

PARİS SÖZLEŞMESİ VE 7381 SAYILI KANUN TEMELİNDE İDARENİN NÜKLEER GÜÇ SANTRALLERİNİN KURULMASI VE İŐLETİLMESİNDE KAYNAKLANAN SORUMLULUĞU

*The Administrative Responsibility Arising from the Establishment and
Operation of Nuclear Power Plants on the Basis of the
Paris Convention and Law No. 7381*

Dr. Öğr Üyesi Güven SÜSLÜ*

ÖZET

Çağımızın en önemli sorunları arasında yer aldığı konusunda oybirliği bulunan küresel ısınma ve buna bağlı iklim değişikliğinin etkilerinin azaltılması, uluslararası alanda fosil yakıtlara alternatif bulunması çabalarını ortaya çıkarmıştır. Her ne kadar fosil yakıt kaynaklı bir enerji türü olsa da karbon salınımı konusundaki avantajı, nükleer enerjiyi de bu anlamda ön plana çıkarmaktadır. Bu avantajına rağ-

* Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi; Dr. Öğr. Üyesi, ORCID: 0000-0002-3628-9032, guven.suslu@yasar.edu.tr

Makale Geliş Tarihi: 18.12.2023

Makale Kabul Tarihi:29.01.2024

⇒ Atıf Şekli: Güven Süslü, Paris Sözleşmesi ve 7381 Sayılı Kanun Temelinde İdarenin Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesinden Kaynaklanan Sorumluluğu", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19/1 (2024): 465-556.

⇒ Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır.



men nükleer enerji faaliyetinin bünyesinde taşıdığı risklerin büyüklüğü, ihtiyatlı bir bakış açısını da beraberinde getirmektedir. Bu faaliyet esnasında meydana gelebilecek tahribat, geçmişte yaşanan örneklerden de görüleceği üzere bir devletin sınırlarını aşabilmektedir. Durumun hassasiyeti, uluslararası alanda nükleer tesislerin sebep olabileceği zararlardan sorumluluğun milletlerarası sözleşmelere konu olmasını sonuçlamıştır. Sorumluluk sahibi olarak nükleer tesis işleteni belirlenmiş olsa da nükleer tesisin bulunduğu devletin idari makamlarının sorumluluğunun da ayrıca irdelenmesi gerekmektedir. Zira olası zararın önlenmesi konusunda idarenin yükümlülüklerinin bulunması ve işletenin sorumluluğunun miktar yönünden sınırlı olması, idarenin sorumluluğunun var oluş sebepleridir. Çalışmamız bu kapsamda Türk hukukunda idarenin sorumluluğunu temel sorumluluk şekli olan kusur sorumluluğu ve akabinde kusursuz sorumluluk çerçevesinde ele almaktadır. Bu yapılırken Türkiye'nin taraf olduğu Paris Sözleşmesi ve 7381 sayılı Kanun temel alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Nükleer Enerji, Paris Sözleşmesi, İdarenin Sorumluluğu, İşleten, 7381 Sayılı Kanun

EXTENDED ABSTRACT

Reducing the effects of global warming and related climate change, which is unanimously agreed to be among the most important problems of our age, has revealed efforts to find alternatives to fossil fuels in the international arena. Although it is a fossil fuel-sourced energy type, its advantage in reducing carbon emissions also brings nuclear energy to the fore in this sense. Despite this advantage, the severity of the risks involved in nuclear power activity brings with it a prudent point of view. The damage that may occur during this activity can exceed the borders of a state, as can be seen from the examples in the past. The sensitivity of the situation has resulted in the international conventions being the subject of liability for damages that may be caused by nuclear facilities in the international arena. Although the nuclear facility operator has been identified as the responsible person, the responsibility of the administrative authorities of the state where the nuclear facility is located should

also be examined separately. The reason for the existence of the responsibility of the administration is that the administration has obligations to prevent possible damage and the liability of the operator is limited in terms of quantity. The responsibility of the administration essentially appears to be administrative responsibility. However, there are also cases of liability for the administration subject to private law.

The issue of liability arising from the establishment and operation of nuclear power plants is regulated by the Paris Convention, the 2004 Protocol and Law No. 7381. The common point of all three regulations is that they recognize a private law liability for the operation of a nuclear power plant for which the operator is exclusively responsible. This liability, which is exclusive to the operator, also envisages a limited liability in terms of amount. The damages arising from the establishment and operation of nuclear power plants are not only impossible to foresee, but are also likely to be very large in quantity. This situation raises the question of who will be responsible for the damages exceeding the monetary limits stipulated in the Paris Convention, the Protocol of 2004 and Law No. 7381, since the operator is not liable for such damages. On the other hand, the operator of a nuclear power plant does not necessarily have to be a private legal person; it is also possible for a state legal entity or administrative units with separate public legal personalities to be the operator. In this case, the title of the administration as the executor of the public service of establishing and operating a nuclear power plant and the title of the operator are combined. In cases where the administration is the operator, the basic liability is the liability based on private law and stipulated in the Paris Convention, the 2004 Protocol and Law No. 7381 in terms of amount. However, in cases where the prescribed monetary limits are exceeded, the responsibility of the administration as the executor of the public service will come to the agenda. If the operator is a private law person, the administration becomes the sole addressee for damages exceeding the limit and its administrative liability arising from the execution of public service will be in question.

