

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

İDARENİN ÇEVRESEL ZARARLARDAN
DOĞAN SORUMLULUĞU

Yüksek Lisans Tezi

Ali Can BULUT
İstanbul, 2020

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

İDARENİN ÇEVRESEL ZARARLARDAN
DOĞAN SORUMLULUĞU

Yüksek Lisans Tezi

Danışmanı: Prof. Dr. Gül ÜSTÜN

Ali Can BULUT
İstanbul, 2020

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....

ÖZET

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I. ÇEVRE KAVRAMI	1
A. GENEL OLARAK ÇEVRE KAVRAMI.....	1
B. NORMATİF DÜZENLEMELERDE ÇEVRE KAVRAMI	4
1. Uluslararası Anlaşma ve Sözleşmelerde Çevre Kavramı	5
2. Anayasada Çevre Kavramı	10
a. 1982 Anayasası Bağlamında Çevre Kavramı	10
b. Anayasal Terminolojinin Dava Edilebilirliğe Etkisi	15
3. Çevre Kanunu'nda Çevre Kavramı.....	18
C. YARGI KARARLARINDA ÇEVRE KAVRAMI.....	22
II. ÇEVRESEL ZARAR KAVRAMI	26
A. ÇEVRESEL ZARAR KAVRAMI.....	26
B. ÇEVRESEL ZARARIN TASNİFİ	27
1. Ortaya Çıkış Biçimlerine Göre Çevresel Zararlar	27
a. Ani Çevresel Zararlar.....	27
b. Tedrici çevresel zararlar.....	28
2. Etki Alanlarına göre Çevresel Zararlar	28
a. Bireysel Çevre Zararları (Dar Anlamda Çevresel Zararlar).....	28
b. Ekolojik Zararlar (Geniş Anlamda Çevresel Zararlar)	29
C. İDARE HUKUKU BAĞLAMINDA ÇEVRESEL ZARAR KAVRAMI	30
III. ÇEVRESEL ZARARI KONU ALAN HUKUKİ DÜZENLEMELER	36
A. ULUSLARARASI ANLAŞMA VE SÖZLEŞMELERDE ÇEVRESEL ZARAR....	36
1. Lugano Sözleşmesi	38
2. 2004/35/EC sayılı Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Direktifi	39
B. TÜRK HUKUKU'NDA ÇEVRESEL ZARAR.....	43
1. Anayasa'da Çevresel Zarar Kavramı	43

2. Çevre Kanunu’nda Çevresel Zarar	47
--	----

İKİNCİ BÖLÜM

İDARENİN ÇEVRESEL SORUMLULUĞUNUN HUKUKİ DAYANAKLARI

I. ÇEVRE KANUNU UYARINCA ÇEVRESEL ZARARDAN DOĞAN SORUMLULUK.....	49
A. ÇEVRE KANUNU’NUN 28’İNCİ MADDESİ KAPSAMINDA İDARENİN KUSURSUZ SORUMLULUĞU	51
1. Genel Bakış.....	51
2. Sorumluluğun Niteliği	55
3. Uygulamadaki Durum.....	59
B. ÇEVRE KANUNU’NUN 30’UNCU MADDESİ KAPSAMINDA İDARENİN DENETİM VE GÖZETİM ÖDEVİNDEN DOĞAN SORUMLULUK	61
1. Genel Bakış.....	61
2. Başvuru Yapılacak Merci	64
3. Başvuru Hakkının Uygulanması	66
4. Başvuru Neticesinde İdarenin Sorumluluğu	70
C. ÇEVRE KANUNU’NUN 8/2’NCİ MADDESİ KAPSAMINDA KİRLENMENİN ÖNLENMESİ VE ETKİLERİNİN AZALTILMASI İÇİN YAPILAN MASRAFLARDAN DOĞAN SORUMLULUK	75
1. Genel Bakış.....	75
2. İdarenin Çevre Kirliliğini Önleme Yükümlüsü Olduğu Durumlar.....	76
3. Kirlenmenin Önlenmesi İçin Yapılan Masraflardan Sorumluluk.....	80
a. Bireysel Zararlar Bağlamında Önleme Yükümlülüğünden Doğan Sorumluluk	83
b. Ekolojik Zararlar Bağlamında Önleme Yükümlülüğünden Doğan Sorumluluk	84
II. ÇEVRE KANUNU DIŞINDAKİ MEVZUAT KAPSAMINDA ÇEVRESEL ZARARDAN SORUMLULUK.....	86
A. YEREL YÖNETİM MEVZUATI BAĞLAMINDA ÇEVRESEL ZARARLARDAN SORUMLULUK.....	86
1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Uyarınca Çevresel Zarardan Sorumluluk	88

2. 2560 Sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Uyarınca Çevresel Zararlardan Sorumluluk.....	92
3. İl Özel İdaresinin Çevresel Zarardan Sorumluluğu	96
B. HAYVANLARIN VE EKOLOJİK ÇEŞİTLİLİĞİN KORUNMASINA İLİŞKİN MEVZUAT BAĞLAMINDA SORUMLULUK.....	98
1. İdarenin Sokak Hayvanları Tarafından Verilen Zararlardan Sorumluluğu	99
2. İdarenin Ekolojik Çeşitliliğin Korunması Bağlamında Sorumluluğu.....	101
C. TARIM VE TOPRAK MEVZUATI KAPSAMINDA ÇEVRESEL ZARARDAN SORUMLULUK.....	102
III. YASAMA FAALİYETİNDEN VE ULUSLARARASI ANLAŞMALARDAN DOĞAN ÇEVRESEL ZARARLARDAN SORUMLULUK	106
A. YASAMA FAALİYETİNDEN-DOĞAN ÇEVRESEL ZARARLARDAN SORUMLULUK.....	107
B. ULUSLARARASI ANLAŞMALARDAN UYGULANMASINDAN DOĞAN ÇEVRESEL ZARARLAR.....	113
1. Çevresel Zarar Konusunda Düzenleme Getirmeyen Uluslararası Anlaşmalar Bağlamında Sorumluluk	116
2. Çevresel Zarardan Sorumluluğa İlişkin Düzenleme Getiren Uluslararası Anlaşmalar Bağlamında Sorumluluk	117

BÖLÜM III

İDARENİN ÇEVRESEL ZARARDAN DOĞAN SORUMLULUĞUNUN NİTELİĞİ VE ŞARTLARI

I. İDARENİN ÇEVRESEL ZARARLARDAN SORUMLULUĞUNUN ŞARTLARI	121
A. ZARAR	122
1. Genel Olarak	122
2. Çevresel Zararın Kaynağı	125
a. İdari İşlemlerden Doğan Çevresel Zararlar	125
b. İdari Eylemden Doğan Çevresel Zararlar	127
3. İdarenin Çevresel Sorumluluğu Bağlamında Zarar Olgusu.....	130
a. Bireysel Çevre Zararlarının Tazmini	132
b. Ekolojik Zararların Tazmin Edilebilirliği	134

B. NEDENSELLİK BAĞI.....	141
1. Genel Olarak.....	141
2. Çevresel Zararlar Bağlamında Nedensellik Bağının İspatı.....	146
a. Nedensellik Bağının İspatına İlişkin Sorunlar	146
b. Nedensellik Bağının İspatı Sorununa İlişkin Çözüm Önerileri	149
i. Karineler	149
ii. İspat Yükünün Tersine Çevrilmesi	151
II. İDARENİN ÇEVRESEL ZARARLARDAN DOĞAN SORUMLULUĞUN NİTELİĞİ	153
A. ÖZEL HUKUK SORUMLULUĞU-KAMU HUKUKU SORUMLULUĞU AYRIMI	
1. İdarenin Çevresel Sorumluluğunun Kamu Hukukuna Tabi Olduğuna İlişkin Görüşler	153
2. İdarenin Çevresel Sorumluluğunun Özel Hukuka Tabi Olduğuna İlişkin Görüşler...156	
B. KAMU HİZMETİNDEN-KOLLUK FAALİYETİNDEN KAYNAKLANAN SORUMLULUK.....	166
1. Çevresel Kamu Hizmetleri.....	166
a. Genel Olarak Çevresel Kamu Hizmetleri	166
b. Çevresel Kamu Hizmetleri Bağlamında İdarenin Sorumluluğu	168
2. Çevre Kolluğu.....	170
a. Genel Olarak Çevre Kolluğu.....	170
b. Çevreye İlişkin Kolluk Tedbirleri Bağlamında İdarenin Sorumluluğu	172
B. KUSUR SORUMLULUĞU-KUSURSUZ SORUMLULUK AYRIMI.....	176

KISALTMALAR

Amerika Birleşik Devletleri: ABD

Anayasa Mahkemesi: AYM

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi: AÜHFD

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi: AÜSBFD

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını: AÜSBFY

Avrupa Birliği: AB

Bakınız: Bkz.

Bölge İdare Mahkemesi: BİM

Cilt: C.

Çeviren: Çev.

Çevresel Etki Değerlendirmesi: ÇED

Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi: DEÜHF

Editör: Ed.

Esas: E.

Fıkra: f.

Hazırlayan: hzl.

İdari Dava Daireleri Genel Kurulu: İDDGK

İdari Dava Daireleri Kurulu: İDDK

İdari Yargılama Usulü Kanunu: İYUK

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi: İHAM

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi: İHAS

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi: İSKİ

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası: İÜHFM

Kamu İktisadi Teşebbüsü: KİT

Karar Tarihi: K.T.

Karar: K.

Madde: md

MÜHF: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Resmi Gazete: R. G.

Sayfa: s.

Sayı: S.

Türk Medeni Kanunu: TMK

Ve devamı: vd

Volume: Vol.

Yıl: Y.

ÖZET

Sorumluluk hukuku ilke ve kuralları bağlamında çevrenin korunması görece yeni sayılabilecek geçmişine rağmen, çevrenin korunmasında başvurulan başlıca hukuki yollar arasında yer almıştır. Çevreyi kirleten faaliyetlerin birçoğunda devletin şu ya da bu şekilde imzasının olması konuyu özellikle idarenin sorumluluğu bağlamında incelemeye değer kılmaktadır. Bununla birlikte çevresel zararlardan sorumluluk, birçok yönüyle idarenin mali sorumluluğu bakımından inceleme konusu yapılan konulardan ayrılmaktadır. Öncelikle çevre kavramının özünde yer alan belirsizlik, meselenin hukukla kavranması bakımından son derece büyük bir problem olarak dikkati çekmektedir. Bu bağlamda, çalışmanın ilk bölümünde kavramsal bir sentez yapılarak, idare hukukunda özellikle de idarenin sorumluluğu konusunda çevre mefhumundan ne anlaşılması gerektiği ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu noktada ulusal ve uluslararası normlar ve yargı mercilerinin kararları ekseninde çevre ve çevresel zarar kavramları yorumlanmaya çalışılmıştır.

İdare Hukuku öğretisinde, çevresel zararlardan sorumluluğa ilişkin yapılan az sayıdaki çalışmada konunun bir bütün halinde ele alınmaması gerçeği göz önünde bulundurularak genel olarak benimsenen tümdengelim yöntemi yerine tümevarım yöntemi tercih edilmiştir. Bu kapsamda çalışmanın ikinci bölümünde 2872 sayılı Çevre Kanunu ve çevreye ilişkin diğer mevzuat ayrımı yapılarak, sorumluluk konusu oluşturan parçalardan bir bütün oluşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca yine çalışmanın ikinci bölümünde, uluslararası anlaşmaların uygulanması ve yasama faaliyeti gibi özellik arz eden sorumluluk durumları incelenerek, idarenin çevresel zarardan kaynaklanan sorumluluğunu ortaya koyan tablo tamamlanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise çevresel zararların kendine özgü niteliğinden kaynaklanan sorunlar bağlamında idarenin sorumluluğunun şartları üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda ekolojik zararların nasıl tazmin edilebileceği ya da çevresel

zararlara ilişkin olarak gözlemlenen nedensellik bağı sorunlarının nasıl çözümlenebileceği gibi sorulara cevap aranmaya çalışılmıştır. Diğer yandan, bu bölümde

çevresel zarar kavramı, idarenin faaliyetlerine ilişkin geleneksel ayırım bağlamında kamu hizmeti ve kolluk faaliyetleri bağlamında da değerlendirilmiştir. Nihayet bu bölümde, uzun yıllardır gerek kamu hukuku gerekse özel hukuk çevrelerinde üzerinde durulan, idarenin sebep olduğu çevresel zararların hangi yargı kolunda görülmesi gerektiğine ilişkin tartışmalara yeni bir yorum getirilmeye çalışılmıştır.



ABSTRACT

In the context of the principles and rules of liability law, environmental protection has been one of the main legal remedies for environmental protection, despite its relatively new history. The state's signature in many of the activities that pollute the environment, makes it worth examining the issue, especially in the context of the legal liability of the administration. Besides, the responsibility for environmental damages differs from the general subjects examined in terms of financial responsibility of the administration in many aspects. First of all, the uncertainty that is at the core of the concept of environment draws attention as an extremely difficult problem in terms of understanding the issue with law. In this context, by making a conceptual synthesis in the first part of the study, it has been tried to reveal what should be understood from the concept of environment in administrative law, especially about the responsibility of the administration. At this point, the concepts of environmental and environmental damage are tried to be interpreted in line with the national and international norms and decisions of the judicial authorities.

In the administrative law doctrine, instead of the deductive method generally adopted, the induction method was preferred in consideration of the fact that the subject was not handled as a whole in the few studies conducted on the responsibility for environmental damages. In this context, in the second part of the study, by making the distinction between Environment Law No. 2872 and other legislations related to the environment, it has been tried to create a whole from the parts that constitute the subject of responsibility. In addition, in the second part of the study, it is tried to complete the table that reveals the responsibility of the administration arising from environmental damage by examining the special responsibility situations such as the implementation of international agreements and legislative activity.

In the last part of the study, the conditions of the responsibility of the administration are emphasized in the context of the problems arising from the peculiar nature of environmental damages. In this context, we tried to answer questions such as

how ecological damages can be compensated or how causality problems observed regarding environmental damages can be resolved. On the other hand, in this section, the concept of environmental damage has been evaluated in the context of traditional separation regarding the activities of the administration, in the context of public service and law enforcement activities. Finally, in this section, a new interpretation is tried to be made on the debates on which jurisdiction the environmental damages caused by the administration should be addressed in public and private law circles for many years.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I. ÇEVRE KAVRAMI

A. GENEL OLARAK ÇEVRE KAVRAMI

Çevre kelimesi etimolojik köken bakımından incelendiğinde, yazılı tarihte ilk olarak “etraf, muhit, civar” anlamlarında kullanıldığı görülmektedir¹. Kelimenin İngilizce’deki karşılığı olan “environment” ifadesi ise Fransızca “environ” sözcüğünden türetilmiş² olup, her iki dilin erken dönemlerinde de Türkçe’ye benzer şekilde sarmak, kapsamak anlamında kullanılmıştır. Yirminci Yüzyıl’ın ortalarına gelindiğinde, dilin ve düşüncenin evrimsel süreci içinde çevre kelimesinin anlamı, özgün kullanımını aşacak biçimde genişlemiş ve doğa-ekoloji gibi sözcüklerle benzer anlamda kullanılmaya başlamıştır. Günümüze ise, çevrenin sonradan kazandığı bu ikinci anlamın iyice pekiştiği ve kelimenin artık etraf veya civar gibi fiziksel betimlemelerden çok yeşil doğanın ve mavi denizlerin süslediği pastoral bir imgeyi anlatmak için kullanıldığı söylenebilecektir.

Çeşitli bilimsel disiplinlerde çevreye ilişkin birçok tanım mevcuttur³. Biyolojik çalışmalar bağlamında çevre; bir organizmanın ya da bir parçasının üzerinde etki yapan dış etkenler topluluğuna karşılık gelmektedir. Kentsel çalışmalar alanında çevre kavramı; bireyi etkileyen, maddi ve manevi gelişmesini, biçimlenmesini ve yaşamını belirleyen, toplumsal etkenlerin tümü olarak tanımlanmaktadır. Felsefe açısından ise çevre kavramı; yaşamın gelişmesinde etki yapan doğal, toplumsal, kültürel dış koşulların toplamını ifade

¹ Tuncer Gülensoy, **Türkiye Türkçesindeki Türkçe Sözcüklerin Köken Bilgisi Sözlüğü**, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2007, s.234.; Kaare Gronbech, **Kuman Lehçesi Sözlüğü-Codex Cumanicus'un Türkçe Sözlük Dizini**, (Çev. Kemal Aytaç), Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları, 1992, s.52.; Sevan Nişanyan, **Nişanyan Sözlük: Çağdaş Türkçenin Etimolojisi**, <https://www.nisanyansozluk.com/>

² Online Etymology Dictionary; <https://www.etymonline.com/word/environment>,

³ Farklı bilim ve sanat dallarında yer alan çevre kavramına ilişkin bu tanımlar, Türk Dil Kurumunun kuruluşundan bu yana değişik tarihlerde yayımladığı terim sözlüklerinin birleştirilerek Bilim ve Sanat Terimleri Ana Sözlüğü şeklinde çevrimiçi olarak sunulduğu internet sitesi üzerinden derlenmiştir. Bakınız: <https://sozluk.gov.tr/>

etmektedir. Toplumbilimciler ise çevreyi bireyin, toplumsal bir kümenin ya da toplumun kendisinin biyolojik, toplumsal, kültürel yaşamını etkileyecek dış şartlar olarak tanımlamaktadır.

Bu noktada çevre kavramının her bilimsel disiplin bağlamında kendine özgü bir yaklaşımla ele alındığı dikkati çekmektedir. Aslında bu durum meşhur fil metaforunun⁴ bir örneği olarak da ifade edilebilecektir. Bununla birlikte, toplumsal hayatın hemen her alanını düzenleyen hukuk kurallarının uygulanmasında bir kavramın bu denli göreceli bir biçimde ele alınmaması gerektiği söylenebilecektir. Bu noktada, çevreyi hukuk veçhesinden inceleyen bilim insanlarının, hukuki bağlamda bir çevre tanımı yapmaya yöneldiği görülmektedir.

Öğretideki bir tanımda, çevrenin; “*insan hayatı için var olmaları zorunlu unsurların bulunduğu ve içinde insanında yaşadığı ortam*”⁵ şeklinde fiziki bir betimleme ile açıklanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Çevre hukuku sözlüğünde geçen bir tanımda ise çevre; insanlığın hayatta kalmak ve gelişmek için mücadele ettiği, toprak, su, atmosfer, iklim, ses, koku ve tatlar gibi cansız ve diğer insanlar, hayvanlar, bitkiler, bakteriler ve virüsler gibi canlı faktörlerden oluşan en küçük mikroorganizmadan dış uzaya kadar uzanan fiziksel koşullar bütünü olarak tanımlanmıştır⁶.

Bir başka yazar, Fransız Dili Uluslararası Kurulu'nun çevre tanımı bağlamında kavramı şu şekilde ifade etmektedir: “*Çevre, insan faaliyetleri ve canlı varlıklar üzerinde*

⁴ İngiliz şair John Godfrey Saxe'ın “*The Blind Men and the Elephant*” şiirinde anlatılan eski bir Hint söylencesine göre; altı kör adam bir filin yanına getiriler ve onlardan bu fili tanımlamaları istenir. Kör adamlardan biri filin yan tarafına dokunur ve filin bir duvara benzediğini, bir başkası filin hortumuna dokunur ve filin bir yılanı benzediğini söyler. Üçüncü adam bacağına dokunur ve filin bir ağaca benzediğini, dördüncüsü dişlerine dokunarak bir mızrak olduğunu, beşincisi kulağına dokunarak bir yelpaze olduğunu, sonuncusu ise kuyruğuna dokunarak bir halat olduğunu söyler. Çevre kavramı içinde durum fil metaforundan farksız değildir. Her bir bilim dalı ve her bilim dalının içinde farklı disiplinler çevreyi sınırlı bir perspektifle ele almakta ve yorumlamaktadır. Bkz: Constitution Society internet sitesi; https://www.constitution.org/col/blind_men.htm.

⁵ Burhan Kuzu, **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı (Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı)**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1997, s.49.

⁶ Alan Gilpin, **A Dictionary of Environmental Law**, Cheltenham UK and Northampton USA: Edward Elgar Publishing, 2000, s.92.

*hemen ya da süre içinde dolaylı ya da dolaysız bir etkide bulunabilecek fiziki, kimyasal, biyolojik ve toplumsal etkenlerin veri bir zamandaki toplamıdır”*⁷.

Son olarak incelenen bir diğer tanımda ise çevre kavramı; canlı yaşamının, özellikle insan yaşamının sürdürülmesi için zorunlu doğal gereksinimler olan toprak, hava ve su ögelerinden oluşan biyosfer içerisinde, bu ögelerin birbirleriyle ve kişi ile olan ilişkilere karşılık geldiği belirtilmektedir⁸.

Kavramın geniş içeriğinden ve somutlaştırılmasına ilişkin güçlükten olsa gerek, çevre kavramını ele alan hukuki çalışmalarda bir takım alt ayrımlara başvurulduğu dikkati çekmektedir. Bu bağlamda bazı eserlerde, fiziksel çevre-toplumsal çevre ya da doğal çevre-yapay çevre gibi tasniflerden faydalandığı görülebilmektedir⁹. Çevre hakkının konusu bağlamında kavramın ele alındığı bir başka çalışmada, çevre kavramı, doğal çevre ile tarih boyunca insanın doğal çevresini işleyerek oluşturduğu yapay çevrenin bütünü olarak tanımlanmıştır¹⁰. Yine benzer bir örnekte, çevrenin insan yerleşimi esas alınarak kent çevresi ve doğal çevre olarak açıklanmaya çalışıldığı görülmektedir¹¹.

Sonuç itibari ile öğretide yer verilen farklı tanımlar incelendiğinde, Albert Einstein’ın “*ben olmayan her şey çevredir*”¹² vecizesinde yalın bir şekilde ifade edildiği üzere, çevrenin son derece göreceli ve fiilen her şeyi içine alan bir kavram olarak değerlendirildiği görülmektedir¹³. Bu bağlamda, yalnızca hukuk bilimi sınırları içinde dahi çevre kavramına ilişkin genel geçer bir tanım yapılması mümkün görülmemektedir. Tüm bu güçlükler rağmen bir tanım yapılabilse bile bu tanım, çevrenin dinamik karakteri karşısında içinde bulunduğu zaman dilimi ile sınırlı kalarak belki de birkaç on yıl içinde tarihselliğe yenik düşebilecektir.

⁷ Can Hamamcı, “Çevre ve Hukuk”, Prof. Fehmi Yavuz’a Armağan, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını No: 528, 1983, s. 244.

⁸ Nuri Erişgin, Çevreyi Kirletenin Hukuksal Sorumluluğunda İlliyet Bağı, Ankara: İmaj Yayıncılık, 2005, s.39.

⁹ Ahmet M.Güneş, Çevre Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2019, s.20-21.; Nükhet Turgut, Çevre Hukuku, Ankara: Savaş Yayınevi, 2001, s.74.

¹⁰ Yasemin Özdek, İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı, Ankara: TODAİE Yayınları, 1993, s.109.

¹¹ Andreas Philippopoulos Mihalopoulos, Absent Environments: Theorising Environmental Law And The City, Taylor & Francis e-Library, 2007, s.3.

¹² CLAY, H. H, Bassett, W. H, Clay's Handbook of Environmental Health, Taylor & Francis e-Library, 2002, s.1.

¹³ Turgut, Çevre Hukuku, s.72.; HAMAMCI, “Çevre ve Hukuk”, s. 244.

Ancak altını çizmek gerekir ki çevre kavramının genel geçer bir tanımının olmaması, kavramın içeriğinin tamamen belirsiz kalacağı anlamına da gelmeyecektir. Bilakis, çevre kavramı, kural koyan ve bu kuralları yaptırımlarla destekleyen hukuk bilimi bağlamında ele alınacaksa içeriğinin ve sınırlarının belirlenmesi bir zorunluluk olarak değerlendirilebilecektir. Bu noktada, çevre kavramın tanımlanmasında ortaya çıkan güçlükler bir yana bırakılarak normatif düzenlemeler ve yargı kararları ışığında kavramın içeriğinin somutlaştırılmasının, konuya ilişkin kavramsal altyapının oluşturulmasına katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

B. NORMATİF DÜZENLEMELERDE ÇEVRE KAVRAMI

Hukuk normları bazı durumlarda, bir hukuki kavramı açık veya örtülü olarak tanımlama işlevini yerine getirebilmektedir¹⁴. Bu nitelikteki normlar, bazı durumlarda doğrudan doğruya kavrama ilişkin bir tanım yaparken bazen de örnekleme yöntemine başvurarak kavramın içeriğini aydınlatmaya çalışmaktadır. Bu anlamda, çevre kavramının hukuki veçhesi ile aydınlatılmasında, hukuk normlarının tanımlama işlevinden faydalanılabileceği düşünülmektedir.

Çevre kavramını hukuk perspektifinden ele almak her şeyden önce çevreye ilişkin hukukten korunan menfaat alanının sınırlarını çizmek bağlamında önem arz etmektedir¹⁵. Bu noktada, çevre kavramının hukuki içeriği ile açıklanmadan, idari yargıda çevre sorunlarından doğabilecek dava hakkının tartışılmasının pek mümkün olamayacağı ifade edilmektedir¹⁶.

Diğer taraftan çevre kavramına yüklenilen anlam, temel hak ve özgürlükler bakımından da önemli bir mesele olarak nitelendirilebilecektir. Nitekim konu hak ve özgürlükler bağlamında değerlendirildiğinde, çevre hakkının başta mülkiyet hakkı olmak üzere başka temel hak ve özgürlüklerle çatışan bir hak niteliğinde olduğu ifade

¹⁴ Adnan Güriz, **Hukuk Başlangıcı**, 19. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2019, s.22.; Ender Ethem Atay, **Hukuk Başlangıcı**, 5. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, s.83-84.; O. Gökhan Antalya, **Hukuk Teorisi ve Metodolojisi**, Cilt I, Hukuk Teorisi, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s.354.

¹⁵ Jamie Benidickson, **Environmental Law**, Fourth Edition, Toronto: Irwin Law, s. 11.

¹⁶ Yıldızhan Yayla, “İdari Yargıda Çevre Sorunlarına İlişkin Dava Hakkı”, **Türkiye ve Avrupa Topluluğunda Çevre Hukukunun Güncel Sorunları** (Sempozyum, 10-11 Haziran 1996), İstanbul, 1996, s. 121.

edilmektedir¹⁷. Örneğin çevreye dâhil bir unsur olan planlı ve düzenli kentleşme bağlamında kentsel dönüşüm uygulamaları gerçekleştirilmekte ve bu uygulamalar bağlamında mülkiyet hakkı, kamu yararının sağlanmasını teminen sınırlandırılmaktadır¹⁸. Hatta bazı durumlarda kent estetiği gerekçesiyle dahi mülkiyet hakkına müdahaleler gerçekleştirilmektedir¹⁹. Çevre kavramından ne anlaşılması gerektiği sorusu, bu açıdan mülkiyet hakkı ve serbest teşebbüs hürriyeti gibi bir takım temek hak ve özgürlüklerin sınırının belirlenmesi bakımından da önem arz etmektedir.

Bu hususlara ilave olarak kimi yazarlarca, anayasalarda yer alan “çevre koruma” gibi özerk kavramlar bağlamında yasama organlarına veya idari makamlarına tanınan yetki alanının sınırını belirlemek bakımından çevre kavramını açıklığa kavuşturulmasının önemli bir mesele olduğunu dile getirmektedir²⁰.

Netice itibari ile çevreye ilişkin hukuki düzenlemelerin konusu, uygulama alanı, amacı ve içeriğini algılayabilmek için öncelikle çevre kavramından ne anlaşıldığının ortaya konması gerektiği belirtilmektedir²¹. Bu minvalde, normatif düzenlemelerde çevre kavramının nasıl ele alındığı hususunda fikir edinebilmek gayesiyle; uluslararası hukuk metinleri, Anayasa ve Çevre Kanunu esas alınarak yapılacak bir incelemenin yararlı olabileceği düşünülmektedir.

1. Uluslararası Anlaşma ve Sözleşmelerde Çevre Kavramı

Uluslararası hukuk biliminde, çok taraflı hukuk metinlerinin hukuki bağlayıcılığı haiz olup olmamasına göre ikiye ayrıldığı belirtilmektedir²². Bu çerçevede, hukuki olarak bağlayıcılığa sahip olan ve “hard law” olarak adlandırılan metinlerin, taraf olan devletler bakımından somut bir takım yükümlülükler öngördüğü ifade

¹⁷ Sean Coyle ve Karen Morrow, **The Philosophical Foundations of Environmental Law: Property, Rights and Nature**, Hart Publishing, 2004, s. 4-5.

¹⁸ Gül Üstün, **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2014, s. 233.

¹⁹ Fethiye Nur Akkaya, **Kent Estetiğini Koruma Amaçlı İdari Kolluk Yetkisi**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016, s.44.

²⁰ Fabrizio Fracchia, “*The Legal Definition of Environment: From Rights to Duties*”, **Bocconi Legal Studies**, Research Paper No. 06-09, November 17, 2005,s.2.Aynı yönde bkz: Philippe Sands ve diğerleri, **Principles of International Environmental Law**, Cambridge: Cambridge University Press, 2012 s.13-14.

²¹ Turgut, **Çevre Hukuku**, s.73.

²² Jon Skjærseth, Olav Stokke, Jørgen Wettstad, “*Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms*” **Global Environmental Politics**, Vol. 6, 2006, s. 104-105.

edilmektedir²³. Ayrımın diğer kanadında ise hukuki bağlayıcılıktan yoksun bulunan ve “soft law” olarak isimlendirilen hukuk metinleri yer almaktadır. Türkçeye “esnek hukuk” veya “yumuşak hukuk” belgeleri olarak çevrilebilecek bu özellikteki belgeler, hukuken bağlayıcı olmamakla birlikte bağlayıcı hukuk kurallarının alt yapısını oluşturmaları ve uluslararası teamül hukuku bağlamında rehber norm olarak değerlendirmeleri bakımından önem arz etmektedir²⁴.

Ülkemizin tarafı olduğu bağlayıcı nitelikteki uluslararası çevre belgeleri için durum, Anayasa’nın 90’ıncı maddesi bağlamında şekillenmektedir. Zira Anayasa’nın 90’ıncı maddesinin son fıkrasının ilk cümlesi “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir.*” hükmünü haizdir. Bahse konu cümlede yer alan “*kanun hükmünde*” ifadesi, kimi yazarlarca uluslararası anlaşmaların kanunla eşdeğerde²⁵ olduğu şeklinde yorumlanırken, kimi yazarlar tarafından ise kanunun üstünde bir yer kastedildiği belirtilmektedir²⁶. Ancak nasıl yorumlanırsa yorumlansın, ülkemizin tarafı olduğu çevreye ilişkin uluslararası anlaşma ve sözleşmelerin iç hukukun bir parçası olduğu ve iç hukukta bu bağlamda doğrudan etki yarattığı kabul edilmiş olmaktadır²⁷. Bu durumun somut olarak anlamı çevreye ilişkin anlaşmaların, diğer iç hukuk normları gibi, devletin tüm organlarını bağlayacağı; uygulamada ilgili konumda olan herkesin bunlara dayanabileceğidir²⁸. Buradan hareketle çevresel konularda ülkemizin tarafı olduğu uluslararası anlaşma hükümlerini ihlal etmesi nedeniyle doğrudan doğruya biz zarara

²³ Timo Koivurova, **Introduction To International Environmental Law**, London: Routledge, 2014, s.60.; Skjærseth/Stokke/Wettestad, s. 104.

²⁴ Sands ve diğerleri s.95.; Alexandre Kiss ve Dinah Shelton, **Guide to International Environmental Law**, Martinus Nijhoff Publishers: 2007, s.8-10.; Skjærseth/Stokke/Wettestad, s. 104.; Koivurova, s.58-59.; Yücel Acer Ve İbrahim Kaya, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı İngilizce Özetli**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 10. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s.65.

²⁵ Tahsin Bekir Balta, , “*İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Türkiye*”, **Türkiye’de İnsan Hakları**, Ankara, 1970, s. 278.; Hüseyin Pazarcı, “*Türk Hukukunda Andlaşmalar İle Yasaların Çatışması*”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Yıl 2004, Cilt 24, Sayı 1-2, s.652.

²⁶ A. Şeref Gözübüyük; “*İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri*”, **İnsan Hakları Kurallarının İç Hukukta Uygulanması**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1992, s. 24.

²⁷ Nükhet Turgut, “*Çevreyi Koruyucu Uluslararası Sözleşmelerin Yadsınamaz Önemi*”, **Uluslararası Çevre Koruma Sözleşmeleri**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2014, s. 20, (Çevreyi Koruyucu).

²⁸ Turgut, “Çevreyi Koruyucu...”, s.20.

uğrayan kimselerin idareye karşı dava açarak bu zararlarının tazmin edilmesini isteyebileceği dile getirilmektedir²⁹.

Diğer yandan, çevre konusunda ülkemiz bakımından hak ve yükümlülükler doğuran uluslararası hukuk kurallarının, bağlayıcı nitelikteki uluslararası anlaşmalarla sınırlanamayacağı ifade edilmektedir³⁰. Zira yukarıda belirtildiği üzere, bağlayıcı olmayan bu hukuk metinleri, gerek rehber norm olma gerekse bağlayıcı hukuk kurallarının alt yapısı oluşturma bakımından idarenin mali sorumluluğu bağlamında mahkemeler ve uygulayıcılar bakımından önem arz etmektedir. Bu durum, özellikle İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin (İHAM) çevreye ilişkin önüne gelen uyuşmazlıklar çerçevesinde verdiği kararlarda görülebilmektedir. İHAM, çevre uyuşmazlıklarında ilgili hakkın kapsamını ve devletin yükümlülüğünü netleştirmek için geniş kapsamlı bir uluslararası anlaşma ve sözleşme dizininden yararlanmaktadır³¹. Hatta Mahkemenin, bazı durumlarda uluslararası sözleşmelere ilgili devletin taraf olmasını veya sözleşme bağlayıcı değilse ilgili devletçe imzalanmış olması şartını dahi aramadığı belirtilmektedir³². Örneğin İHAM, Bergama Ovacık Altın Madeninin işletme ruhsatının Danıştayca iptal edilmesine rağmen bu kararın idare tarafından uygulanmadığı Taşkın ve Diğerleri/Türkiye Kararı'nda³³; Rio Bildirgesi'ne, Aarhus Sözleşmesi'ne ve Avrupa Konseyi Parlamentosunun çevre ve insan haklarına ilişkin 27.06.2003 tarihli ve 1614(2003) sayılı tavsiye kararına atıf yapmıştır³⁴. Söz konusu kararda İHAM tarafından Devletin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde (İHAS) öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmediğine karar verilirken, anılan uluslararası hukuk belgelerinin ihlal edildiğini ifade etmesi, Mahkemece bahse konu belgelerin referans norm olmanın ötesine uzanarak dayanak norm değerinde görüldüğü şeklinde yorumlanmıştır³⁵.

²⁹ Hüseyin Pazarcı, “Çevre Sorunları Konusunda Uluslararası Andlaşmalar ve Türkiye”, **Çevre Kanunu'nun Uygulanması**, Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1987, s.145. Esas olarak konuyu uluslararası hukuk bağlamında ele alan yazar, bu durumu çevre konusundaki uluslararası anlaşmalara uyulmamasının iç hukuktaki yaptırımı olarak değerlendirmektedir.

³⁰ Pazarcı, “Çevre Sorunları”, 147-148.

³¹ Nükhet Turgut, “Çevreyi Koruyucu Uluslararası Sözleşmelerin Yadsınamaz Önemi”, **Uluslararası Çevre Koruma Sözleşmeleri**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2014, s. 17, (Çevreyi Koruyucu)

³² Turgut, “Çevreyi Koruyucu”, s.17.

³³ Taşkın ve Diğerleri/Türkiye Kararı, Başvuru No: 46117/99, Karar Tarihi: 10.11.2004. Karar için bkz: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67401>

³⁴ Taşkın ve Diğerleri/Türkiye Kararı, par: 98, 99, 100.

³⁵ Turgut, “Çevreyi Koruyucu”, s.18.

Söz konusu bilgiler ışığında, yargı mercilerinin ve uygulayıcı konumda bulunan idarelerin çevre kavramının yorumunda uluslararası hukuk metinlerini dikkate almaları gerektiği söylenebilecektir³⁶. Bu bağlamda, çevre kavramının hukuki yorumunda faydalanılmak üzere inceleme konusu yapılabilecek uluslararası hukuk metinlerine örnek olarak, 1972 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan ve Çevre Konferansı Bildirgesi³⁷ (Stockholm Bildirgesi) gösterilebilecektir. Çevre ve insan hakları bağlamında ilk kez bir bağ kurulmasını sağlayan³⁸ Stockholm Bildirgesi'nin 2'nci ilkesinde: *“Dünyanın hava, su, toprak, bitki ve diğer canlılar gibi doğal kaynakları ve özellikle doğal ekosistemlerin özgün örnekleri, bugünkü ve gelecek kuşaklar için gerektiği şekilde yönetilerek korunmalıdır.”* ifadeleri ile çevrenin belli başlı unsurların sayılması vesilesi ile kavramın somutlaştırıldığı görülmektedir. Ayrıca bildirgenin giriş bölümünde, başta yaşam hakkı olmak üzere temel insan haklarından yararlanmak için hem doğal hem de yapay çevrenin gerekli olduğunun dile getirilmesi, çevre kavramı ile doğal çevre kadar yapay çevrenin de anlaşılması gerektiği şeklinde yorumlanabilecektir³⁹.

Çevre kavramını düzenleyen uluslararası hukuk belgelerine bir diğer örnek olarak, 1991 tarihli Sınırşan Etkiler Yaratan Faaliyetlerde Çevresel Etki

³⁶ Zehreddin Aslan, “Doğal Çevrenin Korunmasına Yönelik Alınan Önlemler ve Önlemler ve Danıştayın Tutumu” *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Y. 1995, C. 11-12-13, s.92.

³⁷ Bir yumuşak hukuk belgesi olan Stockholm Bildirgesinin tam metni için bkz: “*Report of the United Nations Conference on the Human Environment*”, Stockholm 5-6 June 1972, BM Resmi İnternet Sitesi, <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf> s. 3-5.; Gılpin, s.292 vd.; **Uluslararası Çevre Koruma Sözleşmeleri**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2014, s.65 vd.

³⁸ Ole Windahl Pedersen, “*European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?*”, *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 21, No. 1 December 30, 2008, s.6.

³⁹ Stockholm Bildirgesi, petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) kapsamı dışında tutulmasını öngören 26.4.2006 günlü, 5491 sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a karşı açılan iptal davalarında, davayı açan milletvekillerinin dayanakları arasında yer almıştır. Anayasa Mahkemesi anılan davada; petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetlerinin çevrenin korunması bağlamında değerlendirilerek, ÇED kapsamı dışında bırakılamayacağına hükmetmiştir. Mahkeme kararında temel gerekçe olarak Anayasa'nın 56'ncı maddesi ve 2872 Çevre Kanunu hükümlerini ele alsa da, iptal gerekçesinin başında davacıların iptal isteminin dayanakları arasında Stockholm Sözleşmesinin bulunduğu dikkat çekerek Bildirgeyi referans norm olarak değerlendirmiştir. Öte yandan kararda dikkat çeken bir diğer husus ise iptal davasını açan milletvekillerinin Stockholm Bildirgesini bir uluslararası anlaşma zannederek, Anayasa'nın 90. Maddesi bağlamında bağlayıcı olduğunu ileri sürmeleridir. Bkz: AYM GK, E. 2006/99 K. 2009/9 T. 15.1.2009, www.lexpera.com.tr.

Değerlendirmesi Yapılması Hakkında Sözleşme(Espoo Sözleşmesi)⁴⁰ gösterilebilecektir. Sözleşme'nin “*tanımlar*” başlıklı 1'inci maddesinde çevre kavramı; “*insan sağlığı ve güvenliği, flora, fauna, toprak, hava, su, iklim, peyzaj ve tarihi anıtlar veya diğer fiziksel yapılar veya bu faktörler arasındaki etkileşim*” olarak açıklanmaktadır.

Keza, 2017 yılında ülkemiz adına iç hukuk onay işlemleri tamamlanarak tarafı olduğumuz⁴¹ Antarktika Sözleşmesi Çevre Koruma Protokolü (Madrid Protokolü) bağlamında da korunması gereken çevresel unsurlardan yola çıkarak kavramın içeriğini somutlaştırmaya çalışılmıştır⁴². Bu bağlamda Madrid Protokolü'nün⁴³ çevre kavramını; “*hava, iklim, su, atmosferik, karasal (sucul dâhil), buzul veya denizel ortamlar; hayvan varlığı ve flora ve biyolojik, bilimsel, tarihi, estetik veya vahşi önemi olan alanlar*” şeklindeki ifade ettiği görülmektedir.

Aarhus Sözleşmesi olarak bilinen, Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Vermede Halkın Katılımı Ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi'nde ise doğrudan bir çevre tanımı verilmemekle birlikte çevresel bilgi kavramı bağlamında çevreyi; “*Hava, atmosfer, su, toprak, kara, peyzaj ve doğal alanlar, biyolojik çeşitlilik ve bileşenleri gibi çevre elemanlarının ve bunlara dâhil olarak genetiği değiştirilmiş organizmalar*” olarak tanımlanmıştır⁴⁴.

Görüldüğü üzere, uluslararası hukuk belgeleri, çevre kavramına ilişkin hukuki yorum oluşturulmasında önemli bir yere sahiptir. Ancak uygulamada idari yargı mercilerinin çevre kavramını ele alırken çevrenin korunmasına ilişkin uluslararası anlaşma ve sözleşmelerden, önemi düzeyinde yararlanmadığı dikkati çekmektedir. Nitekim Danıştay kararları incelediğinde son derece az sayıda kararda, çevre kavrama ilişkin hukuki yorum geliştirilmesinde uluslararası hukuk metinlerinden faydalandığı görülmektedir⁴⁵.

⁴⁰ “*Convention On Environmental Impact Assessment In a Transboundary Context*”, BM Avrupa Ekonomi Komisyonu Resmi İnternet Sitesi; https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_ENG.pdf, s.2.

⁴¹ Protokol metni için bkz: 24 Mayıs 2017 tarih ve 30075 yayımlı Resmî Gazete.

⁴² Sands ve diğerleri, s.15.

⁴³ Antarktika Sözleşmesi Sekreteryası Resmi İnternet Sitesi, “*Protocol on Environmental Protection To The Antarctic TREATY*”, <https://www.ats.aq/e/protocol.html>, s.3.

⁴⁴ Sözleşme metni için bkz: **Uluslararası Çevre Koruma Sözleşmeleri**, s.405 vd.

⁴⁵ Az sayıdaki örneklerden birinde Danıştay, idarenin hava kirliliğinin çok yoğun olduğu bölgelerde, doğalgaz kullanımı zorunlu tutan kararının hukuka uygun olduğuna karar verirken, hem

2. Anayasada Çevre Kavramı

a. 1982 Anayasası Bağlamında Çevre Kavramı

Çevre kavramına ve bu bağlamda çevre hakkına ilişkin 1982 Anayasası'nda yer alan temel düzenleme, "Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması" başlıklı 56'ncı maddede yer almaktadır. Söz konusu hükümde şu ifadeler yer verilmiştir:

"Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.

Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir..."

Çevre korumanın anayasal bir hak olarak vücut bulduğu 56'ncı maddenin başlığından da anlaşılacağı üzere Anayasamız, çevreyi müstakil olarak değil sağlık hakkı ile birlikte ele almaktadır⁴⁶. Bu noktada, anayasal sistematik bakımından 1982 Anayasası'nın çevre kavramını daha en baştan insan çevresi ve yaşamı ile sınırlı tuttuğu söylenebilecektir. Kimi yazarlara göre, bu durum bilinçli bir tercihin eseri olup, yalnızca sistematik bir problemi değil hukuki ve ideolojik sonuçları olan bir yaklaşımı

hava kirliliği olgusunun yorumlanmasında hem de bahse konu kolluk işleminin hukuka uygunluğu noktasında uluslararası sözleşme hükümlerinden yararlanmıştır. "Ülkemizin de taraf olduğu 23.03.1983 tarihli, 17996 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Uzun Menzilli Sınırlarötesi Hava Kirlenmesi Sözleşmesi'nin 1. maddesinde; hava kirlenmesi; insanoğlu tarafından doğrudan doğruya veya dolaylı olarak insan sağlığını tehlikeye sokan canlı kaynaklara ve ekosistemlere ve maddi varlığa zarar verici ve güzelliklerin ve çevrenin diğer yasal kullanımını tehlikeye düşürücü veya bunlara mani olucu zararlı etkilere sahip maddelerin veya enerjinin havaya dâhil edilmesi olarak tanımlanmış, 2. ve 3. maddelerinde; sözleşmenin taraflarının gerçekleri ve ilgili sorunları göz önünde tutarak, insanı ve çevresini hava kirliliğine karşı korumaya kararlı oldukları ve uzun menzilli sınırlararası hava kirliliği dâhil hava kirliliğini sınırlandırmaya ve mümkün olduğu ölçüde tedricen azaltmaya çaba gösterecekleri, sözleşmenin çerçevesi dâhilinde, bilgi değişimi, istişare, araştırma ve izleme yolları ile ulusal ve uluslararası düzeyde şimdiye kadar harcanmış çabaları dikkate alarak, hava kirleticilerin neşrine karşı bir savaş yöntemi olarak kullanılabilecek politika ve stratejileri gereksiz yere gecikmeksizin geliştirecekleri kurala bağlanmıştır." Danıştay 14. D., E. 2011/13784 K. 2013/1306 T. 27.2.2013, www.lexpera.com.tr; Bir başka kararda madencilik faaliyetinin gerçekleştireceği alanların, uluslararası anlaşma hükümleri ile korunması gereken çevresel unsurlar arasında yer alması nedeniyle yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Bkz: Danıştay 8. D., E. 2008/6285 T. 10.2.2009, <https://www.kazanci.com>.

⁴⁶ Aslında 1982 Anayasasının yapım sürecinde Anayasa Komisyonu çevreyi müstakil bir madde olarak 64'üncü maddede düzenlemiştir. Daha sonra Danışma Meclisi önüne gelen "Çevrenin Korunması" başlıklı 64'üncü madde üzerinde önemli bir takım tartışmalar cereyan etmiştir. Bu tartışmalarda, yapay çevre tabii çevre ayrımı gibi bilimsel niteliği haiz konular inceleme konusu yapılmış dahası Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan ALDIKAÇTI tarafından maddenin yazımı esnasında çevre derneklerden yardım alındığı ifade edilmiştir. Ancak Milli Güvenlik Konseyi tarafından çevreyi bağımsız ve özgül bir şekilde ele alan 64'üncü madde herhangi bir gerekçe gösterilmeksizin değiştirilmiş ve cari 56'ncı madde hükmü kabul edilmiştir. Bkz: **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt 9, Birleşim 137, 27.8.1982, s. 19-24, https://www.tbmm.gov.tr/deve-lop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.meclis_donemleri?v_meclisdonem=0.

yansıtmaktadır⁴⁷. Nitekim buradan hareketle, 1982 Anayasası'nın çevreyi “*sadece doğal çevrenin korunması bağlamında bir sağlık sorunu olarak*” ele aldığı ifade edilmektedir⁴⁸. Diğer bazı yazarlar ise Anayasa'daki düzenleniş şeklinin, çevreyi doğrudan doğruya sağlık kavramının bir türevi veya uzantısı olarak yorumlamaya imkân tanımayacağını, bu konuda asıl önemli olanın anayasal hükmün özü ve muhtevası olduğunu dile getirmiştir⁴⁹.

Çevre hakkını düzenleyen 56'ncı maddenin içeriğine bakıldığında dikkati çeken ilk husus, çevre kavramının nasıl yorumlanması gerektiğine ilişkin doğrudan doğruya ortaya konulmuş bir tanım bulunmamasıdır. Ancak bu durum, yalnızca 1982 Anayasası'na özgülenebilecek bir sorun olarak değerlendirilmemelidir. Zira dünyanın farklı bölgelerinde yürürlükte bulunan birçok anayasada, çevresel hükümler yorumlanırken kılavuzluk edecek pek az unsur bulunduğu belirtilmektedir⁵⁰. Diğer yandan anayasal hükümlerde karşılaşılan tanımlama güçlükleri ve kavramsal belirsizliklerin, ilgili maddenin doğrudan uygulanma gücüne sahip olup olmadığı; yalnızca devlet organlarına mı, yoksa bunlara ilaveten özel hukuk kişilerine de mi sorumluluk yüklediği; ortaya çıkan zararların maddi tazminine imkân tanıyıp tanımadığı gibi birçok konuda yeni soru işaretleri doğurduğu ifade edilmektedir⁵¹. Sözü edilen bu güçlüklerin aşılabilmesi için, 1982 Anayasası bağlamında çevresel dava hakkının özünü oluşturan “*sağlıklı ve dengeli bir çevre*” ifadesinin somutlaştırılmasına ihtiyaç bulunduğu düşünülmektedir.

Bu bağlamda, öncelikle 56'ncı maddede geçen “çevre” ifadesinin geniş anlamı ile hem doğal hem de yapay çevreyi kastettiği söylenebilecektir. Zira bahse konu hüküm ilk olarak, “*Herkes, dengeli ve sağlıklı bir tabii çevrede yaşama hakkına sahiptir. Devlet, her türlü çevre kirlenmesini önleyici ve tabii çevreyi koruyucu ve geliştirici önlemleri alır.*”⁵² şeklinde kaleme alınmıştır. Ancak daha sonra Danışma Meclisinde verilen önergelerle, hükmün çevre koruma alanını yalnızca doğal çevre ile sınırlandıracağı

⁴⁷ İbrahim Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku-İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı Üzerine Bir Deneme**, İstanbul: Afa Yayınları, 1993, s.36.

⁴⁸ Mehmet Semih Gemalmaz, “*Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 52, S. 1-4, 1987, s.250.

⁴⁹ Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.190-191.; Özdek, s.98.

⁵⁰ James R.May ve Erin Daly, **Dünyada Çevresel Anayasalcılık**, (Çev: Tolga Şirin ve Umut Orcan), İstanbul: Ekoloji Kolektifi Derneği, 2018, s.86.

⁵¹ May ve Daly, s.86.

⁵² **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, s.19.

endişesi ile “*tabii*” ifadesinin metinden çıkarıldığı görülmektedir⁵³. O halde, Anayasa Koyucunun hem doğal hem de insan eliyle oluşturulmuş yapay çevreyi bünyesinde barındıran geniş kapsamlı bir çevre yaklaşımını benimsediği söylenebilecektir.

Diğer taraftan, her ne kadar kesin bir çıkarım yapmaya imkân tanımasa da kavramın berraklaştırılması gayesiyle 56’ncı maddenin gerekçesi⁵⁴ de incelenebilecektir. Bahse konu madde gerekçesinden kavrama ilişkin şu ifadelere ulaşılmaktadır:

“Sanayileşen toplumların son yıllarda karşılaştıkları önemli sorunlardan biri çevre kirlenmesidir. Sanayileşme ve bununla gelişen kırsal kesimden şehirlere göç tabiatı kaldıramayacağı bir yükü karşılaştırmış, sonuçta tabiattaki insan-tabii bitki örtüsü ve su ilişkilerindeki dengeler bozulmuştur. Flora değişmeye başlamış, tabiat, sular, topraklar ve hava o kadar kirlenmeye başlamıştır ki artık bu üç ortamdan hayat çekilmeye veya insanlar için büyük tehlikeler oluşturmaya başlamıştır.

Ülkemizde de, çevrenin kirlenmesi denizlerimizin diplerini bozmaya, havası kirli şehitleri yaşanmaz hale getirmeye, bütün bu sorunlarla insanlarımıza karşı tehlikeler hâsıl etmiştir... Çevreyi koruyucu fiili tedbirler ve faaliyetler de gereklidir. Suların temizlenmesi, artıkların değerlendirilmesi veya örtülmesi, hava kirliliği için filtreleme ve süzme, ağaçlandırma ve benzeri tedbirler böyledir...”

Söz konusu ifadelerden hareketle, Anayasamızda çevre kavramının, tabiat, bitki örtüsü, su, toprak ve hava ortamları ve ağaçlandırma gibi konulara işaret ettiği ve bu konular üzerinde gerçekleşen kirlenme ve bozulmanın çevre hakkının ihlali anlamına gelebileceği söylenebilecektir.

Anayasa’da yer alan çevre kavramının yorumunda, sistematik yorum kapsamında çevreye ilişkin Anayasa’da yer alan diğer hükümlerden de faydalanılması mümkündür⁵⁵. Bu çerçevede, Anayasa’nın 43’üncü maddesi bağlamında kıyılar⁵⁶,

⁵³ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, s.21.

⁵⁴ Yunus Emre Yılmazoğlu, İsmail Emrah Perdecioğlu (hızl.), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)** 2. Baskı, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2019, s. 330.

⁵⁵ Kemal Görmez, **Çevre Sorunları**, Gözden Geçirilmiş 4. Basım, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2018, s.146.; Kuzu, **Çevre Hakkı**, s. 229 vd.

⁵⁶ Kıyılardan Yararlanma Madde 43: “Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanım amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir.”.

44'üncü maddesi bağlamında toprağın korunması⁵⁷, 45'inci maddesi bağlamında tarım ve hayvancılık⁵⁸, 63'üncü madde bağlamında tabiat varlıklarının korunması⁵⁹, 166'ncı madde çerçevesinde planlama⁶⁰, 168'inci madde bağlamında doğal varlıklar⁶¹ ve nihayet 169'uncu madde bağlamında ormanlar⁶² çevre kavramı bağlamında ele alınması gereken unsurlar olarak değerlendirilebilecektir.

⁵⁷ Toprak Mülkiyeti Madde 44: “Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.”.

⁵⁸ Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması Madde 45: “Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.”.

⁵⁹ Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması Madde 63: “Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır. Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir.”.

⁶⁰ Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey Madde 166: “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir. Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir.”.

⁶¹ Tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi Madde 168 : “Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzelkişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzelkişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzelkişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir.”.

⁶² Ormanların korunması ve geliştirilmesi Madde 169 : “Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir. Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz. Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasi propaganda yapılamaz; münhasıran orman suçları için genel ve özel af çıkarılamaz. Ormanları yakmak, ormanı yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınamaz. Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve

Son olarak Anayasamızda çevre kavramını nitelemek için kullanılan “sağlıklı ve dengeli” sıfatları hakkında da kısa bir inceleme yapılmasının faydalı olabileceği düşünülmektedir. Zira madde metninde geçen “sağlıklı ve dengeli” ifadeleri dilbilimsel anlamda çevre kelimesini niteleyen birer sıfat olmaktan öte geçerek bazı hukuki sonuçlar doğurmaktadır. Hatta öğretilerde bazı yazarlar çevre hakkı ifadesinin tek başına bir anlam ifade etmeyeceğini, sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşama hakkı şeklindeki kullanımın daha uygun olacağını ileri sürmektedir⁶³. Mukayeseli hukuk ekseninden bakıldığında, çevre hakkını düzenleyen diğer birçok anayasada da 1982 Anayasası’nın 56’ncı maddesine benzer şekilde, “sağlıklı”, “dengeli”, “sürdürülebilir” ya da “düzenli” gibi sıfatlara yer verildiği görülmektedir⁶⁴. Ancak çevre kavramının önüne getirilen bu sıfatların çoğu zaman anlam bakımından açıklayıcı olmadığı ve kavrama ilişkin yorum zorluğunu kaldırmak şöyle dursun, aksine daha da muğlaklaştırdığı dile getirilmektedir⁶⁵. Bu minvalde, 1982 Anayasası bağlamında çevre kavramına eklenen “sağlıklı ve dengeli” ifadeleri; çevre ne zaman sağlıklı kabul edilebilecektir? Dengeli bir çevre ne anlama gelmektedir? Mahkemeler önlerine gelen uyuşmazlıklarda çevrenin dengeli olup olmadığını neye dayanarak ölçebilecektir? Sağlıklı ve dengeli çevre ifadesi herkes için eşit “ideal” bir çevre anlamına mı gelmektedir? Gibi yeni soruları da beraberinde getirmektedir.

Öğretilerde, “sağlıklı”, “dengeli”, “temiz” ve “nitelikli” gibi sıfatların işin özünde bir ölçüt sorunun ötesinde niteleme sorunu olarak ele alınması gerektiği ifade edilmektedir⁶⁶. Bir başka ifade ile çevrenin sağlıklı veya dengeli olmasına yüklenen anlamın, çevre hakkının merkezine insanın mı yoksa bizzat çevrenin mi yerleştirileceğine göre değişeceği söylenebilecektir. Bu çerçevede, “sağlıklı ve dengeli” ifadesi, çevre merkezli (ekosentrik) bakış açısıyla yorumlanırsa, faaliyetin insana olan etkilerinden bağımsız olarak çevrenin bizzatı kendisinin “sağlıklı ve dengeli” olup olmadığı

fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz.”.

⁶³ Ersan Şen, **Çevre Ceza Hukuku: (Ceza Hukuku Açısından Sağlıklı Ve Düzenli Bir Çevrede Yaşama Hakkı)**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1994, s.27.

⁶⁴ Bridget Lewis, **Environmental Human Rights and Climate Change**, Springer, 2018, s.61.

⁶⁵ May ve Daly, s.88.; aynı yönde, Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.159.

⁶⁶ May ve Daly, s.88.

sorgulanacaktır⁶⁷. Bu durumun aksi kabul edildiğinde, yani insan merkezli (antroposentrik) bir çevre anlayışı benimsendiğinde ise çevrenin kendisinin “sağlıklı ve dengeli” olması değil insan yaşamının “sağlıklı ve dengeli” olması anlaşılacaktır⁶⁸. Her iki yaklaşım da belirli noktalarda eleştirilere tabi tutulmaktadır. Örneğin, insan merkezli çevre anlayışı doğaya ekonomik bir bakış açısı ile yaklaşması ve insanın refahı için doğanın sömürülmesine ve nihayet yok edilmesine izin verdiği için eleştirilmekte ve çevrenin bir unsuru olan insanı merkezine alan çevre yaklaşımının çevre hakkı ile bağdaşmayacağı ifade edilmektedir⁶⁹. Diğer taraftan çevre merkezli yaklaşımın ise hak olgusunun kapsamını ölçüsüzce genişleterek, normatif koruma alanını etkisiz kılması bağlamında eleştirildiği ifade edilmektedir⁷⁰.

Bu hususlar ışığında çevre kavramına yüklenen anlam bakımından, 1982 Anayasa’sının 56’ncı maddesi ekseninde bir değerlendirme yapıldığında; “*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.*” şeklindeki hükmün, çevre hakkının muhatabı, öznesi ve yararlanıcısı olarak insanı odak aldığı söylenebilecektir⁷¹. Buradan hareketle, idari yargı mercilerinin de Anayasa’da yer alan insan odaklı çevre yaklaşımını benimsediği ve çevrenin kendisi bakımından değil, o çevrede yaşayan toplumun sağlığı bakımından uyumsuzluğu ele aldığı ifade edilmektedir⁷².

b. Anayasal Terminolojinin Dava Edilebilirliğe Etkisi

⁶⁷ May ve Daly, s.89.; Lewis, s.61.

⁶⁸ Lewis, s.61.

⁶⁹ Kuzu, **Çevre Hakkı** s.48., Özdek s.79.; Lewis, s.3.

⁷⁰ Tim Hayward, **Constitutional Environmental Rights**, Oxford University Press, 2005, s.25.

⁷¹ Dünya anayasalarında da genel eğilimin bu yönde olduğu söylenebilecektir. Bilakis anayasalarda çevre merkezli anlayışının benimsenmesi yeni ve az sayıda örneği olan bir durumdur. Anayasalarda çevre kavramının insan merkezli olmayan yorumuna Ekvator Anayasası’nın 71’inci maddesi örnek olarak verilebilecektir. “*Hayatın doğduğu ve yeniden üretildiği Doğa veya Pachamama, varlığı ve yaşamsal döngüsü, yapısı, işlevleri ve evrimsel süreçlerinin korunması için bütüncül bir saygı hakkına sahiptir.*” şeklindeki hüküm incelendiğinde Pachamama yani Tabiat Ana olarak adlandırılan çevrenin bizzat kendisinin hak sahibi olarak düzenlendiği görülebilmektedir. 2008 Ekvator Anayasası “Doğanın Hakları” başlıklı 7’nci Bölüm 71’inci Madde; <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>

⁷² May Ve Daly, s.89; Yazarlar burada Anayasa’da yer alan insan merkezli yaklaşımın mahkemeler tarafından da benimsendiğine ilişkin genel bir hipotez öne sürmekle beraber, bu hipotezlerini desteklemek için Danıştay’ın Eurogold Madencilik A.Ş’nin Bergama’daki faaliyetlerine ilişkin 13.5.1997 günlü ve E. 1996/5477 K. 1997/2312 sayılı kararını temel dayanak almışlardır.

1982 Anayasası'nın çevreyi ele alış biçiminin pratikteki en önemli sonucu çevresel hükümlerin hukuki niteliği üzerinde gerçekleşmektedir. Kimi yazarlar bahse konu hükmün gerçek anlamda bir norm olmayıp, yürütmeye ve diğer devlet organlarına yol gösterme amacı güden program hüküm niteliğinde bir düzenleme olduğunu ifade etmektedir⁷³. Bu minvalde, çevre hakkı gibi devlete olumlu bir edim yükümlülüğü getiren hakların sırf Anayasa'da düzenlenmiş olmaları nedeniyle doğrudan doğruya uygulanabilir normlar olmadığı ancak yasama organının bu konuda düzenleme yapması durumunda sübjektif bir kamusal haktan bahsedilebileceği belirtilmektedir⁷⁴. Öte yandan, bu ilk görüşten farklı olarak, Anayasa'da yer alan çevre kavramının normatif değeri haiz bir hüküm olduğunu ve bir sübjektif kamu hakkı olarak, kişilere bireysel talepte bulunma imkânı tanıdığı ifade eden yazarlar da bulunmaktadır⁷⁵.

Öğretide çevresel normlara program hüküm değeri biçilmesi durumunda çevresel normların çevre hakkını koruma altına alan hükümlerden çok teşvik edici düzenlemeler olarak algılanacağı belirtilmekte ve mahkemelerin de program hüküm olarak değerlendirdikleri çevresel normları uygulamada tereddütte düşebilecekleri ifade edilmektedir⁷⁶. Bu minvalde, çevreyi konu edinen anayasal hükmün pasif ya da anlamca belirsiz ifadeler içermesinin bu hükümlerden yola çıkılarak dava açılıp açılmayacağı, açılabilirse de söz konusu hükümlerin ne şekilde yorumlanacağı noktasında soru işaretleri doğurabileceği söylenebilecektir. Nitekim bu şüpheleri doğrularcasına, dünya çapında az sayıda ulusal mahkemenin anayasalarında yer alan çevresel haklara ilişkin tartışmalı düzenlemelerden doğrudan dava edilebilirlik sonucu çıkarabildiği dile getirilmektedir⁷⁷.

Anayasalarda yer alan maddi çevresel hakların metinsel düzenlemeleri nedeniyle ortaya çıkan bir diğer sorun olarak çevreye ilişkin yargısal denetimin hangi durumlarda

⁷³ Tekin Akıllıoğlu, "Tartışma", **Çevre Kanunun Uygulanması**, Ankara: TÇSV Yayınları, 1987, s.214.; Can Hamamcı, "Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler", **İnsan Hakları Yıllığı**, Y.1983-1984, C. 5-6, S. 1, s.177.

⁷⁴ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 7'nci Baskı**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2002, s.135.

⁷⁵ Özdek s. 127.; Kuzu, **Çevre Hakkı**, s. 193-194.; Kaboğlu, İ.Ö, "Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri)", **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 10-11, S.1 Y.1988-1989, s. 118.

⁷⁶ Ernst Brandl ve Bungert Hartwin. "Constitutional Entrenchment of Environmental Protection: A Comparative Analysis of Experiences Abroad." **Harvard Environmental Law Review**, vol. 16, no. 1, 1992, p. 1-100 s. 19.

⁷⁷ Joshua J. Bruckerhoff, "Giving Nature Constitutional Protection: A Less Anthropocentric Interpretation of Environmental Rights" **Texas Law Review** Y. 2008 s. 638.

söz konusu olacağı ve nasıl yapılacağına ilişkin objektif ölçütler geliştirilmesinin güçlüğü de zikredilmektedir⁷⁸. Bu kapsamda, çevre hakkının dava edilebilirliğinin, konuya ilişkin hukuki ve siyasi tercihler kadar çevre kavramının anayasa metninde nasıl düzenlendiğine bağlı olduğu ifade edilmektedir⁷⁹. Bu çerçevede, anayasalarda yer alan çevresel hükümlerin sübjektif bir hak içerip içermediğinin tespiti için bir takım ölçütlerden faydalanılabileceği belirtilmektedir. Bu ölçütler; (a) çevre korumaya ilişkin yükümlülüğün anayasa metninde açık bir şekilde belirtilmesi, (b) çevre hakkının mahkemeler önünde dava edilebilirliğine koşulsuz bir biçimde kabul edilmesi ve (c) hükmün öznesi olarak ayrı ayrı bireylerin değil tüm toplumun kabul edilmesidir⁸⁰.

1982 Anayasası'nda çevre hakkının dava edilebilirliğini objektif bir şekilde değerlendirebilmek için de söz konusu ölçütlerden faydalanabilecektir. Anayasa'nın 56'ncı maddesi devlete yüklediği ödevi açık bir şekilde belirtmesi ve özne olarak herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu vurgulaması cihetiyle yukarıda belirtilen (a) ve (c) ölçütlerini sağladığı ancak çevreye ilişkin münhasır bir dava yolu öngörmemesi nedeniyle (b) ölçütünün sağlanamadığı dikkati çekmektedir. Nitekim konuya ilişkin yapılan değerlendirmelerde de, Anayasa'nın 56'ncı maddesinin normatif bir hüküm değeri taşıdığı ancak anayasada açık bir dava yolu öngörülmemesi nedeniyle hükmün düzenlemesinin tabiri caizse temenni boyutunda kaldığı ifade edilmektedir⁸¹.

Bu durum elbette ki Türk hukukunda çevre hakkının dava edilebilirliğinin hukuki dayanağı olmadığı anlamına gelmemektedir. Zira idarenin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğunu ifade eden Anayasa'nın 125'inci maddesi dolaylı yoldan da olsa çevre hakkının dava edilebilirliğini garanti altına almaktadır. Burada kastedilen çevre hakkının dava edilebilirliğinin münhasır ve müstakil bir düzenleme olarak Anayasa metninde ifade edilmesidir⁸². Nitekim öğretide de çevre

⁷⁸ Bruckerhoff, s. 625.

⁷⁹ Hayward, s.98.

⁸⁰ Hayward, s.95.

⁸¹ Ümit Güveyi, "1982 Anayasası Kapsamında Çevre Hakkının Karşılaştırmalı Kısa Bir Tahlili", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 24, S. 2, Aralık 2018, s. 653.

⁸² Türkiye'de çevre hakkının dava edilebilirliğine imkân tanıyan yasal düzenlemelerin eksikliği İHAM'ın de dikkatini çekmiştir. Mahkeme, Taşkın ve Diğerleri/Türkiye Kararı'nda çevreye ilişkin mevcut yasal koruma mekanizmaları incelendikten sonra, Aarhus Sözleşmesi'ne atıf yapılarak sözleşmede yer alan konulara paralel olarak yargı yolunun genişletilmesi gerektiğine işaret edilmiştir. Taşkın ve Diğerleri/Türkiye Kararı, par: 99.

hakkına ilişkin dava edilebilirliğin dayanağını doğrudan Anayasa'dan almasının, çevre korumasının siyasi iktidarlar arasında farklılık arz etmeyecek şekilde anayasal güvenceye bağlanması anlamına geleceği belirtilmektedir⁸³.

Bu noktada, çevre hakkının dava edilebilirliğinin anayasada münhasır ve müstakil bir biçimde düzenlenmesi durumunda her bir temel hak ve özgürlük için anayasada ayrı ayrı dava edilebilirlik düzenlemesi yapılması anlamına gelebileceği gerekçesi ile metodolojik anlamda eleştirilebilecektir. Ancak anayasal düzenlemelerde çevre korumanın dava edilebilirliğinin açık ve net bir şekilde düzenlenmesini öneren görüş, söz konusu tutumun çevre hakkının niteliği gereği nev'i şahsına münhasır ve olması gereken hukuk bağlamında bir öneri olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir⁸⁴.

Nitekim bu konuda, anayasalardaki çevresel düzenlemelerin dava edilebilirlik bakımından İsviçre, Hollanda, Yunanistan, İspanya ve Türkiye'de karşılaştırmalı olarak incelendiği bir çalışma dikkat çekmektedir. Çalışmada, anılan ülkelerin hepsinde çevreye ilişkin anayasal düzenlemelerin bir takım teknik eksiklikler içerdiği ifade edilmektedir⁸⁵. Ancak çalışmanın Türkiye ile ilgili kısmında, 1982 Anayasası'nın 125'inci maddesinde yer alan idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğuna ilişkin yegâne olumlu hüküm dışında çevre hakkının dava edilebilirliğinin incelenen diğer ülkelere oranla görece zayıf olduğu belirtilmektedir⁸⁶.

3. Çevre Kanunu'nda Çevre Kavramı

1982 Anayasasında benimsenen çevre hakkı düzenlenmesine paralel olarak, yasa koyucu tarafından 2872 sayılı ve 09.08.1982 tarihli Çevre Kanunu ihdas edilmiştir. Bu Kanun çıkarılmadan evvel ülkemizde çeşitli vesilelerle içerisine çevresel hükümler

⁸³ Güveyi, s. 653.

⁸⁴ Hayward, s.98.

⁸⁵ Brandl ve Hartwin, s.99.

⁸⁶ Brandl ve Hartwin, s.73.; Benzer şekilde KABOĞLU tarafından, 1982 Anayasasında vatandaşların çevresel konularda yargıya başvuru araçları konusunda bir belirleme bulunmamasının, karşılaştırmalı hukuk bağlamında bir eksiklik olarak dile getirilmektedir. Bkz: İbrahim Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1992, s.41.

serpiştirilmiş kanunlar bulunmakla birlikte, konunun doğrudan doğruya ele alındığı ilk yasal düzenleme 2872 sayılı Çevre Kanunu olmuştur⁸⁷.

Anayasal hükümlere benzer şekilde çevre kanunlarında da çevre kavramının nasıl düzenlendiği konusu, yalnızca kavramsal düzeyle sınırlı bir tartışma olarak kalmayıp, doğrudan doğruya çevreye ilişkin hukuki koruma alanını etkileyebilmektedir. Bu bağlamda, kanunlarda çevre kavramının dar yorumlanmasının dava hakkının kullanılmasını zora sokarak, çevreye ilişkin hukuki korumanın etkisiz kalmasına yol açabilecektir. Aksi bir yaklaşım sergilenerek, hukuki koruma alanını geniş tutmak gayesiyle çevre kavramının mümkün olduğunca geniş yorumlanması ise, çevreci bir refleksle ilk bakışta olumlu değerlendirilse de, devletin çevrenin korunmasına ilişkin görevlerini gerçekleştirmesini zora sokarak⁸⁸, geniş ancak etkisiz bir hukuki korumaya neden olabilecektir.

Bir başka ifade ile kanuni düzenlemelerde çevreye ilişkin bir tanım getirildiğinde; bu tanımın ya her şeyi kapsayacak genişlikte olması ya da çevreye ilişkin unsurların bir kısmını dışlaması gibi çift yönlü bir risk söz konusudur⁸⁹. Bu riskin aşılabilmesi amacıyla, uygulamada çevre kavramına ilişkin genel bir tanım verilmesinden kaçınılarak, çevrenin belli başlı unsurların sayılması şeklinde bir yöntem benimsenmiştir⁹⁰. Örnek olarak, yukarıda farklı örnekleri sunulan çevrenin korunmasına ilişkin uluslararası sözleşmeler⁹¹ ve 1990 tarihli Alman Federal Emisyon Kontrol Kanunu⁹² incelendiğinde bahse konu yöntemin benimsendiği görülmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ilk halinde uygulamadaki genel tutumla uyumlu olacak şekilde ön alıcı bir tanım yapmaktan kaçınılmış ve Kanun'un amacını belirleyen 1'inci maddesinde çevreye ilişkin unsurlar sayılmıştır. Ancak Çevre Kanunu'nda 2006

⁸⁷ Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.230; Yazar bu nitelikteki kanunlara örnek olarak, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Belediye Kanunu, İmar Kanunu, Köy Kanunu ve Orman Kanunu gibi yasal düzenlemeleri göstermektedir.

⁸⁸ Güneş, **Çevre Hukuku**, s.22.

⁸⁹ Nükhet Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2017, s.59.

⁹⁰ Aydın Aybay, "*Çevre ve Hukuk*", **İnsan Çevre Toplum**, (Ed. Ruşen Keleş), Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, Ocak 1992, s.214.

⁹¹ Örnekler için bkz: Böl I. s. 8vd.

⁹² Yasada bir çevre tanımı yapılmamakta ancak "Kanunun Amacı" başlıklı 1'inci maddesinde "*insanlar, hayvanlar ve bitkiler, toprak, su, atmosfere ilaveten kültürel ve maddi varlıklar*" çevreyi oluşturan unsurlar olarak sayılmaktadır. Alman Federal Emisyon Kontrol Kanunu "Kanunun Amacı" başlıklı 1'inci maddesi; <https://germanlawarchive.iuscomp.org>.

yılında yapılan değişiklikle, Kanun'un "*Tanımlar*" başlıklı 2'inci maddesine bir çevre tanımı eklendiği görülmektedir⁹³. Söz konusu değişiklik sonrası 2872 sayılı Kanun'da çevre kavramı; "*Canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam*" olarak tanımlanmıştır.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, Çevre Kanunu'nda 2006 yılında yapılan değişikliğin isabetli olmadığı, yasa metninde çerçeve bir tanım yapılmaksızın çevreye ilişkin unsurların sayılması ve kavramının içeriğine ilişkin tespitin idarelerin ve yargı mercilerinin takdirine bırakılması daha yerinde bir yöntem olarak değerlendirilebilecektir. Ayrıca 2006 yılındaki Kanun değişikliği ile benimsenen çevre tanımı çevre hukukun dinamik karakterine ket vurması bakımından da eleştiriye açıktır. Çünkü çevre kavramı bünyesinde ele alınan hususlar günün şartlarına bağlı olarak değişmekte olup, çevreye ilişkin çerçeve bir tanım yapılması çevre hukukunun dinamik karakteri ile de bağdaşmayacaktır. Nitekim Oscar Wilde'ın dediği gibi; tanımlamak, sınırlamaktır⁹⁴. Günümüzde, çevrenin sürdürülebilirlik perspektifinden ele alındığı ve Dünya'nın birçok yerinde azınlık hakları ya da toplumsal cinsiyet eşitliği gibi konuların dahi çevre hakkı bağlamında ele alınmaya başlandığı⁹⁵ düşünülürse, Çevre Kanunumuzun benimsediği çevre tanımının şimdiden bu dinamizmi yakalamaktan geri kaldığı söylenebilecektir.

