**T.C.**

**DANIŞTAY**

**İDARİ DAVA DAİRELERİ GENEL KURULU**

**E. 2009/549**

**T. 9.7.2009**

**• ANAYASA MAHKEMESİ’NİN İPTAL KARARI ( Bir Yıl Sonra Yürürlüğe Girecek Olmasının Dava Konusu Yönetmelik Maddelerinin Hukuka Aykırılığını Ortadan Kaldırmadığı )**

**• DÜZENLEYİCİ İŞLEMİN DAYANAĞI YASA KURALININ ANAYASA MAHKEMESİNCE İPTAL EDİLMESİ ( Bu Düzenleyici İşlem Bir İdari Davaya Konu Edilmemiş Olsa Bile İptal Kararından Etkileneceği )**

**• ÇED BELGESİ ( Esasları Yasada Belirlenmeyen Bir Faaliyeti Yönetmelikle Düzenleyen Ayrıca Bu Faaliyetin ÇED Belgesi Aranmadan Sürdürülmesine Olanak Sağlayan Dava Konusu Yönetmeliğin Hukuksal Dayanaktan Yoksun Kaldığı )**

**• ESASLARI YASADA BELİRLENMEYEN BİR FAALİYETİN YÖNETMELİKLE DÜZENLENMESİ ( Bu Faaliyetin ÇED Belgesi Aranmadan Sürdürülmesine Olanak Sağlayan Dava Konusu Yönetmeliğin Hukuksal Dayanaktan Yoksun Kaldığı )**

**3213/m.****7**

**2577/m.****27**

**2709/m.****152****,****153**

**ÖZET :** Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararının bir yıl sonra yürürlüğe girecek olmasının dava konusu yönetmelik maddelerinin hukuka aykırılığını ortadan kaldırmaz. Bir düzenleyici işlemin dayanağı yasa kuralının, Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi halinde, bu düzenleyici işlem bir idari davaya konu edilmemiş olsa bile, iptal kararından etkileneceği öğretide kabul edilmektedir. Bu durumda, Anayasa Mahkemesinin sözü edilen iptal kararlarının gerekçesi karşısında; esasları yasada belirlenmeyen bir faaliyeti Yönetmelikle düzenleyen, ayrıca bu faaliyetin ÇED belgesi aranmadan sürdürülmesine olanak sağlayan dava konusu Yönetmeliğin hukuksal dayanaktan yoksun kaldığı açıktır.

İstemin Özeti : Danıştay Sekizinci ve Altıncı Daireleri Müşterek Kurulunca verilen yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne ilişkin 10.2.2009 günlü, E:2008/6285 sayılı karara, davalı idareler itiraz etmekte ve kararın kaldırılmasını istemektedirler.

Danıştay Tetkik Hakimi M. Y.’nin Düşüncesi : İtirazın reddi gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı E.M.’nin Düşüncesi : İtiraz dilekçesinde ileri sürülen nedenler, Danıştay Sekizinci Dairesince verilen yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne ilişkin kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte görülmediğinden, itirazın reddi gerekeceği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca dosya incelendi, gereği görüşüldü:

**KARAR :** Dava; 21.6.2005 günlü, 25852 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği’nin 4., 5/3., 6/1., 7., 8., 9/4,5., 17., 18., 19., 20/2,3,4.,21., 22., 23., 25/4., 26., 28., 29., 31., 33., 34., 35., 36., 37., 38., 39., 40., 41., 42., 44., 45., 47., 48., 49., 50., 51., 52., 53., 54., 55., 56., 57., 58., 59., 60., 61., 64., 65., 66., 67., 69., 70., 71., 77/3,5., 78/1., 80., 81., 85., 86., 87., 88., 89., 90. ve Geçici 1. maddelerinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılmıştır.

