanan kirliliğe ilişkindir.⁵⁰³ Ergene Nehri'nde yaşanan kirlilik nedeniyle farklı zamanlarda açılan davalar bulunmaktadır. Bu davaların tamamı bölgede yaşayan kişilerin ettikleri çeltiklerin kurumasının Ergene Nehri'ndeki kirlilikten kaynaklandığı iddiasıyla açılmıştır.⁵⁰⁴

Ergene Nehri'nde yaşanan kirlilik idarenin denetim görevini uzun yıllar yapmadığı durumlarda karşılaşılabilecek çevresel kirliliğinin boyutlarını göstermesi bakımından önemli bir örnektir. Yaklaşık 30 yıl öncesine kadar Trakya bölgesi için çok önemli bir su kaynağı olan Ergene Nehri, aradan geçen bu zaman diliminde sanayi tesislerinin atıkları, evsel ve kentsel atıklar ve tarımda kullanılan gübre ve ilaçlar nedeniyle çok fazla kirlenmiştir. Bu kirlilik de bölgede yaşayan insanların sağlığı başta olmak üzere tarım ve hayvancılık gibi alanlarda olumsuzluklara yol açmıştır. Hatta nehrin içerdiği bu kirlilik düzeyi ve ağır metaller nedeniyle bölgede yaşayan kişilerin geçirmiş oldukları kanser hastalıkları ile nehir kirliliği arasındaki ilişki çeşitli çalışmalara da konu olmuştur.⁵⁰⁵

Yapılan araştırmalarda, tarımda sulama için Ergene Nehri'ni kullanmayan çiftçilerin çok verim aldığı, buna karşın Ergene Nehri'nin kullanılma oranı doğrultusunda verimin düştüğü tespit edilmiştir.⁵⁰⁶ Zira nehir, içerdiği ağır metaller nedeniyle IV. sınıf yüzey suyu kabul edilmektedir ve Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'ne⁵⁰⁷ göre IV. sınıf (çok kirli su) özelliği göstermektedir. Bölgede yapılan tarım faaliyetlerinde sulama için yaygın bir şekilde kullanılan Ergene Nehri'nde, bulunan ağır metaller, toprağa, ardından da tarım ürünlerine geçmektedir. Bu nedenle Trakya bölgesinde elde edilen tarım ürünlerinde Türk Gıda Kodeksi

⁵⁰³ D. 6. D., E. 1999/2949, K. 2000/5145, T. 17.10.2000. Bkz. ALICA, "Çevre Denetiminde...", s. 106.

⁵⁰⁴ ALICA, "Çevre Denetiminde...", s. 106.

⁵⁰⁵ İNCİ Osman/YOLAL Muammer/GÜLYAŞAR Tevfik ve Diğerleri, "Ergene Nehri Çevresinde ve Diğer Yerleşimlerde Yaşayan Böbrek Tümörlü Olguların Kan ve Böbreğin Normal ve Tümörlü Dokularında Bazı Ağır Metallerin Araştırılması, Nehir Kirliliği ile İlişkinin Değerlendirilmesi", **11. Üroonkoloji Kongresi Bildiri Özetleri Kitabı**, Üroonkoloji Derneği, Antalya, 2013; "Ergene Nehri Kanser Saçıyor", <http://www.milliyet.com.tr/ergene-nehri-kanser-saciyor-gundem-2140920/>, E.T. 22.06.2018.

⁵⁰⁶ KOCAMAN Hakkı/KOLDERE Yasemin/OĞUZHAN Adil, "Trakya'da Ergene Nehri Kirliliğinin Tarım Üretimine Olan Etkisi: Edirne Örneği", **Karadeniz Fen Bilimleri Dergisi**, Y. 3, C. 2, S. 5, 2011, s. 89.

⁵⁰⁷ Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, R.G. T. 31.12.2004, S. 25687. Yönetmelikte yer alan su ortamlarının kalite sınıflarına ilişkin düzenlemelerin büyük kısmı Yüzeysel Su Kalitesi Yönetimi Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bkz. Yüzeysel Su Kalitesi Yönetimi Yönetmeliği, R.G. T. 30.11.2012, S. 28483.

limitlerini aşan ağır metal düzeylerine ulaşılmıştır.⁵⁰⁸ Ergene Nehri'ndeki ağır metallerin çeltik ürünlerine etkisini ortaya koymak için yapılan bir araştırmada, yalnızca sondaj suyu ile sulanan arazilerde düşük seviyede ağır metal içeriği, yalnızca Meriç Nehri ile sulanan arazilerde orta seviyede ağır metal içeriği, Meriç ve Ergene Nehri'nin birlikte kullanıldığı durumlarda ise yüksek düzeyde ağır metal içeriği tespit edilmiştir. Bu sonuçlar, Ergene Nehri'nin kirlilik düzeyini açıkça göstermektedir. Bu kirliliğin nedeni ise su kaynağının etrafından bulunan sanayi kuruluşlarının her türlü kimyasal atığı kontrolsüz bir şekilde nehre boşaltmasıdır.⁵⁰⁹

Ergene Nehri'nde meydana gelen kirliliğin insan sağlığı ve tarım ürünleri üzerindeki etkisi, çevrenin korunması konusunda idarenin denetim yükümlülüğünün önemini ortaya koymaktadır. Zira yapılan tüm çalışmalarda kirliliğin nedeni olarak bölgede faaliyet gösteren işletmelerin, sanayi kuruluşlarının denetimsiz şekilde nehre kimyasal atık boşaltmaları gösterilmektedir.

Ergene Nehri'nin kirliliği nedeniyle çeltik ürünlerinin kurumasından dolayı ortaya çıkan zararlarının tazmini istemiyle çiftçiler tarafından tam yargı davaları açılmıştır. Edirne İdare Mahkemesi, bölgede üretim yapılabilmesinin bir şartı olan arıtma tesisine sahip olmayan, arıtma tesisi yapımı halen devam eden veya eksik kapasiteyle çalışan birçok sanayi kuruluşu olduğunu tespit etmiştir. Bu işletmeler, atık sularını doğrudan Ergene Nehri'ne döktükleri için nehir sürekli olarak kirlenmektedir. Edirne İdare Mahkemesi, nehrin suyunun IV. sınıf kirli su olması nedeniyle tarımsal sulamada kullanılamayacak bir nitelikte olduğunu tespit ettikten sonra davacıların çeltiklerinin zarar görmesine sebep olduğu için idareyi tazminata mahkum etmiştir.⁵¹⁰ Bu karar idare tarafından temyiz edilmiştir. Danıştay temyiz incelemesi üzerine verdiği kararda “*idarenin çevreye olumsuz etkileri olan her türlü faaliyeti ülke bütününde izlemek ve denetlemek, ülkedeki kirlenmenin mevcut olduğu bölge ve sektörleri tespit ederek izlemek, ve bu problemlerin çözümü için çalışmalar*

⁵⁰⁸ YOLAL Muammer, **Ergene Nehri Çevresinde ve Trakya'da Yaşayan Ürotelyal Tümörlü Olguların Tümörlü Ve Normal Epitelinde, Kanda Ağır Metallerin İncelenmesi ve Nehir Kirliliği ile İlişkisinin Araştırılması**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Trakya Üniversitesi, Edirne, 2014, s. 44.

⁵⁰⁹ FİLİZ Ümit Veysel, **Edirne Yöresinde Yetiştirilen Çeltik Bitkisinin Bazı Ağır Metal İçeriklerinin Belirlenmesi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Namık Kemal Üniversitesi, Tekirdağ, 2011, s. 37.

⁵¹⁰ Edirne İdare Mahkemesi, E. 1997/136, K. 1998/306, T. 20.04.1998. Bkz. ALICA, “Çevre Denetiminde...”, s. 105.

*yapmak, atıklar ile ekolojik dengeyi bozan, suda ve toprakta kalıcı özellik gösteren kirleticileri çevreye zarar vermeyecek şekilde bertarafını sağlamak için denetim yapmak” gibi görevleri olduğunu hatırlatmıştır.*⁵¹¹ Ergene Nehri’nin, çeltiğin çok fazla ihtiyaç duyduğu su için bölgede alternatifsiz bir kaynak olduğuna dikkat çekilen kararda, nehrin kirliliğinin idarenin gerekli önlemleri zamanında ve etkin bir şekilde almamasından kaynaklandığına karar verilmiş ve Edirne İdare Mahkemesi’nin kararı onanmıştır.

Söz konusu davada dikkat çeken bir başka husus ise davalı idarenin, ortaya çıkan zarardan doğan tazminat taleplerinin idareye karşı idari yargıda değil bölgedeki sanayi kuruluşlarına karşı adli yargıda ileri sürülmesi gerektiğini belirtmesidir. Ancak bu iddia Danıştay tarafından kabul görmemiştir.

Ergene Nehri’nden kaynaklanan zararlara ilişkin ilerleyen yıllarda bir grup dava daha açılmıştır.⁵¹² Bu davaların da konusu nehir suyu nedeniyle ekilen çeltiklerin kuruması ve zararların meydana gelmesidir. Ancak açılan ilk davalardan farklı olarak bu davaların konusunu oluşturan zararların meydana geldiği yılda, idare, 2001 yılının kurak geçtiğini, dolayısıyla Ergene Nehri’nde zaten var olan kirliliğin daha da artacağını, bu nedenle bir önceki yıla göre %50 oranında daha az su verilebileceğini ilgililere duyurmuştur. Ayrıca 3039 sayılı Kanun⁵¹³ uyarınca çeltik ekim izni vermeye yetkili Çeltik Komisyonları tarafından dava açan çiftçilere çeltik ekim izni verilmemiştir. Tüm bu unsurları göz önünde bulunduran Edirne İdare Mahkemesi, tüm uyarılara ve çeltik ekim izni verilmemesine rağmen çeltik ekimi yapılmasına dayanarak davacıların zarara kendi kusurları ile sebep olduklarını, bu sebeple de idarenin eylemi ile zarar arasındaki illiyet bağının kesildiğini vurgulamış; ortaya çıkan zarardan idarenin sorumlu olmadığına karar vermiştir.⁵¹⁴ Mahkeme ayrıca idarenin gerekli denetimleri yaptığının, Ergene Nehri ve Trakya’nın kirlilikten kurtulması için birçok projeyi hayata geçirdiğinin de altını çizerek olayda idarenin hizmet kusurunun olmadığına hükmetmiştir.

⁵¹¹ D. 6. D., E. 1999/2949, K. 2000/5145, T. 17.10.2000. Bkz. ALICA, “Çevre Denetiminde...”, s. 106.

⁵¹² Konuya ilişkin açılan dava sayısı 76 olmakla birlikte, talep edilen tazminat tutarı toplam yaklaşık 2 trilyon TL’dir.

⁵¹³ 3039 sayılı Çeltik Ekim Kanunu, R.G. T. 23.06.1936, S. 3337.

⁵¹⁴ Edirne İdare Mahkemesi, E. 2001/1078, K. 2002/286, T. 06.06.2002. Bkz. ALICA, “Çevre Denetiminde...”, s. 108.

Kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay, Edirne İdare Mahkemesi'nden farklı olarak, nehirdeki kirliliğin devam ettiği ve bölgedeki sanayileşme ve şehirleşmenin önlenemediği gerekçeleriyle idarenin hizmet kusurunun olduğuna karar vermiştir.⁵¹⁵ Danıştay zarara neden olan unsurlar üzerinde ayrıntılı bir inceleme yapmıştır. Buna göre çeltik ürünlerinin kurumasında o yıl meydana gelen kuraklık ve izin verilmemesine rağmen ekim yapan ilgililerin davranışları da etkili olmuştur. Danıştay, ilk derece mahkemesinin kararını bozarken, bu hususların ayrıntılı şekilde araştırılmasını talep etmiştir.

Edirne İdare Mahkemesi Danıştay'ın bozma kararı üzerine yaptığı inceleme sonucunda nehirdeki kirliliğin önlenememesinin idarenin hizmet kusurundan kaynaklandığı, dolayısıyla Çeltik Komisyonu'nun verdiği izne dayanarak ve bu iznin sınırlarını aşmadan ekim yapan davacıların zararlarının karşılanması gerektiğine karar vermiştir. Ancak izinsiz veya verilen iznin sınırları aşılarak yapılan çeltik ekimlerinde ortaya çıkan zararlar, zarara uğrayanın kusurundan kaynaklanması nedeniyle tazmin edilmemiştir.⁵¹⁶ Verilen bu karar Danıştay tarafından onanmıştır.⁵¹⁷

Çevresenin bozulması nedeniyle idarenin sorumluluğu genellikle ürün kaybına ilişkin zararlar bakımından ortaya çıkmaktadır. Irmak yatağında bulunan tarlaya fazla su bırakılması sebebiyle buğday ve lahana ürünlerinin zarar gördüğü iddiasıyla açılan tam yargı davasında Danıştay, söz konusu zararın bölgede bulunan barajın yapımı ve işletilmesi konusunda idarenin denetim yetkisi açısından bir kusur bulunup bulunmadığının incelenmesi gerektiğine karar vermiştir.⁵¹⁸ Görüldüğü üzere Danıştay, olayda zarara neden olan baraj Elektrik Üretim A. Ş. tarafından işletilse de idarenin sorumluluğu açısından denetim görevini yerine getirip getirmemesinin belirleyici olacağını ortaya koymuştur.

⁵¹⁵ D. 6. D., E. 2002/6748, K. 2004/1834, T. 31.03.2004. Bkz. ALICA, "Çevre Denetiminde...", s. 110.

⁵¹⁶ Edirne İdare Mahkemesi, E. 2005/785, K. 2007/126, T. 19.02.2007. Bkz. ALICA, "Çevre Denetiminde...", s. 112.

⁵¹⁷ D. 6. D., E. 2007/4916, K. 2009/1958, T. 02.03.2009. Bkz. ALICA, "Çevre Denetiminde...", s. 112.

⁵¹⁸ D. 10. D., E. 2009/6921, K. 2013/4338. Bkz. AKINCI, *Ibid.*, s. 660.

Dere yatağından taşan suların neden olduğu zararlara ilişkin bir başka uyuşmazlıkta, ilk derece mahkemesi iddia edilen zararın dere yatağında faaliyet gösteren bir kum ocağı nedeniyle oluştuğu ve davanın idari yargının görev alanına girmediği gerekçesiyle davayı görev yönünden reddetmiştir. Ancak temyiz incelemesinde Danıştay davacının “*Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan dere yatağını kum ocağı olarak kiraya veren davalı Bakanlığın, kiralanan yerlerin koordinatlarını, sınırlarını tam olarak belirlemediği, kum ocağı işletmelerinin çevredeki taşınmazlara zarar vermemesi, dere yatağının değişmemesi için önlem almadığı, gerekli kontrolleri yapmadığı, olayda hizmet kusuru bulunduğu*” iddialarını yerinde görmüştür. Bu nedenle uyuşmazlığın, “*davalı idare ile şirketler arasında yapılmış kira sözleşmesinden doğmayıp, davalı Bakanlığın, dere yatağını kum ocağı olarak kiraya verme şeklindeki idari işlemlerinden ve kum ocağı işletmelerinin çevreye zarar vermemesi yolunda gerekli denetimleri yapmamasından, önlemler almamasından, bir başka deyişle hareketsiz kalarak yaptığı idari eylemden kaynaklan[dığını]*” vurgulayarak görev yönünden redde dair verilen ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur.⁵¹⁹ Karardan, Danıştay’ın uyuşmazlık konusunu incelerken idarenin görevleri açısından kapsamlı bir değerlendirme yaptığı anlaşılmaktadır.

İdarenin denetim yükümlülüğünü ihmal etmesinin sonuçları her zaman ürün kaybında ortaya çıkmamaktadır. Kimi zaman da insan sağlığı bakımından zararlar meydana gelebilmektedir. Buna ilişkin bir olayda, idare tarafından verilen ithal lisansına dayanarak bir firma tarafından radyasyon kaynağı ithal edilmiştir. Kullanımının bitmesinin ardından radyasyon kaynağının yurt dışına gönderilmesi için idare taşıma ve ihraç izni vermiştir. Ancak idarece verilen izne rağmen firma radyasyon kaynağını ihraç etmeyerek bir depoda hurda olarak tutmuş ve daha sonra hurda olarak başka bir kişiye satmıştır. Radyasyon kaynağını hurda olarak satın alan kişi kaynağın hurda amacıyla parçalanması sırasında radyasyona maruz kalarak zarar görmüştür. Bunun üzerine açılan davada Danıştay, ilgili mevzuat uyarınca radyasyon kaynağının ihraç edilmesi konusundaki takip ve denetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen idarenin ağır hizmet kusuru işlediğine hükmetmiştir. Yüksek mahkeme, davacının radyasyona maruz kalmasına ilişkin hazırlanan bilirkişi raporundaki davacının uzun dönemde risk taşıdığı, radyasyonun erken dönem etkisini yaşadığı ve

⁵¹⁹ D. 10. D., E. 2004/8703, K. 2006/2507, T. 18.4.2006. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

kanser riski taşıdığı açıklamalarına dayanarak kazadan dolayı meydana gelen zararının idare tarafından karşılanması gerektiğine hükmetmiştir.⁵²⁰

İdarenin çevrenin korunmasına yönelik denetim niteliğindeki kolluk görevi yalnızca faaliyet denetiminden ibaret değildir. Mevzuatta idareye çevrenin unsurlarına yönelik de gözetim ve denetim görevi verilmiştir. Bu nedenle idarenin çevrenin unsurları üzerindeki denetim görevini ihmal etmesi nedeniyle doğacak sorumluluğu da ele alınmalıdır.