Diğer yandan yine 2006 yılında yapılan değişikliklerle Çevre Kanunu'na bir de "*sürdürülebilir çevre*" tanımının eklendiği görülmektedir. Sürdürülebilir çevre ifadesi ilk okunduğunda fiziksel bir ortam olarak çevrenin bizzat kendisinin sürdürülebilir olmasının kastedildiği düşünülebilir. Bununla birlikte Kanun metninde sürdürülebilir çevrenin; "*Gelecek kuşakların ihtiyaç duyacağı kaynakların varlığını ve kalitesini tehlikeye atmadan, hem bugünün hem de gelecek kuşakların çevresini oluşturan tüm*

⁹³ 26 Nisan 2006 tarihli ve 5491 sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G: 13.05.2006/26167.

⁹⁴ Oscar Wilde, **The Picture of Dorian Gray**, Penguin Books, Electronic Edition 2001, s.187.

⁹⁵ Çevre kavramını aşına olduğumuz sınırların dışına taşıyan örnekler bağlamında azınlık hakları için bakınız: Laura Westra, **Environmental Justice and the Rights of Indigenous Peoples International and Domestic Legal Perspectives**, Taylor & Francis Publishing, 2008 UK, USA, toplumsal cinsiyet eşitliği bağlamında çevre hakkı için bakınız: Süheyla Suzan Alıca, "*Kadın ve Çevre*", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Kadın ve Hukuk Özel Sayısı, Y. 2017, s. 151.

çevresel değerlerin her alanda (sosyal, ekonomik, fizikî vb.) ıslahı, korunması ve geliştirilmesi süreç” şeklinde tanımlandığı görülmektedir. Dikkat edilirse burada çevreyi betimleyen veya niteleyen bir sıfat olarak sürdürülebilirlikten değil daha geniş anlamda bu amaçla yürütülen bir süreçten bahsedilmektedir. Oysa sürdürülebilir çevre ifadesi esas olarak mevcut niteliğini koruyan ya da ekolojik olarak kendini yenileyebilen çevreyi ifade etmektedir. Kavram, öğretide⁹⁶ ve BM uygulamasında⁹⁷ bu anlamda kullanılmaktadır. Dahası bu tanım kanun metninde hemen müteakip bentte yer alan sürdürülebilir kalkınma⁹⁸ tanımından da özü itibarı çok da farklı değildir. Nitekim öğretide de Çevre Kanunu’nda sürdürülebilir kalkınmanın bir unsuru olan sürdürülebilir çevre mefhumunun ayrı bir kavrammış gibi gösterilmesi eleştiri konusu olmuştur⁹⁹.

Son olarak, Çevre Kanunu’nda yer alan çevre tanımının, Anayasa’nın 56’ncı maddesinden farklı olarak canlı merkezli çevre yaklaşımı üzerine kurulu olması bakımından dikkati çektiği söylenebilecektir. Canlı merkezli bir çevre yaklaşımı, çevreyi insan odaklı ele alan insan merkezli çevre yaklaşıma göre liberal ekonomik ve toplumsal düzenin karşı karşıya kaldığı açmazların ötesinde bir etik yaklaşım öngörmesi bakımından önem arz etmektedir. Ancak Kanun’un bütününe egemen olan insan merkezli çevre yaklaşımı düşünüldüğünde bu durumun bilinçli bir tercihten öte eskiden Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliğinde yer alan tanımın¹⁰⁰ doğrudan doğruya Çevre Kanunu’na aktarılmasının bir sonucu olduğu değerlendirilebilecektir. Nitekim

⁹⁶ Paul Johnston, Mark Everard, David Santillo ve Karl-Henrik Robèrt, “Reclaiming the Definition of Sustainability”, **Environmental Science And Pollution Research**, Volume 14, Issue 1, January 2007, s.61-62.

⁹⁷ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu, **İnsan Hakları ve Çevre Konulu İlke Kararı**, 22 Mart 2012, <https://undocs.org/A/HRC/RES/19/10>.

⁹⁸ 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinde sürdürülebilir kalkınma “Bugünkü ve gelecek kuşakların, sağlıklı bir çevrede yaşamalarını güvence altına alan çevresel, ekonomik ve sosyal hedefler arasında denge kurulması esasına dayalı kalkınma ve gelişme” olarak tanımlanmıştır.

⁹⁹ Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s.118.; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.89.

¹⁰⁰ Mevzuatımızda ilk “çevre” tanımı, 07.02.1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Bu tanım kapsamında çevre; “Canlıların yaşamı boyunca ilişkilerini sürdürdüğü ortam olup, bu ortamdaki hava, su, toprak gibi tabii çevrenin fiziksel unsurlarını, üreticiler, tüketiciler, ayrıştırıcılar gibi biyolojik unsurlarını, insanların tabii, beşeri, parasal ve maddesel kaynakları kullanım ve işletmelerinden doğan ekonomik çevre unsurlarını, insan topluluklarının demografik yapısı, barınma, sağlık, eğitim ve kültürel ihtiyaçlarını temin biçimleri ile tarihi ve kültürel değerlerin oluşturduğu sosyal çevre unsurlarını” ifade etmektedir. Görüldüğü üzere Çevre Kanunu’nda 2006 yılında yapılan değişiklik aslında ÇED Yönetmeliğinde bulunan tanımın bir derece sadeleştirilerek Kanun’a aktarılması yönünde olmuştur.

öğretide de bahse konu tanımın çevre merkezli bir bakış açısını yansıtmamasının temel nedeninin ÇED prosedüründen beklenen işlevden kaynaklandığı belirtilmektedir¹⁰¹.

C. YARGI KARARLARINDA ÇEVRE KAVRAMI

Çevre hakkının içeriğinin somutlaştırılmasında, kavramın yargı organları tarafından nasıl ele alındığının oldukça belirleyici olacağı söylenebilecektir. Nitekim öğretilde, Anayasa Mahkemesinin çevre hakkını yorumlarken konuyu kavramsal açıdan da incelediği ifade edilmektedir¹⁰².

Anayasa Mahkemesinin çevre kavramını konu edinen kararları incelendiğinde dikkati çeken ilk husus soyut ve somut norm denetimine ilişkin kararlar ile bireysel başvuru kararlarında, kavramın birbirinden farklı bir biçimde ele alınmasıdır. Yüksek Mahkeme, bireysel başvuru kararlarında; *“Çevre kavramının -üzerinde uzlaşmış bir tanımı bulunmamakla birlikte- genel olarak hava, su, toprak, flora ve fauna gibi doğal kaynakları ve bunların karşılıklı etkileşimini” kapsadığı ifade edilmektedir. 2872 sayılı Kanun'da ise çevre kavramının, canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamı ifade edecek şekilde ele alındığı anlaşılmaktadır.*”¹⁰³ diyerek hem 2872 sayılı Çevre Kanunu'na atıf yapmakta hem de kendi çevre tanımını oluşturmaktadır.

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin bir kanun hükmüne ilişkin iptal ve itiraz davalarında verdiği kararlar incelendiğinde ise çevreye ilişkin genel bir tanım yapmaktan kaçınarak konuyu Anayasa'nın 56'ncı maddesinden hareketle sağlıklı ve dengeli bir çevrenin unsurları bağlamında ele aldığı ve somut vakanın çevre hakkına konu olup olamayacağını her olay bazında ayrı ayrı incelediği görülmektedir¹⁰⁴.

¹⁰¹ Turgut, *Çevre Politikası ve Hukuku*, s.60.

¹⁰² Kuzu, *Çevre Hakkı*, s.448.

¹⁰³ Mehmet Kurt Kararı, Başvuru Numarası: 2013/2552, Karar Tarihi: 25.02.2016. Benzer şekilde; Ahmet İsmail Onat Kararı, Başvuru Numarası: 2013/6714, Karar Tarihi: 21.4.2016.; Binali Özkaradeniz Ve Diğerleri Kararı, Başvuru Numarası: 2014/4686, Karar Tarihi: 1/2/2018.; Hüseyin Tunç Karlık ve Zahide Şadan Karlık Kararı, Başvuru Numarası: 2013/6587, Karar Tarihi: 24.3.2016.; D.Ö Kararı, Başvuru Numarası: 2014/3735, Karar Tarihi: 12.6.2018. Karar metinleri için bkz: **Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası**, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/>

¹⁰⁴ Yasemin Semiz, *“Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Hakkı Perspektifi”*, **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.4, S.2, Y. 2014, s.17.

Anayasa Mahkemesi, sanayi kuruluşlarına, yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarınca ruhsat verilebilmesini öngören yasa hükmünü incelediği 1985/11 esas sayılı kararında¹⁰⁵ “Anayasa’nın “Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56. maddesinde, Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkından söz edilmektedir. Bu madde bütünüyle incelendiğinde; “Sağlıklı ve dengeli çevre” kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlendiği bir çevre kadar, belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevrenin de gireceği kuşkusuzdur.” ifadeleriyle planlı kentleşmenin çevrenin bir unsuru olduğunu belirtmiştir. Mahkeme, sonraki yıllarda imar mevzuatına ilişkin önüne gelen iptal ve itiraz davalarında da çevre kavramına ilişkin aynı tespiti yinelemiştir¹⁰⁶.

Bir başka kararda Mahkeme, Ereğli Kömür Havzasındaki taşkömürü için kamu tarafından yürütülecek faaliyetlerin 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 7’nci maddesinde belirtilen hükümler ile diğer hak düşürücü ve malî hükümlerine tâbi olmayacağını öngören Maden Kanunu’nun ek 1’inci maddesinin 4’üncü fıkrasının Anayasa’ya aykırılık iddiasını incelediği davada, madencilik faaliyetlerinin çevre kavramı bağlamında ele alınması gerektiğine hükmetmiştir. Yüksek Mahkeme kararında, devlete verilen çevreye ilişkin görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından, maden mevzuatıyla getirilen düzenlemelerin büyük önem taşıdığını ve Anayasa’nın 5’inci ve 56’ncı maddeleri ile Devlete verilen görevlerin yerine getirilmesi, madencilik faaliyetlerinin belli bir plan ve program çerçevesinde yapılması ve bu faaliyetlerin gözetimi ve denetimi ile gerçekleşebileceğini belirtmiştir. Mahkeme bu kararında da iptal ve itiraz davalarında benimsediği mutat yaklaşımı sürdürerek genel bir tanım yapmaktan kaçınmış ve “Anayasa’da yer alan ‘sağlıklı ve dengeli çevre’ kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlendiği bir çevre kadar, işin niteliğine göre belirli esaslara uygun olarak madencilik faaliyetlerinin

¹⁰⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1985/11, K.1986/29, K.T. 11.12.1986, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/>

¹⁰⁶ AYMK, E. 2006/129, K.2009/121, K.T. 1.10.2009.; AYMK, E. 2009/13 K.2011/23, K.T. 20.01.2011.; AYMK, E. 2010/75, K.2011/150, K.T. 3.11.2011.; AYMK, E.2011/27, K.2012/101, K.T. 5.07.2012. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/>

gerçekleştirildiği çevrenin de gireceği kuşkusuzdur.” diyerek madencilik faaliyetlerini de çevre kavramı bağlamında değerlendirmiştir¹⁰⁷.

Benzer bir şekilde, bir başka kararda Anayasa Mahkemesi, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu’na ilişkin iptal davasında “*Anayasada yer alan "sağlıklı ve dengeli çevre" kavramına, hava, su ve toprak kirlenmesinin önlendiği bir çevre kadar, veteriner hizmetleri, bitki, gıda ve yem güvenilirliğinin de gireceği kuşkusuzdur.”* ifadeleri ile çevre kavramın unsurları arasında hayvan sağlığı ile bitki ve gıda güvenliğini de saymıştır¹⁰⁸.

Anayasa Mahkemesinin farklı dava türlerinde çevre kavramına farklı yaklaşımlar getirmesinin altında yatan sebep bağlamında iki farklı olasılık akla gelmektedir. İlk ihtimalde, Mahkemenin kavramlar bağlamında yaptığı incelemede gerekli titizliği göstermeden, bir dava türünde kullandığı kalıp ifadeleri benzer nitelikteki tüm davalara uyguladığı düşünülebilir. Ancak, öğretide benzer bir durum için dile getirildiği üzere¹⁰⁹, anayasaya uygunluk denetimi yapan bir yüksek mahkeme söz konusu olduğunda bu ilk olasılığın aksini varsaymak gerekecektir. İkinci ihtimal ise Mahkemece, çevre kavramını objektif/sübjektif dava ayrımı bağlamında yorumladığı yönündedir. Nitekim norm denetimi öngören davalar objektif niteliği ile öne çıkarken bireysel başvuru davaları ise sübjektif unsurları bünyesinde barındırmaktadır¹¹⁰. Objektif davalarda, davanın özgülendiği amaç kişisel hak ihlallerinin giderilmesinden ziyade, hukuka uygunluğun sağlanması ve hukuka uygunluk denetiminin, kişilerin ilgisizliğine, hayat tecrübesinden yoksunluğuna, kabiliyetsizliğine veya bilgisizliğine kurban edilmemesidir¹¹¹. Anayasa Mahkemesinin de bu yaklaşımla objektif niteliği ağır basan iptal ve itiraz davalarında belirli bir kalıba bağlı kalmamak için çevre kavramına daha esnek yaklaştığı düşünülebilir.

¹⁰⁷ AYMK, E. 2011/110, K. 2012/79, K.T. 24.05.2012. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/>

¹⁰⁸ AYMK, E.2010/80 K.2011/178, K.T. 29.12.2011. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/>

¹⁰⁹ Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti Kavramı Ve Hukuksal Rejim**, 2. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2004, s.95.

¹¹⁰ Tolga Şirin, **Türkiye’de Anayasa Şikâyeti (Bireysel Başvuru)**, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2013, s.29 vd.

¹¹¹ Ali Ülkü Azrak, “*Iptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Gözlemler*”, **Onar Armağanı**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977. s. 151.

Danıştay ise çevre kavramını ele alırken Anayasa Mahkemesinin iptal ve itiraz davalarındaki yaklaşımını benimsemektedir. Danıştay 6'ncı Dairesi, Meryem Ana Kilisesi'ne 600 metre uzaklıktaki 1'inci derecede arkeolojik ve doğal sit alanında kalan ve çevre düzeni nazım imar planında orman alanı olan taşınmazın, güneybirlik alanına alınması yolundaki işlemin iptal edilmesinde isabetsizlik görmediği kararında çevre kavramı şu şekilde ele alınmıştır:

“Anayasanın 56.maddesinde sağlıklı ve dengeli bir yaşama hakkından söz edilmekte olup, dengeli ve sağlıklı çevre kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, hava ve su kirliliğinin önlendiği bir çevre kadar belli bir plan ve programa göre düzenlenmiş bir çevrenin de gireceği kuşkusuzdur.”

Bahse konu ifadeler incelendiğinde, Danıştayın doğrudan doğruya Anayasa Mahkemesinin norm denetimine ilişkin kararlarındaki yaklaşımı benimsediği görülmektedir¹¹². Keza Danıştay kararlarında yer alan savcı mütalaalarında da çevre kavramının aynı yaklaşımla ele alındığı dikkati çekmektedir¹¹³. Bir başka kararda Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Elektronik Haberleşme Cihazlarına Güvenlik Sertifikası Düzenlenmesine İlişkin Yönetmeliğin belirli hükümlerinin iptali için açılan dava bağlamında önüne gelen yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin itiraz hakkındaki kararında kavramı şu şekilde değerlendirmiştir:

“Dava konusu Yönetmelikle yapılması öngörülen düzenlemeler, Anayasa ile Devlete verilen görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Anayasa ile Devlete verilen görevlerin yerine getirilmesi, belli bir plan ve program çerçevesinde gözetim ve denetim ile gerçekleşebilir. Anayasa'da yer alan "sağlıklı ve dengeli çevre" kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme, sanayileşme ve teknolojik gelişmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlendiği bir çevre kadar, belli bir plan, program ve bilimsel çalışmaya göre düzenlenmiş çevrenin de gireceği kuşkusuzdur.”¹¹⁴

¹¹² Danıştay 6. D. E. 1992/1691, K.1993/1639, T. 21.04.1993, www.hukukturk.com

¹¹³ Danıştay 14. D. E. 2015/846 K. 2016/3135 T. 20.4.2016.; Danıştay 14. D, E. 2014/730 K. 2016/3133 T. 20.4.2016, www.lexpera.com.tr

¹¹⁴ Danıştay İDDK. E. 2010/639 T. 30.9.2010, www.kazanci.com.

Söz konusu İDDGK kararında çevre kavramının ele alınışı, Danıştay 6'ncı Dairesi kararına çok benzemekle birlikte, 6'ncı Daire kararından farklı olarak çevre kavramının unsurları arasında *“bilimsel çalışmaya göre düzenlenmiş”* olma ifadesinin eklendiği dikkati çekmektedir. Nitekim bahse konu kararda, *“insanın sağlıklı bir çevrede yaşam hakkı ile doğrudan ilgisi bulunan dava konusu Yönetmeliğin hazırlanması esnasında ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınmasının yanı sıra üniversite, sivil toplum kuruluşları ve gerekirse uluslararası kuruluşlarla birlikte yapılacak bilimsel bir çalışma sonucuna göre düzenleme yapılması gerekirken salt ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınmasıyla yetinilerek yapılan düzenlemede hukuka uyarlık görülmemiştir.”* denilerek yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

Netice itibari ile Danıştayın da çevre kavramını, Anayasa Mahkemesinin norm denetimine ilişkin kararlarında olduğu gibi, her bir olay bazında ayrı ayrı değerlendirdiği ve genel bir tanım yapmaksızın çevreye ait unsurları belirleyerek bir çevre konsepti oluşturduğu ifade edilebilecektir.

II. ÇEVRESEL ZARAR KAVRAMI

A. ÇEVRESEL ZARAR KAVRAMI

Çevresel zarar ifadesi de tıpkı çevre kavramında olduğu gibi üzerinde uzlaşı sağlanamamış bir kavram olarak ifade edilmektedir¹¹⁵. Kavrama ilişkin belirsizliğin temelinde çevre kavramının kendisinden kaynaklanan sübjektivizm yer almakla birlikte, bu belirsizlik çevresel zararı konu alan sorumluluk mekanizmalarının farklılığı nedeniyle dallanıp budaklanmakta, son derece problemli bir konu haline gelmektedir.

Bilindiği üzere, devletler hukuku, ceza hukuku, özel hukuk ya da idare hukuku gibi farklı hukuk dallarındaki korunan hukuki değere bağlı olarak, hukuki sorumluluğun anlamı değişmekte, buna bağlı olarak zarar kavramına yüklenen anlam da farklılaşmaktadır. Bu minvalde, çevresel zarar kavramının ifade ettiği anlamın, ilgili hukuk alanında uygulanan sorumluluk kuralları bağlamında şekilleneceği söylenebilecektir.

¹¹⁵ Turgut, *Çevre Hukuku*, s. 554; Abdurrahman Saygılı, *Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2007, s.152.

Öğretide çevresel zararın içeriği maddi anlamda farklı disiplinlerle değişse de zararın kapsamının iki temel soru bağlamında şekillendiği ifade edilmektedir. Bu sorulardan ilki, çevredeki hangi bozulmaların çevresel zarar olarak adlandırılacağını ele almaktadır. İkinci soru ise çevresel zarardan bahsedebilmek için zararın yoğunluğunun ne oranda olması gerektiğine ilişkindir.¹¹⁶

Konuyu mali sorumluluk bağlamında ele alan çeşitli çalışmalarda çevresel zarar kavramı, bahse konu iki soruya verilen yanıtlar çerçevesinde, zararın ortaya çıkış biçimi ve etki alanı gibi çeşitli kıstaslar göz önünde bulundurularak bir takım tasniflere tabi tutulmuştur¹¹⁷. İdarenin çevresel zararlardan doğan mali sorumluluğu çerçevesinde “çevresel zarar” kavramını somutlaştırmak için öğretideki bu sınıflandırmadan yararlanılabilecektir.

B. ÇEVRESEL ZARARIN TASNİFİ

1. Ortaya Çıkış Biçimlerine Göre Çevresel Zararlar

a. Ani Çevresel Zararlar

Ani çevresel zararlar, zarara veren olayın birden ortaya çıktığı, daha önce öngörülemediği ve beklenmediği zararlardır¹¹⁸. Görece sınırlı bir zaman diliminde ortaya çıkan ani çevre zararlarda, çevreye zarar veren eylem ya da işlem normal işleyiş biçiminin dışına çıkarak çevre düzenin bozulmasına yol açmaktadır¹¹⁹. Ani çevresel zararın en belirgin özelliği zarara sebep olan faaliyetin zaman ve yer olarak sınırlandırılabilmesidir¹²⁰.

Genellikle bir kaza sonucunda ortaya çıkan ani çevresel zararlara öğretide bozucu olaylar da denilmektedir. Bozucu olaylar, denizdeki petrol tankerlerinin

¹¹⁶ Sands ve diğerleri, s.706.

¹¹⁷ Başak Başoğlu, *Çevre Zararlarından Doğan Hukuki Sorumluluk*, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2016 s.21.

¹¹⁸ Aynur Yongalık, *Çevre Sorumluluk Sigortası*, Ankara: Banka Ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, 1998 s.54.

¹¹⁹ Başoğlu, s.21.

¹²⁰ Yongalık, s.55.

çarpışması sonucu ortaya çıkan petrol sızıntısı gibi bir faaliyetin normal seyrinden uzaklaşarak, çevreye tehlikeli maddelerin açığa çıktığı olaylardır¹²¹.

b. Tedrici çevresel zararlar

Tedrici çevre zararları, ani olarak nitelendirilemeyen, meydana gelmesi ve ortaya çıkışı ve belirli bir zaman dilimini kapsayan zararlardır¹²². Tedrici çevre zararında olayın koşulları gereği ortaya çıkışı belirli bir zaman dilimine yayılmakta olup, bunun bir sonucu olarak zarar ile eylem arasında nedensellik bağının kurulması güçleşmektedir.¹²³ Tedrici zararlarda dikkat edilmesi gereken husus çoğu kez zarara sebep olan eylemin kendisinin hukuka aykırı olmayabileceğidir. Örneğin zararlı atıkların hukuka uygun olarak depolanması neticesinde ya da bir tesisin normal şekilde işletilmesi suretiyle, azar azar ortaya çıkan etkilerin zamanla birikmesi hallerinde tedrici çevre zararlarından bahsedilmesi mümkündür. Nitekim bu örneklerde zararın ne zaman ortaya çıktığı sorusuna net bir yanıt verilememesi, nedensellik bağının kurulmasında bir takım güçlükler yaşanmasına neden olabilecektir¹²⁴.

Tedrici çevre zararları bağlamında idarenin sorumluluğu, özel hukuk kişilerine benzer şekilde tehlikeli faaliyetin bizzat idare tarafından yürütülmesi sonucunda meydana gelebilecektir. Ayrıca, bahse konu tehlikeli faaliyetler idare tarafından yerine getirilmese de idarenin denetim ve gözetim yükümlülüğü bağlamında tedrici çevresel zararlardan sorumluluğu gündeme gelmesi de mümkündür. Zira bahse konu tehlikeli maddelerin; işlendiği, depolandığı veya taşındığı tesislerin işletilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan tedrici çevre zararlarında çoğunlukla idare tarafından izin ya da ruhsat verilmiş bir faaliyet söz konusudur¹²⁵.

2. Etki Alanlarına göre Çevresel Zararlar

a. Bireysel Çevre Zararları (Dar Anlamda Çevresel Zararlar)

¹²¹ Başoğlu, s.21.

¹²² Yongalık, s.52.; Başoğlu, s. 22.

¹²³ Erişgin, s. 100.

¹²⁴ Başoğlu s. 22.

¹²⁵ Yongalık s.53.

Bireysel çevre zararı ifadesi bir kimsenin malvarlığının çevresel kirlenmeye neden olan eylem ortaya çıkmadan evvelki ve sonraki durumu arasındaki değer farkına karşılık gelen malvarlığı zararları ile kişinin vücut bütünlüğünün ihlali, ölüm, yaralanma gibi şahsa ilişkin zararları ifade etmektedir¹²⁶. Dar anlamda çevresel zarar olarak da ifade edilen bireysel çevre zararları etkileri itibari ile belirli kişilere ya da malvarlığı unsurlarına özgülenebilmektedir. Dolayısıyla, bireysel çevre zararları belirli bir kişiye tahsis edilmiş olan değerlerde ortaya çıkan zararlardır.¹²⁷

b. Ekolojik Zararlar (Geniş Anlamda Çevresel Zararlar)

Doğrudan doğruya belirli bir kişi uhdesinde ortaya çıkmayan ancak zarara sebep olan eylem veya işlem neticesinde doğal çevrenin özel mülkiyete tabi olmayan unsurlarında meydana gelen zararlara, ekolojik zarar ya da geniş anlamda çevresel zarar denilmektedir¹²⁸. Öncelikle belirtmek gerekir ki, ekolojik zararlar Türk sorumluluk hukukunda benimsenen klasik manadaki “zarar” kavramının dışında kalmaktadır. Bununla birlikte ekolojik zararların yaşam kalitesinin sarsılması veya kent estetiğinin bozulması gibi ciddi birtakım sonuçları olduğu da aşîkardır. Nitekim “Common Law” hukuk sisteminin benimsendiğı ülkelerindeki hukuki sorumluluk anlayışında, ülkemiz uygulamasından farklı olarak geniş anlamda çevresel zararlardan sorumluluk söz konusu olabilmektedir.

Bu noktada öncelikle belirtmek gerekir ki, ekolojik zararlar sorumluluk hukuku bağlamında klasik zarar anlayışının dışında kalmakla birlikte, çevre kolluğı bağlamında dolaylı olarak idarenin sorumluluğına yol açabilecektir¹²⁹. Zira çevre kolluğunun amacını teşkil eden, çevresel kamu düzeni olgusu, en genel anlamda ekolojik çevre zararlarının yokluğu ile açıklanmaktadır¹³⁰. Ekolojik çevre zararlarının varlığı bir yönüyle, çevresel

¹²⁶ Fehim Üçışık ve Güzin Üçışık, **Çevre Hukuku**, Ankara: Ötüken Neşriyat, 2013, s.19-20; Yongalık s.42 vd.; Başoğlu S.24.

¹²⁷ Başoğlu s.24.

¹²⁸ Üçışık ve Üçışık s.21.

¹²⁹ Kolluk faaliyeti kapsamında çevresel zarardan doğan sorumluluk hakkında daha fazla bilgi için bkz: Böl. III, Çevre Kolluğı başlığı

¹³⁰ Muhlis Öğütçü, **Çevre Kolluk İşlemleri**, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi),2000, s.87.

kamu düzeninin bozulduğu anlamına gelebilecek olup, bu durumda kişinin yaşam kalitesinin düşmesi gibi dolaylı zararlara neden olabilecektir.

Türk Hukukunda ekolojik zararları sorumluluk hukuku bağlamında ele alan yegane yasal düzenleme, 5312 sayılı Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanun'un¹³¹ *“Zararlardan Dolayı Sorumluluk”* başlıklı 6'ncı maddesidir. Bahse konu düzenleme, *“Bu Kanun kapsamına giren gemi ve kıyı tesislerinin sorumlu tarafları, uygulama alanlarında gemi ve kıyı tesislerinden kaynaklanan olay sonucu ortaya çıkan kirlenmenin veya kirlenme tehlikesinin neden olduğu; temizleme masraflarını, koruyucu önlemlere ilişkin masrafları, canlı kaynaklar ve deniz yaşamına verilen zararları, bozulan çevrenin yeniden oluşturulması, toplanan atıkların taşınması ve bertarafı için yapılacak masrafları, geçim için kullanılan doğal ve canlı kaynaklarda meydana gelen zararları, özel mallardaki zararları, şahısların yaralanması ve ölümünden kaynaklanan zararları, gelir kayıplarını, gelir ve kazanç kapasitelerine verilen zararları ve diğer kamu zararlarını tazmin etmekle müteselsilen sorumludur.”* ifadeleri ile hem kirlenmeye ilişkin masrafları hem de ekolojik ve bireysel çevre zararlarının tazminini hüküm altına almıştır.

Öte yandan, bazı Danıştay kararlarında, *“çevreye ve ekolojik dengeye zarar”*¹³² şeklinde ifadeler yer alsa dahi, söz konusu ifadelerin sorumluluk hukuku bağlamında ekolojik ya da bireysel çevre zararı şeklinde yapılan teknik ayrımla bir alakası olmaksızın yalnızca genel anlamda çevre kirliliğini ve çevresel bozulmayı anlatmak için kullanıldığı görülmektedir.

C. İDARE HUKUKU BAĞLAMINDA ÇEVRESEL ZARAR KAVRAMI

Yukarıda da belirtildiği üzere, bir hukuk dalında çevresel zararın nasıl yorumlandığı hususu, ilgili hukukun koruduğu hukuki değere göre biçimlenmektedir¹³³.

¹³¹ 11.3.2005 tarih ve 25752 sayılı Resmi Gazete.

¹³² *“Olayda, deniz bürölcesinin yaklaşık 300 kilogram toplandığı da göz önünde bulundurularak, çevreye ve ekolojik dengeye zarar verip vermediği, biyolojik çeşitliliğin tahribine neden olabilecek nitelikte bulunup bulunmadığı hususunun, konusunda uzman üç kişiden oluşacak bilirkişi heyetince incelenmesinden sonra, bunun sonucuna göre karar verilmesi gerekirken, eksik incelemeye dayalı olarak verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.”* Danıştay 14. D., E. 2011/1679 K. 2012/1029 T. 15.02.2012, www.lexpera.com.tr

¹³³ Öğretide de farklı hukuk dallarında çevrenin korunmasına ilişkin farklı hükümlere rastlanması ve bu çerçevede çevre hukukunun çok geniş bir kapsama yayılması sonucu, çevre idare hukuku,

Örneğin, uluslararası hukuk bağlamında çevresel zarar tanımlanırken biri dar diğeri geniş anlamlı iki yaklaşımdan söz edilir. Dar yaklaşımda, çevresel zarar su, hava, flora, fauna ve toprak gibi çevresel unsurlarla sınırlanmış ekolojik zararlardan ibarettir. Geniş yaklaşımda ise ekolojik zararlara ilaveten, mülkiyetle ilişkilendirilebildiği ölçüde kültürel miras ile peyzaj ve estetik çevrenin girmektedir. Ancak her iki yaklaşımda da çevresel zararın kapsamına, dar anlamda çevresel zarar olarak adlandırılan bireysel çevre zararları girmeyeceği ifade edilmektedir¹³⁴. Uluslararası hukukta, sorumluluğun süjesini devletlerin ve diğer uluslararası hukuk kişilerinin oluşturduğu¹³⁵ düşünüldüğünde, çevresel zararın kapsamına bireysel çevre zararlarının dâhil edilmemesi anlaşılabilir bir durum olarak değerlendirilebilecektir.

Literatürde çevre hukukunun bağımsız bir hukuk dalı olarak ele alındığı bir çalışmada, çevresel zarar kavramının merkezine ekolojik zararlar koyulmakta, ekolojik zararlara ilave olarak kültürel çevre, estetik ve peyzaj değeri gibi varlıkları insandan soyutlanamayan çevresel değerlerin uğradığı zararların ise çevresel zararın ekolojik zararlar dışında kalan kısmını meydana getirdiği ifade edilmektedir¹³⁶. Bu yaklaşımda da uluslararası hukukta olduğu gibi doğrudan doğruya kişilerin uğradığı maddi ve manevi varlıkları ile fiziksel bütünlüklerine yönelik zararların; çevrenin unsurları üzerinde gerçekleşmiş olsa bile çevresel zarar kavramının dışında kalması gerektiğini belirtmektedir. Bu durumun gerekçesi ise bu tür zararların; hali hazırda sorumluluk hukukunun geleneksel koruma mekanizmaları ile korunması ve çevresel zararın kendine özgü nitelikleri ile uyuşmaması olarak açıklanmaktadır¹³⁷.

Çevresel zararın farklı disiplinlerde nasıl yorumlandığına ilişkin bir diğer örnek, medeni hukuk yaklaşımıdır. Medeni hukukta, bireysel çevre zararları haksız fiilin bir unsuru olarak değerlendirilmekte ve bir kimsenin malvarlığında veya kişi varlığında rızası dışında meydana gelen geleneksel anlamdaki maddi ve manevi zararlar çevresel

çevre özel hukuku, uluslararası çevre hukuku, çevre usul hukuku gibi alt ayrımlara gidildiği ifade edilmektedir. Bkz: Aybay, s.221-222.; Yongalık, s.3.

¹³⁴ Sands ve diğerleri, s.706-707.

¹³⁵ Kamuran Rençber, **Uluslararası Hukuk**, Bursa: Dora Yayıncılık, 2018, s.167.; Acer ve Kaya, s.408 vd.; Mehmet Emin Büyük, **Uluslararası Hukukta Hukukun Genel İlkeleri**. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018, s. 209 vd.

¹³⁶ Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 554.

¹³⁷ Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 555 vd.

zarar başlığı altında incelenmektedir. Ekolojik zararların ise medeni hukuk sorumluluğu kapsamında ele alınan çevresel zarar konseptinin dışında kaldığı ifade edilmektedir¹³⁸.

Hukukun farklı alanlarındaki bu örneklerin ardından idare hukukuna gelindiğinde, zarar mefhumunun; medeni hukuka benzer şekilde bireysel çevre zararlarını kapsadığı noktasında bir şüphe bulunmamaktadır. Zira idari eylem ve işlemlerden kaynaklanan çevresel zararın belirli bir kişiye özgülenebildiği durumlarda kişisel hakları doğrudan zarar gören bu kimseler, uğradıkları zararların giderilmesi için tam yargı davası açabilecektir¹³⁹. Bununla birlikte, idarenin mali sorumluluğuna uygulanan geleneksel kurallar çerçevesinde ekolojik zararların tazmin edilmesi en azından günümüz itibarı ile mümkün görülmemektedir. Ancak altını çizmek gerekir ki, diğer hukuk dallarından farklı olarak idare hukukunda, hukukun çevre ile ilgisinin sorumluluk konusu ile sınırlandırılma imkânı bulunmamaktadır. Zira idare işlevi gereği yerine getirilmesi gereken sürekli ve düzenli toplumsal ihtiyaçların giderilmesi ve toplumsal düzenin sağlanması görevi, idarenin bir yönüyle mutlaka çevre ile ilişki kurmasını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda idare, çevre ile olan ilişkisinde, yalnızca çevreye zararlı faaliyetlerde bulunan bir hukuk süjesi olarak değil geniş kapsamlı çevre mevzuatının uygulayıcısı olarak da değerlendirilmelidir. Nitekim bazı yazarlar, buradan hareketle çevreye ilişkin her hukuki uyuşmazlığın işin özünde bir yönü ile idare hukuku ile bağlantılı olduğu ifade etmektedir¹⁴⁰. Bu durumda, çevresel zarar mefhumunun idare hukuku bağlamında, yalnız idarenin mali sorumluluğu bakımından değil diğer bazı idare hukuku konuları ile de ilişki kurularak açıklanmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Bu konulardan biri, çevre ile kamu düzeni arasındaki ilişki etrafında somutlaşan kolluk yetkisidir. Öğretide çevrenin korunması alanında kamu düzeninin sağlanmasına, kavramın başına ekolojik sıfatı eklenerek “*ekolojik kamu düzeni*” ismi verilmektedir¹⁴¹.

¹³⁸ Başoğlu, s.225 vd., Üçışık ve Üçışık, s.19 vd., Haluk Tandoğan, “2872 Sayılı Kanuna Göre Çevre Kirlenmesinden Doğan Sorumluluk”, **Yargıtay Dergisi**, C.12, S.1-2, Ankara 1986, s.46, (31-56);Turgut, Çevre Hukuku, 556 vd.; İlhan Helvacı, **Çevre Kirlenmesinden Doğan Zararlardan Hukuki Sorumluluk**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul: 1989 s.21 vd.; Yongalık, s.21 vd.

¹³⁹ Ramazan Çağlayan, **Tarihsel, Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu**, Ankara: 2007, s.396 vd.; Emin Memiş, **Çevre ve Çevre İdare Hukuku (Teori ve Pratik)**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2015, s.514 vd.; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.248.

¹⁴⁰ Harold Hicok, **Introduction to Environmental Law**, Delmar Publishers, 1996, s.2.

¹⁴¹ Özge Okay Tekinsoy, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, İstanbul: On İki levha Yayıncılık, 2011, s.162.

Ekolojik kamu düzeni ise çevresel düzensizliklerin, bozulma ve kirlenmelerin, ihlallerin yokluğu ve çevresel zararın bulunmayışı anlamına gelmektedir¹⁴². Bu tespitin mefhum-u muhalifinden ekolojik zararın varlığı halinde kamu düzeninin ihlal edildiği sonucuna ulaşılabilecektir. O halde, kolluk yetkisi bağlamında çevresel zarar kavramının, ekolojik zararı da kapsayacak biçimde geniş anlamda kullanıldığı söylenebilecektir.

Çevresel zarar kavramının idare hukuku merkezli yorumunda dikkate alınması gereken bir diğer husus kamu malları-çevre ilişkisidir. Çevre hukukunda “çevresel varlıklar”¹⁴³ olarak adlandırılan ve göller, dağlar, ormanlar ve kıyılar gibi bireysel mülkiyete konu olmayan çevresel öğeler aslında idare hukuku öğretisinde teknik olarak “sahipsiz mallar”¹⁴⁴ olarak ifade edilen kamu mallarından başka bir şey değildir. Hatta öğretilerde kimi yazarların, sahipsiz kamu mallarını, çevresel varlık statüsünü vurgularcasına, “doğal kamu malları”¹⁴⁵ şeklinde sınıflandırdığı da görülebilmektedir. Benzer şekilde halkın doğrudan doğruya yararlanmasına tahsis edildiği belirtilen meralar, otlaklar, yaylaklar ve bataklıklar gibi orta mallarının¹⁴⁶ da çevresel varlıkların kapsamında değerlendirildiği görülmektedir¹⁴⁷. Bahse konu çevresel varlıklar üzerinde Anayasa Mahkemesinin ifadesi ile “*kamu mülkiyeti*”¹⁴⁸ söz konusudur. Çevrenin

¹⁴² Öğütçü, s.87.

¹⁴³ Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 78 vd.; Saygılı, s.116.

¹⁴⁴ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul: C. II, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 1314.; Akın Düren, **İdare Malları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1975, s.95 vd.; Nur Kaman, “Kamu Malları” içinde Turan Yıldırım (Ed.), **İdare Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık., 2018, s.252-253.; Hasan Nuri Yaşar, **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 2016, s.476.; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 8. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları, 2017, s. 701.; Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018, s.792.; Aydın Gülan, “Kamu Malları”, içinde İl Han Özay, **Günüşiğinde Yönetim**, 3. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017, s.673.; Ali D. Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s.639-640.; Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019, s.576.; Kemal Gözler, **İdare Hukuku** C. II, 3. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019, s. 852-853.; Halil Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C. II, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 349.; Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, Güncellenmiş 7. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2019, s.716.

¹⁴⁵ Yaşar, **İdare Hukuku**, s.475.; Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2 Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2010, s.330-331.

¹⁴⁶ Onar C. II, s. 1314.; Düren, **İdare Malları**, s.113 vd.; Kaman, “Kamu Malları” s.250.; Yaşar, **İdare Hukuku**, s.478.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 701.; Tan, **İdare Hukuku**, s.577.; ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 640.; Atay, **İdare Hukuku**, s. 793.; Gülan, “Kamu Malları”, s.669-670.; Gözler, C. II, s. 853-854.; Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, C. II, s. 349.; Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 716.

¹⁴⁷ Saygılı, s.116.

¹⁴⁸ AYMK, E. 1994/49, K. 1994/45-2, T. 7.7.1994, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>

korunması bağlamında bu nitelemenin anlamı, çevresel varlıklar üzerinde, özel hukukun bireysel aidiyete dayalı kurallarının ötesinde, kamu hukuku karakterli bir koruma rejimi kurulmasıdır¹⁴⁹. Bu çerçevede kamunun tasarrufu altında bulunan suların, havanın, ormanların ve diğer doğal kaynakların kirlenmesi durumunda çevresel zararın kamu malları üzerinde olduğu ifade edilmektedir¹⁵⁰. Dolayısıyla çevresel varlıkları koruma amacıyla geliştirecek yeni çözümlerin¹⁵¹, kamu malları gibi üzerinde çokça tartışılan idare hukuku konularına yeni bir boyut kazandırma yönünde bir işlev de görebileceği belirtilmektedir¹⁵². Nitekim bazı ülkelerde çevresel zararın bir türü olan ekolojik zararların, idare hukuku bağlamında değerlendirilerek kamu mallarının uğradığı zararları ifade edecek şekilde yorumlandığı görülebilmektedir¹⁵³.

Özetle; idare hukukunda çevresel zarar kavramının; idarenin sorumluluğu bağlamında bireysel çevre zararlarına işaret etmekle birlikte, konu kamu düzeni ve çevresel varlıkların hukuki statüsü bağlamında değerlendirildiğinde ekolojik zararı da kapsayacak şekilde geniş bir biçimde ele alınabileceği değerlendirilebilecektir.

Son olarak, belirtmek gerekir ki; çevresel zarar, ekolojik zarar ve bireysel çevre zararı gibi kavramların birbirlerinin yerine kullanılması ve bu kavramlar vesilesi ile korunması amaçlanan hukuki değerlerin de birbirine karışması riski ihtimal dahilindedir¹⁵⁴. Nitekim bu risk, özellikle karşılaştırmalı hukuk çalışmalarında son derece büyük bir sorun halini alabilmektedir. Çeşitli eserlerde, “civil liability/hukuki sorumluluk”, “public liability/kamusal sorumluluk”, “administrative liability/idari sorumluluk” ve “environmental liability/çevresel sorumluluk” şeklindeki birbirinden farklı kavramlarla ifade edilen sorumluluk mekanizmalarının farklı hukuk sistemlerinde

¹⁴⁹ Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 85.

¹⁵⁰ Memiş, s.240.

¹⁵¹ Örneğin 2004/35/EC sayılı Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Direktifi gibi. Bahse konu Direktif hakkında bkz: Böl. I, s.39.

¹⁵² Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 86.

¹⁵³ Örneğin Amerikan hukukunda özellikle denizler ve kıyılar gibi çevresel unsurlar “Public Trust Doctrine/Kamu güveni doktrini” olarak ifade edilen bir idare hukuku müessesesi bağlamında ele alınmaktadır. Kamu güveni doktrini en yalın ifadesi ile çevrenin kamunun ortak bir malı olduğunu ve kamu otoritelerinin de bu malın emanetçisi olduğunu ifade eden teoridir. Bkz: Jack H. Archer, **The Public Trust Doctrine and the Management of America's Coasts**, University of Massachusetts Press, 1994.; Donald K. Anton ve Dinah L. Shelton, **Environmental Protection and Human Rights**, Cambridge University Press, 2011, s.30 vd.; Gılpın, s.255.; Burns H. Weston ve David Bollie, **Green Governance Ecological Survival, Human Rights, And The Law Of The Commons**, Cambridge University Press, 2013, s.238 vd.

¹⁵⁴ Saygılı, s 152.

farklı anlamlara gelmeleri tazmin edilmesi öngörülen zararın ne olduğu konusunda karışıklığa yol açabilmektedir¹⁵⁵.

Bu noktada, çevresel zararlardan sorumluluğu inceleyen Common Law menşeli kaynaklarda “administrative liability” olarak zikredilen ve Türkçeye “idari sorumluluk” olarak çevirebileceğimiz ifadenin, Türk İdare Hukuku muvacehesinde incelediğimiz “idarenin sorumluluğu” konusundan oldukça farklı anlam taşıdığının altı çizilmelidir. Common Law sisteminde “administrative liability” ifadesi ile kastedilen, ülkemizdeki idari para cezalarına benzeyen ancak belirli bir miktar paranın ödenmesinden çok ekolojik zararların tazminini öngören ve idari otoritelerce yerine getirilen bir prosedürü ifade etmektedir¹⁵⁶. Örneğin, Amerikan Çevre Koruma Ajansı (Environmental Protection Agency/EPA), federal bir kamu kurumu olarak, görev alanında yer alan son derece geniş bir çevre mevzuatı bağlamında¹⁵⁷ çevrenin doğal unsurlarına verilen ekolojik zararları ve bu unsurlar üzerindeki kirlenmenin önlenmesi için yapılan masrafları kirleticiden tazmin etmektedir¹⁵⁸. Ancak ülkemizde ve Fransa gibi Kıta Avrupası Hukuk Sistemine dâhil ayrı bir idari yargı merciinin bulunduğu ülkelerde “idari sorumluluk/administrative liability” idari mahkemeler önünde bireysel çevre zararına uğrayan bireylerin başvurduğu sorumluluk mekanizmasını ifade etmektedir¹⁵⁹. Terminolojik olarak birbirine çok benzeyen bu iki sistem, felsefi arka planda birbirlerinden oldukça farklıdır. Common Law sisteminde benimsenen ve uygulanan sorumluluk mekanizması temelde ekonomik bir ilke olan kirleten öder ilkesinin zamanla hukuksal bir ilke haline dönüşmüş halidir. Bu sistemin temelinde çevresel zararlar nedeniyle oluşan dışsallığın içselleştirilmesini

¹⁵⁵ Gerd Winter, Jan H. Jans, Richard Macrory ve Ludwig Krämer; “*Weighing up the EC Environmental Liability Directive*”, **Journal of Environmental Law**, Volume 20, Issue 2, 2008, s.166.

¹⁵⁶ OECD, **Liability For Environmental Damage In Eastern Europe, Caucasus And Central Asia (ECCA): Implementation Of Good International Practices**, Paris, France: OECD Publishing, 2012, s.12.

¹⁵⁷ Örneğin; Temiz Hava Kanunu (Clean Air Act), Temiz Su Kanunu (Clean Water Act), Zehirli Maddelerin Kontrolü Kanunu (Toxic Substances Control Act) veya Kapsamlı Çevre Etkileri, Tazminat ve Sorumluluk Kanunu (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act) gibi kanunlar.

¹⁵⁸ Kevin A. Ewing ve Jason B.Hutt, “Enforcement and Liability”, **Environmental Law Handbook** 22’nd Edition, (Ed: Thomas F. P. Sullivan), Bernan Press, 2014, s.85 vd.

¹⁵⁹ Pamela Castle, **Study of Civil Liability Systems for Remedying Environmental Damage Final Report**, London: Cms Cameron McKenna, 1996; Söz konusu rapor kapsamında idari yargı mercileri önünde idare hukuku bağlamında çevresel zarardan sorumluluğun söz konusu olabileceği ülkeler için bkz: Finlandiya s.27, Fransa s.30, Almanya s.32, İtalya s.37, Yunanistan s. 51-52.

öngören ekonomi temelli bir yaklaşım bulunmaktadır¹⁶⁰. Kıta Avrupası bağlamında idari sorumluluğun temelinde ise mülkiyet ve çevre hakkı yer almakta olup, burada Roma hukukundan bu yana uygulanan haksız fiil temelli hukuki bir yaklaşım söz konusudur.

III. ÇEVRESEL ZARARI KONU ALAN HUKUKİ DÜZENLEMELER

A. ULUSLARARASI ANLAŞMA VE SÖZLEŞMELERDE ÇEVRESEL ZARAR

Çevresel zararı konu alan uluslararası hukuk metinleri iki gruba ayrılarak incelenmektedir. İlk grupta devletlerin ve diğer uluslararası hukuk kişilerinin uluslararası çevre hukuku kapsamında sorumluluğunu düzenleyen anlaşma ve sözleşmeler yer almaktadır¹⁶¹. Bu nitelikli anlaşmalar, ulusal hukuktan bağımsız olarak uluslararası yargı mercileri önündeki sorumluluğu konu edinmektedir. İkinci grupta ise ulusal hukuk kuralları bağlamında herhangi bir gerçek veya tüzel kişinin sorumlu tutulmasını öngören ve çevresel sorumluluğa ilişkin ulusal hukuk kuralları arasında uyum sağlanarak bu konudaki minimum standartların oluşturulmasını amaçlayan uluslararası hukuk metinleri yer almaktadır¹⁶². Çalışmanın konusu bağlamında incelenecek metinler de bu ikinci grupta yer alan anlaşma ve sözleşmelerdir. Zira bu belgeler yukarıda da vurgulandığı üzere Anayasamızın 90'ıncı maddesi bağlamında, dayanak norm veya mahkeme içtihatlarına referans norm olma istidadını bünyesinde barındırmaktadır. Bu arada bir parantez açarak, yumuşak hukuk belgesi niteliğindeki 1992 tarihli Rio Bildirgesi'nin 13'üncü ilkesine de değinmekte fayda görülmektedir. Devletleri çevresel zararlardan sorumluluğa ilişkin özel kanunlar ihdas etmeye teşvik eden¹⁶³ ilke şu şekildedir:

“Devletler kirlilik ve diğer çevresel zararlara maruz kalanlar için sorumluluk ve tazminatla ilgili ulusal kanunlar geliştirmelidir. Devletler ayrıca kendi yargı alanlarındaki veya yargı alanları dışında bulunmakla birlikte kendi kontrolünde

¹⁶⁰ Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 213 vd.

¹⁶¹ Sands ve diğerleri, s. 700,

¹⁶² Sands ve diğerleri, s. 700-701.; Kiss ve Shelton, s.136.

¹⁶³ Louise Angélique de La Fayette, “*International liability for damage to the environment*”, **Research Handbook On International Environmental Law**, (Ed: Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong, Panos Merkouris) Edward Elgar Publishing, 2010, s.324.; Sands ve diğerleri, s. 701.; Koivurova, s. 175.

gerçekleşen faaliyetlerin sebep olduğu çevresel zararın yan etkileri için sorumluluk ve tazminat bakımından daha gelişmiş uluslararası hukuk kuralları geliştirmek için ivedi ve daha azimli bir tarzda işbirliğine gitmelidirler."¹⁶⁴ Görüldüğü üzere, Rio Bildirgesi bir taraftan imzacı devletleri çevresel zarardan sorumluluğa ilişkin münhasır sorumluluk düzenlemeleri getirmeye yönlendirirken diğer yandan da bu konuda akdedilen uluslararası anlaşmalara katılmaya teşvik etmektedir.

Rio bildirgesine ilişkin aktarılan bu kısa bilgiden sonra tekrar bağlayıcı niteliği haiz uluslararası hukuk metinlerine dönüldüğünde, genellikle doğrudan doğruya çerçeve bir düzenleme yapmak yerine, konu temelli bir yaklaşım sergilenerek, tehlike arz eden belirli faaliyetler için özel sorumluluk rejimleri kurulduğu görülmektedir¹⁶⁵. Bu bağlamda düzenleme konusu edilen başlıca tehlikeli faaliyetler; nükleer tesislerin işletilmesi¹⁶⁶, petrol sızıntısı¹⁶⁷, tehlikeli madde ve atıklar¹⁶⁸ ya da genetiği değiştirilmiş canlı organizmalar¹⁶⁹ olarak örneklenebilecektir. Diğer taraftan, tehlikeli bir faaliyete özgülenmeksizin genel kapsamlı bir sorumluluk anlaşması düzenlenmesi fikri ise görece yeni tarihli bir süreçte oluşmaya başlamıştır. Bununla birlikte, genel kapsamlı uluslararası

¹⁶⁴ Gılpin, s.272.

¹⁶⁵ Sands ve diğerleri, s. 738.; Kıs ve Shelton, s.136.; La Fayette, s.320.; Koivurova, s. 175.

¹⁶⁶ Nükleer Enerji Alanında Üçüncü Şahıslara Karşı Hukuki Sorumluluğa İlişkin Paris Sözleşmesi; ülkemiz bu sözleşmeyi 29 Temmuz 1960 tarihinde imzalamış ve 13 Mayıs 1961 tarih ve 10806 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylayarak tarafı olmuştur. Konuyu düzenleyen diğer bir anlaşma ise 1963 tarihli Nükleer Hasara İlişkin Hukuki Sorumluluğa Dair Viyana Sözleşmesi'dir. Ülkemiz bu anlaşmanın tarafı değildir. Ayrıca anılan sözleşmelere ilişkin, "Viyana ve Paris Sözleşmelerinin Uygulanmasına İlişkin Ortak Protokol" de ülkemizce 19 Kasım 2006 tarih ve 26351 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁶⁷ 1978 Protokolü ile Değişik, 1973 Tarihli Denizlerin Gemiler Tarafından Kirlenmesinin Önlenmesine Ait Uluslararası Sözleşme (MARPOL 73/78), Petrol Kirliliğinden Doğan Zararın Hukuki Sorumluluğu ile İlgili Uluslararası Sözleşme ve 1992 Protokolü (CLC 69- CLC 92), Bunkerlerdeki Petrolden Kaynaklanan Kirlenme Zararları İçin Hukuki Sorumluluk Hakkında Uluslararası Sözleşme (BUNKER 2001). Türkiye, MARPOL 73/78 Sözleşmesinin I, II ve V. Eklerine, 24.06.1990 tarih ve 20558 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 3.5.1990 Tarih ve 90/442 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile taraf olmuştur. Ülkemiz CLC 69 Sözleşmesi ve CLC 92 Protokolünü 24.7.2001 tarihli ve 24472 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylayarak tarafı olmuştur. Türkiye BUNKER 2001 Sözleşmesi'ne 27.07.2013 tarih ve 28720 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile taraf olmuştur.

¹⁶⁸ Tehlikeli Atıkların Sınır Ötesi Taşınması ve Bertarafının Kontrolüne İlişkin Basel Konvansiyonu. Türkiye bu Konvansiyonu 22.05.1989 tarihinde imzalamış ve 15 Mayıs 1994 tarih ve 21935 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylayarak tarafı olmuştur.

¹⁶⁹ Birleşmiş Milletler Biyoçeşitlilik Sözleşmesi ve sözleşmeye ek Cartagena Biyogüvenlik Protokolü. Türkiye, Sözleşmeye, 27 Aralık 1996 tarih ve 22860 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararıyla taraf olmuştur. Cartagena Protokolü ise 11 Ağustos 2003 tarihli ve 25196 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak ülkemiz için bağlayıcılığı haiz olmuştur.

hukuk belgelerinin çevrenin korunması bağlamında sorumluluk hukukunu etkin kılma noktasına önemli bir rol oynayabileceği düşünülmektedir. Bu minvalde, çalışma bakımından önem arz ettiği düşünülen 1993 tarihli Çevre için Tehlikeli Faaliyetlerden Kaynaklanan Hukuki Sorumluluk Sözleşmesi (Lugano Sözleşmesi) ve Avrupa Birliğinin 21 Nisan 2004 tarihli ve 2004/35/EC sayılı Çevresel Sorumluluk Direktifi ayrı başlıklar altında incelenmesinin yararlı olabileceği düşünülmektedir.

1. Lugano Sözleşmesi

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan 1993 tarihli Lugano Sözleşmesi¹⁷⁰, kamu hukuku tüzel kişileri tarafından yürütülenler de dâhil olmak üzere çevreye ilişkin tehlikeli faaliyetlerden kaynaklanan zararlar için kusursuz sorumluluğu şart koşturmaktadır¹⁷¹. Lugano Sözleşmesi çevresel zararın kapsamına hem bireysel çevre zararlarını hem de ekolojik zararı dahil etmiştir. Lugano Sözleşmesi'nde çevresel zararın oldukça net ve geniş kapsamlı bir biçimde düzenlediği dikkati çekmektedir. Sözleşme'nin 2'nci maddesinin 7'nci fıkrasına göre çevresel zarar ifadesi:

- a) Ölüm ve bedensel zarar
- b) Tehlikeli faaliyetin gösterildiği tesisin kendisi ve faaliyet sahibinin bu alandaki malvarlığı değerleri hariç olmak üzere malvarlığı zararları
- c) (a) ve (b) bentlerinde gösterilen durumlar hariç olmak üzere çevreye verilen zararlar ve çevresel bozulmalar. (bu zararların üst sınırını eski hale getirme masrafları oluşturmaktadır.)
- d) Önleyici tedbirler nedeniyle oluşan masrafları ve bu tedbirler nedeniyle oluşan diğer zararları kapsamaktadır.

¹⁷⁰ Sözleşme metni için bkz: <https://rm.coe.int/168007c079>; Sözleşmeyi şimdiye dek, Güney Kıbrıs, Finlandiya, Yunanistan, İzlanda, İtalya, Lihtenştayn, Lüksemburg, Portekiz ve Hollanda'nın dâhil olduğu 9 ülke imzalamış ancak hiçbir ülke henüz onaylamamıştır. Öğretide, Avrupa Birliği çevre koruma mevzuatının arka planında kalan Lugano Sözleşmesi'nin yürürlüğe girme ihtimali son derece düşük görülmektedir. Bununla birlikte, gerek yukarıda açıklanan tehlikeli faaliyet esaslı çabaların ötesine geçen ilk genel kapsamlı sorumluluk anlaşması olması gerekse çevresel bilgiye erişim gibi birtakım önemli hususları ilk defa düzenlemesi nedeniyle Lugano Sözleşmesinin çevresel zararlardan doğan sorumluluk konusunda üstünde durulması gerektiği ifade edilmektedir. La Fayette, s.340.; Sands ve diğerleri, s. 766.

¹⁷¹ Monika Hinterregger, **Environmental Liability and Ecological Damage in European Law**, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, s. 4; Sands ve diğerleri, s. 766.

Sözleşme bu hali ile birçok AB üyesi ülkeden daha geniş bir sorumluluk sistemi öngörmektedir. Sözleşmede yer alan çevresel zarar düzenlemesi bakımından dikkati çeken bir diğer husus ise, yukarıda kendine özgü çevresel zarar düzenlemeleri olan nükleer faaliyetler veya petrol sızıntıları gibi konularda Sözleşme hükümlerinin uygulanmayacağını belirterek, sözleşmeler arasında norm çatışması yaşanmasının engellenmeye çalışılmasıdır¹⁷². Öte yandan, Lugano Sözleşmesi, parasal tazminatın, ancak zararın aynen tazminin mümkün olmadığı durumlar için düşünülmesi gerektiğini ifade etmesi bakımında da dikkati çekmektedir¹⁷³.

2. 2004/35/EC sayılı Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Direktifi

Çevresel zararı konu alan bir diğer uluslararası hukuk metni 2004/35/EC sayılı AB Çevresel Sorumluluk Direktifi'dir. Avrupa Birliği hukukunun ikincil kaynakları arasında yer alan direktifler tümüyle bağlayıcı olan tüzüklerin aksine, öngörülen hedef bakımından üye devletler için bağlayıcılık arz etmektedir¹⁷⁴. Direktifler üye devletlerin ulusal hukuklarının Birlik hukukuna uyumlu hale getirilmesi sürecinde üye devletlerin ulusal hukuklarının birbirine uygun şekilde yakınlaştırılmasını hedeflemektedir¹⁷⁵. Ülkemiz AB'ye üye olmamakla birlikte Türkiye'nin, AB'ye katılımı için bir ön koşul olarak açılan fasıllarla mevzuatını AB hukuku ile uyumlaştırılmaktadır. Bu bağlamda 27'nci Fasil kapsamında AB çevre müktesebatına uyum sağlanması çalışmaları devam ettiği ifade edilmektedir¹⁷⁶. Bu kapsamda 2004/35 sayılı Direktifin, er ya da geç ülkemiz hukukuna aktarılacağı düşünülmektedir.

Çevresel Sorumluluk Direktifi, AB Çevre hukuku bağlamında kronolojik olarak yaşanan gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda niteliği ve içeriği ile çok büyük bir sürpriz olarak nitelendirilmiştir¹⁷⁷. Zira 20 yıldan fazla bir süre Birlik çapında ortak bir

¹⁷² Hinterregger, s. 5, Sands ve diğerleri, s.766.

¹⁷³ Süheyla Suzan Alica, "Avrupa Birliğinde Çevresel Sorumluluk Alanında Yaşanan Gelişmeler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu**, Ankara: 2009, s.353.

¹⁷⁴ Ahmet M. Güneş, "Avrupa Birliği Yönergelerinin Doğrudan Etkisi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** Cilt: 58, Sayı:2 | Haziran 2009, s. 283.

¹⁷⁵ Güneş, "Avrupa Birliği Yönergeleri" s.284.

¹⁷⁶ T.C Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı internet sitesi; https://www.ab.gov.tr/fasil-27-cevre_92.html.

¹⁷⁷ Winter ve diğerleri, s.163.

çevresel sorumluluk rejimi kurulmasına yönelik 1993 tarihli “Yeşil Kitap” ve 2000 tarihli “Beyaz Kitap” gibi belgelerde¹⁷⁸ özel hukuk ağırlıklı ve geleneksel sorumluluk hukukuna dayanan bir sorumluluk sistemi üzerinde durulmuştur. Ancak 2004 yılında kabul edilen Çevresel Sorumluluk Direktifi ile çevreyi kirletici faaliyetin idare tarafından tespit edilmesi ve çevreye verilen zararın bizzat idare tarafından kirleticiden tazmin edilmesi öngörülmüştür¹⁷⁹.

Altını çizmek gerekir ki, Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Direktifi, Common Law sisteminde uygulanan ve “Administrative Liability” olarak adlandırılan kendine özgü sorumluluk rejiminin, AB Hukukuna aktarılmasını ifade etmektedir. Nitekim öğretide de Çevresel Sorumluluk Direktifinin esin kaynağı olarak Amerikan Federal Çevre Kanunları¹⁸⁰ gösterilmekte, bu yasalar ile Direktifin büyük oranda benzeştiği ifade edilmektedir¹⁸¹. Ancak bu durum ulusal hukuk sistemlerinde öngörülen sorumluluk rejimine dokunulmamasını isteyen üye ülkelerde hoş karşılanmamıştır. Buna bir de hukuk sistemi farklılığından kaynaklanan kavramsal karmaşa eklendiğinde Komisyon tarafından Direktifin başlığında yer alan “Sorumluluk/Liability” ifadesinin kaldırılması düşünülmüş, ancak sorumluluk kelimesinin politik çekiciliğinden olsa gerek bu düşünceden daha sonra vazgeçilmiştir¹⁸².

Çevresel Sorumluluk Direktifinde, klasik sorumluluk hukuku uygulamaları yerine Common Law kaynaklı idari sorumluluğun benimsenmesinde iki temel nedeni olduğu ifade edilmektedir¹⁸³. Bunlardan ilki mülkiyete konu olmayan çevre unsurları üzerinde gerçekleşen ekolojik zararların klasik sorumluluk hukuku ile tazmin edilmesinde karşılan zorluklardır. İkinci neden ise zararın ispatı bağlamında Amerikan sisteminin sağladığı kolaylıktır. Keza bu sistemde ek listeler oluşturulmakta ve bu

¹⁷⁸ “Komisyon tarafından yayınlanan Beyaz Kitaplar, belirli bir alanda Birlik eylem önerilerini içeren belgelerdir. Beyaz Kitaplar bazen, Avrupa düzeyinde belli bir konuda bir danışma süreci başlatılması amacıyla ortaya konulan Yeşil Kitapların uzantısı niteliğindedirler. Konsey tarafından onaylanmaları durumunda ilgili alanda Birlik Eylem Programına dönüşebilmektedirler”, Alica, “Avrupa Birliğinde Çevresel Sorumluluk” s. 357 Dipnot 23.

¹⁷⁹ Winter ve diğerleri, s.164; Alica, “Avrupa Birliğinde Çevresel Sorumluluk” s.358, Ahmet M. Güneş, **Avrupa Birliği Çevre Hukuku**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2011, s.300.

¹⁸⁰ Örneğin; The Clean Air Act, The Clean Water Act, The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act ve The National Environmental Policy Act.

¹⁸¹ Hinterregger, s.12.

¹⁸² Winter ve diğerleri, s.163.

¹⁸³ Hinterregger, s.12.

listelerde çevreye tehlikeli faaliyetler düzenlenmektedir. Bu alanlarda faaliyet gösteren işletmeler, nedensellik bağının ispat edilmesine gerek kalmaksızın, ortaya çıkan zararlar bağlamında doğrudan sorumlu tutulmaktadır.

Çevresel Sorumluluk Direktifinin 2'nci maddesinde tazmin edilmesi öngörülen zararlar¹⁸⁴;

a) 23 Ekim 2000 tarihli ve 2000/60/EC sayılı “Su Çerçeve Direktifi” bağlamında korunan su çevresindeki doğrudan ve dolaylı zararlar

b) 2 Nisan 1979 tarihli ve 79-409-EEC sayılı “Kuş Direktifi” ve 21 Mayıs 1992 tarihli ve 92-43-EEC sayılı “Habitat Direktifi” kapsamında korunan canlı türleri ve doğal yaşam ortamlarına verilen doğrudan ve dolaylı zararları

c) İnsan sağlığı açısından önemli ölçüde risk yaratan doğrudan veya dolaylı toprak kirliliği zararları şeklinde ifade edilmiştir.

Söz konusu 2'nci madde hükmünden hareketle, Çevresel Sorumluluk Direktifinde giderilmesi öngörülen çevresel zararların ekolojik zararlara özgülendiği ifade edilebilecektir. Bir diğer ifade ile kişilerin maruz kaldığı bireysel çevre zararları Direktifin öngördüğü zarar tanımının dışında bırakılmış ve bu zararlardan dolayı sorumluluğun ülkelerin ulusal hukuku uyarınca tazmin edileceği belirtilmiştir¹⁸⁵.

Ülkemizin AB'ye tam üyeliği amacı ile süren mevzuat uyumlaştırma süreci devam etmekle birlikte, Çevresel Sorumluluk Direktifi hukuk sistemimize henüz dâhil edilmemiştir. Ancak Çevresel Sorumluluk Direktifi'nde yer alan sorumluluk rejimine benzer bir düzenleme, bizde 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (g) bendinde yer almaktadır.

Söz konusu hüküm; *"Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır. Kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili*

¹⁸⁴ S. Suzan Alica, **Kent Çevre Hukuk -Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Çerçevesinde Türk Çevre Mevzuatı-** Ankara: Seçkin Yayınları, 2011, s.60.; Hinterregger, s.14; Başoğlu, s.103-104.

¹⁸⁵ Hinterregger, s.12; Başoğlu, s.103, Winter ve diğerleri, s.168; Alica, **Kent Çevre Hukuk**, s.61.; Alica, “*Avrupa Birliğinde Çevresel Sorumluluk*” s.359-360.

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

Anılan hükmün ilk cümlesinde kirleten öder ilkesi bağlamında çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan masraflardan kirletenin sorumlu olduğu ifade edilmektedir. İkinci cümlede ise kirlenmeye sebep olanların gerekli önlemleri almaması neticesinde, önlemlerin idare tarafından alınacağı ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edileceği belirtilmiştir.

Kirlenme masraflarının idare tarafından, 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca tahsil edilmesi, klasik sorumluluk hukuku anlayışı kapsamında çevresel zararların tazmini öngören bir mekanizma olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir. Zira söz konusu hüküm, çevresel bir zarara uğrayan kimselerin yargısal veya idari yollardan uğradıkları zararın tazmin edilmesi öngörmemektedir. Öte yandan bahse konu düzenleme idari yaptırım niteliği de taşımamaktadır. Çünkü çevrenin korunmasına ilişkin idari yaptırımlar, kamu düzeninin devamı açısından denetlenmesi ve düzenlenmesi idareye bırakılan faaliyetler bağlamında idarenin koyduğu emir, yasak, kural ve usullere uyulmasını sağlamak amacı taşıyan mekanizmaların bir parçası niteliğindedir¹⁸⁶. Burada aslında yalnızca, çevre kirliliğini önlemek için idarece yapılan masrafların, kirleten öder ilkesi kapsamında çevre kirliliğine neden olan kimselerden 6183 sayılı Kanun hükümlerinden yararlanarak tazmin edilmesi söz konusudur.

Ancak Kanun metninde yer alan, “*Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi*” ifadeleri göz önünde bulundurulduğunda, Çevresel Sorumluluk Direktifi uygulamasına benzer bir şekilde ekolojik zararların idare tarafından kirleten öder prensibi kapsamında tazmin edilmesini öngören bir düzenlemenin mevcut olduğunu söylemek de mümkündür¹⁸⁷. Fakat

¹⁸⁶ Şen, **Çevre Ceza Hukuku**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1994, s.221.

¹⁸⁷ Başoğlu, s.225.; Yazar Çevre Kanunu’nun 3’üncü maddesinin (g) bendinde yer alan düzenlemenin ekolojik zararların tazmine imkân verecek şekilde yorumlanabileceğini işaret etmekle birlikte, orman yangını örneğini vererek, anılan hükmün yalnızca yanan ağaçların yerine yenilerinin dikilmesini sağlayacağını bununla birlikte ekolojik zararların tazmininden bahsedebilmek için yanan ormanın ekolojik dengesinin tüm unsurlarıyla eski haline döndürülmesi gerektiğini dile getirmektedir.

uygulamada Çevre Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (g) bendinde yer alan düzenlemeye başvurulmadığı bilinmektedir. Yargı kararlarında ise bahse konu hükümde yer alan masrafların ödettilirilmesine ilişkin düzenleme ile hiçbir alakası olmaksızın idari para cezasının iptaline¹⁸⁸ ya da bireysel çevre zararının tazminine¹⁸⁹ ilişkin kararlarda yahut da Anayasa Mahkemesi kararlarında “*ilgili hukuk*”¹⁹⁰ başlığı altında yer verildiği görülmektedir.

B. TÜRK HUKUKU'NDA ÇEVRESEL ZARAR

1. Anayasa'da Çevresel Zarar Kavramı

1982 Anayasası'nın “Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56'ncı maddesinin çevre hakkının düzenlendiği ilk cümleleri; “*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.*” şeklindedir. Bahse konu hüküm incelendiğinde çevresel zarara ilişkin bir düzenleme yer almadığı görülmektedir.

Çevresel zarara ilişkin olarak, Anayasada yer alan tek düzenleme 169'uncu maddenin 3'üncü fıkrasında yer alan “*Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasi propaganda yapılamaz...*” şeklindeki hükümdür. Anılan hüküm çevre hukuku bağlamında ekolojik zararı işaret etmekle birlikte, ormanlar bakımından münhasır bir düzenleme olup, çevresel zarara ve sorumluluğu ilişkin bir normdan çok ormanların korunmasını öngören bir ilkeyi yansıtmaktadır.

Çevre kavramında olduğu gibi çevresel zarar konusunda da anayasa metninde gözlemlenen sözdizimsel kısırlık 1982 Anayasasına özgü bir durum olarak değerlendirilmeyeceği düşünülmektedir. Zira anayasal düzenlemelerin genel olarak çevresel zararın sınırlarını çizme ve bu çerçevede idarelere ve yargı mercilerine yol gösterme konusunda cömert olmadığı belirtilmekte ve birkaç istisna dışında anayasa

¹⁸⁸ Danıştay 14. D., E. 2016/8722 K. 2017/137 T. 18.1.2017; Danıştay 14. D., E. 2016/4505 K. 2017/133 T. 18.1.2017, www.lexpera.com.tr.

¹⁸⁹ Yargıtay 11. HD., E. 2015/12965 K. 2017/4048 T. 3.7.2017, www.lexpera.com.tr.

¹⁹⁰ AYMK, GK, E. 2006/99 K. 2009/9 T. 15.1.2009.; AYMK, 1. BB. 2013/6260 T. 13.4.2016, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr>.

koyucunun niyetini anlamının son derece güç olduğu ifade edilmektedir¹⁹¹. Tüm bu koşullar, çevresel zarara ilişkin anayasa metninden hareketle yorum yapılmasını oldukça zorlaştırmaktadır. Bu nedenle konu anayasal bağlamda ele alındığında çevresel zararın kapsamı çevre hakkına ilişkin mevcut yaklaşımlar etrafında şekillendiğini söylenebilecektir¹⁹². Sonuç itibarıyla anayasal düzeyde çevresel zarara yüklenen anlamın, çevre kavramının bizatihi kendisinde olduğu gibi insan merkezli çevre yaklaşımı veya çevre merkezli çevre yaklaşımına paralel olarak şekilleneceği değerlendirilmektedir.

İnsan merkezli çevre anlayışı konuyu salt insan hakları odaklı olarak ele almakta, çevreye verilen zararın kendisi değil ile zararın öznesi olarak insan ile ilgilenmektedir. Bu bağlamda bir ormandaki ağaçların tıraşlama kesilmesi ağaçlara verilen zarar bakımından değil, eğer mülkiyet veya kullanım hakkı mümkünse ancak bu hakkın ihlali bakımından dava konusu edilebilecektir¹⁹³. İnsan merkezli çevre anlayışını benimseyen yazarlara göre; çevre korumanın, özel yaşam ve mülkiyet hakkı gibi haklar çerçevesinde ele alınması, en önemli konuya; yani uluslararası koruma altındaki önemli insani değerlere odaklanılması sağlamaktadır¹⁹⁴. Çevreye ilişkin anayasal hükümlerin bu yaklaşım bağlamında yorumlanması, çevre hakkının bir bakıma program hüküm olarak niteliğine indirgemekte ve çevresel zarar mefhumunun yalnızca anayasada yer alan diğer hakların imkân verdiği ölçüde bireysel çevre zararları ile sınırlandırılması sonucunu doğurmaktadır.

İnsan odaklı çevre yaklaşımının karşısında, doğayı yücelten animist karakterli çevre anlayışı yer almaktadır. Bu yaklaşım, doğanın bir hukuk öznesi olarak bizzat tanınmasını ve hak sahibi olmasını öngörmektedir¹⁹⁵. Bu çerçevede insanın çevresel hakları değil “*doğanın hakları/rights of nature*” söz konusudur. Doğanın haklarını düzenleyen anayasalar çevresel zararı bireysel çevre zararı ile sınırlı olarak değil ekolojik

¹⁹¹ May ve Daly, s.86.