Danıştay Sekizinci ve Altıncı Daireleri Müşterek Kurulu’nun 10.2.2009 günlü, E:2008/6285 sayılı kararıyla; dava konusu Yönetmeliğin dayanağını oluşturan 3213 sayılı Maden Kanunu’nun değişik 7. maddesinin 1. fıkrasının Anayasa Mahkemesi’nin 15.1.2009 günlü, E:2004/70, K:2009/7 sayılı kararıyla iptal edildiği ve iptal hükmünün, kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasından bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar verildiği; Anayasa Mahkemesi’nin değinilen kararı karşısında dava konusu Yönetmeliğin yasal dayanağını yitirdiğinin açık bulunduğu; Anayasa Mahkemesi’nin dava konusu Yönetmeliğin yasal dayanağını oluşturan 3213 sayılı Kanun’un 7. maddesinin ilk fıkrasına ilişkin iptal kararının Resmi Gazete’de yayımlanmasından 1 yıl sonra yürürlüğe girmesine karar vermesinin Yönetmeliği hukuka uygun hale getirmediği; çünkü, iptal edilen 3213 sayılı kanunun maddesinin ilk fıkrasında sayılan alanlarda yapılacak maden arama ve işletme faaliyetlerinin neden olabileceği zararlar ile bu alanların geri kazanılmasının olanaksızlaşmasının Anayasa ve bu alanlara ilişkin özel düzenlemeler ile Anayasanın 90. maddesine göre onaylanmış çevrenin korunmasına ilişkin uluslararası andlaşmaların ihlali anlamına geleceği; diğer taraftan Yönetmeliğin dava konusu edilen maddelerinde maden arama faaliyetlerini çevresel etki değerlendirmesine tabi tutmamanın yasal gerekçesini 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun değişik 10. maddesinin üçüncü fıkrasındaki hükmün oluşturduğu; ancak değinilen fıkranın da Anayasa Mahkemesinin 15.1.2009 günlü, E:2006/99, K:2009/9 sayılı kararı ile iptal edildiği ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verildiği; bu durumda, Yönetmeliğin uygulanması durumunda maden arama faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirmesine tabi olmadan yapılacak olmasının da Anayasa ve yasalar ile uluslararası sözleşmelere aykırı sonuçlar doğurabileceği gerekçesiyle yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.

Davalı idareler, anılan karara itiraz etmekte ve kararın kaldırılmasını istemektedirler.

Dava konusu, Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği, 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 7. maddesinin birinci fıkrasında yer alan;

“Orman, muhafaza orman, ağaçlandırma alanları, kara avcılığı alanları, özel koruma bölgeleri, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı, tarım, mera, sit alanları, su havzaları, kıyı alanları ve sahil şeritleri, karasuları, turizm bölgeleri, alanları ve merkezleri ile kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri, askeri yasak bölgeler ve imar alanları ile mücavir alanlarda madencilik faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirmesi, gayri sıhhi müesseseler ile ilgili hususlar dâhil hangi esaslara göre yürütüleceği ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir.” düzenlemesine dayanılarak yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yasa hükmünün ise Anayasa Mahkemesinin ( 1 1.6.2009 günlü,, 27255 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ) 15.1.2009 günlü, E:2004/70, K:2009/7 sayılı kararıyla; 3213 sayılı Yasa’nın 7. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen yerlerdeki madencilik faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin esasların yasada düzenlenmesi gerekirken iptali istenen kural ile bu hususlara ilişkin düzenlemenin Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmasının Anayasanın 2., 43., 63. ve 168. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar verilmiş ve iptal nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa’nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince iptal hükmünün kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine hükmedilmiştir.