2. Çevrenin Unsurları Üzerindeki Denetim Görevini Yapmamasından Dolayı İdarenin Sorumluluğu

Hızlı ve yoğun sanayileşme ile ürün çeşitliliğinde yaşanan gelişme birlikte değerlendirildiğinde yaygın ve dağınık kirlilikler ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle sabit tesis ve işletmelerin faaliyetlerinin izlenmesi çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi için yeterli olmamaktadır. Kanun koyucu yalnızca tesis ve işletmeleri denetlemenin yetersizliği nedeniyle korunması gerekli olan veya tehlikede olan hava, su veya toprak gibi alıcı ortamların, kimi zaman da tüm doğanın temiz tutularak korunmasına yönelik düzenlemeler yapmaktadır.⁵²¹

Çevrenin unsurları üzerindeki denetim ‘çevre durumu denetimi’ kavramıyla çevreye ilişkin denetim türleri arasında sayılmaktadır. Küçük alanlar, su havzaları veya bölgesel hava sahalarında yapılabilecek bu denetimlerde temel hedef, yerel çevrenin su kalitesi, hava kalitesi ve arazi durumu gibi koşullarının değerlendirilmesidir.⁵²²

Gerçekten de gerek Anayasa’da gerek diğer mevzuatta idareye, çevrenin unsurlarına yönelik koruma, denetleme ve gözetleme görevi verilmiştir. Anayasa’da çevrenin korunmasına yönelik temel hüküm olan 56. maddede “*çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek*” olarak tarif edilen görev Devlet ve vatandaşlara müştereken yüklenmiştir. Madde metninin, devletin çevreyi

⁵²⁰ D. 10. D., E. 2007/6200, K. 2008/4463. Bkz. AKINCI, *Ibid.*, s. 436-437.

⁵²¹ ÖĞÜTÇÜ, *Çevre Kolluğu*, s. 224-225.

⁵²² CAN Fatma, *Etkili Bir Çevre Yönetim Aracı: Çevre Denetimi*, T.C. Çevre Bakanlığı, Ankara, 1995, s. 30.

koruma görevini işletme ve tesislerle kayıtlamak yerine sabit bir tesisin olmadığı halleri de kapsayacak şekilde yazıldığı ortadadır. Bu maddenin ve ilgili çevre mevzuatının devlete “çevreye olumsuz etkileri olan her türlü faaliyeti ülke bütününde izlemek ve denetlemek gibi görevler” verdiği içtihatlarla da açıklanmıştır.⁵²³

Anayasa’nın 63. maddesinde ise “*Devlet (...) tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.*” düzenlemesi yer almıştır. Tabiat varlıklarına ilişkin denetim görevi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü’ne aittir. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü’nün bu görevleri arasında orman alanları dışında yer alan korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıklarının tahsisine ilişkin uygulamaların tahsis şartlarına uygunluğunu izleme ve denetlenme, tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerine ilişkin olarak her türlü izleme, denetleme ve kontrolü yapma yer almaktadır.⁵²⁴

Ormanların korunmasına ilişkin hüküm Anayasa’nın 169. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili hükme göre “*Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. (...) Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.*” Bu hükümde, devletin ormanlara ilişkin gözetim ve denetim görevine herhangi bir ayırım yapılmadan tüm ormanları kapsayacak şekilde yer verilmiştir. Nitekim Danıştay’a göre de “*Anayasa’da ormanların korunması, genişletilmesi, yanan yerinde yine orman yetiştirilmesi gibi ilkeler konulurken, Devlet ormanı ile özel orman⁵²⁵ ayrımı yapılmamış, mülkiyet bazında bir ayrıma gidilmemiştir. Her aşamada denetim ve gözetim olanakları getirilmiştir.*”⁵²⁶

Toprağın korunmasına ilişkin hükümlere ise 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nda yer verilmiştir. Kanunun 19. maddesindeki “*Bu Kanunun uygulamasında denetim görevini Bakanlık, valilikler veya kurullar yapar*

⁵²³ D. 10. D., E. 2000/5396, K. Y.D., T. 15.01.2001. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası

⁵²⁴ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No. 1, m. 109.

⁵²⁵ Danıştay ‘Özel orman’a ilişkin genel bir tanımı Orman Kadastro ve 2/B Uygulama Yönetmeliği’nin (R.G. T. 20.11.2012, S. 28473) 17/d maddesinde bulmak mümkündür. Buna göre sahipli arazi (özel mülkiyet altında bulunan) üzerinde bulunan, birbirinin devamı niteliğinde ve gerçek bir bütünlük teşkil eden, yüz ölçümü bir bütün olarak üç hektarı geçen ağaç ve ağaçlık topluluklarının bulunduğu yerler özel orman sayılır. Bkz. GÜLOĞLU Yavuz, **Türk Kamu Hukukunda Özel Ormanların Hukuki Statüsü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2010, s. 76 vd.

⁵²⁶ D. 8. D., E. 2010/9234, K. 2015/699, T. 12.2.2015. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

ya da yaptırır.” hükmü ile denetim görevini kullanacak idareler belirlenmiştir.⁵²⁷ Ayrıca toprağın korunmasına ve kirliliğin önlenmesine ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği Çevre Kanunu’nun ek 1/a maddesinde belirtilmiş,⁵²⁸ bu maddeye dayanılarak çıkartılan Yönetmeliğin 36. maddesinde ise “*Bu Yönetmelik hükümlerine uyulup uyulmadığının denetimi[nin], Çevre Kanunu ve 21/11/2008 tarihli ve 27061 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Çevre Denetimi Yönetmeliği uyarınca gerçekleştiril[eceği]*” öngörülmüştür.⁵²⁹

Suyun korunması ve sudaki kirliliğin önlenmesine ilişkin yükümlülükler diğer çevre unsurlarına göre daha detaylı şekilde ve birçok farklı mevzuatta ele alınmıştır. Bu yükümlülüklerden bazıları çeşitli idarelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuatlarda bulunmaktadır. Devlet Şu İşleri Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasında “*yerüstü ve yeraltı sularını kalite yönünden izlemek, atık sular sebebiyle yeraltı ve yerüstü sularının kirlenmesinin tespiti halinde durumu ilgili bakanlığa bildirmek*” bulunmaktadır.⁵³⁰ Yine tüm büyükşehir belediyelerinde uygulanan⁵³¹ İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile “*bölge içindeki su kaynaklarının, deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yeraltı sularının kullanılmış sularla ve endüstri artıkları ile kirlenmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almak*” görevi büyükşehirlerde kurulan su ve kanalizasyon idarelerine verilmiştir.

Suyun ve su kaynakların korunmasına ilişkin idarenin denetim niteliğindeki görevler birçok yönetmelikte düzenlenmiştir. Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği’nin denetim başlıklı 51. maddesinde, denetimde yetkili idareler çeşitli alanlara göre belirlenmiştir. Buna göre alıcı ortama yönelik her türlü atık su deşarjının denetiminden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkili olup bu yetki taşrada Çevre ve

⁵²⁷ 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, R.G. T. 19.07.2005, S. 25880.

⁵²⁸ 2872 sayılı Çevre Kanunu, Ek Madde-1/a: “Toprağın korunmasına ve kirliliğinin önlenmesine, giderilmesine ilişkin usul ve esaslar ilgili kuruluşların görüşleri alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

⁵²⁹ Toprak Kirliliğinin Kontrolü ve Noktasal Kaynaklı Kirlenmiş Sahalara Dair Yönetmelik, R.G. T. 08.06.2010, S. 27605.

⁵³⁰ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname No. 4, m. 121/r, R.G. T. 15.07.2018, S. 30479.

⁵³¹ 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Ek Madde 5: “*Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır.*”, R.G. T. 23.11.1981, S. 17523.

Şehircilik İl Müdürlükleri tarafından kullanılır. Büyükşehirlerin içme suyunun temin edildiği kıta içi yüzeysel su kaynaklarındaki havzaların denetiminde büyükşehir su ve kanalizasyon idareleri; büyükşehir dışındaki yerlerin içme suyunun temin edildiği havzaların denetiminde ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri yetkilidir.⁵³² İçme Suyu Elde Edilen veya Elde Edilmesi Planlanan Yüzeysel Suların Kalitesine Dair Yönetmelik'te, büyükşehir sınırları içinde içme ve kullanma suyu elde edilen veya elde edilmesi planlanan yüzeysel sularının izlenmesi görevi su ve kanalizasyon idarelerine verilmişken, büyükşehir sınırları dışında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.⁵³³ Bir havzadaki su kaynaklarının ve canlı hayatının korunmasını, geliştirilmesini ve bozulmamasını sağlamak üzere hazırlanan Havza Yönetim Planı⁵³⁴ kapsamında belirtilen tedbirlerin denetimi de yine yetkili idareler tarafından yapılacaktır.⁵³⁵ Yeraltı sularının kalitesinin korunmasına ilişkin denetimde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, yeraltı sularının miktarına ilişkin konularda denetimde ise Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü yetkili kılınmıştır.⁵³⁶

Danıştay serbest bölge oluşturulması ve bölgede enerji üretecek tesislerin faaliyete geçmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı'nın⁵³⁷ iptali istemiyle açılan davada, kurulacak serbest bölgenin ve tesislerin çalışmasının doğa ve çevrenin unsurlarını nasıl etkileyeceğini incelemiştir.⁵³⁸ Danıştay'a göre uyumsuzluk konusu kararda bulunması gerekli olan kamu yararı “*kurulan serbest bölgede ekolojik dengenin bozulup bozulmayacağı, doğanın kirletilip kirletilmeyeceği, arazinin ve doğal kaynakların, su, toprak ve havanın, ülkenin bitki ve hayvan varlığının, doğal ve tarihsel zenginliklerinin zedelenip zedelenmeyeceği hususlarının saptanması ve ileride yapılacak masrafların önlenmesi ve milli değerlerin kayba uğratılmamasının sağlanmasıdır.*” Yüksek Mahkeme, söz konusu kararda bu kamu yararının bulunup bulunmadığının tespiti için bilirkişi incelemesinin yapılması gerektiğine karar vermiştir. Yapılan bilirkişi incelemesinde; “*uzun ömürlü odunsu bitkilerin, hava kirliliğinin sebep olduğu sağlıksız yaşam nedeniyle toprakta depolanan asitlerle de etkilendiği, köklerin normal fonksiyonlarını yapamaz hale geldiği, topraktaki besin*

⁵³² Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, m. 51.

⁵³³ İçme Suyu Elde Edilen veya Elde Edilmesi Planlanan Yüzeysel Suların Kalitesine Dair Yönetmelik, R.G. T. 29.06.2012, S. 28338.

⁵³⁴ Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği, m. 4/s.

⁵³⁵ Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Uygulanması ve Takibi Yönetmeliği, m. 16.

⁵³⁶ Yeraltı Sularının Kirlenmeye ve Bozulmaya Karşı Korunması Hakkında Yönetmelik, m. 14/1.

⁵³⁷ Bakanlar Kurulu Kararı, Sayı: 90/380, T. 19.4.1990, R.G. T. 07.05.1990, S. 20511.

⁵³⁸ D. 10. D., E. 1990/2278, K. 1992/1672, T. 28.4.1992. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

maddelerinin bitkilere ulaşmadığı ve topraktaki ağır metallerin görülmesi suretiyle kök zehirlenmesine sebebiyet verdiği ayrıca bitki köklerinde oluşan faydalı mantarlar ile toprakta bulunan mikroorganizmaların da yok olduğu” tespit edilmiştir. Bunun yanı sıra hava kirliliğinin en önemli kriteri olan kükürt dioksit ve askodoks partikül miktarı bakımından Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği’nde⁵³⁹ belirtilen değerlerin bazı anlarda geçildiği, özellikle kimya endüstrisinin atık sular yanında havayı da kesin olarak kirleteceği ortaya konmuştur. Yeraltı sularındaki organik atık miktarının kirlilik standart değerlerinin üzerinde olduğunun da vurgulandığı bu bilirkişi raporu üzerine Danıştay, ekolojik dengeyi olumsuz etkileyecek dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı’nı kamu yararı bulunmaması nedeniyle iptal etmiştir. Görüldüğü üzere Danıştay idare tarafından alınan bir kararın ekolojik dengeye ve çevrenin unsurlarına olan etkisini detaylı şekilde inceleyerek su, toprak ve flora üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle dava konusu kararda kamu yararının bulunmadığına karar vermiştir.

İçme suyu elde edilen kaynaklara belirli bir mesafedeki alanlar “korunacak alan” olarak nitelendirilir. İçme-Kullanma Suyu Havzalarının Korunmasına Dair Yönetmelik’te belirtilen tanımlara göre, içme-kullanma suyu temin edilen veya edilmesi planlanan tabii göl, baraj gölü ve göletlerin, maksimum su seviyesinden itibaren yatayda 300 metre genişliğindeki kara alanı mutlak koruma alanı; mutlak koruma alanı sınırından itibaren yatayda 700 metre genişliğindeki kara alanı kısa mesafeli koruma alanı; kısa mesafeli koruma alanı sınırından itibaren yatayda 1000 metre genişliğindeki kara alanı orta mesafeli koruma alanı ve bu alanlar dışında kalan içme-kullanma su havzasının bütünü uzun mesafeli koruma alanı olarak tanımlanmıştır.⁵⁴⁰ Su kaynaklarının zarar görmemesi adına bu koruma alanlarına ilişkin yapı yasakları bulunmaktadır. Söz konusu yasaklara uymayan yapılar hukuka aykırı hale gelmekte, hakkında yıkım işlemi tesis edilebilmektedir. Danıştay, Ömerli Barajı uzun mesafeli koruma alanında ve koruma altına alınması gereken kuru dereye göre ise kısa mesafeli koruma alanında kalan bir binanın 30 gün içinde yıkılması

⁵³⁹ Bu yönetmelik, Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵⁴⁰ İçme-Kullanma Suyu Havzalarının Korunmasına Dair Yönetmelik, R.G. T. 28.10.2017, S. 30224.

gerektiğine, bu süre içinde yıkılmaması halinde idarece yıkılacağına dair konu alan İSKİ Genel Müdürlüğü işlemini hukuka uygun bulmuştur.⁵⁴¹

Koruma alanında kalan taşınmaz hakkında yapı kısıtlaması getirildiği gerekçesiyle ortaya çıkan değer kaybının tazmini için açılan başka bir davada ise Danıştay tazminat talebini reddetmiştir. Yüksek Mahkeme'nin bu red kararının gerekçesi, *"Anayasasının 35. maddesinde mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılabilirliği, 1593 sayılı yasanın⁵⁴² 237. ve 238. maddelerinde de şehir ve kasabalara dağıtılmak üzere toplanan su kaynaklarının çevresinde bir koruma alanı tesis edileceği ve bu alanları da mesken yapımı, ekim ve sair hususlar için kullanılmayacağı kurallarının yer aldığı, (...) mülkiyet hakkının anılan Anayasa kuralı uyarınca kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırıldığı anlaşıldığından, bu sınırlama nedeniyle oluşacak zararın idarece tazminine yasal olanak bulunmadığı"* şeklindedir.⁵⁴³

Açıklanan mevzuat hükümleri ve yargı kararları göstermektedir ki idare çevrenin bir unsuru olan suyun korunması amacıyla koruma alanlarında uygulanan yasaklara uyulması konusunda gerekli denetimleri yapmalıdır. Bu görevini ihmal ettiği durumlarda, idarenin sorumluluğu söz konusu olmaktadır. 1987 yılında koruma alanında bir taşınmaz satın alarak tapuda adına tescil ettiren, daha sonra bu taşınmaz üzerinde ruhsatsız bir fabrika inşa ederek fabrikayı kiraya veren kişinin fabrikası 1997 yılında belediye tarafından içme suyu havzasında kaldığı gerekçesiyle mühürlenmiştir. Herhangi bir yıkım kararının alınmadığı parsellerin kamulaştırılması talebiyle idareye yapılan başvuru idare tarafından zımnen reddedilmiştir. Kamulaştırma talebinin zımnen reddine dair işlem idari yargı merciince iptal edilmiştir.⁵⁴⁴ Bu iptal kararı üzerine fabrika sahibi, fabrika ve inşaat değeri, arsa bedeli, fabrika içerisinde bulunan makine ve teçhizatların değeri, kira gelir kaybı ve manevi tazminat talebiyle bir tam yargı davası açmıştır. Danıştay, idare tarafından

⁵⁴¹ D. 6. D., E.1990/1027, K.1991/2859, T. 27.11.1991. Bkz. YÖNÜGÜL Yunus, **İstanbul'daki İçmesuyu Havzaları'nın Önemi, İçme Suyu Koruma Havzaları'nda Yaşanan Sorunlar, İdari Yargıya İntikal Etmiş Uyuşmazlıklar, Nedenleri ve Çözüm Önerileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2007, s. 100.

⁵⁴² 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, R.G. T. 06.05.1930, S. 1489.