¹⁹² Lewis, s. 61.

¹⁹³ May ve Daly, s.31.

¹⁹⁴ Alan Boyle, “*Human Rights and the Environment: Where Next?*”, **European Journal of International Law**, Volume 23, Issue 3, August 2012, s.627.

¹⁹⁵ Doğanın hakları teorisi ve ekolojik zararların bizzat zarara uğrayan çevre unsurları adına dava edilebilmesi ortaya ilk çıktığında radikal bir teori olarak değerlendirilmiş, hatta Amerikalı bir avukat tarafından mizahi bir şiire dahi konu edilmiştir. Bkz; Roderick Frazier Nash, **The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics**, University of Wisconsin Press, 1989 s.133.

zararları da kapsayacak biçimde geniş yorumlamaktadır¹⁹⁶. Doğanın hakları yaklaşımı, insan merkezçiliği bütünüyle reddederek, bunun yerine doğanın haklarını açıkça tanımakta ve çevresel hakları dava edebilmek için herhangi bir insan hakkına veya menfaatine atıf yapmaya ihtiyaç duymamaktadır¹⁹⁷. 1982 Anayasası penceresinden bakıldığında ütopyik bir fantezi olarak değerlendirilebilecek doğanın hakları tezi, günümüzde Ekvador¹⁹⁸ ve Yeni Zelanda¹⁹⁹ gibi ülkelerde başarılı bir biçimde uygulanmaktadır. ABD’de ise yargı önüne getirilen doğanın hakları tezine, dokuz jüri üyesinden dördü aleyhte, ikisi çekimser, ama üçü de lehte oy vermiş ve deyim yerindeyse Amerika’da çevresel varlıklar dava hakkını bir oy farkla yitirmiştir²⁰⁰.

Öğretide kavramsal bağlamdan yola çıkarak oluşturulan doğanın hakları yaklaşımının ya da bağımsız bir çevre hakkını kabul etmeksizin diğer insan hakları üzerinden koruma sağlanmasına ilişkin görüşün, insanların çevre ile olan ilişkilerini yansıtan geniş bir spektrumun iki ucunu oluşturduğu belirtilmektedir²⁰¹. Bu iki uç olarak nitelendirilebilecek yaklaşımın uzlaşma noktası ise çevresel hakları mülkiyet veya özel yaşam gibi başka insan haklarının koruma çatısı altına gerek bırakmaksızın, bağımsız bir insan hakkı olarak tanınması yöntemidir²⁰². Diğer iki yaklaşımdan farklı olarak bu ara yol, küresel ölçekte anayasalarda benimsenen genel yaklaşım olarak dikkat çekmektedir²⁰³. Bu yaklaşımın uygulanmasında bireysel çevre zararları insan hakları

¹⁹⁶ Mihnea Tanasescu, “*The rights of nature in Ecuador: the making of an idea*”, **International Journal of Environmental Studies**, vol. 70, no. 6, 2013, s. 856.; Louis J. “A Cartography of Environmental Human Rights”, (Ed. Emma Lees, Jorge E. Kotzé Viñuales, Erin Daly), **The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law**, 2019, s. 1059-1060.; Weston ve Bollier, s.59 vd.; Lewis, s.49.

¹⁹⁷ May ve Daly, s. 90.

¹⁹⁸ Ekvador’da Vilcabamba isimli nehrinin kenarında yerel yönetimin yürüttüğü bir projenin sebep olduğu zarara karşı açılan davada yerel mahkeme davayı açan kişilerin bir zarara uğramadığı gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Daha sonra bu kişiler Anayasa’da güvence altına alınan doğanın hakları yaklaşımı çerçevesinde Vilcabamba nehri adına dava açmıştır. Açılan bu ikinci davada Mahkemece, nehirde ortaya çıkan zararın tazmin edilmesine yönelik bir karar vermiştir. Karar hakkında bkz: Tolga Şirin, “*Gelecek Kuşaklardan Doğanın Haklarına: Bolivya Ve Ekvador Anayasaları*”, Fevzi Özlüer ve Aykut Çoban (Ed.) **Doğa ve Kent Hakları için Siyasal Stratejiler**, İstanbul: Ekolojik Kolektifi Derneği Yayınları, 2016, s. 64 vd.

¹⁹⁹ Yeni Zelanda da ise Whanganui River Claims Settlement Act ve Te Urewera Act 2014 başlıklı iki kanunla Whanganui Nehrine ve Urewera Ormanlarına tüzel kişilik tanınmış bu kapsamda anılan doğal varlıklar adına çevresel zararlara karşı dava açılacağı kabul edilmiştir. Bkz: Lewis, s. 5.

²⁰⁰ Adnan Ekşigil, “*Doğa Hakları ve Hukuk*”, **Birikim Dergisi**, S. 68-69, Aralık/Ocak 1995, s.106-107.

²⁰¹ Lewis, s.44.

²⁰² Bruckerhoff, s. 646.

²⁰³ May ve Daly, s. 91.

hukukunun klasik insan merkezli koruma mekanizmaları ile korunduğu için bu zararlar bağlamında bir sorun bulunmadığı söylenebilecektir. Ekolojik zararların tazmini için ise sınırları ve uygulaması belirsizlik arz eden doğanın hakları anlayışı yerine, Amerikan Hukuku'ndaki çevre koruma yasaları ya da AB Hukuku'ndaki Çevresel Sorumluluk Direktifi gibi yargısal değil idari tazmin yolları öngörülmektedir.

Bu genel tespitler bağlamında 1982 Anayasası'nın 56'ncı maddesinde öngörülen çevresel zarar anlayışının, çevresel hakların ayrı bir hak olarak tanındığı ve fakat bu hakkın bizzat doğanın kendisine değil insana odaklı ele alındığı genel eğilimle benzerlik arz ettiği söylenebilecektir. Ancak konu etkinliğe geldiğinde, mukayeseli hukuk verilerine göre, 1982 Anayasası'nın çevre hakkına ilişkin düzenlemesinin sınırlı kaldığı belirtilmektedir²⁰⁴. Gerçekten de 1982 Anayasası'nda çevre hakkının düzenlenmesinin üzerinden otuz yılı aşkın bir süre geçmesine rağmen, çevresel zararların tazminine ilişkin sistemli ve düzenli bir yaklaşım oluşturulamaması bu tespiti destekler görünmektedir. Bu noktada, sorunun çevre hakkının resepsiyonundan başladığı ve dünyada toplumun tüm kesiminden gelen ortak taleplerin bir sonucu olarak doğan²⁰⁵ Anayasa'daki çevresel hükümlerin, bizde 1972 Stockholm Konferansı sonrası farklı ülkelerde çevre hakkının anayasallaştırılması modasına uyum sağlama düşüncesi ile mesleki ve bilimsel kuruluşların önemli gayretlerinin bir sonucu olduğu dile getirilmektedir²⁰⁶.

Esasında, 1982 Anayasası'nda çevresel zarar kavramı, hakkın sistematik düzenleniş biçimi itibari ile hem ekolojik hem de bireysel zararları kapsayacak şekilde yorumlanmaya uygun olduğu söylenebilecektir. Fakat yargı mercilerinin, insan yaşamına doğrudan zarar veren durumlarda dahi anayasal çevre hakkını geniş yorumlama konusundaki çekimserliği²⁰⁷ ve 1982 Anayasası'nın hürriyetler rejimi içinde çevre hakkının “lüks” olarak değerlendirilmesi²⁰⁸ gibi olgular karşısında klasik haklar

²⁰⁴ Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, s.41.

²⁰⁵ Tevfik Sönmez Küçük, “*Türk Anayasa Hukuku Çerçevesinde Çevre Hakkı*”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt VIII, Sayı: 2, Yıl: 2011; Cilt IX, Sayı: 1, Yıl: 2012 (Özel Sayı: Prof. Dr. Erhan Adal'a Armağan), s. 840.

²⁰⁶ Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.225.; Özdek, s.130.

²⁰⁷ Tekin Akıllıoğlu, “Gökova Kararı Üzerine Gözlemler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 19, S.3, 1986, s.155.; Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, s.115.; ; Özdek, s.160-161.; Yazarlar Danıştay'ın çevre hakkıyla ilgili olarak verdiği ilk karar olan Gökova davasından (Danıştay'ın 10. Daire, E.1985/2739, K.1986/1431, T.24.06.1986) yola çıkarak ifade ettikleri bu tespitin günümüzde de geçerliliğini koruduğu söylenebilecektir.

²⁰⁸ Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.224.

sistemindeki “zarar” anlayışının ötesine geçecek yorum ve uygulamaların gözlemlenmesi mümkün olmamıştır.

2. Çevre Kanunu’nda Çevresel Zarar

Çevre Kanunu’nda çevresel zararı konu alan farklı nitelikte hükümler yer almakla birlikte, Kanun metninde çevresel zarardan ne anlaşılması gerektiğine ilişkin bir tanım veya hangi durumların çevresel zarar olarak değerlendirileceğine dair bir açıklama yer almamaktadır. Kanun’da çevresel zararın tanımlanmaması uygulamada bir takım sorunlara yol açması ve çevresel zararın yalnızca bireysel çevre zararları ile sınırlı bir şekilde yorumlanmasına sebep olması cihetiyle eleştirilmektedir²⁰⁹.

Öğretide bu eksikliği giderebilmek için çeşitli tanımlama çalışmaları yapılmıştır. Bu tanımlardan birinde çevresel zarar; Kanun’da benimsenen çevre tanımından yola çıkarak canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam üzerinde gerçekleşen zararlar çevresel zarar olarak ifade edilmektedir²¹⁰. Bir diğer tanımda ise çevresel zarar başlığı altında; insanlar başta olmak üzere canlılara, doğal ve kültürel varlıklara verilen zararlar ile hava, toprak ve suyun kirletilmesi nedeniyle canlıların yaşadıkları ortamın bozulması sonucu ortaya çıkan zararlar yer aldığı belirtilmektedir²¹¹.

Söz konusu tanımlar vasıtası ile çevresel zarar ifadesinin altı bir şekilde doldurulmuş olmakla birlikte, ortaya koyulan tanım denemelerinin genişliği ve sınırlarının belirsizliği itibari ile hukuki anlamda beklenen sonucu veremeyebilecektir. Nitekim yukarıda da izah edildiği üzere, çevresel zarar etki alanına ve üzerinde gerçekleştiği çevresel unsurlara göre çeşitli ayrımlara tabi tutulmakta, bu ayrımlar kapsamında farklı hukuki koruma mekanizmaları öngörülmektedir. Bu çerçevede, çevresel zarar kavramına ilişkin zorlama bir tanım yapmak yerine, Kanun’da çevresel zararın öngörüldüğü hükümlerden yola çıkarak her bir olay bazında ayrı ayrı

²⁰⁹ Zeynep Güdük, “*Türk Mevzuatında Çevreyi Kirletenin Hukuki Sorumluluğu*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Dönem:2017, Sayı: 130, s.222.

²¹⁰ Güdük, s.208.

²¹¹ Birol Ertan ve Kivılcım Akkoyunlu Ertan “*Çevre Hukukunda Sorumluluk*”, **Amme İdaresi Dergisi**, İstanbul: cilt:38, sayı:3, 2005, s.5.

değerlendirme yapılmasının daha faydalı olabileceği düşünülmektedir. Zira öğretilerde belirtildiği üzere, hukuk dili eğilimi bakımından kesin bir dil olduğundan çevre konusunda önceden düzenlenmiş konvansiyonel sözlüklerin ortaya konması hukukçulara dikkat çekecek nicelikte yeni sorunlar çıkarabilecektir²¹².



²¹² Massimo Severo Gianini, “Çevre Kullanımı ve Yeryüzü Kullanımı Kavramları Üzerine İlk Notlar”, (Çev. Pars Esin), **Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta’ya Armağan**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi-Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1974, s.190.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARENİN ÇEVRESEL SORUMLULUĞUNUN HUKUKİ DAYANAKLARI

I. ÇEVRE KANUNU UYARINCA ÇEVRESEL ZARARDAN DOĞAN SORUMLULUK

Öğretide, 2872 sayılı Çevre Kanunu bağlamında idarenin çevresel zararlardan sorumluluğunun genel olarak iki temel hüküm çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Bu hükümlerden ilki, merkezden yönetim veya yerinden yönetim kuruluşlarının bizzat kendi fiilleri ile bir çevresel zarara sebep olması halinde kirleten sıfatı ile kusursuz olarak sorumlu tutulmasına imkân tanıyan Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesidir²¹³. Burada sorumluluğun temelini oluşturan “*Kirletenin Sorumluluğu*” başlıklı 28’inci madde düzenlemesi, “*Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar.*” şeklindedir.

Çevre Kanunu kapsamında, idarenin mali sorumluluğa dayanak teşkil edebilecek ikinci düzenlemenin ise denetim ve gözetim ödevinin konu edildiği 30’uncu madde hükmü olduğu belirtilmektedir²¹⁴. Bu ikinci durum kapsamında idarenin sorumluluğu; “*Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir.*” şeklindeki düzenleme etrafında somutlaşmaktadır. 28’inci maddeden farklı olarak burada idarenin sorumluluğu; özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinin çevreye zarar veren faaliyetlerinin gereği gibi denetlememesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

Öğretide işaret edilen bu iki düzenlemeye ilaveten, çevre hukukunun dünyadaki gelişim çizgisine paralel olarak, kirlenmenin önlenmesi ve etkilerinin azaltılmasına ilişkin

²¹³ Ali Ulusoy, “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.134.(Çevre Kirlenmesi); Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.399.

²¹⁴ Sait Güran, “Çevre Kanunun Otuzuncu Maddesi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Y.1988, S.1-3 (Prof.Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı), s.198.; Ulusoy, “Çevre Kirlenmesi”, s.134.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.400.; Metin Topçuoğlu, **Çevre Hakkı ve Yargı**, Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını,1998, s.172.

yapılan masraflardan kaynaklanan sorumluluğun da ayrı bir başlıkta incelenmesinin yararlı olabileceği düşünülmektedir. Bu üçüncü durumda sorumluluğun dayanağını Çevre Kanunu'nun 8/2'nci maddesi ile 3'üncü maddesinin (g) bendi oluşturabilecektir. Çevre Kanunu'nun 8/2'nci maddesinde yer alan ve kirletme yasağını düzenleyen hüküm; *“Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler.”* şeklindedir. Diğer yandan, kirletme yasağına aykırılığın sonuçlarını düzenleyen, Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi ise; *“Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır. Kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir.”* olarak kaleme alınmıştır. Anılan hükümler birlikte okunduğunda, kirlenmenin önlenmesine ilişkin yükümlülüğünün idarece yerine getirilmesi gereken durumlarda, bu yükümlülük idare dışındaki kimselerce üstlenilmiş ise bu kişilerin yaptığı masrafların idareden talep edilebileceği söylenebilecektir. Bu bağlamda kirlenmenin önlenmesine ilişkin yükümlülüğün söz konusu olabilmesi için üç şartın gerçekleşmesine bağlıdır. Öncelikle ortada idarenin çevresel kirlenmeyi önlemek ve etkilerini azaltmakla yükümlü olduğu bir somut olayın bulunması gerekmektedir. İkinci olarak, kirlenmenin önlenmesine ilişkin bu yükümlülüğün idare tarafından bir şekilde yerine getirilmemiş olmalıdır. Ve nihayet son aşamada ise kirlenmenin önlemesi yükümlülüğünün idare dışındaki kişilerce yerine getirilmesi şartı aranmaktadır. Söz konusu üç şartın birlikte gerçekleşmesi halinde, yapılan masrafların tazmini meselesi Çevre Kanunu bağlamında gerçekleşebilecek sorumluluk hallerinin sonuncusu olarak incelenmeye çalışılacaktır.

A. ÇEVRE KANUNU'NUN 28'İNCİ MADDESİ KAPSAMINDA İDARENİN KUSURSUZ SORUMLULUĞU

1. Genel Bakış

Çevre Kanunu'nun çevresel zararlardan hukuki sorumluluğu düzenleyen 28'inci maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

“Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar.

Kirletenin, meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de tazminat sorumluluğu saklıdır.

Çevreye verilen zararların tazminine ilişkin talepler zarar görenin zararı ve tazminat yükümlüsünü öğrendiği tarihten itibaren beş yıl sonra zamanaşımına uğrar.”

Madde metninden de anlaşıldığı üzere Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi esas itibariyle genel kapsamlı bir düzenleme olarak çevreyi kirletenin sorumluluğunu düzenlemektedir. Bununla birlikte, gerek çevrenin korunması ile idare hukuku meseleleri arasındaki sıkı ilişki²¹⁵ gerekse çevre hukukunun bağımsız bir hukuk dalı haline gelmeden önce idare hukukunun bir alt dalı olarak ele alınması²¹⁶ göz önünde bulundurulduğunda Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin idare hukuku ilke ve kuralları perspektifinden incelenmesinin faydalı olabileceği değerlendirilmektedir.

Bu minvalde öncelikle, konu sorumluluğun dayanağı bağlamında ele alındığında, idarenin sorumluluğunun tarihsel süreç içerisinde mahkeme içtihatları yoluyla kabul edilerek geliştiği ve idari eylem ve işlemlerden kaynaklanan sorumluluğun genel olarak özel bir kanun hükmü ile düzenlenmediği belirtilmektedir²¹⁷. Öğretide, idare hukukundaki sorumluluğun özel hukuk alanında olduğu gibi eşit kişilerin ve menfaatlerin değil, birbirinden farklı nitelikteki kamu gücü ve yararı ile özel kişilerin ve çıkarlarının

²¹⁵ Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s. 67 vd.

²¹⁶ Turgut Tan, *“Tartışma”*, **İdare Hukuku Açısından Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Başkanlığı, 1983, s.164.; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.211.

²¹⁷ Turan Yıldırım, *“İdarenin Sorumluluğu”*, içinde Turan Yıldırım (Ed.), **İdare Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.; E. Ethem Atay ve Hasan Odabaşı, **Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010, s.133; Tuncay Armağan, **İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1997, s.11; Yüksel Esin, **Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları/İkinci Kitap: Esas, İdarenin Hukuki Sorumluluğu**, Ankara: Balkanoğlu Matbaacılık, 1973, s. 15.

bağdaştırılması amacını taşıdığını ve bu nedenle özel hukukun aksine durağan değil dinamik bir karakterde olduğu ifade edilmektedir. Söz konusu dinamizmin sağlanması için de idarenin sorumluluğu konusunun genel olarak mevzuatla düzenlenmeyip, mahkeme içtihatlarına bırakıldığı ifade edilmektedir²¹⁸.

Bununla birlikte, bazı durumlarda toplumsal ihtiyaçlar, kanun koyucunun normatif tanıma yoluyla idare için sorumluluk kuralları oluşturmasını gerekli kılabilir. Yani idarenin sorumluluğuna, genel ve alışlagelmiş içtihadi kuralların yanı sıra Medeni Kanun'da örnekleri görüldüğü üzere bir kanun hükmü de kaynaklık edebilecektir²¹⁹. Metaforik bir anlatımla, bu gibi durumlarda idari eylem ve işlemlerden kaynaklanan zararların karşılanmasında yargının yardımına yasama organının yetiştigi söylenmektedir²²⁰. İdarenin sorumluluğunun kanun hükümleri ile düzenlendiği durumlarda kanun hükmü sorumluluğun temelini ve kapsamını belirlerken, idari yargı mercileri ise kanunda gösterilen usullere uygun olarak tazminatın miktarını takdir ve tayin edeceği ifade edilmektedir²²¹. Türk İdare Hukuku'nda kanunla düzenlenen sorumluluk halleri denildiğinde, 5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun²²², 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık

²¹⁸ Lütfi Duran, **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, Ankara: TODAİE Yayınları Yayın No:138, Sevinç Matbaası, 1974, s. 9-10.

²¹⁹ Armağan; s.96; Atay ve Odabaşı; s.145.

²²⁰ Zuhâl Bereket Baş, **Türk Hukukunda İdari Yargı Kararları Işığında Kamu Hizmetinin Yürütülmesinden Kaynaklanan Kamu Gücünün Kusursuz Sorumluluğunun Esasları**, İstanbul: Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002, s.159.

²²¹ “Devletin hukuki ve mali mes’uliyeti iki sahada gelişmektedir: bazı hallerde kanunlarla bu sorumluluğun esas ve şümulü tesbit edilmektedir. Bazı hallerde de kanun mes’uliyetin esasını koyarak miktarının takdir ve tahminini idari ve kazai merciiere bırakmaktadır. Bilhassa Devletin yasama sahasındaki mes’uliyeti, yani bir kanunun vaz’ından husule gelebilecek ferdi zararlar hakkında, aşağıda görüleceği gibi, kanunlar muayyen hükümler koymaktadır. Aynı suretle bazı faaliyet sahalarında husule gelebilecek zararlar hakkında bu yolda hükümler konulmaktadır. Böyle kanunda sarahat olan hallerde tazminat miktarı kanunun tayin ettiği hadde veya kanunda gösterilen usullere göre tesbit edilir. Fakat idare hukukunun her sahasının kanunlaştırılmasına imkân olmadığından bütün mes’uliyet ihtilaflarının hal şekillerini de kanunlarda aramak ve kanunda sarahat olmayan hallerde mes’uliyetsizlik yoluna gitmek doğru olmaz.” Onar, C. III, s. 1690.

²²² “...5233 sayılı Yasa, idarenin eylem ve işleminin sonucu olmayan ve herhangi bir idari işlem veya eylemle doğrudan nedensellik bağı da bulunmayan, ancak terör ve terörle mücadele sırasında meydana gelen zararların da tazmini yolunu açan, bu anlamda idarenin kusursuz sorumluluk alanını genişleten bir yasadır....”; AYMK. E.2006/79, K.2009/97, K.G. 25.6.2009; www.kazanci.com.

Bağlanması Hakkında Kanun²²³ ve 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu²²⁴ akla ilk gelen örnekler olarak gösterilebilecektir.

Çevreye zarar verenlerin verdikleri zarar dolayısıyla kusursuz olarak sorumlu olduğunu öngören Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi de esas itibari ile yukarıda verilen örneklerle benzer şekilde kanuni düzenlemeden kaynaklanan bir sorumluluk hali olarak değerlendirilebilecektir. Bu noktada, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinde yer alan tek cümlelik sorumluluk düzenlemesinin, kapsam ve içerik olarak yukarıda anılan Kanunlardan farklılık arz ettiğini belirtmekte faydalı olacaktır. Nitekim öğretide de, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin esas itibariyle kanundan doğan bir sorumluluk düzenlemesi olduğu belirtilmekte; bununla birlikte konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler getirmeyip, münhasır bir sorumluluk mekanizması sunmaması nedeniyle Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin diğer kanundan doğan sorumluluk hallerinden ayrı bir başlık altında ele alındığı ifade edilmektedir²²⁵. Ancak içerik ve kapsam bakımından farklılıklar olsa da konu sorumluluğun kaynağı bakımından değerlendirildiğinde Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin özünde kanundan doğan bir sorumluluk hali olduğunun anılan yazarlarca da kabul edildiği görülmektedir²²⁶.

Öğretide de belirtildiği üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi faaliyetleri ile çevre kirliliğine ve çevresel zarara yol açmaları durumunda Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi uyarınca verdikleri zarardan kusur şartı aranmaksızın sorumlu olacakları söylenebilecektir²²⁷. Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin idarenin sorumluluğuna esas teşkil etmesinin pratikteki en önemli sonucu, idari yargı mercilerinin önüne gelen çevresel zarara ilişkin davalarda, kusur²²⁸ veya hukuka aykırılık söz konusu olmasa da sadece sorumluluğa ilişkin maddi şartların gerçekleştiğini belirleyerek idareyi sorumlu tutabilmesi bakımından ortaya çıkmaktadır.

²²³ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.298.

²²⁴ Bahtiyar Akyılmaz, "Sosyal Risk ve Uygulama Alanı" **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 9, S. 1-2, 2005, s.187.

²²⁵ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.296.; Bereket Baş, s.171.

²²⁶ Bereket Baş, s.303.

²²⁷ Tekin Akıllıoğlu, "*İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu*", **Çevre Kanunu'nun Uygulanması**, Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1987, s.77.; Ulusoy, *Çevre Kirlenmesi*, s.135.; Çağlayan **Kusursuz Sorumluluk**, s.399-400; MEMİŞ, s.429; Şeref Ertaş, **Çevre Hukuku**, İzmir: DEÜHF Döner Sermaye yayınları No:78, 1997, s. 117.

²²⁸ Memiş, s.429.

Bu arada belirtmek gerekir ki Çevre Kanunu'nda 1988 yılında 3416 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce kirletenin sorumluluğuna ilişkin düzenleme Kanun'un 3'üncü maddesinin (f) bendinde yer almaktaydı. Kanun'un bu eski halinde kirletenin sorumluluğu, *"Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar. Ancak bunlar, kirlenmenin önlenmesi ve sınırlandırılması için yapılan giderleri ödeme sorumluluğundan, söz konusu kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü tedbiri aldıklarını ispat etmek kaydıyla kurtulabilirler"* şeklinde düzenlenmişti. Maddede yer alan kurtuluş kanıtı getirme imkânı idare hukuku öğretisinde, idarenin Çevre Kanunu uyarınca kusursuz olarak sorumlu tutulup tutulamayacağı noktasında tereddütlere yol açmaktaydı²²⁹. Zira idare hukukundaki klasik kusursuz sorumluluk hallerinde kurtuluş kanıtı getirilmesine imkân tanınmamışken çevrenin korunmasına ilişkin bir kanunda öngörülen kusursuz sorumluluk düzenlemesinin idareye böyle bir avantaj tanınması anlaşılması güç bir duruma yol açmaktaydı. Ancak bu dönemde dahi, söz konusu kurtuluş kanıtına ilişkin düzenlemenin idarenin Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi uyarınca idari yargı önündeki sorumluluğuna engel olmayacağını yalnızca hizmet kusuruna dayalı sorumluluğu bertaraf edebileceği ifade edilmiştir²³⁰.

Yukarıda belirtildiği üzere idarenin mali sorumluluğunun içtihadi niteliği, idare hukukun dinamik karakterinin bir sonucu olarak ifade edilmektedir. Diğer yandan, prensip olarak idarenin sorumluluğunun kanunla düzenlenmemesinin, mahkemelere içtihat yoluyla sorumluluk esaslarını genişletme imkânı tanınması nedeniyle kişilere daha fazla koruma sağlayabileceği belirtilmektedir²³¹. Örneğin, Amerikan çevre hukukunun gelişiminde mahkemelerin gösterdiği yargısal aktivizmin önemli bir yer tuttuğu ifade

²²⁹ "Yalnız, kanun, zarar verenin veya kirletenin, kusur şartı aranmaksızın sorumlu tutulacağını belirtmekle, sadece bir kurtuluş beyyinesi kabul etmektedir. (m.3/f). Acaba bundan idare de yararlanabilir mi? Kanun "kirleteni" tanımlarken kamusal işletmeleri ayırmamıştır. Şu halde, acaba, idarenin risk veya külfetlerde eşitliğe dayanan objektif sorumluluğu acaba, çevre konusunda, kanun gereği ortadan kalkmış mıdır?", Yıldızhan Yayla, "Çevre Sorunlarından Kaynaklanan Bazı İdare Hukuku Sorunları", **İdare Hukuku Açısından Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Başkanlığı, 1983, s.141.

²³⁰ "Çevre Kanunu m. 28'in idarenin sorumluluğu konusunda yeterli olduğu söylenemez. Özellikle kirletenin bir kamu kuruluşu olması halinde, önleme ve sınırlama borcundan nasıl kurtulabileceğini anlamak güçtür. Başka bir deyişle, bütün tedbirleri almış olmak idarenin kusursuz sorumluluğunu kaldırmaz; olsa olsa hizmet kusuruna dayalı sorumluluğundan söz edilmemesini sağlar." : Akıllıoğlu, "İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu", s.77.

²³¹ Yıldırım, "İdarenin Sorumluluğu", s.836.

edilmektedir²³². Bu noktada akla idarenin çevresel sorumluluğunun kanun hükmü ile düzenlenmesinin, içtihadi niteliğin getirdiği bu avantajları bertaraf edebileceği endişesi gelebilecektir. Ancak ülkemizde sıklıkla karşılaşıldığı gibi mahkemelerin idarenin sorumluluğunu daraltıcı yorum yapmaları da mümkün olabilmektedir²³³. Bu bağlamda bizde olduğu gibi yargı organlarının çevresel aktivizm konusunda çekingen olduğu ülkelerde, çevrenin yargısal yollarla korunmasına ilişkin taleplerin ancak yasama organının açık sorumluluk düzenlemeleri yapması suretiyle mümkün olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca aşağıda ayrıntılı olarak inceleneceği üzere, idari yargı hâkiminin, çerçeve norm olarak nitelendirilebilecek Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesi bağlamında sorumluluğa hükmetmesi, içtihadi niteliğin bir sonucu olan kural ve ilkelerden yararlanılmayacağı anlamına gelmeyecektir.

2. Sorumluluğun Niteliği

Kanun metninde açık bir biçimde belirtildiği üzere Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesi hükmü bir kusursuz sorumluluk düzenlemesidir. Öğretide farklı görüş ve değerlendirmeler²³⁴ bulunmakla birlikte idarenin kusursuz sorumluluğunu açıklayan ilkeler; risk (tehlike), kamu külfetlerinde eşitlik ve sosyal risk ilkesi olarak ifade edilebilecektir²³⁵. Mesele Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesi bağlamında ele alındığında, öncelikle belirtmek gerekir ki idarenin çevresel zararlardan doğan sorumluluğunun kanunla düzenlenmesi idare hukukundaki sorumluluk ilkelerinin uygulanmayacağı anlamına gelmeyecektir. Bilakis, 28’inci madde hükmünün bir çerçeve

²³² Hıccok, s. 6 vd.

²³³ Yıldırım, “İdarenin Sorumluluğu”, s.836.

²³⁴ Öğretide, ONAR VE SARICA kusursuz sorumluluğun “hasar”, sebepsiz iktisap”, “hakkaniyet ve nasafet” ile “hukuki müsavat” ilkelerine dayandığını belirtmektedir. Onar C. III, s.1709-1713.; Ragıp Sarica, **İdari Kaza**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1949, s.236-238. Mukbil ÖZYÖRÜK sadece “risk” ilkesinden bahsetmektedir. Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Ders Notları**, (II. Sınıf Programı, Teksir), Ankara, 1977, s.238. Lütfi DURAN sorumluluğun temelinde “imkân ve fırsat eşitliğinin” yer aldığını belirtmektedir. Duran, **Sorumluluk**, s.16. Yüksel ESİN dörtlü bir ayrıma giderek, “idari hasar”, “sebepsiz iktisap”, “sosyal hasar” ve “kamu personelinin göreve ilişkin eylemlerini” sorumluluk sebebi olarak saymaktadır. Esin, **İkinci Kitap**, s.130. DÜREN ve GÜNDAY eserlerinde konuyu “Hasar-tehlike” ve “kamu külfetleri karşısında eşitlik-fedakârlığın denkleştirilmesi” ilkeleri bağlamında ele almaktadır. Akın Düren, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 1979, s.311-325.; Günday, **İdare Hukuku**, s.378. Yıldızhan YAYLA ise kusursuz sorumluluğun temelinde “tehlike” ile “yükümlülüklerde eşitlik ve hakkaniyet” ilkelerinin yer aldığını belirtmektedir. Yayla, **İdare Hukuku**, s.366.

²³⁵ Yıldırım, “İdarenin Sorumluluğu”, s.841.; Tan, **İdare Hukuku**, s.484.

norm için bile fazlasıyla geniş sayılabilecek sorumluluk düzenlemesi olarak değerlendirilmesi²³⁶ içtihadı katkısı zorunlu kılmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinden çok daha fazla ayrıntılı düzenlemeler içeren 5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılınması Hakkında Kanun için dahi "...5233 sayılı Yasa'da yer alan sorumluluğun dayanağını da kusursuz sorumluluğun bir türü olan ve bilimsel ve yargısal içtihatlarla geliştirilen "sosyal risk ilkesi" oluşturmaktadır..."²³⁷ diyerek idare hukukundaki kusursuz sorumluluk esaslarına dayanma ihtiyacı hissetmiştir.

Uygulamadaki örnekler incelendiğinde, çevresel zararların, idarenin yürüttüğü tehlikeli bir faaliyetten kaynaklanabileceği²³⁸ gibi tüm topluma yararlı bir kamu hizmetinin görülmesi sırasında belirli bir kişinin maruz kaldığı özel nitelikteki bir zarar²³⁹

²³⁶ Rona Serozan, "Doğal Çevrenin Özel Hukukun Araçlarıyla Korunmasındaki Yetersizlikler", **Prof. Dr. Selim Kaneti'ye Armağan**, İstanbul, Aybay Yayınları, 1996, s.105.; Başoğlu, s.146.

²³⁷ AYM. E.2006/79, K.2009/97, K.T. 25.6.2009, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi>.; Keza Danıştay da idarenin bir kanun hükmüne dayanan sorumluluğunda kusursuz sorumluluk ilkelerine dayanılabileceğini ifade etmektedir. "Görüldüğü üzere; 5233 sayılı Kanun, yargısal ve bilimsel içtihatlarla kabul edilen "sosyal risk" ilkesinin yasalaşmış halidir." Danıştay 15. Dairesinin 18.10.2012 tarihli ve E. 2012/189, K. 2012/7048, www.lexpera.com.tr.

²³⁸ Örneğin; "Selçuklu ilçesine gitmekte olan trenin lokomotif bacasından çıkan yangının, karayolundaki menfezden ormanlık sahaya sıçradığı, 850 dekarlık ağaçlandırma sahası ile 2050 dekarlık baltalık sahadaki ağaçların yanmasına yol açtığı, davacı idarece sulh hukuk mahkemesinde yaptırılan delil tespiti sonucu ve trenin makinisti ile ateşçisi hakkında asliye ceza mahkemesinde açılan ceza davasında dinlenen görgü tanıklarının ifadeleriyle saptanmış bulunmaktadır... Bu itibarla yürüttüğü kamu hizmeti sırasında orman yangınına sebep olduğu anlaşılan davalı idarenin, orman yangını sonucu uğranılan zararı, objektif sorumluluk esasına göre tazmini gerekir." Danıştay 10.D E.1982/2662 ve K.1984/2024 sayılı 3.12.1984 tarihli kararı; Aktaran; Armağan, s.120-121.

²³⁹ Örneğin: İdarece yapılan yol çalışmaları nedeniyle su kaynağının kuruması ve toprağın zarara uğramasına ilişkin olarak; "...karara esas alınan tespitte uyumsuzluk konusu taşınmazı sulayan çeşmenin karayolu çalışmasının arazi üzerinde yarattığı etkilere bağlı olarak kuruduğu tespitlerine yer verilmiş ise de, yol yapım çalışmalarının projesine aykırı olarak yürütüldüğü veya projenin mevzuata aykırı olduğu yolunda hizmet kusuru oluşturabilecek herhangi bir tespitin bulunmadığı görüldüğünden, idarenin hizmet kusurunun bulunmadığı sonucuna varılmaktadır. Ancak, idarenin hukuki sorumluluğu sadece kusur esasına dayanmamakta; idare, kusur koşulu aranmadan da sorumlu sayılabilmektedir. İdare, yürüttüğü hizmetin doğrudan sonucu olan, nedensellik bağı kurulabilen, özel ve olağanüstü zararları kusursuz sorumluluk ilkesi gereği tazminle yükümlüdür. Olayda, tazmini istenilen zararın taşınmazı sulayan çeşmenin yol yapım çalışmalarının etkileri sonucu kuruduğu, yani idarenin yürüttüğü hizmetin doğrudan sonucu olduğu hususunun sabit olduğu, bu nedenle zarar ile idari eylem arasında nedensellik bağının bulunduğu anlaşılmakta olup, yürütülen kamu hizmeti sırasında meydana gelen özel ve olağandışı zararın; davacının kendi kişisel kusurundan doğmamış olması nedeniyle, kusursuz sorumluluk ilkesi uyarınca giderilmesi hakkaniyet gereğidir." Gaziantep BİM, 3. İDD, E. 2016/810 K. 2017/434 T. 13.4.2017; www.lexpera.com.

Benzer şekilde; Baraj inşaatı sırasında akarsuyun kirlenmesi ve balıkların ölmesi olayında "Bir kamu hizmetinin görülmesi sırasında meydana gelen zararın belirli bir veya birkaç kişiye yükletilmesine olanak bulunmadığı gibi, ortaya çıkan zararın kamuca yüklenilmesi de idare hukukunun hak, adalet ve eşitlik ilkeleri gereğidir. Bu nedenle; temyizen incelenerek bozulması istenen Mahkeme kararında da belirtildiği gibi baraj inşaatının dolgu ve hafriyat çalışmaları

olarak da ortaya çıkabileceği görülmektedir. Bu bilgiler ışığında, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinde öngörülen sorumluluğun duruma göre risk ilkesi veya kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin, bir yansıması olarak tezahür edebileceği değerlendirilmektedir²⁴⁰. Ayrıca konuyu özel hukuk ekseninde inceleyen yazarlar tarafından da, kanun koyucunun Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi bağlamında belirli bir sorumluluk esasını temel almadığı aksine her somut olayda hâkimin uygun bulduğu sorumluluk esasının uygulanacağı bir çerçeve norm öngörüldüğü dile getirilmiştir²⁴¹. Çevreyi kirliliğinin büyük oranda sanayi işletmeleri ve kimyasal teknolojilerin kullanıldığı faaliyetlerden kaynaklandığı düşünüldüğünde, 28'inci madde hükmünün temelinde genel anlamda “tehlike” olgusunun yer aldığı ifade edilmektedir²⁴². Bu noktada kimi yazarlar, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi bağlamındaki sorumluluğun mutlak bir tehlikenin varlığını gerekli kılmadığını birçok durumda Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinden yola çıkılarak, fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesinin de uygulanmasının mümkün olduğu dile getirilmektedir²⁴³. Nitekim idare hukuku öğretisinde, YAYLA tarafından da; “...çevre sorunlarına ilişkin bilgilerimiz arttıkça “RİSK”li alan genişletilebilir. Onun için, riski yakın bir sağlık tehlikesi şeklinde anlamalı; onun dışında külfetlerde eşitlik ve –nihayet- kusur sorumluluğuna yer verilmelidir.”²⁴⁴ şeklindeki ifadelerle Çevre Kanunu kapsamındaki çevresel zararların başta tehlike ilkesi olmak üzere farklı sorumluluk ilkelerine dayanabileceğinin altı çizilmiştir.

Öte yandan öğretide bazı yazarlar ise, hukuka uygun ve hukuka aykırı kirlilik ayrımı yapılarak yalnızca hukuka aykırı olduğu kabul edilen kirlilik durumlarında Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesine başvurulabileceğini dile getirmektedir. Bu yaklaşım uyarınca, Çevre Kanunu başta olmak üzere ilgili mevzuatta öngörülen kirlilik

sonucu suyun kirlenmesi nedeniyle davacıya ait alabalık üretme tesisindeki balıkların ölümü üzerine meydana gelen zararın tazmini gerekir.” Danıştay 10. D. E. 1989 / 2476 K.1990 / 134 T. 7.06.1990; www.hukukturk.com.

²⁴⁰ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.397-398. Kuzu, **Çevre Hukuku**, s.390.

²⁴¹ Helvacı, s.15.; Başoğlu, s.161.; İlhan Ulusan, “Çevre Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukta Fedakârlığın Denkleştirilmesi İlkesi”, **Yargıtay Dergisi**, Ankara, cilt: 12, S. 1-2, Ocak- Nisan 1986, s. 75.; Cevdet Yavuz, “Türk Hukukunda Çevre Kirlenmelerin Hukuki Sorumluluğu”, **Marmara Hukuk Araştırmaları Dergisi**, İstanbul, 1990, s.42.

²⁴² Turgut, **Çevre Hukuku**, 544-545.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.398. ; Tandoğan, s.25.

²⁴³ Kuzu, **Çevre Hukuku**, s.388.; Helvacı, s.15.

²⁴⁴ Yayla, “Çevre Sorunlarından Kaynaklanan Bazı İdare Hukuku Sorunları”, s.141-142.

standartlarının altında kalan kirlilik halleri Çevre Kanunu'nun 8'inci maddesi bağlamında kirlilik olarak değerlendirilmemekte ve bu gibi durumlarda herhangi sorumluluğun söz konusu olmayacağı ifade edilmektedir²⁴⁵. Bir başka ifade ile bu görüşteki yazarlara göre; eğer bir yerdeki çevresel kirlenme mevzuatta öngörülen standartların altında ise ortada fiilen olsa da, hukuken bir kirlenme olduğu söylenemeyecektir. Bu bağlamda “*hukuka uygun kirlenme*” diye bir mefhumdan bahsetmenin mümkün olmadığı dile getirilmekte ve özünde hukuka uygun olarak verilen zararların hakkaniyet ölçüsünde giderimini öngören fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesinin Çevre Kanunu'ndan doğan sorumluluğa uygulanamayacağı belirtmektedir²⁴⁶. Gerçekten de konu Çevre Kanunu'nda yer alan sürdürülebilir kalkınma ilkesi bağlamında değerlendirildiğinde, Kanun'da yer verilen sorumluluk düzenlemelerinin mutlak surette çevre kirliliğini engellemeyi değil modern hayatın işleyişi içinde kaçınılmaz olan kirliliği minimum düzeye indirmeyi amaçladığı söylenebilecektir²⁴⁷. Ancak unutulmamalıdır ki idarece belirlenen standartlar, bilimsel ve teknik bilginin gün itibari ile eriştiği oranda makul kabul edilen seviyeyi işaret etmektedir. Oysa geçmişte sıklıkla örnekleri görüldüğü üzere, bir kimyasalın bugün izin verilen emisyon miktarı, gelecekte ortaya çıkan yeni veriler ışığında insan sağlığı için kabul edilemez düzeyde sayılabilecektir. O halde yalnızca sürdürülebilir kalkınma ilkesi değil ihtiyat ilkesinin de göz önünde bulundurulması ve izin verilen kirlenme standartlarının altındaki durumlar bağlamında da külfetlerde eşitlik kurallarına başvurularak zararın bir bölümünün de olsa tazmin ettirilebilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Nitekim öğretide de, bu gibi durumlarda Kanun'da öngörülen standardın altında kalan bir kirlenmeden dolayı zarar gördüğünü iddia eden kimsenin, bilirkişi marifetiyle izin verilen orandaki kirlenmeden dolayı da zarar görülebileceğinin tespit edilmesi üzerine Çevre Kanunu m. 28'in uygulanmasını isteyerek zararın giderilmesi talebinde bulunabileceği ifade edilmektedir²⁴⁸.

²⁴⁵ Kuzu, **Çevre Hukuku**, s.390.; Turgut, **Çevre Hukuku**, 548.; Haluk Tandoğan, “*Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu*”, **Çevre Kanununun Uygulanması**, Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1987, s. 27-29.

²⁴⁶ Ulusoy, “*Çevre Kirlenmesinin*”, s.127.

²⁴⁷ Başoğlu, s.162-162.

²⁴⁸ Ulusoy, “*Çevre Kirlenmesinin*”, s.128.

3. Uygulamadaki Durum

İdarenin, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi bağlamında sorumlu tutulması noktasında en önemli mesele, bu konudaki taleplerin hangi yargı kolu önünde dile getirileceğine ilişkindir. Esas itibariyle, idarenin çevresel zararlardan doğan sorumluluğunun hangi yargı mercileri önünde dermayan edileceği sorunu bu çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı bir biçimde incelenecektir²⁴⁹. Ancak çevresel zararlardan doğan sorumluluğunun dayanağının ele alındığı bu bölümde de kısaca incelenmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

Özet olarak, özel hukuk öğretisi bağlamında konuyu inceleyen yazarlar; Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin kirletenin sorumluluğunu düzenlediğini ve idarenin de kirleten sıfatı ile sorumlu tutulmasında özel hukuk kişileri ile arasında bir fark bulunmadığını bu nedenle konuya ilişkin yargılamanın adli yargı mercileri önünde görülmesi gerektiğini ifade etmektedir. İdare hukuku öğretisinde ise idarenin özel hukuka tabi faaliyetleri ile kamu hukukuna tabi faaliyetleri arasında bir ayırım yapılmasını ve bir kamu hizmetinin ya da kolluk faaliyetinin icrasından kaynaklanan zararların idari yargı mercileri önünde dava edilmesi gerektiğini dile getirmektedir.

Danıştay ve diğer idari yargı mercilerinin verdiği kararlar incelendiğinde ise, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi bağlamında ele alınabilecek birçok uyuşmazlığın anılan hüküm göz önünde bulundurulmaksızın incelendiği ve klasik bir tam yargı davasından farklı olmaksızın çözümlendiği görülmektedir. Nihayet, iki binli yılların başında, Ergene Nehri çevresinde bulunan pek çok sanayi kuruluşunun sebep olduğu çevre kirliliğini önlemeyen idareyi, bu zararlardan sorumlu tutmak için açılan davalarda, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin uygulanması gündeme gelmiştir. Ancak Danıştay bu davalarda hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğun doğacağını kabul etmekle birlikte, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin idarenin sorumluluğunu düzenlemediği gerekçesiyle idarenin sorumluluğuna uygulanamayacağı yönünde karar vermiştir.

²⁴⁹ Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi kapsamında idarenin sorumluluğunun hangi yargı kolu önünde ileri sürülebileceğine ilişkin ayrıntılı bilgi hakkında bkz: Böl. III, Özel Hukuk Sorumluluğu-Kamu Hukuku Sorumluluğu Ayrımı başlığı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, konuya ilişkin kararında aşağıdaki ifadelere yer vermiştir:

“2872 sayılı Çevre Kanununun 28. maddesinde, çevreyi kirleten veya çevreye zarar veren gerçek veya tüzel kişilerin sebep oldukları zarardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumlu oldukları hükme bağlanmış; idarenin sorumluluğuna ilişkin esaslar ise söz konusu Yasada düzenlenmemiştir. T.C. Anayasasının 125. maddesinde ise, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır.”²⁵⁰

Danıştayın Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesine ilişkin yorumunun doğruluğu tartışmaya açık olduğu söylenebilecektir. Zira Çevre Kanunu’nda, idareyi 28’inci maddede öngörülen sorumluluk hükmünden bağışık tutan bir düzenleme yer almamaktadır. Söz konusu hükümde sorumluluk sahibi özneyi kastetmek üzere “çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler” ifadesi kullanılmaktadır. Çevreyi kirletenler ise Kanun’un 2’nci maddesinde “Faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişiler” olarak tanımlanmıştır. Diğer yandan, Kanun’un “İlkeler” başlıklı 3’üncü maddesinde ise ilk ilke olarak; “Başta idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkes, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olup bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler.” ifadelerine yer verilmiştir. Çevre Kanunu’nun gerekçesine bakıldığında ise 28’inci madde (eski 3’üncü maddenin (f) bendi) bağlamında yalnızca kirletme dolayısıyla ortaya çıkacak tazminat sorumluluğu ile ilgili olarak, bunun bir objektif sorumluluk olduğu dile getirilmiş, başka bir ayrıntıya yer verilmemiştir²⁵¹. Anılan hükümler birlikte okunduğunda, Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesinin idarenin sorumluluğunu düzenlemediğini iddia etmek zor görünmektedir. Nitekim AZRAK tarafından da, Çevre Kanunu taslağı hazırlanırken kendisi ile birlikte medeni hukukçu bilim insanlarının katkısına başvurulduğunu ve Kanun’un hem özel hukuk hem de kamu

²⁵⁰ Danıştay İDDK, E.2006/104 K. 2009/1581; Yayınlanmamıştır.

²⁵¹ Milli Güvenlik Konseyi 1. Dönem 18. Cilt 112. Birleşim, **Çevre Kanunu Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Millî Güvenlik Konseyi İhtisas Komisyonu Raporu**, s.3, TBMM Kanun Ve Karar Bilgi Sistemi, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlarvekararlar.htm>, (E.T 12.05.2020)

hukuku sorumluluğunu düzenlediği aktarılmıştır²⁵². Bu hususlar ışığında Danıştay'ın neye dayanarak idarenin sorumluluğunun Çevre Kanunu'nda düzenlenmediği çıkarımında bulunduğu merak konusudur.

Sonuç itibarıyla, çevreyi kirlüten ve çevreye zarar veren tüm gerçek ve tüzel kişilere Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi çerçevesinde sorumluluk isnat edilebilmesi mümkün olduğu düşünülmektedir²⁵³. Zira Kanun'da geçen tüm tüzel kişiler ifadesinin kamu tüzel kişilerini de kapsadığı açıktır²⁵⁴. Aksi bir yorumun, en büyük çevre kirleticisi olan Devlete temelsiz ve hukuk devleti ile bağdaşmayan bir ayrıcalık verilmesi anlamına geleceği ifade edilmektedir²⁵⁵.

B. ÇEVRE KANUNU'NUN 30'UNCU MADDESİ KAPSAMINDA İDARENİN DENETİM VE GÖZETİM ÖDEVİNDEN DOĞAN SORUMLULUK

1. Genel Bakış

Çevresel kirlilik ve bozulma olgusunun söz konusu olduğu durumlarda idareye başvuru yapılarak ilgili faaliyetin durdurulmasını öngören Çevre Kanunu'nun "*Bilgi edinme ve başvuru hakkı*" başlıklı 30'uncu maddesi şu şekildedir:

"Çevreyi kirlüten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir.

²⁵² Ali Ülkü Azrak, "*Tartışmalar*", **İdare Hukuku Açısından Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Başkanlığı, 1983, s.110-111.

²⁵³ Turgut, **Çevre Hukuku**, s.573; Tandoğan, s 41; Ertaş, s. 114 vd.; Yongalık, s.82 vd.; Helvacı, s.45 vd.; Sahir Çörtoğlu, "*Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukla Taşınmaz Mülkiyetinin Aşkın Kullanılmasından Doğan Sorumluluğun Karşılaştırılması*", **Yargıtay Dergisi**, Ankara, Yıl:12, Sayı:45-46, Ocak 1986,s. 82-83.; Başoğlu, s. 154, Güneş, s.328.

²⁵⁴ Gemalmaz, s. 257; Ulusoy, "*Çevre Kirlenmesi*", s.134; Ertaş; s.117.; Azrak, "*Tartışmalar*", s.113.

²⁵⁵ "*Çevre Kanunu "kirlüten" olarak idareye herhangi bir ayrıcalık tanımamıştır Bu noktada Çevre Kanununun, özel kişiler gibi faaliyette bulunduğu durumlarda devlete ayrıcalık tanımamış olması yerinde bir hükümdür. Zaten aksini savunmak, en büyük kirleticisi olan devlete, çevreyi kirlenme konusunda açık prim vermekle eşdeğer olurdu. Çünkü yönetim geleneğimizde, idarenin hukuk devleti ilkesini hala tam benimseyemediği; kanunlarca kendisine verilen yetkileri çoğu kez olduğundan çok daha geniş yorumlayıp, hukuku çiğnemeye son derece eğilimli olduğu ve hukuk kurallarını sadece işlevini gerçekleştirirken kendisini engelleyen bir ayak bağı olarak görüp, "lafzi yorum" ilkesinin avantajlarına sığınarak kanunlardaki ifade eksiklerini hukuk dışına çıkarmak için bir fırsat olarak değerlendirdiği bilinen bir gerçektir. Bu bağlamda, Çevre Kanunundaki "kirlüten" kavramında, idareye ayrıcalıklar tanınması, şu anda en büyük kirleticisi olan idarenin "Ben Devletim Kirlitirim!" mantığıyla önüne geçilmez, bir çevre canavarı haline gelmesine yol açabilecekti."* Ulusoy, "*Çevre Kirlenmesi*", s.134-135.; Aynı yönde bkz: Gemalmaz s.257.

Herkes, 9.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahiptir. Ancak, açıklanması halinde üreme alanları, nadir türler gibi çevresel değerlere zarar verecek bilgilere ilişkin talepler de bu Kanun kapsamında reddedilebilir.”

Söz konusu hüküm hak arama özgürlüğünün bir kullanım biçimi olarak ifade edilen idari başvuruların²⁵⁶ çevre hakkına özgülenmiş şekli olarak değerlendirilmektedir²⁵⁷. Öğretide Çevre Kanunu’nda özel bir düzenleme olmasaydı dahi idare hukuku ilke ve kurallarından benzer bir sonuca ulaşılabileceği²⁵⁸ belirtilmekte ve Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesinin salt idari makamlara başvuru bağlamında Anayasa’nın 74’üncü maddesinde yer alan dilekçe hakkından ve mevzuatta yer alan genel hükümlerden farklı bir yenilik getirmediği²⁵⁹ ileri sürülmektedir. Ancak idare hukukunun genel ilkeleri ile aynı sonuca ulaşılabilme mümkün olsa da Çevre Kanunu bünyesinde müstakil bir idari başvuru mekanizması öngörülmesi çevre hassasiyeti bakımından anlamlı ve yararlı olduğu vurgulanmaktadır²⁶⁰. Diğer yandan, söz konusu düzenleme birçok uluslararası hukuk metninde yer bulan çevre hukuku ilkelerinden “Katılım İlkesinin”, idare hukukuna yansımaları bakımından da önem arz etmektedir.

Öğretide kimi yazarlarca, Çevre Kanunu’nun bu hükmünün idareden belirli koşullara tabi olarak izin ve ruhsat alan ve bu çerçevede faaliyetlerine başlayan işletmeleri kastettiği ifade edilmektedir²⁶¹. Şüphesiz alması gereken bir izni almaksızın faaliyetlerine başlayan kişi ve kuruluşların faaliyetleri de 30’uncu madde bağlamında idari başvuruya konu olabilecektir. Aksi bir yorumun, söz konusu hükmün genel mantığıyla bağdaşmayacağı gibi gerekli izinleri almaksızın faaliyete başlayanların kayrılması anlamına da geleceği belirtilmektedir²⁶². Bu noktada acaba bir işletme boyutuna varmaksızın gerçek kişilerce yürütülen küçük çaplı faaliyetler veya bir işletme tarafından

²⁵⁶ Ramazan Yıldırım, **İdari Başvurular**, Konya, Mimoza Yayınları, 2006, s. 57.

²⁵⁷ Yahya Kazım Zabunoğlu, “*Tartışma*”, **Çevre Kanunun Uygulanması**, s.198; Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, s.102.

²⁵⁸ Memiş, s.448; Nükheth Turgut, **Çevre ve Yurttaşlar**, Ankara: Savaş Yayınevi, 1993, s.222.

²⁵⁹ Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 314.

²⁶⁰ A. Ülkü Azrak, “*Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları*”, **Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu: İdare Hukuku Açısından**, Ankara: Danıştay Başkanlığı, 1983, s.19.; Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.377.

²⁶¹ Çörtoğlu, s.96.

²⁶² Topçuoğlu, s.153, Dipnot 629.

yürütülmekle birlikte herhangi bir izne veya ruhsata tabi olmaksızın serbestçe yürütülen faaliyetler Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesi uyarınca idari başvuruya konu olabilecek midir? Burada Kanun'un lafzından yola çıkıldığında hakkında idari başvuru yapılabileceklerin işletmeler veya sanayi tesisleri sınırlı tutulmaması gerektiği söylenebilecektir. Zira Kanun Koyucu çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten bahsederek hükmün odağına bir iş veya işletmeyi değil “faaliyet” olgusunu yerleştirmiştir.

Madde metninde, “Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten” bahsedilmiş olmakla birlikte öğretide henüz kirlenmenin meydana gelmediği ancak kirlenme tehlikesinin bulunduğu durumların da bu kapsamda değerlendirilip değerlendirilemeyeceği sorgulanmıştır²⁶³. Bu sorgulama karşısında, idarenin sahip olduğu olanaklar vasıtasıyla birtakım ölçümler, kontroller yapması ve kirlenme tehlikesinin, kirlenmeye yol açabilecek potansiyelde olduğunun tespit edilmesi halinde, Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesinin uygulanması gerektiği ifade edilmiştir²⁶⁴.

Son olarak, çevre kolluğu bakımından bir faaliyetin izin veya ruhsata tabi tutulması, anılan faaliyetin ilke olarak yasaklamış olmakla birlikte bazı şart ve koşullarda bu yasaklamaya istisna getirildiği anlamına geldiği belirtilmektedir²⁶⁵. Gerçekten de eşyanın doğası gereği bir faaliyet izin veya ruhsat usulüne tabi tutuluyorsa, faaliyet ifa edildiği sürece boyunca çevreye az ya da çok olumsuz etkisinin bulunacağı açıktır²⁶⁶. Çevreye zarar verme kabiliyetini haiz bir faaliyete ruhsat ya da izin verilmesi, bu anlamda bahse konu faaliyetin çevreye verdiği zararı ortadan kaldırmayacaktır. Burada yalnızca, ruhsat veya izin konusu olan faaliyetin çevreye verdiği zararın, çelişen kamu yararları karşısında zorunlu bir kötülük olarak tolere edilmesi söz konusudur. Bu minvalde, izin veya ruhsat verilmesi idarenin bu faaliyetten tamamen el çektiği anlamına gelmeyecektir. Tam tersi, bireylerin ve toplulukların izne tabi olan etkinlikleri üzerinde yetkili idari

²⁶³ Memiş s.433.; Topçuoğlu, s.153.

²⁶⁴ Akıllıoğlu, “Tartışma”, Çevre Kanunun Uygulanması, s.199.

²⁶⁵ Öğütçü, s. 221.

²⁶⁶ ÇED usulünün yer aldığı Çevre Kanunu'nun 10'uncu maddesi de “Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler” diyerek bu duruma işaret etmektedir. Benzer şekilde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında yapılan gayrisihhî müessese tanım ve ayrımları yerine getirilecek faaliyetin çevreye olan olumsuz etkisine göre şekillenmektedir.

makamların sürekli bir denetim ve gözetim ödevi bulunduğu ifade edilmektedir²⁶⁷. İşte bu noktada Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesi önem arz etmektedir. Çünkü söz konusu hükümde öngörülen idari başvuru mekanizması idarenin izin veya ruhsat verdiği faaliyetler bağlamında ortaya çıkan ve süreklilik arz eden denetim ve gözetim ödevine katkı sağlamaktadır. Söz konusu hükmün bir yönüyle de Anayasa'nın 56'ncı maddesinde çevre korumanın devletin yanı sıra vatandaşlara da ödev olarak verilmesinin nasıl somutlaşabileceğini ortaya koyduğu düşünülmektedir.

Son derece geniş bir düzenleme olan Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesinin nasıl uygulanacağı sorusu, nihai tahlilde konuya ilişkin getirilen yoruma bağlı olarak şekillenmektedir. Bu noktada, usulüne göre ruhsat veya izin almış dahi olsa bir işletmenin faaliyetlerinin 30'uncu maddenin lafzından yola çıkılarak çevreye zarar verip vermediğinin her zaman denetlenebileceği²⁶⁸ şeklinde bir yorum yapılması çevrenin korunması bakımından daha olumlu değerlendirilebilecektir. Meselenin çözümü sürdürülebilir kalkınma anlayışı çerçevesinde çevrenin korunması ile ekonomik gelişme olgularının birbirleriyle uyumlaştırılmasından geçmekle birlikte, ülkemizde gerek idari makamların gerekse yargı mercilerinin henüz bu bilince ulaşamadığı ifade edilebilecektir. Bu noktada, Kanun Koyucu tarafından, içeriği ve sınırları belirsiz bir nitelik taşıyan Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesinin yeniden düzenlenerek ruhsat ya da izin gibi kolluk işlemleri ile izin verilen faaliyetler bakımından idari başvuru hakkının nasıl kullanılacağına açık bir biçimde düzenlenmesi de alternatif bir çözüm yöntemi olarak düşünülebilecektir.

2. Başvuru Yapılacak Mercî

30'uncu madde uyarınca yapılan başvuruların kimler tarafından yapılacağı belirlenebilir olmakla beraber, nereye başvurulacağı konusunda maddede tam bir açıklık

²⁶⁷ Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, s.740.

²⁶⁸ “ÇY 30. madde kapsamında baktığımızda, bu düzenlemenin kendine özgü olduğu söylenebilir. O nedenle idarenin çevreye zarar-zıyan veren faaliyetler hakkında ve faaliyete izin verme veya ruhsata itirazlar için İYUK maddeleri (10,11) ve ÇY 30. madde (idareye başvurma) kanımca birlikte değerlendirilmelidir. Çünkü zarara uğrayanlar ve haberdar olanlara çevreye zarar verenler için idare başvuru hakkı verilmesinin amacı, hiç kuşkusuz çevrenin korunması, eski hale getirilmesi, bir daha düzelmesi olanağı bulunmayan bozulmaların önlenmesi, ortak mal olan çevrenin paydaşlarının yararına olduğunu duraksamadan söylenebilir.”; Memiş; s.440.

bulunduğu söylenemeyecektir²⁶⁹. Ancak her halde, anılan başvurunun çevre kirliliğini önlemekle yükümlü olan idari makamlara yapılması gerektiği düşünülmektedir. Günümüzde bu yükümlülük, 1 Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²⁷⁰, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname²⁷¹ ve 2872 Sayılı Çevre Kanunu uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı uhdesindedir. Buradan hareketle, bir başka idareye veya faaliyeti gerçekleştiren kişilere yapılan başvuruların Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği söylenebilecektir²⁷².

Diğer yandan özel hukuk öğretisinde, Kanun hükmünde yer alan “*ilgili merci*” kavramına adli yargı yerlerinin de dâhil olduğu dile getirilmektedir²⁷³. Söz konusu görüşü paylaşan yazarlar, “*Taşınmaz malikinin sorumluluğu*” başlıklı 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 730’uncu²⁷⁴ (eski TMK’nın 656’ncı) maddesinden hareketle açılacak, bir önleme davasının bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Nitekim bu cihetle, Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesinin pratik bakımdan pek etkili bir yenilik getirmediğini ileri sürülmektedir²⁷⁵. Adli yargı yerlerinde açılan önleme davalarını, Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesi kapsamında ilgili mercilere başvuru niteliğinde değerlendiren görüşün temel dayanak noktasının Çevre Kanunu’nun 28/2’nci

²⁶⁹ Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.378.

²⁷⁰ 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete.

²⁷¹ 4.7.2011 tarih ve 27984 sayılı Mükerrer Resmi Gazete.

²⁷² “Çevre Yasasının yukarıda irdelenen “idari makamlara başvurma” (md.30) maddesinde “Çevreyi kirlüten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek veya tüzel kişiler, idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilirler” hükmü öngörülmüştür. Hükme göre faaliyetin durdurulması istenebilecek ama başvuruya olumsuz yanıt veya yanıt vermeme hallerinde işlemin iptali davası açılabilir. Davacı Dernek, faaliyetlerin durdurulması için idareye başvurmadan doğrudan Divriği-Hekimhan Madenleri A.Ş’ne başvurarak “arıtma tesisinin yapılmasını istemesi ve verilen yanıt üzerine” şirkete dava açılarak işletmenin “arıtma izni ve tesisi yapılncaya kadar faaliyetinin durdurulması” istenmiş ancak idareye başvurmadan açılan iptal davasının esasının incelenme olanağı bulunmadığı ve sonuç itibarıyla idare mahkemesi kararında isabetsizlik olmadığı yolunda Sivas İdare Mahkemesinin (10.5.2002 gün, K.2002/372) açıklanan nedenlerle ONANMASINA oybirliği ile karar verilmiştir.” D.6. D, 15.03.2004 tarih ve K. 2004/1519 sayılı Kararı; Aktaran MEMİŞ, s.432.

²⁷³ Osman Gökhan Antalya, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler Cilt: V/1,2**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s.517.; Haluk Tandoğan, “Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu”, **Çevre Kanununun Uygulanması**, Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1987, s.33.; Çörtoğlu, s.96.; Başoğlu, s.134-135.

²⁷⁴ “Bir taşınmaz malikinın mülkiyet hakkını bu hakkın yasal kısıtlamalarına aykırı kullanması sonucunda zarar gören veya zarar tehlikesi ile karşılaşan kimse, durumun eski hâline getirilmesini, tehlikenin ve uğradığı zararın giderilmesini dava edebilir.”; 8.12.2001 tarih ve 24607 sayılı Resmi Gazete

²⁷⁵ Tandoğan, “Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu”, s. 33.

maddesinde yer alan “*Kirletenin, meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de tazminat sorumluluğu saklıdır.*” şeklindeki hüküm olduğu görülmektedir²⁷⁶. Bu kapsamda, Çevre Kanunu’nda 2006 yılında yapılan değişikliklerle²⁷⁷; 30’uncu maddenin eskiden “*İdarî makamlara başvurma*” şeklinde olan başlığının, “*Bilgi edinme ve başvuru hakkı*” olarak değiştirilmesi ve yine madde içeriğinde yer alan “*idarî makamlara başvurarak*” ifadesinin ise madde metninden çıkarılması göz önünde bulundurulduğunda bahse konu görüşün kanun koyucu tarafından da benimsendiğinin düşünülmesi mümkündür.

Ancak, öğretide Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesinin tazminat sorumluluğunu düzenlediği, 30’uncu maddede yer alan hükmün ise bundan bağımsız olarak her türlü çevre kirliliği durumunda öngörülen bir başvuru yolu olduğunu bu nedenle adli mahkemelerde kirletmenin durdurulması için açılan davaların Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesinde kapsamında değerlendirilemeyeceği ifade edilmiştir²⁷⁸. Ayrıca Medeni Kanun’un 730’uncu maddesinde ele alınan durumun komşuluk hukukunu düzenlediği ve komşuluk kavramı geniş yorumlansa bile bu davayı açabilecek kişilerin komşu taşınmazlardan biri üzerinde aynı veya şahsi hakka sahip birisi olması gerektiğine işaret edilerek, menfaat ilişkisini haberdar olanlara kadar yayan idari başvuru yönteminin çevrenin korunması bağlamında daha etkili bir yöntem olduğu da vurgulanmaktadır²⁷⁹.

3. Başvuru Hakkının Uygulanması

Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesi, başvuru hakkının muhatabı olarak çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkesi göstermiştir. Buna göre çevresel kirlilik ve bozulmanın söz konusu olduğu durumlarda haberdar

²⁷⁶ Antalya, **Borçlar Hukuku**, s.517.; Topçuoğlu, s.154.

²⁷⁷ 30’uncu maddenin ilk hali “*Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişiler, idarî makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilirler.*” şeklinde iken 2006 yılında “*Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir.*” olarak değiştirilmiştir. Bkz: 13.05.2006 tarihli ve 26167 sayılı Resmi Gazete.

²⁷⁸ Topçuoğlu, s.154.; Aynı yönde bkz: Gemalmaz, s.269-270.

²⁷⁹ Topçuoğlu, s.154.

olanlara kadar geniş bir yelpazede idareye başvuru hakkı tanındığı ifade edilmektedir²⁸⁰. Meseleyi çevre hakkı bağlamında inceleyen yazarlar, Anayasa’da çevre hakkının yararlanıcısı belirleyen “herkes” ifadesinin bir anlam ifade edebilmesi için, bu hakkın gerçekleştirilmesini sağlayan Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesi gibi usuli hakların da herkese tanınmasının zorunlu olduğunu dile getirmektedir²⁸¹. Madde metninde geçen “*haberdar olan herkes*” ifadesi, özellikle iptal davaları bakımından aranan “kişisel”, “güncel” ve “meşru” menfaat ihlali şartını kaldırmış veya genişletmiş olarak yorumlanabileceği belirtilmektedir²⁸². Bu bağlamda, Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesinin, doğrudan davaya başvuru konusu faaliyetle ilgisi bulunmasa bile kişiye toplumun genelini ilgilendiren çevresel konularda dava açma ve açılmış bir davaya katılma hakkı tanıdığı söylenebilecektir. Nitekim öğretide de, söz konusu hükme atıf yapılmaksızın dahi, olması gereken hukuk bakımından, çevreye ilişkin iptal davalarında herkesin davacı olmak hakkı olduğu dile getirilmektedir²⁸³.

Kanun metninde yer alan herkes ifadesinin kapsamına tüm gerçek ve tüzel kişilerin girdiği konusunda bir şüphe bulunmamakla birlikte, tüzel kişiliği haiz olmayan gönüllü örgütlenmelerin başvuru hakkına sahip olup olmadığı tartışma konusu olmuştur. Kimi yazarlar, bu nitelikteki grupların ancak tüzel kişilik statüsü kazanabilirse bu hakkın yararlanıcı olabileceğini ifade etmekteyken²⁸⁴, diğer bazı yazarlar ise çevrenin korunmasında tüm insanlığın menfaati bulunduğu dikkat çekerek gönüllü kişilerden oluşan grupların da başvuru sıfatını haiz olabileceğini dile getirmiştir²⁸⁵.

Uygulamaya bakıldığında idari yargı mercilerinin, çevrenin korunmasına ilişkin iptal davalarında kişisel menfaat şartını, öğretideki görüşlere paralel olarak başlarda geniş tutma eğiliminde iken, son zamanlarda bu yaklaşımı terk ederek ve menfaat kavramının

²⁸⁰ Güran, “Çevre Kanunun Otuzuncu Maddesi”, s.188-189.; Yayla, “Çevre Sorunlarından Kaynaklanan Bazı İdare Hukuku Sorunları”, s.140-141.; Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, s.110, Özdek, s.145-145; Memiş, s.431; Topçuoğlu, s.155.

²⁸¹ Özdek, s.119.

²⁸² Güran, “Çevre Kanunun Otuzuncu Maddesi”, s.188.

²⁸³ Turan Yıldırım, “İdari Yargı”, içinde Turan YILDIRIM (Ed.), **İdare Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 201, s. 688.

²⁸⁴ Özdek, s. 145.

²⁸⁵ Güran, “Çevre Kanunun Otuzuncu Maddesi”, s.188.;

daraltılması yolunda kararlar vermeye başladığı görülmektedir.²⁸⁶ Bu minvalde, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 2001 yılında verdiği bir karar incelendiğinde, Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesini dikkate alarak çevreye zarar veren faaliyetlere karşı haberdar olan herkesin kirletici faaliyetin durdurulması için idareye başvuru yapabileceğine karar verdiği görülmektedir²⁸⁷. Yüksek Mahkemenin bahse konu kararının ilgili kısımları aşağıdaki gibidir:

“davalı idare ve müdahil tarafından, ... Barosunun davada taraf olma ve dava açma ehliyeti bulunmadığı ileri sürülmekte ise de; 2872 sayılı Çevre Kanununun 30. maddesinde yer alan, çevreyi kirleten ve bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişilerin idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilecekleri yolundaki hüküm karşısında; davacılar tarafından uyuşmazlık konusu bölgede faaliyette bulunan şirketin çevreyi, tarım arazilerini, orman alanlarını ve ... Çayını olumsuz etkilediği iddia edilerek yapılan başvuru üzerine açılan davada, gerek 2577 ve gerekse 2872 sayılı yasaların birlikte değerlendirilmesi sonucunda, Baro'nun menfaat ilgisinin varlığı görülmekle bu konudaki iddiaları da yerinde bulunmamıştır.”

Bununla birlikte, son 10 yıldan bu yana Danıştayın, konuya ilişkin içtihadını değiştirdiğini ve ehliyet unsurunu, Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesini dikkate almadan, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda bağlamında öngörülen ehliyet kurallarını dahi dar yorumlayarak ele aldığı görülmektedir. Bu yöndeki bir kararında²⁸⁸ İDDK’nın aşağıdaki ifadelerle çevreye ilişkin açılan bir davada davacılar arasında yer alan Antalya Barosunun ehliyetsiz olduğuna hükmetmiştir.

“...iptal davasının sübjektif ehliyet koşulu olan "menfaat ihlali", doktrin ve içtihatlarda dava konusu işlemle davacı arasında kurulan kişisel, meşru, güncel bir menfaat ilişkisi olarak tanımlanmaktadır. Menfaatin kişisel ve meşru olması için hukuki bir durumdan ortaya çıkması gerekir. Sözü edilen menfaat ilişkisinin varlığı ve sınırları her olayda yargı yerince uyuşmazlığın niteliğine göre belirlenmektedir.

²⁸⁶ Güneş, **Çevre Hukuku**, s. 247-249.; Süheyla Suzan Gökalp Alica “Çevrenin Korunmasına İlişkin İptal Davalarında Kişisel Menfaat Kavramı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 139, Kasım 2018, s.215.

²⁸⁷ Danıştay İDDK., E. 2001/176 K. 2001/624 T. 14.09.2001, www.lexpera.com.tr

²⁸⁸ Danıştay İDDK., E. 2010/3574 K. 2013/425 T. 11.2.2013, www.lexpera.com.tr.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının genel nitelikteki düzenleyici işlemlere karşı sadece kuruluş kanunlarında gösterilen amaçları doğrultusunda dava açma ehliyeti bulunmaktadır. Nitekim konuyla ilgili yasal düzenlemelerde de, bu kuruluşların amaçları dışında faaliyette bulunamayacakları açık bir biçimde yer almıştır...

Dolayısıyla, Avukatlık Kanununun 76. maddesinde sayılan baroların görevleri göz önünde bulundurulduğunda; dava konusu plan davacı baronun doğrudan tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilemediği gibi, anılan yasa maddesinin de davacıya hukukten böyle bir hak tanımayacağı açık olduğundan; dava konusu işlemle Antalya Barosu Başkanlığı'nın menfaat ilişkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Bu durumda, davacılardan Antalya Barosu Başkanlığı yönünden davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerekirken uyuşmazlığın esasına girilerek karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir.”

Dikkat edilirse, 2001 yılında Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesine çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkesin ve bu arada baroların da dava açabileceğine hükmeden Yüksek Mahkeme, son yıllarda verdiği kararlarla²⁸⁹ bu içtihadından dönmüştür. Bu son dönemde verilen kararlarda dikkat çeken bir husus ise ehliyet unsuru tartışılırken hiçbir suretle Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesinin inceleme konusu yapılmamasıdır.

Oysa Çevre Kanunu'nun gerek çevreyi bütün canlıların ortak varlığı sayan 1'inci maddesi gerekse Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkese başvuru hakkı tanıyan 30'uncu maddesi bağlamında menfaat unsurunun geniş yorumlanması gerekmektedir. Hatta kanun hükmü ile herkese açık bir başvuru yolu öngörülmesi, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirten Anayasa'nın 125'inci maddesi birlikte değerlendirildiğinde, bu başvuru yolundan istediği sonucu elde edemeyen herkesin dava açabileceği şeklinde yorumlanabilecektir.