The main form of administrative liability for the administration is fault liability. The establishment and operation of a nuclear power plant was undertaken by the administration as a public service under Law No. 5710 on the Establishment and Operation of Nuclear Power Plants and Energy Sales. This undertaking constitutes the basis for the defect of service of the administration due to the service defect arising in the form of poor functioning, late functioning or non-functioning of the public service. If the administration, in its capacity as the undertaker, fails to duly fulfill the duties it has undertaken during the establishment and operation of nuclear power plants, its liability for damages arising therefrom will come to the fore. Another issue is the existence of cases where the operator is not held liable under the Paris Convention, the 2004 Protocol or Law No. 7381. In these cases where the operator cannot be held liable, the administration will be held liable for the damages incurred in its capacity as a public service undertaker.

The most exceptional form of administrative responsibility is the strict liability of the administration. In order for the administration to be held strictly liable, the conditions for fault-based liability must not be met. In cases where there is no fault attributable to the administration regarding the establishment and operation of a nuclear power plant, strict liability will come to the fore. In fact, since the existence of a causal link between the damage and the administrative action is not sought within the framework of the social risk principle, responsibility may be imposed on the administration for damages for which the operator is not responsible or which exceed the limit of liability, even if the activity is carried out by a private law person and the damage is caused as a result of this activity.

The establishment and operation of nuclear power plants may also cause environmental damage. This situation raises the possibility of applying Environmental Law No. 2872 to such damages. This is because the Environmental Law is a special law in terms of environmental damages. In this case, it is necessary to determine which and how the provisions of the Paris Convention, the Protocol of 2004, Law No. 7381 and the Environmental Law will be applied to the

environmental damages caused by the establishment and operation of nuclear power plants.

Keywords: Nuclear Energy, Paris Convention, Administrative Responsibility, Operator, Law No: 7381

GİRİŞ

Fosil kökenli enerji kaynaklarının sebep oldukları sorunların en başında karbon salınımına dayalı iklim değişikliği gelmektedir. Bu durum alternatif enerji kaynaklarına yönelimi sağlamıştır. Seçenekler arasında yer alan nükleer enerji kaynaklarına ise bünyelerinde taşıdıkları potansiyel tehlike sebebi ile karbon salınımı konusundaki avantajlarına rağmen ihtiyatla yaklaşılmaktadır. Konu uluslararası sözleşmelerle düzenlenerek olası tehlikelerin ulus üstü boyutu da ortaya konulmuştur. Çalışmamız, nükleer güç santrallerinin kurulması ve işletilmesine ilişkin ayrı irdelemeler yaparak kurulma ve işletilme sırasında ortaya çıkabilecek nükleer zararın giderilmesinde idarenin sorumluluğu konusunu ele almaktadır. Paris Sözleşmesi ve onu kapsamlı olarak tadil eden 2004 Protokolü ile NGS işletilmesinden kaynaklanan zararlara ilişkin kusura dayanmayan işletenin sorumluluğu ilkesi kabul edilmiş olup, bu ilkenin Türk hukukunda idarenin hem idari hem özel hukuka ilişkin sorumluluğu kapsamında irdelenmesi amaçlanmaktadır. İdare NGS kurma ve işletme kamu hizmetini işleten olarak sunmakta ise işleten sıfatı ile sorumluluğu öncelikle uygulama alanı bulacaktır. Ancak işleten olduğu durumlarda dahi öngörülen sorumluluk limitlerinin aşıldığı ve işletenin sorumlu tutulmadığı hallerde, kamu hizmetini üstlenen olarak sorumluluğu söz konusu olacaktır. İdarenin işleten olmadığı hallerde ise NGS kurma ve işletme kamu hizmetine ilişkin, hizmeti üstlenen ve gereği gibi sunulmasına ilişkin denetleyen sıfatı ile idari sorumluluğu karşımıza çıkacaktır. Sorumluluk konusunda NGS kurma ve işletme faaliyetlerinin hukuki niteliği belirlenerek idarenin bu faaliyetlerden kaynaklanan idari ve özel hukuka ilişkin sorumluluğu irdelenecektir. Son olarak sorumluluk konusunda ülkemizin de taraf olduğu ve iç hukukumuzun bir parçası olan Paris Sözleşmesi hükümleri 7381 sayılı Kanun hükümleri ile karşılaştırılarak değerlendirme yapılacaktır.