Diğer taraftan yine Maden Yasası’nın 7. maddesinin birinci fıkrasında sayılan yerlerde yapılacak madencilik faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirmesinden muaf olarak yürütülmesinin dayanağını oluşturan 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 5491 sayılı Yasa ile değişik 10. maddesinin üçüncü fıkrasındaki “Petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.” hükmü, Anayasa Mahkemesi’nin ( 8.7.2009 günlü, 27282 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ) 15.1.2009 günlü, E:2006/99, K:2009/9 sayılı kararıyla;

“... Günümüzde çevrenin kirlendikten veya bozulduktan sonra eski hale getirilmesinin çok külfetli olması, hatta kimi durumlarda olanaksız bulunması nedeniyle, kirlenen çevreyi temizleme veya bozulan çevreyi onarma yerine, olumsuz etkileri baştan önlemenin yöntemleri aranmaktadır. ÇED, kalkınma ve ekonomik gelişme için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı tahrip etmeden ve çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesinde kullanılan yöntemlerden birisidir. ÇED ile korunmaya çalışılan temel unsur, çevre ve bu çevre içerisindeki varlıklardır.

ÇED kapsamı dışında tutulan arama faaliyetlerinin, biyolojik çeşitlilik üzerinde ya da doğada değişiklikler meydana getirilebileceği, bu değişikliklerin uzun dönemli etkilerinin olabileceği, bu nedenle çevre için riskler taşıdığı açıktır. Bu açıdan kural kapsamındaki arama faaliyetinde, mevcut risklerin ortadan kaldırılabilmesi ve önlenebilmesi için ÇED’in öngörülmesi, Anayasanın 56. maddesinde Devlete verilen çevrenin korunması yükümlülüğünün bir gereğidir.“

gerekçesine yer verilerek değinilen kuralın Anayasa’nın 56. maddesine aykırı olması nedeniyle iptaline karar verilmiş ve yine iptal hükmünün kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine hükmedilmiştir.

Anayasa’nın 153.maddesinin üçüncü fıkrası “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar, gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.”; dördüncü fıkrası “iptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.”; beşinci fıkrası ise, “İptal kararları geriye yürümez.” kuralını taşımaktadır. Anayasa Mahkemesince bir yasanın veya KHK’nin tümünün ya da bunların belirli hükümlerinin Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş olduğu bilindiği halde eldeki davaların Anayasaya aykırılığı saptanmış olan kurallara göre görüşülüp çözümlenmesi, Anayasanın üstünlüğü prensibine ve hukuk devleti ilkesine aykırı düşeceği için uygun görülemez. Bir başka anlatımla, Anayasa Mahkemesinin, iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi ileriye dönük olarak ertelemiş bulunması öncelikle yasama organına aynı konuda, iptal kararının gerekçesine uygun olarak yeni bir düzenleme için olanak tanımak ve ortada hukuki bir boşluk yaratmamak amacına yönelik olup her durumda yargı mercilerinin bakmakta oldukları uyuşmazlıklarda hukuka ve Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş kuralları uygulaması ve uyuşmazlıkları bu kurallara göre çözümlemesi sonucunu doğurmaz. Anayasa Mahkemesince iptal kararının yürürlüğe girmesi için verilen sürenin, Mahkemenin iptal kararının gerekçesiyle birlikte dikkate alınması ve yorumlanması gerekmektedir.

Öte yandan, Anayasa’nın 153.maddesinde yer alan ve iptal kararlarının geriye yürümezliğine ilişkin bulunan kural, iptal edilen hükümlere göre kazanılmış olan hakların ortadan kaldırılmasına veya toplum huzurunun bozulmasına yol açacak sonuçları önlemek amacıyla kabul edilmiş olup bu kuralın mutlak anlamda anlaşılıp uygulanamayacağı; özellikle bir davaya bakmakta olan mahkeme tarafından itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine götürülen konularda uygulanmasının mümkün olmadığı, aksi halde Anayasa’nın 152.maddesinde düzenlenmiş olan “Anayasa’ya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi” ( itiraz ) yolunun hukuk ve uygulama yönünden sonuçsuz kalacağı yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır. Nitekim Anayasa’nın, itiraz yoluna başvurulan kanun ya da KHK ile ilgili Anayasa Mahkemesi kararının beş ay içinde gelmemesi halinde mahkemenin davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandıracağına işaret edilen 152. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.” yolundaki kural da Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararlarının, bu karardan önce açılmış bulunan ve bakılmakta olan davalarda uygulanması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır.