²⁸⁹ Örneğin Bkz: Danıştay İDDK., E. 2008/1790 K. 2013/424 T. 11.2.2013.; Danıştay İDDK., E. 2010/3574 K. 2013/425 T. 11.2.2013.; Danıştay İDDK., E. 2012/2634 K. 2014/1533 T. 14.4.2014.; Danıştay 14. D., E. 2013/8385 K. 2015/3501 T. 30.4.2015.; Danıştay 14. D., E. 2015/6240 K. 2016/62 T. 19.1.2016.; Danıştay 14. D., E. 2013/2181 K. 2016/1136 T. 25.2.2016.; Danıştay 14. D., E. 2016/11260 K. 2017/766 T. 14.2.2017.; Danıştay 14. D., E. 2016/11264 K. 2017/765 T. 14.2.2017.; Danıştay 14. D., E. 2016/11264 K. 2017/765 T. 14.2.2017.; www.lexpera.com.tr.

Bir başka ifadeyle kanun koyucunun Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesi ile bir halk davası (actio popularis) yarattığı dahi söylenebilecektir. Nitekim bu hususu dikkate almaksızın verilen birçok Danıştay kararının karşı oy gerekçesinde²⁹⁰ ve savcı görüşlerinde²⁹¹ Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesi uyarınca ehliyet olgusunun geniş yorumlanması gerektiğine işaret edildiği görülmektedir.

4. Başvuru Neticesinde İdarenin Sorumluluğu

Çevreyi kirleten ya da bozan bir faaliyetten zarar görenlerin veya haberdar olanların idareye yaptıkları başvuru, yetkili idarenin değerlendirmesi neticesinde işleme konularak ve olumlu ya da olumsuz olarak sonuçlandırılmak ve başvuru neticesi ilgiliye yazılı olarak bildirilmek zorundadır²⁹². Başvuru sonucu bakımından, ilk ihtimalde idare başvuruyu olumlu karşılayarak, çevreye zarar veren faaliyeti durdurabilir ki bu halde çevreye ilişkin sorunun çözümü bakımından bir sorun yoktur. Diğer ihtimalde ise yetkili idare, kendisine yapılan başvuruyu cevapsız bırakabilir ya da doğrudan reddedebilir. İşte bu ikinci ihtimalin gerçekleştiği durumlarda başvuru, idari yargı mercilerinden

²⁹⁰ "Anayasanın 56. maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu, çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını koruma ve çevre kirlenmesini önlemenin Devletin ve vatandaşların ödevi olduğu hükmü ile 2872 sayılı Çevre Kanununun 30. maddesinde, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkesin, ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebileceği hükmüne yer verilmiştir. Çevre gibi kamu yararını ilgilendiren konularda ve özellikle çevre değerlerinin korunması kapsamında bireylerin dava açma ehliyetinin geniş yorumlanmak suretiyle saptanacağı, coğrafi alanlara bağlı kalınmayacağı, bu davaların vatandaş sıfatıyla da açılabilceği Danıştay içtihatlarıyla kabul edilmiş bulunmaktadır. Bu itibarla, yapılması planlanan Nükleer Güç Santralinin çevreye olan etkisinin sadece projenin yapılacağı bölgeyle sınırlı olmayıp tümü etkileyecek nitelikte olması da dikkate alındığında bu ülkede yaşayan bir vatandaş olarak dava konusu işlemle davacının menfaat ilgisi, dolayısıyla dava açma ehliyeti bulunduğu davanın esasının incelenmesinin gerektiği oyu ile karara katılmıyorum." Danıştay 14. D., E. 2015/48 K. 2015/3500 T. 30.4.2015.; Aynı yönde Danıştay 14. D., E. 2016/11260 K. 2017/766 T. 14.2.2017.; Danıştay Kararı - 14. D., E. 2011/13584 K. 2011/795 T. 21.9.2011.; Danıştay İDDK., E. 2008/1790 K. 2013/424 T. 11.2.2013.; Danıştay Kararı - İDDK., E. 2010/3574 K. 2013/425 T. 11.2.2013.; Danıştay İDDK., E. 2008/1790 K. 2013/424 T. 11.2.2013.; Danıştay 14. D., E. 2013/8385 K. 2015/3501 T. 30.4.2015.; www.lexpera.com.tr

²⁹¹ "2872 sayılı Çevre Kanununun 30. maddesinde, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkesin, ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebileceği hükme yer verilmiştir. Bu duruma göre, "Çevresel Etki Değerlendirilmesi Gerekli Değildir." kararı verilen Proje konusu faaliyetin, çevrenin korunması ilkesine aykırı olduğu iddiasıyla iptali istemiyle açılan davada davacıların dava açmak izin gerekli olan menfaat ihlali koşulunun bulunduğu sonucuna varıldığından davayı ehliyet yönünden reddeden temyize konu İdare Mahkemesi kararında isabet görülmemiştir."; Danıştay 6. D., E. 2008/9330 K. 2010/6569 T. 22.6.2010; www.lexpera.com.tr

²⁹² Güran, "Çevre Kanununun Otuzuncu Maddesi", s.187-188.; Özdek, s.146.; Zabunoğlu, "Tartışma", s.198.

idarenin konuya ilişkin kararının hukuka uygunluğunun denetlenmesini isteyebileceği gibi²⁹³, şartları oluşmuşsa meydana gelen çevresel zararlarının tazmin edilmesini de dava konusu yapılabileceklerdir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu tam yargı davalarını “*İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan*” davalar olarak tanımlamaktadır. Söz konusu hükümden hareketle tam yargı davası açılabilmesi için kural olarak kişisel bir hakkın ihlal edilmiş olması gerektiği söylenebilecektir. Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesinde ise çevreyi kirleten ve bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkesin idareye başvuru yapabileceği belirtilmektedir. Bu noktada, Anayasa’nın 56’ncı ve Çevre Kanunu’nun 1’inci maddesinde belirtildiği üzere herkesin ortak varlığı olan çevrede gerçekleşen bozulma ve kirlenme o bölgede yaşayan tüm insanları etkileyeceği muhakkaktır. Ancak bu etkinin kişisel bir hak ihlali olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği her olaya göre ayrı ayrı incelenmesi gereken bir mesele olarak ifade edilmektedir²⁹⁴.

Öğretide Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesi gereğince yapılan başvuru sonucunda idare tarafından gerekli önlemlerin alınması gerektiği, eğer idare tarafından bu önlemlerin alınmaması neticesinde bir zarar meydana gelmiş ise idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğunun doğacağı ifade edilmektedir²⁹⁵. Buradan hareketle idari başvuru yapanların, eğer idari başvuruya konu olan faaliyet nedeniyle ortaya çıkmış bir zararı söz konusu ise tam yargı davası açabilmeleri mümkün olduğu belirtilebilecektir.

Çevreyi kirleten ve bozan bir faaliyetten haberdar olarak idari başvuru yapanların tam yargı davası açıp açamayacağı ise tartışmalı bir husus olarak değerlendirilmektedir²⁹⁶. Kimi yazarlar söz dizimsel bir yorum yaparak madde 30’un başında yer alan “*Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyet*” ibaresinin ekolojik dengenin bozulması ile daha dar anlamda hava, su ve toprakta bozulma şeklinde anlamak gerektiği ifade edilmektedir²⁹⁷. Bu kapsamda haberdar olanlar kişisel anlamda bir zarara

²⁹³ Ulusoy, “Çevre Kirlenmesi”, s.137-138.

²⁹⁴ Topçuoğlu, s.174.

²⁹⁵ Güran, “Çevre Kanununun Otuzuncu Maddesi”, s.198.; Zabunoğlu, “Tartışma”, s.198; ÖZDEK, s.146, Topçuoğlu, s.172, Serozan, s.108; Başoğlu, s.133; Memiş, s.528.

²⁹⁶ Topçuoğlu, s.17.; Kuzu, **Çevre Hukuku**, s.379.

²⁹⁷ Gemalmaz, s.269.

uğramadığı için tam yargı davası açma hakkına sahip olamayacağı belirtilmektedir²⁹⁸. Öte yandan konuya ilişkin bir başka değerlendirmede ise “*Hemen belirtelim ki, ister zarar görenler, ister haberdar olanlar olsun, ancak, İdare Hukukunun sorumluluk esaslarının izin verdiği hallerde, koşullarda ve ölçülerde, başvuruda bulundukları İdare’yi tazminata mahkûm ettirebilirler*”²⁹⁹ denilerek haberdar olanların da tam yargı davası açabilme ihtimali bulunduğu belirtilmiştir. Çevresel bozulma ve kirlilikten haberdar olanların idare hukuku esaslarının izin verdiği ölçüde tam yargı davası açabileceğinin kabulü ilk bakışta anlaşılabilir gelebilecektir. Ancak yukarıda da vurgulandığı üzere ekolojik zararın söz konusu olduğu bu hallerde, haberdar olanlar da aslında zarara uğramaktadır. Yalnızca bu nitelikteki zararlar bireysel çevre zararlarında olduğu gibi kolayca kişiselleştirilememektedir. Bu kapsamda, zarar miktarının tespit edilip, kişiselleştirildiği sürece, Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesi bağlamında haberdar olanların da idarenin sorumluluğuna gidebileceği belirtilmektedir³⁰⁰.

Altını çizmek gerekir ki buradaki sorumluluk, Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesinde yer alan kusursuz sorumluluk düzenlemesinden farklı olarak hizmet kusuruna dayanmaktadır. Hizmet kusuru için yapılan geleneksel tanım; idarenin yürüttüğü hizmetin gereği gibi işlememesi; geç işlemesi veya hiç işlememesi şeklindedir³⁰¹. Bu sayılan durumlardan hizmetin hiç işlememesi ise bir kamu hizmetini yerine getirmekle yükümlü idarenin hizmetin ifası için somut hiçbir şey yapmamasını, hareketsiz kalmasını ifade eder. Hizmetin hiç işlememiş sayılması için, söz konusu alanda idarenin faaliyette bulunmasının mevzuatın amir hükmünün bir gereği olması gerektiği belirtilmektedir³⁰². Bu kapsamda Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesi uyarınca kendisine yapılan başvuru karşısında sessiz kalan veya başvuruyu reddeden idarenin davranışı idarenin yürüttüğü bir hizmetin hiç işlememesine örnek oluşturacağı düşünülmektedir.

²⁹⁸ Gemalmaz, s.270 dnp.32.

²⁹⁹ Güran, “Çevre Kanununun Otuzuncu Maddesi”, s.198.

³⁰⁰ Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.379.

³⁰¹ Necdet Özdemir, **Hizmet Kurusu Teorisi ve İdarenin Sorumluluğu**, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1963, s. 22.; Paul Duez, **Mukavele Dışında Amme Kudretinin Mesuliyeti**, (Çev:İbrahim Senil) Güney Matbaacılık, Ankara 1950. s.24 vd.; Onar, Cilt III, s.1694.; Esin, **İkinci Kitap**, s.31; Armağan, s.18.

³⁰² Atay ve Odabaşı, s.80.

Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesi kapsamında idarenin açık ve zımni bir şekilde verdiği faaliyeti durdurmama veya gerekli önlemleri almama kararı ile meydana gelen çevresel zarar arasında illiyet bağı kurabilmek bazı durumlarda güç olabilecektir³⁰³. Çünkü çoğunlukla zarara sebep olan olay idarenin değil bir özel hukuk kişinin faaliyetinden kaynaklanmaktadır. Ancak burada, sorumluluğunun bizzat çevreye zararları faaliyetin kendisinden değil, idarenin bu faaliyet hakkındaki denetim ve gözetim ödevinden doğduğuna dikkat edilmelidir. İdarenin çevreye ilişkin denetim ve gözetim yükümlülüğünün hukuki dayanağı olarak ise, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "çevre denetimine" ilişkin 12'nci maddesi³⁰⁴ ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2/c maddesi³⁰⁵ gösterilebilecektir. Öğretide, söz konusu hükümlerden yola çıkılarak, idarenin çevreye ilişkin denetim yükümlülüğünün üç aşamadan müteşekkil olduğu belirtilmektedir³⁰⁶. Bu aşamalardan ilki çevre ile ilgili mevzuata tabi faaliyet gösteren işletme ve tesislerin, mevzuatın gereklerine uygun davranıp davranmadığının kontrol edilmesi, ikincisi faaliyetlerin çevresel etkilerinin izlenmesi, üçüncü ve son olarak da eğer bu faaliyetler çevre mevzuatına aykırılık taşıyorsa yaptırım uygulanmasıdır. Bu bağlamda Çevre Kanunu'nun 30'unca maddesinden kaynaklanan sorumluluğun sebebinin, idarenin

³⁰³ Topçuoğlu, s.172.

³⁰⁴ "Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılır.

Askeri işyerleri, askeri bölgeler ve tatbikatların bu Kanun çerçevesindeki denetimi ve neticelerine ait işlemler; Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Bakanlık tarafından müştereken hazırlanacak yönetmeliğe göre yürütülür. İlgililer, Bakanlığın veya denetimle yetkili diğer mercilerin isteyecekleri bilgi ve belgeleri vermek, yetkililerin yaptıracakları analiz ve ölçümlerin giderlerini karşılamak, denetim esnasında her türlü kolaylığı göstermek zorundadırlar.

İlgililer, çevre kirliliğine neden olabilecek faaliyetleri ile ilgili olarak, kullandıkları hammadde, yakıt, çıkardıkları ürün ve atıklar ile üretim şemalarını, acil durum plânlarını, izleme sistemleri ve kirlilik raporları ile diğer bilgi ve belgeleri talep edilmesi halinde Bakanlığa veya yetkili denetim birimine vermek zorundadırlar.

Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğüne ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."

³⁰⁵ "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri şunlardır

...c) Faaliyetleri sonucu alıcı ortamlara katı, sıvı ve gaz halde atık bırakarak kirlilik oluşturan veya oluşturma 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".

³⁰⁶ Süheyra Alica, "Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ekim 2011, Cilt 15, Sayı 4, s.89.

herhangi bir suretle denetim ve gözetim ödevini yerine getirememesi oluşturmaktadır. Zira idarenin eylem ve davranış olguları icrai hareketlerle sınırlı değildir. İdarenin kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmemesi şeklinde gerçekleşen ihmali eylem ve davranışlar da sorumluluk hukuku bağlamında idareye isnat edilebilmektedir³⁰⁷. Burada da görünüşte eksik olan zarar ile idare arasındaki bağlantı, idarenin denetim ve gözetim yükümlülüğü vasıtası ile kurulmaktadır.

Bu arada belirtmek gerekir ki, zararın asıl faili olan özel hukuk kişisine karşı adli yargıda dava açılmış olması, idarenin sorumluluğunun gündeme gelmesine engel olmayacaktır. Zira çevresel zararın ve kirliliğin ortaya çıkmasını veya devam etmesini önlemek amacını güden denetim ve gözetim yükümlülüğüne ilişkin söz konusu kurallar, özel hukuk kişinin yerine getirdiği faaliyetten bağımsızdır. Burada artık klasik bir idare hukuku kurumu olarak kolluktan³⁰⁸ ve kolluk faaliyeti çerçevesinde yerine getirilmesi gereken bir gözetim ve denetim yükümlülüğünden bahsedildiğinin altı çizilmesi gerekmektedir. Nitekim Danıştay da, otel barından satın alınan sahte içki nedeniyle yaşanan ölüm olayında, işletmenin sorumluluğun idarenin sorumluluğunu etkilemeyeceğini belirterek idarenin denetim ve gözetim ödevinden kaynaklanan asli sorumluluğunun bulunduğu hükmetmiştir³⁰⁹. Ancak şüphesiz, zararın müsebbibi özel

³⁰⁷ Turan Yıldırım, **İdari Yargı**, İstanbul: Beta Yayınları, 2008, s.401; A. Şeref Gözübüyük, **Yönetişel Yargı**, Ankara: 36. Bası, Turhan Kitabevi, 2017, s.281; Gürsel Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2. Baskı, 2017, s.291; Ramazan Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 10. Baskı, 2018, s.608.

³⁰⁸ Ögütçü, s.88.

³⁰⁹ “Olayda, davalılar Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun hizmet kusurları bulunduğu ve bu kusurları nedeniyle davacıların zarara uğradığı açık olup, İdarenin hizmet kusuru sebebine dayalı sorumluluğu, ikincil derecede sorumluluk olmayıp, asli bir sorumluluktur. Dolayısıyla, olayın sanıklarının adli yargıda mahkûm olmuş olması, idarî yargıda tam yargı davası açılmasına; idarenin, adli yargıda aleyhine dava açılıp sorumlu görülen kişiyle birlikte aynı zarardan dolayı müteselsilen sorumlu sayılmasına engel oluşturmamakta olup, hizmet kusuruna dayalı tazminat istemlerinde, mal varlığında gerçek, kanıtlanabilir bir azalma veya artıma imkânından yoksun kalma niteliğinde bulunması gerekir. Davacıların uğradığı zarardan, olaydan dolayı yargılanarak mahkûm olan sanıklar ile birlikte Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun olaydan müteselsilen sorumlu olduğundan, ceza davasında yargılanan sanıkların olaydan mahkûm oldukları gerekçesiyle maddi tazminat isteminin doğrudan muhatabı olmalarının, olayda hizmet kusuru bulunan anılan idareler aleyhine tazminata hükmedilmesine engel oluşturmadiğından, davacıların belge ile ispatlanabilir ve sigorta şirketleri tarafından tazmin edilmeyen maddi zararlarının anılan idarelerden tazminine hükmedilmesi gerekmektedir.” Danıştay 13. D., E. 2012/2388 K. 2013/2044 T. 3.7.2013. www.lexpera.com.tr

hukuk kişisine dava açılarak tazmin sağlanmış ise, artık ortada giderilmesi gereken bir zarar bulunmaması nedeniyle idarenin sorumluluğu söz konusu olmayacaktır.

C. ÇEVRE KANUNU'NUN 8/2'NCİ MADDESİ KAPSAMINDA KİRLİLENMENİN ÖNLENMESİ VE ETKİLERİNİN AZALTILMASI İÇİN YAPILAN MASRAFLARDAN DOĞAN SORUMLULUK

1. Genel Bakış

Çevrenin gerçekten korunabilmesi için esas olan, çevreye yönelik olumsuz etkilerin henüz kirlilik ve zarar ortaya çıkmadan önlenmesidir³¹⁰. Bu anlamda, çevre hukukunun özü itibari ile en önemli ilkesi olarak nitelendirilen³¹¹ önleme ilkesi ilk olarak 1970'li yıllarda Batı Almanya'da bir sosyal planlama aracı olarak uygulanmıştır. Önleme ilkesinin bu erken dönemde, devletin dikkatli bir planlama politikası güderek çevre kirliliğini önleyebileceği anlayışını ifade edecek biçimde kullanıldığı görülmektedir³¹². Önleme ilkesinin özünde, karar verici ve uygulayıcı konumunda bulunan idari makamların çevreyi korumak için bilimsel değerlendirmeler öncülüğünde hareket etmeleri gerektiği fikri yatmaktadır³¹³. Önleme ilkesi, ilk olarak ortaya çıktığı Almanya'nın etkin çabaları neticesinde 1993 yılında Avrupa Birliği'nin çevre politikası ilkeleri arasında yerini almış ve bu dönemde hızlı bir biçimde hukuki alanda etkilerini göstermeye başlamıştır³¹⁴.

Günümüzde önleme ilkesi, idare hukuku bakımından giderici nitelik taşımayan yasaklama, izne bağlama, planlama, ÇED ve bildirim yükümlükleri gibi farklı niteliğe sahip birçok yöntem ve araçla hayata geçirilmektedir³¹⁵. Normatif düzlemde, önleme ilkesini en somut biçimde ele alan yasal düzenleme ise çevre kirliliğinin önlenmesini ve eğer kirlilik ortaya çıkmış ise etkilerinin azaltılmasını öngören Çevre Kanunu'nun

³¹⁰ Üçışık ve Üçışık, s.26.; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.53-54.

³¹¹ Turgut, **Çevre Hukuku**, s.203.

³¹² Andrew Jordan ve Timothy O'riordan, *"The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics"* in **Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle**, (Ed. Raffensperger, C. and Tickner, J.) Washington DC: Island Press 1999, s. 19.

³¹³ Jordan ve O'riordan, s.23.

³¹⁴ Jordan ve O'riordan, s.21.

³¹⁵ Bige Açımuz, *"Çevre Hukukunun Genel İlkeleri"*, **Trakya Çevre Sorunları**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2011, s. 198. Güneş, **Çevre Hukuku**, s.56; Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s 126.

“kirlenme yasağı” başlıklı 8’nci maddesinin 2’ini fıkrasıdır. Söz konusu hüküm şu şekilde düzenlenmiştir.

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

Söz konusu hükümden hareketle önleme yükümlülüğünün; zamansal bir ayırım yapılarak, (a) kirlenme ortaya çıkmadan evvel kirlilik tehlikesinin önlenmesi ve (b) kirlilik ortaya çıktıktan sonra ise durdurulması ve etkilerinin giderilmesi şeklinde iki farklı şekilde tezahür edebileceği ifade edilmektedir³¹⁶.

Kanun Koyucunun, Çevre Kanunu’nun 8/2’nci maddesinde yer alan önleme yükümlülüğünün muhatabı olarak “*ilgililer*” ifadesine yer verdiği görülmektedir. Öğretide ilgiler ifadesinin öncelikle kirlenme tehlikesine neden olan kişiler olarak yorumlanması gerektiği belirtilmektedir.³¹⁷ Madde metninde kirlenene ilişkin bir ayırım yapılmaması göz önünde bulundurulduğunda ilgiler ifadesinin kapsamına özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinin yanı sıra idarenin de dâhil olduğu söylenebilecektir. Bu kapsamda çevre kirliliğini önleme yükümlülüğünün hangi durumlarda idare tarafından yerine getirilmesi gerektiğine ilişkin farklı ihtimaller aşağıdaki gibi ortaya konulabilecektir.

2. İdarenin Çevre Kirliliğini Önleme Yükümlüsü Olduğu Durumlar

Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, iki farklı durumda Çevre Kanunu’nun 8/2’nci maddesi kapsamında önlem alma yükümlülüğünün muhatabı olan ilgiler arasında yer alabilecektir. İlk durum idarenin bizzat kendi faaliyetleri ile bir kirlenmeye ya da kirlenme tehlikesine sebep olmasıdır. Burada idarenin kendi faaliyetleri ifadesi geniş yorumlanmaya açıktır. Yani kamu personelinin barındığı lojmanlardan, bir iktisadi bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi bağlamında faaliyet gösteren fabrikaya kadar kirlilik kaynağı olma yeteneğine sahip her türlü tesis bu kapsamda değerlendirilebilecektir.

³¹⁶ Başoğlu, s.132.

³¹⁷ Yongalık, s.92; Başoğlu, s.132.

İkinci durum ise çevre kirliliğinin ya da kirlenme tehlikesinin idarenin kendi işlem ve eylemleri dışında meydana geldiği hallerdir. Anayasa'nın 56'ncı maddesi çevre kirlenmesini engellenmesinin öncelikli olarak devletin ödevi olduğunu ifade etmektedir. Keza Çevre Kanunu'nun 3/a maddesi de *"Başta idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkes, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olup bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler."* diyerek kirliliğin önlenmesi konusunda önceliği idareye vermiştir. 443 sayılı Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesi³¹⁸ bentler halinde sayılan Bakanlığın görevleri arasında ilk olarak çevre kirliliğinin önlenmesini saymıştır. Benzer şekilde 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesi Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri arasında öncelikli olarak kirliliği önleme yükümlülüğüne yer vermiştir³¹⁹. Tüm bu hükümler ışığında, özel hukuk kişilerinden farklı olarak, idarenin çevre kirliliğini önleme konusunda belirli bir olay ya da faaliyetle sınırlanamayan genel bir yükümlülüğünün söz konusu olduğu ifade edilebilecektir.

Nitekim öğretide de idarenin çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin bu genel sorumluluğunun bir sonucu olarak kirlenme tehlikesine veya kirlenmeye sebep olanlar belli değilse ya da bu kişiler gerekli önlemleri almaktan kaçınıyorsa ve nihayet koşullar gereği bu kişilerden gerekli önlemleri almaları beklenemiyorsa gerekli önlemleri alma yükümlülüğünün idare tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmektedir³²⁰. Çevre Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (g) bendinde yer alan *"Kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve*

³¹⁸ "Çevre Bakanlığının görevleri şunlardır;

a) Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için prensip ve politikaları tespit etmek, programlar hazırlamak; bu çerçevede, araştırmalar ve projeler yapmak ve yaptırmak, bunların uygulama esaslarını tespit etmek, uygulanmasını sağlayacak tedbirleri almak,"

³¹⁹ "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev ve yetkileri şunlardır:

b) Çevrenin korunması, iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik prensip ve politikaların belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, 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,"

³²⁰ Yongalık, s.92-93; Başoğlu, s.132-133.

kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir.” şeklindeki düzenleme de kirleten belli olmadığı ya da bir şekilde gerekli önlemlerin kirleten tarafından alınmasının mümkün olmadığı durumlarda önlem alma yükümlülüğün idare tarafından yerine getirilmesi gerektiğini zımni bir şekilde belirtmektedir. Ayrıca İHAM tarafından da çevre kirliliği özel kişiler tarafından meydana getirilmiş olsa dahi devletin kirliliği önlemek bakımından genel bir sorumluluğu bulunduğu altı çizilmektedir³²¹.

Öğretide, çevre kirliliğini önleme yükümlülüğünün ihlaline, kirlenme tehlikesinin önlenmemesi ya da kirlenme meydana gelmiş ise etkilerinin giderilmemesi şeklindeki ihmali davranışların sebep olacağı³²² ifade edilmektedir. Bahse konu tespit genel olarak doğru olmakla birlikte kirlenmenin önlenmesine ilişkin yükümlülüğün, ihmali davranışların yanı sıra kasten yapılan eylemlerle de ihlal edilebileceği söylenebilecektir³²³. Bir başka ifade ile önem arz eden husus, çevre kirliliğini önleme yükümlülüğünün nasıl ihlal edildiği değil herhangi bir şekilde ihlal edilip edilmediği ile ilgilidir.

Önleme ilkesi ve bu bağlamda çevre kirliliğini önleme yükümlülüğü, isminden de anlaşıldığı üzere giderici değil önleyici nitelik taşımaktadır. Önleme yükümlülüğüne aykırı davranışlar gerçekleştikten sonra artık bir önleme görevinden bahsetmek mümkün değildir. Önleme ilkesine aykırı davranışların çeşitli sonuçları bulunmaktadır. Örneğin özel kişiler bakımından önleme ilkesine aykırılığın başlıca sonucu bu aykırılığın karşılığı olarak idari yaptırıp uygulanmasıdır. Nitekim uygulamada, çevreye ilişkin idari para cezalarının tamamına yakınının hukuki dayanağını Çevre Kanunu’nun 8’inci maddesinin

³²¹ Örneğin, bar ve diskoların çevreye yaydığı gürültü şeklindeki kirlilik bakımından devletin genel kapsamlı bir önleme yükümlülüğü bulunduğu hakkında Martinez Martinez/İspanya Kararı Başvuru no: 21532/08, Karar tarihi: 18.10.2011 ve Moreno Gomez/İspanya Kararı, Başvuru no: 4143/02, Karar tarihi: 16.11.2004; Erkan Duymaz, *“Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Çevrenin Korunmasına Katkısı”*. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi Cilt 0, Sayı 47, 2012, s.131.

³²² Öğütçü, s. 243.

³²³ Nitekim Danıştay da kirlenmenin önlenmesine ilişkin 8/2’inci maddeye atıf yaptıktan sonra *“Dolayısıyla; çevre kirliliği nedeniyle idari para cezası verilebilmesi için, kirletenin, kirletme kastının, bu konuda ağır veya hafif kusurunun ya da ihmalinin olup olmadığı hususunun araştırılmasına girilmeksizin, mevzuatta yer verilen yasaklara (boşaltma yasağı, tahliye yasağı) uyulmaması sonucu çevre kirliliğine sebebiyet verilmesinin, başka bir deyişle fiilin varlığının esas alınması gerekmektedir.”* diyerek bu durumu teyit etmektedir. Danıştay 14.D E. 2016/8015 K. 2018/3853 T. 22.5.2018. www.lexpera.com.tr

oluşturduğu ifade edilmektedir³²⁴. İdari yargı mercileri de kararlarında sıklıkla kirletme yasağına veya çevre kirliliğini önleme yükümlülüğüne aykırı davrananların idari yaptırımlara tabi olacağını ifade etmektedir³²⁵. Önleme yükümlülüğüne aykırılığın bir diğer sonucu ise tazminat sorumluluğu bakımından ortaya çıkmaktadır. Özel hukuk kişileri ve idare, çevre kirliliğini önleme yükümlülüğüne aykırı davranırsa ve bu durum neticesinde kişiler veya kişilere ait malvarlığı değerleri zarara uğrarsa hukuki sorumluluk gündeme gelebilecektir. İdarenin çevre kirliliğini önleme yükümlülüğüne aykırı davranması çevresel kamu hizmetinin hiç ya da gereği gibi yerine getirilmemesi anlamına gelir ki bu durum netice itibarıyla hizmet kusuruna³²⁶ yol açabilecektir.

Çevre Kanunu'nun 8/2'nci maddesini bağlamında düzenlenen idarenin çevre kirliliğini önleme yükümlülüğünün ihlalinin sebep olduğu en önemli sonuçlardan birisi ise kirlenmenin önlenmesi ve etkilerinin azaltılması için yapılan masraflardan sorumluluktur. Zira kirlenmeyi önleme yükümlülüğü bağlamında yerine getirilecek faaliyetlerin belirli bir emek ve sermaye gerektirdiği açıktır. Son dönemlerde yaşanan büyük çaplı çevre felaketleri incelendiğinde, ekonomik açıdan kirliliğinin önlenmesi için yapılan masrafların en az ortaya çıkan zarar nedeniyle ödenen tazminatlar kadar yüksek miktarlara ulaştığı görülebilmektedir³²⁷. Bu aşamada, kirlenmenin önlenmesi için yapılan masraflardan kim sorumludur? Masraflardan dolayı sorumluluk geleneksel sorumluluk hukuku kapsamında değerlendirilebilir mi? İdare hangi durumlarda kirlenme masraflarını karşılamakla yükümlü olacaktır? Gibi birçok soru, kirlenmenin önlenmesi ve etkilerinin azaltılması amacıyla yapılan masrafları ayrıntılı bir biçimde incelemeye değer kılmaktadır.

³²⁴ Ahmet Berberoğlu, “Çevre Hukukunun İdari Yargı Düzeyinde Uygulanması”, **Çevre Hukuku Sempozyumu**, Çeşme 10-11 Nisan 2006, (Ed. Emel Batur), Ankara, 2006, s. 49.

³²⁵ İzmir BİM, 4. İDD, E. 2017/782 K. 2017/1301 T. 22.6.2017; Danıştay 14. D., E. 2016/8015 K. 2018/3853 T. 22.5.2018; Danıştay 6. D., E. 1998/1948 K. 1999/2055 T. 20.4.1999; Danıştay 3. D., E. 2003/569 K. 2004/215 T. 26.2.2004. www.lexpera.com.tr.

³²⁶ Serozan, s.108.

³²⁷ 2010 yılında ABD'nin Florida kıyılarında yaşanan Deepwater Horizon petrol sızıntısından bir sene sonrasında kirleten konumundaki BP şirketi tarafından yapılan analizde 41 milyar sterlinlik toplam maliyetin; %36,6'sını (15 milyar sterlin) çevresel zarardan dolayı ödenecek tazminatlar oluştururken, çevre kirliliğini önlemek için yapılan masrafların ise toplam maliyetin %31,7'sine (13 milyar sterlin) tekabül ettiği belirtilmiştir. <https://www.telegraph.co.uk/finance/8525522/How-BPs-41bn-spill-costs-break-down.html>

3. Kirlenmenin Önlenmesi İçin Yapılan Masraflardan Sorumluluk

En yalın hali ile bir şeye harcanan parayı, gideri ifade eden³²⁸ masraf kavramı, hukuki açıdan bakıldığında masraf yapanın iradesiyle meydana gelen ve başkası veya bir mal için yapılan harcama olarak tanımlanmaktadır³²⁹. Teknik olarak ele alındığında masraf kavramı iradi olarak gerçekleştirilmesi itibari ile zarar kavramından ayrıldığı görülmektedir³³⁰. Aradaki bu belirgin farka rağmen bazı koşullarda belirli bir amaç için yapılan masrafların bir zarar kalemi olarak tazminat istemine konu edilebilmesi mümkündür. Nitekim bu durumun en sık karşılaşılan örneği bir kimsenin maruz kaldığı bir haksız fiil nedeni ile yapmak zorunda kaldığı masrafların zarar olarak değerlendirilmesidir³³¹. Nitekim Danıştay tarafından da idarenin haksız bir eylemi neticesinde zarar gören kişilerin gerçekleştirdiği tedavi masrafları³³² ve cenaze masrafları³³³ gibi masrafların idarece tazmin edilmesi gerektiğine hükmedildiği görülmektedir.

Genel itibari ile masrafların durumu kısaca bu şekilde özetlenebilecek olmakla birlikte, çevre söz konusu olduğunda masraf kavramının anlam ve kapsamının farklılaştığı görülmektedir. Masraf kavramı çevre kirliliğinin önlenmesi bakımından ele alındığında, “*çevre kirletenin, çevrenin kirlenmesi veya çevrenin ya da ekolojik dengenin bozulması olgularında kirliliğin ortadan kaldırılması, bozulmuş olan dengenin tekrar kurulması, nesli tehlikede olan bitki ya da hayvan türlerinin ortadan kalkması ya da tehlikeye düşürülmesi hallerinde bunların yeniden üretilmesi için yapılan harcamalar*” olarak tanımlanmaktadır³³⁴. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, çevre kirliliğinin önlenmesi için yapılan masraflar, çevresel kamu düzeninin korunması veya yeniden tesis edilmesi amacıyla kişilerin veya idarenin yaptığı harcamaları ifade etmektedir. Nitekim İmar

³²⁸ TDK çevrimiçi sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>

³²⁹ Memet Erdem Aybay, **Boşuna Yapılmış Masrafların Tazmini**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, Ocak 2013, s.124.

³³⁰ Aybay, s.125.

³³¹ M. Kemal Oğuzman ve M. Turgut ÖZ, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, İstanbul: Gözden Geçirilmiş 10’uncu Baskı, Vedat Kitapçılık, 2012, s.39.

³³² Danıştay 11. D., E. 2002/75 K. 2005/2348 T. 6.5.2005; Danıştay 15. D., E. 2015/407 K. 2015/8736 T. 10.12.2015. www.lexpera.com.tr

³³³ Danıştay 10. D., E. 2015/3543 K. 2016/60 T. 7.1.2016. www.lexpera.com.tr

³³⁴ Nuri Erişgin, “*Çevre Kirletenin Hukuksal Sorumluluğu*”, **MÜHF Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Sempozyum Özel Sayısı, S. 4, C. 14, İstanbul, 2008, s. 213.

Kanunu'nun çeşitli hükümlerinde³³⁵ masrafların bu yönüyle ele alındığı görülmektedir. Benzer şekilde, 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 4'üncü maddesinde de amaç dışı kullanılmak suretiyle vasıfları bozulan mera, yaylak ve kışlakları tekrar eski durumuna getirmek amacıyla yapılan masrafların, sebebiyet verenlerden tahsil edilmesi gerektiği belirtilmektedir³³⁶.

Tarihsel evrimi bağlamında çevre kirliliğinin önlenmesi için yapılan masrafların esas itibari ile hukuki değil iktisadi nitelikte bir olgu olarak ortaya çıktığı ve bu bağlamda şekillendiği görülmektedir. Kapitalist üretim sisteminin hâkim olduğu ABD ve İngiltere'de çevrenin korunmasına ilişkin masraflar, önceleri ekonomik verimlilik üzerinden tartışılmıştır. Bu yaklaşım uyarınca çevreyi kirlütenler ve çevre kirliliğinden etkilenenler birer piyasa aktörü olarak değerlendirilmektedir. Örneğin bir fabrikanın çevrede yarattığı olumsuz etkiler; fabrikaya baca filtresi takılması, fabrikanın kapatılması, kirlilikten etkilenen evlere hava temizleme cihazı takılması veya fabrika çevresindeki yerleşimin kaldırılması gibi çeşitli yöntemlerle engellenebilecektir. Bu önlemlerin hangisinin alınacağı ve kimin hangi bedele katlanacağı konusu ise piyasa şartları tarafından belirleneceği belirtilmiştir. Bu yaklaşım bağlamında, hukuka düşen görev ise bu piyasada maksimum verimliliğin sağlanmasını olarak ifade edilmiştir³³⁷. Devletin maksimum verimliliği sağlamak amacıyla uygulayacağı çevre politikalarını belirleyen temel araç ise yine bir ekonomik olgu olan fayda maliyet analizi olmuştur³³⁸. Çevresel konularda yapılacak fayda maliyet analizinin, çevreye ilişkin alınacak kararların

³³⁵ Örneğin Ruhsatsız yapıların durumunu düzenleyen 32'inci maddede, "...ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir." denilmiştir. Benzer şekilde otoparkların amacı dışında kullanılmasını yasaklayan 37'nci maddede ise "Mülk sahibi tebligata rağmen müddeti içerisinde gerekli düzeltmeyi yapmaz ise, belediye encümeni veya il idare kurulu kararı ile bu hizmet ilgili idarece yapılır ve masrafı mal sahibinden tahsil edilir." Düzenlemesi yer almaktadır. Bkz: 3194 sayılı İmar Kanunu 09.05.1985 tarih ve 1874 sayılı Resmi Gazete.

³³⁶ "Amaç dışı kullanılmak suretiyle vasıfları bozulan mera, yaylak ve kışlakları tekrar eski konumuna getirmek amacı ile yapılan veya yapılacak olan masraflar sebebiyet verenlerden tahsil edilir. Yapılan masraflar karşılığı tahsil edilen tutarlar genel bütçeye, yapılacak olan masraflar karşılığı tahsil edilen tutarlar ise il müdürlüklerince hazırlanan ıslah projelerine uygun olarak o yerin ıslah çalışmalarında kullanılmak üzere köy sandığında veya belediye bütçesinde açılacak hesaba gelir kaydedilir". 4342 sayılı Mera Kanunu 28.02.1998 tarih ve 23272 sayılı Resmi Gazete

³³⁷ Richard Posner, **Economic Analysis of Law.**, New York: Aspen Publishers, Third Edition 1986 Digitized by the Internet Archive in 2012, s. 54.

³³⁸ Nicholas A. Ashford, "A Conceptual Framework for The Use of the Precautionary Principle in Environmental Law," in **Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle**, (Ed. Raffensperger, C. and Tickner, J.) Washington DC: Island Press 1999, s. 200.

sosyal, ekonomik, çevresel tüm etkilerinin parasal bir değer olarak değerlendirilmesi ve bu kapsamda bir karar verilmesi üzerine kurulduğu belirtilmektedir³³⁹. Ekonomik verimliliğin sağlanması için; çevre kirliliğinin önlenmesi ve etkilerinin azaltılması için yapılan masrafların, kirliliğin çevre üzerindeki etkilerinin neden olduğu ekonomik etkiden fazla olmaması gerektiği ifade edilmektedir³⁴⁰. Önleme masraflarının, çevre kirliliğinin ekonomik etkisini aştığı durumlarda kirliliği rasyonelleştiren³⁴¹ fayda maliyet analizi, çevresel değerlere ve insan hayatına parasal değer biçmenin anlamsızlığı noktasında eleştirilmiştir³⁴². Ayrıca yüzyıllar sonrasını etkileyecek kararların, günümüzdeki kısa vadeli ekonomik değerlendirmelerle şekillendirilemeyeceği düşüncesi de fayda maliyet analizinin eleştirilen yönlerinden biri olmuştur³⁴³.

Hukuku ekonomi perspektifinden yorumlayan ekonomik yaklaşımın etkili olduğu bu süreçte, çevre hukukunun gelişimine de paralel olarak çevre kirliliğini önleme masrafları, hukuki sorumluluk kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır. Günümüzde, Lugano Sözleşmesi veya AB Çevresel Sorumluluk Direktifi gibi hukuk metinlerinde de örnekleri görüldüğü üzere, çevre kirliliğinin önlenmesi için yapılan masraflar artık çevresel zararın bir türü olarak kusursuz sorumluluğa konu edilmektedir.

Türk hukukunda çevre kirliliğini önleme masraflarından kaynaklanan sorumluluk özel hukuk bağlamında incelenmekle birlikte, idarenin sorumluluğu bakımından araştırma konusu yapılmamıştır. Oysa yukarıda da belirtildiği üzere, idare belirli durumlarda çevre kirliliğinin önleme yükümlülüğünün muhatabı olabilmektedir. Çevre kirliliğini önleme yükümlülüğünün idare tarafından doğrudan veya dolaylı olarak yerine getirilmesi gerekli olan hallerde, söz konusu önlemler başta kirlenme ve kirlenme tehlikesi ile karşı karşıya kalanlar olmak üzere, çevre bilincine sahip olan herkes tarafından alınabilecektir. Zira Anayasa'nın 56'ncı maddesinde de belirtildiği üzere çevre koruma ve çevre kirliliğini önleme yükümlülüğü yalnızca devlete değil vatandaşlara da verilmiş bir ödev niteliğindedir. Kirlenmeye bizzat sebep olmayan bu kişilerin

³³⁹ Ashford, s.200.

³⁴⁰ David M. Driesen, **The Economic Dynamics of Environmental Law: Cost-Benefit Analysis**, The MIT Press, 2003, s.18.

³⁴¹ Driesen, s.21.

³⁴² Driesen, s.18.

³⁴³ Ashford, s.201.

kirlenmenin önlenmesi için yaptıkları masrafları üstlenmesini beklemek hakkaniyete uygun bir yaklaşım olmayacaktır. Buradan hareketle bizzat sebep olmadığı bir kirliliğin önlenmesi için çeşitli masraflarda bulunan kimselerin daha sonra yaptıkları bu masrafları kirlendetenden veya kirlenme tehlikesini yaratandan talep edebilecekleri belirtilmektedir³⁴⁴. Bu çerçevede devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, çevre kirliliğine karşı önlem almakla yükümlü olduğu durumlarda gerekli önlemleri almamışsa ve bu önlemler başka kişilerce alınmışsa bu kapsamda yapılan masraflardan sorumlu tutulabileceklerdir.

İdarenin çevre kirliliğini önlemek ve etkilerini azaltmak için yapılan masraflardan doğan sorumluluğu korunan çevresel değerlerin mülkiyeti bağlamında iki ayrı şekilde incelenebilecektir. İlk olarak önleme masrafları belirli bir kimsenin bizzat kendi mal veya kişi varlığı değerine yönelmiş tehlikenin bertaraf edilmesi için yapılmış olabilir. Bu durum aslında yukarıda kısaca özetlenen geleneksel sorumluluk hukuku bağlamındaki hastane giderleri ve tedavi masrafları nedeniyle sorumluluktan farklı değildir. Zira burada da zarar tehlikesinin muhatabı olan kişi önleme masraflarını zararın artmasını engellemek amacıyla yapmaktadır. İkinci durum ise deniz orman göl, dağ gibi kamu malı niteliğindeki çevresel unsurlar üzerinde gerçekleşen kirliliğin veya kirlilik tehlikesinin önlenmesine ilişkindir.

a. Bireysel Zararlar Bağlamında Önleme Yükümlülüğünden Doğan Sorumluluk

Kirliliğin önlenmesi ve etkilerinin azaltılması yükümlülüğünün idarece yerine getirilmesi gereken çevresel kamu hizmetlerinin bir gereği olduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda idarenin Çevre Kanunu'nun 8/2'nci maddesi uyarınca önleme yükümlülüğünü yerine getirmemesi hizmet kusuruna sebep olacaktır. Danıştay, bir kararında heyelan tehlikesinin önlenmesi için zarar tehlikesine maruz kalan kişi tarafından yapılan istinat duvarına ilişkin masrafların, heyelan tehlikesine neden olan idare tarafından tazmin edilmesi gerektiğine hükmetmiştir³⁴⁵. 1985 tarihli bu kararda Yüksek Mahkeme çevre

³⁴⁴ Çörtoğlu, s.96; Erişgin, s.96; Başoğlu s.134.

³⁴⁵ "Dava; köy yolu yapımı sonucunda davacının evinin alt kısmında meydana gelen heyelan sahasının giderilmesi için yapılması zorunlu olan istinat duvarı nedeniyle oluşan 43740 lira zararın yasal faiziyle birlikte tazmini istemiyle açılmıştır. Kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında bu hizmetle ilgili olarak genel külfetler dışında kişilere ve özel mülkiyete verilen zararların, eylem

mevzuatında yer alan hükümleri dayanak almamakla birlikte sonuç itibariyle çevresel zarar tehlikesinin söz konusu olduğu bir olayda yapılan masrafların tazmin edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Danıştayın mezkûr kararda çevre mevzuatına atıf yapmaması ilk bakışta bir eksiklik olarak değerlendirilse de Çevre Kanunu'nun 8'inci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan önleme yükümlülüğü olmasaydı dahi kusursuz sorumluluk ilkeleri bağlamında önleme masraflarının tazmin edilebileceğini göstermesi bakımından önem arz etmektedir.

b. Ekolojik Zararlar Bağlamında Önleme Yükümlülüğünden Doğan Sorumluluk

Önleme yükümlülüğünden kaynaklanan sorumluluğun ikinci görünüş şekli, önleme masrafı yapılan çevresel değerın orman, deniz veya göl gibi kamu malı olması halidir. Bu duruma orman yangınlarını önlemek için bir kimsenin yaptığı masraflar örnek olarak gösterilebilecektir. Zira hızlı bir biçimde yayılan orman yangınlarında, idarenin önleme yükümlülüğünü tam olarak yerine getirmesi her zamana mümkün olmamakta ve vatandaşlar sıklıkla kendi imkânları ile yangına müdahale edebilmektedir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında, kamu malı niteliğindeki ekolojik değerlerin korunması için yapılan masrafların tazmin edilebilmesi mümkün olduğu söylenebilecektir. Bu durumda özellikle, çevreyi koruma gayesi güden dernekler ve

ile zararlı sonuç arasında nedensellik bağının bulunması koşuluyla, ayrıca idarenin hizmet kusuru aranmadan hizmet sahibi idarelerce tazmin edilmesi hukukun genel ilkeleri ile hakkaniyet ve nesafet kuralları gereğidir.

Bu durumda olay ile zarar arasında bir nedensellik bağının bulunması yeterlidir. Çünkü idarenin yaptığı hizmetler dolayısıyla idareye yüklenebilecek bir kusur olmadan da bazı kişilerin ve kişilere ait özel malların özel bir zarara uğraması mümkündür. Bu zararların karşılanması ise kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin bir sonucudur. Zira meydana gelen bir zararın belli kişiler tarafından çekilmesi bu ilkeye aykırı olabileceği gibi, hakkaniyete de uygun düşmez. Bu gibi özel zararların kusursuz sorumluluk esasına dayanarak idarece karşılanması gerekir.

İdari bir hizmetin yürütülmesi sırasında meydana geldiği tartışmasız olan olayda köy yolunun plan ve programa uygun yapıldığı ancak; bu yol yapımı sonucunda davacının evinin altında heyelanlı bir saha meydana geldiği, heyelanın önlenmesi için söz konusu yere istinat duvarı yapılması gerektiği sulh hukuk mahkemesi aracılığıyla yaptırılan tespit sonucunda düzenlenen rapordan anlaşıldığından, davacının bu nedenle uğradığı zararın idarece karşılanması gerekmektedir.

Zarar miktarına ilişkin bilirkişi raporundan da istinat duvarının 43740 liraya yapılabileceği belirlenmiş olduğundan 43740 lira maddi tazminatın yasal faizi ile birlikte davalı Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığından alınarak davacıya verilmesine karar verildi” Danıştay 10.D; 3.4.1985 T ve E.1982-4465, K. 1985-672 sayılı kararı, Aktaran; Armağan, s.108-109.

vakıfların, çevre kirliliğini önlemek için yaptıkları masrafları, konuya ilişkin gerekli önlemleri almayan idareden talep edebilecekleri düşünülmektedir.

Diğer yandan, buna benzer durumlarda önleme masraflarının tazmin edilmesi için idare hukukunun mevcut sorumluluk deneyimlerinden de yararlanılması mümkün olduğu da söylenebilecektir. Bu çerçevede, kamu hizmetlerine geçici olarak katılan kişilerin uğradığı zararlardan doğan sorumluluk şartlarından yararlanılmasının mümkün olduğu ifade edilebilecektir. Yukarıda verilen orman yangını örneğinde olduğu gibi, kamu görevlileri dışındaki bazı kimseler belirli durumlarda kamu hizmetinin görülmesine geçici görevli (arızı işbirlikçi) sıfatıyla iştirak edebilmektedir³⁴⁶. Kamu hizmetine geçici olarak katılanların uğradığı zararlardan sorumluluk, risk ilkesi kapsamında uygulanan bir kusursuz sorumluluk halidir. İdare ile geçici olarak işbirliği yaptığı varsayılan kimselerin zararlarının karşılanması için öncelikle ortada bir kamu hizmeti bulunmalı ve zarara uğrayan kişi bu kamu hizmetinin yürütülmesine bizzat katılmış olmalıdır³⁴⁷. Ayrıca kamu hizmetine katılma gereğinin acil bir durum ve ihtiyaç nedeniyle ortaya çıkmış olması gerekmektedir³⁴⁸. Bu itibarla, çevre kirliliğinin gezegendeki yaşamı tehdit eder hale geldiği günümüz şartlarında, kirlilik tehlikesinin acil bir durum olarak geniş yorumlanmasının ve ekolojik zararların önlenmesi için yapılan masrafların kusursuz sorumluluk kuralları uyarınca tazmin edilmesinin mümkün olabileceği düşünülmektedir.

Sonuç ve özet olarak, Çevre Kanunu'nun 8/2'nci maddesi uyarınca idare tarafından kirlenmenin önlenmesi ve etkilerinin azaltılması için gerekli önlemlerin çevresel kamu hizmeti olarak alınması gerekmektedir. Bu önlemlerin alınmaması halinde çevre duyarlılığına sahip herkes gerekli önlemleri alabilecektir. Gerekli önlemlerin alınması neticesinde ortaya çıkan masrafların ise idare hukuku sorumluluk kuralları çerçevesinde tazmin edilebileceği düşünülmektedir.

³⁴⁶ Gözler C. II, s.1225; Çağlayan, s.299.

³⁴⁷ Gözler C. II, s.1227; Çağlayan, s.300-301.

³⁴⁸ Gözler C. II, s.1230; Çağlayan, s.302.

II. ÇEVRE KANUNU DIŞINDAKİ MEVZUAT KAPSAMINDA ÇEVRESEL ZARARDAN SORUMLULUK

Konunun kavramsal çerçevesinin çizilmeye çalışıldığı ilk bölümde de belirtildiği üzere, çevre kavramı oldukça geniş ve rotası belirsiz bir kavramdır. Bu yönüyle, çevreye ilişkin yasama organınca teşrii edilen konular da oldukça geniş bir alana yayılmış bulunmaktadır. 2872 sayılı Çevre Kanunu, bu anlamda çerçeve nitelikte bir düzenleme olarak her ne kadar belli başlı hükümler içerse de kentsel dönüşümden, biyolojik çeşitliliğe kadar birçok konuda meselenin esaslı özel kanunlarda düzenlenmiştir. İdarenin çevresel zararlardan sorumluluğu bağlamında tüm bu farklı nitelikteki yasal düzenlemeleri ayrı ayrı inceleme imkânı bulunmasa da uygulamada karşılaşılan belirli örneklerin incelenmesinde yarar görülmektedir.

A. YEREL YÖNETİM MEVZUATI BAĞLAMINDA ÇEVRESEL ZARARLARDAN SORUMLULUK

Anayasa'nın 127'inci maddesinde, yerel yönetimler; *“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişiler”* olarak tanımlanmıştır. Mahalli müşterek ihtiyaç kavramı ise Anayasa Mahkemesi tarafından; *“...aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler...”* olarak açıklamaktadır³⁴⁹.

Anayasa Mahkemesinin mahalli müşterek ihtiyaç tanımı, konuya ilişkin temel bir fikir vermekle birlikte, son derece geniş bir alanı kapsayan çevresel kamu hizmetlerinin ne zaman yerel ve ortak nitelik taşıyacağı sorusuna net bir cevap verememektedir. Bazı durumlarda, hizmetin niteliğinden söz konusu hizmetin ulusal veya yerel nitelikte olduğu kolaylıkla anlaşılabilecektir. Örneğin yurt savunması, uluslararası ilişkilerin yürütülmesi gibi bazı hizmetlerin ulusal niteliği, sokakların

³⁴⁹ AYMK, E. 26, K. 2007/4, T. 24.1.2007, www.lexpera.com.tr

temizlenmesi ve çöplerin toplanması gibi birtakım hizmetlerin ise yerelliği aşıkardır³⁵⁰. Bu minvalde, katı atık yönetimi ve gürültü kirliliğini önleme gibi belirli hizmetlere coğrafi bir sınır çizerek mahalli müşterek ihtiyaç başlığı altına yazmak kolay olmakla birlikte su ve hava kirliliğinin önlenmesi ya da doğal yaşamın korunması gibi birtakım hizmetlerin ulusal ya da yerel niteliğini belirlemek her zaman mümkün görünmemektedir. Federal ve bölgesel yönetimler arasında çok ayrıntılı bir yetki ve görev paylaşımının bulunduğu ABD’de dahi, çevresel kamu hizmetlerinin ne zaman yerel ne zaman ulusal nitelikte olduğu konusunda sorunlar yaşandığı ifade edilmektedir³⁵¹. Bu görev ve yetki kargaşası neticesinde yerel yönetimlerin, bazı durumlarda önemli çevresel hizmetlerde bütçe ve finansman sorunları yaşarken, kimi zaman ise bir bölgede hiç kullanılmayan bir tarım ilacının çevreye etkisini ölçmek için yüksek miktarda harcamalar yapmak zorunda kaldıkları belirtilmektedir³⁵². Görüldüğü üzere Amerikan hukukunda “*nonpoint source pollution*”³⁵³ adlandırılan ve belirli bir coğrafi bölgeyle sınırlandırılmayan çevresel ihtiyaçlar karşısında bir hizmetin ulusal ya da yerel niteliği her daim açık ve kesin bir şekilde tespit edilememektedir.

Merkezi ve yerinden yönetim arasında yetki paylaşımı nasıl ele alınırsa alınsın, pozitif hukukta hangi görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağına sosyolojik, ekonomik ve teknolojik birtakım ölçütlerden faydalanarak yasa koyucunun karar vermesi gerektiği ifade edilmektedir³⁵⁴. Nitekim Anayasa Mahkemesi de “*Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının, neler olduğunu belirlememiş, bunun saptanmasını yasaya bırakmıştır. Bu durumda yasa kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir.*” diyerek, mahalli müşterek ihtiyaçların kapsamının yasama organınca belirleneceği ifade

³⁵⁰ Turan Yıldırım, “Türkiye’nin İdari Teşkilatı”, Turan YILDIRIM (Ed.), **İdare Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık., 2018, s. 77.; Kemal Gözler, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 2. Baskı, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2019, s. 175.

³⁵¹ David L. Markell, “*The Role of Local Governments in Environmental Regulation: Shoring up Our Federal System*”, **Syracuse Law Review**, Vol. 44, 1993, s.885.

³⁵² Markell, s.392 vd.

³⁵³ John R. Nolon, “In Praise of Parochialism: The Advent of Local Environmental Law” **Harvard Environmental Law Review**, Vol. 26, 2002, s.365-366.

³⁵⁴ Yıldırım, “Türkiye’nin İdari Teşkilatı”, s.77.

etmektedir³⁵⁵. Bu minvalde, yerel yönetimlerce yerine getirilmesi gereken çevresel kamu hizmetlerinin neler olduğu ancak ilgili yasal düzenlemeler ışığında belirlenebilecektir.

Bununla birlikte, çevresel ihtiyaçların görülmesi noktasında merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında nasıl bir görev-yetki paylaşımı yapılması gerektiğine ilişkin çeşitli öneriler de getirildiği görülmektedir. Nitekim konuya ilişkin yapılan bir değerlendirme kapsamında, çevre sorunlarının karmaşık yapıda olması ve birçok uzmanlık alanına ilişkin yanları bulunması nedeniyle bu alandaki yetkilerin bir merkezde toplanması gerektiği ve aynı zamanda mutlaka doğrudan merkezi planlama ile genel düzenlemeye ihtiyaç bulunduğu dile getirilmektedir³⁵⁶. Bununla birlikte kamulaştırma, irtifak tesis etme, ruhsat verme ve yaptırım uygulama gibi, yerel çevre yönetimine ilişkin uygulama araçlarının yerel yönetimler yetkisinde bulunması gerektiği dile getirilmiştir³⁵⁷.

Sonuç itibarıyla, yerinden yönetimin asıl vurgu yaptığı “yerellik” unsurunun, bir bölgenin sorunlarını ve bu soruna ilişkin ne tür çözümlerin ya da çözümde hangi hukuki vasıtaların kullanılması gerektiğini en iyi o bölgenin halkı tarafından bilinebileceğini ve buradan hareketle bir mahalli müşterek ihtiyaç olarak sağlıklı ve dengeli bir çevrenin en iyi şekilde o bölgede yaşayanlar ve o bölgeyi yönetenlerce sağlanabileceği ifade edilmektedir³⁵⁸. Fakat yerellik unsuru çevresel kamu hizmetlerinin merkezi idareden tamamen bağımsız olarak yerine getirilmesi anlamına da gelmemekte olup, konunun merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki dengesinin kurulmasını amaçlayan Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi³⁵⁹ bağlamında çözümlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Uyarınca Çevresel Zarardan Sorumluluk

Belediyelerin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesinin 1’inci

³⁵⁵ AYMK, K.T 16.7.1990, E:1990/1; K:1990/21, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/>

³⁵⁶ İl Han Özay, “Yönetimden Kaynaklanan Sorunlar”, **İdare Hukuku Açısından Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Başkanlığı, 1983, s. 145.

³⁵⁷ Özay, “Yönetimden Kaynaklanan Sorunlar”, s.150.

³⁵⁸ Yavuz Bozkurt ve Derya Kaman, **Yerel Yönetim Perspektifinde Türkiye’de Çevre Politikaları**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2018, s.127.; Mustafa Zeytin ve Hilmi Kırlioğlu, “Çevre Yönetim Sistemi Ve Yerel Yönetimler”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 5, Eylül 2014, s. 244.

³⁵⁹ Josephine A. W.Van Zeven, “Subsidiarity in European Environmental Law: A Competence Allocation Approach” **Harvard Environmental Law Review**, Vol. 38, 2014, s. 415 vd.

fıkrasının (a) bendinde belediyelerin yerel ve ortak olmak kaydıyla; imar, su ve kanalizasyon, temizlik ve katı atık, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, ulaşım gibi kentsel altyapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı şeklinde sıralanan doğrudan ya da dolaylı olarak çevre hakkı ile ilişkili görevleri bulunmaktadır. 14'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının (b) bendinde ise belediyenin kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabileceği belirtilmektedir.

Öğretide, kanun hükmünde yer alan fiil kiplerinden hareketle “*yapar veya yaptırır*” ifadesinin geçtiği (a) bendinde sayılan görevlerin zorunlu, “*işletebilir, yapabilir*” ifadesinin geçtiği (b) bendinde sayılanların ise ihtiyari görevler olduğu belirtilmektedir³⁶⁰. Belediyenin (a) bendinde yer alan zorunlu görevlerini yerine getirmemesi, aşağıda örnekleri ile açıklandığı üzere hizmet kusuru ilkesi uyarınca mali sorumluluğuna neden olabilecektir³⁶¹.

Anılan görevlere ilave olarak, 14'üncü maddede başka kamu kuruluşlarına bırakılmayan mahalli müşterek nitelikteki gereksinimlerin de belediyelerce karşılanacağını öngören genel görev kuralı, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir³⁶². Anayasa Mahkemesinin bu kararı çerçevesinde, 14'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında sayılmayan çevreye ilişkin konularda belediyenin görevli ve yetkili olamayacağı söylenebilecektir. Öğretide kimi yazarlarca, Anayasa Mahkemesinin bu kararı yerinden yönetim anlayışının özünde yatan mantıkla uyuşmaması gerekçesi ile eleştirilmektedir³⁶³.

14'üncü maddeye yöneltilen bir diğer eleştiride ise madde kapsamındaki çevresel hizmetler gibi kamu hizmetlerinin hangi yönleri ile ulusal kamu hizmetlerinden ayrıldığıının somut olarak belirlenmemesine ilişkindir. Bu çerçevede, yalnızca söz konusu hükmün başına “*mahalli müşterek ihtiyaç*” olmak koşuluyla yazılmasının hizmetin hangi durumlarda yerel kamu hizmeti kabul edileceğini belirlemede faydalı olmayacağı ifade edilmektedir. Bu durumun ise sonuç itibarıyla yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin

³⁶⁰ Günday, **İdare Hukuku**, s.492.; Atay, **İdare Hukuku**, s.333-334.; Gözler, C. I, s.542., Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s.329.

³⁶¹ Atay, **İdare Hukuku**, s.334.

³⁶² AYMK, E:2005/95, K. 2007/5, T. 24.1.2007, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/>.

³⁶³ Gözler, C. I, s.544-545.

yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğini öngören Anayasa'nın 127'nci maddesinin 2'nci fıkrasıyla uyumsuzluk arz ettiği belirtilmektedir³⁶⁴.

5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında, idarenin görevli olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişinde nesnel nitelikli bozukluk ve aksaklıklar bulunması, bahse konu hizmetlerin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi anlamına gelecek olup, bu hallerde belediyelerin hizmet kusurundan doğan sorumluluğuna gidilebilecektir. Örneğin, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi, belediyeye ait eski çöp ve katı atık toplama alanının ıslah edilmemesi sonucu oluşan yangın neticesinde ağaçların ve sulama sisteminin uğradığı çevresel zarardan idarenin hizmet kusuru kapsamında sorumlu olacağına hükmetmiştir³⁶⁵.

³⁶⁴ Günday, s.493.

³⁶⁵ "5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları başlıklı" 14.maddesinin 1.fıkrasının (a) bendinde; "mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık (...) " hizmetlerini yapma ve yaptırma belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Bu kapsamda, evsel nitelikli katı atıkların toplanması ve depolanması, bu atıkların depolama alanlarına ilişkin çevre güvenliği ve sağlığına ilişkin tedbirlerin alınması, hafriyat vb. katı atıkların depolanacağı alanların belirlenerek bu atıkların gelişigüzel atılması suretiyle çevre sağlığının olumsuz etkilenmesinin önüne geçilmesinin belediyenin görev ve sorumlulukları arasında olduğu kuşkusuzdur. Bu hususlara ilişkin sorumluluk 6360 sayılı Kanun kapsamında olan yerlerde büyükşehir belediyelerine, bu kapsamda olmayan yerlerde ise il ve ilçe belediyelerine ait olacaktır. Vahşi katı atık depolama alanlarında gaz birikmesinden dolayı patlamalar yaşandığı ve depolanan atıkların niteliğine göre yangınlar çıktığı bilinmektedir. Çevresel anlamda ciddi sonuçları olan katı atık depolamalarının ilke ve kurallarının mevzuat ile belirlendiği ve Katı Atık Kontrol Yönetmeliği ile bu atıkların toplanmasından depolanmasına, geri dönüşümünün sağlanmasından depolama alanlarının bakım ve işletimine kadar birçok konuya ilişkin düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Bu çerçevede, katı atık depolama alanlarının kapasitesinin dolması veya farklı nedenlerle bu alana katı atık depolamasına son verilmesi halinde, katı atık depolama alanlarının ıslah edilmesi gerektiğine ilişkin ilke ve ölçütlerin de konulduğu görülmektedir.

Bu amaçla, katı atık depolama alanlarında oluşabilecek yangınlar ve gaz birikmelerinden kaynaklı emisyon kirlenmeleri, su sızıntılarından kaynaklı su rezerv kirliliği, toz, koku ve görüntü kirliliği zararlarının önüne geçilebilmesi amacıyla ıslah çalışması yapılması, ön etüt raporu hazırlanarak alanın depolama öncesi durumu ve tarihçesinin ortaya konulması, alanda oluşan kirliliğin boyutları ile alanın jeolojik ve hidrolojik yapısının araştırılması, ardından uygulanacak ıslah projesi ile alanın konumu, jeolojik ve hidrolojik durumu, çöp derinliği ve oluşturduğu kirliliğin boyutuna göre seçilecek sistem çerçevesinde ıslah uygulamasının yapılması, bu amaçla önce üst yüzeyinin tesfiye edilmesi ve sıkılaştırılması, yüzeysel su akışına imkan veren depo yanal yüzeyinin şev stabilitesi korunacak şekilde eğimlendirilmesi, depo gövdesi ile atmosferik şartların bağının kesilmesi amacıyla depolama alanının üstünün geçirimsizleştirilmesi, arkasında nebati toprak tabakası serilmek suretiyle alanın eski bitki örtüsüne kavuşmasına olanak tanıyacak ıslahın yapılması, toprak altında kalan tabakada gaz sıkışmasını önlemeye yönelik sistem kurularak ıslahın tamamlanması ve alanın bakımının belirli aralıklarla yapılması gerekeceği kurala bağlanmıştır.

Somut olayda, davalı idare tarafından 2011 yılına kadar evsel nitelikli katı atık depolama alanı olarak kullanıldığı bildirkişiler tarafından belirtilen alanın, bu tarihte terk edildikten sonra herhangi bir ıslaha tabi tutulmayıp mevcut haliyle terk edildiği gibi etrafının da çevrilmediği, üzerinde yaygın şekilde cam kırıkları ve kurumuş doğal bitki örtüsü bulunan alanda yangının cam kırıklarının mercek görevi görmesi, otların alev alması ve çıkan yangının o tarihteki hakim rüzgar yönü nedeniyle davacı taşınmazındaki kayısı bahçesinde zarara sebep olduğunun yine bildirkişiler tarafından ifade edildiği, 2011 yılında Malatya İlinin büyükşehir belediyesi statüsünde

Bir başka kararda Danıştay 8'nci Dairesi, taşınmaza 50 metre mesafede bulunan foseptik çukurunun, kişinin yaşam kalitesini olumsuz etkilemesi cihetiyle manevi zarara neden olacağına hükmetmiştir³⁶⁶. Söz konusu karar, belediyelerin çevreye ilişkin görev ve yetkilerinin hiç veya gerektiği gibi yerine getirmemesi neticesinde uğranılan manevi zararların da idarece giderilmesi gerektiğini hüküm altına alması bakımından önem arz etmektedir. Ayrıca anılan karar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan belediyenin çevreye ilişkin görevleri ile Çevre Kanunu arasında ilişki kurarak ele alması bakımından da son derece olumlu mütalaa edilebilecektir. Bu sebeple kararın ilgili bölümleri aşağıya alınmıştır.

“Manevi tazminat, kişinin malvarlığında meydana gelen eksilmeyi gidermeye yönelik bir tazmin aracı değil, manevi değerlerinde bir eksilme meydana gelen ve yaşama sevinci ve zevki azalan kişinin manen tatminini sağlamaya yönelik bir tazmin aracıdır. Manevi zararın başka türlü giderim yollarının bulunmayışı veya yetersiz kalışı manevi tazminatın parasal olarak belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Manevi tazminat, olay nedeniyle duyulan elem ve ızdırabı kısmen de olsa hafifletmeyi amaçlar. Belirtilen niteliği gereği manevi tazminatın, zenginleşmeye yol açmayacak şekilde belirlenmesi gerekmekte ise de, tam yargı davalarının niteliği gereği takdir edilecek manevi tazminat miktarının, manevi tatmin sağlayacak bir miktarda olması gerekmektedir.

İdare Mahkemesince davacıya ait evin yakınında bulunan belediyeye ait üstü açık durumdaki fosseptik çukurunun insan ve çevre sağlığı bakımından uygun olmadığı gerekçesiyle fosseptik çukurunun kaldırılması talebinin reddine dair dava konusu işlemin

bulunmaması nedeniyle katı atık depolama alanlarına ilişkin görev ve sorumlulukların davalı idareye ait olduğu, 2014 yılında Malatya İlinde Büyükşehir Belediyesi kurulduğu, yangın bu tarihten sonra çıkmış ve yangının çıktığı tarihte katı atık depolama alanları konusundaki görev ve sorumluluklar büyükşehir belediyesine ait olmakla birlikte, bu alanın 2011 yılında terk edildiği gözetildiğinde, alandaki ıslah çalışmalarının o tarihte sorumlu olan davalı idare tarafından yapılması ve alan ıslah edildikten ve belirli aralıklarla denetim yapıldıktan sonra terk edilmesinin gerektiği, 2014 yılında büyükşehir belediyesi kurulduktan sonra ise yine bu alana ilişkin denetim sorumluluğunun büyükşehir belediyesine devrinin sağlanması gerekirken davalı idare tarafından bu işlemlerin hiçbirisinin yapılmamış olması nedeniyle davacı taşınmazının zarar görmesine sebep olan yangının davalı idarenin hizmet kusurundan kaynaklandığı ve sorumluluğun davalı idareye ait olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır.” Gaziantep BİM, 3. İDD, E. 2016/668 K. 2017/861 T. 15.6.2017, www.lexpera.com.tr. Benzer bir olayda, ilk derece mahkemesi İstanbul Büyükşehir Belediyesinin çöp toplama ve imha merkezindeki çöp yığınlarının enerji nakil hattına vermiş olduğu zararın tazmin edilmesine karar vermiş, ancak daha sonra Danıştay 10'uncu Dairesi ön karar alınmadığından bahisle idare mahkemesi kararını bozmuştur. T.C. Danıştay İDDGK E. 1996/764 K. 1997/46 T. 17.1.1997, www.kazanci.com.

³⁶⁶ Danıştay 8. D., E. 2012/6635 K. 2016/3384 T. 6.4.2016, www.lexpera.com.tr.

iptaline karar verilmiş olmasına rağmen, İdare Mahkemesi kararına esas alınan bilirkişi raporunda yer verilen sakıncaların, fosseptik çukuruna yaklaşık 50 metre mesafede evi bulunan davacının günlük yaşamını da etkileyeceği, bu durumun ise davacının iç huzurunun bozulmasına, yaşama gücünün ve sevincinin azalmasına, dolayısıyla davacının manevi yönden zarara uğramasına yol açacağı açıktır.”. Danıştay, bir başka kararda koku ve görüntü kirliliğine benzer şekilde gürültü kirliliğini önlemeyen belediye idaresinin, bu kirlilik sebebiyle oluşan elem ve üzüntü nedeniyle manevi tazminat ödemesi gerektiğine hükmetmiştir³⁶⁷.

Diğer yandan Belediye Kanunu’nun 15/1-e maddesi ise belediyelere kazanılmış haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık ve yağmur suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak işlemek işletmek; kaynak sularını işletmek veya işletmek yetki ve imtiyazları tanınmıştır. Aynı maddenin (g) bendinde ise katı atıkların toplanması, taşınması ve ayrıştırılması, geri kazanımı gibi atık yönetimine ilişkin hizmetleri yapmak veya yaptırtmak konusunda belediyelerin yetkili kılındığı hüküm altına alınmıştır. Çevresel niteliği haiz olduğu düşünülen bahse konu hizmetlerin belediye idaresi tarafından hiç veya gereği gibi yerine getirilmemesi idarenin sorumluluğuna neden olabilecektir. Ayrıca Danıştay tarafında da altı çizildiği üzere, bu hizmetlerin özel kişilerce görülmesi durumunda, idarenin denetim ve gözetim görevi ortadan kalkmayacağı için ortaya çıkan zararlardan belediye idareleri sorumlu olabilecektir³⁶⁸.

2. 2560 Sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Uyarınca Çevresel Zararlardan Sorumluluk

İnsan yaşamı ve sürdürülebilir bir çevre anlayışı için vazgeçilmez nitelik taşıyan içme ve kullanma suyu temini, kamu hizmeti olarak nitelendirilmektedir³⁶⁹. Türk idare

³⁶⁷ Danıştay 6. D., E.2002/958, K. 2002/2791, K.T. 14.5.2002, karar için bkz: Ali Parlar ve Muzaffer Hatipoğlu, **Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2010, s.1050.

³⁶⁸ Danıştay 8. D. E.211, K. 313, K.T. 08.07.1987; Aktaran Parlar ve Hatipoğlu, s.1054-1055.

³⁶⁹ Tayfun Çınar, “Türkiye’de Su Yönetiminin Yapısal Değişimi”, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, Ekim, 2009, s. 137.

tarihinde, suya ilişkin kamu hizmetlerinin Osmanlı devrinden bu yana ayrı bir kişi ve mal topluluğu oluşturularak sunulduğu görülmektedir³⁷⁰. Günümüzde de İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa gibi büyükşehirlerde³⁷¹ suya ilişkin kamu hizmetleri, büyükşehir yönetiminden ayrı³⁷² olarak kurulan İSKİ, ASKİ, İZSU ve BUSKİ³⁷³ gibi idarelerce yerine getirildiği görülmektedir. Konu çevrenin korunması bağlamında ele alındığında, su ve kanalizasyon yönetimine ilişkin ayrı idareler kurulmasının, müspet bir yöntem olarak değerlendirildiği görülmektedir³⁷⁴.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2/b maddesinde; *"Kullanılan sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltım yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması için abonelerden başlanarak bu suların toplanacakları veya bırakılacakları noktaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak ve yaptırmak; gerektiğinde bu projelere göre tesisleri kurmak ya da kurdurmak; kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek"*, İSKİ'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Diğer yandan Kanun'un 25'inci maddesinde de; *"Yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesi, gerekli harcamalar ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından yerine getirilir. Bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamalar tarifelere dâhil edilemez."* kuralına yer verilmiştir. 2560 sayılı İSKİ Kanunu'na 05.06.1986 gün ve 3305 sayılı Kanunla eklenen Ek-4'üncü maddeyle *"Bu Kanun diğer Büyükşehir Belediyelerinde de uygulanır."* hükmü getirilmiş ve bütün büyükşehirlerdeki

³⁷⁰ Turgut Tan, "Osmanlı İmparatorluğunda Yabancılar Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları", **AÜSBFD**, C. 22, S. 2, 1967, s. 285 vd.

