

T.C.

DANIŞTAY

8. DAİRE

E. 2005/2927

K. 2006/1138

T. 22.3.2006

• **BAKANLAR KURULU PRENSİP KARARI (Altın Madenini Siyanür Liçi Yöntemiyle İşletme İzni Veren İşlem Kesinleşmiş Mahkeme Kararı İle İptal Edildiği Halde Yargı Kararlarının Uygulanamaz Hale Getirilmesi Sonucunu Doğuran Yeni İşlem Tesisi Hukuka Aykırı Olduğu)**

• **KESİN VE YÜRÜTÜLEBİLİR İDARİ İŞLEM (Bakanlar Kurulunca Çevre ve Orman Bakanlığının Yerine Geçilerek Yargı Kararının Uygulanamaz Hale Getirilmesi Sonucunu Yaratan Dava Konusu İşlemin Tesis Edilmesinde Yetki Yönünden Hukuka Uygunluk Bulunmadığı)**

• **MAHKEME KARARLARININ DEĞİŞTİRİLMEYEN YERİNE GETİRİLMESİ GEREĞİ (İptal Edildiği Halde Yargı Kararlarının Uygulanamaz Hale Getirilmesi Sonucunu Doğuran Yeni İşlem Tesisi Hukuka Aykırı Olduğu)**

• **İDARENİN MAHKEME KARARLARINA UYMA ZORUNLULUĞU (Bakanlar Kurulunca Çevre ve Orman Bakanlığının Yerine Geçilerek Yargı Kararının Uygulanamaz Hale Getirilmesi Sonucunu Yaratan Dava Konusu İşlemin Tesis Edilmesinde Yetki Yönünden Hukuka Uygunluk Bulunmadığı)**

2709/m.[8,138](#)

2872/m.[10](#)

ÖZET : Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun görevleri, Anayasada ve kanunlarda açıkça belirtilmiştir. Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerinin Anayasa'ya ve kanunlara dayanılarak kullanılması gerekir. Kanunda açıkça yetki verilmeyen bir konuda karar alınmaz ve düzenleme yapılamaz. Altın madenini siyanür liçi yöntemiyle işletme izni veren işlem, kesinleşmiş mahkeme kararı ile iptal edildiği halde, yargı kararlarının uygulanamaz hale getirilmesi sonucunu doğuran yeni işlem tesis edilmesi hukuka aykırıdır.

2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca hazırlanan Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Raporuna göre Çevre Bakanlığı tarafından tesis edilen altın madenine siyanür liçi yöntemiyle işletme izni verilmesi yolundaki ÇED olumlu görüşü işleminin idare mahkemesince iptaline ilişkin kararın Danıştay'ca onanarak kesinleşmesinden sonra, madenin işletilmesinin devamı yolunda alınan Bakanlar Kurulu prensip kararının, mahkeme kararlarının uygulanmasını engellediği, bağlayıcılığını ortadan kaldırdığı, kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelediği, yetki ve sebep yönünden açık ve ağır bir şekilde hukuka aykırı olduğu öne sürülerek iptalinin talep edildiği davada, ÇED olumlu görüşünün yargı kararı ile iptal edilmesinden sonra 2872 sayılı

Kanun ve ilgili Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği uyarınca bu konuda yeniden işlem tesis etmeye Çevre ve Orman Bakanlığı yetkili olup bu konuda Bakanlar Kuruluna herhangi bir yetki verilmemiş olduğu anlaşıldığından, Bakanlar Kurulunca Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yerine geçilerek yargı kararının uygulanamaz hale getirilmesi sonucunu yaratan dava konusu işlemin tesis edilmesinde yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmalıdır.

İstemin Özeti: Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği uyarınca düzenlenen ÇED Raporu üzerine Çevre Bakanlığınca tesis edilen İzmir, Bergama, Ovacık-Çamköy Mevkiinde bulunan altın madenine siyanür liçi yöntemiyle işletme izni verilmesi yolundaki ÇED olumlu görüşü işlemin iptaline ilişkin idare mahkemesi kararının Danıştay'ca onanarak kesinleşmesinden sonra, anılan madenin işletilmesine devam edilmesi yolundaki 29.3.2002 günlü, 2002/4 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının; mahkeme kararlarının uygulanmasını engellediği ve bağlayıcılığını ortadan kaldırdığı, kuvvetler ayrılığı ilkesini ağır bir biçimde zedelediği, yargı kararının uygulanmaması esasını getiren bu kararın yetki ve sebep yönünden açık ve ağır bir şekilde hukuka aykırı olduğu öne sürülerek iptali istenilmektedir.