⁵⁴³ D. 6. D., E. 1986/865, K. 1986/1026, T. 26.11.1986. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁴⁴ İstanbul 7. İdare Mahkemesi'nin 09.01.2008 ve E. 2006/ 627, K. 2008/5 sayılı iptal kararı, Danıştay 6. Dairesi'nin 27.02.2009 tarih ve E. 2008/9185, K. 2009/1832 sayılı kararı ile onanmıştır. Karar düzeltme istemi yine Danıştay 6. Dairesi'nin 05.03.2010 tarih ve E. 2009/12407, K. 2010/141 sayılı kararı ile reddedilmiştir.

mühürlenene fabrikanın içerisinde bulunan çalışır durumdaki makine ve teçhizatın tahliyesine veya yıkımına ilişkin bir karar almayan idarenin davacıyı mühürleme tarihinden itibaren mülkünden yoksun bıraktığını tespit etmiştir.⁵⁴⁵ Danıştay mezkur kararında fabrika içerisindeki makineleri mülk olarak nitelerken Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına atıf yapmıştır. Buna göre, “*Bramelid ve Malmström/İsveç (Başvuru No:8588/79 ve 8589/799) Tre Traktörer Aktiebolag/İsveç (Başvuru No:10873/84), Iatridis/Greece (Başvuru No:3110796) gibi birçok davada, AİHM 1 No’lu Protokolün 1. maddesi çerçevesinde mal veya mülk kavramlarının tanımını geniş tutarak menkul veya gayrimenkul, elle tutulabilir veya tutulamaz birçok ekonomik varlığın mülkiyet hakkı kapsamına girdiğini değerlendirmektedir.*” Esasında ruhsatsız olan yapıdan kaynaklanan zarar hukuken talep edilebilecek meşru bir zarar değildir. Ancak Danıştay şu değerlendirmesi ile idarenin denetim görevinin önemi ve sonuçlarına değinerek ruhsatsız olsa da fabrika bedelinin karşılanması gerektiğine karar vermiştir: “*Her ne kadar söz konusu fabrikanın hak sahipliğine esas oluşturan yapı ruhsatı bulunmamakta ise de, davalı idarenin kısa mesafeli içme suyu havzasında bulunan fabrikanın yapılma aşamasında gerekli denetimleri yapmayarak yapının tamamlanması ve içerisinde yer alan makine ve teçhizatın kurulmasına kayıtsız kaldığı ve pozitif koruma önlemlerini yerine getirmediği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, İdare Mahkemesince bilirkişi incelemesi yaptırılarak tespit edilecek fabrika enkaz bedelinin davacıya tazmin edilmesi gerekmektedir.*”

Danıştay’a göre idare, fabrikayı mühürlemekle birlikte fabrika içerisindeki makinelere herhangi bir tahliye imkânı tanımadan erişimi engellemesiyle mülkiyet hakkına ilişkin pozitif yükümlülüklerini ihlal etmiş, bir hizmet kusuru işlemiştir. Bu nedenle mühürlenme tarihinden itibaren makine ve teçhizatın kullanılamamasından kaynaklanan mülkiyet hakkına ilişkin zarar⁵⁴⁶ da idarece tazmin edilmelidir. Davacının kira gelirden mahrum kalmaya ilişkin tazminat talebi ise olayda ruhsatlı ve hukuken kiraya verilebilir bir yapı bulunmadığı için Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin içtihatları uyarınca reddedilmiştir.

⁵⁴⁵ D. 6. D., E. 2012/3972, K. 2013/4556, T. 27.6.2013. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁴⁶ Mülkiyet hakkının, malvarlığına ilişkin zararların en önemli unsurlarından birini oluşturacağına dair bkz. WADOOD Selma, **İdarenin Sorumluluğunu Gerektiren Zarar Kavramı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2009, s. 29.

Bu karar idarenin çevrenin unsurları üzerindeki denetim görevini yapmadığı durumlarda hak sahipliğine esas oluşturan ruhsatın bulunmadığı yapılar bakımından dahi, söz konusu hukuka aykırı yapıların sahiplerine karşı sorumlu olabileceğini göstermektedir.

İdare kimi zaman çevrenin unsurlarına yönelik denetim görevini ihmal ederek toplu zararların oluşmasına neden olabilmektedir. Sel, taşkın gibi doğa olaylarının yol açtığı mal ve can kayıpları bu zararlara örnek olarak gösterilebilir. Elbette doğa olayları sonucunda oluşan zararlar açısından idarenin sorumluluğunu ortadan kaldıran mücbir sebep ve beklenmeyen hal gibi durumlar göz önüne alınmalıdır. Mücbir sebep, idarenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan ve oluşmasıyla kamu hizmetinin yürütülmesini imkansız hale getiren olaylardır.⁵⁴⁷ Beklenmeyen hal ise yine idarenin iradesi dışında ortaya çıkan, öngörülemezlik ve önlenemezlik⁵⁴⁸ şartını birlikte taşıyan olayları ifade etmektedir.⁵⁴⁹ Mücbir sebep ve beklenmeyen halin birbirinden ayrıldığı bazı noktalar bulunmaktadır. Öncelikle mücbir sebep, idarenin faaliyetleri dışında oluşurken, beklenmeyen hal idarenin faaliyetleri içinde oluşur.⁵⁵⁰ Mücbir sebep ve beklenmeyen halin farklılaştığı ikinci husus ise mücbir sebebin idarenin hem kusurlu hem de kusursuz sorumluluğu ortadan kaldırması⁵⁵¹, buna karşın beklenmeyen halin kusurlu sorumluluğu ortadan kaldırırken kusursuz sorumluluğu etkilememesidir.⁵⁵²

Mücbir sebebe örnek olarak öngörülemez olmaları kaydıyla deprem, toprak kayması, sel, fırtına gibi olaylar gösterilebilir.⁵⁵³ Beklenmeyen halin örneklerini ise idareye ait bir aracın lastiğinin patlaması veya elektrik kontağında sebebi belirsiz bir patlama gibi olaylar oluşturmaktadır.⁵⁵⁴ Şu hususun altı önemle çizilmelidir ki varlığı halinde idarenin her iki sorumluluğunu da ortadan kaldıran mücbir sebebin

⁵⁴⁷ GÜNDAY, *Ibid.*, s. 384.

⁵⁴⁸ Doktrindeki genel yaklaşımın aksine Yıldızhan Yayla, beklenmeyen hali “öngörülme- yen fakat bilinse önlenebilir olan olay” olarak tanımlamıştır. Önlenemezliği beklenmeyen hali şartlarından sayan görüşe karşın, Yayla önlenemezliği beklenmeyen halin bir unsuru olarak göstermemiştir. Bkz. YAYLA, *İdare Hukuku*, s. 370.

⁵⁴⁹ GÜNDAY, *Ibid.*, s. 385; GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 790.

⁵⁵⁰ TAN, *İdare Hukuku*, s. 481; GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 788; GÜNDAY, *Ibid.*, s. 385.

⁵⁵¹ ATAY/ODABAŞI, *Ibid.*, s. 210.

⁵⁵² YAYLA, *İdare Hukuku*, s. 370; TAN, *İdare Hukuku*, s. 481.

⁵⁵³ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 788.

⁵⁵⁴ TAN, *İdare Hukuku*, s. 481.

uygulaması, bilimsel ve teknolojik gelişmeler nedeniyle giderek daralmaktadır.⁵⁵⁵ İdarenin elindeki istatistikler, bilgiler, belgeler, araçlar, veriler ve alanında uzman personel gerçekleşen olayların öngörülemezlik unsurunu çok daha zor uygulanır bir hale getirmektedir.⁵⁵⁶ Bu daralmaya örnek olarak Fransa’da daha önce bir kez meydana gelen bir olayın, tekrar meydana gelmesi halinde mücbir sebep olarak kabul edilmemesi gösterilebilir. Üstelik olayın daha önce meydana gelip gelmediği araştırılırken 1917 ve 1883 gibi eski yıllara gidilebilmektedir.⁵⁵⁷

Öngörülemezlik unsurunun giderek daralması da göstermektedir ki artık sel, taşkın gibi doğa olayları doğrudan mücbir sebep olarak nitelendirilmemekte; aksine olayın daha önce meydana gelip gelmediği, idarenin hizmet kusuru olup olmadığı ve olayın olduğu yerin iklimi gibi hususlar detaylıca incelenmektedir. Danıştay bu incelemeyi yüksek miktarda yağış sonrası oluşan sel ve taşkın nedeniyle oluşan zarara ilişkin tam yargı davalarında gerçekleştirmektedir.

Samsun’da aşırı yağış sebebiyle bir derenin taşması sonucu oluşan zararlar ve bu zararların giderilmesi için açılan davalar sonucunda verilen kararlar, doğa olayları sonucu oluşan zararların tazmini taleplerine ilişkin yargısal incelemeye örnek teşkil etmektedir. Danıştay bu gibi olaylarda olayın meydana gelmesine sebep olan faktörlerin bilimsel olarak tespiti için bilirkişi raporu talep etmektedir. Olayda idarenin hizmet kusurunun olup olmadığı bilirkişi raporunun ardından belirlenmiştir. Bilirkişi raporuna göre Samsun’da meydana gelen aşırı yağış sonrası derenin taşmasında dere üzerindeki sel kapanını usulüne uygun yapmayan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve dere ıslahını yapmayıp, dere yataklarını imara açan belediyenin su ve kanalizasyon idaresinin kusuru bulunmaktadır.⁵⁵⁸ Ayrıca yine dere yatağındaki düşük kotta yer alıp selden zarar gören kaçak yapıların yıkılmamasında denetim görevini yapmayan Büyükşehir Belediyesi de olayda kusurlu bulunmuştur. Danıştay bilirkişi raporu doğrultusunda idarelerin kusurlarını tespit ettikten sonra olayın bir

⁵⁵⁵ YAYLA, “İdarenin Sorumluluğu...”, s. 58; BERK Kahraman, “Deprem ve İdarenin Sorumluluğu”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 73, S. 7-8-9, 1999, s. 612.

⁵⁵⁶ YAYLA **İdare Hukuku**, s. 370.

⁵⁵⁷ Conseil d’État, Assemblée T. 14.03.1986, Commune de Val d’Isère, RDCE, 1986, p.711. Bkz. Chapus, **Droit Administratif Général** C. I, p. 1249’ dan aktaran GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. II, s. 1223.

⁵⁵⁸ D. 8. D., E. 2015/8819, K. 2017/2276, T. 03.04.2017. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

doğal afet değil, birden fazla idarenin kusurlu hizmetlerinin birleşmesi sonucu oluştuğunun altını çizmiştir.

Görüldüğü üzere dere yatağı bir su kaynağı olarak yapılaşmanın yasak olduğu bir alandır. Denetim görevini ihmal ederek bu alanda yapılaşma olmasına engel olmayan idareler hizmet kusuru işlemiştir.

Ancak Danıştay'ın Samsun'da meydana gelen sel nedeniyle açılan davalardaki içtihadı, tazminat talebinde bulunanın ruhsatsız evde ikamet eden bir kimse veya sigorta şirketi olmasına göre farklılık arz etmektedir. Kişilerin zararını karşılayarak zararın rücuen tazmini için açılan davada sigorta şirketlerinin durumu incelenirken Türk Ticaret Kanunu'na atıfta bulunulmuştur.⁵⁵⁹ Söz konusu kanunun 18/2. maddesine göre, her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerekir. Ayrıca sigorta ettirenin ya da sigortalının, kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı bir fiilinden doğabilecek bir zararını teminat altına almak amacıyla sigorta yapılamayacağı da hüküm altına alınmıştır. Kanunun bu düzenlemeleri nedeniyle Danıştay, davacının sigorta şirketi olduğu durumlarda dava konusu yapıyla ilgili yapı ruhsatı, yapı kullanma izni, işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı bulunmadığı hallerde idarenin fiili ile zarar arasındaki illiyet bağının kopacağına karar vermiştir.⁵⁶⁰ Dolayısıyla tazminat talebinde bulunan sigorta şirketi ise, zararı karşılanan yapının ruhsat ve izinlerinin olup olmadığı incelenecek; söz konusu ruhsat ve izinler olmadığında talep reddedilecekken, bunların varlığı halinde şirketin tazminat talebi kabul edilecektir.

Zararın tazminini talep eden kişi selden etkilenen ruhsatsız yapıda ikamet eden bir kişi olduğunda ise Danıştay içtihadı farklılık arz etmektedir.⁵⁶¹ Olayın doğal afet değil, idarenin kusurlu hizmetlerinin bir sonucu olduğu tespitini yapan Danıştay'a göre, *“oluşan zarar, davalı idarelerin yürüttüğü hizmetten bağımsız*

⁵⁵⁹ 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, R.G. T. 14.02.2011, S. 27846.

⁵⁶⁰ D. 8. D., E. 2015/8819, K. 2017/2276, T. 3.4.2017. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁶¹ D. 8. D., E. 2015/12886, K. 2016/1600, T. 23.2.2016; D. 8. D., E. 2015/12905 K. 2016/1601 T. 23.2.2016. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası. Danıştay'ın eski tarihli bir kararında dere kenarında ruhsatsız bir evde oturan kişinin tazminat talebi, idarenin almış olduğu önlemlerin yeterli görülmesi ve davacının ruhsatsız evde oturması nedeniyle reddedilmiştir. Bkz. D. 11. D., E. 1979/425, K. 1980/1690, T. 21.05.1980. Bkz. Danıştay Dergisi, Y. 11, S. 40-41, s. 340-342.

düşünülemeyeceğinden, ruhsatsız yapıda ikamet eden davacının fiili sebebiyle illiyet bağının tamamen kesildiğinin kabulü mümkün görülmemektedir.” Ayrıca gerekli izinleri bulunmamasına rağmen idare tarafından sunulan kamu hizmetlerinden faydalanan kişilerden meydana gelen zararın tamamına katlanmasını beklemek davalı idarelerin yürüttüğü hizmetten kaynaklanan sorumluluğunun yok sayılması anlamına gelecektir. Bu durum ise Anayasal hükümleri ve hukukun genel ilkelerini ihlal ettiği gibi hakkaniyete de aykırılık teşkil etmektedir.⁵⁶² Ancak bu durumda da davacının ruhsatsız ve dere yatağına yapı yapmak gibi fiilleri dolayısıyla oluşan zarara katkıda bulunduğu ve müterafik kusurlu olduğunun kabulü gerekecektir. İdarenin sorumluluğunu kaldıran ya da azaltan hallerden biri olan zarar görenin kusuru, zarara uğrayan kişinin zararın oluşunu engellememesi veya zararı ağırlaştırması durumunda ortaya çıkabilmektedir.⁵⁶³ Zarar gören kişinin kusurunun olayın meydana gelmesi üzerindeki etkisi arttıkça idarenin sorumluluğu azalacak⁵⁶⁴, şayet olay yalnızca zarar görenin kusurundan meydana gelmişse idarenin sorumluluğu kalkacaktır.⁵⁶⁵

İdarenin çevrenin korunmasına yönelik yükümlülükleri, bu alanda düzenleme yapmak ve bu düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetlemekten ibaret değildir. Bu denetimler sonucunda yapılan düzenlemelere uymadığı tespit edilenler hakkında mevzuatta öngörülen yaptırımların uygulanması gerekmektedir. Çevrenin korunmasına yönelik uygulanan yaptırımların hukuka aykırı olması durumunda da idarenin sorumluluğu doğacaktır.

⁵⁶² İstanbul Ayamama Deresi’nde meydana gelen taşkın sonrası ruhsatsız yapı sahibi tarafından açılan davada Danıştay aynı şekilde karar vermiştir. Bkz. D. 8. D., E. 2011/8761, K. 2017/1450, T. 8.3.2017. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası. Ayrıca yapı izni olmayan konuta elektrik, su, doğalgaz ve telefon hizmeti götürerek ikamete göz yuman idarenin sorumlu olacağına dair bkz. D. 8. D., E. 2007/4703, K. 2007/6951, T. 11.12.2007. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁶³ ATAY/ODABAŞI, *Ibid.*, s. 212.

⁵⁶⁴ İdareye ait kanalizasyon borusunun patlaması sonucu oluşan zararın, davacıya ait binada yapı ruhsatı iskan izni bulunmaması nedeniyle idare ve davacının kusur durumları birlikte değerlendirilerek giderilmesine dair bkz. D. 8. D., E. 2008/9957, K. 2012/856, T. 13.03.2012. bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası. Benzer bir karar için bkz. D. İDDK., E. 2012/1657, 2014/3421, T. 02.11.2014. Bkz. Danıştay Dergisi, Y. 2015, S. 138, s. 239-242.

⁵⁶⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 792. Taşkın bölgesinde yapılan tarımın bazı riskler barındırdığını bilerek bu bölgede tarım yapan kişinin taşkın sonrası oluşan zararında idarenin kusurunun bulunmadığına dair bkz. D. 12. D., E. 1972/2490, K. 1974/2670, T. 02.12.1974. Bkz. Danıştay Dergisi, Y. 5, S. 18-19, s. 656-658, 1975. Binanın depremde hasar görmesi sonucu açılan bir davada, binanın hasar görmesinde birincil etkenin yapı ruhsatına uyulmaması olduğu ve idarenin zararı ağırlaştırıcı bir işlem veya eyleminin olmadığı gerekçesi ile idarenin sorumlu olmadığına karar verilmiştir. Bkz. D. İDDK., E. 2008/11, K. 2009/3108, T. 17.12.2009. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası. Zarar görenin kusurunun illiyet bağını kestiğine dair bkz. D. 10. D., E. 2008/5366, K. 2012/423, T. 08.02.2012.