³⁷¹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/r maddesinde; *"Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak, kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak."* şeklindeki hükümle bu hizmetlerin Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

³⁷² "Su ve atık su hizmeti veren bu yerel idareler 2560 sayılı Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 1'nci maddesi uyarınca büyükşehir belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur". Bkz: Danıştay 3. D., E. 1999/5168 K. 2000/1836 T. 16.5.2000, www.lexpera.com.tr

³⁷³ İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa Su ve Kanalizasyon İdareleri.

³⁷⁴ İhsan Keleş, "Belediyeler ve Çevre Sorunları", **Değişik Yönleri ile Yerelleşme**, (Ed: Veysel Bilgiç), Ankara: Seçkin Yayınevi, 2009, s.358.

su ve atık su hizmetlerini yürüten idareler için de 2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu idareler, yürüttükleri kamu hizmetleri kapsamında meydana gelen ve nedensellik bağı kurulabilen zararlardan hizmet kusuru ilkesi bağlamında sorumlu tutulabileceklerdir. Bu bağlamda su iletim tesisatında yapılan onarım esnasında meydana gelen zarardan³⁷⁵ veya içme suyu boru hattının denetim, bakım ve onarımının iyi yapılamaması nedeniyle yaşanan su baskının sebep olduğu zarardan³⁷⁶ su ve kanalizasyon hizmetini gören idarelerin sorumlu olacağı ifade edilmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere 2560 sayılı Kanun yalnızca büyükşehir statüsündeki belediyelerde bulunan su ve kanalizasyon idarelerinin görev ve sorumluluğunu düzenlemektedir. Bu çerçevede büyükşehir belediyesi olmayan belediyelerde su ve kanalizasyon hizmetleri 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uyarınca yürütülecek olup, bu kapsamda ortaya çıkan zararlardan da ilgili belediye sorumlu olacaktır³⁷⁷.

Su ve kanalizasyon hizmetinin yürütülmesi kapsamında ortaya çıkan zararlardan idarenin hizmet kusuru bağlamında sorumlu tutulması konusunda teorik olarak bir problem olmamakla birlikte uygulamada birtakım sorunlar yaşandığı dikkati çekmektedir. Bu sorunlardan biri, atık su taşkınından veya sel baskınından zarar gören taşınmazın ruhsatsız olması veya otomobil gibi bir taşınır malın park yasağı bulunan bir yere park edilmiş haldeyken sel baskınından zarar görmesi örneklerinde gözlemlendiği üzere, zarar görenin de idare ile birlikte kusurunun bulunduğu durumlardan kaynaklanmaktadır. Danıştay son dönemdeki kararlarında buna benzer olaylarda, somut olayın değerlendirilmesi neticesinde bulunacak kusur oranları çerçevesinde bir karar verilmesini öngörerek soruna adil bir çözüm getirmiş görünmektedir³⁷⁸.

³⁷⁵ Danıştay İDDK., E. 2013/3513, K. 2015/237, T. 5.2.2015, www.lexpera.com.tr

³⁷⁶ İzmir BİM, 6. İDD, E. 2017/1964 K. 2018/586 T. 10.4.2018, www.lexpera.com.tr

³⁷⁷ Danıştay 8. D. E.3512, K. 974, K.T. 04.03.2003; Aktaran Parlar ve Hatipoğlu, s.1023-1024.

³⁷⁸ “Davacıya ait binanın yapı ruhsatı ve iskân izni bulunmadığı halde, davalı idare tarafından su ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalandırılmıştır. Bu taşınmazda anılan hizmetlerden faydalanan davacının olay nedeniyle meydana gelen zararın tamamına katlanmasını beklemek davalı idarenin yürüttüğü hizmetten kaynaklanan sorumluluğun yok sayılması anlamına gelmektedir. Bu durum ise yukarıda aktarılan Anayasal hüküm ve hukukun genel ilkelerine aykırı olduğu gibi hakkaniyete de uygun değildir.

Bu durumda, davalı idarenin hizmet kusuru ile davacının iskân ve yapı ruhsatı bulunmayan binada oturması nedeniyle oluşan kusur durumlarının birlikte değerlendirilmek suretiyle bulunacak kusur

Bununla birlikte zarar görenin de kusurunun bulunduğu durumlarda sorun sigortacının rücuen açtığı tam yargı davaları bağlamında devam etmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere, su ve kanalizasyon hizmetlerinden bir zarar meydana geldiği durumlarda bu zararın doğmasında zarar görenin de kusuru varsa kusur oranları tespit edilerek sorun çözülmektedir. Ancak uygulamada, ticaret hayatının gerekleri nedeniyle zarara uğrayanlar bir an önce sigortacısına başvurmakta ve sigortacı tarafından bu zarar karşılanmaktadır. Sigortacı ise daha sonra su ve kanalizasyon hizmetini kusurlu olarak yerine getiren idarenin sorumlu tutulması için idari yargıda dava açmaktadır. Danıştay, sigortacı tarafından rücuen açılan bu davalarda, eğer zarara uğrayan taşınmazın yapı ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi veya işyeri açma ve çalışma ruhsatının bulunmuyorsa sigorta sözleşmesinin hükümsüz olduğunu ifade ederek tazminat taleplerini reddetmektedir³⁷⁹. Ancak anılan Danıştay kararlarının karşı oylarında da belirtildiği üzere sigortacının açtığı davalarda verilen kararlar iki yönden eleştiriye açıktır. Bunlardan ilki, sigorta sözleşmesinin Ticaret Hukuku veya Sigorta Hukuku mevzuatına uygun olarak kurulup kurulmadığına dair yargılamanın ancak ilgili Hukuk Mahkemesi'nce yapılabileceği yönündedir. Diğer eleştiri ise sigorta sözleşmesi olan ve olmayan durumlar arasındaki farklı uygulamanın adaletli olmadığına ilişkindir. Şöyle ki taşınmaz sahibi sigorta yaptırmamış ise yukarıda atıf yapılan kararlarda olduğu gibi hizmet kusurunun varlığı kabul edilmekte ancak zarara uğrayanın kusuru oranında tazminattan indirim yapılmaktadır. Sigorta yapılan durumlarda ise aynı kamu hizmeti ve aynı kusurlu işleyiş söz konusu olmasına rağmen zararın tamamına sigorta şirketi katlanmak zorunda

oranları çerçevesinde bir karar verilmesi gerekirken, yukarıda anılan gerekçelerle tazminat isteminin reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 8. D., E. 2008/9957 K. 2012/856 T. 13.3.2012; aynı yönde bkz: Danıştay İDDK., E. 2008/2788 K. 2013/410 T. 7.2.2013; Danıştay İDDK., E. 2008/3228 K. 2013/411 T. 7.2.2013; Danıştay 8. D., E. 2012/2091 K. 2013/1589 T. 28.2.2013, www.lexpera.com.tr

³⁷⁹ "Olayda; davacının sigortaladığı işyerinin imara ilişkin yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi ile işyeri açma ve çalışma ruhsatının bulunup-bulunmadığı hususu anlaşılamamakta olup, sigorta şirketince bu ruhsat ve izinlerin bulunup bulunmadığının tespitinden sonra sigorta sözleşmesi yapılması, sözleşmenin geçerliliğini etkileyen yasal bir zorunluluk olduğundan, sigortacının sigortalayacağı işyerinin kanunen bulunması gereken ruhsatlar ve / veya izinlerine ilişkin bir araştırma yapmaksızın, sigortalaması halinde, basiretli bir tacir gibi hareket etmemesi nedeniyle ağır kusurlu olacağı, bu kusurlu fiilin davalı idareler tarafından kamu hizmetlerinin sunulması sırasında işlenen kusurlu fiiller ile zarar arasındaki illiyet bağının keseceği ve sigortacının ağır kusuru nedeniyle zararın tamamından tek başına sorumlu olacağı açıktır." Danıştay 10. D., E. 2015/3683 K. 2016/1602 T. 23.3.2016; Danıştay 10. D., E. 2015/3682 K. 2016/1609 T. 23.3.2016; Aynı yönde Danıştay 8. D., E. 2015/9673 K. 2016/1606 T. 23.2.2016, www.lexpera.com.tr

kalmaktadır³⁸⁰. Gerçekten de burada aynı konumda bulunanlar hakkında farklı kararlar verilmesinin adalet anlayışının zedelenebileceği söylenebilecektir. Dahası, çevresel zararlar gibi sigorta kurumunun son derece önem arz ettiği bir alanda rücu imkânını ortadan kaldırılması, bir bakıma sigorta yaptıranın cezalandırılması anlamına gelebilecektir. Bu durum ise sonuç itibarıyla, sigorta şirketlerinin çevresel zararları sigorta etmemesine veya daha yüksek primlerle sigorta etmesine neden olarak dolaylı yoldan çevrenin korunması amacına ket vurabilecektir.

3. İl Özel İdaresinin Çevresel Zarardan Sorumluluğu

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "*İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları*" başlıklı 6'ncı maddesi uyarınca belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi gibi işlerini il sınırları içinde yerine getirmekle mükelleftir. Aynı maddenin devamında, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetlerin ise belediye sınırları dışında il özel idarelerince yerine getirileceği belirtilmektedir.

Dikkat edilirse, il özel idarelerinin sorumluluğa esas görevleri belediyelerinkine benzer şekilde düzenlenmiştir. Sorumluluk bakımından da belediyelere benzer şekilde, Kanun'da sayılan çevresel bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel nitelikli bozukluk ve aksaklıklar bulunması halinde hizmet kusuru söz konusu olacaktır. Örneğin, Danıştay bir kararında, gerektiği gibi işletilmeyen gölün taşması sonucu oluşan zarardan³⁸¹ veya çay yanındaki araziden kum alınması sırasında tarım arazisine verilen zarardan³⁸² il özel idaresinin sorumlu olduğuna hükmetmiştir.

Ayrıca 3213 sayılı Maden Kanunu'nun "*faaliyetlerin denetimi*" başlıklı 11'nci maddesinde "*Genel Müdürlük, maden hakları ile ilgili bütün faaliyetlerin yürütülmesini ve vecibelerin yerine getirilmesini kontrol ve denetimini yapmak ve yönlendirmek için*

³⁸⁰ Bkz. Karşı oy görüşleri Danıştay 10. D., E. 2015/3683 K. 2016/1602 T. 23.3.2016; Danıştay 10. D., E. 2015/3682 K. 2016/1609 T. 23.3.2016, www.lexpera.com.tr

³⁸¹ Danıştay 17. D., E. 2015/14482 K. 2016/2247 T. 31.3.2016, www.lexpera.com.tr.

³⁸² Danıştay 10. D., E.151 K.5806 T. 28.11.2007, Aktaran, Atay ve Odabaşı, s. 518.

teknik ve mali konuları yerinde incelemek maksadıyla ihtisaslaşmış diğer Devlet kuruluşlarından ve üniversitelerden de yararlanarak inceleme raporu hazırlatır.” şeklinde düzenlenmiş. Söz konusu denetime ilişkin olarak, 03.02.2005 gün ve 25716 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, Maden Kanunu’nun I (A) Grubu Madenleri İle İlgili Uygulama Yönetmeliğinin *"İnceleme ve denetim"* başlıklı 23. maddesinde ise I (a) Grubu maden ruhsatlı alanlarda inceleme ve denetimin, Maden İşleri Genel Müdürlüğünün veya il özel idaresinin gerek duyduğu zamanlarda yapılacağı ifade edilmektedir. Bu kapsamda il özel idarelerinin madencilik faaliyetlerinin çevreye zarar vermemesi bakımından inceleme ve denetim yükümlülüğü bulunduğu ifade edilebilecektir. Uygulamada Danıştay, il özel idarelerinin madencilik faaliyetinin denetlemesine ilişkin yükümlülüğünü yerine getirmemesi neticesinde ortaya çıkan zararlar bakımından 2017 yılında verdiği iki kararda il özel idaresinin sorumluluğu bulunmadığını belirten İdare Mahkemesi kararlarını onamıştır³⁸³. Ancak her iki kararın Danıştay tetkik hâkimi görüşünde ve azlık oyu yazısında ilgili mevzuat hükümleri gereğince faaliyet gösteren kum-çakıl ocaklarını denetlemeyen il özel idaresinin ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulması gerektiği ifade edilmiştir. Bu kapsamda, Danıştayın 2018 yılında konuya ilişkin görüşünü değiştirerek; *"I (a) grubu madencilik faaliyetlerinin; çevreye ve civardaki taşınmazlara zarar vermeyecek şekilde ve özel mülkiyete konu taşınmazlar ile maden ocağı arasında mevzuatta öngörülen mesafeyi koruyacak şekilde yürütülmesi gerektiği açık olup, söz konusu madencilik faaliyetlerini inceleme ve denetleme yetkisine sahip olan İl Özel İdarelerinin de, bu kurallara uyulmasını sağlamakla görevli olduğu sonucuna varılmaktadır.”*³⁸⁴ sonucuna ulaştığı görülmektedir. Yüksek Mahkeme gerekli bilirkişi incelemesinin yapılması suretiyle şartları oluşmuş ise madencilik faaliyetlerine ilişkin denetleme ödevini gerektiği gibi yerine getirmeyen il özel idaresinin meydana gelen çevresel zarardan sorumlu olacağına hükmetmiştir.

³⁸³ Danıştay 8. D., E. 2016/4982 K. 2017/2282 T. 3.4.2017; Danıştay 8. D., E. 2016/5038 K. 2017/2283 T. 3.4.2017, www.lexpera.com.tr.

³⁸⁴ Danıştay Kararı 8. D., E. 2012/10507 K. 2018/1749 T. 28.3.2018, www.lexpera.com.tr.

B. HAYVANLARIN VE EKOLOJİK ÇEŞİTLİLİĞİN KORUNMASINA İLİŞKİN MEVZUAT BAĞLAMINDA SORUMLULUK

İnsanların sağlıklı bir çevrede yaşayabilmesi için çevrenin insan dışındaki canlı unsurları arasında yer alan hayvanlar, bitkiler ve mantarlar gibi diğer yaşam formlarının korunması önem arz etmektedir. Örneğin sadece arıların yok olması durumunda tüm dünyada tarım üretiminin yüzde 90 oranında azalacağı ve gezegendeki yaşamın sürdürülemez hale geleceği belirtilmektedir³⁸⁵. Bu kapsamda, biyolojik çeşitliliğinin korunmasının yalnızca bir bölgedeki hayvan ve bitkilerin yaşam döngüsünün korunması anlamına gelmeyeceği bu durumun çok daha ötesinde sürdürülebilir ekonominin ve ülkesel zenginliğin de korunmasını sağlayacağı belirtilmektedir³⁸⁶. Keza son olarak Çin'in Wuhan kentinde yarası ve pangolin gibi egzotik hayvanların satıldığı pazarda ortaya çıkan ve buradan da tüm dünyaya yayılan bulaşıcı hastalık, çevre hukukçularının ve aktivistlerin uzun bir süredir bu tarz egzotik hayvanların satışı ve uluslararası ticaretine engel olunması noktasındaki çağrılarının haklılığını kanıtlar görünmektedir³⁸⁷. Zira doğal çevrenin canlı unsurları arasında yer alan vahşi hayvanların bu şekilde günlük diyetin bir parçası olarak tüketilmesinin, hayvandan insana bulaşan birçok yeni hastalığın ortaya çıkmasına neden olabileceği belirtilmektedir³⁸⁸. Türk İdare Hukuku öğretisinde de belirtilen nedenlerle doğal çevrenin vazgeçilmez unsurları olan hayvan ve bitki varlığının korunmasında kamu yararı bulunduğu ifade edilmektedir.³⁸⁹

Ülkemizde hayvanların ve çevrenin diğer canlı unsurlarının korunmasına ilişkin çok geniş bir mevzuat ağı bulunduğu görülmektedir. Ulusal mevzuatta, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nun idareye bir takım görev ve

³⁸⁵ Melissa Petruzzello, "What Would Happen If All the Bees Died?", <https://www.britannica.com/story/what-would-happen-if-all-the-bees-died>.

³⁸⁶ N. Münici Çakmak, "Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı", AÜHFD, 2008, Cilt 57, Sayı 1, s.150-151.

³⁸⁷ Arden Rowell, "COVID-19 & Environmental Law", **University of Illinois College of Law Legal Studies**, Research Paper No. 20-19, (April 22, 2020), s.6.

³⁸⁸ Naveen Kumar Arora, Jitendra Mishra, "Covid-19 And Importance Of Environmental Sustainability", **Society for Environmental Sustainability**, Springer, (29 May 2020), s.1.

³⁸⁹ Çakmak, s.150 vd.; ALICA biyolojik çeşitliliğinin korunmasında üstün kamu yararı bulunduğu ifade etmektedir. Bkz. Süheyla S. Gökalp Alıca, "Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı'nın Doğa Koruma Mevzuatı Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2012/3, s.189 vd.

yetkiler tanıdığı görülmektedir. Ayrıca, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'nin Biyogüvenlik Kartagena Protokolü, Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme, Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme (Ramsar Sözleşmesi) ve Akdeniz'de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol gibi çok sayıda uluslararası hukuk metni de idareye bu alanda bazı sorumluluklar yüklemektedir.

İdarenin hayvan ve bitkilerin korunmasına ilişkin mevzuatta yer verilen gerekli önlemleri hiç almaması veya bu önlemleri alsa bile ilgili mevzuatta öngörüldüğü biçimde yerine getirmemesi hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğuna neden olabilecektir. Uygulamadan yola çıkarak bir değerlendirme yapıldığında, bu konuda en çok karşılaşılan durumların başında kedi ve köpekler gibi sokak hayvanlarının verdiği zararlar geldiği görülmektedir. Diğer yandan bazı durumlarda ise doğal ortamlarında yaşayan ve nesli tükenme riski altında bulunan canlıların korunması amacına dönük faaliyetler bağlamında idarenin sorumlu tutulabildiği görülmektedir.

1. İdarenin Sokak Hayvanları Tarafından Verilen Zararlardan Sorumluluğu

Kanun koyucu, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun 4'üncü maddesinde, toplu yaşanan yerlerde barındırılan ve beslenen kedi ve köpeklerin üremesinin kontrol altına alınması açısından doğacak yavruların belediye tarafından kayıt altına alınmasını öngörmektedir. Buna ilave olarak 5199 sayılı Kanun'un "*Sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanların korunması*" başlıklı 6'ncı maddesinde "*...Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların en hızlı şekilde yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevlerine götürülmesi zorunludur. Bu hayvanların öncelikle söz konusu merkezlerde oluşturulacak müşahede yerlerinde tutulması sağlanır. Müşahede yerlerinde kısırlaştırılan, aşılanan ve rehabilite edilen hayvanların kaydedildikten sonra öncelikle alındıkları ortama bırakılmaları esastır.*" hükmü yer almaktadır. Kanun'un "*Yerel hayvan koruma görevlilerinin sorumlulukları*" başlıklı 18. maddesinde ise "*...Yerel hayvan koruma görevlileri; bölge ve mahallerindeki, öncelikle köpekler ve kediler olmak*

üzere, sahihsiz hayvanların bakımları, aşılarının yapılması, aşıli hayvanların markalanması ve kayıtlarının tutulmasının sağlanması, kısırlaştırılması, saldırgan olanların eğitilmesi ve sahiplendirilmelerinin yapılması için yerel yönetimler tarafından kurulan hayvan bakımevlerine gönderilmesi gibi yapılan tüm faaliyetleri yerel yönetimler ile eşgüdümlü olarak yaparlar." hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/1'inci maddesinin m bendinde, büyükşehir belediyelerinin hayvan barınaklarını yapmak, yaptırmak, işlemek veya işletmek görevli ve yetkili olduğu ifade edilmiştir.

5199 sayılı Kanun kapsamında kurulan "İl Hayvan Koruma Kurulları" incelendiğinde, hayvanların korunması ve sorunların çözümü noktasında hem merkezi hem de yerel yönetime görev verildiği ifade edilmektedir³⁹⁰. Danıştay tarafından da birçok kararda, sokak hayvanlarının bakım ve gözetiminden sorumlu olan merkezi ve yerel yönetim birimlerinin bu hayvanlar tarafından verilen zararlardan sorumlu olduğuna hükmedilmiştir³⁹¹. Yüksek Mahkeme son derece olumlu mütalaa edilebilecek bir kararında, sokak hayvanlarının kısırlaştırılması ve aşılanmasının yeterli olmadığını, kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi gereğince doğal yaşam ortamları yok edilen sokak hayvanlarının idare tarafından takip edilerek, kimseye zarar vermemesi için rehabilite edilmesi gerektiğine hükmetmiştir³⁹².

Uygulamada sokak hayvanlarının verdiği zarardan ilçe belediyesinin mi yoksa büyükşehir belediyesinin mi sorumlu olduğu noktasında sorunlar yaşandığı görülmektedir. Bu noktada idari yargı mercilerinin kararlarında, 5216 sayılı hayvan barınakları, yapmak yaptırmak işletmek ve işletmek büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayıldığı ve bu bağlamda ilçe belediyelerinin hayvan barınakları yapmak ve işletmek yükümlülükleri bulunmadığı³⁹³ ifade edilmekle birlikte, öğretide 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun yukarıda aktarılan diğer hükümleri

³⁹⁰ Müslüm Akıncı, **Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017, s.551.

³⁹¹ Danıştay 8. D., E. 2010/3241 K. 2010/3782 T. 25.6.2010, www.lexpera.com.tr; Danıştay 8. D., E. 2011/1249 K. 2015/2041 T. 19.3.2015 karar hakkında bkz: Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/kopek-saldirisinin-faturasi-belediyeye-kesildi-234-bin-tl-tazminat-41231297>,

³⁹² Danıştay 8. D., E. 2012/6599 K. 2018/6994 T. 15.11.2018, www.lexpera.com.tr

³⁹³ İzmir BİM, 5. İDD, E. 2017/707 K. 2017/912 T. 16.5.2017, www.lexpera.com.tr

de göz önünde bulundurulmak suretiyle bu konudaki uyuşmazlıklarda davalı idare konumunda hem büyükşehir belediyesine hem de ilçe belediyesine yer verilmesi gerektiği belirtilmektedir³⁹⁴.

2. İdarenin Ekolojik Çeşitliliğin Korunması Bağlamında Sorumluluğu

Bazı durumlarda ise idarenin doğal yaşamın korunmasına ilişkin aldığı önlemler bireylerin zarara uğramasına yol açabilmektedir. Özellikle, nesli tükenme tehlikesi altında bulunan hayvan ve bitkilerin korunması bağlamında idarece tesis edilen işlem ve eylemler bu kapsamda değerlendirilebilecektir. Danıştay konuya ilişkin bir kararında koruma altındaki türler hakkında tesis edilen av yasağına riayet ederek, kendisine ve hayvanlarına saldıran ayıyı tüfeğiyle vurmamayan kişinin uğradığı zararın idarece tazmin edilmesi gerektiğini belirtmiştir³⁹⁵.

Başka bir örnek olay, arıcılık faaliyeti yapan kişilerin etrafa yerleştirdiği kovanlardan yayılan arıların bir oteli istila etmesi ve otelin müşteri kaybına uğramasına ilişkindir. Bu noktada, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 32'nci maddesinde *"İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır."* şeklindeki hükümle kaymakamlara bir takım kolluk yetkileri tanındığı görülmektedir. Konuya doğrudan doğruya ele alan Arıcılık Yönetmeliğinin 5'inci maddesinde ise; *"gezginci arıcıların konaklayacakları yerleri ve kapasiteleri; il/ilçe müdürlüğünde görevli arıcılık konusunda deneyimli iki teknik personel ve birlik/birliklerin temsilcilerinden oluşan en az üç kişilik bir komisyonla, bitki florası, topografik ve ekolojik yapısı, yerleşim birimleri varsa sabit arıcılara ait koloni varlığını da dikkate alarak belirler ve bunlar harita üzerinde işaretlenir."* ifadeleri ile meselenin ayrıntılı bir biçimde düzenlendiği görülmektedir. Danıştay tarafından, söz konusu hükümlere atıf yapılarak, idarece bal üreticilerine ait kovanların yerleştirileceği yerlerin, ekolojik denge ile kamu

³⁹⁴ Akıncı, **Denetim ve Gözetim Görevi**, s.552.

³⁹⁵ Danıştay Kararı 10. D., E. 2006/237 K. 2008/172 T. 25.1.2008; Benzer olaylar ülkemizde sıklıkla gündeme gelmekte ve medya organları tarafından "Devlet ayısına sahip çıksın" gibi eğlenceli bir başlıkla haberleştirilmektedir. Bkz: <https://t24.com.tr/haber/koylulerin-isyani-devlet-ayisina-sahip-ciksin,543816>.

düzeni ve güvenliği dikkate alınarak belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Kararın devamında ise arı kovanlarının koyulması gereken yerler konusunda mevzuatta belirtilen görevlerini yerine getirmeyen idarenin, hizmet kusuru işlediği belirtilerek oluşan zararın tazmin edilmesine karar verilmiştir³⁹⁶.

Bir diğer örnek, koruma altındaki "saz horozu" adıyla bilinen kuş türünün, Samsun İli, Bafra İlçesinde Tarım İşletme Müdürlüğünden kiralanan tarım arazisinde bulunan çeltik ürününe verdiği zarara ilişkindir. Bu uyuşmazlıkta Samsun 1'inci İdare Mahkemesi, Bafra Sulh Hukuk Mahkemesinin 20.08.2008 gün ve E: 2008/51 D. İş K:2008/53 sayılı tespit dosyası ile desteklenmesine rağmen söz konusu zararın koruma altındaki saz horozlarından kaynaklı olduğuna dair kesin bir tespit bulunmadığı gerekçesi ile idarenin sorumluluğu bulunmadığına hükmetmiştir³⁹⁷. İdare mahkemesinin bu kararı Danıştay 10'uncu Dairesi tarafından onaylanarak kesinleşmiştir³⁹⁸. Oysa saz horozuna ilişkin basit bir internet araştırmasında dahi bu türün temel besininin pirinç olduğu ve yalnızca bu kuşların çeltik tarlalarına verdiği zarara ilişkin akademik çalışmalar³⁹⁹ yapıldığı dikkate alınırsa, İdare Mahkemesi ve Danıştayın konuya ilişkin kararları nedensellik bağı şartını çok sıkı bir şekilde yorumlaması nedeniyle eleştirilebilecektir.

C. TARIM VE TOPRAK MEVZUATI KAPSAMINDA ÇEVRESEL ZARARDAN SORUMLULUK

Anayasa'nın 44'üncü maddesinde *"Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır..."* denilerek çevrenin fiziki ögesi olan toprağı korumakla yükümlü olduğu ifade edilmiştir. Anayasa Koyucu bu hükmü izleyen 45'inci maddede ise, *"Devlet, tarım*

³⁹⁶ Danıştay 10. D.E:2011/7694, K:2013/9446, K.T. 25.12.2013, aktaran: Akıncı, **Denetim ve Gözetim Görevi**, s.124-125.

³⁹⁷ Samsun 1. İdare Mahkemesi E:2009/105, K:2009/93, K.T 16.09.2009; Yayınlanmamıştır.

³⁹⁸ Danıştay 10. D.E:2016/284, K:2017/4943, K.T. 20.11.2017; Yayınlanmamıştır.

³⁹⁹ Bkz: Samsun Denge Gazetesi'nin "Çeltik Üreticileri Dertli" başlıklı haberi, <http://www.dengegazetesi.com.tr/celtik-ureticileri-dertli-80731h.htm>. Ayrıca akademik kaynaklar için bkz: Turhan Koyuncu ve Fuat LÜLE "Sesli Bir Kuş Kovucunun Çeltik Tarlalarında Bulunan Saz Horozları (Parphyro Porphyro) Üzerinde Etkileri" **Ondokuz Mayıs Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi**, C. 23, S.3, 2008, s.152.; Rubén Moreno-Opo ve Josep PÍQUE, "Reconciling The Conservation Of The Purple Swamphen (Porphyrio Porphyrio) And Its Damage In Mediterranean Rice Fields Through Sustainable Non-Lethal Techniques". **PeerJ**, 6, 2018.

arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.” şeklindeki hükümle tarım hizmetlerinin yürütülmesinde uyulması gereken genel esasları belirlemiştir.

Anayasa’nın öngördüğü toprağın korunmasına ilişkin ilkeler; 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu, 5262 sayılı Organik Tarım Kanunu, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, 5488 sayılı Tarım Kanunu ve 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Hizmetleri Hakkında Kanun gibi örneklenebilecek çok geniş kapsamlı bir mevzuatta somutlaştırılmıştır.

Tarım ve toprak koruma mevzuatı kapsamında idarenin çevresel zararlardan sorumluluğu incelenmeden evvel belirtmek gerekir ki, ülkemiz dışında yayınlanmış eserlerde toprağın korunması bir çevre sorunu olarak ele alınırken, tarım ürünlerinin uğradığı zarar bu kapsamda değerlendirilmemektedir. Tarım ve çevre ilişkisi daha çok tarımsal üretimin çevreye olan etkisi çerçevesinde incelenmektedir⁴⁰⁰. Ancak tarım ve toprağın korunması ile çevre arasındaki ilişkinin tek yönlü olarak değerlendirilmesi, doğruluğu şüpheli bir yaklaşımdır. Bilakis çevresel zarar bakımından bu kavramlar arasında iki yönlü bir ilişki bulunduğu söylenebilecektir. Bir yandan, tarımsal üretimde kullanılan zirai ilaçlar ve yeni tarım alanların açılması için ormanların yok edilmesi gibi uygulamalar çevreye zarar vermekteyken, diğer yandan, hava ve su kirliliği gibi çevresel kirlilik, çevrenin birer unsuru olan tarım topraklarına ve ürünlerine zarar vermektedir. Nitekim Türk Hukuku’ndaki çalışmalarda, hem tarım ürünlerinin hem de toprağın korunmasının çevreye ilişkin hukuki sorunlar başlığı altında ele alındığı ve incelendiği

⁴⁰⁰ Örneğin bkz. Paul B. Thompson, **The Spirit Of The Soil Agriculture And Environmental Ethics**, Taylor & Francis e-Library, 2005; Brian JACK, **Agriculture and EU Environmental Law**; Ashgate Publishing, 2009.

görülmektedir⁴⁰¹. Sonuç itibariyle sadece tarım topraklarının değil, özellikle zeytin ve kayısı ağaçları gibi tarımsal ürünlerin de uğradığı zararın çevresel zarar olarak nitelendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Öğretide, devletin tarım alanındaki kamu hizmetleri; tarım politikalarının uygulanması ve bu işlerin düzenlenmesine, düzeltilmesine, gelişmesine ilişkin faaliyetler olarak açıklanmaktadır⁴⁰². Tarımla ilgili kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde yerine getirilmesi, nihai olarak çevrenin korunması amacına da hizmet edecektir. Nitekim İHAM da tarım alanında yapılması planlanan endüstriyel depo inşaatına çevrenin korunması gerekçesi ile izin verilmemesinin mülkiyet hakkının ihlaline neden olmayacağını ifade ederek⁴⁰³ tarım ve çevre koruma arasında sıkı bir bağ bulunduğunu ifade etmiştir. Tarımın korunmaması ve tarım hizmetlerinin iyi bir şekilde yerine getirilmemesi çevreye doğrudan olduğu kadar dolaylı zararlar da verebilmektedir. Bu duruma en somut örnek olarak tarımda verimliliğin azalması ve toprak reformunun yapılamaması neticesinde köyden kente yaşanan hızlı göçlerin yarattığı kentsel çevre sorunları⁴⁰⁴ gösterilebilecektir.

Tarım ve toprağın korunmasına ilişkin kamu hizmetleri neticesinde ortaya çıkan çevresel zararların, idare hukuku sorumluluk kuralları çerçevesinde, hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk ilkeleri bağlamında tazmin edilmesi gerekmektedir. Uygulamada idarenin bu kapsamdaki sorumluluğunun, genellikle sulama kanallarının yapımı, bakımı ve işletilmesine ilişkin kamu hizmetlerinden kaynaklandığı görülmektedir.

Danıştayın konuya ilişkin erken tarihli kararlarında tarım ürünleri ve arazilerinin uğradığı zararları karşısında, hem hizmet kusuru hem de kusursuz sorumluluk ilkelerinden yola çıkarak idarenin sorumluluğuna hükmettiği dikkati çekmektedir. Bu dönemde, hizmet kusuru nedeniyle ortaya çıkan zararlara örnek olarak, su kanalına fazla su verilmesi nedeniyle toprağın filtre yaparak su sızdırması sonucunda tarlanın hasar

⁴⁰¹ Örneğin bkz. Sakine Nilüfer Bilgin, **Tabiat Varlıklarını Koruma**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2014; Ömer Aykul, **Ekolojik Hukuk (Eko-Hukuk)**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.

⁴⁰² Süheyye Derbil, **İdare Hukuku**, Ankara: Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 5.Bası, Yeni Desen Matbaası, 1959, s.659.

⁴⁰³ Pine Valley Developments Ltd ve diğerleri/İrlanda, Başvuru No: 12742/87, Par. 57, [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{"itemid":\["001-57711"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{)

⁴⁰⁴ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Kitabevi, 8. Baskı, 2004, s. 27-28.

görmesi⁴⁰⁵, zararlı otları kurutmak için kanala atılan ilacın çevredeki ürünlere verdiği zararlar⁴⁰⁶ veya taşkın bölgesi ilan edilmemiş bir bölgede 4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu'na dayanarak kavak ve söğüt ağaçlarının kesilmesi⁴⁰⁷ gösterilebilecektir. Kusursuz sorumluluk ilkeleri çerçevesinde ise, kanal yapımı nedeniyle su altında kalan bahçeden suların sürükleyip götürdüğü kavak ağaçları nedeniyle uğranılan zarar⁴⁰⁸ ile drenaj kanalına atılan “Hedenol” isimli ilacın pamuk ürününe verdiği zarara⁴⁰⁹ ilişkin kararlar örnek oluşturmaktadır. Eski tarihli bu kararlar incelenirken dikkati çeken husus neredeyse aynı olayların bazı durumlarda kusur sorumluluğu, bazı durumlarda ise kusursuz sorumluluk ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesidir. Söz konusu olayların hepsi toprağın korunması ve tarıma ilişkin kamu hizmetlerinin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel nitelikli bozukluk, aksaklık olarak değerlendirilebilecektir. Bu bağlamda kararlara konu tüm bu olayların hizmet kusuru niteliğinde olduğu söylenebilecektir.

Yakın tarihli kararlar incelendiğinde, Danıştayın konuya ilişkin eski kararlarında tutarsızlığın güncel kararlarda bulunmadığı ve benzer nitelikteki olaylarda isabetli bir biçimde hizmet kusuruna dayanıldığı görülmektedir. Bu kapsamda, güncel tarihli kararlarda Danıştay, idarenin bakım ve sorumluluğunda bulunan drenaj kanalından su sızması nedeniyle, su altında kalan ağaçların kurumasını⁴¹⁰ ve su kanalı inşaatında bölgenin arazi yapısına uygun olarak sel önleyici tedbirlerin alınmaması nedeniyle yaşanan sel baskınında zeytin ağaçlarının ve asmaların zarar görmesini⁴¹¹ hizmet kusuru olarak değerlendirmiştir.

Konuya ilişkin yargı kararları incelendiğinde ilginç bir örnek, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün denetim ve gözetimi altında bir özel şirket tarafından yerine

⁴⁰⁵ Danıştay 12. D. E. 1967/1642, K. 1968/1196, K.T. 22.5.1968, Aktaran; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.82.

⁴⁰⁶ Danıştay 12. D. E. 1969/239, K. 1971/1314, K.T. 24.5.1971, Aktaran; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.86.

⁴⁰⁷ 4373 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi uyarınca tespit ve ilân edilen sahaların sınırları içinde suların akmasına engel olan fidan ve ağaçların kıymetleri takdir edilerek, bedelleri sahiplerine peşinen ödendikten sonra kaldırılacağı veya yıkılacağı belirtilmiştir. Danıştay 12. D. E. 1966/422, K. 1968/242, K.T. 12.2.1968, Aktaran; **İkinci Kitap: Esas**, s.89.

⁴⁰⁸ Danıştay 12. D. E. 1968/543, K. 1969/693, K.T. 10.4.1969, Aktaran; **İkinci Kitap: Esas**, s.188-189.

⁴⁰⁹ Danıştay 12. D. E. 1967/1986, K. 1970/126, K.T. 22.1.1970, Aktaran; **İkinci Kitap: Esas**, s.190.

⁴¹⁰ Danıştay 10. D., E. 2011/10506 K. 2015/3381 T. 29.6.2015, www.lexpera.com.tr.

⁴¹¹ Danıştay 10. D., E. 2017/4090 K. 2018/2033 T. 5.6.2018, www.lexpera.com.tr.

getirilen sulama ve işletme tesisi inşaatın sırasında davacıların tarlasından kum alınarak toprağın tarıma elverişsiz hale getirilmesinde ortaya çıkmıştır. Karara konu olayda Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun "*madenler*" başlıklı 2.maddesinin 1. Grup madenlerin sayıldığı fıkrasının (a) bendinde; "*İnşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiatıta doğal olarak bulunan kum ve çakıl.*" maden olarak belirlenmesine aynı Kanun'un 4.maddesinde; "*Madenler Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup, içinde bulundukları arzın mülkiyetine tabi değildir.*" hükümlerine dayanarak taşınmaz maliklerinin tarlalarından alınan kum üzerinde hak iddia edemeyeceğine karar vermiştir. Bununla birlikte Mahkeme, tarladan kum alınması sonucu tarım arazisi niteliğinde bulunan taşınmazın bu niteliğinin bozularak 6.sınıf tarım yapılmayan müsait olmayan arazi haline gelmesinde ise idarenin kamu hizmetini yerine getirirken hizmet kusuru işlediğinden bahisle sorumlu olması gerektiğine hükmetmiştir⁴¹².

İdarenin toprağın korunmasına ilişkin faaliyetleri çoğu zaman belirli bir harcama gerektiren faaliyetlerdir. Diğer taraftan, gerek çevrenin korunmasına ilişkin 56'ncı madde gerekse toprak mülkiyetini ve tarımın korunmasını öngören 44 ve 45'inci maddeler 1982 Anayasası'nın sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 65'inci maddesi ise devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceğini ifade etmektedir. Öğretide çay yatağı açılması gibi bu nitelikteki hizmetlerde idarenin ancak hizmete başlama noktasında bir takdir yetkisinin bulunduğu, bir kere çalışma programına alınan faaliyetlerde artık idarenin mali kaynaklarının yetersizliği gerekçe gösterilemeyeceğini ve idarenin bu kapsamda gerçekleşen zararlardan sorumlu tutulması gerektiği ifade edilmektedir⁴¹³.

III. YASAMA FAALİYETİNDEN VE ULUSLARARASI ANLAŞMALARDAN DOĞAN ÇEVRESEL ZARARLARDAN SORUMLULUK

Gerek Çevre Kanunu gerekse çevreye ilişkin diğer mevzuat incelendiğinde, çevresel zararın teknik anlamda idari işlevin gerçekleştirilmesinden doğduğu fark

⁴¹² Gaziantep BİM, 3. İDD, E. 2017/823 K. 2017/911 T. 22.6.2017, www.lexpera.com.tr.

⁴¹³ Duran, *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu*, s. 31-32.

edilebilecektir. Oysa egemenlik yetkisini kullanan diğer devlet organları tarafından yerine getirilen faaliyetler ile yürütme organının teknik anlamda idare işlevi dışında kalan faaliyetleri de çevreye ve kişilere zarar verebilme kabiliyetini haizdir. Çevresel zarardan doğan sorumluluğun kapsamına ilişkin çizilmeye çalışılan resmin, anılan durumlar gibi özellik arz eden sorumluluk halleri olmaksızın eksik kalabilecektir. Bu itibarla, çalışmanın bu bölümünde yasama fonksiyonundan ve diğer devletlerle akdedilen uluslararası anlaşmaların uygulanmasından doğan çevresel zararlar inceleme konusu yapılacaktır.

A. YASAMA FAALİYETİNDEN DOĞAN ÇEVRESEL ZARARLARDAN SORUMLULUK

Anayasamızın çevre hakkını düzenleyen 56'ncı maddesi incelendiğinde; *“Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir...”* şeklindeki düzenleme ile çevre hakkının muhatabı olarak vatandaş ve devletin gösterildiği görülmektedir. Her ne kadar çevre hakkının muhatabı olarak vatandaş ve devlet birlikte zikredilmiş olsa da öğretide, devletin çevre hakkının sağlanması bağlamında en önemli ve öncelikli yükümlü olduğu vurgulanmaktadır⁴¹⁴. Gerçekten de bireyin kısıtlı imkân ve yetenekleri karşısında kamu gücü kullanma tekeli bünyesinde barındıran devletin, çevrenin korunması konusunda başlıca muhatap olarak kabul edilmesi hakkaniyetli bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir.

Bu minvalde, çevre korumanın bizzat Anayasa tarafından, devlet fonksiyonuna yüklenmiş bir ödev niteliğini haiz olduğu ifade edilebilecektir. Devlet fonksiyonunun hangi işlemlerinin hangi organlarca yerine getirileceği sorusu ise kuvvetler ayrılığı ilkesi etrafında şekillenmektedir⁴¹⁵. Bu bağlamda, hukuk kurallarının yaratılması yasama fonksiyonunu, bu kuralların uygulanması ve uygulanmasını sağlamak amacıyla gerekli tedbirlerin alınması ve birtakım düzenlemelerin yapılması yürütme fonksiyonunu ve nihayet tüm bu süreçte meydana gelen hukukî uyuşmazlıklar hakkında karar verilmesi ise

⁴¹⁴ Özdek, s.113 vd.; Keleş ve Ertan s.90 vd.; Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.170 vd.; Güneş s.154 vd.

⁴¹⁵ Turan Güneş, **Türk Pozitif, Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1965, s.36.

yargı fonksiyonunu oluşturacaktır⁴¹⁶. Buradan hareketle, devletin çevre korumaya ilişkin anayasal yükümlülüğünü yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları çerçevesinde bütüncül bir şekilde yerine getirmekle mükellef olduğu ifade edilebilecektir.

Bu kısa açıklamalar göz önünde bulundurularak konu idarenin sorumluluğu bağlamında değerlendirildiğinde, akla gelen ilk soru; idarenin çevresel zarardan doğan sorumluluğunun yalnızca teknik anlamda idare cihazının eylem ve işlemleri ile mi sınırlı tutulacağına ilişkindir. Yoksa kamu gücünün sorumluluğu bir bütün kabul edilerek yasama ve yargı organlarının eylem ve işlemleri neticesinde meydana gelen çevresel zararlar da idare hukuku ilke ve kuralları çerçevesinde tazmin edilebilecek midir?

Anayasa'nın, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğunu ifade eden 125'inci maddesi ve kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla, ancak idare aleyhine açılabilmesini öngören 129'uncu maddeleri göz önünde bulundurulduğunda, idarenin ve bu bağlamda yürütmenin kişilere verdiği zararlardan sorumluluğu noktasında bir sorun bulunmadığı söylenebilecektir. Ancak Yasama ve Yargı organlarının işlem ve eylemlerine ilişkin Anayasa'da bir düzenleme yer almamaktadır. Bu organların faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan zararın nasıl ve kim tarafından karşılanacağı belirsizlik arz etmekte ve bu durum bir sorun olarak nitelendirilmektedir⁴¹⁷. Zira serbest bir faaliyetin bir kanun hükmüyle yasaklanması durumunda olduğu gibi, yasama faaliyetlerini neticesinde bireylerin zarara uğrayabilmesi her zaman ihtimal dâhilinde olduğunun⁴¹⁸ altı çizilmelidir. Nitekim Anayasa'nın 56'ncı maddesi bağlamında çevre koruma ödevinin öznesi yalnızca “idare” veya “yürütme” ile sınırlı tutulmamış, hüküm tüm devlet organlarına çevrenin korunması görevini yüklemiştir. Bu bağlamda yürütme dışındaki diğer organların, özellikle yasama organının sebep olduğu çevresel zararların tazmin edilip edilemeyeceği meselesinin üzerinde durulması gerektiği düşünülmektedir.

⁴¹⁶ Onar C. I, s. 5-7.; Sezgin Baş, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2016, s. 28-29.

⁴¹⁷ Yıldırım, **İdari Yargı**, s. 249.

⁴¹⁸ Sarıca, **İdari Kaza**, s.138.; Pertev Bilgen, **İdare Hukuku Dersleri-İdare Hukukuna Giriş**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1996, s.320.

Öğretide kural olarak devletin yasama fonksiyonuna ilişkin işlemlerinden dolayı genel bir mali sorumluluğu bulunmadığı belirtilmektedir⁴¹⁹. Yani sırf yasama organının bir kanunu kabul etmesi nedenine dayanarak devletten tazminat talebinde bulunma imkânı söz konusu olamayacağı ifade edilmektedir⁴²⁰. Nitekim tabiatı gereği genel, soyut ve kişilik dışı olan yasama faaliyetlerin tek başına bir birey bakımından tazmini kabil bir zarar oluşturma imkânı son derece kısıtlı olduğu belirtilmektedir⁴²¹. Bu nedenle, ancak zararın özelleşebildiği durumlarda yani yasama işleminin muhatabı olan soyut ve belirsiz sayıdaki kişi gruplarının değil belirli kimselerin bu faaliyetten ağır bir biçimde zarar gördüğü durumlarda, kusursuz sorumluluk kuralları bağlamında yasama işlevinden doğan zararların tazminin mümkün olabileceği ifade edilmektedir⁴²².

Bu noktada genel itibariyle, kanun hükümlerinin yasama organında kabul edilerek hayat bulmasının, doğrudan doğruya bireysel bir etkisi bulunmadığına, genel ve kişilik dışı nitelikte bu normların ancak idare tarafından tesis edilen uygulama işlemleri neticesinde bireyler bakımından fiili etkilerinin ortaya çıktığına dikkat edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Diğer bir ifade ile zarara sebep olan olgu, kanunun bizatihi kendisinden kaynaklanmamakta, genel olarak zarar, kanun hükümlerinin idare tarafından bireylere uygulanması neticesinde gerçekleşmektedir⁴²³. Bu bağlamda, bir kanun hükmü söz konusu olduğunda; idarenin bu kanunun uygulanıp uygulanmaması bakımından bir takdir yetkisi bulunmaması nedeni ile meydana gelen zararın ilk ve gerçek sebebinin yasama faaliyeti olduğu ifade edilmektedir⁴²⁴. Hatta öğretide bu nedenle, bunun gibi durumlar hakkında doğrudan doğruya yasama faaliyetinden doğan bir zarardan değil ancak yasama faaliyetinin yol açtığı bir zarardan bahsedilebileceği belirtilmektedir⁴²⁵.

⁴¹⁹ Cemal Aygen, **Teşri'i Faaliyetinden Dolayı Devletin Hukuki Mesuliyeti Meselesi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1955, s.4.; Onar, C III, s.1726.; Bilgen, s.318.; Yayla, **İdare Hukuku**, s.347.; Bereket Baş, s.59.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.363.

⁴²⁰ Aygen, s.4.; Esin, **İkinci Kitap Esas**, s.10.

⁴²¹ Yayla, **İdare Hukuku**, s.346.

⁴²² Sarıca, **İdari Kaza**, s.196-197.; Bilgen, s.318.; Yayla, **İdare Hukuku**, s.348.

⁴²³ Sarıca, **İdari Kaza**, s.139.; Ragıp Sarıca, "*Teşri Organının Faaliyetinden Dolayı Devletin Mali Mesuliyeti Meselesi*" **İÜHF**, Y. 1944, C. 10, S. 1-2. s.95.; Sadık Artukmaç, **Bizde İdarenin Murakabesi**, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, 1950, s.469.; Bilgen, s.320-321.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.363.; Yayla, **İdare Hukuku**, s.347.

⁴²⁴ Onar, C III, s.1728.; Sarıca "*Teşri Organının Faaliyeti*" s.96.; Esin, **İkinci Kitap Esas**, s.10.

⁴²⁵ Esin, **İkinci Kitap Esas**, s. 10-11.

İdari hukuku öğretisinde, yasama faaliyeti sebebiyle idarenin sorumlu olup olmayacağına hususunda farklı ihtimaller etrafında şekillenen çeşitli görüşler bulunmaktadır.

İlk ihtimalde yasama organı tarafından çıkarılan kanun metninde, bu kanunun uygulanması nedeniyle bazı kişilerin zarara uğrayacağı öngörülerek bu zararların tazmini de hükme bağlanabilecektir. Öğretide de belirtildiği üzere bu ilk ihtimalde zararların tazmin edilmesi noktasında bir sorun bulunmamaktadır. Kanun metnine uygun bir biçimde kişilerin uğradığı zararların karşılanması gerektiği söylenebilecektir⁴²⁶. Öğretide kişilerin uğradığı gerçek zararların kanun vazıyla tespit edilen miktardan daha yüksek olması halinde artık bu aradaki farkın istenemeyeceği⁴²⁷ dile getirilmekle birlikte günümüz modern hukuk devleti anlayışına paralel olarak bu nitelikteki zararlara yönelik olarak dava açma hakkının saklı bulunduğu kabul edilmesinin daha uygun olabileceği düşünülmektedir.

İkinci ihtimal, yasama organının kanun metninde zararın tazmin edilip edilmeyeceğine ilişkin hiçbir düzenlemeye yer vermemesi halidir. Kimi yazarlara göre, kanun metninde tazminata ilişkin bir hüküm bulunmuyorsa, bahse konu kanun hükmünden doğan zararlar için idarenin sorumluluğuna gidilebilmesi mümkündür⁴²⁸. Öte yandan diğer bazı yazarlarsa, kanunda zararın tazmin edilmesine ilişkin açık bir düzenleme bulunmaması halinde idarenin sorumluluğuna gidilmesinin mümkün olmayacağını ifade edilmektedir⁴²⁹. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki kronolojik olarak da eski tarihli kalan menfi yöndeki görüş, öğretide millete ait olan egemenliğin yalnız yasama organınca kullanıldığı “eski” düşüncenin hatta hükümdarın sorumsuzluğu şeklindeki “en eski” düşüncenin bir kalıntısı olarak görülmekte ve eleştirilmektedir⁴³⁰.

Üçüncü ihtimal ise kanun metninde açık bir biçimde tazminatın yasaklanmış olması durumudur. Bunun gibi bir durumda ilk bakışta bahse konu zararların tazmin

⁴²⁶ Sarıca, **İdari Kaza**, s.195-196.; Aygen, s.5.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.365.

⁴²⁷ Sarıca, **İdari Kaza**, s.196.; Aygen, s.9.

⁴²⁸ Sarıca, **İdari Kaza**, s.201-202.; Yıldırım, **İdari Yargı**, s.250.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.365.; Yayla, **İdare Hukuku**, s.349.

⁴²⁹ Ali Fuat Başgil, **Devletin ve Diğer Amme Hükmi Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi**, Ankara: Hukuk İlmini Yayma Kurumu Konferansları Serisi, 1940, s. 19-20.; Artukmaç, s. 468-469.; Gözler C. II, s.1065.

⁴³⁰ Bilgen, s.318.

edilemeyeceği düşünölebilecek olsa da öğretide kanun metninde bu tarz bir hüküm bulunmasının Anayasaya aykırılık teşkil edeceğini belirterek yasama organının faaliyetlerinden doğan zararlar karşısında idarenin mutlak mali sorumsuzluğunun mümkün olmayacağı dile getirilmektedir⁴³¹.

Danıştay konuya ilişkin erken dönemde verdiği bir kararda; “*kanunlarda yapılan değişikliklerin izlenmesi ve bu değişikliklere göre işlem tesisi idare için bir zorunluluktur. Kanun hükümlerinin uygulanmasından dolayı idarenin tazminatla yükümlü tutulması söz konusu olamaz*”⁴³² diyerek yasama faaliyetlerinden kaynaklanan zararlar için idarenin sorumlu tutulamayacağına hükmettiği görölmektedir. Bununla birlikte, söz konusu karardan kısa bir süre sonra, Danıştay’ın 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nun mülga 13’üncü maddesi⁴³³ bağlamında kanun hükmünün uygulanması nedeniyle ağaçlara verilen çevresel zararların tazmin edilmesi gerektiğine hükmettiği görölmektedir⁴³⁴. Benzer şekilde, son dönemlerde verilen bir başka kararda da kanuni bir düzenleme neticesinde görev süresi dolmaksızın görevine son verilen kamu görevlilerinin uğradığı bu zararın tazmin edilmesi gerektiğini belirtmiştir⁴³⁵.

Yasama faaliyetinin yol açtığı zararlar noktasında izlenecek usuli yöntem bakımından ise, zarar görenlerin yasanın uygulanması işlemine karşı dava açarak;

⁴³¹ Bilgen, s.318.; Yayla, **İdare Hukuku**, s.349.

⁴³² D. 12. D. E: 1965/366, K: 1966/54, K T: 23.2.1966, aktaran: Esin, **İkinci Kitap Esas**, s. 11.

⁴³³ “*Posta ve telgraf ve telefon idaresi telgraf ve telefon hututunun güzergâhına müsadif ve işbu hatların tesis ve inşasına mâni veyahut hututu mevcude üzerinde arıza tevlidini bâis bulunan ağaçları budamak ve ledelicap zaruret miktarında katetmek hakkını haizdir.*” 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, 21.02.1924 tarih ve 59 sayılı Resmi Gazete.

⁴³⁴ D. 12. D. E: 1965/4103, K: 1967/810, K T: 16.05.1967, aktaran: Esin, **İkinci Kitap Esas**, s. 146.; aynı yönde, D. 10. D. E: 1982/1709, K: 1983/2657, K T: 19.12.1983, aktaran: Bilgen, s.321.

⁴³⁵ “*...kamu yararı taşıdığı kabul edilen bir yasanın uygulanmasından dolayı kişilerin uğradıkları özel ve olağan dışı ağırlıktaki zararların yasada kural olmasa bile kamu külfetleri karşısında eşitlik kuralı uyarınca tazminine Fransız Danıştay’ınca daha 1938 yılında karar verilmiş bulunmaktadır. Olayda ise, davacının görevinin, bizzat Yasada yer alan “...kurul üyelerinin görevleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sona erer.” kuralının idarece uygulanması nedeniyle sona erdiği açıktır. Anayasa Mahkemesi anılan kararında Yasa kuralını irdelerken hukuk devletinde yasaların ilke olarak genel, soyut ve nesnel olmaları gerektiğini belirtmiş ve söz konusu kuralın bu özelliklere sahip olmadığını ve bir statüye atanmış olan kişilerin bu hukukî statüde bir değişiklik olmaksızın hukuk güvenliklerini ihlal edecek biçimde yasama tasarrufunda bulunulamayacağını özellikle vurgulamış olup; sonuçta davacının Yasa kuralı gereği de olsa görevden alınmasının hukuka aykırı olduğunu bu kararıyla açıkça ortaya koyduğundan; bu kural uyarınca görevden alınan davacıya oluşan maddi zararının, davalı idarece hizmet kusuru esasları uyarınca ödenmesi hukuk devletinin gereğidir.*” DİDDK, E. 2009/901, K. 2010/903 K.T. 29.04.2010; Bahse konu karara ilişkin bkz: Turgut Tan, “*Yasama Faaliyetinden Devletin Sorumluluğu*”, **Prof. Dr. Nevzat TOROSLU’ya Armağan**, C. II, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2015, , s. 1059-1069.

uygulama işlemi ihtiyacı bulunmayan düzenlemelerde ise ilgili bakanlığa başvurarak, bu kez bakanlığın olumsuz cevabı karşısında dava açarak hakkaniyet veya kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkeleri gereğince idarenin kusursuz sorumluluğu yoluna gidebileceği ifade edilmektedir⁴³⁶.

Bu bilgiler ışığında, yasama organının teşrii faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan çevresel zararların idare tarafından kusursuz sorumluluk kuralları çerçevesinde tazmin edilmesi gerektiği söylenebilecektir. Zira bazı durumlarda Yasama organı, kabul ettiği bir kanun ile doğrudan çevresel zarar oluşumuna yol açabilecektir. Nitekim öğretide, kanun hükümlerinin uluslararası anlamda geçerli kabul edilenlerden daha düşük standartlar belirleyerek yetersiz düzenlemeler yapılmasından kaynaklanan içme ve kullanma suyu kirliliği ya da deniz göl ve akarsu kıyılarında meydana gelen kirlilik gibi çevresel zararların dahi yasama faaliyetinden kaynaklanan zararlar olarak karşılanması gerektiği ifade edilmektedir⁴³⁷.

Bu konuya yakın zamanlarda gözlemlenen bir örnek olarak termik santrallere baca filtresi takılmasının ertelenmesine ilişkin kanun hükümlerinin gösterilebileceği düşünülmektedir. Ülkemizde termik santrallere Çevre Kanunu hükümlerinden bağışıklık getiren ilk yasal düzenleme, *“EÜAŞ veya bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarına ve 4046 sayılı Kanun kapsamında oluşturulacak kamu üretim şirketlerine, bunların özelleştirilmeleri hâlinde de geçerli olmak üzere, çevre mevzuatına uyumuna yönelik yatırımların gerçekleştirilmesi ve çevre mevzuatı açısından gerekli izinlerin tamamlanması amacıyla 31.12.2018 tarihine kadar süre tanınır. Bu sürenin üç yıla kadar uzatılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu süre zarfında ve önceki dönemlere ilişkin olarak bu gerekçeyle, EÜAŞ veya bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarında ve 4046 sayılı Kanun kapsamında oluşturulacak kamu üretim şirketlerinde, bunların özelleştirilmeleri hâlinde de geçerli olmak üzere, elektrik üretim faaliyeti durdurulamaz, idari para cezası uygulanmaz.”* şeklindeki 14.03.2013 tarihli ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun Geçici 8’inci maddesi ile getirilmiştir. Ancak söz konusu düzenleme Anayasa Mahkemesinin 22.05.2014 tarihli kararı⁴³⁸ ile iptal

⁴³⁶ Yıldırım, **İdari Yargı**, s. 250.

⁴³⁷ Yaşar, **İdare Hukuku**, s.575-576.

⁴³⁸ AYMK, E.2013/65 K. 2014/93 T. 22.5.2014, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr>.

edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sonrası yasama organı tarafından bu sefer 04.06.2016 tarihinde kabul edilen 6719 sayılı Enerji Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında yukarıdaki Geçici 8'inci madde hükmü yalnızca tarih kısmı 1.12.2019 olacak şekilde değiştirilerek tekrar kabul edilmiştir. Nihayet bu süre sona ererken termik santrallere filtre takılması, 7194 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 50'nci maddesinde getirilen düzenleme ile 3'üncü kez ertelenmiş, ancak gelinen son aşamada ortaya çıkan yoğun toplumsal muhalefet neticesinde bu kez söz konusu düzenleme Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

Kısaca özetlenmeye çalışılan termik santrallere ilişkin süreç yasama faaliyetinden kaynaklanan çevresel zararlardan idarenin sorumluluğuna örnek oluşturabilecektir. Zira söz konusu kanuni düzenlemeler neticesinde birey ve çevrenin zarar görme ihtimali yüksektir⁴³⁹. Oluşması muhtemel bu zararlarda idarenin nedensellik bağına etki edebilecek herhangi bir eylem ve işlemi bulunmayacağı düşünülürse, hizmet kusuru nedeniyle mali sorumluluğuna gidilmesinin mümkün olmadığı söylenebilecektir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere doğrudan doğruya yasa hükmünden kaynaklanan bu zararların kişiler üzerine bırakılmasının gerek hakkaniyet ve adalet anlayışına gerekse hukuk devleti ilkesine uygun düşmeyeceği açıktır. Bu çerçevede termik santrallere baca filtresi takılmasını engelleyen kanun hükümlerinde olduğu gibi çevreye zarar veren kanun hükümlerine karşı kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi bağlamında idarenin kusursuz sorumluluğuna gidilebileceği düşünülmektedir.

B. ULUSLARARASI ANLAŞMALARDAN UYGULANMASINDAN DOĞAN ÇEVRESEL ZARARLAR

Çevresel zararlar nedeniyle uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan sorumluluk denildiğinde, geleneksel olarak uluslararası kamu hukuku bağlamında devlet ve diğer uluslararası hukuk süjelerinin, uluslararası hukuk kuralları uyarınca sorumluluğu akla gelebilecektir. Bununla birlikte, ulusal hukuka dönük kural ve standartlar öngören çok

⁴³⁹ Yeni Şafak Gazetesi'nin "*Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın vetosu 'hastalık' zincirini durduracak*" başlıklı haberi, <https://www.yenisafak.com/ekonomi/cumhurbaskani-erdoganin-vetosu-hastalik-zincirini-durduracak-3516764>

sayıda anlaşma ve sözleşmenin akdedilmesine paralel olarak, devletlerin uluslararası hukuk kuralları uyarınca sorumluluğu ile ulusal sorumluluk kurallarının birbirine oldukça yakınlaştığı ifade edilmektedir⁴⁴⁰. Nitekim günümüz itibari ile geline nokta, uluslararası anlaşmalarda sıklıkla ulusal hukuk bağlamında zararın tazminine etki edecek düzenlemelere yer verildiği görülebilmektedir. Örneğin yukarıda da değinildiği üzere Lugano Sözleşmesi, ulusal hukuk bağlamında çevresel zararın ne olduğuna, hangi faaliyetlerin çevresel zarar kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceğine ve yetkili yargı yerinin belirlenmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler getirmektedir⁴⁴¹.

Diğer yandan, bazı durumlarda ise çevreyle doğrudan doğruya bir alakası bulunmayan uluslararası anlaşmaların gereklerinin yerine getirilmesi için yürütme organınca icra edilen faaliyetler, ulusal hukukta sorumluluk konusu olabilecek zararlara neden olabilmektedir. Örneğin Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) uyarınca ABD'nin Meksika'dan gelen karayolu taşıma araçlarını ülkeye serbestçe kabul etmesi, ulusal hukukta çevre kirliliği yaratması nedeniyle dava konusu olmuştur⁴⁴². Buradan hareketle, uluslararası taşımacılıktan askeri anlaşmalara kadar birçok uluslararası anlaşmaların teorik olarak çevresel zararlara da sebep olabileceğinin söylenmesi mümkün olabilecektir. Ancak asıl sorunun bu özellikteki çevresel zararların idare hukuku ilke ve esasları uyarınca tazmin edilip edilemeyeceği noktasında düğümlendiği düşünülmektedir.

Öğretide, uluslararası anlaşmaların imzalanması, yorumlanması, uygulanması ve geçerliliğine ilişkin işlemlerin hükümet tasarrufu niteliğinde olduğu ve bu nedenle idari yargı denetiminin sınırları dışında bulunduğu ifade edilmektedir⁴⁴³. Ancak bu durumun, uluslararası hukuka dönük olarak gerçekleşen hükümet tasarrufu niteliğindeki eylem ve işlemlerden kaynaklanan zararların da tazmin edilemeyeceği biçiminde yorumlanamayacağı belirtilmektedir. Sonuç itibariyle geline nokta ise mesele

⁴⁴⁰ Sands ve diğerleri, s.700-701.

⁴⁴¹ Sözleşme hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Böl. I, sayfa 38 Lugano Sözleşmesi başlığı.

⁴⁴² Joseph Miller, "United States Department of Transportation v. Public Citizen", **Harvard Environmental Law Review**, Vol. 28-2, 2004, s.593-604.

⁴⁴³ İsmet Giritli, **Türkiye'de ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları**, İstanbul: 1958, İstanbul Üniversitesi Yayınları No.770, Hukuk Fakültesi No. 160, s.34; Turan Yıldırım, "İdari İşlemler" içinde Turan Yıldırım (Ed.), **İdare Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık., 2018, s. 322; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Açıklamalı İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**, Ankara: Savaş Yayınevi, 2019, s.135; Kaplan, s.59; Gözler, C.II, s.1078.

idarenin sorumluluğu bağlamında ele alınırken uluslararası anlaşmada sorumluluğa ilişkin bir düzenleme bulunup bulunmadığına bakılarak üçlü bir ayrıma gidildiği görülmektedir⁴⁴⁴.

— İlk ihtimal uluslararası anlaşma metninde sorumluluğa ilişkin bir düzenleme yer almasıdır. Bu durumda meydana gelen uyuşmazlık uluslararası anlaşmanın öngördüğü yolla çözüleceği belirtilmektedir.

— İkinci ihtimalde anlaşma metni meydana gelen zararların tazmin edilmeyeceğini öngörebilir. Bu durumun anayasaya aykırılığı ileri sürülse de Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 90'ıncı maddesinin son fıkrasında yer alan “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.*” hükmü uyarınca konu Anayasa Mahkemesi önüne getirilemeyeceği söylenebilecektir.

— Üçüncü ihtimal, anlaşmada sorumluluğa ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmaması halidir. Bu durumda, idare hukuku kuralları çerçevesinde zararın tazmininin tartışma konusu yapılabileceği belirtilmektedir.⁴⁴⁵

Bu noktada altını çizmek gerekir ki eğer uluslararası anlaşmalar nedeniyle idarenin sorumluluğu söz konusu olacaksa, buradaki sorumluluğun kusursuz sorumluluk kuralları ve kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi çerçevesinde ele alınması gerektiği⁴⁴⁶ ifade edilmektedir. Zira ortada idarenin kusur atfedilebilecek bir işlemi bulunmamakta, bilakis idare işlevinden ayrılabilir bir yürütme faaliyetinin söz konusu olduğu görülebilmektedir⁴⁴⁷.

Öğretide, tarihsel bağlamda ilk olarak, Fransız Danıştay'ının 1966 tarihli “*Compagnie générale d'énergie radio-électrique*” kararıyla uluslararası sözleşmelerin uygulanması nedeniyle uğranılan zararların idarece tazmin edilebileceğine hükmedildiği belirtilmektedir⁴⁴⁸. Bahse konu karardan yola çıkarak konuya ilişkin bazı şartlar ortaya konulduğu ve bir uluslararası anlaşmanın uygulanması nedeniyle idarenin sorumluluğuna

⁴⁴⁴ Söz konusu ayırım bağlamında Ramazan ÇAĞLAYAN'ın Tarihsel, Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu adlı eserindeki sistematik benimsenmiştir. Bkz: Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.372.

⁴⁴⁵ Gözler C. II, s.1289.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.372.

⁴⁴⁶ Gözler C. II, s.1289.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.372.; Bereket Baş, s.175.

⁴⁴⁷ Yıldırım, “İdari İşlemler”, s.320.

⁴⁴⁸ Gözler C. II, s.1290.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.373.

hükmedilmesi için; anlaşmada zararın tazmininin açık bir biçimde yasaklanmamış olması ve sözleşmeden kaynaklanan zararın özel ve anormal bir zarar niteliğinde olması gerektiği ifade edilmektedir⁴⁴⁹.

Uluslararası anlaşmalardan kaynaklı sorumluluğa ilişkin genel nitelikteki bu bilgilerin ardından, nihayet hangi durumlarda çevresel zararın söz konusu olabileceği ve bu zararların tazmin edilebilirliği sorunu inceleme konusu yapılabilecektir. Yukarıda yapılan ayırım bağlamında önce çevresel zarardan sorumluluğa ilişkin herhangi bir düzenleme getirmeyen anlaşmalar incelenecektir. Devamında ise Türkiye Cumhuriyetinin tarafı olduğu uluslararası anlaşma ve sözleşmelerden çevresel sorumluluğa ilişkin düzenleme yer alan örnekler incelenerek, bu gibi hallerde idarenin sorumluluğunun gündeme gelip gelmeyeceği tartışma konusu yapılacaktır.

1. Çevresel Zarar Konusunda Düzenleme Getirmeyen Uluslararası Anlaşmalar Bağlamında Sorumluluk

Uluslararası anlaşmaların konu edindiği alanların son derece geniş bir yer kapladığı günümüz şartlarında, bu anlaşmaların uygulanması neticesinde çevresel zararların meydana gelmesi oldukça yüksek bir ihtimaldir. Nitekim bazı durumlarda uluslararası anlaşmaların uygulanmasının çevreye olan olumsuz etkisi öyle bir boyut ulaşmaktadır ki, taraf ülkeler anlaşmanın gereklerini yerine getirmeme yoluna dahi gidebilmektedir⁴⁵⁰.

Bu bağlamda ülkemizin tarafı olduğu uluslararası anlaşma ve sözleşmelerin uygulanması neticesinde ortaya çıkan çevresel zararlar karşı karşıya kalan kişilerin bu zararların tazmini için idare mahkemesinde tam yargı davası açabileceği söylenebilecektir. Öğretide belirtildiği üzere, kanunlardan doğan zararlar nedeniyle

⁴⁴⁹ Gözler C. II, s.1291.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.374.

⁴⁵⁰ Örneğin Gabčíkovo-Nagymaros Davası olarak Uluslararası Adalet Divanı önüne gelen uyuşmazlıkta Macaristan ve Çekoslovakya 1977 yılında Tuna Nehri üzerinde hidroelektrik santrali kurulması ve nehrin ulaşımında kullanılmasını sağlamak için ıslah edilmesi amaçlı Budapeşte Anlaşması imzalamış, Macaristan daha sonra anlaşmanın uygulanmasının çevreye zarara vereceği gerekçesi ile anlaşmayı önce askıya almış daha sonra ise tek taraflı olarak feshetmiştir. Bkz: Aaron Schwabach, „*Diverting the Danube: The Gabčíkovo-Nagymaros Dispute and International Freshwater Law.*”, **Eastern and Central European Journal on Environmental Law**, Volume 6, 2002.

idarenin sorumluluğuna gidilmesine ilişkin yöntemin pekâlâ uluslararası anlaşmalara da uygulanabileceği düşünülmektedir⁴⁵¹.

Bugün dünyanın birçok yerinde devletlerin çevreye ilişkin uluslararası alandaki faaliyetlerinin sorgulanabilir hale geldiği ve bireylerin konuyu yargı organları önüne taşımaya başladığı görülmektedir. Örneğin, 2015 yılında Pakistan vatandaşları, devletin uluslararası alandaki faaliyetlerini de konu alan Ulusal İklim Değişikliği Politikasını uygulamakta yavaş davranmasının çevresel zarara neden olduğu iddiasını Lahor Yüksek Mahkemesi önüne taşımıştır⁴⁵². Keza yine 2015 yılında Hollanda devletinin uluslararası anlaşmalar çerçevesinde belirlediği karbon emisyon oranının azaltılmasına ilişkin kararı Urgenda isimli çevre vakfının 886 Hollanda vatandaşı adına mahkemeye başvurusu ile dava konusu edilmiştir⁴⁵³. Türk Hukuku'nda şimdiye değin devletin uluslararası anlaşmalar bağlamındaki eylem ve işlemleri nedeniyle idarenin sorumluluğuna gidildiği bir örneğe rastlanmadığı görülmektedir. Bununla birlikte küresel çaptaki örneklerle paralel olarak gelecekte bu nitelikteki uyuşmazlıkların yargı mercileri önüne taşınabileceği düşünülmektedir.

2. Çevresel Zarardan Sorumluluğa İlişkin Düzenleme Getiren Uluslararası Anlaşmalar Bağlamında Sorumluluk

Bazı uluslararası anlaşmalar, anlaşmanın uygulanması safhasında meydana gelebilecek zararların nasıl çözüme kavuşturulacağı hususunu anlaşma metninde düzenlemektedir. Bu nitelikteki anlaşmalara ilişkin en somut örneklerden birisi, 19 Haziran 1951 tarihli Kuzey Atlantik Antlaşmasına Taraf Devletler Arasında Kuvvetlerinin Statüsüne Dair Sözleşme'de (NATO SOFA) yer almaktadır. NATO SOFA Kuvvetler Statüsü Sözleşmesinin tazminatları düzenleyen 8/5'inci maddesi uyarınca Türkiye'de yapılacak askeri tatbikatlar neticesinde meydana gelen zarar Türk hukukundaki kurallar aynen uygulanarak çözümlenmektedir. Bu durumda dava Milli Savunma Bakanlığına karşı açılmakta, daha sonra zarar veren tarafa Sözleşme uyarınca

⁴⁵¹ Çağlayan, *İdarenin Sorumluluğu*, s.375.

⁴⁵² Lewis, s.6.

⁴⁵³ Axel Gosseries, Refia Kadayıfçı ve Serde Atalay, *Urgenda İklim Değişikliği Davası*, Ankara: Ekoloji Kolektifi Derneği, 2019, s. 7 vd.

rücu etmektedir⁴⁵⁴. Nitekim AYİM⁴⁵⁵ ve Uyuşmazlık Mahkemesi⁴⁵⁶ tarafından da yabancı askeri personelin verdiği zararların idari yargıda tam yargı davasına konu olacağına belirtilmiş ve meydana gelen zararlar bu bağlamda giderilmiştir.

Uygulamada, ülkemizin tarafı olduğu bazı iki taraflı uluslararası anlaşmaların çevresel zarar mefhumu özellikle ele alarak, bir takım sorumluluk düzenlemeleri getirdiği görülmektedir. Çevresel zararın özel olarak düzenlendiği anlaşmalarla askeri eğitim alanında ve denizcilik⁴⁵⁷ alanlarında sıklıkla rastlanılmaktadır. Askeri anlaşmalarda olsun denizcilik anlaşmalarında olsun çevresel zarardan sorumluluğun özel olarak düzenlenmesi bir tesadüf eseri olarak değerlendirilemeyecektir, zira bu alanlar çevresel zararın yaşanma ihtimalinin son derece yüksek olduğu tehlikeli faaliyet alanları olması bakımından dikkati çekmektedir. Uluslararası anlaşmalardaki tazminat hükümlerinin idare hukuku bağlamında çevresel sorumluluğu nasıl etkileyeceğini göstermek üzere, örnek olarak Türkiye Cumhuriyeti Hükûmeti ile Moğolistan Hükûmeti Arasında Askerî Eğitim İş Birliği Anlaşması⁴⁵⁸ incelenebilecektir. Bahse konu Anlaşmanın “*Tazminat Talepleri*” başlıklı 13’üncü maddesi şu şekildedir:

“Bu Anlaşmanın uygulanması esnasında kişilere, mallara ve çevreye verilen zarar ve ziyan ile üçüncü taraf tazminat talepleri konusunda Kabul Eden Devletin yasaları ve mevzuatı geçerli olacaktır.

İşbu Anlaşma kapsamındaki faaliyetlerin icrası esnasında mallara ve çevreye verilen zarar/ziyan ya da personelin yaralanması veya ölümünün ağır kusur ya da kasıt

⁴⁵⁴ Serdar Özgüldür, *Askeri Yüksek İdaresi Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları*, Ankara: Yetkin Yayınları, 1996, s.206.