Bu hukuksal durumun doğal sonucu olarak, bir kanun ya da kanun hükmünde kararnamenin uygulanması nedeniyle dava açmak durumunda kalan ve Anayasanın 153. maddesi uyarınca itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmasını isteme hakkına sahip olan kişilerin de, olayımızda olduğu gibi, hak veya menfaatlerini ihlal eden kuralın iptal davası veya itiraz yoluyla daha önce yapılan başvuru sonucunda Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olması halinde iptal hükmünün hukuki sonuçlarından yararlanmaları gerekeceği açıktır. Aksi halde Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararının uygulama tarihinin yukarıda belirtilen amaçla ayrıca belirlenmesi halinde iptal edilen yasa kuralının uygulanmasının sürdürülmesi nedeniyle bu uygulamaya karşı dava yoluna başvuracakların iptal kararının hukuki sonuçlarından yararlanamayacaklarının kabulü; bir yandan dava yoluna başvuran herkes için Anayasa ile tanınmış olan itiraz hakkının bunlar için fiilen işlemez hale getirilerek ortadan kalkması ve iptal kararının uygulanamaması, öte yandan Anayasa’ya aykırılığı hükmen saptanmış olan bir yasa kuralının uygulanmasının hukuken korunması gibi bir sonuca neden olur ki bu durumun Anayasanın üstünlüğü ve Hukuk Devleti ilkesine aykırı düşeceğinin kabulü gerekir.

Kaldı ki, bir düzenleyici işlemin dayanağı yasa kuralının, Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi halinde, bu düzenleyici işlem bir idari davaya konu edilmemiş olsa bile, iptal kararından etkileneceği öğretide kabul edilmektedir.

Bu durumda, Anayasa Mahkemesinin sözü edilen iptal kararlarının gerekçesi karşısında; esasları yasada belirlenmeyen bir faaliyeti Yönetmelikle düzenleyen, ayrıca bu faaliyetin ÇED belgesi aranmadan sürdürülmesine olanak sağlayan dava konusu Yönetmeliğin hukuksal dayanaktan yoksun kaldığı açıktır

**SONUÇ :** Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun değişik 27. maddesinde öngörülen ve yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli olan koşulların gerçekleşmiş olduğu dikkate alınarak yürütmenin durdurulması isteminin kabul edildiği anlaşıldığından ve davalı idarelerce öne sürülen hususlar, bu kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte görülmediğinden, davalı idarelerin itirazının REDDİNE, 09.07.2009 gününde oyçokluğu ile karar verildi.

KARŞI OY :

“Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği”nin bazı maddelerinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada; Danıştay Sekizinci ve Altıncı Daireleri Müşterek Kurulunca verilen yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne ilişkin karara, davalı idareler itiraz etmekte ve kararın kaldırılmasını istemektedirler.

Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilen kuralların, bu kuralların uygulanmasına ilişkin idari işlemlerin hukuka aykırı olduklarından dolayı iptali istemiyle açılan ve halen görülmekte olan davalarda da uygulanacağında duraksama bulunmamaktadır. Aksi hal “hukuk devleti” ve “Anayasanın üstünlüğü” ilkeleriyle bağdaştırılamaz.

Kaldı ki; menfaat veya hakkını ihlal ettiğini ileri sürdüğü ve hukuksal durumunda etki yaratan idari işlemin iptali istemiyle dava açan ilgilinin, bu işlemin dayandığı Yasa ya da Yasa gücündeki kararname hükmünün iptali için itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmasını isteme hakkının devamı olarak Anayasa Mahkemesinin bu kuralların iptali yolundaki kararının sonuçlarının görülmekte olan davasında uygulanmasını istemek hak ve yetkisi de vardır.