B. Çevrenin Korunmasına Yönelik Yaptırım Niteliğindeki Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Sorumluluğu

İdarenin üzerine düşen görevleri ifa edebilmesi için bazı kararlar alması ve alınan bu kararlara uyulmaması durumunda yaptırım uygulaması kamu hukukunun temel prensiplerinden biridir. Anayasa Mahkemesi'ne göre idare tarafından bir yargı kararına ihtiyaç duyulmadan idare hukukuna özgü yöntemlerle açık bir yasa hükmüne dayanılarak uygulanan bu yaptırımlara idari yaptırım denmektedir.⁵⁶⁶ Çevrenin korunması, halk sağlığı ve varlığıyla yakından ilgili olduğu için idarenin bu konuda yaptırım yetkisine sahip olması çok tabiidir.⁵⁶⁷ Gerçekten de faaliyetleri ile çevreye zarar veren kişi ve kurumları kontrol etmek, engellemek ve bu eylemlerin devamını önlemek için idarenin yaptırım uyguladığı görülmektedir.⁵⁶⁸

İdarenin hizmetlerinin ivedilikle ve gerektiği gibi yapılabilmesi için yaptırım uygulama yetkisine ihtiyaç bulunmaktadır.⁵⁶⁹ Söz konusu çevrenin korunması olduğunda, uygulanacak yaptırımlar çevrenin korunmasına yönelik düzenleme ve denetim mekanizmalarından ayrı düşünülememekte, çevrenin etkin şekilde korunması için düzenleme ve denetim kadar yaptırımlar da önem taşımaktadır.⁵⁷⁰

İdari yaptırımların kimliğine ilişkin baskın özellik, bu yaptırımların birer idari işlem olmasıdır.⁵⁷¹ İdari yaptırımların uygulandıkları kişiler üzerinde cezalandırıcı bir etkide bulunması ise idari yaptırımların bir başka özelliğidir. Bu nedenle, ceza hukukunun uzun yıllardan beri uygulanan yerleşik ilkeleri idari yaptırımlar hakkında da uygulanmaktadır.⁵⁷² Kanunilik, belirlilik⁵⁷³, kıyas yasağı⁵⁷⁴, geriye yürümezlik⁵⁷⁵,

⁵⁶⁶ AYM, E. 1996/48, K. 1996/41, T. 23.10.1996, R.G. T. 18.09.1997, S. 23114.

⁵⁶⁷ MERİÇ Osman, Yorum, **Çevre Kanununun Uygulanması**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, 1987, s. 180-181.

⁵⁶⁸ HATİPOĞLU, "Çevrenin Korunmasında...", s. 82.

⁵⁶⁹ AYM, E. 1996/72, K. 1997/51, T. 15.05.1997, R.G. T. 01.02.2001, S. 24305.

⁵⁷⁰ ÖZKAYA ÖZLÜER Ilgın, **İdari Yaptırım Kuramı Açısından Çevre Kanunu'nda İdari Cezalar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s. 158.

⁵⁷¹ AYM, E. 1989/28, K. 1990/18, T. 10.07.1990, R.G. T. 28.07.1993, S. 21651; AYM, E. 1996/72, K. 1997/51, R.G. T. 01.02.2001; UM, E. 2001/13, K. 2001/25, T. 14.05.2001, R.G. T. 18.06.2001, S. 24436; UM, E. 2001/49, K. 2001/61, T. 09.07.2001, R.G. T. 14.10.2001, S. 24553

⁵⁷² ÖZKAYA ÖZLÜER Ilgın, "İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 2015/1, s. 136.

⁵⁷³ D. İDDGK, E.2004/214, K.2004/2114, T. 30.12.2004; D. İDDGK, E.2002/1264, K.2004/1941, T. 2.12.2004; D. İDDGK, E.2002/784, K.2004/1958, T. 9.12.2004. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası. D. İBK, E.1988/1, K.1989/1, T. 16.02.1989, R.G. T. 09.06.1989, S. 20190

şahsilik⁵⁷⁶, ölçülülük⁵⁷⁷ ve cezaların bireyselleştirilmesi⁵⁷⁸ ilkeleri ceza hukukunda uygulanan temel ilkelerden olmakla birlikte idari yaptırımlara da uygulanan bu ilkelere örnek olarak gösterilebilir.⁵⁷⁹ Ancak önemle altı çizilmelidir ki söz konusu ilkelerin ceza hukukunda uygulanışları ile idari yaptırımlar üzerinde uygulanışları farklılık arz edebilmektedir. Örneğin kişiselilik ilkesi idari yaptırımlarda ceza hukukundaki kadar katı uygulanmamaktadır.⁵⁸⁰ Bu ilkelerin yanı sıra savunma hakkına saygı, yaptırımların gerekçeli olması, yaptırımlara karşı yargı yolunun açık olması gibi ilkeler de Fransız Anayasa Konseyi tarafından idari yaptırımlara uygulanması gereken ilkeler arasında sayılmıştır.⁵⁸¹

İdari yaptırımların türleri çok çeşitlidir. Bu yaptırımlar para cezası, müsadere, el koyma, yıkım gibi mali yaptırımlar olabileceği gibi yabancıların sınır dışı edilmesi ve geçici süre ehliyeteye el konulması gibi bireysel yaptırımlar da olabilir.⁵⁸² İdari para cezaları idari yaptırımlar arasında önemli bir grubu oluşturmaktadır.⁵⁸³ İdari para cezalarına vergi, imar, yerinden yönetim, rekabetin korunması alanlarında rastlanabildiği gibi çevrenin korunmasında da rastlanabilmektedir.⁵⁸⁴

Anayasa Mahkemesi'ne göre çevrenin korunmasında idarenin önemli bir kolluk yetkisi olan yaptırımlar, devletin çevrenin korunmasına yönelik yükümlülüklerinin bir parçasıdır.⁵⁸⁵ İdari para cezası, faaliyetin durdurulması, yıkım

⁵⁷⁴ D. 4. D., E. 2006/2998, K. 2006/2299, T. 22.11.2006; D. 1. D., E. 1998/335, K. 1998/357, T. 25.11.1998. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁷⁵ D. 8. D., E. 2006/3165, K. 2005/2099, T. 25.09.2006. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁷⁶ D. 6. D., E. 2002/3435, K. 2003/7049, T. 22.12.2003. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası. D. 12. D., E. 1965/3101, K. 1966/870, T. 09.03.1966. Bkz. AKSOYLU Özge, "Türk Hukukunda İdari Yargının Görev Alanına Yasal Müdahaleler ve Anayasa", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 2012/1, s. 80.

⁵⁷⁷ D. 10. D., E. 2001/4603, K. 2002/1358, T. 6.5.2002; D. 12. D., E. 2003/3174, K. 2006/6690, T. 26.12.2006. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁷⁸ D. 8. D., E. 1999/852, K. 2000/8173, T. 13.12.2000. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁷⁹ TAN, **İdare Hukuku**, s. 405; ÖZKAYA ÖZLÜER, "İdari Yaptırımların...", s. 136 vd.; EVREN Çınar Can, "Kabahatlerde Kanunilik İlkesi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXIX, S. 1-2, 2011, s. 975 vd.

⁵⁸⁰ OĞURLU Yücel, "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı", **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. III, S. 1, 1999, s. 194.

⁵⁸¹ TAN, **İdare Hukuku**, s. 410.

⁵⁸² OĞURLU Yücel, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000, s. 73.

⁵⁸³ TAN, **İdare Hukuku**, s. 407.

⁵⁸⁴ GÜNDAY, **Ibid.**, s. 238.

⁵⁸⁵ Elektrik üretim faaliyetlerine bir süre yaptırım uygulanmayacağına dair kanun hükmünün Anayasa'ya uygunluğunun incelendiği Anayasa Mahkemesi kararına göre, "elektrik üretim faaliyetinin durdurulamayacağı ve idari para cezası uygulanmayacağı hususunun kurala bağlanmasının belirtilen süre zarfında elektrik üretim faaliyetlerinin çevreye uygunluğunun idare

gibi çeşitleriyle çevrenin korunmasında etkili bir araç olan idari yaptırımların uygulanmasında da hukuka aykırılıklar oluşabilmektedir. İdare tarafından uygulanan bir yaptırımın hukuka aykırı olup bir kişiye zarar verdiği bu durumlarda idarenin bu zararı tazmin etmesi gerekmektedir.

Nitekim idarenin Haliç'in temizlenmesi ve eski güzelliğine kavuşturulması için yapmış olduğu yıkım işlemi tazminat talebiyle idari yargıya konu olmuştur.⁵⁸⁶ Danıştay uyuşmazlık konusu olayda, yıkım için belirli bir usulün belirlenmesine rağmen yıkım işleminin bu usulün şartları oluşmadan tesis edildiğini, idarenin yıkım işlemini Haliç'in temizlenmesi yani başka bir amaç için yaptığının bilindiğini tespit etmiştir. Takip edilmesi gereken usule göre, yıkılacak derecede tehlikeli olduğu bir rapor marifetiyle tespit edilen yapının sahibine tebligat yapılarak yapı sahibinden belirli bir süre içerisinde tadilat yapması veya yıkımı gerçekleştirmesi istenmeli, bu istem gerçekleştirilmediği takdirde encümen kararı ile söz konusu yapı yıkılmalıdır. Danıştay'a göre ilkçağlardan günümüze kadar önemini koruyan Haliç'in temizlenmesi tartışma konusu yapılmamaktadır. Ancak yasanın belirli bir durumun, olayda yapının yıkılacak kadar tehlikeli olduğunun raporla tespit edilmesi halinin, oluşması durumunda verdiği bir yetkiyi, söz konusu durum oluşmadan kullanmak usul saptırması⁵⁸⁷ olup, ağır bir hukuka aykırılık teşkil etmektedir. Kararda iptaline karar verilen yıkım işlemi nedeniyle ortaya çıkan zararı idarenin tazmin etmesi, ayrıca yıkım işlemi ve eylemini uygulayan idarenin kamu idaresine, mahkemelere ve adalete olan güveni sarsması nedeniyle manevi tazminat da ödemesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Söz konusu karar, çevrenin korunması amacıyla uygulanan bir yaptırımın hukuka aykırılığı halinde idarenin sorumluluğunun doğacağına bir örnek teşkil etmektedir.

İdarenin yaptırım niteliğindeki işlemleri çeşitli şekillerde gruplandırılabilir. Bu aşamada bu gruplandırma Çevre Kanunu'nda yer verilen yaptırım çeşitleri doğrultusunda yapılmıştır. Buna göre çevrenin korunmasına yönelik idari

tarafından denetimini olanaksız kıldığı, elektrik üretim faaliyetleri açısından denetimsiz bir alan oluşturduğu, bunun da Devletin bu konudaki gözetim ve denetim görevini yerine getirmesine engel olduğu anlaşılmaktadır." AYM, E. 2013/65, K. 2014/93, T. 22.5.2014, R.G. T. 24.06.2015, S.29396.

⁵⁸⁶ D. 6. D., E. 1987/451, K. 1987/590, T. 27.05.1997. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁸⁷ Gerek tüm idari işlemler için genel ve değişmez olan kamu yararına ve gerekse bazı işlemler için belirlenen somut ve özel amaçlara aykırı olan işlemler amaç unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır. Amaç unsuru yönünden hukuka aykırılık Fransızcadan dilimize aktarılan usul/yetki saptırması olarak ifade edilmektedir. Bkz. GÜNDAY, **Ibid.**, s. 161.

yaptırımlardan idarenin sorumluluğu çevre kirliliğine neden olan faaliyete kesilen idari para cezaları (1) veya çevre kirliliğinin sebebi olan faaliyetlerin durdurulmasına ilişkin işlemlerden (2) kaynaklanabilmektedir.

1. Hukuka Aykırı İdari Para Cezalarından Dolayı İdarenin Sorumluluğu

İdari yaptırımların önemli bir parçası olan idari para cezaları, toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeniyle yasanın açık iznine dayanarak yargı organına başvurulmadan idarenin bizzat bir miktar parayı alması şeklindeki mali yaptırımlar olarak tanımlanmaktadır.⁵⁸⁸ Bu tanıma göre idari para cezalarında ilk olarak yasanın açık izninin olması gerektiği, ikinci olarak ise yaptırımı uygulama yetkisinin idareye verilmesi gerektiği sonuçları çıkarılabilmektedir.⁵⁸⁹

İdari para cezaları Çevre Kanunu'nun 20. maddesinde düzenlenmiştir. Aynı Kanunun 24. maddesinde ise idari para cezası verilmesine ilişkin yetkinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na ait olduğu öngörülmüştür. Ancak bu yetki denetim yetkisinin devredildiği merciler tarafından da kullanılabilecektir. Çevre Kanunu'nda birçok yetkiyi merkezi idarede toplama eğilimi öne çıkmaktadır.⁵⁹⁰ Bu eğilime rağmen, yapılan yetki devirleri ile merkezi idareye ait yetkilerin bazıları yerel idarelere devredilmiştir. Yetki devirlerinden biri Türkiye'nin yargılama yetkisine tabi olan deniz alanlarında kirliliğin denetlenmesi ve idari yaptırım uygulama yetkisinin büyükşehir belediyelerine devredilmesidir.⁵⁹¹ Yine bir yetki genelgesi ile hafriyat toprağı ve inşaat yıkıntı/atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı konularında bazı büyükşehir belediyelerine denetim ve yaptırım uygulama yetkisi verilmiştir.⁵⁹²

Gerek Çevre Kanunu gerek diğer kanunlar uyarınca verilecek idari para cezalarının hukuka uygun olabilmesinin bazı koşulları bulunmaktadır. Öncelikle idari

⁵⁸⁸ AYM, E. 2001/232, K. 2001/89, T. 23.05.2001, R.G. T. 19.01.2002, S. 24645.

⁵⁸⁹ OĞURLU, *İdari Yaptırımlar Karşısında...*, s. 76.

⁵⁹⁰ Haz. BAYRAMOĞLU YILDIRIM Ferzan, *Çevre ve Yerel Yönetim*, TOKİ ve IULA-EMME, Ankara, 1994, s. 26.

⁵⁹¹ Söz konusu yetki devri Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 06.06.2011 tarih ve 2011/9 sayılı Genelge ile yapılmıştır.

⁵⁹² Söz konusu yetki devri Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 28.05.2008 tarih ve 2008/6 sayılı Genelge ile yapılmıştır.

para cezalarının muhatapları açısından hukuk güvenliğinin sağlanması adına objektif kriterler bulunmalıdır. Aksi takdirde idareye çok geniş bir takdir alanı bırakılmış olacak; idari para cezalarının nispi olarak belirlenmesiyle para cezaları bakımından eşitlik ve hukuki güvenlik ilkelerine aykırılık ortaya çıkacaktır.⁵⁹³

İdari para cezalarının alt ve üst sınırlarının çok farklı belirlenmemesi ve bu konuda idareye keyfiliğe kaçacak bir takdir yetkisinin tanınmaması da gerekir. Anayasa Mahkemesi 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 42. maddesinde yer alan “*Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500.000 TL’den 25.000.000 TL’na kadar para cezası verilir. Ayrıca fenni mesule bu cezanın 1/5’i uygulanır.*” düzenlemesini hukuka aykırı bularak iptal etmiştir.⁵⁹⁴ Yüksek Mahkeme belirlilik, hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ilkelerine değindikten sonra söz konusu düzenlemede yer alan para cezasının alt ve üst sınırlar içinde hangi ölçütlere göre verileceğinin yasada belirtilmediğini, bu sebeple söz konusu kuralın öngörülebilir ve belirli olmadığını, idareye bırakılan takdir alanının sınırsız ve ölçüsüz olduğuna karar vermiştir.

İdari yaptırımların ve dolayısıyla bir idari yaptırım türü olan idari para cezalarının idari işlem olduğu Anayasa Mahkemesi içtihatları ile kabul edilmiştir.⁵⁹⁵ Bu özellikleri itibarıyla, uygulanmaları halinde kişilerin menfaatlerini ihlal edebilecek olan idari yaptırımlar iptal davasına konu olabilir. Bu nedenle idari yaptırımların İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun⁵⁹⁶ 2. maddesinde yer alan yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden sakat olup olmadıkları idari yargı yerlerince denetlenecek; bu unsurlardan birinin sakat olması halinde idari para cezası iptal edilebilecektir.⁵⁹⁷ Nitekim Çevre Kanunu’nun 25. maddesinde de idari yaptırım

⁵⁹³ D. 13. D., E. 2011/4484, K. 2015/3723, T. 2.11.2015. Bkz. Lexpera İctihat ve Bilgi Bankası.

⁵⁹⁴ AYM, E. 2005/5, K. 2008/93, T. 17.04.2008, R.G. T. 05.11.2008, S. 27045.

⁵⁹⁵ AYM, E. 1989/28, K. 1990/18, T. 10.07.1990 R.G. T. 28.07.1993, S. 21651; AYM, E. 1996/72, K. 1997/51, T. 15.05.1997, R.G. T. 01.02.2001, S. 24305.

⁵⁹⁶ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, R.G. T. 20.01.1982, S. 17580.