Savunmanın Özeti: Dava konusu Bakanlar Kurulu prensip kararının hükümet politikası çerçevesinde alınmış bir siyasi karar olduğu, prensip kararlarını Cumhurbaşkanının imzalamasının gerekmediği, bu tür kararların genellikle bir kanunun çeşitli bakanlıklara yetki verdiği bir konuda dikkate alınacak esasları belirleyen veya milli güvenlik konularında alınan kararlar olduğundan icrai nitelik taşımadıkları, Bakanlar Kurulunun çeşitli konularda kabul ettiği kimi ilkeleri belirlemeleri ve sadece ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik açıklayıcı kararlar olmaları nedeniyle de yayımlanmadıkları, prensip kararlarıyla hükümetin çeşitli konulardaki temel siyaset ve ilkelerinin belirlendiği, bu nedenle dava konusu kararın o sürdürülebilir kalkınma prensibinin madencilik sektörüne ve ayrıca kamuoyunda son yıllarda tartışma konusu yapılan altın ve gümüş madenciliği alanına da uygulanması gereği doğrultusunda alınmış genel nitelikte ve yürütme-idare ilişkileri uyarınca, uygulayıcı idareleri yönlendirici, özellikle tavsiye ve prensip kararı özelliği taşıdığından idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir nitelikte bir işlem olmadığı; daha önce verilen mahkeme kararlarının uygulandığı, hiçbir faaliyete izin verilmediği, TÜBİTAK'dan alınan raporda, ilgili Danıştay kararında insan ve çevre sağlığını tehdit ettiği öne sürülen risklerin tümüyle giderildiği ya da kabul edilebilir sınırların çok altında kaldığı; tesisin mevcut özellikleriyle üretim teknolojisi ve sağlanmış olan çevresel koşullar açısından dünyada altın madenciliği için öngörülüp uygulanmakta olan en uygun teknoloji düzeyini ya da daha iyisini yansıttığı, tesisin ve aynı koşullarda benzerlerinin, çevreye uyumlu ve duyarlı birer iktisadi faaliyet olarak işletmeye geçirilmelerinin sürdürülebilir kalkınma kavramı çerçevesinde ülkemiz menfaatleri açısından uygun ve yararlı olacağı sonucuna varıldığının belirtildiği, denemelerde alınan sonuçların kabul edilebilir sınır değerlerin altında olduğu, olumsuz bir bulguya rastlanılmadığı, açıklanan tüm bu nedenlerle altın ve gümüş madeninin işletilmesinin devamına izin verildiği, dava konusu kararın yargı kararlarının uygulanmasını engelleyici, onları değiştirici nitelik taşımadığı, bu yere 28.07.2004 gününde ÇED olumlu belgesi verildiği ileri sürülerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hakimi İ.Ö.'nün Düşüncesi: İzmir, Bergama, Ovacık-Çamköy Mevkiinde bulunan altın madeni işletmeciliğine; taahhütname koşullarının yerine getirilmesi, işletme öncesinde, işletme sırasında ve işletme kapandıktan sonra firmanın sorumluluğunun sona ermesine kadar geçecek süre içerisinde İzmir Valiliği'nin başkanlığında ve koordinatörlüğünde oluşturulacak İzleme Denetleme Komisyonunca faaliyetin taahhütname çerçevesinde izlenmesi ve denetlenmesi, çevre mevzuatına uyulması, ilgili kurum ve

kuruluşlar tarafından yürürlükteki mevzuat uyarınca diğer önlemlerin alınması kaydıyla izin verilmesine ilişkin Çevre Bakanlığı işleminin yargı kararıyla iptal edilmesinden sonra, çevreye yapılacak olumsuz etkileri giderici ya da kabul edilebilir sınırlara çekici önlemler içeren değişiklikleri gösteren yeni bir ÇED Raporu veya ÇED Raporuna yeni önlemlerin ilave edilmesi suretiyle 2872 sayılı Yasa uyarınca yetkili olan Bakanlığa sunulurken Çevresel Etki Değerlendirmesi süreci yönünden bakanlık tarafından bir işlem tesis edilmeden Bakanlar Kurulunca ÇED olumlu görüşü işlemi mahkemece iptal edilen İzmir, Bergama, Ovacık-Çamköy Mevkiinde bulunan altın madenin işletilmesinin devamına izin verilmesinde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu kararın iptali gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı Ü.E.'nin Düşüncesi: Davacı İzmir Barosu Başkanlığı, İzmir İli, Bergama İlçesi, Ovacık-Çamköy-Narlıca Köyleri mülki sınırları içindeki Normandy (Eurogold) Madencilik A.Ş. tarafından siyanür liçi yöntemiyle altın çıkartılması amacıyla kurulan işletmenin faaliyetine izin verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulunun 29.3.2002 tarihli prensip kararının iptalini istemektedir.