⁴⁵⁵ AYİM 3.D., E.1978/958, K.1980/91, K.T. 1.4.1980; AYİM 2.D., E.1190/64, K.1990/65, 7.2.1990, Aktaran, Özgüldür, s.202.

⁴⁵⁶ Uyuşmazlık M. E.1970/57 K. 1973/69 K.T. 8.3.1973; R.G.6.3.1973/14819, www.lexpera.com.tr.

⁴⁵⁷ . Örneğin Türkiye Cumhuriyeti Hükûmeti ile Bulgaristan Cumhuriyeti Hükûmeti Arasında Deniz Ticareti Anlaşması’nın 19’uncu maddesi aşağıdaki gibidir:

“Her bir Akit Tarafın gemileri diğer Akit Tarafın karasuları içerisinde çevre kirliliğini önlemek için gerekli önlemleri alacaktır.

Her bir Akit Taraf gemileri diğer Akit Tarafın karasularındayken diğer Akit Tarafın çevre koruma hakkındaki ulusal kanunlarına uyacaktır.

Diğer Akit Tarafın karasularında öbür Akit Tarafın gemisi tarafından çevresel kirlilikten oluşan bir hasar ortaya çıkması durumunda, zarara sebebiyet veren gemi, ilgili uluslararası sözleşmeler ve Akit Tarafının kanunlarına göre sorumlu olacaktır.” Bkz: 07.10.2006 ve 26312 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁵⁸ Bkz: 10.05.2019 tarih ve 30770 sayılı 1. Mükerrer Resmi Gazete.

barındırdığı müşteriye Taraflarca belirlenmişse, sadece bu durum tazminata yol açacaktır.”

Anlaşma metni incelendiğinde çevreye verilen zararlardan dolayı sorumluluğun ancak zarar veren tarafın ağır kusuru bulunduğu ya da kasten hareket ettiği durumlarda söz konusu olabileceği görülmektedir. Ağır kusur ve kasten hareket edildiğinin tespit edilmesinin mümkün olmadığı hallerde ise ortaya çıkan çevresel zararların tazmin edilemeyeceğinin öngörüldüğü söylenebilecektir. Bu durumun, öncelikle hukuk devleti ilkesine ve idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu öngören Anayasa'nın 127'nci maddesine aykırı olduğu düşünülmektedir. Günümüzde tehlikeli faaliyetlerden kaynaklanan çevresel zararlardan doğan sorumluluğun hukukun genel ilkeleri arasında değerlendirilebileceğine⁴⁵⁹ ilişkin fikirler göz önünde bulundurulduğunda, kişilerin kara talihlerine üzülp, bu zararlara katlanması beklemek hukuk devleti anlayışının geldiği aşamada son derece vahim bir durum olarak nitelendirilebilecektir.

Her ne kadar kamu hizmetleri kural olarak idari teşkilat içinde örgütlenerek, idari personel tarafından yerine getirilse de, belirli bazı hizmetlerin yerine getirilmesi uluslararası işbirliğini gerekli kılmaktadır. Bu kapsamdaki hizmetlerin düzenlenmesi ise işin doğası gereği uluslararası anlaşmalar ile yerine getirilmektedir⁴⁶⁰. Uluslararası anlaşmada yer alan hükümler ise anlaşmanın tarafı olan devletlerin yükümlülüklerini konu edinmektedir. Devletin vatandaşı olan ilişkisi ise uluslararası anlaşmada değil ulusal hukukta kamu hukuku kuralları çerçevesinde düzenlenmektedir. Bu bağlamda anlaşmada yer alan sorumluluğa ilişkin kısıtlamaların, yalnızca zarar veren devletin sorumluluğunu kaldırdığı ifade edilebilecektir. Zarar gören kişi ile devleti arasındaki kamu hukuku ilişkisi ise uluslararası anlaşmadan bağımsız olarak eskiden olduğu gibi devam etmektedir. Yukarıdaki örnekte de askeri kamu hizmeti uluslararası işbirliği çerçevesinde yerine getirilen bir hizmet özelliği göstermekle birlikte sonuç itibarı ile ifası ile mükellef olunan kamu hizmeti ulusal bir hizmettir ve ulusal hukuk kurallarına tabi olacaktır⁴⁶¹. Bu

⁴⁵⁹ Sands ve diğerleri, s.85.

⁴⁶⁰ Vakur Versan, “*Milletlerarası Amme Hizmeti Mefhumu*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl 1958, Cilt 23, Sayı 1-2, s.6.

⁴⁶¹ Versan, s.6.

kapsamda zararın esas olarak bir kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklandığı ve bu cihetle uluslararası anlaşma hükümleri bağlamında tazmin edilemeyen zararlar için, idarenin kusursuz sorumluluğunun bahis konusu olabileceği düşünülmektedir.

Nitekim Danıştay 10'uncu Dairesi Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Hükümeti Arasında Türkiye Cumhuriyetinde Akkuyu Sahasında Bir Nükleer Güç Santralinin Tesisine ve İşletimine Dair İşbirliğine İlişkin Anlaşmanın onaylanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemi ile açılan davada davayı reddetmekle birlikte, uluslararası anlaşmanın akdedilmesi ve uygulanması safhalarında devletin egemenlik yetkisinin kullanımı niteliğinde olmayan idari işlemlerin yargı denetimine tabi olabileceğini belirtmiştir⁴⁶². Bu kapsamda, öğretideki görüşlerden ve Fransız Danıştay'ının 1966 tarihli kararından farklı olarak, uluslararası anlaşmada çevresel zararlardan dolayı sorumluluğun söz konusu olmadığı açıkça belirtilse dahi bu durumun devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiye etkilemeyeceği ve meydana gelen zararlardan dolayı idarenin duruma göre kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi veya tehlike ilkesi uyarınca sorumlu tutmasının adil bir sonuç olacağı düşünülmektedir.

⁴⁶² “Uyuşmazlık konusu olayda tartışılması gereken husus, uluslararası anlaşmalar ile benimsenen hususların iç hukuka yansıtılmalarına ilişkin işlemler hakkında idari yargının herhangi bir denetiminin söz konusu olup olmayacağıdır.

Ayrılabilir işlemler kuramı, idari işlemin "icrai" özelliği bakımından idari karar alma sürecinde gerçekleştirilen halka işlemlerinin tek başlarına hukuki sonuçlar doğurabilme yeterliliğine sahip olmaları halinde; bunların, bu süreçten ayrılma ve bağımsız olarak iptal davasına konu yapılabilmelerini sağlamaktadır.

Ayrılabilir işlemler kuramının, uluslararası sözleşmeler bakımından da uygulanabilme imkanı sayesinde, uluslararası ilişkilerden ayrılabilir nitelikteki işlemlerin yargısal denetiminin kabul edilmesi halinde, ayrılabilir işlemlerin iptali ile birlikte otomatik olarak milletlerarası anlaşmaların iptali sonucunun ortaya çıkmayacağını kabul edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla ancak davanın konusunu uluslararası ilişkiden ayrılabilir nitelikte, ona dayanan, uygulanmasını sağlayan diğer bir idari işlemin (yer seçimi kararı, lisans verilmesi veya ihale gibi) oluşturması halinde esas yönünden bu işlemin yargısal denetiminin yapılabileceği, ancak onay kararnamesinin uluslararası andlaşmadan bağımsız olarak yargısal denetiminin yapılmasının mümkün olmaması halinde ise sadece yetki ve şekil yönünden yargısal denetiminin yapılabileceği sonucuna ulaşılmaktadır”. Danıştay 10. D., E. 2011/8967 K. 2015/2814 T. 9.6.2015, www.lexpera.com.tr.

BÖLÜM III

İDARENİN ÇEVRESEL ZARARDAN DOĞAN SORUMLULUĞUNUN NİTELİĞİ VE ŞARTLARI

I. İDARENİN ÇEVRESEL ZARARLARDAN SORUMLULUĞUNUN ŞARTLARI

Herhangi bir olayda, idarenin sorumluluğunun bahis konusu olabilmesi için öncelikle ortada tazmin edilebilir bir zarar bulunması, daha sonra ise anılan zarar ile idarenin faaliyetleri arasında nedensellik ilişkisinin mevcut olması gerektiği ifade edilmektedir⁴⁶³. Danıştay tarafından da: “İdare hukuku ilkelerine göre, idarenin tazminle sorumlu tutulabilmesi için ortada bir zararın bulunması, zararı doğuran işlem veya eylemin idareye yüklenebilir nitelikte olması, zararlı sonuçla işlem veya eylem arasında uygun bir illiyet bağının bulunması şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

*Bu şartlardan birinin yokluğu, idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırır. Bu nedenle ortada bir zarar yoksa veya meydana gelen zararın idari işlem veya idari eylemle ilgisi bulunmuyorsa veya idari faaliyet zararın gerçek nedenini oluşturmuyorsa, ortada uygun bir illiyet bağı mevcut değilse idarenin tazmin sorumluluğu ortadan kalkmaktadır.”*⁴⁶⁴ şeklindeki ifadelerle anılan koşullara işaret edilmiş ve bunlardan birinin eksikliği halinde idarenin sorumluluğundan bahsedilemeyeceğine belirtmiştir:

Bu noktada, idarenin sorumluluğunun kurucu unsuru niteliğindeki bu şartların çevresel bağlamda özellik arz eden yönleri de dikkate alınarak ayrı ayrı incelenmesinin faydalı olabileceği düşünülmektedir.

⁴⁶³ Günday, **İdare Hukuku**, S.383.;Tan, **İdare Hukuku**, s.492 vd.; Atay ve Odabaşı, s.181 vd.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.158.; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.22.

⁴⁶⁴ Danıştay 6. D., E. 2013/3573 K. 2017/9517 T. 20.11.2017, www.lexpera.com.tr.

A. ZARAR

1. Genel Olarak

Kamu tüzel kişilerinin mali sorumluluğunun başlıca koşulunu zarar mefhumu oluşturmaktadır. Danıştay, “...her hukuka aykırı işlemin iptali, mutlaka idarenin tazmin sorumluluğunu gerektirmez. İdarenin tazmin sorumluluğu için, bir zararın doğması ve zararın, idarenin işlem ya da eyleminden kaynaklanması gerekmektedir.”⁴⁶⁵ diyerek tam yargı davasının özünde zarar olgusunun bulunduğuna işaret etmiştir. Bu özelliği ile zararın varlığı, idarenin sorumlu tutulması için açılan bütün davalarda aranan zorunlu bir şart olarak değerlendirilmektedir⁴⁶⁶.

Türk sorumluluk hukukunda zararın en genel anlamı ile mal varlığında meydana gelen eksilmeyi ifade ettiği belirtilmektedir⁴⁶⁷. Malvarlığında meydana gelen eksilme ise idarenin sorumluluğu bağlamında idari işlem veya eylemin meydana gelmesinden önceki ve sonraki durumlar arasında meydana gelen farkın bir sonucu niteliğindedir. Zarar hakkındaki bu açıklamalar maddi zarara ilişkin olmakla birlikte zararın mefhumunun maddi olabileceği gibi manevi nitelik de taşıyabileceğini belirtmek gerekmektedir. Öğretide manevi zarar ile kastedilenin, bireyin hukuken korunan vücut bütünlüğü, sağlık, hürriyet ve haysiyet gibi kişilik değerlerine yönelik saldırı neticesinde yaşanan üzüntü ve elem olduğu ifade edilmektedir⁴⁶⁸. Ayrıca manevi zararın maddi zarardan bağımsız başlı başına bir zarar türü olarak ele alınıp talep konusu yapılabileceği düşünülmektedir. Nitekim öğretide de maddi zararların tazmini istemeksizin yalnızca manevi tazminat isteminde bulunulmasının önünde bir engel bulunmadığı ifade edilmektedir⁴⁶⁹.

Belirtmek gerekir ki, idari faaliyetler neticesinde ortaya çıkan her ziyan, hasar ya da mağduriyet tam yargı davasına esas teşkil edecek “zarar” mahiyetini taşımamaktadır. Bu minvalde, idarenin eylem veya işlemi sonucunda mağduriyete uğrayan kişinin tazminat hakkının doğabilmesi için, zararın belirli özelliklere sahip

⁴⁶⁵ Danıştay 10. D., E. 2005/2359 K. 2007/4631 T. 10.10.2007, www.lexpera.com.tr.

⁴⁶⁶ Atay ve Odabaşı, s.182.; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.212.

⁴⁶⁷ Oğuzman ve Öz, s.38; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s.1276.; Kaplan, s.293.

⁴⁶⁸ Tan, **İdare Hukuku**, s.496; Günday, **İdare Hukuku**, s.383; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.170, Oğuzman ve Öz, s.40.

⁴⁶⁹ Tan, **İdare Hukuku**, s.497.

olması gerektiği belirtilmektedir⁴⁷⁰. İdare hukuku öğretisinde bir derleme yapıldığında, tazmini kabil zararların şu özellikleri⁴⁷¹ haiz olması gerektiği görülmektedir:

—Ortada bir zarar olmalıdır: İdarenin sorumluluğunun söz konusu olabilmesi için her şeyden önce bir zararın bulunması gerekir. Ceza hukuku veya disiplin hukuku sorumluluğundan farklı olarak idarenin mali sorumluluğunda amaç ceza vermek değil⁴⁷² zarara uğrayana giderim sağlamaktır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanı kararı ile belirli mamullerin vergi oranların arttırılması mükellefler açısından mağduriyet olmakla beraber idarenin sorumluluğuna konu bir zarardan bahsedilemeyeceğinin altı çizilmektedir⁴⁷³.

—Zararın kesin ve gerçekleşmiş olması gerekmektedir: Kural olarak henüz gerçekleşemeyen bir zarar nedeniyle idarenin sorumluluğuna gidilme imkânı bulunmamaktadır⁴⁷⁴. Bu çerçevede bir zarar ihtimaline binaen idareden tazmin talebinde bulunulması mümkün olmayacaktır. Bununla birlikte gerçekleşmesi muhakkak olarak değerlendirilen zararların tazmin yükümlülüğünün kapsamı içinde değerlendirileceği belirtilmektedir⁴⁷⁵.

—Zarar hukuken korunan bir menfaate yönelik olmalıdır: Sorumluluğa ilişkin diğer şartlar sağlanmış olsa dahi hukuka aykırı ve gayrimeşru durumda bulunan kimselerin maruz kaldığı zararların tazmin edilmesi mümkün olmayacaktır⁴⁷⁶. Çevrenin korunması bağlamında ele alındığında zararın meşru olmaması halinin bir örneği olarak kamu mallarının hukuka aykırı bir şekilde işgal edilmesi nedeniyle ortaya çıkan zararlar gösterilebilecektir. Keza bir Danıştay kararında hazine arazisine izinsiz olarak ağaç diken ve söz konusu arazinin idarece yürütülen sulama tesisleri projesi kapsamında kalması nedeniyle ağaçları kesip götüren kişinin sübjektif bir hak iddiasının bulunmasının mümkün olmadığına karar verilmiştir⁴⁷⁷.

⁴⁷⁰ Gözler, C. II., s.1298.

⁴⁷¹ Onar, C. III., s.1716; Özgüldür, s.59-60; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.165 vd.; Atay ve Odabaşı, s.183 vd.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s.1276 vd.; Tan, **İdare Hukuku**, s.495-496

⁴⁷² Atay ve Odabaşı, s.181.

⁴⁷³ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.139.

⁴⁷⁴ Onar, C. III, s.1716.; Atay ve Odabaşı, s.185.;

⁴⁷⁵ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s.1277-1278.; Özay, **Günüşiğinde Yönetim**, s.875.

⁴⁷⁶ Gözler, C. II, s. 1329.; Atay ve Odabaşı, s.187.

⁴⁷⁷ Danıştay 10. D., E. 1994/4415, K. 1995/5152, T. 6.11.1995, www.hukukturk.com.

—Zarar parayla ölçülebilir nitelikte olmalıdır: Özel hukuktan farklı olarak idare hukukunda aynen tazmin kabul edilmemekte, zararın telafisi ancak belirli miktar paranın ödenmesi vesilesi ile gerçekleştirilmektedir. Bu para, zarar gören kişinin uğradığı zararın eş değeri olarak değerlendirilmektedir. İdari yargı mercileri zarara eş değer olarak değerlendirdikleri paranın sermaye defaten ödenmesine karar verebileceği gibi aylık ve yıllık iratlar biçiminde defaatle ödenmesine de karar verebilecektir⁴⁷⁸.

—Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi bağlamında ele alınan durumlarda zarar özel ve anormal olmalıdır: Kamu hizmetlerini yürütürken toplumun genel menfaatini dikkate alan idare, bazı durumlarda bu genel menfaatin sağlanması için ifa ettiği eylem ve işlemleri ile belirli kişilerin bireysel menfaatini zedeleyebilmektedir. Bu bağlamda yürütülen faaliyetlerin nimetlerinden tüm toplum faydalanırken, külfetlerin bir kişinin üzerine bırakılmasının eşitlik ilkesi ile bağdaşmayacağı düşünülerek, doğası gereği özel ve anormal nitelik arz eden bu zararların kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince tazmin edilmesi gerektiği belirtilmiştir⁴⁷⁹. Dikkat edilirse zararın özel ve olağandışı olması kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin tanımından kaynaklı, ilkenin varlığına anlam veren şarttır. Özel ve olağandışı bir zarar olmaksızın kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi bağlamında zararın tazmini gerçekte var olmayan bir eşitsizliğin giderilmesi şeklinde bir paradoksa yol açacaktır⁴⁸⁰. Zararın özel olması ile kastedilen toplumsal yaşamın sürdürülmesi sırasında tüm bireylerin ortak olarak katlandıkları külfetten daha ağır bir zararın varlığıdır. Bu daha ağır zarardan mağdur olan belirli bir kişi olabileceği gibi nicelik olarak belirlenebilir kişi grupları da olabilecektir⁴⁸¹. Zararın olağandışı olması ise toplumsal yaşamı oluşturan normun rahatsız edici bir tarzda aşılması şeklinde açıklanmaktadır⁴⁸². Bu bağlamda birlikte yaşamın getirdiği ufak tefek

⁴⁷⁸ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.165 vd.; Gözler, C. II, 1329.; Atay ve Odabaşı, s.197.

⁴⁷⁹ Tan, **İdare Hukuku**, s.485; Günday, **İdare Hukuku**, s.382; Özay, **Günüşığında Yönetim**, s.849;

⁴⁷⁹ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.343-347; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s.1255-1263; Gözler, C. II, s. 1261-1265; Yayla, **İdare Hukuku**, s.368; Atay ve Odabaşı, s.177-180.

⁴⁸⁰ Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.212

⁴⁸¹ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.174; Gözler, C. II, s. 1336. Atay ve Odabaşı, s.178.

⁴⁸² Atay ve Odabaşı, s.178.

zararlar anormal bir zarar olarak değerlendirilmediği için kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi bakımından sorumluluğu gerektirmeyecektir⁴⁸³.

2. Çevresel Zararın Kaynağı

İdarenin maddi dünyadaki davranış ve tutumları neticesinde meydana gelen değişiklikler, idari işlev doğrultusundaki görevlerin yerine getirmesi amacıyla yetki kullanımının bir sonucu olarak tezahür etmektedir⁴⁸⁴. Bu bağlamda, devletin bir erki olan yürütme ve onun bir uzantısı olan idare, hem hukuksal bir araç olan işlemleri tesis etme hem de fiziksel bir olgu sayılan eylemleri yerine getirme yeteneğine sahiptir⁴⁸⁵. Bir başka ifade ile idari işlevin hareket mekanizmasını idari işlem ve eylemler oluşturmaktadır. Buradan hareketle kural olarak, idarenin sorumluluğunun da ontolojik varlık sebebini idari eylem ve işlemlerin oluşturduğu söylenebilecektir. Nitekim idarenin mali sorumluluğunun normatif dayanağını bulduğu Anayasa'nın 125'inci maddesi ile İYUK'un 2/1'inci maddesinde de sorumluluk kaynağı durumları, "*idari işlem ve eylemler*" olarak açıklanmaktadır.

a. İdari İşlemlerden Doğan Çevresel Zararlar

En kısa tanımıyla idarenin, idari işleve ilişkin irade açıklamaları⁴⁸⁶ olarak ifade edilen idari işlemler, sorumluluk hukuku bağlamında devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin mesuliyetine imkân tanıyan bir olgu olarak ele alınabilmektedir. Öğretide, genel olarak bir idari işlemin amaçladığı hüküm ve sonuçlarının doğmasının ancak işlemin uygulama safhasına geçerek icra edilmesi suretiyle sağlanacağı, bu itibarla işlemin sadece tesis edilmesinin ve ilgililere duyurulmasının genellikle bir zarar yaratmayacağı belirtilmektedir⁴⁸⁷. Uygulama ve yürütme ise bir takım maddi edim ve davranışların yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Örneğin, çevrenin sağlık ve esenliği bakımından zararlı

⁴⁸³ Gözler, C. II, s. 1336.

⁴⁸⁴ Taner Ayanoğlu, *Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması*, İstanbul: Legal Yayınları, 2004, s. 43.

⁴⁸⁵ Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, s. 11

⁴⁸⁶ Lutfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982, s. 385.; Günday, *İdare Hukuku*, s. 121.

⁴⁸⁷ Ragıp Sarıca, "*İdari Kararlardan Dolayı İdare Aleyhine Açılan Tam Kaza Davaları*", *İÜHFİM*, C. 10., S. 3-4., 1944, s. 489.; Yayla, *İdare Hukuku*, s. 353.; Esin, *İkinci Kitap: Esas*, s. 257-258.; Artukmaç, s. 28.; Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, s. 275.

olduğu tespit edilen bir iş yerini kapatabilmek için öncelikle bu yönde bir işlem tesis edilmekte ardından da bazı maddi fiil ve davranışlarla kapatma işlemi yerine getirilmektedir⁴⁸⁸. Bu noktada, idari işlemin yapılışı ile uygulamasının farklı zamanlara rastladığı bu gibi durumlarda, uygulama tarihi esas alınarak bu tarihten itibaren uyuşmazlık idari yargı mercileri önüne getirilebileceğini⁴⁸⁹ belirtmek faydalı olacaktır.

Öte yandan bazı durumlarda, bir idari işlemin tesis edilmesi ile birlikte doğrudan doğruya zarara yol açabileceği kabul edilmektedir⁴⁹⁰. “Yürütülmesi kendi içinde saklı” işlemler denilen⁴⁹¹ bu nitelikteki durumlara, idarenin imar mevzuatı kapsamında tesis ettiği yıkım kararları⁴⁹², bir idari başvurunun reddi yönündeki⁴⁹³ ya da bir faaliyetin yasaklanmasına⁴⁹⁴ dair işlemler örnek gösterilmektedir. Bu bağlamda, biyolojik çeşitliliğin, su havzalarının ya da tarihi eserlerin korunmasına yönelik idari kolluk yetkisinin kullanımı çerçevesinde getirilen bazı yasakların salt tesis edilmeleri ile birlikte zarara sebep olabileceği söylenebilecektir. Ayrıca, idareye yapılan başvurular sonucunda idari makamların hareketsizliğini ifade eden idarenin “*sükûtu*”⁴⁹⁵ durumunda da tesis edilmesi ile birlikte zarara sebep olma yeteneğini haiz olan bir işlemin söz konusu olduğu dile getirilmektedir⁴⁹⁶. Bu çerçevede, Çevre Kanunu’nun 30’uncu maddesi kapsamında idareye yapılan başvurunun reddi halinin de tesis edilmekle doğrudan zarara sebep olan işlemler arasında değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

İdari işlemlerden kaynaklanan çevresel zararlara güncel bir örnek olarak Anayasa Mahkemesinin yakın tarihli bireysel başvuru kararı gösterilebilecektir. Anılan kararda uyuşmazlık idare tarafından Büyükçekmece Gölü kısa mesafeli koruma alanında yer alan bir taşınmaza bu özelliği nedeniyle yapılaşma yasağı getirilmesinden doğmuştur. Taşınmaz sahibi idareye taşınmazının kamulaştırılması için başvurursa da idare mevzuat gereği yalnızca mutlak koruma alanında yer taşınmazların kamulaştırılmasının zorunlu

⁴⁸⁸ Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.257.

⁴⁸⁹ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s.275.; Yıldırım, **İdari Yargı**, s.397.

⁴⁹⁰ Onar C. III, s. 1798.; Sarıca, **İdari Kaza**, s. 349.; Yayla, **İdare Hukuku**, s.353.; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s. 258.; Ayanoğlu, s.86.

⁴⁹¹ Sarıca, **İdari Kaza**, s. 346.; Özay, **Günışığında Yönetim**, s.407.

⁴⁹² Yayla, **İdare Hukuku**, s.353.; Ayanoğlu, s.86.;

⁴⁹³ Sarıca, **İdari Kaza**, s. 347-348.; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s. 258.

⁴⁹⁴ Sarıca, **İdari Kaza**, s. 347-348.; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s. 258.

⁴⁹⁵ Lütfi Duran, “*İdari Müracaatlar Ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi*”, **İÜHF**, C. 12., S.1., 1946, s.177.; Sarıca, **İdari Kaza**, s. 354.

⁴⁹⁶ Özgüldür, s.43.

olduğu gerekçesi ile bu başvuruyu reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi bu noktada, çevrenin korunması için taşınmazın kullanıma ilişkin getirilen kısıtlamalar nedeniyle meydana gelen zararın tazmin edilmesi gerektiğine karar vermiştir⁴⁹⁷. Anılan olayda zararın meydana gelmesinde idarenin herhangi bir eylemi bulunmadığı, zararın kaynağını yapılaşma yasağı tesis edilmesi ve kamulaştırma işleminin reddi yönündeki işlemlerin oluşturduğunun altı çizilmelidir.

İdari işlemlerden kaynaklanan zararların özellik arz eden yönünün, idari eylemden kaynaklanan zararlardan farklı olarak ayrıca bir kanuni düzenleme olmadığı sürece, idareye başvuru yapılarak ön karar alınmasına gerek olmaması olduğu ifade edilmektedir⁴⁹⁸. Nitekim Danıştay 10'uncu Dairesi'nin, temelinde idari işlem yer alan bir uyuşmazlıkta İdare Mahkemesince verilen görevli idari merciine tevdi kararının aşağıdaki ifadelerle bozulmasına karar vermiştir⁴⁹⁹: *“Görüldüğü üzere, ayıların saldırmaları ve bu hayvanların avlanmasının idarece yasaklanmış olması nedeniyle, davacının tüfeğiyle vuramaması sonucu zararın oluşmasında her hangi bir idari eylem bulunmamakta; zarar idari işlem olan av yasağı kararından ve bu kararın icrasından doğmaktadır. Bu durumda, 2577 sayılı Yasanın 12. maddesi kapsamında bulunan uyuşmazlıkta, anılan Yasanın 13. maddesinde idari eylemden doğan zararlar için öngörülen idareye başvurma şartının aranmaması gerektiğinden/ İdare Mahkemesince merciine tevdi kararı verilmesine ilişkin temyize konu mahkeme kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”*

b. İdari Eylemden Doğan Çevresel Zararlar

İdari eylem deyimi, en genel ifade ile idarenin kamu hukuku alanındaki maddi fiil ve hareketleri anlatılmaktadır⁵⁰⁰. Bu genel nitelikli tanım başta anlaşılır gelmekle birlikte; uygulamada idari eylemin tespitinde oldukça güçlükler yaşandığı, mahkemeler arasında hatta aynı mahkemenin farklı kararları arasında birbirleri ile çelişen sonuçlar

⁴⁹⁷ AYM, Muharrem Karabulut Başvurusu, Başvuru Numarası: 2017/28126, Karar Tarihi: 10.12.2019, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr>.

⁴⁹⁸ Onur Karahanoğulları, **İdari Yargı-İdarenin Hukuka Zorlanması**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019, s.301.

⁴⁹⁹ Danıştay 10. D., E. 2006/237 K. 2008/172 T. 25.1.2008, www.lexpera.com.tr.

⁵⁰⁰ Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.25.

bulunduğu ifade edilmektedir⁵⁰¹. Bu doğrultuda çeşitli ihtimaller değerlendirilerek idari eylem kavramının çevresel zararlar bağlamında incelenmesinin faydalı olabileceği düşünülmektedir.

İlk olarak belirtmek gerekir ki idare tarafından gerçekleştirilen eylemler çoğu zaman alınan bir kararın veya yapılan bir işlemin uygulaması yönünde olmakla birlikte, idari işlem veya kararlardan bağımsız olarak yaratılan ve “salt” veya “yalın” olarak nitelendirilen idari eylemler de bahis konusu olabilmektedir⁵⁰². Diğer yandan yukarıda idari işlemler başlığında açıklandığı üzere, bir idari işlemin icrasından doğan eylemler ise doğrudan idari işlem uygulanmasına yönelik olarak tesis edilir ve bu eylemlerin gerçek ve ilk nedeni daima bir idari işlemdir⁵⁰³. Bu kapsamda, idari eylemlerden kasıtlı bir idari işlemin icrası için girişilen pratik faaliyet ve fiiller değil, doğrudan doğruya ve yalnızca bir hal, hareket, davranış ya da tutum şeklinde meydana gelen eylemlerin anlaşılması gerektiği ifade edilmektedir⁵⁰⁴. Bu durumun bir sonucu olarak salt idari eylemlerden ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari eylemlerden doğan dava, bir idari işlemin icrasına dayanan idari eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar ise idari işlemlerden doğan dava olarak değerlendirildiği ifade edilmektedir⁵⁰⁵. Nitekim Danıştay, bir taşınmazın bulunduğu alanda yapılan parselasyon işlemi sonucu taşınmazın kamulaştırıldığı ancak taşınmaz üzerinde ağaçların idarece kamulaştırılmadan kesildiği olayda ağaçların kesilmesi suretinde vuku bulan çevresel zararın, parselasyon işleminin icrası niteliğinde bir eylemden kaynaklanmadığını belirterek dava süresinin İdari Yargılama Usulü

⁵⁰¹ Özgüldür, s.55.

⁵⁰² Özay, **Günüşğinde Yönetim**, s.12.; Ayanoğlu, s. 165.; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.26.

⁵⁰³ Yayla, **İdare Hukuku**, s.353-354; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.25; Özgüldür, s.54

⁵⁰⁴ Kaplan, s.253.

⁵⁰⁵ Kazım Yenice ve Yüksel Esin, **Açıklamalı-İctihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü**; Arısan Matbaası, Ankara, 1983, s.399; Danıştay da yargılama usulü bakımından idari eylem kavramını tanımlarken idari işlemin icrasına yönelik eylemleri hariç tutmaktadır. Bkz: “İdari işlemler, idari makam ve mercilerin idari faaliyet alanında idare hukuku çerçevesinde, tek taraflı irade açıklamasıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tasarruflardır. Temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar ile idarenin hareketsiz kalması ise, idari eylem olarak adlandırılmaktadır. İdari işlemler hukuk âleminde değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamalarını yansıttığı halde hukuk alanında yenilik ve değişiklik yapmayan idari eylemler, sadece ilgililerin hak ve yetkilerini kullanmaları koşuluyla hukuki etki ve sonuçlar doğurabilir.”: Danıştay 8. D. E. 2017/476, K. 2017/27293, T. 11.4.2017, www.lexpera.com.tr.

Kanunu'nun 12'nci maddesine göre değil 13'üncü maddesine göre belirleneceğine karar vermiştir⁵⁰⁶.

Bazı durumlarda idarenin sahibi olduğu ve kamu hizmetinde kullandığı taşınır ve taşınmaz mallar ile hayvanların, salt var olmaları veya normal işleyiş biçimleri itibari ile zarara yol açabilmesi mümkündür⁵⁰⁷. Öğretide buna benzer durumlardan kaynaklanan zararların da idari eylem başlığı altında ele alınması gerektiği ifade edilmektedir⁵⁰⁸. Çevresel zararlar bakımından, çöplükler gibi atıkların veya tehlikeli maddelerin depolandığı tesis ve alanların da bu kapsamda değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

Diğer yandan öğretide de belirtildiği üzere, idari eylem kavramı geniş yorumlanmakta olup, yalnızca icrai fiil ve hareketler değil ihmali nitelikteki hareketler de idari eylem kapsamında ele alınmaktadır⁵⁰⁹. İhmali davranışlarla zarara sebep olunmasının çevre konularında en sık karşılaşılan örnekleri, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde veya bayındırlık işinin yapımının ihale ile özel hukuk kişisi yükleniciye verildiği hallerde meydana gelen zararlardır. Bahse konu durumlarda, idarenin denetim ve gözetim ödevini yerine getirmemek biçimindeki ihmali eylemi nedeniyle hizmetin asıl sahibi konumundaki idarenin sorumluluğuna gidilebileceği belirtilmektedir⁵¹⁰. Dikkat edilirse, burada zarara sebep olan asıl eylem özel hukuk kişisi tarafından ifa edilmekte birlikte idarenin hizmetin organizasyonu ve yürütülmesinde gerekli denetim ve gözetimi göstermeyi ihmal ettiği kabul edilerek, zarar idareye isnat edilebilmektedir. Bu kapsamda özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilen herhangi bir kamu hizmeti veya bayındırlık işi çevresel zarara⁵¹¹ sebep olmuşsa, idarenin mali sorumluluğu gündeme gelebilecektir. Nitekim bir Danıştay kararında da, eski eser

⁵⁰⁶ Danıştay 6. D., E. 2012/6015 K. 2013/1450 T. 6.3.2013

⁵⁰⁷ Duran, **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, s. 75.

⁵⁰⁸ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s.281.; Özgüldür, s.55.; Kaplan, s.253.

⁵⁰⁹ Sarıca, **İdari Kaza**, s. 380.; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 322.; Tan, **İdare Hukuku**, s. 492.; Yıldırım, **İdari Yargı**, s.401.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s. 159.; Ayanoğlu, s.90.; Kaplan, s.253.;

⁵¹⁰ Tan, **İdare Hukuku**, 493;Yayla, **İdare Hukuku**, 356; Gözler C. II, s.1380

⁵¹¹ Ulusal basında sıklıkla bu şekilde ortaya çıkan zararlara ilişkin haberlerle karşılaşmaktadır. Bu zararların güncel bir örneği olarak beyaz kumsalı nedeniyle "Türkiye'nin Maldivleri" olarak anılan Salda Gölü'ne yapılması planlanan Millet Bahçesi projesini yürüten yüklenici firmaya ait iş makinesi ve kamyonların yarattığı tahrip gösterilebilecektir. Bkz: <https://www.hurriyet.com.tr/galeri-salda-golundeki-tahribattan-geriye-derin-cukur-ve-lastik-izleri-kaldi-41495314>. Söz konusu zarar bakımından kurgusal bir değerlendirme yapıldığında, yüklenicinin verdiği bu zarar için belediyenin ve göl kıyısında işletmesi bulunan vatandaşların idari yargı mercileri önünde ilgili idareye karşı tam yargı davası açabilmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir.

niteliğindeki Lalapaşa Camiinin yanındaki taşınmazın yüklenici tarafından yıkımı gerçekleştirilirken cami duvarının da yıkılmasından idarenin sorumlu tutulabileceğini belirtilmiştir⁵¹².

3. İdarenin Çevresel Sorumluluğu Bağlamında Zarar Olgusu

İdarenin faaliyetleri sonucu toplumdaki bireylerin hiç hoşuna gitmeyen, insanları üzen hatta o belirli kimselere parasal olarak ölçülebilir yükler de getiren bir sonuç ortaya çıkabilecektir. Kısacası, bu faaliyetler neticesinde bir takım mağduriyetler yaşanması mümkündür. Bununla birlikte idarenin sorumluluğu dolayısıyla tazmin yükümlülüğünün doğabilmesi için kişilerin uğradığı bu mağduriyetin zarar olarak nitelendirilebilmesi gerektiği ifade edilmektedir⁵¹³. Bu itibarla, idarenin çevresel zararlardan sorumluluğu bakımından da ortada sosyal ve psikolojik bir olgu olan mağduriyetten öte hukuki bir olgu olan zararın bulunması gerekecektir. Bununla birlikte, çevrenin unsurları üzerinde gün geçtikçe daha yoğun bir biçimde gözlemlediğimiz bozulmanın hangi durumda sorumluluk hukuku bakımından tazmin edilebilir zarar olarak nitelendirileceği meselesi çözümü kolay bir sorun değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Sorumluluk hukukunun telafi edici işlevinin teorik temellerini düzeltici adalet ilkesinde bulması, mantıken hiç kimsenin sahip olduğundan fazlasına izin vermeyen bir tazmin mekanizmasının kabulüne yol açmıştır. Bu durum, klasik hak ve özgürlüklerin ihlali bağlamında fazla bir sorun oluşturmaz, zira bunların sınırları belirlidir ya da en azından belirlenebilir niteliktedir. Örnek olarak, bir taşınmazın idare tarafından hukuka aykırı biçimde yıkıldığını varsayılırsa; bu halde zararın tespiti ve bu zarar nedeniyle kimlerin mülkiyet hakkının ihlal edildiği kolaylıkla ortaya konabilecektir. Oysa çevre için aynı şeyler söylenemez, çünkü çevre hem herkesindir hem de hiç kimsenin değildir. Bu

⁵¹² “Davalı idarenin işi bizzat yapmayıp imtiyazlı bir şirket veya şahsa ihale veya emanet usulü ile gördürülmesi, hizmetin kamu hizmeti niteliğini ve davalı idarenin yakın denetim ve gözetim ödevini ortadan kaldırmaz. Bu itibarla incelenen dava dosyası münderecatından binanın yıkılması sırasında cami duvarının yıkılmaması için, müteahhit tarafından gerekli tedbirin alınmadığı, davalı idarenin de yakın gözetim ve denetim ödevinin iyi işlemediği, bu suretle hizmetin kötü ifa edildiği anlaşılmaktadır.” Danıştay 6.D., E.1966/2898, K.1970/713 ve T. 18.03.1970; aktaran Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.25

⁵¹³ Müzeyyen Eroğlu, **Tam Yargı Davalarında Manevi Tazminat**, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2008, s.13

nedenle denizlerimiz kirlendiğinde herkes mağdur olur, ancak sorumluluk hukukunun klasik kurgusunda kimsenin para ile ifade edilebilecek şekilde “zarar” gördüğünden bahsedilme imkânı bulunmamaktadır. Bu noktada, çevresel zararların tazmini noktasında yeğ tutulan yöntem, zararlı fiilin etkilerini yok ederek çevrenin eski haline getirilmesini ifade eden aynen tazmin yöntemidir⁵¹⁴. Fakat zarara ilişkin genel şartlar bağlamında da ifade edildiği üzere, idare hukukunda aynen tazmin kabul edilmemekte, kamu gücünün sorumluluğundan doğan davalar esas itibarıyla salt parasal tazminat davaları olarak görülmektedir⁵¹⁵. Aynen tazmin yasağının temel gerekçesi olarak ise idare ve yargı erklerinin ayrılığı gereği yargının idareye emir veya talimat veremeyeceği ilkesi gösterilmektedir⁵¹⁶. Bununla birlikte, öğretide bu kuralın hukuki bir gerekçesi bulunmadığı ve uyuşmazlığın gerekli kıldığı durumlarda yargının idareye emir verebileceği belirtilmektedir⁵¹⁷. Dahası öğretide bazı yazarlar, tam yargı davalarında hâkimin idareyi belirli miktar para ödemekle yükümlü kılmasına ilişkin tazminat kararlarının sonuçları itibarıyla her zaman bir yargısal emir olduğunu ifade etmektedir⁵¹⁸. Gerçekten de kuramsal açıdan bakıldığında, bir tam yargı davasının karar metninde yer verilebilecek “belirli miktarın ödenmesine” yahut “eski hale getirilmesine” şeklindeki iki farklı ifade arasında belirgin bir fark bulunmadığı söylenebilecektir. Bu çerçevede, öğretide de belirtildiği üzere⁵¹⁹, tam yargı davalarında eski hale getirme şeklinde bir giderim yönteminin uygulanabileceği hatta bu tarz bir yöntemin çevresel zararların tazmini noktasında çok daha tercihe şayan⁵²⁰ sonuçlar vereceği düşünülmektedir.

⁵¹⁴ Turgut, **Çevre Hukuku**, 594-595.; Başoğlu, s.223.

⁵¹⁵ Onar, C. II, s.1752.; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.441.; Duez, s. 102-103.; Bahtiyar Akyılmaz, “*İdari Yargıda Tazminat Şekilleri ve Hesaplanması*”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1-2 (Prof. Dr. Süleyman ARSLAN'a Armağan), 1998, s.163.; Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.219.; Armağan, s. 284.; Atay ve Odabaşı, s.197.

⁵¹⁶ Çağlayan, **İdarenin Sorumluluğu**, s.220.; Atay ve Odabaşı, s.197.; Armağan, s. 284.;

⁵¹⁷ Hasan Nuri Yaşar, **İdari Yargı İdari Yargıç Yargısal Emir**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 181 vd.; Yıldırım Uler, **İdari Yargıda İptal Kararının Sonuçları**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970, s. 115.

⁵¹⁸ Yaşar, s. 180-182.; aynı yönde: Kaplan, s.247.

⁵¹⁹ Atay ve Odabaşı, s.197.; Armağan, s. 286.

⁵²⁰ “*Verilen maddi ya da manevi zararın giderimi konusunda parasal tazminata mahkûmiyetin yetersiz kalabileceği veya fazla bir anlam ifade edemeyeceği ve adeta yegâne çözümün belli bir miktar TL ödenmesinden ibaret olmayan durumlar için, tam yargı davalarında diğer giderim yollarından yararlanılması düşünülmeli; örneğin idareyi bir edimde bulunmaya mahkûm eden yöntemler geliştirilmelidir.*”. Sait Güran, “*Türk İdare Hukukunda Tazminat Miktarının Saptanması*”, **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler Sempozyumu III**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980, s. 158-159.

Tazminat şekline ilişkin bu değerlendirmelerin ardından idarenin çevresel sorumluluğu bağlamında zarar olgusu incelenirken, kişilere özgülenen çevresel değerler üzerinde gerçekleşen bireysel çevre zararları ile çevresel zararın diğer türleri arasında bir ayırım yapılarak konunun detaylandırılmasının faydalı olabileceği düşünülmektedir.

a. Bireysel Çevre Zararlarının Tazmini

Bir kişinin çevre müdahalelerinden dolayı hukuken korunan varlık ve değerlerine yönelik olarak uğradığı kayıplar olarak ifade edilen bireysel çevre zararları esas itibari ile zarar mefhumunun geleneksel anlamından farklılık arz etmemektedir⁵²¹. Bir başka ifade ile bireysel çevre zararlarını, herhangi bir zarardan ayrılan tek yönü zarar kaynağının çevresel varlıklara dayanmasıdır. Bu anlamda, sorumluluğa ilişkin diğer şartların sağlandığı takdirde bireysel çevre zararları idarenin mali sorumluluğuna konu edilebilecektir. İdare hukukunda tazminat konusu zararın, neleri kapsayacağına ve bunların nasıl hesaplanacağına ilişkin kanuni bir düzenleme mevcut olmadığından⁵²² uygulamada genel hüküm niteliğindeki Borçlar Kanunu kurallarından yararlanılmaktadır⁵²³. Bu minvalde, bireysel çevre zararlarının kapsamına dâhil edilebileceği düşünülen zarar kalemleri şunlardır:

— Kişi varlığı zararları: Çevre kirliliği nedeniyle maruz kalınan ölüm, bedensel bütünlüğün ihlali, defin masrafları, tedavi masrafları, çalışma gücünün kaybından dolayı uğranılan zararlar ve destekten yoksun kalma zararları gibi maddi zararlar⁵²⁴ girmektedir. Çevre kirliliği nedeniyle yaşanan vücut bütünlüğü ihlalleri fiziksel olduğu kadar ruhsal bütünlüğün ihlalinin de kapsamaktadır⁵²⁵. Bu kapsamda çevre kirliliği yüzünden yaşanabilecek uykusuzluk, iştah kaybı, stres gibi psikolojik temelli rahatsızlıklar da kişi varlığı zararı olarak tazmin edilebilecektir⁵²⁶. Çevre kirlenmesi nedeniyle söz konusu

⁵²¹ Erişgin, s.47.

⁵²² Yenice ve Esin, s.107.; Akyılmaz, “İdari Yargıda Tazminat”, s.173.

⁵²³ Yenice ve Esin, s.107-108.; Akyılmaz, “İdari Yargıda Tazminat”, s.173.

⁵²⁴ Başoğlu s.234-235.; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.332.; Erişgin, s. 49-50.; Yongalık, s.43.

⁵²⁵ Erişgin, s. 49-50.; Yongalık, s.45.

⁵²⁶ “Bu belirlemeler itibariyle dar anlamda ve para ile ölçülebilen bir zarar yok ise de, çevre binalarda ve bu bağlamda davacıların oturmakta olduğu binada yaşayanlar için sağlık bakımından büyük endişeler taşıdığı, bu yerde oturanların psikolojik olarak yaşamını olumsuz biçimde etkilemekte ve bunun da psikolojik yapısında tedirginlik ve ümitsizlik yaratacağı, bu haliyle de yaşamdaki sağlık değerleri düşünüldüğünde o yerde oturma olumsuz hale geleceği göz önünde

olabilecek kişi varlığı zararlarına manevi zararlar da dâhildir⁵²⁷. Örneğin, kent çevresine olumsuz müdahale niteliğindeki yapılaşma sonucu kişinin manzarasının bozulması nedeniyle yaşadığı, huzursuzluk ve yaşam sevincinin kaybının manevi zarar olarak değerlendirilmesi mümkün olduğu ifade edilmektedir⁵²⁸.

— Mal varlığı zararları: Çevredeki kirlenme ve bozulma nedeniyle uğranılan zararların en yaygın örneğini mal varlığı zararları oluşturmaktadır. Öğretide mal varlığı zararları, eşya zararları ve salt ekonomik zararlar olarak kendi içinde üçe ayrılarak incelenmektedir⁵²⁹. Eşya zararları ile bir kişinin maddi malvarlığının kirlenmeden önceki ve sonraki durumu arasındaki olumsuz değer farkı⁵³⁰ kastedilmektedir. Salt ekonomik zararlar ise mutlak hak-nispi hak ayırımından yola çıkılarak, bir mutlak hak ihlali olmaksızın doğrudan doğruya ekonomik değerlerde ortaya çıkan zararlar olarak açıklanmaktadır⁵³¹. Salt ekonomik zararlara tipik örnek olarak, göldeki kirlenme nedeniyle göl kıyısındaki restoranın uğradığı “gelir kaybı” gösterilmektedir. İdare hukuku öğretisinde ekonomik değer taşıyan bir hakkın kullanılamaması ya da ondan yararlanma oranının azalması sebebiyle yoksun kalınan kar ve gelir kaybının mala yönelik zararlar arasında değerlendirilerek tazmin edilebileceği belirtilmektedir⁵³². Nitekim Danıştay kararlarında⁵³³ da idarenin çevreyi olumsuz etkileyen faaliyetleri sonucunda bir işletmenin yaşadığı gelir kayıplarının tazmin edilebileceğine karar verildiği görülmektedir.

tutulduğunda, davacının, zarar gördüğü kabul edilmeli ve davanın kabulüne karar verilmelidir.” Yargıtay 4. HD., E. 2008/1554 K. 2008/11727 T. 13.10.2008, www.lexpera.com.tr.

⁵²⁷ Tandoğan, “*Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu*”, s.47; Yavuz, s.42; Erişgin, s. 50; Yongalık, s.43; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.333.

⁵²⁸ Erişgin, s. 50; Ertaş, s. 17-18.

⁵²⁹ Erişgin, s. 50-54; Yongalık, s.46-50; Başoğlu, s.226-234.

⁵³⁰ Üçışık ve Üçışık, s.19.

⁵³¹ Erişgin, s.52; Yongalık, s.49-50; Başoğlu, s.230-231.

⁵³² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s.1325.

⁵³³ “...bir ticari kurumun belirli bir dönemde ne kadar gelir elde edeceği hususu tamamen teknik ve ticari bir konu olması nedeniyle... otelin ve restoranın vasıfları ile çevrede o dönemdeki iş yoğunluğu, emsal araştırması yapılmak suretiyle konunun uzmanı bilirkişilere yaptırılacak inceleme sonucu karar verilmesi gerekir.” Danıştay 10. D., E. 1994/7359 K. 1995/3559 T. 12.7.1995; Bir başka kararda; Danıştay barajı inşaatının dolgu ve hafriyat çalışmaları sırasında akar suyun kirlenmesi nedeniyle balık tesisindeki alabalıkların ölmesi olayında, ölen balıklar nedeniyle uğranılan zararın yansırı işletmeye tekrar su sağlamak için çalıştırılan üç motor pompa için sarf edilen elektrik ve motorin bedelinin de tazmin edilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Bkz: Danıştay 10. D., E.1989 / 2476 K.1990 / 1342 T. 7.06.1990, www.hukukturk.com

— Önleme ve Temizleme Masrafları: Son olarak belirtmek gerekir ki Çevre Kanunu’nun 8/2’nci maddesi kapsamında çevre kirliliği gerçekleşmeden önce kirliliğinin önlenmesi, kirlilik gerçekleşmiş ise temizleme ve etkilerinin giderilmesi amacıyla yapılan masraflar, mal varlığı zararlarının bir türü olarak değerlendirilmektedir⁵³⁴.

b. Ekolojik Zararların Tazmin Edilebilirliği

Çevrenin korunmasında sorumluluk hukukunun etkin bir hukuki vasıta olarak değerlendirilip değerlendirilmemesinin, büyük ölçüde tazmin edilebilir zararın kapsamına bağlı olarak şekillenecek bir mesele olduğu ifade edilmektedir⁵³⁵. Bir başka ifade ile çevresel zarardan sorumluluğun, sorumluluk hukukunda ele alınan herhangi bir konu başlığından öte anlam ifadesi etmesi zarar kavramının yorumuna bağlıdır.

Yukarıda da belirtildiği üzere bireysel çevre zararları uygulamadaki sorumluluk esasları çerçevesinde tazmin edilebilmektedir. Bununla birlikte, konu ekolojik zararlara geldiğinde, sorumluluk hukukunun klasik kurgusundan yararlanılmanın pek de mümkün olmadığı belirtilmektedir⁵³⁶. Bu durumun temel sebebi olarak ise doğanın zarar görmesi halinde zararı yargı önüne taşıyacak bir sübjektif hak sahibinin bulunmamasına işaret edilmektedir. Ayrıca dağ, deniz, hava gibi doğal çevre unsurları üzerinde gerçekleşen ekolojik zararın para ile ifade edilmesinin güçlüğüne de ekolojik zararların dava edilmesini güçleştiren bir diğer etmen olarak değerlendirilebilecektir. Dolayısıyla geleneksel sorumluluk hukukunun ekolojik zararlar bağlamında etkili olabilmesi için birtakım alternatif yöntemlerle desteklenmesi gerektiği belirtilmektedir⁵³⁷. Türk Hukukunda ise ekolojik zararların tazminine ilişkin özel bir yasal düzenleme bulunmaması karşısında; düşünürlerin bu tip zararların sorumluluk hukuk bağlamında özellikle de Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesi uyarınca tazmin edilmesinin mümkün olup olmayacağı sorusuna yöneldiği görülmektedir.

⁵³⁴ Erişgin, s. 53-54.; Başoğlu, s.226-227.

⁵³⁵ Monica Hinterregger, “*Environmental Liability*”, Jorge Vinuales and Emma Lees (Ed.), **Oxford Handbook on Comparative Environmental Law**, Oxford University Press, 2019, s.1038

⁵³⁶ Hinterregger, “*Environmental Liability*”, s.1038; Erişgin, s.54; Yongalık, s.51; Başoğlu, s.220-221

⁵³⁷ Hinterregger, “*Environmental Liability*”, s.1038

Ekolojik zararların tazmini bağlamında Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinden yararlanma hususunda öğretide birçok farklı görüş bulunduğu dikkati çekmektedir. Bu görüşlerden ilki Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin ekolojik zararların tazminine imkan verecek şekilde yorumlanamayacağı yönündedir. Söz konusu görüşü benimseyen yazarlar; sorumluluk hukukunun klasik zarar anlayışına bağlı kalarak, çevresel varlık ve değerler herhangi bir kimsenin malvarlığına dâhil olmadığı için, ekolojik zararların tazmin edilmesinde kişilerin hukuken korunabilir şahsi haklarının mevcut olmadığını ifade etmiştir⁵³⁸.

Bir başka görüş kapsamında, madde metninde yer alan “çevreye zarar verenler” ifadesinin çevreye zarar verme olgusuna ve dolayısıyla ekolojik zararları işaret ettiği ancak, ekolojik zararların kendine özgü niteliği gereği özel sorumluluk düzenlemesini gerektirdiği ve bu cihetle kavramsal netlik sağlanıncaya kadar 28'inci maddedeki zarar ifadesinin bireysel çevre zararı olarak anlaşılması gerektiğini ileri sürülmektedir⁵³⁹.

Öğretide bazı yazarlar ise, yukarıda değinilen⁵⁴⁰ “doğanın hakları” yaklaşımına paralel olarak doğanın ve hayvanların yaşam hakkı ile ilişki kurulabilecek haklara sahip olduğunu⁵⁴¹ belirterek, bunların uğradığı zararların Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi çerçevesinde tazmin edilebileceğini ifade etmektedir.

Konuyu çevre hakkından hareketle ele alan bir başka yorumda, Kanun hükmündeki “çevre kirlenmesi” olgusuna temas ederek, çevreyi kirletenlerin kirlenme ve bozulmanın neden olduğu tüm zararlardan sorumlu olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda “Zarar kişi ve eşyaya verilmiş olabilir. Önemli olan çevre kirlenmesidir. Belli bir kişiye ait olması koşulu da bulunmamaktadır.” şeklindeki ifadelerle 28'inci maddenin ekolojik zararların tazminini de öngördüğü dile getirilmektedir⁵⁴².

⁵³⁸ Haluk Konuralp, “Yargıtay Kararlarında Çevre Sorunları”, **Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları**, TÇSV Yayını, Ankara, 1986, s. 69 vd.; Serozan, s.109.; Erişgin s. 59-60.; Metin Topçuoğlu, **Çevre Hakkı ve Yargı: Özel Teşebbüs Hürriyeti Açısından Çevre Hakkı ve Yargısal Korunma**, TÇSV Yayını, Ankara, 1998, s.194.

⁵³⁹ Yongalık, s.27.

⁵⁴⁰ Bkz: “Anayasada Çevresel Zarar” Başlığı, s. 43.

⁵⁴¹ İsmet Sungurbey, **Hayvan hakları: Bir İnsanlık Kitabı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1993; s.294-295.; Hüseyin Hatemi, **Gerçek Kişiler Hukuku (Kısa Ders Kitabı)**, Vedat Kitapçılık İstanbul 2005, s.11.

⁵⁴² Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 69

Diğer yandan, öğretide bazı yazarlar ise 5312 sayılı Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanun kıyas alınarak ekolojik zararların Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi bağlamında tazmin edilebileceğini belirtmektedir⁵⁴³. 5312 sayılı Kanun'un 10 ve 11'inci maddeleri ile idare bünyesinde bir komisyon kurularak zararların tespit edilmesini ve bu zararların sorumlu taraflarca tazminini ve ücretlerin ödenmesini sağlanacağı öngörülmüştür. Ancak 5312 sayılı Kanun'da idareye adli yargıda dava açmak gibi açık bir yetki verilmediği gibi zararların tazmininin nasıl sağlanacağı da belirtilmemiştir. Bununla birlikte, uygulamada 5312 sayılı Kanun hükümlerinden yola çıkılarak idare tarafından adli yargıda açılan davalarda ekolojik zararların tazminine karar verildiği görülmektedir⁵⁴⁴. Öte yandan, idarenin bu zararların tazmini için adli yargıda dava açması gerek kuvvetler ayrılığı prensibiyle, gerekse idari teşkilat düzenlemeleriyle çelişki arz edeceği belirtilerek⁵⁴⁵ eleştirilmektedir.

Nihayet, medeni hukuk öğretisinde dile getirilen bir görüş uyarınca zarar uğrayan çevre değerlerini temsilen, devlet veya ilgili diğer kamu tüzel kişileri tarafından (bir bakıma kayyım olarak) ekolojik zararların tazmini için adli yargıda dava açılabilirliğini dile getirilmektedir⁵⁴⁶. Ekolojik zararların tazmini için Çevre Kanunu'nun 28'inci idare tarafından dava açılması halinde, tazminatın ancak zarara uğrayan kamu

⁵⁴³ Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s.347.

⁵⁴⁴ "...batan gemide denize karışan yakıt ve yağın çıkarılması işlemi 2005 yılı maliyetine göre 50.000 TL olarak tespit edildiği, ekolojik hasar olarak, etkilenen su ürünlerinin toplam değeri 2005 yılı rakamları ile 450.000 TL olarak belirlendiği, deniz dibinde bulunan batıkların çıkarılması işleminin maliyetinin 2005 yılındaki harcamalara göre 2.000.000 TL olduğunun tespit edildiği, üç başlık altında toplanan tespitlerin toplamının 2.500.000 TL olduğuna..." İstanbul 51'inci Asliye Ticaret Mahkemesi, Esas No:2007/432 Karar No: 2014/110, Tarih: 13.03.2014, Yayınlanmamıştır. Aynı yönde bkz: Yargıtay 11. HD. E. 2017/3044 K. 2019/306 T. 14.1.2019, 11. HD., E. 2015/7089 K. 2016/6225 T. 6.6.2016, 11. HD., E. 2006/1762 K. 2007/10124 T. 03.07.2007, www.lexpera.com.tr.

⁵⁴⁵ İsmail Demir, "Hukuki Sorumluluk ve Tazminat Esasları Açısından Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanunun Değerlendirilmesi", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl 2011, Cilt 2, Sayı 1, s. 311.

⁵⁴⁶ "Havanın ve kamunun hüküm ve tasarrufu altındaki suların, ormanların ve doğal kaynakların, kirlenmesi halinde zarar kamu emlakinde husule gelir; örneğin denizin kirlenmesinde balıkların, ormanlarda av hayvanlarının ölmesi, ağaçların kuruması gibi. Bu gibi zarar hallerinde zararın hesaplanması çoğu zaman güç olmakla birlikte, Devlete ve diğer ilgili kamu tüzel kişilerine (özellikle Belediyelere) de Çevre K. md. 3 (f) 'ye (güncel 28'inci madde) dayanarak tazminat davası açma hakkı tanınmalıdır." Erden Kuntalp, "Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu'na Bakış", **Çevre Kanunu'nun Uygulanması**, Ankara, , TÇSV Yayını, 1999, s.28.; Helvacı s.38; Tandoğan, "Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu", s.30; Tandoğan, s.47; Konuralp s.72;

mallarının eski hallerine döndürülmesi için amacıyla kullanılması gerektiği bunun da en iyi aynen tazmin kararı verilmesi suretiyle mümkün olabileceği ifade edilmektedir⁵⁴⁷.

Ekolojik zararların Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi kapsamında idare tarafından adli yargıda dava açılarak tazmin edilmesini öngören görüşün, bazı Yargıtay içtihatlarında da benimsendiği dikkati çekmektedir. Yargıtay, Türkiye Cumhuriyeti Devleti hükmi şahsına izafeten Hazine tarafından açılan bir davada, İstanbul Boğazı'nda çarpışan iki petrol tankerinin çevreye verdiği ekolojik zararın tazmin edilebileceğine hükmetmiştir⁵⁴⁸. Ayrıca aynı tanker kazası nedeniyle, bu sefer Belediye tarafından açılan ayrı bir davada ise balık haline daha az balık gelmesi dolayısıyla Belediye'nin yoksun kaldığı rüsum tutarının tanker donatanlarından müteselsilen tazmin edilebileceğine karar verildiği görülmektedir⁵⁴⁹.

Bir başka kararda Yargıtay 1'inci Hukuk Dairesi, Çorum Belediyesi tarafından bir çimento fabrikasının oluşturduğu kirliliğe karşı açılan davada⁵⁵⁰ ekolojik zararların tazmin edilebileceği yönünde karar vermiştir. Hem ekolojik zararın tespitine ve tazminine hem de idarenin davacı olarak konumuna ilişkin önemli değerlendirmeler içeren kararın ilgili bölümleri önemi cihetiyle devam eden paragraflarda paylaşılabilecektir:

“Davacı belediye 1580 sayılı Yasa 'ya ve diğer ilgili yasalara göre teşekkül etmiş bir kamu tüzel kişiliğidir. Geniş anlamda beldenin düzenini, halkın sağlık ve esenliğini korumakla görevli ve sorumludur. Belediye aynı zamanda çok sayıda ağaçlıklı yeşil alanların ve binaların da malikidir. Özel kişiler gibi tüm varlığını her türlü zarar ve tehlikeden korumak belediyenin tartışılmaz hakkıdır. Özel hukuk karşısında belediye, Çorum 'da oturan ve davalı fabrikanın eyleminden zarar gören herhangi bir kişiden farklı değildir.

⁵⁴⁷ Başoğlu, s.222.

⁵⁴⁸ “Yasalarda zarar ve illiyet bağı kavramları açıkça tanımlanmamıştır. O halde bu gibi zararların belirlenmesinde ve sorumluluğun kurulmasında; sorumluluk hukuku kuralları (zarar-illiyet bağı) amaçsal yorumla ele alınmalı; özellikle ekolojik kayıplar zarar kavramı içinde kabul edilmelidir. Bu hal devletin sübjektif bir nitelendirme veya yorumla korunması değil; fakat sorumluluk hukukunun temel kurallarına (zarar görenin korunması vb.), hukukun temel amacına uygun düşen bir yorum tarzıdır. Aksi halde, içinde bulunduğumuz çağa, insan aklının ve bilimin verdiği teknik imkânların doğa üzerinde meydana getirebileceği geniş kapsamlı ekolojik nitelikteki zararları ödetme olanağı ortadan kalkmış olur.” Yargıtay 4. HD, E. 792, K.4746, T. 15.5.1984;Aktaran, Tandoğan s.31-32

⁵⁴⁹ Yargıtay 4. HD, E. 5273, K.7266, T. 2.4.1984; Aktaran, Tandoğan, s.31.

⁵⁵⁰ Yargıtay 1. HD, E:1981 / 14350 K:1981 / 14955 T. 25.12.1981; www.hukukturk.com.

Belediye bir kamu kuruluğu olduğuna, idari yönden pek çok yetkilerle donatıldığına göre, soruna idari yollardan giderek çözüm bulunması gerekeceğine ilişkin düşüncenin de davada saygın bir yeri bulunduğu yadsınamaz. Ne var ki, belediyenin yukarda açıklandığı gibi adli yargıya başvurabilme hakkı da o derece yasaldır. Davacının mevcut haklarından diğerini kullanmaya zorlanması hukuk kurallarıyla bağdaşmaz. Kaldı ki; bu davada davacı belediye yirmi yılı kapsayan bir dönem içinde idari yönden tüm işlemleri oluşturmuş, kendi meclisinden fabrikanın kapatılmasına varıncaya kadar çeşitli kararlar almış, Vilayet ve Sağlık Bakanlığı'nı harekete geçirmiş sorunu idarenin ve hatta basının gündeminden hiç bir zaman çıkarmamış, fakat idari üniteler arasındaki koordinasyon bozukluğu ve bürokrasinin ağır -aksak çalışmaları ve davalı fabrikanın idari uyarı ve kararlara karşı umursamazlığı yüzünden hiç bir olumlu sonuç almayı başaramamış, hatta mevcut elektro filtreyi çalışır hale dahi getirtememiştir. Belediyenin artık genel yargıya başvurmaktan başka çaresi kalmamıştır. Ülkemizde bilinen bir aı gerçek vardır ki; idari kararların yerine getirilmesi siyasal ortamın koşullarına, idarecilerin kişisel görüşlerine göre durdurulmakta ya da bu işlemler uzatılmaktadır. Bu nedenle belediye, genel yargıya başvurmak suretiyle güvenli bir yola girmiş, hâkimin ve seçilecek uzman bilirkişilerin tarafsızlığına sığınarak iyi niyetini göstermiş, soruna kalıcı bir çözüm bulunmasını istemiş, infazı her zaman mümkün olabilecek bir "kesin hüküm" elde etmeyi amaçlamıştır..."

Nihai tahlilde, çevresel adaletin gerçek anlamda sağlanması ancak ekolojik zararların tazmin edilmesi ile mümkün olacağı söylenebilecektir. Bu minvalde ekolojik zararların evre Kanunu'nun 28'inci maddesi kapsamında tazmin edilebileceğine ilişkin görüşlerin çevrenin korunması bakımından son derece yüksek bir değer haiz olduğu düşünülmektedir. Keza Yargıtay kararlarında yer verilen ekolojik zararların tazmin edilebilirliği yönündeki değerlendirmeler de son derece önem arz etmektedir. Fransız yargı mercilerinin Fransa'nın kuzey batı kıyılarında 1999 yılında batan Erika isimli petrol tankeri nedeni ile ortaya çıkan ekolojik zararların tazminine ancak 9 yıllık bir yargılama

sonunda karar verebildiği⁵⁵¹ göz önünde bulundurulduğu takdirde Yargıtay'ın 80'li yılların başında verdiği bu kararların gayet çevreci bir mahiyet taşıdığı söylenebilecektir.

Bununla birlikte ekolojik zararların devlet tarafından adli yargıda dava açılarak tazmin edilmesini öngören yöntem bazı hususlar bakımından eleştirilebilecektir. Öncelikle, ekolojik zararların tazmini için açılan davalarda davacı konumunda idarenin bulunması idarenin sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıkları ile çelişki arz edecek bir durum olarak değerlendirilmektedir. Zira Anayasa'nın 56'ncı maddesi bağlamında devlet ve diğer kamu tüzel kişileri çevreyi koruma görevini yerine getirebilmek için özel hukuk kişilerinden farklı olarak kamu gücü ayrıcalıklarını haizdir. Nitekim öğretide de idarenin çevre korumaya ilişkin görevlerini yerine getirmesinin yolu, işlem ve eylemlerinde müsavat bulunan özel hukuk kişileri gibi adli mahkemelerde dava açmaktan değil, sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıklarını idare hukuku kuralları çerçevesinde kullanmasından geçtiği belirtilmektedir⁵⁵². Ekolojik zararların çoğu zaman idarenin çevreye ilişkin denetim ve gözetim ödevini layıkıyla yerine getirmemesinden kaynaklandığı düşünüldüğünde, bu zararların tazmini için idareye dava açma hakkı tanınmasının yerindeliği tartışma konusu olacaktır. Nitekim AKILLIOĞLU da Yargıtay 1'nci Hukuk Dairesinin Çorum Belediyesi hakkındaki kararını kastederek; *"Gerçekten de burada, adli yargı, adı geçen belediyenin tazmin edilmesine karar verirken, bu zararı vaktiyle o belediyenin kamu yetkileri ile önleyebileceği, varsayımını göz ardı etmiş görünüyor. Oysa değil belediyenin giderim istemesini kabul etmek, aksine, zarara uğrayanların, Fransız örneğinde olduğu gibi yönetim yargısı önünde adı geçen belediyeyi hizmet kusuru nedeniyle dava edebileceklerini hatırlatmak gerekirdi. Kısaca bu olayda davacı kendi kusuru ile yol açtığı zararı isteme durumunda kalmıştır."*⁵⁵³ şeklindeki ifadeleri ile bu sorunun altını çizmiştir.

Ekolojik zararlar için idare tarafından Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi bağlamında dava açılması bağlamında eleştiri konusu olan bir diğer husus bu zararların giderimi için hükmedilen parasal değer nasıl tazmin edilip, nereye harcanacağı ayrı bir

⁵⁵¹ Danai Papadopoulou, "The Role of French Environmental Associations in Civil Liability for Environmental Harm: Courtesy of Erika", **Journal of Environmental Law** 21:1, 2009, s.87-112.

⁵⁵² Serozan, s. 108-109.

⁵⁵³ Akıllıoğlu, "İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu", s.76.

soruna neden olacak olmasıdır⁵⁵⁴. Gerçekten de idarenin ekolojik kirlilik nedeniyle aldığı tazminatı, gerçekten bu zararların giderimi için kullandığının denetimi son derece güçlük arz etmektedir. Bu tazminatın başka amaçlarda kullanılması ise gerek çevre hukukunun temelinde yer alan mantıkla ve gerekse de hukuki sorumluluk anlayışı ile bağdaşmayacaktır.

Ekolojik zararların, idare tarafından Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi kapsamında adli yargıda açılan davalar vesilesi ile tazmin edilmesini öngören görüş hakkında gözden kaçırılan en önemli sorunlardan birisi de, idarenin bizzat kendisinin ekolojik zarar yarattığı durumlara ilişkindir. Bu kapsamda, idarenin ekolojik kirlenmeye kendisinin sebep olduğu durumlarda anılan görüşün benimsenmesi halinde, davacısı ve davalısı aynı olan yargısal bir paradoksa yol açılacağı düşünülmektedir. İdarenin, kendisini dava ederek ekolojik zararın edilmesi tazmin ihtimali düşünülemeyeceğine göre, söz konusu yaklaşıma idarenin yargısal denetimine imkan tanıyacak alternatifler yaratmanın gerekli olduğu söylenebilecektir.

Görüldüğü üzere ekolojik zararların tazmini için önerilen yöntemlerin her biri soruna bir yandan çözüm sağlarken diğer yandan başkaca problemler doğurmaktadır. Belki de bu aşamada, sorumluluk hukukunun klasik yöntemlerini zorlamak yerine Dünya çapında denenmiş ve başarılı olmuş belli başlı uygulamalardan faydalanılması daha yararlı olabilecektir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri Çevre Koruma Ajansı örneğinde olduğu gibi idari makamlarca ekolojik zararların tespit edilerek çevreyi kirleten kişilerden bu zararların idari bir süreç neticesinde tazmin edilmesi düşünülebilecektir. Keza Amerikan sisteminden esinlenerek oluşturulan 21 Nisan 2004 tarihli ve 2004/35/EC sayılı Ekolojik Zararların Önlenmesi ve Tazminine ilişkin Çevresel Sorumluluk Direktifi'nin iç hukuka aktarılması da faydalı olabilecek yöntemlerden birisi olarak değerlendirilebilecektir⁵⁵⁵.

⁵⁵⁴ Başoğlu, s.223.

⁵⁵⁵ Başoğlu, s.224-225.

B. NEDENSELLİK BAĞI

1. Genel Olarak

En temel anlamda olaylar ile bu olayları doğuran sebepler arasındaki bağlantıyı ifade eden nedensellik bağı, hukuki sorumluluk açısından büyük önem taşımaktadır. Öğretide nedensellik bağının öneminin, özellikle Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi gibi kusursuz sorumluluğun söz konusu olduğu durumlarda gün yüzüne çıktığı dile getirilmektedir⁵⁵⁶. Zira kusursuz sorumluluk halinde, sorumluluğun temeli kusura değil, belirli bir olay veya olgu ile idari faaliyet arasındaki ilişkiye dayandırılmaktadır⁵⁵⁷. Öğretide bu nedenle kusursuz sorumluluk ilkesine, sebep sonuç ilişkisine yani nedensellik bağına dayandığını vurgulamak için "*sebeb sorumluluğu*" da denildiği belirtilmektedir⁵⁵⁸.

Nedensellik bağı; hukuki tanımında, sözlükteki anlamına paralel biçimde; sorumluluğu doğuran olay veya fiil ile zarar arasındaki sebep sonuç ilişkisini ifade etmektedir⁵⁵⁹. Bu tanım, idarenin sorumluluğuna uyarlanarak; devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinin bir zarardan sorumlu olabilmeleri için, idari nitelikteki davranışla zarar arasında sebep sonuç ilişkisi bulunması gerektiği belirtilmektedir⁵⁶⁰. Danıştay tarafından da nedensellik bağının, öğretide olduğu gibi, zarar ile idari faaliyet arasındaki sebep sonuç ilişkisi⁵⁶¹ olarak açıklandığı görülmektedir. Nedensellik bağı kavramına getirilen bu

⁵⁵⁶ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.175.

⁵⁵⁷ Fikret Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından Uygun İlliyet Bağı Teorisi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975, s.2.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.175.

⁵⁵⁸ Eren, s.2.; Atay ve Odabaşı, s.132.

⁵⁵⁹ Eren, s.1.; Oğuzman ve Öz, C.2, s.44.; Safa Reisoğlu, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 23'üncü Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2012, s.175.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.176.; Mehmet Ünal, "*Nedensellik Bağı (İlliyet Rabıtası)*", **Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi**, S.2001/111, s.47; Hayrettin Yıldız, "*İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İlliyet Bağı Meselesi*", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 2015/116, s.139.

⁵⁶⁰ Tan, **İdare Hukuku**, s.494.; Günday, **İdare Hukuku**, s.384.; Gözler, C. 2, s.1338.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.176.

⁵⁶¹ "*idarenin tazmin sorumluluğundan söz edebilmek için, ortada bir zararın bulunmasının yanında, bunun idareye yüklenebilen bir işlem veya eylemden doğması, başka bir deyişle zararlar idari faaliyet arasında nedensellik bağının kurulabilmesi gerekir. Zararlar idari faaliyet arasında nedensellik bağının bulunmaması zararın idari faaliyetten doğmadığını gösterir.*"; Danıştay 10. D., E. 2008/5366 K. 2012/423 T. 8.2.2012, www.lexpera.com.tr.

tanım ilk okunduğunda oldukça basit ve yalın görünse de diğer birçok hukuki kavramda şahit olduğumuz üzere, temelinde çok ciddi belirsizlikler bulunduğu belirtilmektedir⁵⁶².

Bu noktada, öncelikle nedensellik kavramının hukuka özgü bir kavram olmayıp bütün bilim dallarına ait müşterek bir kavram olduğuna dikkat çekmek gerektiği düşünülmektedir. Hatta hukuktaki nedensellik bağı kavramının esas itibari ile kaynağını felsefe ve doğa bilimlerinde bulduğu ifade edilmektedir⁵⁶³. Bu nedenle de hukuki nedenselliğin kapsam ve sınırının, her şeyden önce, deney ve bilgi teorileri ile belirlendiği belirtilmektedir⁵⁶⁴. Ancak felsefede ve doğa bilimlerinde nedensellik bağı; bir olguya neden olan şartlar bütünü olarak incelenirken, hukuk bilimi sonucu meydana getiren şartlardan birini veya bir kaçını seçerek yalnızca uygun bulunduğu bir şartı sebep olarak değerlendirmektedir⁵⁶⁵.