⁵⁹⁷ OĞURLU, **İdari Yaptırımlar Karşısında...**, s. 130.

kararlarına karşı kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilceğı hüküm altına alınmıştır.⁵⁹⁸

İdari para cezası yaptırımını uygulanırken cezaya dayanak teşkil eden eylemin varlığı kesin olmalıdır. Bir diğ er deyiş le çevrenin korunması amacına yönelik olarak olsa da varsayıma yahut karinelere dayanarak para cezası verilmesi hukuka aykırıdır. Anayasa Mahkemesi'nin yakın tarihli bir bireysel başvuru kararı bu konuyu incelemektedir.⁵⁹⁹ Karara konu olayda, başvuruçuların belirli oranlarda malik oldukları tarım arazisinde anız yakıldığı⁶⁰⁰ gerekçesiyle her başvuruçuya pay sahipliğı oranında para cezası işlemi uygulanmıştır.⁶⁰¹ Başvuruçular ise tesis edilen para cezası işlemine karşı iptal davası açmış lar ve birden çok arazinin yan yana olduğunu, yangının herhangi bir araziden çıkıp yayılmış olabileceğini ö ne sürmüş lerdir. İlk derece mahkemesi davayı reddederek işlemi hukuka uygun bulmuştur. Mahkeme gerekçesinde, tarım arazilerinde sık sık gerçekleşebilen anız yakma eyleminde anızı bizzat yakanın idare tarafından tespit edilme olanağ ının bulunmadığını, anızı yakan kişinin tespit edilememesi halinde yaptırım uygulamamanın ise tarım arazisinin yok olmasına ve çevre kirliliğine sebep olacağını, dolayısıyla anız yakma eyleminin yaptırımsız kalmaması amacıyla taş ınmaz maliklerinin anızı yakan kişi olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁶⁰² İlk derece mahkemesinin vermiş olduğı karar, Diyarbakır Bölge İdare Mahkemesi tarafından usule ve hukuka uygun bulunarak onanmıştır. Anayasa Mahkemesi ise olayda anızı yakan kişiye ait herhangi bir bulgunun olmadığını, ilk derece mahkemesi tarafından başvuruçuların arazinin

⁵⁹⁸ 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun (R.G. T. 31.03.2005, Sayı: 25772 (Mükerrer)) 3. maddesinde "Bu Kanunun; a) İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğ er kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde (...) uygulanır." hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme ile yalnızca Kabahatler Kanunu'nda yer alan özel kabahatlerin diğ il idari yargı düzenine tabi olduğ una ilişkin açık bir düzenleme olmayan tüm idari yaptırımların Kabahatler Kanunu'nda belirlenen sulh ceza mahkemesinin denetimine tabi olduğ u ö ngörölmüştür. Ş u halde geline noktanın idari işlem olduğ unda duraksama bulunmayan idari yaptırımlar hakkında genel görevli yargının adli yargı olduğ u sö ylenebilecektir. Bu durumun ise Anayasa'da belirlenen idari ve adli yargı ayrılığı ilkesine aykırı olduğ u belirtilmiştir. Bkz. AKSOYLU, "Türk Hukukunda İdari Yargının...", s. 92.

⁵⁹⁹ AYM, *Ahmet Altuntaş ve Diğ erleri Başvurusu*, Başvuru No: 2015/19616, 17.05.2018, R.G. T. 27.06.2018, S. 30461.

⁶⁰⁰ 2872 sayılı Çevre Kanunu, m. Ek-1/c: "Anız yakılması, çayır ve mer'aların tahribi ve erozyona sebebiyet verecek her türlü faaliyet yasaktır. Ancak, ikinci ürün ekilen yörelerde valiliklerce hazırlanan eylem planı çerçevesinde ve valiliklerin sorumluluğ unda kontrollü anız yakmaya izin verilebilir."

⁶⁰¹ 2872 sayılı Çevre Kanunu, m. 20/1: "Bu Kanunun ek 1 inci maddesinin (c) bendine aykırı olarak anız yakanlara her dekar için 20 Türk Lirası idari para cezası verilir. Anız yakma fiilinin orman ve sulak alanlara bitiş ik yerler ile meskun mahallerde iş lenmesi durumunda ceza beş kat artırılır."

⁶⁰² AYM, *Ahmet Altuntaş ve Diğ erleri*, Başvuru No: 2015/19616, 17.05.2018, para. 12, R.G. T. 27.06.2018, S. 30461.

maliki olmalarının para cezası için yeterli görüldüğü, para cezası işlemi tesis edilirken somut olgular yerine aksi ispat edilemeyecek fili karinelere dayanılarak para cezası verilemeyeceğine dair bu kararı, idari para cezasının maddi sebep unsurunu oluşturan olayın tespiti hususunun önemini göstermektedir. Danıştay’a göre, idari para cezasına konu olay hakkında kirliliğe sebep olan faaliyetin ve kirliliğe sebebiyet verenin tespitine yönelik Çevre Denetim Tutanağı’nın tutulması gerekmektedir.⁶⁰³ Bir su havzasının içinde yer alan dere üzerinde kurulu olan işletmenin giriş ve çıkışından alınan numunelerin laboratuvarda yapılan analizlerine dayanılarak tesis edilen idari para cezası işlemi Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Yüksek Mahkeme, denetim sırasında idare tarafından Çevre Denetim Tutanağı ve Numune Alma Tutanağı düzenlenmemesinin, olayın tüm yönleriyle şüpheye yer bırakmayacak şekilde ortaya konulmasına engel teşkil ettiğine karar vermiştir.⁶⁰⁴

Anayasa Mahkemesi’nin varsayım ya da aksi ispat edilemeyen karinelere dayanılarak para cezası verilemeyeceğine dair bu kararı, idari para cezasının maddi sebep unsurunu oluşturan olayın tespiti hususunun önemini göstermektedir. Danıştay’a göre, idari para cezasına konu olay hakkında kirliliğe sebep olan faaliyetin ve kirliliğe sebebiyet verenin tespitine yönelik Çevre Denetim Tutanağı’nın tutulması gerekmektedir.⁶⁰⁵ Bir su havzasının içinde yer alan dere üzerinde kurulu olan işletmenin giriş ve çıkışından alınan numunelerin laboratuvarda yapılan analizlerine dayanılarak tesis edilen idari para cezası işlemi Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Yüksek Mahkeme, denetim sırasında idare tarafından Çevre Denetim Tutanağı ve Numune Alma Tutanağı düzenlenmemesinin, olayın tüm yönleriyle şüpheye yer bırakmayacak şekilde ortaya konulmasına engel teşkil ettiğine karar vermiştir.

Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi İle Tahsili Hakkında Yönetmelik’te idari para cezasına neden olan ihlalin tespitine ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Buna göre idare tarafından Çevre Denetim Tutanağı düzenlendikten sonra bu tutanağın, ihlale neden olduğu tespit

⁶⁰³ AYM, *Ahmet Altuntaş ve Diğerleri*, Başvuru No: 2015/19616, 17.05.2018, para. 35, 36, 37, R.G. T. 27.06.2018, S. 30461.

⁶⁰⁴ Karşı Oy Yazısı, AYM, *Ahmet Altuntaş ve Diğerleri*, Başvuru No: 2015/19616, 17.05.2018, para. 15, 16, 17, R.G. T. 27.06.2018, S. 30461.

⁶⁰⁵ D. 14. D., E. 2013/11122, K. 2015/1617, T. 4.3.2015. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

edilen sorumlu kişiye imzalatılması gerekmektedir.⁶⁰⁶ İhlalin tespitinde fotoğraf, hava fotoğrafı, kamera, uydu görüntüleri ve diğer teknik cihazlardan yararlanılabilir.⁶⁰⁷ Durumun gereklerine göre kirliliğin meydana geldiği yerden numune alınması da mümkündür.⁶⁰⁸ Ancak ilgililerin olay yerinden ayrılması halinde veya diğer fiili imkânsızlık hallerinde kirliliğin tespiti için Çevre Denetim Tutanağı yeterli olacaktır.⁶⁰⁹ Danıştay da yapılan bu düzenlemelere uygun olarak olayın gereklerine göre yalnızca Çevre Denetim Tutanağı'nı yeterli kabul etmektedir. Dere yatağına döküm yaptığı yetkililer tarafından tespit edilen ancak ayrıntılı fotoğraf çekimi ve bilgi, belge temini için olay mahalline yaklaşıldığında araç sahibinin olay yerini terk ettiği bir uyuşmazlıkta Danıştay, Çevre Denetim Tutanağı'nın usulüne uygun tutulduğunu, olayda ilgilinin imzasının alınmaması ve fotoğraf çekilememesinin nedeni olan araç sürücüsünün olay yerinden ayrılması hususunun tutanağa geçirildiğinin altını çizerek yalnızca Çevre Denetim Tutanağı'na dayanılarak verilen idari para cezasını hukuka uygun bulmuştur.⁶¹⁰

İdari para cezasının nedeni olan ihlal bir su kaynağında meydana gelmiş ve bu ihlal şüpheyi yer bırakmayacak şekilde ispat edilmişse, yalnızca numune alınmaması idari para cezasını hukuka aykırı hale getirmemektedir. Danıştay bir işletmenin atık sularını dereye boşalttığının ve bu nedenle yüzlerce balığın öldüğünün tutanak ve fotoğrafla tespit edildiği bir uyuşmazlıkta, kirliliğe ilgili

⁶⁰⁶ Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi İle Tahsili Hakkında Yönetmelik, m. 13/2: “Çevre Denetim Tutanağı ile Tespit Tutanağı en az üç nüsha düzenlenir. Bunların her nüshası arasına karbon kâğıdı konulan ya da kendiliğinden karbonlu tutanaklar sabit, mürekkepli veya tükenmez kalemle tam ve eksiksiz doldurularak, tutanağı düzenleyenlerin her biri ve ihlale neden olan sorumlu kişi tarafından imzalanır. İhlale neden olan sorumlu kişi, imza atmaktan kaçındığı takdirde bu durum tutanakta belirtilir.”

⁶⁰⁷ Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi İle Tahsili Hakkında Yönetmelik, m. 10/1: “Kanunda belirtilen ihlalin belirlenmesinde, fotoğraf, hava fotoğrafı, kamera, uydu görüntüleri ve diğer teknik cihazlardan yararlanılabilir.”

⁶⁰⁸ Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi İle Tahsili Hakkında Yönetmelik, m. 10/2: “İhlalin tespiti için numune alınması gerekiyorsa, bu numuneler usulüne uygun olarak yeterli miktarda alınır, etiketlenir ve mühürlenerek, mevzuatta belirtilen zaman içinde yetkili laboratuvara teslim edilir veya gönderilir. Analiz sonuç raporları delil olarak değerlendirilir. Alınan numuneler denetim tutanaklarında belirtilir.”

⁶⁰⁹ Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi İle Tahsili Hakkında Yönetmelik, m. 10/5: “Çevre mevzuatı ihlalinin belirlenmesi için fotoğraf, kamera ve diğer teknik cihazlardan yararlanılması veya numune alınması işlemi; ilgililerin olay mahallinden ayrılması, olayın kendine özgü mahiyeti gibi fiili imkânsızlıklar nedeniyle yapılamadığı durumlarda Çevre Denetim Tutanağının veya Tespit Tutanağının düzenlenmesi ihlalin tespiti için yeterlidir.”

⁶¹⁰ D. İDDK., E. 2014/5490, K. 2016/610, T. 2.3.2016. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

işletmenin yol açtığına sabit olduğuna, numune alınmamış olmasının idari para cezasını hukuka aykırı hale getirmedigine hükmetmiştir.⁶¹¹

Su kaynaklarında oluşan kirlilik nedeniyle tesis edilecek idari para cezası işlemlerine esas olan kirlilik sınır değerleri, kirliliğe neden olan faaliyetlere göre farklılık gösterebilmektedir. Bu farklılığa dikkat edilmeden idari para cezası uygulanması hukuka aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, zeytinyağı fabrikası olarak faaliyet gösteren bir şirket hakkında Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 5.5. sayılı tablodaki değerlere/verilere göre işlem yapılması gerekirken, Yönetmeliğin ekinde yer alan 5.9. sayılı tablonun gıda, sebze, meyve yıkama ve işleme tesisleri için düzenlenen değerlere göre idari para cezası tesis edilmesini hukuka aykırı bulmuştur.⁶¹² Buna göre, bir olayın idari para cezasını gerektirecek bir ihlal teşkil edip etmediği ancak ilgili faaliyet için belirlenen kirlilik limit değerleri esas alınarak anlaşılabilmektedir.

Yalnızca bu nedenlerle değil, idari işlem kimliğine sahip olan idari para cezalarının yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından herhangi birinde sakatlık bulunması bu cezaları idari para cezasını hukuka aykırı hale getirecek ve iptallerine sebep olabilecektir. İdari para cezalarının iptaline ilişkin yargı kararlarının idarenin sorumluluğunu etkileyen farklı bir boyutu bulunmaktadır. Her idari işlem bireylerin mal varlığında doğrudan bir zarara neden olmazken, idari para cezaları, ödenmiş olmak kaydıyla, kişilerin malvarlığında bir eksilmeye sebep olmaktadır. Bir başka deyişle, idari para cezası hakkında verilen iptal kararları sonrasında, para cezasına ilişkin idari işlem en baştan itibaren hukuka aykırı hale gelirken bireyler hukuka aykırı bu işlem nedeniyle belirli bir paradan yoksun kalmış olmaktadır.⁶¹³ Bu nedenle ödenmiş bir idari para cezasının yargı kararıyla iptal edildiği her durumda idarenin sorumluluğunun doğduğu söylenebilir.

Danıştay'ın içtihatları da idari para cezalarının iptali sonrası idarenin almış olduğu tutarı iade etmesi gerektiği yönündedir. Ancak zararın giderilmesi için

⁶¹¹ D. 6. D., E. 2007/7080, K. 2009/8635, T. 18.09.2009. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁶¹² İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 5. İDD, E. 2017/207, K. 2017/279, T. 28.2.2017. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁶¹³ Aydın Bölge İdare Mahkemesi'nin 21.05.2008 tarihli kararı için bkz. <http://www.izmirbim.adalet.gov.tr/belgeler/kararlar/baskayerkararlari/idareihitlaflari/tazminat-faiz%20kayb%C4%B1.html>, E.T. 30.06.2018.

idarenin hukuka aykırı olarak tahsil edilen tutarı iade etmesi tek başına yeterli olmamaktadır. Danıştay ecrimisil alacağının tahsili yolundaki işlemin iptal edilmesi üzerine yalnızca tahsil edilen tutarın iade edilmesini hukuka uygun bulan ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur. Yüksek Mahkeme davacının, dava konusu tutar üzerinde alacağın tahsil edildiği tarih ile bu tutarın davacıya iade edildiği tarih arasında, hukuka aykırılığı mahkeme kararıyla saptanmış bir işlem nedeniyle tasarruf hakkından yoksun bırakıldığına, dolayısıyla tahsil ve iade tarihleri arası için hesaplanacak yasal faizin de davacıya ödenmesi gerektiğine karar vermiştir.⁶¹⁴

Danıştay, çevre kirliliği nedeniyle kesilmiş olan bir idari para cezasının iptali sonucunda da para cezasının yasal faizi ile birlikte davacıya iade edilmesine karar vermiştir. Söz konusu davada, deniz kirliliğine neden olduğu gerekçesiyle bir gemi hakkında tesis edilen idari para cezası işlemi, usulüne uygun şekilde tespit yapıp kirlenen mahalden ve kirleticiden yeteri kadar numune alınmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Danıştay bu kararında işlemin mevzuata aykırı olarak yapılması nedeniyle tahsil edilen paranın faiziyle birlikte davacıya iadesine hükmetmiştir.⁶¹⁵

Kişiler, idare tarafından verilen idari para cezalarının iptali sonrası tahsil edilen tutarın ödenmesi halinde tahsil ve iade tarihleri arası için idareden bir yasal faiz talep edebilecekleri gibi faizsiz ödeme nedeniyle tam yargı davası da açabilirler. Danıştay faizsiz ödeme nedeniyle açılan bir tam yargı davasının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12. maddesi uyarınca "...icra tarihinden itibaren dava süresinde" açılması gerektiğine, sürenin başlangıcının ise "*işlemin icrası*" olan eksik ödemenin yapıldığı tarih olduğuna karar vermiştir.⁶¹⁶ Danıştay mezkur kararında, hakkında verilen idari para cezasının mahkeme tarafından yürütmesinin durdurulması sonucu parasını geri alan ancak faizin ödenmemesi nedeniyle açtığı tam yargı davasını iptal kararı sonrası açan davacının davasını süre aşımı nedeniyle reddetmiştir. Danıştay'a göre yürütmeyi durdurma kararı sonrasında davacıya paranın iade edilmesiyle davacı eksik ödemeyi öğrenmiştir ve süre bu tarihten sonra işlemeye başlamıştır.

⁶¹⁴ D. 10. D., E. 2001/3070, K. 2005/157, T. 01.02.2005. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁶¹⁵ D. 6. D., E. 2001/2332, K. 2003/1487, T. 11.03.2003. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁶¹⁶ D. 6. D., E. 2008/7538, K. 2010/9515, T. 19.10.2010. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

İdare mahkemeleri idari para cezalarının iptali sonrasında idareye ödenmiş tutarın idareden talep edilmesi konusunda, süreyi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 12. maddesini esas alarak belirlemektedir. Buna göre idari para cezasının iptalinden sonra altmış günlük süre içerisinde tam yargı davası açılmalı ya da idareye başvurularak paranın iadesi talep edilmelidir. Ancak Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir bireysel başvuru kararında idare mahkemesinin bu yöndeki kararını ihlal olarak değerlendirmiştir.⁶¹⁷ Anayasa Mahkemesi, bir gemiye denizi kirlettiği gerekçesiyle verilen idari para cezasının mahkeme kararıyla iptal edildiğinin altını çizmiş ve iptal sonrası ödenen tutarın yasal faiziyle birlikte ödenmesini iptal kararının uygulanması olarak nitelemiştir. Bu nedenle idari para cezasının iptali sonrası, idareden ödenen tutarın faiziyle birlikte iadesi talebinin yargı kararının uygulanması talepleri gibi genel zamanaşımı süresi olan on yıl içinde yapılabileceğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi “*dava açma süresine ilişkin usul kurallarının katı şekilde yorumundan kaynaklandığı anlaşılan bu durumun*” ilk derece mahkemesi kararını etkisiz hale getirerek başvurunun mahkemeye erişim hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir.⁶¹⁸

İdarenin çevre kirliliği karşısında uyguladığı tek yaptırım idari para cezaları değildir. Bu cezaların yanı sıra mevzuatın öngördüğü durumlarda söz konusu faaliyetin durdurulmasına yönelik yaptırımlar da uygulanmaktadır.