Çevre Bakanlığınca Eurogold Madencilik A.Ş.'ye, İzmir Valiliğinin başkanlığında ve koordinatörlüğünde oluşturulacak İzleme Denetleme Komisyonunca faaliyetin taahhütname çerçevesinde izlenmesi ve denetlenmesi kaydıyla altın madeni işletmeciliğine izin verilmesine ilişkin işlemin, insanın yaşama hakkını ve Devletin de çevre sağlığını koruma, çevre kirlenmesini önleme, herkesin hayatını beden ve ruh sağlığı içerisinde sürdürmesini sağlama ödevlerini dikkate aldığımızda, Çevresel Etki Değerlendirme ve bilirkşi raporlarında da öngörülen olası risk faktörleriyle çalışan ve bu riskin gerçekleşmesi halinde doğrudan veya çevrenin bozulması ile dolaylı olarak insan yaşamını etkileyeceği kesin olan siyanür liçi yöntemiyle altın madeni işletilmesine izin verilmesinde kamu yararına uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle iptaline ilişkin İzmir 1. İdare Mahkemesinin 13.5.1997 gün ve E: 1997/635, K: 1997/876 sayılı kararı Danıştay Altıncı Dairesince 1.4.1998 gün ve E: 1998/512, K:1998/1830 sayılı kararı ile onanmasından sonra, Bakanlar Kurulunca, TÜBİTAK'ın Ekim 1999 tarihli raporuna göre insan ve çevre sağlığını tehdit ettiği öne sürülen risklerin tümüyle giderildiği ya da kabul edilebilir limitlerin çok altına düştüğünün belirtildiği, siyanür liçi yönteminin 12 yıl içinde büyük gelişme gösterdiği gerekçeleriyle altın madeni tesislerinin ülke ekonomisine katkıları nedeniyle işletilmesine devam edilmesi yolunda dava konusu prensip kararının alındığı dosyanın incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Anayasanın 138. maddesinin 4. fıkrasında, "yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır, bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez" hükmü yer almaktadır.

Dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı, daha önce İzmir İdare Mahkemesince, Çevre Bakanlığınca ÇED olumlu görüşüne göre altın madenine siyanür liçi yöntemiyle işletme izni verilmesi yolunda tesis edilen işlem iptal edilmesine rağmen, altın madenin işletilmesinin devamı konusunda ilgili ve yetkili idareleri işlem tesis etme hususunda bağlayıcı ve bu haliyle yargı kararının uygulanmasını engelleyici nitelikte bulunmaktadır.

Kaldı ki, 2872 sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği uyarınca Çevresel Etki Değerlendirme süreci içinde yeniden işlem tesis etmeye Çevre ve Orman Bakanlığı yetkili olup Bakanlar Kurulunun bu konuda bir yetkisi de bulunmamaktadır.

Davalı idare savunmasında, Koza Altın İşletmeleri A.Ş.'nin (Normandy Madencilik A.Ş.) Çevre ve Orman Bakanlığına başvurduğunu, teknolojisini yenilediği için yeni teknolojiye dayanarak 27.8.2004 tarihinde yeni Çevresel Etki Değerlendirme olumlu belgesini aldığını belirtmekteyse de, bu gelişmeler davaya konu kararın hukuka aykırılığını kaldıracak nitelikte değildir.

Yukarıda anılan Anayasa hükmüne aykırı olarak, kesinleşen yargı kararında belirtilen gerekçeler gözönünde tutularak Çevre Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümlerine uygun yeni bir çevresel etki değerlendirme raporu olmaksızın ve yetkili Bakanlıkça gerekli işlemler tesis edilmeden bu konuda yetkisi bulunmayan Bakanlar Kurulunca altın madenin işletilmesine izin verilmesine ilişkin dava konusu kararda hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Dava konusu Bakanlar Kurulu prensip kararının iptali gerekeceği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Altıncı ve Sekizinci Dairelerince 2575 sayılı Danıştay Kanununun (Ek-1) maddesi uyarınca, duruşma için önceden belirlenen 22.03.2006 gününde, birlikte yapılan duruşmada, davacı vekilinin gelmediği görüldükten ve davalı idare temsilcisinin savunması ile Danıştay Savcısının düşüncesi alındıktan sonra işin gereği görüldü:

KARAR : Dava, Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği uyarınca düzenlenen ÇED Raporu üzerine Çevre Bakanlığınca tesis edilen İzmir, Bergama, Ovacık-Çamköy Mevkiinde bulunan altın madenine siyanür liçi yöntemiyle işletme izni verilmesi yolundaki ÇED olumlu görüşü işleminin iptaline ilişkin idare mahkemesi kararının Danıştay'ca onanarak kesinleşmesinden sonra anılan madenin işletilmesine devam edilmesi yolundaki 29.3.2002 günlü, 2002/4 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle açılmıştır.

İzmir, Bergama, Ovacık, Çamköy Mevkiinde bulunan altın madeni işletmeciliğine; taahhütname koşullarının yerine getirilmesi, işletme öncesinde, işletme sırasında ve işletme kapandıktan sonra firmanın sorumluluğunun sona ermesine kadar geçecek süre içerisinde İzmir Valiliği'nin başkanlığında ve koordinatörlüğünde oluşturulacak İzleme Denetleme Komisyonunca faaliyetin taahhütname çerçevesinde izlenmesi ve denetlenmesi, çevre mevzuatına uyulması, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yürürlükteki mevzuat uyarınca diğer önlemlerin alınması kaydıyla izin verilmesine ilişkin Çevre Bakanlığı işlemi, Danıştay Altıncı Dairesinin 13.5.1997 günlü, E: 1996/5274, K: 1997/2310 sayılı bozma kararına uyularak İzmir 1. İdare Mahkemesinin 15.10.1997 günlü, E: 1997/635, K: 1997/876 sayılı kararıyla "insanın yaşama hakkını ve Devletin de çevre sağlığını koruma, çevre kirlenmesini önleme, herkesin hayatını beden ve ruh sağlığı içerisinde sürdürmesini sağlama ödevlerini dikkate aldığımızda, Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) ve bilirkişi raporlarında da öngörülen olası risk faktörleriyle çalışan ve bu riskin gerçekleşmesi halinde doğrudan veya çevrenin bozulması ile dolaylı olarak insan yaşamını etkileyeceği kesin olan siyanür liçi yöntemi ile altın madeni işletilmesine izin verilmesi yolundaki dava konusu işlemde kamu yararına uygunluk bulunmadığı" gerekçesiyle iptal edilmiş; bu karar Danıştay Altıncı Dairesinin 1.4.1998 günlü, E: 1998/512, K:1998/1830 sayılı kararıyla onanmış ve karar düzeltme istemi de reddedilerek mahkeme kararı kesinleşmiştir.

2709 sayılı TC Anayasasının 138. maddesinde: Yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda oldukları; bu organlar ve idarenin, mahkeme kararlarını

hiçbir suretle değiştiremeyecekleri ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyecekleri kurala bağlanmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanununun 10. maddesinde "Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir "Çevresel Etki Değerlendirme Raporu" hazırlarlar. Bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler gözönünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirileceği ve bu hususta alınacak önlemler belirtilir." hükmü ile; yürürlükte bulunan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 6. maddesinde; "Bu Yönetmelik kapsamındaki bir projeyi gerçekleştirmeyi planlayan gerçek ve tüzel kişiler; Çevresel Etki Değerlendirmesine tabi projeler için Çevresel Etki Değerlendirme Raporu, Ek-II'ye tabi projeler için proje tanıtım dosyası hazırlamak, ilgili makamlara sunmak ve projelerini verilen karara göre gerçekleştirmekle yükümlüdürler.

Kamu kurum ve kuruluşları, bu Yönetmelik hükümlerinin yerine getirilmesi sürecinde proje sahiplerinin isteyeceği her türlü bilgi, doküman ve görüşü vermekle yükümlüdürler.

Bu Yönetmeliğe tabi projeler için "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararı alınmadıkça bu projelere hiçbir teşvik, onay (Çevre düzeni plan tadilatı onayları dahil), izin, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez, proje için yatırıma başlanmaz." hükmü yer almaktadır.