I. NGS KURMA VE İŞLETME FAALİYETİNİN ORGANİK VE İŞLEVSEL OLARAK İDARİ FAALİYETLER AÇISINDAN İRDELENMESİ

(NGS) kurma ve işletilmesinin idarenin sorumluluğunu doğurabilmesi, idare ve ilgili faaliyet arasında öncelikle organik, sonrasında ise maddi bir bağın varlığını gerekli kılmaktadır. Organik bağ NGS kurma ve işletme faaliyetinin bir idari makamın sorumluluğuna verilmesini, maddi bağ ise bu sorumluluğun kaynağını oluşturan faaliyetin niteliğini ifade etmektedir. Bu bağlamda maddi bağ NGS kurma ve işletme faaliyetinin idare işlevi içerisinde yer almasını sağlayacak unsurdur. İdari fonksiyon ya da işlev yasama ve yürütme tarafından belirlenen çerçevede ve hukuk sınırları dahilinde toplumun yaşamını idame ettirmesi için yürütülen kamusal etkinliklerdir.¹ Türkiye’de NGS kurma ve işletme faaliyetinin de devlet idaresi faaliyetlerinden² herhangi birisinin kapsamına girip girmediği belirlenmelidir.

Nükleer güç santrali (NGS) kurma ve işletmenin ayrı değerlendirilmesi Nükleer Tesislere İlişkin Yetkilendirmeler Yönetmeliğine³ dayanmaktadır. Nitekim Yönetmeliğin 6/1-h maddesi “Kuruluş” kavramını “bir nükleer tesis kurmak, işletmek veya işletmeden çıkarmak için Kuruma niyet bildiriminde bulunan, onay almak veya yetkilendirilmek üzere başvuran ya da yetkilendirilen ve düzenleyici kontrol kapsamında bulunan Türkiye Cumhuriyeti mevzuatına göre kurulmuş tüzel kişi” olarak tanımlamış ve madde 5/4’de de nükleer tesisler için verilen saha hazırlama, inşaat ve işletmeye alma izinlerinin işletme

¹ A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar C.1 (Ankara: Turhan Kitabevi, 2011), 17. Bir diğer tanımla idari fonksiyon yasama ve yargı fonksiyonu ile yürütme organının siyasi fonksiyonu dışındaki, günlük toplumsal yaşamın sürmesi ve bu sayede kamu yararının gerçekleştirilmesi için devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin yürütülen fonksiyondur. Kemal Gözler, İdare Hukuku C.1 (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 52.

² Öğretide Türk devlet idaresinin görevleri; a) milli güvenliğin korunması, b) kolluk faaliyetleri, c) kamu hizmetleri, ç) özendirme ve destekleme faaliyetleri, d) içdüzen faaliyetleri e) planlama faaliyetleri olarak sayılmıştır. Metin Günday, İdare Hukuku (Ankara: İmaj Yayınevi, 2015), 18-23. Kamu hizmeti okulu ise devletin işlevleri ile kamu hizmetlerini eşit kabul etmekte ve idare hukukunu kamu hizmetleri hukuku olarak kabul etmektedir. Onur Karahanoğulları, Kamu Hizmeti (Ankara: Turhan Kitabevi, 2015), 18

³ 17.03.2023 tarih ve 32135 sayılı Resmî Gazete.

lisansı verilene kadar geçerli olduğunu belirterek kurma ve işletme faaliyetlerini hukuki olarak ayırmıştır.

A. NGS Kurma ve İşletme Faaliyetinin İşlevsel Olarak İdari Faaliyet Niteliği

İdari makamların verilen görevleri ifa etmeleri sonucu karşımıza çıkan idari faaliyetler başlangıçta tamamen kamu hizmeti niteliğinde görülmüştür.⁴ İdari faaliyet sahasının genişlemesi sonrası “kamu hizmeti” ve “kolluk” şeklindeki temel ayrıma ilaveten “özendirme-destekleme”, “planlama” ve “özyönetim” faaliyetleri ayrımı yapılmaktadır.⁵

Bir faaliyetin devlet tarafından üstlenilerek kamu hizmeti niteliği taşıyabilmesi, o faaliyetin tamamen veya kısmen siyasallaştırılmasıyla gerçekleştirilir. Kamu hizmeti niteliğinin varlığı, faaliyet özel kişilerce yerine getirilse dahi hizmetin asıl sahibinin idare olmasını⁶ ve idarenin denetim ve gözetim görevini ifa etmek suretiyle faaliyet sonucu kamu yararının sağlanmasının sorumluluğunu taşımasını gerekli kılmaktadır.⁷ Bu bağlamda NGS kurma ve işletme faaliyetinin asıl sahibinin idare olup olmadığının, idare tarafından bu faaliyetlerin üstlenilip üstlenilmediğinin belirlenmesi gerekmektedir. Üstlenilme ile faaliyetin yerine getirilmesi farklı konulardır.⁸ Bu bağlamda üstlenme kamu tüzel kişisinin hizmeti doğrudan doğruya yürütmekle ya da kendi denetiminde