Öğretide yer verilen örneklerde belirtildiği üzere, idarenin bir kişiye silah taşıma ruhsatı verdiği ve bu kişinin de daha sonra ruhsatlı silahıyla cinayet işlediğini varsayımında ya da idarenin bir mahkûmu bir hapisshaneden diğerine naklederken bu mahkûm kaçıp bir başka kişiyi öldürdüğü durumda cinayeti işleyen idare değil, özel hukuk kişisi olacaktır⁵⁶⁶. Ancak idare, silah ruhsatı vermeseydi veya diğer örnekte, nakil esnasında güvenlik tedbirlerini daha sıkı biçimde alsaydı, zararları sonucun hiç meydana gelmeyeceği de rahatlıkla söylenebilecektir. Bu noktada, bilimsel ve felsefi nedensellik penceresinden olaya bakıldığında zarar ile idari faaliyet arasında nedensellik bağının bulunduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır. Fakat bunun gibi durumlarda hukuki sorumluluğunun bilimsel ve felsefi nedenselliğe göre belirlenmesi mümkün değildir. Zira aksi bir kabul, idarenin sorumluluğunun sınırlarını sonsuzluğa erdirtirecek şekilde bütün zarar doğuran olayların sebebinin bir yerde idareye bağlanabilmesini mümkün kılacaktır. Bu bağlamda idare hukuku öğretisinde, nedensellik bağına oluşturan sebepler demeti içinden idarenin sorumluluğuna neden olacak sebebi belirlemek yani bir bakıma hukuki nedenselliği felsefi nedensellikten ayırmak için meydana gelen zararın

⁵⁶² Halim Alperen ÇITAK, **İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2014, s.71.

⁵⁶³ Eren, s.3.

⁵⁶⁴ Eren, s.3.

⁵⁶⁵ Eren, s.17.

⁵⁶⁶ Gözler, C. 2, s.1338.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.176-177.

doğrudan doğruya idari faaliyetin bir sonucu olması gerektiği belirtilmektedir⁵⁶⁷. Zararlı sonucun doğrudan sebebinin tespitinde ise özel hukukta yaratılan ve geliştirilen nedensellik teorilerinden⁵⁶⁸ faydalanıldığı görülmektedir⁵⁶⁹.

Bu çerçevede, özel hukuk sorumluluğunda kabul edilen ve oradan idarenin mali sorumluluğuna aktarılan uygun nedensellik bağı (tam illiyet) teorisi günümüzde idarenin hukuki sorumluluğunun temeline yerleşmiş görünmektedir. Uygun nedensellik bağı teorisi uyarınca; zararlı sonuca etki eden ve onun gerçekleşmesine neden olan şart eğer olayların normal seyrine ve genel hayat tecrübesine göre bu zararı meydana getirmeye elverişli ise sebep ile sonuç arasında nedensellik bağının varlığından söz edilebilecektir⁵⁷⁰. Yani nedensellik bağı zincirinde yer alan birçok olay içinden genel tecrübelerle göre söz konusu zararı meydana getirmeye en elverişli olan sebep, zararın doğrudan sebebi olarak kabul edileceği belirtilmektedir.

Görüldüğü üzere, idarenin sorumluluğunda nedensellik bağı kurumu, sorumluluğa ilişkin diğer birçok olgu gibi özel hukuktaki klâsik nedensellik bağı anlayışının kamu hukuku alanına aktarılmasıyla ortaya çıkmıştır. Gerçekten de bu yaklaşım çoğu zaman idarenin sorumluluğu bakımından da nedensellik bağı sorununu çözmüş görünmektedir. Ancak belirli noktalarında idari sorumluluğun özerkliği, nedensellik bağını sorununu özel hukuktan bağımsız bir biçimde ele almayı gerekli kılmaktadır. Özel hukuk anlayışının sorumluluğu daraltmaya yönelik uygun nedensellik teorisinin⁵⁷¹ doğrudan doğruya idarenin sorumluluk alanına uygulanması, sosyal gerçekliğe ve hakkaniyete göre idarenin sorumluluk alanına girmesi gereken bazı durumların sorumluluk kapsamı dışında kalmasına neden olabilecektir. Oysa idare hukuku, sorumluluğun kapsamına ilişkin sosyal ve vicdanî gerçekler ekseninde özel hukuktan farklı bir karaktere sahiptir. Bu çerçevede, özel hukuk kişilerinin sorumluluğunda toplumdaki beklenti sorumluluğun sınırlaması yönündeyken, idarenin

⁵⁶⁷ Tan, **İdare Hukuku**, 494.; Gözler, C. 2, s.1339.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.177.

⁵⁶⁸ Hukuki nedensellik bağı teorileri için bkz: Eren, s.21 vd.

⁵⁶⁹ Gözler, C. 2, s.1339.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.177.

⁵⁷⁰ Eren, s.52-53.; Tan, **İdare Hukuku**, 494.; Gözler, C. 2, s.1339.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.177.; ; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s.1276.; Oğuzman ve Öz, C.2, s.44.; Reisoğlu, s.175.; Ünal, s.47.; Yıldız, s.141.

⁵⁷¹ EREN uygun nedensellik teorisinin, sorumluluğu kurmak ve sınırlamak yönünde iki temel amacı ve fonksiyonu bulunduğunu dile getirmektedir: Bkz Eren, s.54.

sorumluluğunda ise hakkaniyet duygusunun sorumluluğu genişleme yönünde tecelli ettiği belirtilmektedir⁵⁷². Zira toplumun, bizzat kendisinin yetkilendirdiği, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donattığı devleti, ülke çapındaki bütün olumsuzluklardan sorumlu görme eğiliminde olduğu dile getirilmektedir⁵⁷³.

İdarenin sorumluluğu kapsamında nedensellik bağına geniş yorumlama eğilimine, sosyal risk ilkesi bağlamındaki sorumluluk durumları örnek olarak gösterilebilecektir. Zira sosyal risk ilkesinin özelliği öğretide, diğer tüm sorumluluk ilkelerinden farklı olarak zarar ile idari faaliyet arasında nedensellik bağının bulunmaması olarak ifade edilmektedir⁵⁷⁴. Ancak meselenin esasında sosyal risk ilkesine örnek olan durumlarda bilimsel ve felsefi anlamda bir nedensellik bağı bulunduğu söylenebilecektir. Burada, bilimsel ve felsefi anlamda nedenselliğin zararlı sonuca neden olan tüm sebepleri kapsadığı hususu göz önünde bulundurulduğunda, idarenin önlemekle yükümlü olduğu bir zararı önlememesinin zarara neden olan sebep faktörlerinden biri olduğu noktasında şüphe bulunmamaktadır. Ancak meseleye özel hukuktaki uygun nedensellik bağı penceresinden baktığımızda idarenin “önleyememe” şeklindeki eyleminin zararın meydana gelmesine neden olan en uygun sebep olmadığı aşîkârdır. Ancak toplumsal ve sosyal şartlar gereği, idarenin sosyal risk ilkesi kapsamında nedensellik bağı olgusunun geniş yorumlandığı görülmektedir.

Çevresel zararlar bakımından da mesele temelde aynı kapıya çıkmaktadır. Örneğin, hava kirliliği gibi bir ekolojik zarar durumunda bu zarara bizzat sebep olmayan idare ile zarar arasında nedensellik bağı kurulması zor görünmektedir. Fakat yapılan araştırmalarda⁵⁷⁵ sosyolojik anlamda toplumun çevrenin korunması konusunda asıl beklentisinin devlete dönük olduğu ifade edilmektedir. Bu bağlamda tıpkı terör eylemlerinden kaynaklanan zararlarda olduğu gibi çevresel zararların tazmini noktasında

⁵⁷² Çıtak, s.76.

⁵⁷³ Çıtak, s.76

⁵⁷⁴ Onar, C. III, s.1744.; Azrak, “*Sosyal Risk*”, s.137.; Esin, **İkinci Kitap: Esas**, s.155.; Akyılmaz, “*Sosyal Risk*” s.186.; Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.304-305.; Yenice ve Esin, s.105; Özgüldür, s.90.; Günday, s.381.; Tan, **İdare Hukuku**, 486

⁵⁷⁵ Ipsos Araştırma Şirketinin, yaptığı bir kamuoyu araştırmasına göre Türkiye’nin % 75’inin çevresel güvenliğe ilişkin bir takım kaygıları olduğu belirtilmiştir. Öte yandan araştırmaya katılanların % 47’si hükümetin iklim değişikliği ile mücadele için aksiyon almazsa hayal kırıklığına uğrayacağını ifade etmiştir. Bkz: <https://www.ipsos.com/tr-tr/iklim-krizi-konusunda-dunya-ve-turkiye-ne-dusunuyor>.

da, nedensellik bağına ilişkin klasik yorumdan ayrılan yeni yaklaşımların benimsenebileceği düşünülmektedir.

Bu noktada, nedensellik bağına ilişkin öğretide bazı yazarlarca getirilen farklı bir yaklaşıma değinmekte fayda görülmektedir. Söz konusu görüş uyarınca, nedensellik bağının varlığı için zararlar idare arasında özel hukuktaki uygun nedensellik teorisinde olduğu gibi somut bir sebep sonuç ilişkisi aramak gerekmeyeceği, bunun yerine zararın bir idari davranıştan doğması ve herhangi bir kamu hizmetiyle bağlantılı olmasını yeterli olduğu belirtilmektedir⁵⁷⁶. Çevresel zararlar bakımından da idarenin faaliyet alanını arasında ilişkin kuran ve daha nesnel olduğu değerlendirilen⁵⁷⁷ nedensellik bağı yaklaşımının etkin kılınmasının faydalı olabileceği düşünülmektedir. Zira birçok yerde en büyük çevre kirleticinin devlet olduğundan dem vurulmakla birlikte zarara neden olan eylemin nadiren doğrudan doğruya idareden kaynaklandığı görülmektedir. Bu durumun nedeni, idarenin çevreye etki eden faaliyetlerinin, genellikle yasaklama, izin verme, yükümlülük getirme, standartlar öngörme ya da yaptırım uygulama gibi müdahaleci yöntemlerden oluşmasıdır⁵⁷⁸. Ancak faaliyeti bizzat gerçekleştirmese de somut çevre kararları alan, ruhsat veren, denetimleri gerçekleştirip yaptırımları belirleyen ve tatbik eden idare, hukuksal anlamda çevre kirliliğine karşı sorumlu tutulması gereken doğrudan “güç” ve “asıl” yetkinin sahibi olarak gösterilmektedir⁵⁷⁹. Nitekim çevre hukukunu teorik boyutta inceleyen eserlerde de idari makamlarca alınan kararlar neticesinde doğan çevresel zararlar bağlamında; eylemle zarar arasında doğrudan doğruya kurulamayan illiyet bağının, idari kararlar zarar arasında kurulabileceği ifade edilmektedir⁵⁸⁰. Bu itibarla çevresel zararların tazmini noktasında, idare hukukunun kendine özgü niteliği dikkate alınarak ve çevrenin korunmasına ilişkin toplumsal hassasiyet göz önünde bulundurularak, nedensellik bağı unsurunun idarece yürütülen hizmet ve meydana gelen

⁵⁷⁶ Özay, **Günlüğünde Yönetim**, s. 830.; Düren, **İdare Hukuku Dersleri**, s.329.;Özyörük, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 250.

⁵⁷⁷ Ahmet Yayla, **İdarenin Kusursuz Sorumluluğu**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2015, s.103.

⁵⁷⁸ Güneş, **Çevre Hukuku**, s.211.;Turgut, **Çevre Hukuku**, s.123.; Kuzu, **Çevre Hakkı**, s.69-70.

⁵⁷⁹ Sait Güran, “*Çevre Kanunu Uygulamasının İdare Hukuku Yönünden Değerlendirilmesi*”, **Çevre Kanunu’nun Uygulanması**, Ankara: TÇSV Yayını, 1999,s.61.

⁵⁸⁰ Philippopoulos Mihailopoulos, s.121.

zarar arasında değerlendirilmesinin yararlı olabileceği düşünülmektedir.

2. Çevresel Zararlar Bağlamında Nedensellik Bağının İspatı

Çevresel zararların tazmini bağlamında nedensellik bağı uygulaması incelendiğinde, maddi veya usuli nitelikte birçok sorun bulunduğu dikkati çekmektedir. Kaynakları ve nitelikleri farklı olmakla birlikte bahse konu sorunların son kertede vardığı yer, nedensellik bağının ispatı meselesidir. Bu noktada öncelikle nedensellik bağının ispatı noktasında karşılaşılan sorunların daha sonra da bu sorunlara getirilen çözüm önerilerinin incelenmesi faydalı olabilecektir.

a. Nedensellik Bağının İspatına İlişkin Sorunlar

Nedensellik bağının ispatına ilişkin yaşanan güçlüklerin başında bilimsel belirsizlikler gelmektedir. Yirminci yüzyılın başına kadar, bilim felsefesinde egemen olan determinizm, bilimsel bilgede mutlak bir nedensellik bulunduğunu savunmuştur⁵⁸¹. Newton mekaniğine dayanan bu anlayış uyarınca bilimsel veriler ışığında eldeki olgular arasındaki nedensellik bağı kuşkuyla yer vermeksizin ispatlanabileceği ileri sürülmüştür. Bununla birlikte, Heisenberg'in 1927'de ortaya attığı ünlü belirsizlik ilkesi, somut bir nedensellik bağının doğa bilimlerinde kurulamayacağını öngörmüştür⁵⁸². Gerçekten de günümüzün modern bilim felsefesinde klasik fizik ve mekaniğin mutlak nedensellik ilkesinin yerini ihtimali nedensellik ilkesine bıraktığı söylenmektedir⁵⁸³.

Nedensellik bağının ortaya konulması konusunda bilimsel durumdaki belirsizlikler hukuki bağlamda ispat gücü yaratan bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır⁵⁸⁴. Hatta bilimsel verilerin belirsizliği nedeniyle yaşanan nedensellik bağı sorunlarının günümüz çevre hukukunun en önemli sorunu olduğu dile getirilmektedir⁵⁸⁵. Çünkü bilimsel bilgedeki eksiklik ya da boşluklar dolayısıyla çevrenin unsurları üzerinde gerçekleşen zararlı etkilerin yeterince güvenilir olarak teşhis edilememesi neticesinde

⁵⁸¹ Eren, s.6-7.; Cemal Yıldırım, **Bilim Felsefesi**, İstanbul: Remzi Kitabevi,2010, s128.

⁵⁸² Cemal Yıldırım, s128-129.

⁵⁸³ Eren, s.8

⁵⁸⁴ Daniel M. Steinway ve Baker Botts, “*Fundamentals of Environmental Law*”, Thomas F. P. Sullivan (Ed.), **Environmental Law Handbook** Twenty-second Edition, Bernan Press, 2014, s.57.; Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 568.

⁵⁸⁵ Hayward, s.103-104.

hukuki illiyet bağının da varlığını kuşkulu hale geleceği belirtilmektedir⁵⁸⁶. Konuya ilişkin farklı hukuk sistemleri göz önünde bulundurularak yapılan bir incelemede; bilimsel verilere dayanan istatistiki kanıtların, ilgili hukuk sisteminde gerekli görülen ispat standardını sağlamadıkça nedensellik bağının ispatı için tek başına yeterli görülmediği ifade edilmiştir⁵⁸⁷. Bu çerçevede, sorumluluk hukukunun somut bir zararı ele aldığına dikkat çekilmekte ve istatistiki veriler gibi kanıtların yalnızca olası bir zarar verici olayla belirsiz bir grup insan arasındaki ilişkiyi gösterdiği belirtilmektedir. Bunun bir sonucu olarak da nedensellik bağını ispat edebilmesi için ilave bazı kanıtlarla ihtiyaç bulunduğu ifade edilmektedir⁵⁸⁸. Bu durum şöyle açıklanabilir; bilimsel bilgiler ve istatistikler Çernobil kazası sonrası Karadeniz Bölgesinde kanser vakalarını arttırdığını istatistiksel olarak kanıtlamaktadır. Fakat somut bir kanser vakasında hastalığın doğrudan doğruya Çernobil felaketinden kaynaklandığını söylemek çoğu zaman mümkün olmayabilecektir. Nitekim İngiltere’de geçen bir olayda Sellafield Nükleer Enerji Santralinden 3,2 kilometre uzakta yer alan Seascale isimli yerleşim biriminde yaşayan çocuklarda normalin 10 katından fazla bir sıklıkta lösemi hastalığı görülmesi üzerine, bu hastalıktan mustarip olanlarca zararlarının tazmini için dava açılmıştır. Davacılar iddialarını, Sellafield Nükleer Enerji Santralinin tüm Batı dünyasında çevreye en fazla nükleer atık yayan enerji santrali olduğunu ve radyasyonunda lösemnin başlıca nedenleri arasında yer aldığını ortaya koyan bilimsel kanıtlarla desteklemişlerdir. Bununla birlikte, İngiliz Mahkemeleri, radyasyonun lösemi hastalığının başlıca sebeplerinden biri olmakla birlikte tek sebebi olmadığını dile getirerek zararlar sebep arasında nedensellik bağının bulunmadığına karar vermiştir⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ Erişgin, s.93-94.

⁵⁸⁷ Hinterregger, “*Environmental Liability*”,s.1036.

⁵⁸⁸ Hinterregger, “*Environmental Liability*”,s.1036.

⁵⁸⁹ Hayward, s.102-103.; Ülkemizde de farklı konulardaki Danıştay kararlarında, zararlar idari davranış arasındaki illiyet bağının olasılıklara dayanmadan somut bir biçimde ortaya konması gerektiği ifade edilmektedir. Bkz: “*Hacettepe Üniversitesince oluşturulan komisyonun düzenlediği rapordan, davacılar murisinin çalıştığı ameliyathane ve reanimasyon servislerinde kullanılan teknik ve ilaçların ve ağır çalışma koşullarının ölüme yol açan hastalığa doğrudan etken olamayacağının anlaşıldığı, bu durumda davacıların uğradığı zararlar davalı idarenin herhangi bir eylem ve işlemi arasında, nedensellik bağı kurulmadığından...*” Danıştay 10. D., E. 1993/5003 K. 1994/5073 T. 20.10.1994, aktaran, Armağan, s.201.; “*Bu hastalık, askerliğin sebep ve etkisinden kaynaklanması direkt olarak mümkün görülmemektedir. Ancak jilet, ustura, diş fırçası gibi aletlerin ortak kullanımı ile buluşmanın olabileceği göz önüne alınırsa, askerlik, hapisane gibi toplu yaşamın olduğu durumlarda, eğitimsizlik nedeniyle bu tür aletlerin ortaklaşa kullanılması Hepatit B virüsünün bulaşma riskini artırabilmektedir... İdare hukuku ilkelerine ve Anayasanın*

Nedensellik bağının kurulmasında karşılaşılan bir diğer sorun zararla, zarara neden olan faaliyet arasında zamansal ya da mekânsal uzaklık bulunmasıdır. Zamansal uzaklık tedrici çevre zararları bakımından söz konusu olabilmektedir⁵⁹⁰. Hatırlatmak gerekirse, tedrici çevre zararlarında başlangıçta yürütülen faaliyet herhangi bir zarar doğurmazken geçen zamanla birlikte yığılan zararları etkiler insan ve çevre sağlığını etkiler boyuta ulaşmaktadır. Tedrici çevre zararları bakımından nedensellik bağının araya giren zamansal boşluk nedeniyle ispatı güçleşmesinin yanı sıra zamanaşımı bakımından sorunlar yaşanması da ihtimal dâhilindedir⁵⁹¹. Mekânsal uzaklık ise zarar ile zarara sebep olan etken arasında mesafe farkı bulunması halidir⁵⁹². Mekânsal uzaklık nedeniyle yaşanan nedensellik bağı sorunları özellikle sınır aşan çevre zararları bakımından ortaya çıkabilecektir. Nitekim çevrede yaşanan kirlilik artık çoğu zaman kaynağında kalmamakta rüzgârlar ya da okyanus akıntıları gibi çeşitli taşıyıcılarla Dünyanın birçok yerine ulaşabilmektedir.

Nedensellik bağının ispatı noktasında son olarak çevresel bilgiye erişim sorunlarına dikkat çekmekte fayda görülmektedir. Çevresel zarara neden olan olaylarda nedensellik zincirindeki temel bağlantılar dâhil olmak üzere zarara yol açan faaliyet hakkındaki gerçek bilgilere çoğu zaman davacılar tarafından ulaşılamadığı belirtilmektedir⁵⁹³. Ülkemizde; Anayasa'nın 74'üncü maddesinde öngörülen dilekçe hakkı, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Çevre Kanunu'nun 30'uncu maddesi gibi çevresel bilgiye erişim konusunda oldukça geniş bir mevzuat olmakla birlikte, çevre hakkının kullanılmasına ilişkin bu usuli güvencelerden ne ölçüde faydalanıldığı tartışmalıdır⁵⁹⁴.

125/7'nci maddesine göre, idarenin tazminle sorumlu tutulabilmesi için, bir zararın varlığı, zararı doğuran eylemin idareye yüklenebilir olması, zararlı sonuçla eylem arasında doğrudan doğruya bir nedensellik bağının bulunması, zarara yol açan eylemin bir hizmet kusuru teşkil etmesi veya kusursuz sorumluluk kuram ve ilkelerinin uygulanmasına elverişli olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi zorunludur. Davacıda saplanan Hepatit - B virüsünün cinsel temas, ortak kullanılan jilet, enjektör, diş fırçası, kulak deldirme gibi ortak kullanılan alet ve girişimlerle bulaşması... göz önünde bulundurulduğunda, idarenin tazminle sorumlu tutulması hukuken mümkün görülmemiştir. Zira davacının bir zararı bulunduğu ve bu zararın idarenin somut bir eyleminden kaynaklandığı ortaya konulamamıştır.", AYİM 2. D E. 2001/226 K. 2002/102 T. 23.1.2002, www.kazanci.com.

⁵⁹⁰ Erişgin, s.100.; Başoğlu, s.201-202.

⁵⁹¹ Erişgin, s.102.; Başoğlu, s.202.

⁵⁹² Erişgin, s.102.; Başoğlu, s.202.

⁵⁹³ Turgut, **Çevre Hukuku**, 568.

⁵⁹⁴ Nitekim son zamanlarda ülke gündemini meşgul eden bir olayda, Sağlık Bakanlığı çeşitli üniversitelerden bilim insanları ve bakanlık personelinin katılımıyla 2011-2016 yılları arasında

Ülkemizde, idari uyuşmazlığa ilişkin idarenin elindeki belgelerin kaybolması gibi ilginç örneklerle⁵⁹⁵ karşılaşıldığı düşünülürse, gerekli bilgilere ulaşılmaksızın nedensellik bağının varlığının ispat edilmesinin ne derece güç olacağı görülebilecektir.

b. Nedensellik Bağının İspatı Sorununa İlişkin Çözüm Önerileri

Nedensellik bağının ispatı bağlamında ortaya çıkan güçlükler, sorumluluk hukuku vesilesi ile çevresel zararların tazminini problemli bir mesele haline getirmiştir. Bu durumun ayırdına varılan hukuk sistemlerinde, geleneksel sorumluluk hukukunun katı nedensellik bağı yorumunu yumuşatmak adına çeşitli adımlar atılmıştır⁵⁹⁶. Nitekim günümüz itibari ile birçok ülkede, özellikle su ve hava kirliliği gibi belirli konular bazında yahut da tehlikeli olarak değerlendirdikleri faaliyetler kapsamında nedensellik bağına ilişkin ispat kolaylıkları getirildiği ifade edilmektedir⁵⁹⁷. İspat kolaylıkları bağlamında uygulanan başlıca usuli yöntemler ise; zarar görenin ispat yükünü hafifletmek için karineler ihdas edilmesi ve doğrudan doğruya ispat yükünün tersine çevrilmesi şeklinde ikiye ayrılarak incelenebilecektir⁵⁹⁸.

i. Karineler

Karineler, bilinen bir olaydan bilinmeyen bir başka olayın veya hukuksal durumun varlığı veya yokluğu sonucu çıkarılması anlamına gelmektedir⁵⁹⁹. İspat hukukunda karineler, fiili ve kanuni karine olmak üzere iki ana başlıkta incelendiği görülmektedir. Fiili karineler bir hukuk kuralına dayanmaksızın tarafların vakıa

yürütülen "Kocaeli, Antalya, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli İllerinde Çevresel Faktörlerin ve Sağlık Üzerine Etkilerinin Değerlendirilmesi Projesi"ni gerçekleştirmiştir. Söz konusu proje bağlamında birçok tarım ürünüde toksik ve kanserojen kimyasallar bulunduğunu gösteren veriler aradan geçen 3 yılı aşkın zamana rağmen idare tarafından açıklanmayınca, çalışmada görev alan bir akademisyen tarafından gazetede yayımlanmış, daha sonra ise anılan akademisyen göreve ilişkin bilgileri açıklamak nedeniyle yargılanarak hapis cezası ile cezalandırılmıştır.

⁵⁹⁵ Yıldırım, **İdari Yargı**, s. 429.

⁵⁹⁶ Turgut, **Çevre Hukuku**, s.569.; Hinterrager, "*Environmental Liability*", s.1036.; Erişgin, s.151-152.

⁵⁹⁷ Hinterrager, "*Environmental Liability*", s.1036.

⁵⁹⁸ Hinterrager, "*Environmental Liability*", s.1044.; Turgut, **Çevre Hukuku**, s.569.; Erişgin, s.154 vd.; Başoğlu, s.251-252.

⁵⁹⁹ Oğuz Atalay, "İspat", içinde (Ed. Hakan Pekcanıtez, Muhammed Özkes, Mine Akkan, Hülya Taş Korkmaz), **Pekcanıtez Usul-Cilt: II**, İstanbul: 15. Baskı, Oniki Levha Yayıncılık, 2017, s.1655.; Baki Kuru, Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, 24. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, Ankara, 2013, s.358.

iddialarının doğruluğu ya da bir delilin değeri hakkında hâkimde kanaat oluşmasını sağlayan, hayat tecrübelerine dayalı değer yargıları olarak tanımlanmaktadır⁶⁰⁰. Kanuni karineler ise kanunda yer alan belirli bir olaydan kanunda düzenlenmeyen başka bir olay için sonuç çıkarılması demektir. Yani kanun (a) vakasını düzenmiş ise bu (a) vakasına dayanarak (b) vakasının da ispatına gerek kalmaksızın gerçekleştiğinin kabul edilmesidir⁶⁰¹. Çevresel zararların tazmini noktasında, nedensellik bağına ilişkin güçlüklerin aşılmasını teminen zarar gören lehine kanuni ya da fiili karinelere yer verilebildiği görülmektedir⁶⁰². Bu bağlamda hukuki ya da fiili bir karinenin söz konusu durumlarda, çevre kirliliğinin ve çevresel zararın ispat edilmesi artık nedensellik bağının varlığı konusunda da bir ön kabul doğuracaktır⁶⁰³. Öğretide, çevresel zararlar bağlamında kanuni karineye Alman Çevresel Sorumluluk Kanunu’nun “*nedensellik karinesi*” başlıklı 6’ncı maddesi örnek verilmektedir. Söz konusu hüküm “*Somut olayın koşulları esas alındığında bir tesis kendisine ilişkin olduğu söylenen zarara yol açmaya muktedir ise zararın bu tesisten ortaya çıktığı varsayılır.*” şeklindedir⁶⁰⁴. Fiili karineler bakımından ise nedensellik bağının tam olarak ispatlanmasa da gerçeğe yakın görünmesinin ispat için yeterli olduğunu belirten İsviçre Federal Mahkemesinin kararları örnek gösterilmektedir⁶⁰⁵. Bu noktada belirtmek gerekir ki fiili karineler ancak mahkemeler tarafından sergilenen çevresel aktivizm sonucunda yaratılabilecektir⁶⁰⁶. Keza bu nedenle öğretide bazı yazarlar fiili karine yerine yargısal karine ifadesini kullanmayı tercih etmektedir⁶⁰⁷. Kanuni ve fiili karinelere Türk İdari Yargılama Hukuku’nda da yer

⁶⁰⁰ Atalay, “İspat”, s. 1655.; Kuru, Arslan ve Yılmaz, s.358.

⁶⁰¹ Atalay, “İspat”, s. 1657.; Kuru, Arslan ve Yılmaz, s.358.

⁶⁰² Turgut, **Çevre Hukuku**, s.569-571.; Erişgin, s.182-204.

⁶⁰³ Tandoğan, “*Kirletenin Sorumluluğu*”, s.50.; Erişgin, s.181-182.; Ertaş, s.102.

⁶⁰⁴ Turgut, **Çevre Hukuku**, s.570.; Erişgin, s.199.

⁶⁰⁵ Tandoğan, “*Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu*”, s.34

⁶⁰⁶ Öğretide bu konuda Güney Kore Anayasa Mahkemesinin içtihatları örnek gösterilmektedir. Güney Kore Anayasa Mahkemesi çevresel zararlarda, zarar görenin ispat yükünü hafifletmek için olağanüstü bir çaba sarf etmiş ve sonuç olarak “olasılık teorisi” olarak anılan fiili bir karine oluşturmuştur. Mahkemenin bu konudaki çevreci tutumu yasama organını da etkilemiş ve 2016 yılında bahse konu fiili karine Çevresel Sorumluluk ve Tahsisat Kanunu isimli bir kanunla, kapsamı da genişletilerek kanuni karine haline getirilmiştir. Bkz: Hong Sik Cho and Gina J. Choi, “*South Korea*” Jorge Vinuales and Emma Lees (Ed.), **Oxford Handbook on Comparative Environmental Law**, Oxford University Press, 2019, s.349.

⁶⁰⁷ Örneğin, Erişgin, s.182 vd.

verilmekle⁶⁰⁸ birlikte çevresel zararların tazmini bağlamında ne adli ne de idari yargıda ispat kolaylığı sağlayan bir karine bulunduğu söylenemeyecektir.

ii. İspat Yükünün Tersine Çevrilmesi

Nedensellik bağının ispatı bağlamında uygulanan bir diğer usuli yöntem ispat yükünün tersine çevrilmesidir. Bir hukuki uyuşmazlıkta mahkemeye sunulan vakıaların doğruluğunu ortaya koyma, yükümlülüğüne “ispat yükü” denilmektedir⁶⁰⁹. Buradan hareketle nedensellik bağı bakımından ispat yükünün tersine çevrilmesi ise nedensellik bağının bulunmadığının ispatının tamamen ya da kısmen zarar veren üzerine bırakılması anlamına gelmektedir⁶¹⁰. Öğretide, gerek Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesi bağlamında kusursuz sorumluluk gerekse kusura dayanan diğer sorumluluk hallerinde, zararın tazmin edilebilmesi için nedensellik bağının ispat edilmesi gerektiği ve bu durumda ispat yükünün genel sorumluluk kuralları uyarınca davacı üzerinde bulunduğu dile getirilmektedir⁶¹¹. Bu noktada, çevresel zarara ilişkin tam yargı davaları bakımından da ispat yükü konusunda genel kuralların uygulanacağı söylenebilecektir⁶¹². Nitekim Danıştay tarafından da nedensellik bağının ispatının davacı tarafından yerine getirilmesi gerektiği belirtilmiştir⁶¹³.

Bununla birlikte, Dünyanın farklı yerlerindeki uygulamaya bakıldığında, birçok ülkede yüksek mahkemelerin içtihadı kurallar geliştirerek çevresel zararlardan doğan sorumlulukta ispat yükünü zarar veren tarafa yüklediği görülmektedir⁶¹⁴. Diğer yandan

⁶⁰⁸ Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.280.; Melikşah Yasin, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2015, s.174.

⁶⁰⁹ Süheyla Şenlen Sunay, **İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karşısında İspat Ve Delil Hususları**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1997, s. 28.; Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.279.; Kaplan, s.434.; Yasin, s.5.; Atalay, “İspat”, s. 1693-1694.; Kuru, Arslan ve Yılmaz, s.354.

⁶¹⁰ Sands ve diğerleri, s.222.; Erişgin, s. 204-205.

⁶¹¹ Tandoğan, “Kirlenenin Sorumluluğu”, s.49.; Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 568.; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.318.; Erişgin, s.153.; Yongalık, s.97.; Oğuzman ve Öz, C.II, s.133.; Başoğlu, s.257.; Helvacı, s.31.

⁶¹² Onar, C.III, s.1980.; Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s.282.; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargısı**, s.473; Kaplan, s.436.;

⁶¹³ “Zarar ile idari işlem veya eylem arasında uygun illiyet bağına ispat yükümlülüğü, zarara uğradığını iddia eden tarafa aittir.”, Danıştay 15. D., E. 2016/261 K. 2017/5035 T. 3.10.2017 www.lexpera.com.tr.

⁶¹⁴ Örneğin Brezilya’da Anayasa Mahkemesi Brezilya Anayasası ve 1981 tarihli Ulusal Çevre Politikası Kanununu birlikte yorumlayarak çevresel meselelerde ispat yükünün zarar veren üzerinde olduğunu içtihat etmiştir. Bkz: Antonio Herman Benjamin ve Nicholas Bryner, “Brazil”, Jorge Vinuales and Emma Lees (Ed.), **Oxford Handbook on Comparative Environmental Law**, Oxford

çevrenin son derece gelişmiş yargısal mekanizmalar vasıtası ile korunduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde dahi ispat yükünün davacılar üzerinde bırakılması; “*Mevcut çevre koruma paradigması; idari yaptırımlarda eşitsizliği kurumsallaştırmakta ve ticari kar için insan sağlığı pazarlanmaktadır... Çevreyi kirleten endüstriden ziyade, çevre kirliliğinin kurbanlarına ispat yükü getirilerek insanların zararlı etkilere maruz kalması meşrulaştırılmıştır.*” şeklindeki ifadelerle eleştirilmektedir⁶¹⁵.

Bu noktada, acaba Danıştay tarafından da çevresel zarar söz konusu olduğunda ispat yükünün davalı idare üzerine bırakılmasına imkân tanıyan ölçütler geliştirilebilir mi sorusu akla gelmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki her ne kadar tam yargı davalarında genel hükümler uygulansa da bu durumun ispat yükünün tamamen davacı üzerine bırakıldığı anlamına gelmeyeceği ifade edilmektedir⁶¹⁶. Zira medeni yargılama usulünden farklı olarak idari yargıda taraflar arasında bir denklik söz konusu değildir. İdare uyuşmazlığın esasını oluşturan işlem veya eyleme ait bütün dosya bilgi ve dokümanlar genellikle idarenin elinde bulunduğu görülmektedir⁶¹⁷. Bu gerçeklik karşısında, idare mahkemesi hâkiminin, ispat yükünü davacı lehine kolaylaştıran bir yöntem izlemesi gerektiği dile getirilmektedir⁶¹⁸. Öğretide, iptal davalarındaki kadar olmasa da⁶¹⁹ re'sen araştırma ilkesinin tam yargı davaları bakımından da geçerli olduğuna⁶²⁰ işaret edilmekte ve taraflar arasındaki bu bariz eşitsizliğin re'sen araştırma ilkesi ile bertaraf edilmeye çalışılması gerektiği belirtilmektedir.⁶²¹ Bu itibarla, bir

University Press, 2019, s.90-91; Yine Hindistan Anayasa Mahkemesi, bilimsel belirsizlikleri göz önünde bulundurarak çevresel zararın söz konusu olduğu durumlarda ekolojik dengenin korunmasını teminen ispat yükünün davalı taraf üzerinde olduğuna karar vermiştir. Bkz: Bharat H. Desai and Balraj K. Sidhu, , “*India*”, Jorge Vinuales and Emma Lees (Ed.), **Oxford Handbook on Comparative Environmental Law**, Oxford University Press, 2019, s.226. Benzer şekilde Çin, Hollanda ve Portekiz hukukunda da çevresel zarar söz konusu olduğunda ispat yükünün yer değiştirdiği belirtilmektedir. Bkz: Hinterrager, “*Environmental Liability*”, s.1032 ve dipnot 38.

⁶¹⁵ Robert D. Bullard, “Decision making”, in Westra, L. and Lawson, B. (eds) **Faces of Environmental Racism**: Lanham, MD, Rowman Littlefield, s.3.

⁶¹⁶ Kaplan, s.436.; Şenlen, **İspat ve Delil**, s.30-31.

⁶¹⁷ Yıldırım, **İdari Yargı**, s. 428.; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s. 351.; Şenlen, **İspat ve Delil**, s.30.; Yücel Oğurlu, “*Danıştay Kararları Işığında İdarî Yargılama Usulünde Re’sen Araştırma İlkesi*”, **Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 75’inci yıl Armağanı, C.II, S.2, 1998, s.130.

⁶¹⁸ Yıldızhan Yayla, “İdari Yargılamanın Özelliği”, **Atatürk’ün Yüzüncü Doğum Yıldönümünü Kutlama Sempozyumu**, Ankara: Danıştay Yayınları, 1981, s.138.

⁶¹⁹ Onar, C. III, s.1941.

⁶²⁰ Yıldırım, **İdari Yargı**, s. 428.; Kaplan, s.436.; Kamile Türkoğlu Üstün, **İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s.164

⁶²¹ Zehreddin Aslan, “Türk İdari Yargı Sisteminde Re’sen Araştırma İlkesi”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S. 23-24, Ekim 2000-Mart 2001, s. 55.

yandan idare hukukunun içtihadı geleneği diğer yandan re'sen araştırma ilkesinin idari yargı hâkimine ispat yükü konusunda verdiği geniş takdir yetkisi⁶²² bağlamında idari davalarda ispat yükünün kime ait olacağı her dava bazında ayrı ayrı incelenecek bir mevzu olarak değerlendirildiği görülmektedir⁶²³. O halde, çevresel zarara ilişkin tam yargı davalarında ispat yükünün davalı idare üzerinde bırakılmasının önünde teorik olarak bir engel bulunmadığı düşünülmektedir. Ancak, Danıştay'ın çevresel zararın söz konusu olduğu durumlarda mevzuatta açık kural olmaması halinde bu konuda kendisi bir takım ölçütler geliştirmekten çok idarenin sunduğu rapor ve belgeler üzerinden hareket ettiği⁶²⁴ düşünüldüğünde teorideki bu imkânın uygulamada gözlemlenmesi, en azından günümüz için pek olası görülmemektedir.

II. İDARENİN ÇEVRESEL ZARARLARDAN DOĞAN SORUMLULUĞUN NİTELİĞİ

A. ÖZEL HUKUK SORUMLULUĞU-KAMU HUKUKU SORUMLULUĞU AYRIMI

1. İdarenin Çevresel Sorumluluğunun Kamu Hukukuna Tabi Olduğuna İlişkin Görüşler

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 11 Ağustos 1983 tarihinden bu yana, Kanun metni üzerinde çok sayıda tartışma yaşanmış ve yaşanmaya devam etmektedir. Bu tartışmaların yoğunlaştığı alanların biri de çevresel zarardan sorumluluk konusunda görevli yargı yerinin neresi olacağı meselesidir. Kanun koyucunun ketum tutumu nedeniyle belirsiz ve bulanık doğan çevresel zarardan sorumlulukta görev sorununun, günümüzde Kamu Hukuku aleyhine şekillendiği söylenebilecektir.

İdarenin faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan çevresel zararlara hakkındaki uyuşmazlıkların hangi yargı kolunda görüleceğinin önemli birtakım sonuçlar doğurabileceği düşünülmektedir. Örneğin özel hukuk yaklaşımı kabul edildiği takdirde, Çevre Kanunu'nun belirli bir hükmü tamamlayıcı nitelikte hukuk kuralı sayılarak, idare

⁶²² Oğurlu, s.130.

⁶²³ Şenlen, **İspat ve Delil**, s.31.

⁶²⁴ Akıllıoğlu, “*İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu*”, s.89.

ile ilgililer arasında Kanun'da aranan çevre koşullarına uyup uymama konusunda bir özel hukuk sözleşmesi yapılabilecektir. Kamu hukuku yaklaşımı benimsendiği durumda ise, sözleşme ile kaldırılamayacak nitelikte, kamu gücü kullanımına dayanan ve irade serbestisinin söz konusu olmadığı kurallar cari olacağı belirtilmektedir⁶²⁵.

“Kamu yararı” olgusu, idarenin çevresel sorumluluğunun kamu hukukuna tabi olması gerektiğini ifade eden görüşü açıklayan temel olgu olarak değerlendirilebilecektir. Toplumun genel ve ortak çıkarının nasıl belirleneceği sorusuna yanıt arayan kamu yararı kavramı, aynı zamanda bir faaliyete kamusal nitelik kazandıran hukuka uygunluğun ölçütü olarak kullanılmaktadır⁶²⁶. Çevre korumanın özündeki kamu yararı, çevreye ilişkin uyuşmazlıkların aslında geleneksel dava kurgusundan daha geniş bir davacı tabanına hitap etmesine neden olmaktadır⁶²⁷. Hatta bazı durumlarda kamu hukuku yaklaşımının, klasik yaklaşımın önünde eğilmesini beklediği özel çıkarların, yine kamu yararı ölçüsünde korunmasını sağladığı ifade edilmektedir⁶²⁸. Bu koşulda hâkimin, yarışan kamu yararları arasında bir ölçüm, analiz yapıp karar vermesi gerekliliği, onu kanun koyucu gibi politik bir karar almaya ve değerler arasında, seçmeye dayalı bir tercih yapmaya zorladığı belirtilmektedir⁶²⁹. Böyle bir uyuşmazlık adli yargı hâkiminin önüne geldiği takdirde, özünde yer alan idari işlemin hukuka aykırılığına vakıf olamayacağı ve büyük ihtimalle anlaşmazlığı yalnızca zararın giderilmesi biçiminde sonuçlandıracağı ifade edilmektedir⁶³⁰. Bununla birlikte, tam yargı davalarının ise adli yargıdaki edim davalarından farklı olarak, idarenin hukuk içinde kalmasını sağlamak şeklinde ortaya çıkan objektif yönleri de bulunduğu ifade edilmektedir⁶³¹. Bu itibarla, kamu hukuku yaklaşımının egemen olduğu tam yargı davalarında, iptal davasında olduğu gibi idarenin

⁶²⁵ Akıllıoğlu, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, s.72

⁶²⁶ Turan Yıldırım, “Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.18, 2001, s. 440.

⁶²⁷ Pedersen Ole W., Jorge Vinuales and Emma Lees (Ed.), **Oxford Handbook on Comparative Environmental Law**, Oxford University Press, 2019, s.1089 (1074-1092)

⁶²⁸ Akıllıoğlu, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, s.72-73

⁶²⁹ Ulusoy, “Çevre Kirlenmesi”, s.139

⁶³⁰ Akıllıoğlu, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, s.72-73

⁶³¹ “Tam yargı davası, sadece ilgilinin zararının aritmetiğini konu edinen bir hesaplama ameliyesi değil; idarenin hukuk kuralları içinde kalmasını sağlayan etkin bir denetim ve yaptırım mekanizmasıdır. Bu mekanizmanın süratli, kapsamlı, etkili işleyebilmesi, Hukukun üstünlüğünü reddeden, yönetimlerin tutum ve davranışlarını sonradan müeyyidelendirmekle kalmayacak, aynı zamanda önceden uyarıcı, caydırıcı sonuçlar da yaratabilecektir.”, Güran Sait, “Türk İdare Hukukunda Tazminat Miktarının Saptanması”, s. 152; aynı yönde, Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **İdari Yargılama**, s.254

faaliyetleri bir bütün olarak ele alınmakta ve oldukça esnek bir içtihat hukuku ile çözüme kavuşturulmaktadır⁶³².

Öğretide ayrıca, idare hukukunun başlıca özelliklerinden birinin, güncel sorunlar karşısında kendiliğinden bir takım çözümler üretmek zorunda olması olduğu belirtilerek, idare hukukunun dinamik karakterinin çevre kirliliğinin önlenmesi için çok önemli bir araç olarak kullanılabileceği savunulmaktadır⁶³³.

Adli yargıda görülen çevresel zarara ilişkin bir uyuşmazlıkta, kirletenin tazminat ödeyerek çözümlenmesi veya dava dışı yollarla ikna edilerek anlaşılması nedeniyle davadan vazgeçme hallerinde özel hukuk kapsamında hukuka uygunluk sağlanabilecektir. Ancak, İdare Hukuku öğretisinde bu durum, çevreye ilişkin özel hukuk çözümlerinin en zayıf noktası olarak değerlendirilmektedir⁶³⁴. Zira burada, belirli ve ölümlü bir kişinin tatmin edilmesi ile belirsiz ve gelecekte var olan kişilerin katlanacağı zararın devam etmesine izin verilmesi mümkün müdür sorusunun sorulması gerektiği belirtilmektedir. Bu çerçevede idari işlemde kaynaklanan bir çevresel zarara ilişkin uyuşmazlığın, adli yargı önünde tarafların anlaşması ile çözümlendiğini varsaydığımızda ilgilinin zararının karşılanması işlemi hukuka uygun kılmayacaktır. Nitekim Fransız Danıştay'ının nükleer enerji santrali inşaatına çevre sakinlerinin karşı çıkmamaları için idarenin bir bakıma sağlık yardımı olarak elektrik tarifi indirimini yapma kararını amaç saptırması nedeniyle iptal ettiğini belirten AKILLIOĞLU⁶³⁵, kamu hukuku uyarınca sorumluluğun kuşaklar arası adalet anlayışı bakımından daha hakkaniyetli olduğunu ileri sürmektedir.

Çevre kanunu uyarınca sorumluluk bakımından özel hukuk araçlarının yetersizliği özel hukuk müellifleri tarafından da dile getirilmiştir. Bu bağlamda, özel hukukun özel, bireysel çıkarları koruduğu ve kamu yararı kavramına yabancı olduğu belirtilerek; özellikle iklim, hava veya su kirliliği gibi somut bireysel mülkiyet ihlaline

⁶³² Akıllıoğlu, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, s.73

⁶³³ Ulusoy, “Çevre Kirlenmesi”, s.138

⁶³⁴ Akıllıoğlu, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, s.79

⁶³⁵ Akıllıoğlu, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, s.79

yol açmayan ekolojik zarar durumlarında özel hukuk yaptırım mekanizmalarının işlevsiz kalacağı belirtilmiştir⁶³⁶.

2. İdarenin Çevresel Sorumluluğunun Özel Hukuka Tabi Olduğuna İlişkin Görüşler

Özel Hukuk öğretisi çerçevesinde konuyu inceleyen yazarlar, çevre kirliliğine devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin sebep olması halinde tıpkı özel hukuk kişilerinin sorumluluğunda olduğu gibi özel hukuk kuralları çerçevesinde ele alınarak adli yargıda çözümlenmesi gerektiğini ifade etmektedir⁶³⁷. Bu görüşteki yazarlara göre, kamu tüzel kişilerinin çevreyi kirlletmesine izin verilmesinin mantıklı olmayacağı bilakis kamu gücünü kullanan idari makamların çevrenin korunması için daha fazla hassasiyet göstermesi gerektiği aksi halde “devlet ihlal ediyor, o halde bu iş ciddi değilmiş”⁶³⁸ kanısının oluşacağı ifade edilmektedir⁶³⁹. İdarenin, Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesi uyarınca özel hukuk kuralları çerçevesinde sorumlu olacağını belirten yazarlardan TANDOĞAN; bu noktada 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 85’inci maddesini⁶⁴⁰ örnek göstererek, kanun hükmünde açıkça idarenin bağışık tutulmamasının uyuşmazlığın adli yargıda görülmesi için yeterli olduğunu dile getirmiştir⁶⁴¹.

Özel hukuk öğretisinde öne sürülen görüşler hiçbir süzgeçten geçmeden benimsendiğinde, idari faaliyetler neticesinde ortaya çıkan zararların bir şekilde çevre ile ilişkisinin bulunması uyuşmazlığın adli yargı önüne getirilmesi için yeterli olabilecektir. Bu noktada konuya ilişkin yapılan, “Devletin de bir tüzel kişi olması dolayısıyla, kendi ajanının görevlerini yapmaması yahut gayri nizami izinler vermesi veya bunların gayri nizami reddi, geri alınması gibi fiillerden ortaya çıkan zararlardan sorumlu tutulması

⁶³⁶ Serozan, s.108-109

⁶³⁷ Tandoğan, “Kirlitenin Sorumluluğu”, s.41; Tandoğan, “Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu”, s.30; Yavuz, s.39; Helvacı, s.46; Topçuoğlu, s.200; Başoğlu, s.245.

⁶³⁸ Tandoğan, “Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu”, s.26; Helvacı, s.46.;

⁶³⁹ Elvend Kantar, “Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı”, İstanbul Barosu Dergisi, İstanbul, 1984, s.34 (20-42); Helvacı, s.46.

⁶⁴⁰ “Bir motorlu aracın işletilmesi bir kimsenin ölümüne veya yaralanmasına yahut bir şeyin zarara uğramasına sebep olursa, motorlu aracın bir teşebbüsün unvanı veya işletme adı altında veya bu teşebbüs tarafından kesilen biletle işletilmesi halinde, motorlu aracın işleteni ve bağlı olduğu teşebbüsün sahibi, doğan zarardan müştereken ve müteselsilen sorumlu olurlar.” R.G Tarih: 18.10.1983 Sayı: 18195

⁶⁴¹ Tandoğan, “Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu”, s.26

uygun olacaktır.”⁶⁴² şeklindeki değerlendirme dikkat çekicidir. Zira burada bahis konusu yapılan hususlar, idare hukuku öğretisindeki hizmet kusuru tanımları ile karşılaştırıldığında birebir örtüştüğü görülebilecektir.

İdarenin hukuki sorumluluk alanına bu denli müdahale edilmesi özel hukuk öğretisindeki bazı yazarlarca da benimsenmemiş olacak ki, kimi yazarlarca zararın bir kamu hizmeti bünyesinde gerçekleştirilen faaliyetler bağlamında meydana gelmesi halinde, uyuşmazlığın idari yargı mercileri önünde çözüleceğinin belirtilmesine ihtiyaç duyulmuştur⁶⁴³. Burada kamu hizmetleri ifadesi ile kastedilenin, toprağın korunmasına ve tarıma ilişkin hizmetler gibi Çevre Kanunu dışında düzenlenen diğer kamu hizmetleri olduğu düşünülmektedir. Zira bu görüşteki yazarların, Yargıtay’ın 1959 tarihli İçtihadı Birleştirme Kararını⁶⁴⁴ dayanak olarak aldığı görülmektedir. Bahse konu kararda ise Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin kanunlar ile kendilerine verilen ve kamu hukuku kuralları çerçevesinde yerine getirilen görevlerden doğan zararların idari yargıda görülmesi gerektiği belirtilmektedir.

⁶⁴² Kantar, s.34.

⁶⁴³ Topçuoğlu, s.201; Helvacı, s.47; Başoğlu, s.245-246

⁶⁴⁴ “Belediye, Karayolları veya Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü veya İstanbul Belediyesi Sular idaresi gibi amme teşekkülleri tarafından verilen kararlar üzerine plan ve projesine göre bir yol yapılması dolayısıyla evinin duvarı yıkılan veya bodrum katma sel basan, bir su tesisi yapılması neticesinde tarlasındaki sular çekilip ağaçtan veya mahsulleri kuruyan veya tarlası artık ekin ekilemez hale gelen yahut tarlasının kenarında geçen derenin kuruması yüzünden tarlası susuz kalan veya su tesisinin bozukluğu yahut bakımındaki ihmal yüzünden tarlasını sular basıp bu suların getirdiği kumlardan dolayı tarlası artık ekin ekilemeyecek duruma düşen kimsenin uğradığı zararlar gibi zararlar, idari kararın ve fiilin neticesinde meydana gelen zararlardır. Zira, bir amme teşekkülünün vazifelerinden olan bir işi yapmayı kararlaştırması, idari bir karar olduğu gibi bu kararı yerine getirmek üzere plan ve projeler yapıp o plan ve projeler gereğince işi görmesi de kararın neticesi olan birer idari fiildir. O halde bu fiillerden doğan zararların tazmini istekleri de, idari karar ve fiilden doğan zararın bir kimsenin hakkını halele uğratması esasına dayanan tazmini istekleridir ki Devlet Şurası Kanununun 23. maddesinin birinci bendi hükmünce bu istekler mahiyetçe bir tam kaza davasıdır ve bu itibarla bu davalarda Devlet Şurası vazifelidir. Esasen bir karar verdikten sonra o karar yerine getirmesi, kanuna uygun bir hareket olduğu cihetle haksız fiilin kanuna aykırılık şartı bu halde gerçekleşmiş olmaz. Bundan başka, idarenin kararının ve faaliyetinin gayrimenkul maliki olma sıfatına dayanmaması itibarıyla Medeni Kanunun komşuluk haklarına ilişkin bir tazmin alacağı dahi söz konusu edilemez.

Amme kanunları hükümlerince yapılmış olan tesislere bakma ve o tesisleri kullanma mükellefiyetleri de yine amme kanunlarından doğan mükellefiyetler olduklarından bu mükellefiyetlere aykırı davranma halleri de idari karara dayanan fiillerin hiç veya gereği gibi yapılmaması mahiyetini arzettiğinden dolayı bunlardan doğan zararlar dahi idari karar ve fiillerden doğan zararlar olduğu cihetle söz konusu zararların tazmini davalara dahi yukarıda bildirilen kanun hükmünce tam kaza davalarıdır.

İstimsalsiz el atma halinde amme teşekkülü İstimsalak Kanununa uygun hareket etmeden ferden malını elinden almış olması sebebiyle kanunsuz bir harekette bulunmuş durumdadır ve bu bakımdan dava, Medeni Kanun hükümlerine giren mülkiyet tecavüzün önlenmesi veya haksız fiil neticesinde meydana geler zararının tazmini davasıdır ve bu bakımdan adliye mahkemesini vazifesi içindedir.” YİBHKG., E. 1958/17 K. 1959/15 T. 11.02.1959, www.lexpera.com.tr.

Özet olarak, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi bağlamında idarenin sorumluluğuna ilişkin özel hukuk öğretisindeki görüşler iki grupta toplanabilecektir. İlk gruptaki yazarlar, Çevre Kanunu hükümlerinin söz konusu olduğu her durumda idarenin özel hukuk hükümlerine göre adli yargıda sorumlu olacağını belirtirken ikinci gruptaki yazarlar idarece uzun yıllardır geleneksel olarak yerine getirilen kamu hizmetlerini ayrı tutmaktadır. Ancak her iki gruptaki yazarlar da, hava kirliliği nedeniyle oluşan zararlar gibi doğrudan doğruya çevresel nitelikli zararlar nedeniyle idarenin adli yargıda sorumlu olması gerektiği konusunda hemfikirdir.

Özel hukuk öğretisinde genel olarak gözlemlenen yaklaşıma paralel olarak, Yargıtay'ın da idarenin Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesi kapsamındaki sorumluluğunu özel hukuk sorumluluğu olarak değerlendirdiği görülmektedir. Yargıtay, ilk olarak 1989 yılında idare ile yaptığı sözleşme uyarınca yol kaplama işi yapan yükleniciye ait, taş kırma ve elek tesislerinde meydana gelen is ve dumanlarla tarım arazisi üzerinde çevrenin kirlenmesi sonucu oluşan zararda idarenin sorumluluğuna değinmiştir:

"Davaya konu olay, ülkemizde ve dünyada giderek yaygınlaşan ve güncelliğini koruyan "çevre kirliliği" ile ilgilidir. Bu nedenle hukuki nitelendirme, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda, çevreyi kirletenlerin kişilere verdiği zararlar nedeniyle kabul edilen sorumluluk kurallarına göre yapılmalıdır... Bilindiği gibi Çevre Kanunu çevreyi kirleteni özel hukuk kuralıyla sorumlu tutarken kirletenler arasında bir ayırım yapmamıştır. Tanımlarla ilgili 2. maddenin (d) bendinde kirleten teriminin "fiilleri sonucu doğrudan doğruya veya dolaylı olarak çevre kirliliğine sebep olan gerçek ve tüzel kişileri" ifade ettiği açıklanmıştır. Bu nedenle kamu tüzel kişileri de çevreyi kirleten olarak kişilere verdiği zarardan dolayı m. 3/fye (yeni düzenlemede m. 28) göre sorumlu tutulması gerekir. Özellikle kirlenmenin, kamu yararı gibi kavramlardan tamamen bağımsız nitelikte olduğu da göz ardı edilmemelidir. Çevre Kanunu'nun, çevrenin kirletilmesi hususunda uyulması gereken kuralları, tüm özel ve tüzel kişileri bağlayıcı niteliktedir; kamu tüzel kişilerinin, çevreyi kirletme açısından eylemlerinde idare emir ve kurallara göre hareket edeceklerini söylemek yasanın amacı ve açık hükümleriyle bağdaşmaz. 6085 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun yürürlükte bulunduğu sırada açık hüküm

*bulunmaması nedeniyle; işleten kavramının belirlenmesinde, kamu tüzel kişilerine ait motorlu araçların verdiği zararda bir ayırım yapılmadığı hatırlanmalıdır... Görülüyor ki, davalı Karayolları, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 2/d maddesindeki tanıma göre çevreyi "dolaylı olarak kirleten tüzel kişi" durumundadır. Çünkü davalı idare çevreyi kirleten ve davacılarla zarar veren çalışmanın nereye ve nasıl yapılacağını belirlemekle çevrenin kirletilmesine dolaylı olarak katılmıştır."*⁶⁴⁵

Mezkûr karar bağlamında dikkati çeken ilk husus, Yargıtay'ın özel hukuk öğretisine paralel bir biçimde, çevre kirliliğini kamu yararı kavramından tamamen bağımsız olarak ele almasıdır. Ayrıca Yüksek Mahkeme'nin, yol yapımı gibi doğrudan çevreye ilişkin olmayan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden kaynaklanan zararlarda dâhil olmak üzere, idarenin çevresel sorumluluğunun adli yargıda dava edilebileceğini öngördüğü söylenebilecektir.

Nispeten daha yeni tarihli bir başka kararda⁶⁴⁶, davacı mahkemeden, belediye sınırları içinde mermer ve kalsit üreten şirkete karşı çevreye zarar verdiği gerekçesiyle kirliliğin önlenmesi ve faaliyetin durdurulması isteğinde bulunmuştur. Davalı şirket ise, faaliyetlerinin Maden Kanunu uyarınca verilen işletme ruhsatı ve işletme iznine dayandığını, idari işlem iptal edilmedikçe faaliyetlerinin durdurulamayacağını belirterek davanın reddini ileri sürmüştür. Bu çerçevede, ilk derece mahkemesi de idari yargının görevli olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Temyiz aşamasında uyuşmazlık önüne gelen Yargıtay bu sefer, konunun Çevre Kanunu yanında Türk Medeni Kanunu'nun taşınmaz malikinin sorumluluğuna ilişkin hükümleriyle ilgili olduğu gerekçesi ile kendi görev alanında olduğunu belirterek uyuşmazlığın esası hakkında karar vermiştir.

Bununla birlikte, Danıştay'ın konuya ilişkin değerlendirmesinin Yargıtay'dan farklı olduğunu belirtmek gerekmektedir. Zira çalışmanın ikinci bölümünde yer verilen birçok örnekte de görüldüğü üzere Danıştay belirli bir hizmetin ifası sırasında meydana gelen zararları kendi görev alanı bağlamında incelemektedir. Diğer yandan Danıştay'ın belli başlı bir kamu hizmetinden kaynaklanmayan genel nitelikli çevresel kirlilik

⁶⁴⁵ Yargıtay 4. HD., E. 1988/7660 K. 1989/1046 T. 09.02.1989, www.lexpera.com.tr.

⁶⁴⁶ Yargıtay 1. HD., E. 2006/6156 K. 2006/7222 T. 21.06.2006, www.lexpera.com.tr.

nedeniyle açılacak davaların da idari yargıda görülmesi gerektiği yönünde karar kıldığı görülmektedir. Sanayi kuruluşlarının yaydığı zararlı etkiler neticesinde Meriç Nehri'nde ortaya çıkan kirliliğin önlenmemesi nedeniyle açılan bir davada, Danıştayın değerlendirmesi şu şekildedir:

“2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 28. maddesinde, çevreyi kirleten veya çevreye zarar veren gerçek veya tüzel kişilerin sebep oldukları zarardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumlu oldukları hükme bağlanmış; idarenin sorumluluğuna ilişkin esaslar ise söz konusu Yasada düzenlenmemiştir. T.C. Anayasası’nın 125. maddesinde ise, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır.

Tam yargı davasında, idarenin eylem veya işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi yapıp idari faaliyet karşısında ilgililerin durumu belirlenerek idarenin tazmin sorumluluğunun bulunup bulunmadığına karar verilmektedir. İdarenin tazmin sorumluluğu olup olmadığı saptanırken, öncelikle olayda idarenin hizmet kusurunun bulunup bulunmadığı hususunun, hizmet kusurunun bulunmaması halinde ise kusursuz sorumluluk ilkesinin olayda uygulanıp uygulanamayacağının belirlenmesi gerekmektedir.”⁶⁴⁷

Burada dikkati çeken bir diğer husus ise Danıştayın idarenin çevresel zararlardan doğan sorumluluğunu idari yargının görev alanında görüp incelemesine rağmen bu sorumluluğa Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesinin uygulanamayacağını ifade etmesidir. Öğretide bu noktada özellikle, zararın özel hukuk kişilerinin faaliyetlerinden doğduğu durumlarda, kirleten öder prensibinin arkasına sığınarak zarara bizzat sebep olan özel hukuk kişinin sorumlu tutulması ve idarenin denetim yükümlülüğünün tamamen görmezden gelinmesi eleştiri konusu yapılmaktadır⁶⁴⁸.

Sonuç itibarıyla, idarenin faaliyetleri nedeniyle yaşanan çevre kirliliğinden doğan sorumluluk konusunda yukarıda derlenmeye çalışılan öğreti ve yargı görüşleri arasında bariz farklılıklar bulunması dikkati çekmektedir. Bu görüşlerin tahlili bağlamında ele alınması gereken ilk husus, çevre kirliliği ile kamu yararı olgularının

⁶⁴⁷ Danıştay İDDK., Esas No: 2006/104, Karar No: 2009/158, K.T. 28.5.2009, Yayınlanmamıştır.

⁶⁴⁸ Aslan, “İdare Hukuku Bağlamında Çevre”, s. 190.

birbirinden ayrı olarak düşünölüp düşünölemeyeceğidir. Zira özel hukuk öğretisi ve Yargıtay, çevre kirliliğinin kamu yararından tamamen bağımsız bir olgu olduğunu ileri sürerken, kamu hukuku yaklaşımında ise idarenin çevresel zarardan doğan sorumluluğun idari yargıda görülmesinin temel dayanağı kamu yararı kavramı üzerinde şekillenmektedir. Diğer yandan bu gibi örneklerde, özel hukuk kişisi kirleten tarafından çevresel zarar nedeniyle tazminat ödenmesi durumunda dahi bu bedelin maliyet olarak ortaya çıkan ürünün fiyatına yansıtılacağı ve bahse konu tazminatın bir bakıma vatandaş tarafından finanse edileceğini belirterek ortaya çıkan çelişkili duruma dikkat çekilmektedir⁶⁴⁹.

Bir değer yargısını ifade etmesi nedeniyle tanımlamayan, muhtevası da önceden belirlenemeyen⁶⁵⁰ kamu yararı kavramından ne anlaşılması gerektiğini esasında yasama organının ortaya koyacağı ve ifade edilmektedir⁶⁵¹. Bir diğer ifade ile bir varsayım olarak kanunun varlığı biçimsel olarak, kamu yararının bulunduğu anlamına gelmektedir⁶⁵². Uygulamada Anayasa Mahkemesinin de önüne gelen uyuşmazlıklarda kamu yararı bulunup bulunmadığını araştırdığını ve yasanın doğurduğu sonuç bakımından kamu yararı incelemesi yaptığı ifade edilmektedir⁶⁵³. Nihayet yürütme ve idare ise yasamanın çizdiği kanuni çerçeve içinde kamu yararının belirlenmesine takdir yetkisini kullanarak katılmaktadır⁶⁵⁴.

Başta Anayasa'nın 56'ncı maddesi ve ilk maddesinde amacının *"bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak"* olduğunu dile getiren 2872 sayılı Çevre Kanunu olmak üzere son derece geniş bir mevzuat, çevre korumanın kamu yararı mefhumundan bağımsız düşünülmesini imkânsız kılmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de *"Kıyı ve orman gibi çevresel değerlerin korunmasında kamu yararı"*

⁶⁴⁹ Aslan, *"İdare Hukuku Bağlamında Çevre"*, s. 190.

⁶⁵⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.27; Tekin Akıllıoğlu, *"Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler"*, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı)*, Yıl 1988, Cilt 9, Sayı 1-3, s.11

⁶⁵¹ Yıldırım, *"Kamu Yararı..."*, s.440; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.28; AKILLIOĞLU, *"Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler"*, s.13; Naci Münci Çakmak, *İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s.66, (Kamu Yararı)

⁶⁵² Akıllıoğlu, *"Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler"*, s.13

⁶⁵³ Yıldırım, *"Kamu Yararı..."*, s.441

⁶⁵⁴ Çakmak, *Kamu Yararı*, s.72-73

*olduğundan, idare buraları kamulaştırarak doğasına uygun biçimde kullanıma tahsis edebilir. Bu durumda, bireylerin hakkına saygı gösterme ve kamu yararını koruma amaçları arasında makul bir denge kurulmuş olacaktır.”*⁶⁵⁵ şeklindeki tespitleri ile çevre korumanın kamu yararı bağlamında ele alınması gerektiğine hükmetmiştir. Bu itibarla, özel hukuk öğretisinin ve Yargıtay’ın çevre kirliliğinin kamu yararı kavramından tamamen bağımsız olduğu hakkındaki değerlendirmesinin hukuki dayanaktan yoksun bulunduğu söylenebilecektir.

Özel hukuk öğretisinde dile getirilen ve Yargıtay kararında da değinilen bir diğer husus, çevresel zararların 2018 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’na benzer şekilde değerlendirilmesidir. İdarenin özel hukuk kişileri ile eşit şartlarda faaliyetlerini yerine getirdiği durumlar için bu tespiti katılmanın mümkün olduğu belirtilebilecektir. Bu durumlar, sınai ve ticari kamu hizmeti yerine getiren Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) faaliyetlerinden, idarenin özel mallarının işletilmesinden veya fiili yol ve usulsüz el koymadan kaynaklanabilecektir. Ancak idarenin kamu gücü kullanarak yerine getirdiği faaliyetlerin, 2018 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nu kapsamında taşıtların işletilmesine benzer biçimde ele alınma imkânı bulunmadığı düşünülmektedir. Zira öğretilerde de, 2018 sayılı Karayolları Trafik Kanunu çerçevesindeki idari faaliyetlerin, kamu gücü kullanımı ve kamu hizmetinin yerine getirilmesinden kaynaklanması halinde uyuşmazlığın çözüm yerinin idari yargı olması gerekeceği belirtilmektedir⁶⁵⁶.

Dikkat edilmesinde fayda görülen bir diğer nokta ise Danıştay’ın Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesine ilişkin yorumudur. Danıştay, idarenin yerine getirdiği kamu hizmetleri çerçevesinde meydana gelen çevresel zararlar itibariyle idari yargının görevli olduğunu belirtmekle birlikte bu sorumluluğa Çevre Kanunu’nun 28’inci maddesinin esas teşkil edemeyeceğini belirtmektedir. Zira Danıştay’a göre idarenin sorumluluğu Çevre Kanunu’nda düzenlenmemiştir. Çevre Kanunu’nun 2’inci maddesinde yer alan “kirleten” tanımının kamu tüzel kişilerini de kapsadığı göz önünde bulundurulduğunda, “*Kirletenin Sorumluluğu*” başlıklı 28’inci maddenin idarenin

⁶⁵⁵ AYMK, E. 2009/31 K. 2011/77 T. 12.5.2011, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi>.

⁶⁵⁶ Gül Üstün, “*Karayolları Genel Müdürlüğünün Karayolları Trafik Kanunundan Doğan Sorumluluğu*”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Yıl 2016, Cilt 22, Sayı 2, s.61, (39-62)

sorumluluğunu düzenlemediği şeklinde bir çıkarım, sistematik yorum bağlamında oldukça zor görünmektedir.

Burada, Danıştay'ın kamu hizmetlerinin görülmesi sırasında ortaya çıkan çevresel zararları kendi görev alanında görmekle birlikte neden Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin idari uyuşmazlıklarda uygulanamayacağına hükmettiği sorusu sorulabilecektir. Sorunun cevabı, Danıştayın idari uyuşmazlığa uygulanacak hukuk olarak idare hukukunu katı ve fazla derecede teknik olarak yorumlayıp otonom olarak yargıcın yarattığı hukuka aşırı derecede bağlı kalmasında aranmalıdır. Oysa Anayasa'nın 138'inci maddesinin ilk fıkrasında hâkimlerin görevlerinde bağımsız olduğu ve Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verecekleri belirtilmiştir. Çevre Kanunu ise 28'inci madde düzenlemesinde idareyi sorumluluktan bağışık kılmadığı gibi 2'nci maddesinde açık bir biçimde kirleten tanımına idareyi dâhil etmiştir. Bu bağlamda Danıştayın, Çevre Kanunu'nun 28'inci maddesinin yalnızca özel hukuk kişilerinin faaliyetlerini düzenlediği şeklindeki yorumunun doğruluğu şüpheli olduğu ileri sürülebilecektir. Bir an için bahse konu hükmün özel hukuk kişilerinin faaliyetlerine hasredildiği düşünülse bile yine de idarenin mali sorumluluğuna esas teşkil etmesinin önünde bir engel bulunmadığı düşünülmektedir. Zira öğretide İdare Hukukunun özerkliğinin diğer hukuk dallarından tamamen bağımsız bir hukuk dalı olması anlamına gelmeyeceği belirtilmektedir⁶⁵⁷. Bu çerçevede İdare hukukunun özerkliği, hukuk prensiplerinin idare hukukunda aynı konularda özel hukuktakinden farklı bir yoruma tabi tutularak değerlendirilmesi⁶⁵⁸ yani bir bakıma idare hukuku kuralının özel hukuk kuralının içeriğinden çıkarılması⁶⁵⁹ şeklinde değerlendirilebilecektir. Öte yandan, Fransa ve İspanya gibi idari rejimin bulunduğu çok sayıda ülkede kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden doğan çevresel zararların kusursuz sorumluluk düzenlemeleri bağlamında ele alınması⁶⁶⁰ ve Rio Bildirgesi'nin kirlilikten zarar görenler için sorumluluk ve tazminata ilişkin hususların özel ulusal

⁶⁵⁷ Dilşat Yılmaz, "İdare Hukuku ve Özel Hukuk Arasında Yarışma mı Uzlaşma mı?", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl 2013, Cilt 4, Sayı 2, s.166 (163 – 180)

⁶⁵⁸ Yılmaz, "İdare Hukuku ve Özel Hukuk Arasında Yarışma mı Uzlaşma mı?", s.166

⁶⁵⁹ Ender Ethem Atay, "İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri", **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl 2007, Cilt 11, Sayı 1, s.512, (503 – 528)

⁶⁶⁰ Hinterragger, s.106-107 ve s.179-180

kanunlar bağlamında çözümlenmesi yönündeki 13 numaralı ilkesi göz önünde bulundurulduğunda Çevre Kanunu'nun 28'nci maddesinin idarenin sorumluluğu bakımından uygulanmasının hukuki bir gereklilik olduğu düşünülmektedir.

Sonuç itibari ile idarenin sebep olduğu çevresel zararların, kamu gücü kullanımından ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden kaynaklandığı durumlarda, uyumsuzluğun idari yargı mercileri önünde çözümlenmesi gerektiği belirtilebilecektir. Bu noktada idari yargının görev alanını belirleyen teknik ölçütlerden⁶⁶¹ faydalanarak bir ayırım yapılması faydalı olabilecektir. Kamu gücünün kullanıldığı, kamu hizmetinin yerine getirildiği, kamu yararından bahsedildiği ve kamu gücü ayrıcalıklarına dayanan idari işlem/eylem ve sözleşmelerin söz konusu olduğu durumlardan kaynaklanan çevresel zararın idari yargı mercilerinde görülürken, idarenin bir özel hukuk kişisi gibi hareket ettiği tüm hal ve koşullarda sorumluluk özel hukuk kuralları çerçevesinde adli yargıda görülmesi gerektiği söylenebilecektir⁶⁶².

B. KAMU HİZMETİNDEN-KOLLUK FAALİYETİNDEN KAYNAKLANAN SORUMLULUK

İdarenin çevrenin korunmasına ilişkin farklı şekil ve görünüşte ortaya çıkan eylem ve işlemlerinin, idare hukukundaki geleneksel ayırım bağlamında, “kamu hizmeti” veya “kolluk” faaliyeti şeklinde somutlaştığı söylenebilecektir. Nitekim öğretilerde de merkezi ve yerinden yönetim idarelerinin çevre alanında hem kolluk hem de kamu hizmeti olarak değerlendirilebilecek birçok faaliyeti ifa ettiği dile getirilmiştir⁶⁶³. Bu kapsamda gerek kamu hizmeti gerekse kolluk faaliyetleri bağlamında idarenin çevreye verdiği zararların hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk ilkeleri bağlamında tazmin edilmek zorunda olduğunun altı çizilmiştir⁶⁶⁴.

⁶⁶¹ Yıldırım, “İdari Yargı”, s.634-635; Ebru Karaman, **Türk İdari Yargısının Görev Alanının Anayasal Dayanağı (Fransız İdari Yargısı ile Karşılaştırmalı)**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013, s.47-59.

⁶⁶² Yayla, “Çevre Sorunlarından Kaynaklanan Bazı İdare Hukuku Sorunları”, s.141.; Oğuzman ve Öz, s.230.; Yavuz, s.39; Ertaş, s.167.; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.329

⁶⁶³ Zehreddin Aslan, “*İdare Hukuku Bağlamında Çevre*”, **Trakya Çevre Sorunları**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2011 s.187.; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.230.; Cemal Öztas ve Eyüp Zengin, “*Yerel Yönetimler ve Çevre*” **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları**, İstanbul: 54. Kitap, 2008, s. 187.

⁶⁶⁴ Aslan, “*İdare Hukuku Bağlamında Çevre*”, s.187.