Dava konusu Bakanlar Kurulu kararı, daha önce mahkeme kararlarıyla ÇED Raporu üzerine Çevre Bakanlığınca tesis edilen İzmir, Bergama, Ovacık-Çamköy Mevkiinde bulunan altın madenine siyanür liçi yöntemiyle işletme izni verilmesi yolundaki ÇED olumlu görüşü işlemin iptal edilmesi üzerine, anılan madenin işletilmesinin devamı konusunda ilgili ve yetkili idareleri işlem tesis etme hususunda bağlayıcı ve bu haliyle yargı kararlarının uygulanmasını engelleyici nitelik taşıyan, kesin ve yürütülebilir nitelikte bir idari işlemdir.

Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

Başbakan ve Bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun görevleri Anayasa'da ve kanunlarda açıkça belirtilmiş bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerinin Anayasa'ya ve kanunlara dayanılarak kullanılması gerektiği, kanunla açıkça yetki verilmeyen bir konuda karar alınmayacağı ve düzenleme yapılamayacağı açıktır.

Dosyanın incelenmesinden; Çevre Kanunu uyarınca hazırlanan Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Raporu'na göre Çevre Bakanlığınca incelenerek anılan yerde altın madeni işletmeciliğine izin verildiği, bu işlemin İdare Mahkemesince iptal edilerek kesinleşmesinden sonra anılan şirket tarafından Çevre Bakanlığı'na ve Başbakanlığa yapılan başvurularla gerekli önlemlerin alındığı belirtilmek suretiyle bu tesiste mevzuata ve hukuka uygun önlem alınıp alınmadığının saptanmasının istenildiği, TÜBİTAK tarafından hazırlanan rapor sonucunda 5.4.2000 tarihli Başbakanlık yazısı ile risk faktörlerinin proje ile ilgili olarak alınmış ilave önlemlerle ortadan kalktığı, bu nedenle ilgili bakanlıklarca konunun değerlendirilerek işlemin tekemmül ettirilmesi gereğinin bildirildiği, bu işlemin İzmir 1. İdare Mahkemesince 01.06.2001 tarihinde iptal edildiği (kararın henüz kesinleşmediği), bu yazı üzerine Orman Bakanlığınca verilen izinlerin uzatıldığı, Sağlık Bakanlığınca da 22.12.2002 tarihinde tesise 1 yıllık deneme izni verildiği, bu işleme karşı açılan davada İzmir 3. İdare Mahkemesince

10.1.2002 günlü, E: 2001/401 sayılı kararla yürütmenin durdurulmasına karar verildiği ve bu karar üzerine işletmenin çalışmasının durdurulduğu, daha sonra tesislerin ülke ekonomisine katkıları nedeniyle işletilmesine devam edilmesinin uygun görülmesi yolundaki dava konusu Bakanlar Kurulu prensip kararının alındığı anlaşılmaktadır.

Altın ve gümüş madeni işletilmesine yönelik olan uyuşmazlığa konu işletme ile ilgili gerekli olan prosedür ve bu prosedürün tamamlanması aşamasında işlemleri tesis etme konusunda yetkili olan merciler ilgili Yasal mevzuatta belirlenmiş bulunmaktadır. Bu kapsamda, olayda işletmeye ilişkin olarak verilmiş bulunan ÇED olumlu görüşü yargı kararı ile iptal edilmiş olduğuna göre, 2872 sayılı Çevre Kanunu ve ilgili Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği uyarınca bu konuda yeniden işlem tesis etmeye Çevre ve Orman Bakanlığı yetkili olup anılan mevzuat ile bu konuda Bakanlar Kuruluna herhangi bir yetki verilmemiş olması nedeniyle Bakanlar Kurulunca Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yerine geçilerek yargı kararının uygulanamaz hale getirilmesi sonucunu yaratan dava konusu işleminin tesis edilmesinde yetki yönünden hukuka uyarlık görülmemiştir.

Davalı idare savunmasında, dava konusu tesis için yenilenen teknolojiye dayanılarak Çevre ve Orman Bakanlığınca 27.08.2004 gününde ÇED Olumlu Belgesinin verildiği belirtilmekte ise de; bu gelişme, tesis edildiği tarih itibari ile dava konusu kararın hukuka aykırılığını ortadan kaldıracak nitelikte değildir.

SONUÇ : Açıklanan nedenlerle, dava konusu Bakanlar Kurulu kararının iptaline, 215.53.- YTL yargılama gideri ile Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca 900.00.- YTL Avukatlık Ücretinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine, 65.00.- YTL artan posta ücretinin isteği halinde davacıya iadesine 22.03.2006 gününde oybirliği ile karar verildi.