⁴ Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C. I* (İstanbul: Hak Kitabevi, 1966), 13

⁵ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982), 247; Günday, *İdare Hukuku*, 21-23; Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku C. 1* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2012), 68-72; Ulusoy idarenin faaliyetleri kamu hizmeti, kolluk ve özendirme, destekleme ve sübvansiyon faaliyetleri olarak sınıflandırmaktadır. Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 499 vd. Gözler ise idarenin faaliyetlerinin konu olarak çok çeşitli olduğu vurgulamakla beraber genellikle kolluk ve kamu hizmeti olarak iki grupta toplandığını ifade etmektedir. Kemal Gözler, *İdare Hukuku C.2* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 251. İdarenin faaliyet türlerini kamu hizmeti ve kolluk olarak iki başlıkta inceleyen Gözübüyük ve Tan ise kamuya yararlı faaliyetlerin özendirme ve destekleme olarak üçüncü bir faaliyet türü olarak incelendiğini de kabul etmektedir. Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku*, 567-568.

⁶ Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku*, 582.

⁷ Günday, *İdare Hukuku*, 331.

⁸ Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti*, 65.

özel kişilere gördürmekle görevli ya da yetkili kılınmasını ifade eder.⁹ Kamu hizmeti niteliğinin varlığı, faaliyet özel kişilerce yerine getirilse dahi hizmetin asıl sahibinin idare olmasını¹⁰ ve idarenin denetim ve gözetim görevini yaparak faaliyet sonucu kamu yararının sağlanmasının sorumluluğunu taşımasını gerekli kılmaktadır.¹¹ Bu bağlamda NGS kurma ve işletme faaliyetinin asıl sahibinin idare olup olmadığının, idare tarafından faaliyetin üstlenilip üstlenilmediğinin belirlenmesi gerekmektedir. NGS kurma ve işletme idareye görev olarak verilmişse bu husus NGS kurma ve işletmenin kamu hizmeti olarak kabulü için elzem olan üstlenilme iradesine delalet etmektedir. Zira bir mal ve hizmet üretim ve sunumu faaliyeti kanunla idareye görev olarak verilmemiş ise, bu faaliyet özel girişim özgürlüğü kapsamında piyasaya bırakılmış bir özel faaliyet olarak kabul edilmekte, kamu hizmeti niteliği taşımamaktadır.¹² Kamu hizmetinin ortaya çıkması toplumsal ihtiyaçları karşılayacak belirli faaliyetlerin devlet tarafından üstlenilmesi ile gerçekleşir.¹³ Öte yandan üstlenme iradesinin varlığı tespit edildikten sonra kamu hizmeti olarak üstlenilen bu faaliyetin kimin tarafından yerine getirileceği ayrı bir başlıktır¹⁴ ve faaliyetin kamu hizmeti olma niteliğini etkilemeyecektir.¹⁵ Yeter ki faaliyet bir kamu tüzel kişisi tarafından doğrudan yerine getirilmese bile onun denetimi altında ve ondan alınan yetki ile sunulsun¹⁶ ve hizmetin asli sorumluluğu idari makamda olsun.¹⁷ Bu konuda kamu hizmeti için yapılan şu tanım bu hususu ifade etmektedir: “Kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olamaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir ayrıcalıklar

⁹ Gözler, İdare Hukuku C.2, 256

¹⁰ Gözübüyük ve Tan, İdare Hukuku, 582.

¹¹ Günay, İdare Hukuku, 331.

¹² Taner Ayanoglu, İdare Hukuku Yönünden Kontenjan Kısıtlamalarına Tabi Özel Kişi Faaliyetleri (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2019), s.30.

¹³ Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, 57.

¹⁴ Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, 285.

¹⁵ Hatta üstlenme ve yerine getirme aşamalarının birbirini takip etmesi zorunlu aşamalar olmadığı, Devletin üstlenmeye yönelik açık bir iradesi olmadan kamusal örgütlenmeye giderek toplumsal ihtiyacı karşılayıcı faaliyetlere girişmesinin de örtülü bir üstlenme iradesi açıklaması olduğu belirtilmiştir. Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, 258-259

¹⁶ Gözler, İdare Hukuku C.2, 258.