2. Çevreye Zarar Veren Faaliyetleri Durdurmaya Yönelik Hukuka Aykırı Yaptırımlardan Dolayı İdarenin Sorumluluğu

2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 15. maddesinde ‘faaliyetin durdurulması’ yaptırımı düzenlenmiştir. Bu maddeye göre “[Çevre Kanunu] ve bu Kanun uyarınca yayımlanan yönetmeliklere aykırı davrananlara söz konusu aykırı faaliyeti düzeltmek üzere (...) bir defaya mahsus olmak üzere esasları yönetmelikle belirlenen ve bir yılı aşmamak üzere süre verilebilir. Faaliyet; süre verilmemesi halinde derhal, süre verilmesi durumunda, bu süre sonunda aykırılık düzeltilmez ise (...) kısmen veya

⁶¹⁷ AYM, *Nuria Tapias Gemisi Başvurusu*, Başvuru No: 2014/4484, 11.01.2017. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁶¹⁸ AYM, *Nuria Tapias Gemisi Başvurusu*, Başvuru No: 2014/4484, 11.01.2017, para. 44. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

tamamen, süreli veya süresiz olarak durdurulur. Çevre ve insan sağlığı yönünden tehlike yaratan faaliyetler süre verilmeksizin durdurulur.”

Faaliyetin durdurulması yaptırımının uygulamada başka yaptırımlarla birlikte uygulandığı görülse de bu yaptırım Çevre Kanunu’nda düzenlediği şekliyle tek başına da uygulanabilen bir yaptırımdır.⁶¹⁹ Ancak hemen belirtilmelidir ki Çevre Kanunu’nun 15. maddesinde faaliyetin durdurulması yaptırımının uygulanmasının, söz konusu kanunda yer alan idari para cezalarının uygulanmasına engel teşkil etmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Nitekim Danıştay’a göre de gürültü yasağına aykırı hareket eden bir işletmeye faaliyetin durdurulması yaptırımının yanı sıra idari para cezası da verilmesi mümkündür.⁶²⁰

Çevreye zarar veren faaliyetlerin durdurulmasına neden olan tek düzenleme Çevre Kanunu’nun 15. maddesi değildir. Amaçları arasında doğrudan veya dolaylı olarak çevrenin korunması olan ve faaliyetin durdurulması sonucunu doğuracak yaptırımlara yer veren farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu’nun⁶²¹ 40. maddesinde, arsalarda, evlerde ve sair yerlerde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve dumana neden olan tesislerin hususi mecrâ, lağım, çukur, kuyu; mağara ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmesi ve bunların zuhuruna meydan verilmemesi ilgililere tebliğ edilip, gereği yapılmadığı takdirde faaliyetin durdurulacağı düzenlenmiştir. Maden Kanunu’nun⁶²² 29. maddesine göre ise, işletme projesine uygun hareket etmediği takdirde ruhsat sahibi idare tarafından altı ay süre verilerek uyarılacak, projeye aykırılığın devam etmesi durumunda işletmeye para cezası ile birlikte faaliyetin durdurulması yaptırımı da uygulanacaktır. Yine Maden Kanunu’nun 7. maddesine göre çevresel etki değerlendirmesi ile ilgili karar olmadan faaliyet gösterenler hakkında idari para cezasının yanı sıra faaliyetin durdurulması işlemi de tesis edilecektir. Faaliyetin durdurulmasına ilişkin bir başka düzenleme de 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu’nda⁶²³ yer almaktadır. Söz konusu kanunun 11. maddesinde kaynak koruma alanı etüdü yapılmadan işletmeye geçilmesi veya koruma alanı etüdünde öngörülen

⁶¹⁹ HATİPOĞLU, *Çevre Korunmasının Sağlanması...*, s. 110.

⁶²⁰ D. 6. D., E. 2003/1756 K. 2004/5882, T. 22.11.2004. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁶²¹ 3194 sayılı İmar Kanunu, R.G. T. 09.05.1985, S. 18749.

⁶²² 3213 sayılı Maden Kanunu, R.G. T. 15.06.1985, S. 18785.

⁶²³ 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, R.G. T. 03.06.2007, S. 26551.

tedbirlere uyulmamasının tespiti halinde gerekli tedbirlerin alınması için ruhsat sahibine altı ay süre verileceği, gerekli tedbirlerin alınmaması halinde faaliyetin durdurulacağı belirtilmiştir.

Çevreye zarar veren faaliyetlerin durdurulmasını sağlayacak yaptırımlar mevzuatta idare tarafından verilmiş izin veya ruhsatın iptali, işyerinin kapatılması gibi çeşitli şekillerde de öngörülebilmektedir. Çevre Kanunu'nun 11. maddesine göre inşaat, yapı kullanma veya işletme ruhsatını haiz olmakla birlikte arıtma ve bertaraf yükümlülüklerini yerine getirmeyen tesis ve işletmelerin, yapı kullanma veya işletme izni iptal edilir. 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun⁶²⁴ 36. maddesinde de mevzuattaki dip trolüne ilişkin yasak, sınırlama ve yükümlülüklerle aykırı hareket edenlere ilk etapta para cezası verileceği, fiilin tekrarlanması halinde ise ruhsat tezkeresinin iptal edileceği kuralına yer verilmiştir.

Faaliyetin durdurulmasını sağlayan diğer bir yaptırım da işyerinin kapatılmasıdır. Bu yaptırım, çevre kirliliğine neden olan işyerinin mevzuatta belirtilen usul ve tedbirlerin ardından kapatılması anlamına gelmektedir.⁶²⁵ Gerçekten de 3572 sayılı İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un⁶²⁶ 3. maddesinde bu Kanun kapsamında verilecek izinler hakkında ilgili faaliyetin çevre kirliliğine yol açmaması şartı getirilmiştir.

Çevre Kanunu'nun 30. maddesine göre “*çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir.*” Dolayısıyla, faaliyetin durdurulması yaptırımı idare tarafından yapılan denetimler sonucu resen uygulanabileceği gibi çevre kirliliğinden haberdar olan ve zarar görenler tarafından da talepte bulunulması üzerine de tesis edilebilecektir. Gerçekten de Danıştay maden üretim faaliyetinin yakınında taşınmazı bulunan bir kişinin, maden üretiminde gerçekleştirilen patlamaların durdurulması talebinin idare tarafından zımnen reddi işleminin iptali istemini menfaat şartı yokluğu nedeniyle

⁶²⁴ 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu, R.G. T. 04.04.1971, S. 13799.

⁶²⁵ HATİPOĞLU, **Çevre Korunmasının Sağlanması...**, s. 117.

⁶²⁶ 3572 sayılı İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, R.G. T. 14.06.1989, S. 20198.

reddeden ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur. Danıştay'a göre davacının taşınmazı patlamalar nedeniyle oluşabilecek heyelanın etkileyebileceği bir konumdadır ve bu nedenle meşru, güncel ve kişisel menfaati bulunmaktadır.⁶²⁷ Esas olarak çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetin durdurulması talebinde bulunabilmek için o faaliyetten doğrudan etkilenmek gerekmemekte, Kanunun lafzında ifade edildiği gibi kirlilikten haberdar olan herkes ilgili faaliyetin durdurulmasını talep edebilmektedir. Madde metninde yalnızca idari başvuru düzenlense de bu başvurunun sonuçsuz kalması halinde idari yargıya müracaat edilebileceği de belirtilmektedir.⁶²⁸ Danıştay'ın da Çevre Kanunu'nun 30. maddesine ilişkin içtihatları, çevreye zarar veren faaliyet hakkında herkesin talepte bulunabileceği ve bu hakkın sonucu olarak dava açabileceği yönündedir.⁶²⁹

Danıştay, faaliyetin durdurulması anlamına gelebilecek yaptırımların uygulanmasında çeşitli gerekçeleri hukuka uygun kabul edebilmektedir. Örneğin bir kararında, çevreye zarar verdiği anlaşılan demir cevheri tozuna ilişkin gerekli tedbirlerin alınmadığı bir faaliyetin idare tarafından İlçe Hıfzısıhha Kurulu kararıyla durdurulmasını hukuka uygun bulmuştur.⁶³⁰

Su havzasında yer alan bir tesis hakkında alınan faaliyetin durdurulmasına dair bir kararda ise endüstriyel atık suya sebep olan bir tesisin mevcut arıtma tesisinin yeterli olmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle, bir barajın uzun mesafe koruma alanında kaldığı anlaşılan dava konusu tesisin, içme ve kullanma suyu kaynakları içinde ve havzasında suların kirlenmesine sebep olacak bir faaliyet olarak nitelendirilmesinde ve faaliyetin durdurulmasında hukuka aykırılık bulunmadığına karar verilmiştir.⁶³¹

⁶²⁷ D. 8. D., E. 2015/13940 K. 2017/1083, T. 22.2.2017. Bkz. Lexpera İctihat ve Bilgi Bankası.

⁶²⁸ TURGUT, *Çevre Politikası...*, s. 174. Benzer yönde bkz. ULUSOY, *Ibid.*, s. 137. Tereddütlü bir yorum için bkz. AKILLIOĞLU, "İdare Hukuku...", s. 88.

⁶²⁹ D. İDDK, E. 2001/176, K. 2001/624, T. 14.09.2001; D. İDDK, E. 2015/3251, K. 2015/3205, T. 05.10.2015. Bkz. Kazancı İctihat ve Bilgi Bankası. Aksi yönde verilmiş baroların menfaatlerinin olmadığına dair karar için bkz. D. 14. D., E. 2011/13742, K. 2011/796, T. 21.09.2011. Bkz. Kazancı İctihat ve Bilgi Bankası.

⁶³⁰ D. 6. D., E. 1969/383, K. 1972/120, T. 15.01.1972. Bkz. **Danıştay Altıncı Daire Kararları, Danıştay Başkanlığı**, Ankara, 1979, s. 99.

⁶³¹ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, E. 2005/619, K. 2007/875, T. 30.03.2007. Bkz. YÖNÜGÜL, *Ibid.*, s. 130.

Faaliyetin durdurulmasına ilişkin yaptırımlar uygulanırken, bu yaptırımların usul ve esas bakımından hukuki gerekliliklere uygun olması gerekmektedir. Aksi takdirde hukuka aykırı olarak verilmiş bir faaliyetin durdurulması kararı, idarenin sorumluluğunu doğuracaktır.⁶³²

Danıştay'ın hukuka aykırılığına karar vermesine rağmen idarenin sorumlu olmadığına dair vermiş olduğu eleştiriye açık bir kararı bulunmaktadır. Söz konusu karara konu olayda İl Hıfzıssıhha Kurulu kararı ile kentte bulunan fırın bacalarına kurum tutucu takılma zorunluluğu getirilmiştir. Bu kararı uygulamaması nedeniyle belediye tarafından kapatılan bir işyerinin sahibinin açmış olduğu davada, belediyenin kapatma işlemi, söz konusu işyerinin küçük olması ve çıkardığı dumanın azlığı nedeniyle kurum tutucu taktırmasına gerek olmadığını ortaya koyan bilirkişi incelemesine dayanılarak iptal edilmiştir. Ancak Danıştay, işyerinin kapatılmasına yönelik işlemi iptal etmesine rağmen olayda idarenin hizmet kusurunun bulunmadığına karar vererek tazminat talebini reddetmiştir.⁶³³ Karar metninde işyeri kapatma işleminin hukuka aykırılığı tespit edilse de hizmet kusurunun olmamasının gerekçesine yer verilmemiştir. Ancak kararda görüşlerine yer verilen tetkik hakimi, hizmet kusurunun olmayışını şu şekilde açıklamıştır: *“Lokanta içindeki pide fırınının bacasına kurum tutucu takılmasına gerek bulunup bulunmadığı hususu, teknik bir konu olup, idarenin takdir alanına giren bir husustur. Nitekim teknik bilirkişiler dahi yaptıkları inceleme sonucu düzenledikleri raporda, yakıtın cinsi, fırının kapasitesi ve çevredeki hava kirliliği nazara alındığında kurum tutucu takılmasına gerek bulunmadığını belirtmişlerdir. İdarenin takdir hakkına giren ve kurum tutucu takılması gerekip gerekmeyeceği hususun tartışmalı bir durumda ve ortada olduğu bir konuda idarenin ağır ve önemli bir takdir hatası yaptığından söz edilemez.”*

Oysa hukuka aykırılığı yargı kararıyla tespit edilmiş bir işlem nedeniyle kapalı kalan işyerinin zararları hizmet kusuru gereğince tazmin edilmelidir. Nitekim Danıştay işyeri ruhsatının iptali ve işyerinin faaliyetten men edilmesine dair bir idari işlemi incelediği başka bir davada hukuka aykırı işlem tesis ederek yürütmekle görevli olduğu hizmeti kötü işleten idarenin, hizmet kusurundan dolayı meydana

⁶³² AKINCI, **Ibid.**, s. 258.

⁶³³ D. 8. D., E. 1987/303, K. 1988/855, T. 14.11.1998. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

gelen zararları tazmin etmesi gerektiğine karar vermiştir.⁶³⁴ Dava konusu uyuşmazlıkta, işyerinin kapatılıp faaliyetten men edilmesi işlemini yetki unsurundaki sakatlık nedeniyle iptal eden Danıştay’a göre, *“her ne sebeple olursa olsun, hukuka aykırılığı yargı yerlerince saptanan idari işlemlerin hukuk öznelerinin patrimonianlarında bir zarara (eksilme veya artma olasılığından yoksunluk) yol açtıkları tartışmasızdır.”* Danıştay, yetki ve usul unsuruna ilişkin hukuka aykırılıkların hizmet kusuru teşkil etmeyeceğine dair içtihatlarına bir istisna olarak bu kararında idari işlemin hukuka aykırılığının hangi unsurundan kaynaklandığının önemli olmadığını vurgulamış, tazminat istemini *“tazminata dayanak olan işlemin yetki yönünden iptal edildiği”* gerekçesiyle reddeden ilk derece mahkemesinin kararını hukuka aykırı bulmuştur. Bu nedenle yetkisi olmamasına rağmen dava konusu işyerini kapatıp faaliyetten men eden idare, işyerinin kapalı kalmasından kaynaklanan zarardan sorumlu olmuştur.

Bir kişinin mevzuatta yer alan bir hükme dayanarak idareden bir idari işlem tesis etmesi yönünde talepte bulunması üzerine idare bu işlemi tesis etmekten kaçınır ve ortaya bir zarar çıkarsa idare bu zarardan da sorumlu olmalıdır.⁶³⁵ Ancak idarenin işlem tesis etmemesinden kaynaklanan tek sorumluluğu kişilerin başvurularına kayıtsız kaldığı durumlar değildir. İdare mevzuat hükümleri ile kendisine yüklenmiş olan yaptırım uygulama işlemini tesis etmediği durumlarda da ortaya çıkan zarardan, illiyet bağı kurulabildiği sürece sorumlu olacaktır.

İdarenin hareketsizliği de idari eylem niteliği taşımaktadır.⁶³⁶ İdarenin yükümlü ve görevli kılındığı hizmeti yerine getirmemesi, hareketsiz kalması hizmetin hiç işlememesi anlamına gelmektedir. Bu yüzden idare çevre kirliliğine neden olan faaliyetleri durdurmadığı ve hareketsiz kaldığı durumlarda ortaya çıkan zararlardan da sorumludur.⁶³⁷

⁶³⁴ D. 8. D., E. 2003/1833, K. 2003/2827, T. 11.06.2003. Bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁶³⁵ ESİN, *Ibid.*, s. 292.

⁶³⁶ D. 10. D., E. 2011/4177, K. 2015/165,1 T. 8.4.2015; D. İDDK., E. 2006/109, K. 2006/353, T. 4.5.2006. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁶³⁷ D. 13. D., E. 2005/2625, K. 2005/5753, T. 2.12.2005. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası. İdarenin hareketsiz kaldığı durumlarda ortaya çıkan zararlardan sorumlu olması konusuna Danıştay’ın bir kararı örnek gösterilebilir. Kaçak olarak çalıştırılan bir sağlık tesisinde uygulanan obezite tedavisi nedeniyle hayatını kaybeden bir kişi hakkındaki bu kararda, devletin durdurulması gereken bir faaliyeti durdurulmaması nedeniyle sorumlu olacağına hükmedilmiştir. Kaçak çalışan sağlık tesisinde hayatını kaybeden kişinin tıp kurallarına uygun olmayan zayıflama yöntemleri nedeniyle öldüğü bilirkişi raporlarıyla tespit edilmiştir. Bahsi geçen sağlık tesisi daha önce idare tarafından denetlenmiş

Şu halde idarenin düzenleme ve denetleme gibi kolluk görevlerini yerine getirmiş olsa dahi çevre kirliliğine neden olan bir faaliyeti yetkileri kapsamında durdurmazsa ortaya çıkan zarardan sorumlu olacağı sonucuna ulaşılabilir.