Anayasa Mahkemesinin, kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek hukuksal bir boşluğun doğmamasının temini için, iptal kararının yürürlüğünü ertelediği durumlar ise, yukarıda yapılan açıklamanın ayrık halidir.

Anayasa Mahkemesi, iptal kararının daha sonra yürürlüğe gireceğini öngörmek suretiyle yasa koyucunun bu süre içerisinde o alanı, yeniden düzenlemesini, böyle bir düzenleme yapılması halinde de oluşmuş hukuksal durumun korunmasını ve devam etmesini amaçlamaktadır. Kamu yararını bozacak, olumsuz yönde etkileyecek hukuksal boşluğun doğmasını engellemek için getirilen bu sürenin, yalnızca yasama organına yönelik olduğunu, idarenin bu sürede bir tasarrufta bulunamayacağını kabul etmek, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını bağlayacağını belirten Anayasanın 153. maddesine aykırı olacaktır. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazete’de yayımlandığı ve fakat henüz yürürlüğe girmediği dönemde veya daha önce tesis edilen işlemlerin yargısal denetimi, yürürlüğü Anayasa Mahkemesi kararıyla korunan düzenlemeye göre yapılmalıdır.

Dava konusu Yönetmeliğin dayanağı olan 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 7. maddesi de Anayasa Mahkemesinin bir yıl sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılan 15.1.2009 günlü, E:2004/70, K:2009/7 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Anılan kararda; iptal kararı ile meydana gelecek olan hukuksal boşluğun kamu yararını ihlal edici nitelikte olduğu vurgulanarak, Anayasanın 153. maddesi ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 53. maddesi hükümleri uyarınca, kararın, Resmi Gazete’de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş ve karar 1 1.6.2009 günlü Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesince yürürlüğü korunan 3213 sayılı Yasanın 7. maddesi hükmüne göre davalı idarenin düzenleme yapma, yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla dava konusu Yönetmelik değişikliğinin iptali istemiyle açılan bu davada, davalı idarenin yönetmelik çıkarma yetkisi olduğunun kabulü suretiyle yargısal denetim yapılması zorunludur. Elbette dava konusu yönetmeliğin hukuka uygunluğu irdelenirken, çevre sağlığını korumanın, çevre kirlenmesini önlemenin Anayasa’nın 56. maddesine göre idarenin ödevi olduğu göz önüne alınarak, çevreye ilişkin değişik yasal düzenlemeler çerçevesinde dava konusu düzenlemenin çevreyi olumsuz yönde etkileyecek sonuçlara yol açıp açmayacağı saptanacaktır. Çevreyi kabul edilemeyecek ölçüde olumsuz yönde etkileyeceğinin saptanması halinde ise düzenlemenin hukuka aykırı olacağı açıktır.

Esasen Anayasa Mahkemesince yürürlüğü korunan 3213 sayılı Yasa’nın 7. maddesinde de, orman, milli parklar, tabiat parkları, sit alanları, su havzaları, kıyı alanları gibi sayılan yerlerde yürütülen madencilik faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirilmesinin yapılması öngörülmüş; böylece çevrenin olumsuz biçimde etkilenmesinin önlenmesi amaçlanmıştır.

Sonuç olarak Müşterek Kurulca halen yürürlükte olan 3213 sayılı Yasa’nın 7. maddesi doğrultusunda Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarma yetkisi olduğu kabul edilip, dava konusu düzenlemenin genel olarak çevre mevzuatına uygun olup olmadığı, çevreyi olumsuz biçimde etkileyip etkilemediği hususları irdelenerek bu davada karar verilmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenle; davalı idarelerin itiraz istemlerinin kabulü ile Müşterek Kurulca işin esasının incelenmesi suretiyle yeniden bir karar verilmek üzere yürütmenin durdurulması kararının kaldırılması gerektiği oyuyla, karara katılmıyoruz.

danx