¹⁷ Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 508.

ve yükümlülükler rejimine (spesifik hukuki rejim) tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyet kamu hizmetidir.”¹⁸

Bir faaliyetin kamu hizmeti haline getirilmesi yetkisi yasama organındadır.¹⁹ Keza Anayasanın idarenin kanuniliğini düzenleyen 123/1. maddesi de bu durumun anayasal dayanağını oluşturmaktadır.²⁰ NGS kurma ve işletme faaliyetinin kamu hizmeti olup olmadığı sorusu yanıtını 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanunun²¹ (5170 sayılı Kanun) 6/2. maddesinde bulmaktadır. Öte yandan 7381 sayılı Kanunun 14/7. maddesi işletenin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu²² uyarınca merkezî yönetim kapsamında kamu idaresi olması ya da sermayesinin tamamının kamuya ait olması hâlini düzenlemektedir. Dolayısıyla hüküm NGS işletme kamu hizmetinin idare tarafından yerine getirilmesinden bahsettiğinden böyle bir halde hizmetin idare tarafından üstlenildiği söylenebilecektir. Aşağıda detaylarına değinileceği üzere anılan düzenleme ile NGS kurma ve işletme faaliyeti bir kamu hizmeti olarak kabul edilmiş ve daha önce özel teşebbüs tarafından hiç ifa edilmeyen faaliyet kamu hizmeti niteliği kazanmıştır.

Kamu hizmeti, tatmin edilmesinde kamu yararı olan faaliyetler olup²³ NGS kurma ve işletme faaliyetinin kamu yararına olup olmadığının da irdelenmesi gerektiği düşünülebilse de neyin kamunun yararına olduğunun belirlenmesi ve kamu hizmet etiketi verilmesi, yer ve zaman koşulları çerçevesinde yetkili kamu organlarının takdirinde olup değişken bir konudur.²⁴ Hangi faaliyetlerin kamu yararına oldu-

¹⁸ Ali Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri (İstanbul: Ülke Kitapları, 2004), 13.

¹⁹ Gözler, İdare Hukuku C.2, 358, Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 510.

²⁰ 2017 Anayasa değişikliğinden sonra CBK'larla kamu hizmeti kurulmasının ancak özel teşebbüs tarafından yürütülmeyen ve yürütülme ihtimali olmayan faaliyetler için mümkün olduğu fikri ileri sürülmüştür. Gözler, İdare Hukuku C.2, 360. Öte yandan 2017 Anayasa değişikliği sonrası da idarenin kanuniliği ilkesi Anayasada varlığını koruduğundan, Anayasanın 104/17. maddesindeki CBK'lara ilişkin sınırlamalar da dikkate alındığında CBK'lar ile kamu hizmeti kurulmasının mümkün olmadığı dile getirilmiştir. Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 510-511.

²¹ 21.11.2007 tarih ve 26707 sayılı Resmî Gazete

²² 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmî Gazete.

²³ Günay, İdare Hukuku, 330.

²⁴ Duran, İdare Hukuku, 305.

ğunu belirleme yetkisi devletin yetkili organlarındadır.²⁵ Hizmet sunumunun temel kurallarının tespiti ve denetimi bir kamu otoritesi tarafından üstlenilmişse²⁶ faaliyetin kamu hizmeti olduğu ve idare işlevi içerisinde yer aldığı söylenmelidir.

B. NGS Kurma ve İşletme Faaliyetinin Organik Açından İdari Faaliyet Niteliği

NGS kurma ve işletme faaliyetinin kamu hizmeti niteliği, bu faaliyeti üstlenmiş bir idari teşkilatlanmanın varlığını gerekli kılmaktadır.²⁷ Bu husus kamu hizmetinin görülme şekline bağımsız olarak hizmete yön verme, daimî gözetim ve denetim yapma yetkisinin Devlet ya da kamu idarelerine ait olmasını ifade etmektedir.²⁸ Kamu hizmetinin kurulması için Devletin iradesi şart olup bu irade olmaksızın hukuken kamu hizmeti kurulması -özel kişilerin kamu hizmeti kurması- mümkün değildir.²⁹

1. Ngs Kurma ve İşletme Faaliyetinin Kamu Hizmeti Olarak Üstlenilmesi

a. Cumhurbaşkanlığı

5710 sayılı Kanununun 6/2. maddesi ile Cumhurbaşkanınca, yurt içinde veya yurt dışında santral kurmak, kurdurmak, işletmek ve/veya işlettirmek ve üretilen elektriğin satışını yapmak üzere özel hukuk hükümlerine tabi şirket kurulmasına karar verilebileceği düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanına doğrudan santral kurmak yetkisi verilmemesi bir an için kamu hizmeti faaliyetinin üstlenilmesi olgusu karşısında itiraz konusu yapılacak olsa bile bu itiraz kabul edile-

²⁵ Gözler, İdare Hukuku C.2, 264.

²⁶ Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 509.

²⁷ Öte yandan AB Hukukunda son dönemlerde savunulan düşüncenin kamu hizmetlerinin yürütülme bir yana üstlenilmesinin bile zorunlu unsur olmadığı, faaliyetin sunulmasına ilişkin özel ticari faaliyetlerden farklı, kısmi ya da tam bir kamu hukuku rejiminin varlığının yeterli olduğu ifade edilmektedir. Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 509.

²⁸ Duran, İdare Hukuku, 304.