Çevrenin korunmasına ilişkin bir idari faaliyetin, kamu hizmeti veya kolluk olarak nitelendirilmesinin, kavramlara yüklenen sonuçlar açısından önem arz ettiği ifade edilmektedir⁶⁶⁵. Bu bağlamda kamu hizmeti niteliğindeki çevre koruma faaliyetlerinin, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülme usulleri bağlamında yerine getirilebileceği belirtilmektedir. Buna karşılık çevreye ilişkin kolluk işlem eylemlerinin ise kolluk yetkisinin devredilemezliği ilkesi uyarınca özel kişilerce ifa edilemeyeceğinin altı çizilmektedir⁶⁶⁶. Ayrıca bir faaliyetin kolluk veya kamu hizmeti olarak yürütülmesine bağlı olarak, söz konusu faaliyetin gerekleri ve niteliği de belirleneceği için hizmet kusuru olgusunun tespitinde bu ayrımın önemli bir yer tuttuğu düşünülmektedir.

Bununla birlikte, çevre konusundaki somut bir idari eylem veya işlemin, kolluk mu yoksa kamu hizmeti faaliyeti mi olduğu her zaman kolay bir biçimde çözümlenebilecek bir mesele olmayabilecektir. Nitekim konuya ilişkin öğretide yapılan bir değerlendirmede, belediyelerin ortak yaşam alanlarının temiz tutulması için düzenleyici işlemler yapmasının ve bu düzenlemelere uymayanlara yaptırım uygulanmasının kolluk faaliyeti niteliği taşıdığı, bahse konu alanların idare tarafından yıkanıp süpürülerek temizlenmesinin ise kamu hizmeti olarak ifade edildiği görülmektedir⁶⁶⁷. Diğer yandan bir başka yazarlar tarafından ise, örnekte değinilen belediyelerce fiilen yerine getirilen ortak alanların temizliği işinin, nihai olarak genel sağlığın korunmasını amaçladığı belirtilerek, kolluk faaliyeti olarak değerlendirildiği⁶⁶⁸ dikkati çekmektedir. Görüldüğü üzere birebir aynı faaliyetin farklı yazarlarca birbirinden oldukça farklı biçimde yorumlanması söz konusu olabilmektedir.

Sonuç itibarıyla, idarenin çevresel faaliyetlerinin niteliği konusunda ön alıcı bir belirleme yapmanın her zaman mümkün olamayacağı söylenebilecektir. Bu noktada, çalışmanın sınırlılığı da göz önünde bulundurulduğunda, çevre alanındaki idari faaliyetlerin ne zaman kamu hizmeti veya kolluk olarak değerlendirileceğine ilişkin bir kapsamlı değerlendirme yapılmaksızın, bahse konu faaliyetlerin kamu hizmeti yahut kolluk olarak adlandırılmasının idarenin sorumluluğu bakımından sonuçları üzerinde

⁶⁶⁵ Saygılı, s.18

⁶⁶⁶ Saygılı, s.18-19

⁶⁶⁷ Gözler, C. II, s.252.

⁶⁶⁸ Metin Kıratlı, **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1973, s. 146.; Ögütçü, s.99.

durulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu itibarla, yukarıda işaret edilen güçlük akılda tutularak, idarenin çevresel faaliyetlerinin, olumlu bir edim yerine getirilerek sunulan kamu hizmetleri ile bireysel özgürlüklere bir takım sınırlamalar getirilerek kamu düzeninin sağlanmasını öngören kolluk faaliyetleri olarak iki temel başlıkta ayrı ayrı incelenmesinin yararlı olabileceği düşünülmektedir.

1. Çevresel Kamu Hizmetleri

a. Genel Olarak Çevresel Kamu Hizmetleri

İdare tarafından hangi faaliyetlerin kamu hizmeti olarak yerine getirileceği sorusuna verilen yanıt tarihsel süreç içinde toplumların içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasi şartlara bağlı olarak şekillendiği görülmektedir. Bu bağlamda, içme suyu temini ve dağıtımı, kentsel temizliğin sağlanması ve çöplerin toplanması gibi birtakım hizmetlerin şehir idareleri tarafından eski devirlerden bu yana yerine getirildiği ifade edilmektedir⁶⁶⁹. Bununla birlikte, 20'nci yüzyılın ikinci yarısında sosyal devlet anlayışının da etkisi ile modern anlamda çevresel kamu hizmetlerinin ortaya çıktığı belirtilmektedir⁶⁷⁰. Türkiye'de de kamusal yönetimin gelişim çizgisine bakıldığında önceden klasik olarak şehir idareleri tarafından yerine getirilen belli başlı kamu hizmetlerinin çevre sorunlarının artışına paralel olarak devlet tarafından üstlenilen kamu hizmeti alanına dâhil olduğu ifade edilmektedir⁶⁷¹.

Öğretide kamu hizmetlerine yönelik yapılan tanımlardan yola çıkılarak, çevresel kamu hizmetleri; *“Bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi veya kuruluş tarafından yürütülen çevrenin korunması amacına yönelik faaliyetler”*⁶⁷² olarak tanımlanmaktadır. Bu noktada, çevresel kamu hizmeti ile kastedilen yalnızca ekolojik çevrenin korunması ve geliştirilmesine yönelik hizmetlerle sınırlı değildir. Bu temel nitelikteki hizmete ilave olarak; kentsel temizlik, katı atık yönetimi, biyolojik çeşitliliğin

⁶⁶⁹ Osmanlı Devletinde de geleneksel olarak, altyapı ve kentsel hizmetler gibi çevresel nitelikli faaliyetlerin kent çevresiyle sınırlı olarak vakıf tüzel kişiliği etrafında yerine getirildiği ifade edilmektedir. İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi**, Ankara: Cedit Yayınları, 2016, s. 310-311.

⁶⁷⁰ Güneş, **Çevre Hukuku**, s.234.

⁶⁷¹ Alıcı, **Çevre Kanunu**, s.80.

⁶⁷² Güneş, **Çevre Hukuku**, s. 234.

ve hayvanların ya da tarım topraklarının korunması gibi geniş bir hizmet bloğunun da çevresel kamu hizmetlerinin kapsamında ele alınması gerektiği düşünülmektedir. Hatta konunun sürdürülebilir kalkınma ilkeleri bağlamında ele alındığı günümüz koşullarında, idarelerin sıklıkla çevrenin korunmasında özendirme ve destekleme faaliyetlerinden de yararlandığı⁶⁷³ göz önünde bulundurulduğunda bu nitelikteki faaliyetlerin de çevresel kamu hizmetleri başlığı altında ele alınabileceği düşünülmektedir. O halde çevresel kamu hizmetleri ifadesi ile merkezinde çevrenin ve doğanın korunmasının yer aldığı geniş bir kamu hizmeti demetinin anlaşılması gerektiği söylenebilecektir.

Anayasa'nın 56'ncı maddesi göz önünde bulundurulduğunda, çevrenin korunması ve geliştirilmesine ilişkin faaliyetlerin bizzat ve doğrudan Anayasa tarafından öngörülmüş bir kamu hizmeti olduğu ifade edilebilecektir⁶⁷⁴. Çevresel kamu hizmetlerinin anayasal niteliği, yasama organına bu hizmetleri kurup kurmama konusunda bir takdir yetkisi tanımadığı⁶⁷⁵ anlamına gelecek olup, bilakis çevre korumanın kamu hizmeti olarak düzenlenmesini zorunlu kıldığı değerlendirilebilecektir. Bu çerçevede, çevresel kamu hizmetinin kanunla ortadan kaldırılmasının veya çevre korumanın kamu hizmeti niteliğinin asli bir biçimde değiştirilmesinin, Anayasa'ya aykırılık teşkil edeceği söylenebilecektir.

Çevresel kamu hizmetinin organik unsurunu çevre idaresi oluşturmaktadır. Çevre idaresinden ise, doğadaki bütün canlı varlıkların sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamasının yanında, sahip olunan doğal kaynakların korunması, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla kamusal ve özel kesimde elverişli bir iletişim planlama, koordinasyon ve denetim sisteminin oluşturulması ve nihayet bu sistemi çalıştıracak bir örgütün anlaşılması gerektiği dile getirilmektedir⁶⁷⁶. Çevresel kamu hizmetlerinin maddi unsurunun, çevrenin korunması ile ortaya çıkan özel yararı aşar nitelikteki kamu yararı bağlamında ortaya çıktığı düşünülmektedir. Buradan hareketle çevrenin korunmasında

⁶⁷³ Necip Taha Gür, **İdarenin Özendirme Ve Destekleme Faaliyeti**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 109.

⁶⁷⁴ Türk İdare Hukukunda sistematik anlamda “çevresel kamu hizmeti” kavramına ilk olarak değinen ve bu hizmetlerin Anayasa'da karşıladığı sosyal haklar itibari ile kurulması zorunluluğuna işaret eden ilk yazar, Esin ÖRÜCÜ olmuştur. Bkz: Esin Örucü, “*Sosyal Kamu Hizmeti*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Y. 1970, C. 36, S. 1-4, s.226-227.

⁶⁷⁵ Tan s.364, Gözler C. I. S. 362.

⁶⁷⁶ Keleş ve Hamamcı s.215

bireysel menfaati aşan genel bir kamu yararının söz konusu olduğunun altı çizilmelidir⁶⁷⁷. Bir başka ifadeyle bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığını belirlemede operasyonel bir kavram olan “kamu yararı”⁶⁷⁸ çevre korumada içselleşmiştir. Gerçekten de kamu yararı kavramı değer yargıları ve ideolojik tercihler bağlamında son derece sübjektif bir içeriğe sahip olsa da çevrenin korunmasında kamu yararı bulunduğu pek az kişi itiraz edebilecektir. Keza uygulamada da çevrenin korunmasında kamu yararı bulunup bulunmadığından çok bir başka kamu yararının çevrenin korunmasına tercih edilip edilemeyeceği tartışma konusu olmaktadır. Danıştay da bir kararında “*Anayasal ve yasal düzenlemelerle, toplumun bütün bireyleri yanında, kamu hizmetini yürüten idarelere de, çevre sağlığını koruma yükümlülüğü getirilmiş; böylece çevre sağlığının korunmasının kamu yararı gereği olduğu belirlenmiştir. Dolayısıyla çevre sağlığını göz ardı eden bir idari işlemin, bütün idari işlemlerin ortak amacı olan kamu yararı amacıyla bağdaştırılması mümkün değildir.*”⁶⁷⁹ şeklindeki ifadelerle çevresel kamu hizmetlerinin kamu yararını amaçladığını vurgulamıştır.

b. Çevresel Kamu Hizmetleri Bağlamında İdarenin Sorumluluğu

Kamu hizmetlerine egemen olan ilkelerin, çevresel kamu hizmetleri bakımından da geçerli olduğunun altı çizilmelidir⁶⁸⁰. Hizmet kusuru kavramının açıklanmasında ve hizmetin gereklerinin mevzuatla sınırlı kalmayıp hukukun genel ilkelerine doğru genişlemesinde, idari yargı hâkimi kamu hizmetinin doğasında yer aldığı kabul edilen bu ilkelerden faydalanmaktadır. Örneğin, çöplerin düzenli aralıklarla toplanmaması nedeniyle bir zarar meydana gelmişse burada hizmet kusuru bulunup bulunmadığının tespitinde süreklilik ve düzenlilik ilkesine başvurulması gerekecektir.

Keza benzer şekilde, çevresel kamu hizmetlerinin hizmetin gereklerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin tespitinde, bu hizmetten faydalananlar arasında eşitlik ilkesinin gözetilmesi de bir ölçüt olarak değerlendirilebilecektir⁶⁸¹. Eşitlik ilkesi ve eşitlik

⁶⁷⁷ Turgut, **Çevre Hukuku ve Politikası** s.58 vd.

⁶⁷⁸ Gözler C. I. s. 260

⁶⁷⁹ Danıştay 10. D., E. 1990/2278 K. 1992/1672 T. 28.4.1992, www.lexpera.com.tr.

⁶⁸⁰ Alica, **Kent Çevre ve Hukuk**, s.102., Güneş, **Çevre Hukuku**, s.240.

⁶⁸¹ Fransız bir yazarın ifadesi ile “*musluktan akan suyun sağcısı, solcusu, dincisi, laiği olmaz önemli olan musluklardan suyun temiz, kirli veya hiç akıp akmamasıdır.*” Jean François Lachaume,

ilkesinin bir uzantısı kabul edilen tarafsızlık ilkesi; çevresel kamu hizmetlerinin sunumunda etnik, dinsel, dilsel veya siyasal nedenlerle ayrımcılık yapmayı yasaklamaktadır. Bu bağlamda Danıştay bir kararında, çevresel haklar bağlamında ele alınabilecek olan temiz suya erişimin, İslam dininin ibadethaneleri için bedelsiz olarak sağlanmasına rağmen aynı hizmetin Protestan Kilisesine belirli bir bedel karşılığı sağlanmasını eşitlik ilkesinin ihlali olarak değerlendirmiştir⁶⁸². Bununla birlikte, dünyanın birçok yerinde çevresel bakımdan tehdit oluşturan nükleer denemeler gibi bir takım faaliyetlerin, genellikle azınlıkların ya da ekonomik açıdan düşük seviyede bulunan insanların yaşadığı bölgelerde gerçekleştirildiği bilinmektedir. Yine bu bölgelerde kentsel altyapıya ilişkin çevresel kamu hizmetlerinin ülkenin diğer bölgelerinde sunulan hizmete kıyasla daha düşük yoğunluk ve nitelikte sunulduğu dikkati çekmektedir⁶⁸³.

Çevresel kamu hizmetlerinin, değişkenlik ve uyarlama ilkesi uyarınca toplumsal ihtiyaçların günün değişen koşullara, teknolojik gelişmelere ve yeni durumlara uygun suretle ifa edilmesi gerekmektedir. Burada aslında değişen kamu hizmetinin varlık sebebini oluşturan ihtiyaç değil bu ihtiyacın giderilme şeklidir⁶⁸⁴. Bu bağlamda eskiden katı atık toplanmasına ilişkin bir kamu hizmeti görülürken bunların şehir dışında boş bir alanda depolanması söz konusu iken günümüzde atıkların geri kazandırma veya enerji üretim tesislerinde değerlendirilmesi yaygın bir yöntemdir. Değişkenlik ve uyarlama ilkesine ilişkin temel sorun bu ilkenin sınırlarının nerede çizileceği sorusundan kaynaklanmaktadır. Bu noktada kamu hizmetlerinde değişkenlik ilkesi gereğince yapılacak uyarlamaların sınırını mali güç ve olanaklar çizecektir⁶⁸⁵. Kamu hizmetlerinden yararlanan hizmetin günün yeni koşullarına uyarlanması her zaman talep edebilecek olmakla birlikte, “*idari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı verilemez*” kuralı

Grands services publics, Paris: Masson, 1989, s. 316. Aktaran Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s.248.

⁶⁸² “...davacının sorumlu olduğu Protestan Kilisesinin, yukarıda anılan belediye meclisi kararı kapsamında olan dini yerlerden olması nedeniyle bedelsiz su kullanım hakkından yararlandırılması gerekirken, aksi yönde tesis edilen işlemde eşitlik ve hakkaniyet kurallarına uyarlık bulunmadığından, işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.” Danıştay 8. D., E. 2004/4350 K. 2005/809 T. 22.2.2005, www.lexpera.com.tr.

⁶⁸³ Güneş, **Çevre Hukuku**, s.241.

⁶⁸⁴ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **İdare Hukuku**, s.610.

⁶⁸⁵ Ulusoy s.498.

çerçevesinde yargı organlarına başvurularak kamu hizmetinin dönüştürülmesinin her durumda talep edilmesinin de mümkün olmadığı söylenebilecektir.

Çevresel kamu hizmetlerinin, süreklilik ve düzenlilik ya da eşitlik ilkesi gibi kamu hizmetine hâkim olan ilkelere uygun bir biçimde yerine getirilmemesinin yaptırımının, idarenin sorumluluğu bağlamında hizmet kusurunun tespiti ile somutlaştığı düşünülebilir.

2. Çevre Kolluğu

a. Genel Olarak Çevre Kolluğu

Günümüzde çevre kirliliği ve çevresel zarar olgusu toplumsal hayatın düzenli bir biçimde sürdürülmesini tehdit eder boyuta geldiği görülmektedir. İdarenin çevre kirliliğine bağlı olarak ortaya çıkan sosyal ihlalleri ve kamu düzenine yönelik tehditleri engellemek adına elinde bulunan hukuki mekanizmalardan biri idari kolluk olarak karşımıza çıkmaktadır⁶⁸⁶.

Özel idari kolluk türlerinden biri olan çevre kolluğu, çevre kirliliğinin önlenmesi ve eğer kirlenme meydana gelmiş ise bunun yarattığı etkilerin giderilmesi veya azaltılması suretiyle çevresel kamu düzeninin korunması amaçlamaktadır⁶⁸⁷. Bir başka ifade ile idare, çevre kolluğu vasıtası ile kamu düzeninin çevresel sorunlar nedeniyle bozulmasına engel olmak istemektedir⁶⁸⁸. Öğretide çevresel kolluk faaliyetlerinin nihai amacının, ekolojik kamu düzeni⁶⁸⁹ ya da çevreye yönelik kamu düzeni⁶⁹⁰ olarak adlandırılan düzensizliklerin, ihlallerin, karışıklıkların yokluğu ve çevresel zararın, kirliliğin bulunmayışı olarak ifade edildiği görülmektedir⁶⁹¹. Bu noktada çevre kolluğu ile çevresel kamu düzeni kavramları arasındaki amaç-sonuç ilişkisi göze çarpmaktadır. Nasıl ki genel anlamda idari kolluk, kamu düzeni kavramı etrafında şekilleniyor ve bu bağlamda açıklanıyor ise aynı ilişkinin çevre kolluğu ve çevresel kamu düzeni arasında da bulunduğu ifade edilebilecektir.

⁶⁸⁶ Ögütçü, s.79

⁶⁸⁷ Ögütçü, s.79

⁶⁸⁸ Güneş, **Çevre Hukuku**, s.245.

⁶⁸⁹ Okay Tekinsoy, s.162 vd.; Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s. 59.

⁶⁹⁰ Şen, s.38.

⁶⁹¹ Ögütçü, s.84-89.

Çevresel kamu düzeninin, klasik kamu düzeninde olduğu gibi güvenlik, dirlik ve esenlik ile sağlık unsurları bağlamında somutlaştığı ifade edilmektedir⁶⁹². Bu bağlamda, çevresel kamu düzeninin ilk unsuru olarak çevresel güvenliğin, kişilerin sağlığı veya mallarına zarar verebilecek nitelikteki çevresel tehditlerin yokluğu anlamına geldiği belirtilmektedir⁶⁹³. Günümüzde toplumsal güvenlik algısının, kolluk unsuruna ilişkin klasik kamusal güvenlik anlayışının ötesine geçtiği söylenebilecektir. Artık topluca bir askeri tehditten veya anarşik faaliyetlerden çok küresel iklim değişikliği ya da ülkemizde yapımı devam eden nükleer santrallerin güvenliğine ilişkin endişelerin kamu düzeni üzerinde tehdit oluşturduğu söylenebilecektir. Çevresel kamu düzeninin diğer bir unsuru olarak ele alınabilecek dirlik ve esenlik çevresel huzuru işaret etmektedir. Bu bağlamda çevresel kamu düzeninden söz edebilmek için, toplumsal yaşamın seyrini olumsuz yönde etkileyebilecek gürültü, kok, toz ve duman gibi taşkınlık ve düzensizlikler önlenmesi gerekmektedir⁶⁹⁴. Çevre sağlığı ise çevreyi oluşturan unsurların insan sağlığı ile uyumlu bir şekilde korunmasını ve bu unsurlarda sağlık yönünden sakıncalar bulunması halinde bunların giderilmesi veya sakıncalarının azaltılması amaçlayan uygulamaları ifade etmektedir. Çevrenin korunması ve sağlık hakkı Anayasa'nın 56. Maddesinde birlikte düzenlenmesinden de görüleceği üzere birçok noktada kesişmekle birlikte, öğretilerde çevre korumanın yalnızca sağlık sorunu olarak ele alınmaması gerektiğinin altı çizilmektedir⁶⁹⁵.

Diğer yandan çevreye ilişkin kamu düzeninin, doğal varlıkların korunmasını ve kentsel yapılaşmanın geliştirilmesi gibi amaçları yansıtan estetik kamu düzenini⁶⁹⁶ de bünyesinde barındırdığı söylenebilecektir. Öğretilerde, estetik kamu düzeni ile genel anlamda kolluğun klasik unsurlarından uzaklaştığı ve güzellik duygusunun ön planda olduğu bir “kolluk” anlayışının ön plana çıktığı belirtilmektedir⁶⁹⁷. Bu yönüyle çevre kolluğunun, kamu düzeninin zenginleşen içeriğini de kapsayan bir faaliyet alanını haiz olduğu düşünülmektedir.

⁶⁹² Ögütçü, s.96.; Güneş, **Çevre Hukuku**, s.246

⁶⁹³ Güneş, **Çevre Hukuku**, s.246.

⁶⁹⁴ Ögütçü, s.98.; Güneş, **Çevre Hukuk**, s.247.

⁶⁹⁵ Ögütçü s.100.

⁶⁹⁶ Akıncı, **İdarenin Denetim ve Gözetim Görevi**, s.150.

⁶⁹⁷ Özey, **Günlükte Yönetim**, s. 734.; Açımuz, s.197.

b. Çevreye İlişkin Kolluk Tedbirleri Bağlamında İdarenin Sorumluluğu

Öğretide de ifade edildiği üzere, idari makamlar, kamu düzenini korumak ve sağlamak amacıyla düzenleyici veya bireysel nitelikte idari işlemler tesis etmekte ve bir takım eylemleri ifa etmektedir⁶⁹⁸. Temel hak ve özgürlükleri Anayasa ve kanunlar çerçevesinde sınırlandıran kolluk işlem ve eylemleri, “kolluk tedbiri” olarak da adlandırılmaktadır⁶⁹⁹. Çevre kolluğu, çevresel kamu düzenine yönelik tehditlerin önleme ve gidermeye yönelik mevzuatta öngörülen tedbirleri almakla görevli ve yetkilidir⁷⁰⁰. Bu noktada çevreye yönelik kolluk tedbirlerini almanın idareler için bir zorunluluk olduğunun altı çizilmelidir. Zira kolluk yetkisi kamu düzenini sağlamaya ve korumaya yönelik bir yetkidir ve idare de her halükarda kamu düzenini sağlamak ve korumakla yükümlüdür. Kişiler çevresel kamu düzenini bozan bir durumun varlığı halinde bu durumdan zarara uğramışlarsa, uğradıkları zararın tazmin edilmesi için kolluk makamının içinde yer aldığı kamu tüzel kişisine karşı tam yargı davası açabilecektir⁷⁰¹. Danıştay 10. Dairesi de “*Toplum içinde genel güvenliği ve asayişini sağlamak, kamu düzenini korumakla görevli idarenin, üstlendiği görevi yerine getirecek biçimde örgütlenmesi, genel nitelikte koruyucu kolluk önlemleri alması gerekmektedir. Kamu düzenini tehdit edecek türde olayların meydana gelme olasılığının varlığı halinde ise, genel nitelikte önlemlerle yetinilmeyip, ortaya çıkacak olaylarda, can ve mal güvenliğini sağlayacak özel nitelikte önlemlerin alınması zorunludur.*”⁷⁰² diyerek idarenin bu yükümlülüğünün altını çizmiştir.

Çevreye ilişkin kolluk tedbirleri bağlamında idare, bir yandan genel ve kişilik dışı ve tek yanlı düzenleyici işlemler tesis ederken diğer yandan izin ve ruhsat verme, ihbar ve bildirim tabi tutma, işyeri kapatma, yasaklama, yaptırım uygulama, uyarma gibi bireysel idari işlemler⁷⁰³ de yapabilecektir. Düzenleyici çevre kolluk işlemleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlık yönetmeliği, genelge, tebliğ gibi kişilere ve topluluklara belirli bir şekilde hareket etme yükümlülüğü getiren

⁶⁹⁸ Tan, **İdare Hukuku**, s.417.; Özay, **Günlüğünde Yönetim**, s. 739.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **İdare Hukuku**, s.668.; Yaşar, **İdare Hukuku**, s.298.;

⁶⁹⁹ Okay Tekinsoy, “Kolluk”, s.496.; Gözler C. II, s. 565.

⁷⁰⁰ Güneş, **Çevre Hukuku**, s.247.

⁷⁰¹ Gözler C. II. s. 566.

⁷⁰² Danıştay 10. D., E. 2014/4294 K. 2016/291 T. 20.1.2016, www.lexpera.com.tr.

⁷⁰³ Ögütçü, s.216.

emredici kurallardan müteşekkil işlemler olarak açıklanabilecektir. İdari yollardan, çevrenin korunmasında kolluk yetkisinin ve bu bağlamda yapılan düzenleyici işlemlerin ön plana çıktığı ifade edilmektedir⁷⁰⁴. İdarece tesis edilen düzenleyici çevre kolluk işlemlerinin temel dayanağını, Anayasa'nın 56'ncı maddesi bağlamında devlete düşen çevre koruma yükümlülüğü oluşturduğu belirtilmektedir⁷⁰⁵. Öte yandan idareye düzenleyici çevre kolluk işlemi yapma yetkisi ve yükümlülüğü veren dayanaklar Anayasa'nın 56'ncı maddesi ile sınırlı değildir. Bu bağlamda kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de idareler için çevreye ilişkin bu nitelikte düzenlemeler yapma yükümlülüğü öngörebilmektedir. Örneğin Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin⁷⁰⁶ 97'nci maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri arasında; *"Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak... Çevrenin korunması, iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik prensip ve politikaların belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, 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"* gibi idareye düzenleme yükümlülüğü getiren hükümler yer almaktadır.

Düzenleyici çevre kolluk işlemleri merkezi idare makamlarınca tesis edilebileceği gibi mahalli idarelerin kolluk makamları da düzenleyici çevre kolluk işlemleri yapabilecektir. Cumhurbaşkanı en yüksek idari kolluk makamı sıfatıyla Anayasa'nın 104'üncü maddesi bağlamında kararname ve 124'üncü maddesi çerçevesinde yönetmelik ve adsız düzenleyici çevre kolluk işlemleri yapabilecektir. Keza Bakanlar da çevresel konularda Anayasa'nın 124'üncü maddesi uyarınca yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler tesis edebilecektir. Valiler ise İl İdaresi Kanunu'nun 9'uncu

⁷⁰⁴ Mehmet Hatipoğlu, "Çevrenin Korunmasında İdari Yaptırımların Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, S. 2016/1, s. 111.

⁷⁰⁵ Alıca, "Çevre Denetiminde", S.88

⁷⁰⁶ 10.07.2018 Tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete

maddesi uyarınca genel emir çıkarabilecektir. Mahalli idareler bakımından ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7'nci maddesi bağlamında il özel idaresi kolluk makamlarının “yönetmelik”, “emir” ve “yasak” adı altında çevre kolluk işlemleri yapabileceklerdir. Benzer şekilde belediye kolluk makamları ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi kapsamında “yönetmelik” ve “yasak” şeklinde düzenleyici çevre kolluk işlemleri yapabilecektir.

Çevre kolluğuna ilişkin düzenleyici işlemlerden kaynaklanan sorumluluk örneklerini niteleme bakımından kesin ölçütler bulunmamakla birlikte, idarenin çevrenin korunmasına ilişkin yapması gereken bir düzenlemeyi yapmaması veya da hukuka aykırı bir düzenleme yapması neticesinde meydana gelen zararlardan sorumlu tutulması gerektiği ifade edilmektedir⁷⁰⁷. Bu bağlamda, düzenleme yetkisine sahip idari makamların çevreyi bozan ve kirleten bir duruma karşı kulaklarını tıkaması, gerekli düzenlemeleri yapmaması şeklinde gerçekleşen ihmali eylemlerin hizmet kusuruna yol açacağı belirtilmektedir⁷⁰⁸. Nitekim öğretide örnek olarak, Çevre Kanunu 1983 yılında çıkarılmışken ilk ÇED Yönetmeliğinin bundan yaklaşık 10 yıl sonra⁷⁰⁹ yayımlanarak yürürlüğe girmesi örnek gösterilerek, kanunda öngörülen düzenleme sorumluluğunu yerine getirmeyen idarenin ortaya çıkan zararlardan sorumlu tutulması gerektiği ifade edilmiştir⁷¹⁰. Benzer şekilde, düzenleyici kolluk işlemlerinin hukuka aykırı olarak tesis edilmesi vesilesi ile de çevreye zarar verilmesinin mümkün olduğu söylenebilecektir. Bu duruma, idarece bir bölgedeki kirlilik düzeyine ilişkin asgari emisyon miktarını belirleyen standartların olması gerektiğinden düşük tutulması sonucu meydana gelen zararlardan sorumluluk örnek gösterilebilecektir.

Temel hak ve özgürlükleri kamu düzeni amacıyla sınırlandıran kolluk kanunlarının ve düzenleyici kolluk işlemlerinin belirli kişilere ve durumlara uygulanması ile alınan kolluk tedbirleri ise bireysel kolluk işlemleridir. Bu çerçevede bireysel kolluk işlemlerini; kamu düzeninin sağlanmasını teminen ismen belirlenmiş kişi veya kişilere ya

⁷⁰⁷ Kasım Ocak, **Çevrenin Korunmasına Yönelik Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Sorumluluğu**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s.49.

⁷⁰⁸ Memiş, s. 532.

⁷⁰⁹ 7 Şubat 1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete.

⁷¹⁰ Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, s.71.

da belirli bir duruma ilişkin olan idari işlemler olarak tanımlamak mümkündür⁷¹¹. Buradan hareketle bireysel çevre kolluk işlemleri ise çevresel kamu düzeninin sağlanması amacıyla belirli kişi ve durumlara özgü tesis edilen işlemler olarak ifade edilebilecektir.

Yukarıda da belirtildiği üzere idare çevresel kamu düzeninin sağlanması için düzenleyici işlemler yapmakla yükümlüdür. Ancak idarenin çevrenin korunmasına ilişkin görevleri düzenleyici işlem yapmakla sınırlı değildir. Kolluk faaliyetleri bağlamında çevrenin korunması bir süreç olarak düşünüldüğünde, düzenleme yapma ödevi bu sürecin yalnızca ilk basamağını oluşturacaktır. İkinci ve üçüncü basamaklarda ise denetleme yapma ve yaptırım uygulama ödevleri gelmektedir⁷¹². Söz konusu denetleme ve yaptırım uygulama ödevinin, idare hukukundaki maddi görünüm şekli ise bireysel çevre kolluk işlemleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdarenin çevre denetimi yetkisi, düzenleme yetkisi ile birlikte en önemli çevre koruma araçları olarak değerlendirilmektedir⁷¹³. Çevre Kanunu'nun 12'nci maddesi de *"Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa(Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) aittir."* şeklindeki hükümle idarenin çevre denetim ödevini ifade etmektedir. Keza Kanun'un 20'nci maddesinde bu denetim yetkisinin kullanılması sonucunda çevreye zarar verdiği tespit edilen kişilere uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir. Söz konusu hükümler merkezi idarenin bireysel çevre kolluk işlemlerinin yasal dayanağını oluşturmaktadır.

İdarenin mevzuatta öngörülen yetkilerini kullanmayarak, gerekli yaptırımları uygulamaması neticesinde meydana gelen çevre kirliliği dolayısıyla sorumluluğu söz konusu olabilecektir. Çevre Kanunu 20'inci maddesi bağlamında, Kanun kapsamında öngörülen yasaklara ve sınırlamalara aykırı olarak ülke sularının kirletilmesi idari para cezası yaptırımıyla karşılanması gerektiği ifade edilmektedir. Bu kapsamda yaşanan bir kirlilik karşısında gerekli kolluk tedbirlerini almayan idarenin ortaya çıkan çevresel zarardan sorumlu tutulabilmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir. Öte yandan, bireysel çevre kolluk işlemlerinin muhatabı olan taraf genellikle çevreyi olumsuz etkileyen faaliyetin sahibi olduğu için, bu işlemlerin hukuka aykırı olduğu mahkeme

⁷¹¹ Gözler, C. II, s.573.

⁷¹² Ocak, s.83.

⁷¹³ Alıca, **Kent Çevre Hukuk**, s.88.

kararıyla tespit edilip, iptal edilmesi durumunda ortaya çıkan zararlar, idare hukuku ilke ve kuralları çerçevesinde tazmin edilebilse⁷¹⁴ de çevresel zarar olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

C. KUSUR SORUMLULUĞU-KUSURSUZ SORUMLULUK AYRIMI

Çevresel zarardan sorumluluk bağlamında bir olayda, aynı kişi bakımından birden fazla sorumluluk türünün şartlarının gerçekleşmesinin ve böylece birden fazla hukuki sebebin vücut bulmasının mümkün olduğu ifade edilmektedir⁷¹⁵. Nitekim çalışmanın ikinci bölümünde belli başlı örnekleri sunulduğu üzere, çevreye ilişkin mevzuattan doğan ödevlerin hiç veya gereği gibi yerine getirilmemesi idarenin hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluğuna yol açabilecektir. Diğer yandan, Çevre Kanunu'nun 28'nci maddesi göz önünde bulundurulduğunda, prensip olarak bahse konu durumlardan her biri uyarınca kusursuz sorumluluğun da işletilebileceği söylenebilecektir. Bu durumda, aynı olayda hem kusur sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluk kurallarının uygulanması ilk bakışta mümkün görülebilecektir. Ancak aynı anda hem kusur sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluk ilkelerine dayanılması mümkün olmadığına göre⁷¹⁶, hangi sorumluluk kurallarının uygulanacağı hususu üzerinde düşünülmesi gerekmektedir.

İdare hukuku öğretisinde, bir olayda öncelikle uygulanacak sorumluluk esasının tespiti noktasında farklı yaklaşımlar olduğu gözlemlenmektedir. Bu yaklaşımlardan ilki ve daha baskın olanı; idarenin sorumluluğu konusunda öncelikli olarak "hizmet kusuru" olduğunu savunmaktadır⁷¹⁷. Hizmet kusurunun genelliği⁷¹⁸ bağlamında ele alınan bu

⁷¹⁴ Ömer Faruk Erol, **Çevre Kanunu'na Göre Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, s.71

⁷¹⁵ Başoğlu, s.301.

⁷¹⁶ "...hem kusur, hem de kusursuz sorumluluk ilkesine dayanılarak idarenin tazmin sorumluluğuna gidilmesi hukuken mümkün değildir." Danıştay 10. D. E. 1995/53 K. 1996/1913 T. 10.4.1996; www.kazanci.com.

⁷¹⁷ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.152.; Yayla, **İdare Hukuku**, s.362-363.; Gözler C. II, s.1188-1189.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 1151.; Özdemir, s.27.; Duez, s. 15 vd.

⁷¹⁸ Hizmet kusurunun genelliği öğretide iki farklı anlamda ele alınmaktadır. Hizmet kusurunun bütün kamu tüzel kişilerinin sorumluluğuna uygulanmasına, uygulama alanı bakımından hizmet kusurunun genelliği, idarenin sorumluluğu bakımından ana ve öncelikli kural teşkil etmesine ise maddi bakımından hizmet kusurunun genelliği denilmektedir. Bkz: Özgüldür, s.72.; Özdemir, s.27.; Onar C. III, s.1698.; Esin, **II. Kitap Esas**, s.28.; Süheyp Derbil, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş

düşünceye göre hizmet kusuru teorisi, bütün idari eylem ve işlemlerden doğan zararlardan nedeniyle başvurulacak ana teoriyi oluşturmaktadır⁷¹⁹. O halde, kusursuz sorumluluk esasları bağlamında idarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için öncelikle hizmet kusuru olasılığının tüketilmesi gerektiği⁷²⁰ söylenebilecektir.

Öte yandan, öğretide bazı yazarlar, 1961 Anayasasının 114'üncü ve 1982 Anayasasının 125'inci maddesinden hareketle, hizmet kusurunun maddi anlamda genelliğinden bahsedilemeyeceğini ve sosyal devlet anlayışı çerçevesinde her durumda öncelikli olarak hizmet kusuru esaslarına dayanmanın gerekli olmadığını ifade etmişlerdir⁷²¹. Bu bağlamda ONAR; hizmet kusurunun öncelliğinin sırf tarihi esaslarla ve Roma hukukundan beri gelen sorumluluk anlayışı ile izah edilebildiğini ve 1961 Anayasası'nın 114'üncü (şimdiki Anayasa'nın 125'inci) maddesi karşısında artık hizmet kusurunun öncelikli karakterini Türk hukuku bakımından bir öneme sahip olmayacağını dile getirmiştir⁷²².

Çevresel zararlardan kaynaklanan sorumluluk bakımından da öncelikle hizmet kusurunun araştırılmasında fayda görülmektedir. Zira hizmet kusurunun tespit edilmesi, idarenin bir kamu hizmetini gereği yürütmediği anlamına gelir ki; bu anlamda hizmet kusuru, idareyi hukuka uygun davranmaya yönlendiren bir uyarı levhası işlevi görebilecektir. Ayrıca, bu yönde bir yaklaşım zarar görenler açısından da bir hak kaybı doğurmayacaktır, zira idari yargı mercileri öncelikle hizmet kusurunu araştırdıktan sonra hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulanıp uygulanamayacağını değerlendirebilecektir.

Diğer yandan, Çevre Kanunu'nun 28'nci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan; *“Kirlenenin, meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de tazminat*

Ve Düzeltilmiş Beşinci Bası, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1959, s.226-227.

⁷¹⁹ Özdemir, s.27

⁷²⁰ Çağlayan, **Kusursuz Sorumluluk**, s.152.; Ahmet Yayla, s.27.; Özgüldür, s.72.; Gözler C. II, s.1188.

⁷²¹ Esin, , **II. Kitap Esas**, s. 28; Cüneyt Özansoy, **Tarihsel ve Kuramsal Açısından İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: 1989, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1989, s. 260.; Onar, C. III, s. 1698.

⁷²² Onar, C. III, s. 1698.; Öğretide ONAR'ın sözlerine dikkat çeken Ahmet Yayla; yazarın eserini yazdığı dönem için bu tespitleri doğru kabul etmekle birlikte zamanla içtihadın Anayasa'da kusur esasına ilişkin bir açıklık olmadığı halde, hizmet kusurunun öncelikle incelenmesi gerektiği biçiminde yerleştiğini dile getirmektedir. Bkz: Ahmet Yayla, s.26. dipnot 92.

sorumluluğu saklıdır.” şeklindeki hükmün de bu minvalde öncelikle hizmet kusuru uyarınca sorumluluğun araştırılmasını gerekli kıldığı söylenebilecektir. Nitekim öğretilerde zarar gören ile zarar verenin açıkça belli olduğu bir kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanan çevresel zararların, idare hukukunun genel kuralları çerçevesinde çözümlenmesi gerektiği belirtilmektedir⁷²³.

Uygulamadaki örnekler incelendiğinde, Danıştay’ın da kusursuz sorumluluğa başvurmadan evvel öncelikle hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının araştırılması yönünde karar verdiği görülmektedir. Konuya ilişkin bir kararda Danıştay aşağıdaki gibi hüküm vermiştir⁷²⁴:

“Zarar ile idari eylem arasında nedensellik bağının kurulabildiği hallerde sosyal risk ilkesinin uygulanmasına olanak bulunmadığından, idare hukuku kuralları çerçevesinde öncelikle hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının araştırılması, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkesine göre zararın tazmin edilip edilemeyeceğinin belirlenmesi gerekmektedir...”

Bu itibarla, hükmedilen tazminatın, hizmet kusuru ilkesi uyarınca davacılara ödenmesine karar verilmesi gerekirken, sosyal risk ilkesi uyarınca ödenmesi yolunda verilen kararda, sonucu itibarıyla hukuki isabetsizlik bulunmamakta olup; davalı idarenin temyiz istemi bu nedenle yerinde görülmemektedir.”

Söz konusu karar incelendiğinde Danıştay’ın kusursuz sorumluluğa dayanarak karar verilmesinde sonuç itibari ile bir hukuka aykırılık görmemekle birlikte, sorumluluğun öncelikle hizmet kusuru bağlamında araştırılması gerektiğini belirtmesi ve olaydaki hizmet kusurunu tespit etmesi dikkat çekicidir. Zira öncelikli olarak hizmet kusurunun araştırılmasının, tam yargı davalarının yalnızca bir miktar paranın ödendiği davalardan çok idarenin hukuka uygunluğunu sağlayan önemli bir denetim aracı olmasını sağlayacağı düşünülmektedir. Bu itibarla çevresel zararlardan kaynaklanan sorumluluk bakımından; öncelikle somut olayda hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının araştırılması, hizmet kusuru olmadığı durumlarda bu kez Çevre Kanunu’nun 28’nci

⁷²³ Yayla, “Çevre Sorunlarından Kaynaklanan Bazı İdare Hukuku Sorunları”, s.141.

⁷²⁴ Danıştay 10. D., E. 2009/15583 K. 2014/1114 T. 25.2.2014. Benzer yönde bkz: Danıştay 10. D., E. 2009/13358 K. 2014/1113 T. 25.2.2014; Danıştay 10. D., E. 2009/7074 K. 2014/943 T. 18.2.2014; Danıştay 15. D., E. 2015/9728 K. 2017/3758 T. 15.6.2017, www.lexpera.com.tr.

maddeesi kapsamında kusursuz sorumluluğun şartlarının olup olmadığının incelenerek bir karar verilmesi gerektiği söylenebilecektir.



KAYNAKÇA

Kitaplar

ACER Yücel, KAYA İbrahim, Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı İngilizce Özetli, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 10. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, ,s.65.

AÇIMUZ Bige, “Çevre Hukukunun Genel İlkeleri”, Trakya Çevre Sorunları, Türkiye Barolar Birliği Yayınları,2011, s. 198.

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

AKINCI Müslüm, Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017.

AKKAYA Fethiye Nur, Kent Estetiğini Koruma Amaçlı İdari Kolluk Yetkisi, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016.

AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat ve KAYA Cemil, Açıklamalı İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku, Ankara: Savaş Yayınevi, 2019.

AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat ve KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 8. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları, 2017.

ALICA S. Suzan, Kent Çevre Hukuk -Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Çerçevesinde Türk Çevre Mevzuatı- Ankara: Seçkin Yayınları, 2011.

ANTALYA O. Gökhan, Hukuk Teorisi ve Metodolojisi, C.I, Hukuk Teorisi, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

ANTALYA Osman Gökhan, Borçlar Hukuku Genel Hükümler C. V/1,2, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

ANTON Donald K., SHELTON Dinah L, Environmental Protection and Human Rights, Cambridge University Press, 2011.

ARCHER Jack H., The Public Trust Doctrine and the Management of America's Coasts, University of Massachusetts Press, 1994.

ARMAĞAN Tuncay, İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1997.

ARTUKMAÇ Sadık, Bizde İdarenin Murakabesi, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, 1950.

ASHFORD Nicholas A., "A Conceptual Framework for The Use of the Precautionary Principle in Environmental Law," in Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle Ed. C. RAFFENSPERGER, J. TICKNER, Washington DC: Island Press 1999.

ASLAN Zehreddin, “İdare Hukuku Bağlamında Çevre”, Trakya Çevre Sorunları, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2011

ATALAY Oğuz, “İspat”, Pekcanitez Usul-Cilt: II, (Ed: Hakan PEKCANITEZ, Muhammed ÖZEKES, Mine AKKAN, Hülya TAŞ KORKMAZ), İstanbul: 15. Baskı, On iki Levha Yayıncılık, 2017.

ATAY E. Ethem, ODABAŞI Hasan, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010.

ATAY Ender Ethem, Hukuk Başlangıcı, 5. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2017.

ATAY Ender Ethem, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018.

AYANOĞLU Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması, İstanbul: Legal Yayınları, 2004.

AYBAY Aydın, “Çevre ve Hukuk”, İnsan Çevre Toplum, (Ed. Ruşen Keleş), Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, Ocak 1992.

AYBAY Memet Erdem, Boşuna Yapılmış Masrafların Tazmini, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, Ocak 2013.

AYKUL Ömer, Ekolojik Hukuk (Eko-Hukuk), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.

AZRAK Ali Ülkü, “İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Gözlemler”, Onar Armağanı, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.

AZRAK Ali Ülkü, “Tartışmalar”, Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu (İdare Hukuku Açısından), Ankara 17-18 Kasım 1983, Ankara: Danıştay Matbaası.

BALTA Tahsin Bekir, "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Türkiye", Türkiye'de İnsan Hakları, Ankara, 1970.

BASSETT CLAY, H. H. , W. H, Clay's Handbook of Environmental Health, Taylor & Francis e-Library.

BAŞ Sezgin, Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları, İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2016.

BAŞGİL Ali Fuat, Devletin ve Diğer Amme Hükmi Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi, Ankara: Hukuk İlmini Yayma Kurumu Konferansları Serisi, 1940.

BAŞOĞLU Başak, Çevre Zararlarından Doğan Hukuki Sorumluluk, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2016.

BENIDICKSON Jamie, Environmental Law, Fourth Edition, Toronto: Irwin Law

BERBEROĞLU Ahmet, “Çevre Hukukunun İdari Yargı Düzeyinde Uygulanması”, Çevre Hukuku Sempozyumu, Çeşme 10-11 Nisan 2006, Ed: Emel BATUR, Ankara, 2006.

BEREKET BAŞ Zuhal, Türk Hukukunda İdari Yargı Kararları Işığında Kamu Hizmetinin Yürütülmesinden Kaynaklanan Kamu Gücünün Kusursuz Sorumluluğunun Esasları, İstanbul: Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002.

BİLGİN Pertev, İdare Hukuku Dersleri-İdare Hukukuna Giriş, İstanbul: Filiz Kitapevi, 1996.

BİLGİN Sakine Nilüfer, Tabiat Varlıklarını Koruma, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2014.

BOZKURT Yavuz, KAMAN Derya, Yerel Yönetim Perspektifinde Türkiye’de Çevre Politikaları, Bursa: Ekin Yayınevi, 2018.

BULLARD Robert D., “Decision making”, in Westra, L. and Lawson, B. (eds) Faces of Environmental Racism: Lanham, MD, Rowman Littlefield.

BÜYÜK Mehmet Emin, Uluslararası Hukukta Hukukun Genel İlkeleri, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.

CASTLE Pamela, Study of Civil Liability Systems for Remedying Environmental Damage Final Report, London: Cms Cameron McKenna, 1996.

CHO Hong Sik, . CHOİ Gina J., “South Korea” Jorge Vinuales and Emma Lees (Ed.), Oxford Handbook on Comparative Environmental Law, Oxford University Press, 2019.

COYLE Sean, MORROW Karen, The Philosophical Foundations of Environmental Law: Property, Rights and Nature, Hart Publishing, 2004.

ÇAĞLAYAN Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş 7. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.

ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Ankara: Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, 2013.

ÇAĞLAYAN Ramazan, Tarihsel, Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, Ankara: 2007.

ÇAKMAK Naci Münci, İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.

ÇINAR Tayfun, “Türkiye’de Su Yönetiminin Yapısal Değişimi”, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, Ekim, 2009.

ÇITAK Halim Alperen, İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi, Ankara: Adalet Yayınevi, 2014.

DERBİL Süheyp, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş Ve Düzeltilmiş Beşinci Bası, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1959.

DESAI Bharat H., SİDHU Balraj K., , “India”, Jorge Vinuales and Emma Lees (Ed.), Oxford Handbook on Comparative Environmental Law, Oxford University Press, 2019.

DRİESEN David M., The Economic Dynamics of Environmental Law: Cost-Benefit Analysis, The MIT Press, 2003.

DUEZ Paul, Mukavele Dışında Amme Kudretinin Mesuliyeti, Çev: İbrahim SENİL Güney Matbaacılık, Ankara 1950.

DURAN Lutfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.

DURAN Lütfi, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, Ankara: TODAİE Yayınları Yayın No:138, Sevinç Matbaası, 1974.

DÜREN Akın, İdare Malları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1975.

ERİŞGİN Nuri, Çevreyi Kirletenin Hukuksal Sorumluluğunda İlliyet Bağı, Ankara: İmaj Yayıncılık, 2005.

EROĞLU Müzeyyen, Tam Yargı Davalarında Manevi Tazminat, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2008.

EROL Ömer Faruk, Çevre Kanunu'na Göre Çevresel Etki Değerlendirmesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.

ERTAŞ Şeref, Çevre Hukuku, İzmir: DEÜHF Döner Sermaye yayınları No:78, 1997.

ESİN Yüksel, Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları/İkinci Kitap: Esas, İdarenin Hukuki Sorumluluğu, Ankara: Balkanoğlu Matbaacılık, 1973.

EWING Kevin A., HUTT Jason B., "Enforcement and Liability", Environmental Law Handbook 22'nd Edition, (Ed: Thomas F. P. SULLIVAN), Bernan Press, 2014.

Fikret EREN, Sorumluluk Hukuku Açısından Uygun İlliyet Bağı Teorisi, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975.

GILPIN Alan, A Dictionary of Environmental Law, Cheltenham UK and Northampton USA: Edward Elgar Publishing, 2000. (ilk s2)

GİRİTLİ İsmet, Türkiye'de ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No.770, Hukuk Fakültesi No. 160, 1958.

GOSSERIES Axel, KADAYIFÇI Refia, ATALAY Serde, Urgenda İklim Değişikliği Davası, Ankara: Ekoloji Kolektifi Derneği, 2019

GÖRMEZ Kemal, Çevre Sorunları, Gözden Geçirilmiş 4. Basım, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2018.

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku C. II, 3. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.

GÖZLER Kemal, KAPLAN Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Bursa: 15. Baskı, Ekin Yayınevi, 2014.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Yönetmelik Yargısı, Ankara: 36. Bası, Turhan Kitabevi, 2017.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref; "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri", İnsan Hakları Kurallarının İç Hukukta Uygulanması, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1992.

GRONBECH Kaare, Kuman Lehçesi Sözlüğü-Codex Cumanicus'un Türkçe Sözlük Dizini, (Çev. Kemal AYTAÇ), Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları, 1992.

GÜLENSOY Tuncer, Türkiye Türkçesindeki Türkçe Sözcüklerin Köken Bilgisi Sözlüğü, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 2007.

GÜNEŞ Ahmet M., Avrupa Birliği Çevre Hukuku, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2011.

GÜNEŞ Ahmet M., Çevre Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2019.

GÜNEŞ Turan, Türk Pozitif, Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1965.

GÜRAN Sait, "Çevre Kanunu Uygulamasının İdare Hukuku Yönünden Değerlendirilmesi", Çevre Kanunu'nun Uygulanması, Ankara: TÇSV Yayını, 1999.

GÜRİZ Adnan, Hukuk Başlangıcı, 19. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2019.

GÜRSELER Güneş, Dikkat Dünya Tektir, Ankara: Ümit Yayınevi, 1992.

HAMAMCI Can, "Çevre ve Hukuk", Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan, AÜSBF Yayını No: 528, 1983.

HATEMİ Hüseyin, Gerçek Kişiler Hukuku (Kısa Ders Kitabı), Vedat Kitapçılık İstanbul 2005.

HAYWARD Tim, Constitutional Environmental Rights. Oxford University Press, 2005.

HELVACI İlhan, Çevre Kirlenmesinden Doğan Zararlardan Hukuki Sorumluluk, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul: 1989.

HICKOK Harold, Introduction to Environmental Law, Delmar Publishers, 1996.

HINTERREGGER Monica, “Environmental Liability”, Jorge Vinuales and Emma Lees (Ed.), Oxford Handbook on Comparative Environmental Law, Oxford University Press, 2019.

HINTERREGGER Monika, Environmental Liability and Ecological Damage in European Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

JACK Brian, Agriculture and EU Environmental Law; Ashgate Publishing, 2009.

JORDAN Andrew, O’RIORDAN Timothy, “The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics” in Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle Ed. C. RAFFENSPERGER, J. TICKNER, Washington DC: Island Press 1999.

KABOĞLU İbrahim, Çevre Hakkı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1992.

KABOĞLU İbrahim, Özgürlükler Hukuku-İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı Üzerine Bir Deneme, İstanbul: Afa Yayınları, 1993.

KALABALIK Halil, İdare Hukuku Dersleri, C. II, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

KAPLAN Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Bursa: Ekin Yayınevi, 2. Baskı, 2017.

KARAHANOGULLARI Onur, İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.

KARAHANOGULLARI Onur, Kamu Hizmeti Kavramı Ve Hukuksal Rejim, 2. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2004.

KARAMAN Ebru, Türk İdari Yargısının Görev Alanının Anayasal Dayanağı (Fransız İdari Yargısı ile Karşılaştırmalı), İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013.

KELEŞ İhsan, “Belediyeler ve Çevre Sorunları”, Değişik Yönleri ile Yerleşme, Ankara: Ed: Veysel BİLGİÇ, Seçkin Yayınevi, 2009.

- KELEŞ Ruşen, Kentleşme Politikası, Ankara: İmge Kitabevi, 8. Baskı, 2004.
- KIRATLI Metin, Koruyucu İdari Hizmetler, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1973.
- KISS Alexandre, SHELTON Dinah, Guide to International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers: 2007.
- KOIVUROVA Timo, Introduction to International Environmental Law, London: Routledge, 2014.
- KONURALP Haluk, “Yargıtay Kararlarında Çevre Sorunları”, Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları, TÇSV Yayını, Ankara, 1986.
- KOTZÉ Louis J., DALY Erin “A Cartography of Environmental Human Rights”, (Ed. Emma LEES, Jorge E. VÍÑUALES), The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law, 2019.
- KUNTALP Erden, “Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu’na Bakış”, Çevre Kanunu’nun Uygulanması, Ankara, , TÇSV Yayını, 1999.
- KURU Baki, ARSLAN Ramazan ve YILMAZ Ejder, Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı, 24. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, Ankara, 2013.
- KUZU Burhan, Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı (Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı), İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1997. (ilk s2)
- KUZU Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1997.
- LA FAYETTE Louise Angélique de, “International liability for damage to the environment”, Research Handbook On International Environmental Law, (Eds: Malgosia FITZMAURICE, David M. ONG, Panos MERKOURIS) Edward Elgar Publishing, 2010.
- LACHAUME Jean François, Grands services publics, Paris: Masson, 1989.
- LEWIS Bridget, Environmental Human Rights and Climate Change, Springer, 2018.
- MAY James R., DALY Erin, Dünyada Çevresel Anayasalcılık, (Çev: Tolga ŞİRİN, Umut ORCAN), İstanbul: Ekoloji Kolektifi Derneği, 2018.
- MEMİŞ Emin, Çevre ve Çevre İdare Hukuku (Teori ve Pratik), İstanbul: Filiz Kitabevi, 2015.

MIHALOPOULOS Andreas Philippopoulos, Absent Environments: Theorising Environmental Law And The City, Taylor & Francis e-Library.

NASH Roderick Frazier, The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics, University of Wisconsin Press, 1989.

OCAK Kasım, Çevrenin Korunmasına Yönelik Kolluk Faaliyetlerinden Dolayı İdarenin Sorumluluğu, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

OĞUZMAN M. Kemal, ÖZ M. Turgut, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, İstanbul: Gözden Geçirilmiş 10'uncu Baskı, Vedat Kitapçılık, 2012.

OKAY TEKİNSOY Özge, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, İstanbul: On İki levha Yayıncılık, 2011.

ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları 3. Baskı İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.

OZANSOY Cüneyt, Tarihsel ve Kuramsal Açıdan İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: 1989, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1989.

ÖĞÜTÇÜ Muhlis, Çevre Kolluk İşlemleri, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2000.

ÖZAY İl Han, Günışığında Yönetim,3. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017.

ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 7'nci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2002.

ÖZDEK Yasemin, İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı, Ankara: TODAİE Yayınları, 1993.

ÖZDEMİR Necdet, Hizmet Kurusu Teorisi ve İdarenin Sorumluluğu, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1963.

ÖZGÜLDÜR Serdar, Askeri Yüksek İdaresi Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları, Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.

ÖZTAŞ Cemal, ZENGİN, Eyüp “Yerel Yönetimler ve Çevre” İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul: 54. Kitap, 2008.

ÖZYÖRÜK Mükbil, İdare Hukuku Ders Notları, (II. Sınıf Programı, Teksir), Ankara, 1977.

PARLAR Ali, HATİPOĞLU Muzaffer, Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku, Ankara: Adalet Yayınevi, 2010

PAZARCI Hüseyin, “Çevre Sorunları Konusunda Uluslararası Andlaşmalar ve Türkiye”, Çevre Kanunu’nun Uygulanması, Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1987.

Pedersen Ole W., “Environmental Law and Constitutional and Public Law”, Jorge Vinuales and Emma Lees (Ed.), Oxford Handbook on Comparative Environmental Law, Oxford University Press, 2019.

POSNER Richard, Economic Analysis of Law., New York: Aspen Publishers, Third Edition 1986 Digitized by the Internet Archive in 2012.

REİSOĞLU Safa, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, 23’üncü Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2012.

RENÇBER Kamuran, Uluslararası Hukuk, Bursa: Dora Yayıncılık, 2018.

SANDS Philippe, PEEL Jacqueline, FABRA Adriana, MACKENZİE Ruth, Principles of International Environmental Law, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SARICA Ragıp, İdari Kaza, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1949.

SAYGILI Abdurrahman, Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara: İmaj Yayınevi, 2007.

SEROZAN Rona, “Doğal Çevrenin Özel Hukukun Araçlarıyla Korunmasındaki Yetersizlikler”, Prof. Dr. Selim Kaneti’ye Armağan, İstanbul: Aybay Yayınları, 1996.

STEINWAY Daniel M., BOTTIS Baker, “Fundamentals of Environmental Law”, Thomas F. P. SULLIVAN (Ed.), Environmental Law Handbook Twenty-second Edition, Bernan Press, 2014.

SUNGURBEY İsmet, Hayvan hakları: Bir İnsanlık Kitabı, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1993.

ŞEN Ersan, Çevre Ceza Hukuku, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1994.

ŞENLEN SUNAY Süheyla, İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karşısında İspat Ve Delil Hususları, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1997.

ŞİRİN Tolga, “Gelecek Kuşaklardan Doğanın Haklarına: Bolivya Ve Ekvador Anayasaları”, Fevzi ÖZLÜER, Aykut ÇOBAN (Ed.) Doğa ve Kent Hakları için Siyasal Stratejiler, İstanbul: Ekolojik Kolektifi Derneği Yayınları, 2016.

ŞİRİN Tolga, Türkiye’de Anayasa Şikâyeti (Bireysel Başvuru), İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2013.

TAN Turgut, “Yasama Faaliyetinden Devletin Sorumluluğu”, Prof. Dr. Nevzat TOROSLU’ya Armağan, C. II, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2015.

TAN Turgut, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.

TANDOĞAN Haluk, “Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu”, Çevre Kanununun Uygulanması, Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1987.

THOMPSON Paul B., The Spirit Of The Soil Agriculture And Environmental Ethics, Taylor & Francis e-Library, 2005;

TOPÇUOĞLU Metin, Çevre Hakkı ve Yargı: Özel Teşebbüs Hürriyeti Açısından Çevre Hakkı ve Yargısal Korunma, TÇSV Yayını, Ankara, 1998.

TURGUT Nükhet, Çevre Hukuku, Ankara: Savaş Yayınevi, 2001.

TURGUT Nükhet, Çevre Politikası ve Hukuku, Ankara: İmaj Yayınevi, 2017.

TURGUT Nükhet, Çevre ve Yurttaşlar, Ankara: Savaş Yayınevi, 1993.

TÜRKOĞLU ÜSTÜN Kamile, İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

ULER Yıldırım, İdari Yargıda İptal Kararının Sonuçları, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970.

ULUSOY Ali D., Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

ÜÇİŞİK Fehim, ÜÇİŞİK Güzin, Çevre Hukuku, Ankara: Ötüken Neşriyat, 2013.

ÜSTÜN Gül, Kentsel Dönüşüm Hukuku, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2014.

WESTON Burns H., BOLLIE David, Green Governance Ecological Survival, Human Rights, And The Law Of The Commons, Cambridge University Press, 2013.

WESTRA Laura, Environmental Justice and the Rights of Indigenous Peoples International and Domestic Legal Perspectives, UK, USA: Taylor & Francis Publishing, 2008.

WILDE Oscar, The Picture of Dorian Gray, Penguin Books, Electronic Edition 2001.

YASİN Melikşah, İdari Yargılama Usulünde İspat, İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2015.

YAŞAR Hasan Nuri, İdare Hukuku, İstanbul: Der Yayınları, 2016.

YAŞAR Hasan Nuri, İdari Yargı İdari Yargıç Yargısal Emir, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013.

YAYLA Ahmet, İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2015.

YAYLA Yıldızhan, “Çevre Sorunlarından Kaynaklanan Bazı İdare Hukuku Sorunları”, İdare Hukuku Açısından Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu, Ankara: Danıştay Başkanlığı, 1983.

YAYLA Yıldızhan, “İdari Yargıda Çevre Sorunlarına İlişkin Dava Hakkı”, Türkiye ve Avrupa Topluluğunda Çevre Hukukunun Güncel Sorunları (Sempozyum, 10-11 Haziran 1996), İstanbul, 1996.

YAYLA Yıldızhan, “İdari Yargılamanın Özelliği”, Atatürk’ün Yüzüncü Doğum Yıldönümünü Kutlama Sempozyumu, Ankara: Danıştay Yayınları, 1981.

YAYLA Yıldızhan, İdare Hukuku, 2 Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2010.

YENİCE Kazım, ESİN Yüksel, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü; Arısan Matbaası, Ankara, 1983.

YILDIRIM Cemal, Bilim Felsefesi, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2010.

YILDIRIM Ramazan, İdari Başvurular, Konya, Mimoza Yayınları, 2006, s. 57.

YILDIRIM Turan, İdari Yargı, İstanbul: Beta Yayınları, 2008.

YILMAZOĞLU Yunus Emre, PERDECİOĞLU İsmail Emrah (hızl.), Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli) 2. Baskı, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2019

YONGALIK Aynur, Çevre Sorumluluk Sigortası, Ankara: Banka Ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, 1998.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, “Tartışma”, Çevre Kanunun Uygulanması, s.198.

Sürekli Yayınlar

AKILLIOĞLU Tekin, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı), Yıl 1988, C. 9, S. 1-3, s.11.

AKYILMAZ Bahtiyar, “İdari Yargıda Tazminat Şekilleri ve Hesaplanması”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 6, Sayı 1-2 (Prof. Dr. Süleyman ARSLAN'a Armağan), 1998.

ALICA Süheyla Suzan, “Avrupa Birliğinde Çevresel Sorumluluk Alanında Yaşanan Gelişmeler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu, Ankara: 2009, ss. 342-376.

ALICA Süheyla Suzan, “Kadın ve Çevre”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Kadın ve Hukuk Özel Sayısı, Yıl 2017.

ARORA Naveen Kumar, MISHRA Jitendra, “Covid-19 And Importance Of Environmental Sustainability”, Society for Environmental Sustainability, Springer, 29 May 2020.

ASLAN Zehreddin, “Doğal Çevrenin Korunmasına Yönelik Alınan Önlemler Ve Yasaklar Karşısında Danıştay’ın Tutumu”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No. 11-12-13, Nisan-Temmuz-Ekim 1995.s.92.

ASLAN Zehreddin, “Türk İdari Yargı Sisteminde Re’sen Araştırma İlkesi”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S. 23-24, Ekim 2000-Mart 2001.

ATAY Ender Ethem, "İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2007, Cilt 11, Sayı 1.

BOYLE Alan, “Human Rights and the Environment: Where Next?”, European Journal of International Law, Volume 23, Issue 3, August 2012.

BRANDL Ernst, HARTWIN Bungert. "Constitutional Entrenchment of Environmental Protection: A Comparative Analysis of Experiences Abroad." Harvard Environmental Law Review, vol. 16, no. 1, 1992, p. 1-100.

BRUCKERHOFF Joshua J, "Giving Nature Constitutional Protection: A Less Anthropocentric Interpretation of Environmental Rights" Texas Law Review Yıl. 2008.

ÇAKMAK N. Münci, "Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı", AÜHFD, 2008, Cilt 57, Sayı 1.

ÇÖRTOĞLU Sahir, "Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumlulukla Taşınmaz Mülkiyetinin Aşkın Kullanılmasından Doğan Sorumluluğun Karşılaştırılması", Yargıtay Dergisi, Ankara, Yıl:12, Sayı:45-46, Ocak 1986.

DEMİR İsmail, "Hukuki Sorumluluk ve Tazminat Esasları Açısından Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanunun Değerlendirilmesi", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2011, Cilt 2, Sayı 1.

DUYMAZ Erkan, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Çevrenin Korunmasına Katkısı", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 0, Sayı 47, 2012.

EKŞİGİL Adnan, "Doğa Hakları ve Hukuk", Birikim Dergisi, S. 68-69, Aralık/Ocak 1995.

ERİŞGİN Nuri, "Çevre Kirletenin Hukuksal Sorumluluğu", MÜHF Hukuk Araştırmaları Dergisi, Sempozyum Özel Sayısı, S. 4, C. 14, İstanbul, 2008.

ERTAN Birol, AKKOYUNLU ERTAN Kıvılcım, "Çevre Hukukunda Sorumluluk", Amme İdaresi Dergisi, İstanbul: cilt:38, sayı:3, 2005.

FRACCHIA Fabrizio, "The Legal Definition of Environment: From Rights to Duties", Bocconi Legal Studies, Research Paper No. 06-09, (November 17, 2005).

GEMALMAZ Mehmet Semih; "Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 52, S. 1-4, 1987.

GIANİNİ Massimo Severo, "Çevre Kullanımı ve Yeryüzü Kullanımı Kavramları Üzerine İlk Notlar", (Çev. Pars Esin), Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'ya

Armağan, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi-Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1974.

GÖKALP ALICA Süheyla Suzan “Çevrenin Korunmasına İlişkin İptal Davalarında Kişisel Menfaat Kavramı”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 139, Kasım 2018.

GÖKALP ALICA, Süheyla S., “Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı’nın Doğa Koruma Mevzuatı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2012/3.

GÜDÜK Zeynep, “Türk Mevzuatında Çevreyi Kirletenin Hukuki Sorumluluğu”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Dönem:2017, Sayı: 130, ss. 187-224.

GÜNEŞ Ahmet M., “Avrupa Birliği Yönergelerinin Doğrudan Etkisi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: 58, Sayı:2 | Haziran 2009, ss. 281-318.

GÜRAN Sait, “Çevre Kanunun Otuzuncu Maddesi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y.1988, S.1-3 (Prof.Dr. Lûtfi DURAN a Armağan Özel Sayısı).

GÜVEYİ Ümit, "1982 Anayasası Kapsamında Çevre Hakkının Karşılaştırmalı Kısa Bir Tahlili", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 24, S. 2, Aralık 2018.

HAMAMCI Can, “Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler”, İnsan Hakları Yıllığı, Y.1983-1984, C. 5-6, S. 1.

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

JOHNSTON Paul, EVERARD Mark, SANTILLO David, ROBERT Karl-Henrik, “Reclaiming the Definition of Sustainability”, Environmental Science And Pollution Research, Volume 14, Issue 1, January 2007.

KANTAR Elvend, “Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı”, İstanbul Barosu Dergisi, İstanbul, 1984, s.34.

KOYUNCU Turhan, LÜLE Fuat, “Sesli Bir Kuş Kovucunun Çeltik Tarlalarında Bulunan Saz Horozları (Parphyro Porphyro) Üzerinde Etkileri” Ondokuz Mayıs Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, C. 23, S.3, 2008.

KÜÇÜK Tevfik Sönmez, “Türk Anayasa Hukuku Çerçevesinde Çevre Hakkı”, Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt VIII, Sayı: 2, Yıl: 2011; Cilt IX, Sayı: 1, Yıl: 2012, (Özel Sayı: Prof. Dr. Erhan Adal’a Armağan).

Lütfi DURAN, “İdari Müracaatlar Ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükûtu Meselesi”, İÜHFM, C. 12., S.1., 1946.

MARKELL David L., “The Role of Local Governments in Environmental Regulation: Shoring up Our Federal System”, Syracuse Law Review, Vol. 44, 1993.

MILLER Joseph, "United States Department of Transportation v. Public Citizen", Harvard Environmental Law Review, Vol. 28-2, 2004,

MORENO-OPO Rubén, PÍQUE Josep, “Reconciling The Conservation Of The Purple Swamphen (Porphyrio Porphyrio) And Its Damage İn Mediterranean Rice Fields Through Sustainable Non-Lethal Techniques”. PeerJ, 6, 2018.

NOLON, John R., “In Praise of Parochialism: The Advent of Local Environmental Law”, Harvard Environmental Law Review, Vol. 26, 2002.

OECD, Liability For Environmental Damage In Eastern Europe, Caucasus And Central Asia (Eecca): Implementation Of Good International Practices, Paris, France: OECD Publishing, 2012.

OĞURLU Yücel, “Danıştay Kararları Işığında İdarî Yargılama Usulünde Re’sen Araştırma İlkesi”, Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 75’inci yıl Armağanı, C.II, S.2, 1998.

ÖRÜCÜ Esin, “Sosyal Kamu Hizmeti”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y. 1970, C. 36, S. 1-4.

PAPADOPOULOU Danai, “The Role of French Environmental Associations in Civil Liability for Environmental Harm: Courtesy of Erika”, Journal of Environmental Law 21:1, 2009.

PAZARCI Hüseyin, "Türk Hukukunda Andlaşmalar İle Yasaların Çatışması", Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, C. 24, Sayı. 1-2, 2004.

PEDERSEN Ole Windahl, “European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?”, Georgetown International Environmental Law Review, Vol. 21, No. 1, December 30, 2008.

ROWELL Arden, “COVID-19 & Environmental Law”, University of Illinois College of Law Legal Studies, Research Paper No. 20-19, April 22, 2020.

SARICA Ragıp, “İdari Kararlardan Dolayı İdare Aleyhine Açılan Tam Kaza Davaları”, İÜHFM, C. 10., S. 3-4., 1944.

SARICA Ragıp, “Teşri Organının Faaliyetinden Dolayı Devletin Mali Mesuliyeti Meselesi” İÜHFM, Y. 1944, C. 10, S. 1-2.

SCHWABACH Aaron, “Diverting the Danube: The Gabcikovo-Nagymaros Dispute and International Freshwater Law.”, Eastern and Central European Journal on Environmental Law, Volume 6, 2002.

SKJÆRSETH Jon, STOKKE Olav, WETTESTAD Jørgen, “Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms”, Global Environmental Politics, Vol. 6, (2006).

TANASESCU Mihnea, “The rights of nature in Ecuador: the making of an idea”, International Journal of Environmental Studies, vol. 70, no. 6, 2013.

TANDOĞAN, Haluk, “2872 Sayılı Kanuna Göre Çevre Kirlenmesinden Doğan Sorumluluk”, Yargıtay Dergisi. C.12, S.1-2, Ankara 1986, ss. 31-56.

TURGUT Nükhet, “Çevreyi Koruyucu Uluslararası Sözleşmelerin Yadsınamaz Önemi”, Uluslararası Çevre Koruma Sözleşmeleri, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2014.

ULUSAN İlhan, “Çevre Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukta Fedakârlığın Denkleştirilmesi İlkesi”, Yargıtay Dergisi, Ankara, cilt: 12, S. 1-2, Ocak- Nisan 1986.

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.

ÜNAL Mehmet, “Nedensellik Bağı (İllyet Rabıtası)”, Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi, S. 111, 2001

ÜSTÜN Gül, "Karayolları Genel Müdürlüğünün Karayolları Trafik Kanunundan Doğan Sorumluluğu", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Yıl 2016, Cilt 22, Sayı 2,s.61

VAN ZEBEN Josephine A. W., "Subsidiarity in European Environmental Law: A Competence Allocation Approach" Harvard Environmental Law Review, Vol. 38, 2014.

VERSAN Vakur, "Milletlerarası Amme Hizmeti Mefhumu", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl 1958, Cilt 23, Sayı 1-2

WINTER Gerd, JANS Jan H., MACRORY Richard, KRÄMER Ludwig, "Weighing up the EC Environmental Liability Directive", Journal of Environmental Law, Volume 20, Issue 2, 2008, s.166.

YAVUZ Cevdet, "Türk Hukukunda Çevre Kirlenlerin Hukuki Sorumluluğu", Marmara Hukuk Araştırmaları Dergisi, İstanbul, 1990.

YILDIRIM Turan, "Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı", Anayasa Yargısı Dergisi, C.18, 2001.

YILDIZ Hayrettin, "İdarenin Sosyal Risk Sorumluluğunda İlliyet Bağı Meselesi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 2015/116.

YILMAZ Dilşat, "İdare Hukuku ve Özel Hukuk Arasında Yarışma mı Uzlaşma mı?", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2013, Cilt 4, Sayı 2, s.166.

ZEYTİN Mustafa, KIRLIOĞLU Hilmi, "Çevre Yönetim Sistemi Ve Yerel Yönetimler", Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 5, Eylül 2014.

İnternet Kaynakları

Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/>
Antarktika Sözleşmesi Sekreteryası Resmi İnternet Sitesi, <https://www.ats.aq/e/protocol.html>

BM İnsan Hakları Komisyonu İnsan Hakları ve Çevre Konulu İlke Kararı, <https://undocs.org/A/HRC/RES/19/10> Constitution Society internet sitesi; <https://www.constitution.org/>

Çevre için Tehlikeli Faaliyetlerden Kaynaklanan Hukuki Sorumluluk Sözleşmesi Metni, : <https://rm.coe.int/168007c079>

Georgetown Üniversitesi İnternet Sitesi, <http://pdba.georgetown.edu/>

German Law Archive İnternet Sitesi, <https://germanlawarchive.iuscomp.org>

Nişanyan Sözlük Çağdaş Türkçenin Etimolojisi, <https://www.nisanyansozluk.com/>

Online Etymology Dictionary, www.etymonline.com.

Türk Dil Kurumu Çevrimiçi Sözlüğü, <https://sozluk.gov.tr/>

T.C Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı İnternet Sitesi, <https://www.ab.gov.tr>

TBMM Kanun Ve Karar Bilgi Sistemi, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlarvekararlar.htm>

Çevrimiçi Britannica Ansiklopedisi, <https://www.britannica.com>

T24 Çevrimiçi Haber Sitesi, <https://t24.com.tr>

Samsun Denge Gazetesi İnternet Sitesi, <http://www.dengegazetesi.com.tr>

Yeni Şafak Gazetesi İnternet Sitesi, <https://www.yenisafak.com>.

Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi <https://www.hurriyet.com.tr>

Danışma Meclisi Tutanak Dergileri, https://www.tbmm.gov.tr/deve-lop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.meclis_donemleri?v_meclisdonem.