İdarenin çevre kirliliği gösteren faaliyetler konusunda hareketsiz kalmasından kaynaklanan uyuşmazlıklardan biri Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde de başvuru konusu olmuştur.⁶³⁸ Başvuru Muğla/Yatağan'da bulunan üç termik santralin çevre kirliliği nedeniyle kapatılmasına ilişkin mahkeme kararlarının uygulanmamasına ilişkindir. Başvurucular tarafından termik santrallerin faaliyetlerinin durdurulmasına yönelik idareye yapılan başvurular reddedilmiş ve bu red işlemleri de idare mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ancak söz konusu iptal kararları uygulanmamıştır.⁶³⁹ Uygulanmayan idare mahkemesi kararlarında tesislerle ilgili yapılan tespitler, idarenin mahkeme kararı olmaksızın da bu santrallerin faaliyetini durdurması gerektiğini göstermektedir. İdare mahkemeleri, termik santrallerin 25-30 kilometrelik bir alanda tehlike yarattıklarını, zorunlu baca filtrelerinin ve gaz emisyonu, atık su ile inşaat için gerekli izinlerinin olmadığını, ciddi derecede çevre kirliliğine neden olacak madde yaydıklarını tespit etmiştir.⁶⁴⁰

Ayrıca Yatağan termik santralleri yakınında yaşayan çiftçilerin açmış oldukları davalarda, zeytin ve tütün üretimlerinin nitelik ve niceliğinin termik santralden yayılan kül ve zehirli gazdan olumsuz etkilendiği, bundan dolayı maddi zarara uğradıkları iddiaları Yatağan Sulh Hukuk Mahkemesi tarafından kabul edilmiştir. Mahkeme, davacıların arazilerine ilişkin bilirkişi raporuna dayanarak termik santrallerden yayılan gazın bölgedeki tarım ürünlerine önemli ölçüde zarar

ve tesis, idareden izin aldığı alan dışında faaliyet göstermemesi konusunda uyarılmıştır. Ancak tesis zayıflama tedavileri konusunda kaçak olarak faaliyetlerine devam etmiş ve ölüm olayı gerçekleşmiştir. Danıştay'a göre devletin bireylerin yaşam hakkını korumak konusunda pozitif yükümlülüğünün bulunması karşısında idarenin gerekli denetimleri yaptığı ve ihtarlar bulunduğu gerekçesiyle hukuken sorumluluğuna gidilemeyeceği iddialarına itibar edilemez. Yüksek Mahkeme, sözü geçen tesis başka bir idarenin görev alanında yer alsa da "yetkisiz bir şekilde obezite tedavisi yapılmaya devam edildiği tespit edilmesine rağmen, bu konuda idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde diğer Bakanlıklarla da irtibata geçilerek gerekli tedbirlerin alınma[sı gerektiğini]" ortaya koymuş; ölüm olayına kadar anılan tesisin faaliyetine engel olunmadığından olayda hizmet kusurunun varlığına hükmetmiştir. Bkz. D. 15. D., E. 2015/7128, K. 2016/606, T. 4.2.2016. Bkz. Lexpera İçtihat ve Bilgi Bankası.

⁶³⁸ AİHM, *Okay ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 34647/97, 12.05.2005.

⁶³⁹ AİHM, *Okay ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 34647/97, 12.05.2005, para. 32.

⁶⁴⁰ AİHM, *Okay ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 34647/97, 12.05.2005, para. 16, 17.

verdiğini tespit etmiş, davacıların istemlerini kabul ederek ve her biri için maddi tazminata hükmetmiştir. Bu kararlar Yargıtay tarafından onanmıştır.⁶⁴¹

Başvuruda yer verilen bilgilere göre olayda izinleri bulunmadan faaliyet gösteren, çevre kirliliğine neden olduğu açık olan termik santrallerin faaliyetleri idare tarafından durdurulmamıştır. Üstelik idare kendisine yapılan başvuruları reddetmiş ve mahkeme kararlarını uygulamamıştır. İdarenin Çevre Kanunu kapsamında kendisine verilen faaliyetin durdurulmasına yönelik yaptırım uygulama görevini yerine getirmediği açık olup, termik santraller ile meydana gelen zararlar arasındaki illiyet bağı da adli yargı kararlarıyla sabit olduğundan olayda idarenin sorumluluğu bulunmaktadır. Mahkeme, bu durumun hukuki belirlilik ilkesi ve hukukun üstünlüğü üzerine kurulmuş hukuk devleti ilkesi bakımından ters etki doğuracağını belirterek AİHS'in 6/1. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkının ihlal edildiğine hükmetmiştir.⁶⁴²

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi önünde diğer devletler aleyhine de çevre kirliliği karşısında hareketsiz kalmaları, kirliliğe neden olan faaliyetin durdurulmasına yönelik bir eylem veya işlemde bulunmamaları nedeniyle başvurular yapılmıştır. Mahkeme, yıllarca deri endüstrisinde faaliyet gösteren işletmelere yakın yaşadığı için koku, gürültü ve kirli gazlara maruz kalan başvurucunun hükümetin pasif tutum takındığına ilişkin iddialarını konu alan bir başvuruda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin özel hayata ve aile hayatına saygı hakkını düzenleyen 8. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.⁶⁴³ Yine tehlikeli ve tehlikesiz atıkların biriktirildiği bir çöp işleme merkezine otuz metre uzaklıkta yaşayan, işletmenin yaydığı anormal derecede karbon ve kirlilikten rahatsız olan başvurucunun başvurusunda, işletmenin faaliyetine son verilmesine dair mahkeme kararına ve yürürlükteki mevzuatın işletmenin faaliyetinin durdurulmasını gerektirmesine rağmen hükümetin faaliyeti durdurumaması özel hayata ve aile hayatına saygı hakkının ihlali olarak kabul edilmiştir.⁶⁴⁴ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bu olaylara benzer olaylarda devletlerin üzerine düşen pozitif yükümlülüklerin yerine getirmemesi ve çevre kirliliğine son verilmesinde bireyin yararı ile işletmenin

⁶⁴¹ AİHM, *Okyay ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 34647/97, 12.05.2005, para. 43, 44.

⁶⁴² AİHM, *Okyay ve Diğerleri/Türkiye*, Başvuru No: 34647/97, 12.05.2005, para. 73, 74.

⁶⁴³ AİHM, *Lopez Ostra/İspanya*, Başvuru No: 16798/90, 09.12.1994.

⁶⁴⁴ AİHM, *Giacomelli/İtalya*, Başvuru No: 59909/00, 02.11.2006.

faaliyete devam etmesindeki kamu yararı arasındaki dengenin kurulamaması dolayısıyla özel hayata ve aile hayatına saygı hakkının ihlal edildiğine hükmetmiştir.⁶⁴⁵

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin çevre ihlallerine son verilmesinde devletin pozitif yükümlülüklerine yaptığı bu vurgu, Danıştay'ın, doğrudan çevre konusunda olmasa bile, idarenin mevzuatın faaliyetin durdurulmasını gerektirdiği durumlarda durdurulmamasının hizmet kusuru oluşturacağı yönündeki içtihatları ile birlikte okunduğunda, idarenin çevre kirliliğine neden olan faaliyetlerin durdurulması görevinin idare bakımından yükümlülük niteliği ve bu yükümlülüğünün yerine getirilmemesi durumunda idarenin ortaya çıkan zarardan sorumlu olacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

⁶⁴⁵ AİHM, *Fadeyava/Rusya*, Başvuru No: 55723/00, 09.06.2005; AİHM, *Bacila/Romanya*, Başvuru No: 19234/04, 30.03.2010.

SONUÇ

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatlarına ve Anayasa'nın 56. maddesine göre sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının korunması konusunda devletin pozitif yükümlülükleri bulunmaktadır. Esasında, çevrenin korunması ödevi Anayasa'nın 56. maddesinde devlet ve vatandaşlar birlikte yüklenmiştir. Ancak çevrenin korunmasında devlete düşen sorumluluk daha büyüktür.

İdare, çevrenin korunmasına yönelik yükümlülüklerini yerine getirirken kamu hizmetlerinden çok kolluk yetkilerini kullanmaktadır. İdarenin bu alanda kullandığı kolluk yetkisi, çevreye ilişkin düzenlemelerin yapılması, çevreye zarar veren faaliyetlerin denetlenmesi ve çevresel düzenlemelere uymayan faaliyetlere yaptırım uygulanması gibi kapsamlı görevleri içermektedir. İdare, kolluğun amaçlarından olan kamu sağlığı ve esenliğinin sağlanması için üzerine düşen bu görevleri eksiksiz olarak yerine getirmelidir. Kolluk görevlerinin eksiksiz olarak yerine getirilmesi ile idare yatay etki teorisine uygun olarak üçüncü kişilerin bireylerin çevre hakkına yönelik müdahalelerini de engellemiş olacaktır. Ayrıca sorumluluk ve tazminat boyutuyla değerlendirildiğinde kolluk görevlerinin mahiyeti gereği, idare doğrudan kendisinin vermediği zararları da zarar verene yönelik ihmali sebebiyle karşılamak durumunda kalmaktadır.

İdarenin gerek düzenleme niteliğindeki kolluk faaliyetleri gerek bireysel nitelikli kolluk faaliyetleri bakımından çevrenin korunması konusunda görevleri bulunmaktadır. Bu görevler, birbirlerini takip eden ve tamamlayan bir döngü içerisinde yer almaktadır. Çevrenin etkin bir şekilde korunabilmesi için çevre kolluğuna ilişkin bu görevlerin eksiksiz olarak yerine getirilmesi gerekmektedir. Mevzuatında eksiklik bulunan ülkelerin yatırımlar yoluyla kirlilik cenneti haline getirildikleri, denetimin yapılmaması sonucu telafisi güç çevre kirliliklerinin oluşabildiği ve çevre kirliliğine ilişkin yaptırımların caydırıcı olması gerektiği çeşitli çalışmalarda da vurgulanmaktadır.

İdarenin çevreye zarar verebilecek faaliyetler üzerindeki görevlerini yerine getirmemesi, Ergene Nehri örneğinde olduğu gibi, bu faaliyetlerin çevreyi daha çok

kirlitmelerine neden olmaktadır. Ergene Nehri etrafında faaliyet gösteren sanayi tesisleri, uzun yıllardır arıtma tesisleri olmadan faaliyet göstermekte ve atıklarını nehre boşaltmaktadır. İdarenin denetim görevinde göstermiş olduğu bu ihmâl, ürünlerde zarar ortaya çıkmasından bireylerde kanser tehlikesinin belirmesine kadar birçok alanda çevre ve insan sağlığını tehdit edecek boyutlara ulaşmıştır. Danıştay, 2000’li yılların başında Ergene Nehri’ndeki kirlilik nedeniyle oluşan bu zararlardan dolayı idarenin sorumluluğuna hükmetmiştir. Bu karar idarenin görevlerinin ihmâl etmesi dolayısıyla oluşabilecek çevre kirlilikleri açısından açık ve önemli bir örnektir. Bununla birlikte, idare yalnızca sürekli olarak devam eden çevreye zararlı faaliyetleri değil, çevrenin unsurlarına zarar verebilecek sürekli olmayan her türlü faaliyeti izlemelidir. Aksi takdirde su, hava, toprak, flora ve fauna gibi çevrenin unsurları korumasız kalmakta; bu da kirlenmeye ve bozulmaya yol açmaktadır.

Çevrenin korunmasına yönelik tüm mevzuatın incelenmesinden idarenin kolluk faaliyetlerinin çevrenin korunmasında büyük bir rol oynamaktadır. İptal davalarının çevrenin korunması üzerindeki etkileri ve tazminat kararlarının idareyi önlem almaya iten fonksiyonu birlikte düşünüldüğünde, idare hukukunun çevrenin korunmasının sağlanmasındaki bu rolü daha net görülebilmektedir. Buna rağmen çevrenin kirlenmesi nedeniyle oluşan zararlardan sorumluluk, daha çok Çevre Kanunu’nun 28. maddesi bağlamında ve özel hukuk alanında ele alınmaktadır. Ayrıca, çevrenin korunmasına yönelik görevlerini ihmâl etmesi dolayısıyla idarenin sorumluluğu konusu, doktrinde yeterli ilgiyi görmemiş ve bu konuda Ergene Nehri hakkındaki karara rağmen çok fazla içtihat oluşmamıştır. Bu durum, idarenin çevrenin korunmasına yönelik görevlerinin hem idare hem de bireyler tarafından fark edilmediğini göstermektedir.

Söz konusu farkındalığın sağlanmasında, bireylere düşen önemli görevler bulunmaktadır. Bireyler, bir yandan çevrenin korunmasının bir yükümlüsü olarak kendilerinin ve gelecek kuşakların sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşayabilmeleri için çaba gösterirken diğer yandan da bu konuda idareye karşı zorlayıcı bir pozisyon almalıdırlar. Bu konuda yeterli içtihadın oluşması ve çevrenin etkin bir şekilde korunması için iptal ve tam yargı davaları vatandaşların kullanabileceği hukuki yollar olarak öne çıkmaktadır. Bu davalar yoluyla, idarenin çevrenin korunmasına yönelik görevlerini fark etmesi ve yerine getirmesi sağlanabilecektir.

KAYNAKÇA

AKANDJI-KOMBÊ Jean-Francois, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Pozitif Yükümlülükler, Avrupa Konseyi El Kitapları, Ankara, 2007.

AKILLIOĞLU Tekin, “AİHM Kararlarının İç Hukuktaki Etkileri”, İnsan Hakları, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, ss. 365-397, 2006.

AKILLIOĞLU Tekin, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, Çevre Kanunu'nun Uygulanması, ss. 71-93, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, 1987.

AKINCI Müslüm, İdarenin Denetim ve Gözetim Görevi, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2017.

AKSOYLU Özge, “Çevrenin Korunması ve Kamu Yararları Çatışması”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 139-256, 2011.

AKSOYLU Özge, “Türk Hukukunda İdari Yargının Görev Alanına Yasal Müdahaleler ve Anayasa”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 67-121, 2012.

AKYAZAN Ahmet Emrah, “Maddi Açısından İdari İşlemler”, TBB Dergisi, ss. 220-240, 2009.

AKYILMAZ Bahtiyar, İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, İstanbul, 2000.

ALICA Süheyla Suzan, “Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 87-119, 2011.

ALICA Süheyla Suzan, “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 97-130, 2011.

ALICA Süheyla Suzan, İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2005.

ALTIPARMAK Kerem, “Kopya Davalar ve Pilot Kararlar: Bir Kararda Bin Adaletsizlik”, 50. Yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi: Başarı mı Hayal Kırıklığı mı?, ALTIPARMAK Kerem, ss. 60-111. Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2009.

ARDIÇOĞLU M. Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, S. 2017/3, ss. 19-52, 2017.

ARSLAN ÖNCÜ Gülay, “Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı”, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, İNCEOĞLU Sibel, ss. 301-333, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2013.

ASLAN Zehreddin, “Doğal Çevrenin Korunmasına Yönelik Alınan Önlemler ve Yasaklar Karşısında Danıştay’ın Tutumu”, İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 91-93, 1995.

ATAY Ender Ethem/ODABAŞI Hasan, İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

AYDIN COŞKUN Aynur, “AB Su Çerçeve Direktifi Açısından Türk Hukukunda Nehir Havza Yönetim Planlaması”, Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, ss. 43-55, 2010.

AYGUT Hüdanur, “İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Sisteminde İhlallerin Onarılması”, DÜHFD, ss. 177-216, 2017.

BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukuku: Genel Konular, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1972.

BAŞOĞLU Başak, Çevre Zararlarından Doğan Hukuki Sorumluluk, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2016.

BAYRAMOĞLU YILDIRIM Ferzan, Çevre ve Yerel Yönetim, TOKİ ve IULA-EMME, Ankara, 1994.

BEREKET BAŞ Zuhale, “İdarenin Hukuki Sorumluluğunun Sağlanması Amacı Olarak Tam Yargı Davaları”, İdari Yargı, TBB Yayınları, Mersin, ss. 306-401, 2003.

BEREKET BAŞ Zuhale, “Sağlık Hizmetleri Dolayısıyla İdarenin Sorumluluğu”, Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 637-659, Ankara, 2009.

BERK Kahraman, “Deprem ve İdarenin Sorumluluğu”, İstanbul Barosu Dergisi, ss. 610-620, 1999.

BOYAR Oya, “Devletin Pozitif Yükümlülükleri ve Dolaylı Yatay Etki”, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa, Ed. İNCEOĞLU Sibel, ss. 53-81, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2013.

Bölgesel Çevre Merkezi-REC Türkiye, Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı, Ankara, 2010.

CAN Fatma, Etkili Bir Çevre Yönetim Aracı: Çevre Denetimi, T.C. Çevre Bakanlığı, Ankara, 1995.

CANGIZBAY Kadir, “Habeas Corpus'tan Habeas Oikos'a veya Ekolojinin Zorunlu Güzergahı”, Türkiye Günlüğü, ss. 39-40, 1989.

CENGİZ Serkan, “AİHM Kararlarının İç Hukuka Etkisi”, 50. Yılından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi: Başarı mı Hayal Kırıklığı mı?, ALTIPARMAK Kerem, ss. 235-250, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2009.

CHAPUS Rene, Droit Administratif General, C. I, Montchrestien, Paris, 2001.

ÇAVUŞ Altunkaya, “Alt ve Üst Ölçekli Planların Nehir Havza Yönetim Planları İle Entegrasyonu”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ankara, 2014.

ÇEREZCİ Osman, “Elektromanyetik Kirlilik”, Elektromanyetik Alan ve Sağlık Etkileri, TÜRKKAN Alpaslan, ss. 11-26, Nilüfer Belediyesi, Bursa, 2012.

Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Denetçileri El Kitabı, <http://www.cygm.gov.tr/cygm/files/yayinlar/kitap/denetim-el-kitabi.pdf>, Ankara, 2007.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevre Denetiminin Temelleri ve Türkiye'de Çevre Denetimi, ÇŞB, Ankara, 2013.