²⁹ Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, 257.

bilir görülmemektedir. Zira kamu hizmeti niteliğinin kazanılmasında temel unsur faaliyetin idare tarafından üstlenilmesidir. Cumhurbaşkanına şirket kurulmasına karar verme yetkisinin verilmesi üstlenilme iradesini ortaya koymaktadır. 5710 sayılı Kanunla Cumhurbaşkanına verilen yetki, idare hukukunda görevsiz salt bir yetkiden söz edilemeyeceğinden³⁰ NGS kurma ve işletme görevini kapsamakta ve faaliyet bir kamu hizmeti olarak üstlenilmektedir. Öte yandan kurulmasına karar verilebilecek olan şirketin özel hukuk hükümlerine tabi olması da faaliyetin kamu hizmeti niteliğini ortadan kaldırma açısından yeterli bir dayanak olamaz. Keza özel hukukun “*şirket*” formatında kurulsada dahi bir tüzel kişi kamu kesiminde yer alarak kamusal bir faaliyet üstlenebilir.³¹ Aslolan yerine getirilen faaliyetin gözetim ve denetiminin, faaliyetin asıl sorumluluğunun idarede olup olmadığıdır.

b. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenen Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının merkez teşkilat birimleri arasında Kararnamenin 168/1-b maddesinde Nükleer Enerji ve Uluslararası Projeler Genel Müdürlüğü de yer almaktadır. Müdürlüğün görev ve yetkileri arasında doğrudan NGS kurulması ve işletilmesi sayılmakta, koordinasyon sağlanması ve bilgilendirme görevi öne çıkmaktadır. Ancak 5710 sayılı Kanunun 6/2. maddesi Bakanlığın görev vermesi halinde kamu şirketlerinin bu Kanun kapsamındaki santralleri yapabileceğini, yurt dışında benzer yatırımları yapabileceğini veya yatırımlara iştirak edebileceğini düzenlemektedir. 1 sayılı CBK'nın 166. maddesinde Bakanlığın görevleri arasında Kanunlarla ve CBK'larla verilen diğer görevleri yapmak da sayılmış, 5710 sayılı Kanunun 6/2. maddesi ile Bakanlığa NGS “*kurmak*” üzere kamu şirketlerini görevlendirme yetki ve vazifesi verilerek NGS kurma faaliyetinin Bakanlık tarafından bir kamu hizmeti olarak üstlenilmesi sağlanmış-

³⁰ S. Burak Açıoğuran, “İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7/1-2 (1999): 1.

³¹ Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, Anayasa Yargısı Dergisi, 336/1 (2019): 321. Yazar bu duruma örnek olarak 4 No'lu CBK'nın 384.maddesi ile özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulan Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketini göstermektedir.

tır. Bakanlıkça üstlenilen NGS kurma kamu hizmetinin ifası için kamu şirketlerinin görevlendirmesinin mahiyetini aşağıda incelenecektir.

5710 sayılı Kanunun 6/2. maddesi Bakanlığın görev vermesi halinde kamu şirketlerinin bu Kanun kapsamındaki santralleri yapabileceğini, yurt dışında benzer yatırımları yapabileceğini veya yatırımlara iştirak edebileceğini düzenlemektedir. Kanun, NGS “işletilmesi” noktasında bir farklılık arz etmektedir. Kanun Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının görev vermesi halinde kamu şirketlerinin bu Kanun kapsamındaki santralleri yapabilmesini öngörürken, santralleri işletmesinden bahsetmemektedir. O halde 5710 sayılı Kanun kapsamında NGS işletme faaliyetinin Bakanlık tarafından üstlenilmesinden bahsedilemez. Zira Bakanlığa 5710 sayılı Kanun tarafından işletme faaliyeti açısından verilmiş bir görev ve yetki bulunmamaktadır. 7381 sayılı Kanunun 14/7. maddesinin³² Bakanlığın NGS işletme faaliyetini üstlenmesinin dayanağı olması ise mümkün değildir. Madde NGS işleticisinin 5018 sayılı Kanun uyarınca merkezî yönetim kapsamındaki kamu idaresi olması halinden bahsetmekte ve bu idareler arasında sayılan 5018 sayılı Kanuna ek I nolu cetvelde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yer almakta ise de madde bir görev verme düzenlemesi içermemektedir. Keza 1 sayılı CBK Bakanlığa NGS işletme şeklinde bir görev de vermemiştir. Bakanlığa NGS işletme bir görev olarak verilse idi o halde 7381 sayılı Kanunun 14/7. maddesi Bakanlık açısından bir üstlenme dayanağı olarak kabul edilebilirdi.

2. NGS Kurma ve İşletme Kamu Hizmetinin Yerine Getirilmesi

a. Cumhurbaşkanınca Kurulmasına Karar Verilen Şirket

Cumhurbaşkanlığı tarafından üstlenilen faaliyetin yerine getirilmesi için Cumhurbaşkanınca kurulmasına karar verilen şirketin hu-

³² Md. 14/7: “İşletenin 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezî yönetim kapsamındaki kamu idaresi olması ya da sermayesinin tamamının kamuya ait olması hâlinde, işleten sigorta yaptırma veya teminat gösterme yükümlülüğünden muaf tutulabilir. Bu durumda nükleer hadise sonucu meydana gelen nükleer zararın Devlet tarafından ne şekilde taahhüt edileceğini ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararı ile belirlenir.

kuki niteliğinin ele alınması gerekir.³³ Burada kurucu işleme dayanak iradeyi ortaya koyan işlem – kurma işlemi ayrımının yapılması gerektiği kanaatindeyiz. Kurma işlemine dayanak irade, Cumhurbaşkanının iradesini açıklama biçimine göre şekillenecektir. Nitekim 5710 sayılı Kanun şirketin kurulmasına Cumhurbaşkanınca “karar verilmesinden” bahsetmektedir. Cumhurbaşkanı iradesinin açıklanma biçimi yani “karar verilme” ifadesi “Cumhurbaşkanı kararı” şeklinde bir işleme değil, şirketin kurulmasına ilişkin iradeye işaret etmektedir. Bu bağlamda kurma işlemine dayanak irade “Cumhurbaşkanlığı kararı” ya da “CBK” şeklinde bir idari işlem niteliğinde tezahür edebilir. 1982 Anayasasında CBK ile özel hukuk tüzel kişisi kurulmasına karar verilmesini yasaklayıcı herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.³⁴ Cumhurbaşkanının karar biçimindeki bir idari işlemle şirket kurma iradesini açıklama yetkisinin dayanağı ise 5710 sayılı Kanunda yer almaktadır. Özel hukuka ait şirket formunda kurulmasına ilişkin iradenin idari işlem ile açıklanmasındaki amaç, bu şirketin yürüttüğü faaliyetin üstlenilmesine ilişkin idare-yani Cumhurbaşkanı- ile organik bağının

³³ 233 sayılı KHK’da düzenlenen kamu iktisadi teşebbüslerinin kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu öğretide ağırlıklı kabul edilmiştir. Duran, İdare Hukuku, 203., Gözler, İdare Hukuku C.1, 651. Günay, İdare Hukuku, 544. Ramazan Çağlayan, “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Ve Kısıtları”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 7 (2016): 382. Anayasa Mahkemesi de KİT’lerin kamu tüzel kişiliğini haiz olduğuna hükmetmiştir. “Kamu iktisadî teşebbüsleri, 233 sayılı KHK’nin 4. maddesinde de öngörüldüğü gibi, ticarî esaslara, yani özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunan ve kamu yararı amacıyla çalışan kamu tüzel kişileri” Anayasa Mahkemesi, 22.12.1994, E. 1994/70, K. 1994/65-2, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22185.pdf>, 11.11.2023.

³⁴ Anayasanın 123.maddesi ile Cumhurbaşkanına verilen kamu tüzel kişisi kurma yetkisinin özel hukuk kişilerini de kapsadığı zira anayasada ne bir kamu tüzel kişiliği tanımının ne de kamu tüzel kişiliğinin nitelikleri veya ölçütlerine ilişkin anayasal ilkeler veya sınırlamalar olduğu belirtilmiştir. Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin”, 321. Bu minvalde hukukumuzda kanunla kurulan ancak özel hukuk tüzel kişisi olan kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kuruluşlara “Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı” örnek gösterilebilir. Nitekim 3388 sayılı Kanunun (RG:25.06.1987-19498) 2/1. maddesinde “Bu Kanunla Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı kurulur. “ düzenlemesi yer almaktadır. Kanunun 2/3. maddesinde “Vakfın senedi, Milli Savunma Bakanı tarafından Türk Kanunu Medenisindeki hükümlere göre tescil ettirilir.” hükmü Kanunda bu tescilin tüzel kişilik kazanmaya delalet edeceğine dair bir hükmün bulunmaması sebebi ile bildirici bir tescil olarak addedilebilir. Vakfın özel hukuk tüzel kişisi olduğu ise bizzat vakfın web sayfasında “5737 sayılı Vakıflar Kanunu’na göre faaliyet gösteren bir “özel hukuk tüzel kişisi”dir.” şeklinde ifade edilmiştir. <https://www.tskgv.org.tr/tr/Sss>, (Erişim Tarihi: 01.01.2024)

sağlanmasıdır. Bu sayede yetki ve usulde paralellik ilkesi doğrultusunda şirket tüzel kişiliğinin kaldırılması ya da şirkete ilişkin pay değişikliği işlemleri de kurucu idari işlemle aynı nitelikte işlemle yapılabilecektir. Nitekim 5710 sayılı Kanunun 6/2. maddesi kurulacak şirkette özel sektör şirketlerinin hisse sahibi olmasına izin verilebileceğini ifade ederken bu hususu ortaya koymuştur.