ÇİÇEK Erol, “İnsan Hakkı Olarak Çevre ve Çevre Hukukuna Hakim Olan İlkeler”, TBB Dergisi, ss. 351-378, 2012.

ÇOBAN Aykut, “Çok Uluslu Şirketler – Ekolojik Zarar İlişkisinin Ekonomi-Politigi”, Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetmelik Perspektifler, MARİN Mehmet C./ YILDIRIM U., Beta Yayınları, İstanbul, 2004.

DELCROS Xavier/DELCROS Bertrand, Fransa'da ve İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu, Çev. CANDAN Turgut, Danıştay, Ankara, 1984.

DESPAX Michel, Droit de l'Environment, LITEC, Paris, 1980.

DICKSON Brice, “The Horizontal Application of Human Rights Law”, Human Rights: An Agenda for the 21. Century, HEGARTY Angela/LEONARD Siobhan, ss. 59-78, Cavendish Publishing, Londra, 1999.

DİNÇ Güney, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Göre Çevre ve İnsan, TBB Yayınları, Ankara, 2008.

DİNÇ Güney, Sorularla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, TBB Yayınları, Ankara, 2006.

DOĞRU Osman, “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarının İç Hukuklara Etkileri”, Anayasa Yargısı Dergisi, ss. 194-225, 2000.

DONNELLY Jack, “Human Rights and Social Provision”, Journal of Human Rights, ss. 123-138, 2008.

DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul, 1977.

DURAN Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, ss. 33-42, 1984.

DURAN Lütfi, “İdari İşlemlerden Sorumluluk: İptal Davası –Tam Yargı Davası”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss. 3-26, 1967.

DURAN Lütfi, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, TODAİE, Ankara, 1974.

DUYMAZ Erkan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Çevrenin Korunmasına Katkısı”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 121-160, 2012.

ERCMAN S., European Environmental Law: Legal and Economic Appraisal, Bubenbeg-Verlag, Bern, 1977.

EREN Abdurrahman, “Başkanlık Sistemi 4 – Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler”, <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/40-baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilan-degisiklikler>, E. T. 30.08.2018.

ERGİN Işık/KARABABA Ali Osman, “Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar: Sağlığa Zararlarını Kanıtlamak Neden Zor? Sorunlar ve Riskin İpuçları”, Türkiye Halk Sağlığı Dergisi, ss. 113-122, 2011.

ERGÜL Ergin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Uygulaması, Yargı Yayınevi, Ankara, 2004.

ERİŞGİN Nuri, Çevre Kirletenin Hukuksal Sorumluluğunda İlliyet Bağı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2005.

ERKUT Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.

EROL Ömer Faruk, Çevre Kanunu'na Göre Çevresel Etki Değerlendirmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2012.

ESİN Yüksel, Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1973.

EVREN Çınar Can, “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss. 967-1002, 2011.

FİLİZ Ümit Veysel, Edirne Yöresinde Yetiştirilen Çeltik Bitkisinin Bazı Ağır Metal İçeriklerinin Belirlenmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Namık Kemal Üniversitesi, Tekirdağ, 2011.

GEHLER Michael/BISCHOF Günter/KUHNHARDT Ludger/STEININGER Rolf, Towards a European Constitution: A Historical and Political Comparison with the United States, Boehlau Verlag, Berlin, 2005.

GEMALMAZ M. Semih, “Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss. 233-278, 1986-1987.

GEMALMAZ M. Semih, “Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku”, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, ss. 157-164, 1990.

GENÇAY Gökçe/BİRDEN Üstüner, “Çevre Korumada Hukukun Rolü”, 3. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu, ss. 238-248, Alanya, 2016.

GÖKALP ALICA Süheyla Suzan, “Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarı'nın Doğa Koruma Mevzuatı Çerçevesinde Değerlendirilmesi” Ankara Barosu Dergisi, ss. 183-216, 2012.

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku, C. I, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku, C. II, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa, 2017.

GÜLOĞLU Yavuz, Türk Kamu Hukukunda Özel Ormanların Hukuki Statüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2010.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 2010.

GÜNDAY Metin/BAYMAN Tuğba/ ORAK Cem Çağatay, “Katı Atık Bertaraf Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi”, TBB Dergisi, ss. 395-419, 2010.

GÜNEŞ Ahmet, Avrupa Birliği Çevre Hukuku, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2011.

GÜNEŞ Ahmet, Çevre Hukuku, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2015.

GÜNEŞ Ahmet, “Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Yönergesi Üzerine Bir İnceleme”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 77-108, 2009.

GÜNEŞ Ahmet, “Çevre Hakkının Bireysel Başvuruya Konu Edilebilirliği Üzerine”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, ss. 79-103, 2014.

GÜNEŞ Turan, Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1965.

GÜNEY Bihter, Havza Yönetim Planları İçerisinde Sulak Alanların Yeri, Kuş ve Habitat Direktifleriyle Olan İlişkisi, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ankara, 2014.

GÜRAN Sait, İfade Hürriyeti Üzerinde İdarenin Yetkileri, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1969.

GÜRSELER İ. Güneş, “İnsan Hakları, Çevre, Anayasa”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, ss. 199-208, 2008.

GÜVEN Ayşe, İdarenin Çevre Zararlarından Doğan Sorumluluğu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 1996.

HAMAMCI Can, “Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler”, İnsan Hakları Yıllığı, ss. 171-180, 1983-1984.

HAMAMCI Can, “Çevre ve Hukuk”, Prof. Dr. Fehmi Yavuz'a Armağan, ss. 239-250, 1983.

HATİPOĞLU Mehmet, Çevre Korunmasının Sağlanması Konusunda Uygulanan İdari Yaptırımların Avustralya ve Türkiye Açısından Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2013.

HATİPOĞLU Mehmet, “Çevrenin Korunmasında İdari Yaptırımların Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, ss. 77-108, 2016.

HELVACI İlhan, Çevre Kirlenmesinden Doğan Zararlardan Hukuki Sorumluluk, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 1989.

İNCİ Osman/YOLAL Muammer/GÜLYAŞAR Tefik ve Diğerleri, “Ergene Nehri Çevresinde ve Diğer Yerleşimlerde Yaşayan Böbrek Tümörlü Olguların Kan ve Böbreğin Normal ve Tümörlü Dokularında Bazı Ağır Metallerin Araştırılması, Nehir Kirliliği ile İlişkisinin Değerlendirilmesi”, 11. Üroonkoloji Kobgresi Bidiri Özetleri Kitabı. Antalya: Üroonkoloji Derneği, ss. 57-58, 2013.

İzmir Barosu Kent ve Çevre Komisyonu, “Çevresel Etki Değerlendirme Süreci Ve Çevre İhlallerine Etkisine Dair Atölye Çalışması Tebliği”, TBB Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, Ankara, 2012.

KABOĞLU İbrahim, Çevre Hakkı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.

KABOĞLU İbrahim, “Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri)”, İnsan Hakları Yıllığı, ss. 107-137, 1988-1989.

KANTAR H. Elvend, “Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı”, Çevre Hukuku Araştırmaları, ss. 23-47, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, Ankara, 1981.

KAPLAN Ayşegül, “Çevre Sorunları ve Ekonomi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 279-287, 1991.

KAYA Cemil, “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 253-284, 2004.

KELEŞ Ruşen, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1980.

KELEŞ Ruşen/HAMAMCI Can/ ÇOBAN Aykut, Çevre Politikası, İmge Yayınevi, Ankara, 2012.

KOCABAŞ Sadık, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Taraf Devletlere Yüklediği Pozitif Yükümlülükler, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2009.

KOCAMAN Hakkı/KOLDERE Yasemin/OĞUZHAN Adil, “Trakya'da Ergene Nehri Kirliliğinin Tarım Üretimine Etkisi”, Karadeniz Fen Bilimleri Dergisi, ss. 89-104, 2011.

LAMARQUE Jean, Droit de la Protection de la Nature et de l'Environnement, L.G.D.J., Paris, 1973.

MACOVEI Monica, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. Maddesi'nin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz, Avrupa Konseyi El Kitapları, Ankara, 2001.

MAYDA Jaro, Manual on Environmental Legislation, UNEP, 1979.

MEMİŞ Emin, Çevre ve Çevre İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2015.

MENGİ Ayşegül, “Çevre Koruma Yöneltileri, İlkeleri ve Araçları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, ss. 65-71, 1998.

MENGİ Ayşegül/TURAN Menaf, “Türkiye'de Çevre Hakkının Gerçekleşmesi: Hidroelektrik Santraller Örneğinde”, Yeni Kuşak İnsan Hakları, Kıvılcım AKKOYUNLU ERTAN, ss. 81-109. TODAİE, Ankara, 2013.

MERİÇ Osman, Yorum, Çevre Kanunu'nun Uygulanması, ss. 180-184, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, Ankara, 1987.

OĞURLU Yücel, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 143-194, 1999.

OĞURLU Yücel, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000.

ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III, İsmail Akgün Matbaacılık, İstanbul, 1966.

ORTA Elif, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Plan Çatışması, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006.

OZANSOY Cüneyt, “Devletin Bekasından Hukukun Bakiyesine”, Birikim Dergisi, ss. 48-56, 1999.

OZANSOY Cüneyt, “İdarenin Kusurlu Sorumluluğundan Kusursuz Sorumluluğuna”, Hukuk Kurultayı 2000, Ankara Barosu, Ankara, ss. 371-387, 2000.

ÖĞÜTÇÜ Muhlis, Çevre Kolluğu, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2000.

ÖĞÜTÇÜ Muhlis, “Dayanışma Hakları Olarak Yurttaşların Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı”, İnsan Hakları Yıllığı, ss. 35-48, 2009.

ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.

ÖZDEK E. Yasemin., İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı, TODAİE Yayınları, Ankara, 1993.

ÖZDEK Yasemin E., “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, Amme İdaresi Dergisi, ss. 99-115, 1991.

ÖZGÜLDÜR Serdar, “İdarenin Hukuki Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları”, Gün Işığında Yönetim, İl Han ÖZAY, ss. 705-784, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.

ÖZKAYA ÖZLÜER Ilgın, İdari Yaptırım Kuramı Açısından Çevre Kanunu’nda İdari Cezalar, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2008.

PARLAR Ali/HATİPOĞLU Muzaffer, Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010.

POROY Mehmet Akif, “Yatay İlişkilerde Pozitif Sorumluluk İnsan Haklarının Yatay İlişkilerde Geçerliliği”, İstanbul Barosu Dergisi, ss. 1005-1011, 2006.

PRIEUR Michel, Le Droit de L’environnement, Dalloz, 1996.

RÜZGARESEN Cumhur, “Su ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Alınan Harcamalara Katılım Payları ve Bu Paylar Nedeniyle Tüketici Mahkemelerinde Açılan Davalar”, Ankara Barosu Dergisi, ss. 87-122, 2012.

SAYGILI Abdurrahman, Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007.

SEMİZ Yasemin, “Anayasa Mahkemesi’nin Çevre Hakkı Perspektifi”, Hacettepe HFD, ss. 9-46, 2014.

SEROZAN Rona, “Doğal Çevrenin Özel Hukukun Araçlarıyla Korunmasındaki Yetersizlikler”, Prof. Dr. Selim Kaneti’ye Armağan, ss. 102-111, Aybay Yayınları, İstanbul, 1996.

SEZGİNER Murat, Ayrılabilir İşlem Kuramı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.

SPAGNOLİ Filip, What Are Human Rights? (21): Dimensions of Human Rights, <https://cosmologicallyinsignificant.wordpress.com/2009/10/16/dimensions-of-human-rights/>, E.T. 12.12.2017.

SUNAY Reyhan, “İnsan Haklarının Yatay Etkisi ve Devletin Sorumluluğu”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 9-52, 2015.

ŞAHİN Yahya/BAL Yakup, Tazminat Davaları İle İlgili Danıştay 10. Dairesi'nin Seçilmiş Kararları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

ŞANLI ATAY Yeliz, Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, TODAİE Yayınları, Ankara, 2011.

ŞAŞMAZ Aysema Pelin, “İdarenin Sorumluluğu Ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış” Ekonomi, İşletme, Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, ss. 211-235, 2016.

ŞEN Murat, Kişi Hak ve Hürriyetlerinde Devletin Pozitif Yükümlülüğü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2007.

TAN Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.

TAN Turgut, Planlamanın Hukuki Düzeni, TODAİE Yayınları, Ankara, 1976.

TAŞBAŞI Aslı/SARICA Pınar/SABAH Selen, “Uluslararası Asbest Ticareti, İş Sağlığı ve Türkiye”, Çalışma ve Toplum, ss. 2003-2040, 2017.

TAŞKIN Ahmet, “Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, ss. 239-292, 2010.

TEK Savaş, “İdare Hukukunda İdarenin Sorumluluğu”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, ss. 313-333, 2010.

TEZİÇ Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2014.

TICKNER Joel A./RAFFENSPERGER Carolyn/MYERS Nancy, The Precautionary Principle in Action: A Handbook, Science and Environment Health Network, 1999.

TOPRAK Düriye, “Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, ss. 146-169, 2006.

TUNÇ Hasan/GÖVEN Yusuf, “Çevre Hakkı ve 1982 Anayasası”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 1, ss. 103-127, 1997.

TURGUT Nükhet, “Kirlenen Öder İlkesi ve Çevre Hukuku”, A. Ü. Hukuk Fakültesi 70. Yıl Armağanı, ss. 607-654, 1995-1996.

TURGUT Nükhet, “İhtiyat İlkesi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 67-102, 1996.

TURGUT Nükhet, “Çevre Hakkı ve Katılım”, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı, Ankara Barosu, Ankara, ss. 409-426, 2000.

TURGUT Nükhet, Çevre Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2001.

TURGUT Nükhet, “Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri”, Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed. Emel BADUR, ss. 15-35. Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Ankara, 2006.

TURGUT Nükhet, Çevre Politikası ve Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 2012.

TURHAN Aydın, “İnsan Hakları Kuşakları Arasındaki Tamamlayıcılık İlişkisi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 357-378, 2013.

ULUSOY Ali D., “Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss. 125-143, 1993.

USLU Orhan, “Çevre Kalitesinin Ölçümü ve Değerlendirilmesi”, İnsan, Çevre, Toplum, Ed. KELEŞ Ruşen, ss. 173-186, İmge Kitabevi, Ankara, 2016.

ÜLGEN Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 2018/1, ss. 3-39, 2018.

WADOOD Selda, İdarenin Sorumluluğunu Gerektiren Zarar Kavramı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2009.

YAMUK Hamit, İdari Yargıda Tazminat Davası, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2005.

YAŞAR Hasan Nuri, “İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, ss. 202-220, 2008.

YAYLA Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.

YAYLA Yıldızhan, “İdarenin Sorumluluğu ve Mücbir Sebep”, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, ss. 45-60, 1980.

YILDIRIM Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, MÜHF-HAD, C.23, S. 2, ss. 13-28, 2017.

YOLAL Muammer, Ergene Nehri Çevresinde ve Trakya’da Yaşayan Ürotelyal Tümörlü Olguların Tümörlü Ve Normal Epitelinde, Kanda Ağır Metallerin İncelenmesi ve Nehir Kirliliği ile İlişkisinin Araştırılması, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Trakya Üniversitesi, Edirne, 2014.

YONGALIK Aynur, Çevre Sorumluluk Sigortası, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 1998.

YÖNÜGÜL Yunus, İstanbul'daki İçmesuyu Havzaları'nın Önemi, İçme Suyu Koruma Havzaları'nda Yaşanan Sorunlar, İdari Yargıya İntikal Etmiş Uyuşmazlıklar, Nedenleri ve Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2007.

YURTCANLI Seda, “Fransız Çevre Şartı'na Bir Bakış”, İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, ss. 309-334, 2012.

YÜZBAŞIOĞLU Necmi, Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye'de Yürütme Kuvveti, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 1986.

ÖZGEÇMİŞ

Kasım Ocak

1992 yılında Manisa’da doğdu. Tam burslu olarak yerleştiği Fatih Üniversitesi’nden 2015 yılında mezun oldu. Aynı yıl Galatasaray Üniversitesi Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı’na başladı. Kısa bir süre avukatlık stajı yaptıktan sonra Medeniyet Üniversitesi İdare Hukuku Anabilim Dalı’na araştırma görevlisi olarak atandı. Ardından yüksek lisans eğitimini sürdürdüğü Galatasaray Üniversitesi’ne görevlendirildi ve halen Galatasaray Üniversitesi’nde çalışmaktadır. “Introduction to Turkish Law” ve “Turkish Public Law” isimli iki kitapta yazmış olduğu bölümler bulunmaktadır.

TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : T.C. GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Hazırlayanın Adı Soyadı : Kasım OCAK
Tez Başlığı : Çevrenin Korunmasına Yönelik Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı
İdarenin Sorumluluğu
Savunma Tarihi : 12 / 09/ 2018
Danışmanı : Dr. Öğretim Üyesi Özge AKSOYLU

JÜRİ ÜYELERİ

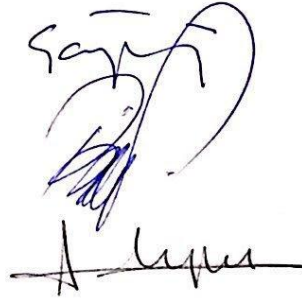
Unvanı, Adı Soyadı

İmza

Doç. Dr. Çağla TANSUĞ

Dr. Öğr. Üyesi Bige AÇIMUZ

Dr. Öğr. Üyesi Özge AKSOYLU



Enstitü Müdürü

Prof. Dr. M. Yaman ÖZTEK