Özel hukuka ait şirket formunda kurulan tüzel kişiliğin türüne ilişkin olarak öğretide bir şirketin, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine uygun olarak kurulması halinde idarenin bu şirketi kurmaya ilişkin iradeyi içeren bir idari işlemi bulursa da bu şirketi özel hukuk tüzel kişisi olarak kabulünün gerektiği belirtilmiştir.³⁵ Burada Cumhurbaşkanı'nın şirketin kurulmasına ilişkin iradesinin ne şekilde tezahür ettiğinin belirleyici olduğu kanaatindeyiz. Şayet irade Cumhurbaşkanı kararı ile açıklanmışsa bu şirketin kamu tüzel kişisi olduğunu kabule Anayasanın 123/3. maddesi engeldir zira anılan madde gereği kamu tüzel kişiliği, kanunla veya CBK ile kurulur. Bu irade CBK ile açıklanırsa kurulan şirketin kamu tüzel kişiliği olacağı söylenebilir. Bahsi geçen şirketin gerek CBK gerekse Cumhurbaşkanı kararı ile özel hukuk tüzel kişisi olarak kurulmasına imkân yoktur. Zira 233 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin³⁶ (KHK) Ek 2. maddesi Cumhurbaşkanı'nca anonim şirket şeklinde kurulan kamu sermayeli şirketlerin Türk Ticaret

³⁵ Fatma Didem Sevgili Gençay, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü", TBB Dergisi, 134 (2018): 158. Öğretide kamusal faaliyeti yürütmek üzere Cumhurbaşkanı'nın özel hukuk tüzel kişisi kurabileceği de ifade edilmiştir. Yasin, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin", 321. Öte yandan KİT'lerin kamu tüzel kişiliğinin Anayasadan kaynaklandığı ve buna dayanak olarak Anayasanın madde 47/3 ve 4, 128/1 ve 161/1 hükümlerinin belirtilebileceği, Cumhurbaşkanı'nca bir teşebbüsün kurulma iradesinin herhangi bir idari işlem şeklinde ortaya konulabileceği görüşü ileri sürülmüştür. Selman Sacit Boz, "Belediye, Köy ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kurulmasını Düzenleyen Hükümler Anayasanın 123/3 Maddesine Aykırı mıdır?", <https://www.idare.gen.tr/boz-ay-m-123-3.htm#:~:text=Başka%20bir%20ifadeyle%20Cumhurbaşkanı%20hangi,123%2F3%20maddesine%20aykırı%20değildir.> (Erişim Tarihi: 13.10.2023) Kanaatimizce KİT'ler kamu tüzel kişiliklerini anayasadan almamakta ve fakat anayasal dayanağı bulunmaktadır. KİT'lerin kamu tüzel kişiliği üniversiteler, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları gibi açıkça zikredilmemekte, sadece anayasal bir dayanak yorum yolu ile çıkarılmaktadır. KİT'ler kamu tüzel kişiliği açısından anayasal dayanağa sahip olsa da anayasadan almamaktadır. Dolayısıyla bir KİT kurulmak istendiğinde kamu tüzel kişiliği anayasadan gelmemekte, bu kamu tüzel kişiliğinin Anayasanın 123/3. maddesi gereği kanun ya da CBK ile oluşturulması gerekmektedir.

³⁶ 18.06.1984 tarih ve 18435 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete.

Kanunu'nun kuruluş ve tescile ilişkin hükümlerinden muaf tutulacağını hükme bağlamaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının kuruluşu ilişkin iradesi ister karar ister kararname biçiminde ortaya çıksın, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine uygun bir kurulmadan bahsedilemez. Türk Ticaret Kanunu'na uygun bir kurulma, Kanunun 355. maddesinde yer alan "Şirket ticaret siciline tescil ile tüzel kişilik kazanır." hükmü gereği tescil işlemi gerekli kılmaktadır. Oysa 233 sayılı KHK Cumhurbaşkanınca anonim şirket şeklinde kurulan kamu sermayeli şirketlerini, kuruluşun temelini oluşturan bu tescilden muaf tutmuştur. Bu minvalde 6741 sayılı Kanunun 2/2. maddesinde Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. hakkında "Şirket, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın ticaret siciline resen tescil olunur." düzenlemesinin Cumhurbaşkanı kararı ya da CBK ile kurulacak olan şirket açısından mümkün olmadığı kanaatindeyiz. Zira 233 sayılı KHK Ek 2. maddesi "Bu şekilde kurulanlar, esas sözleşmelerinin imzalanmasını müteakip yapılacak tescil ve ilan ile faaliyete geçer." hükmü ile Cumhurbaşkanınca kurulan anonim şirketler açısından kuruluşu yönelik tescilden muafiyet getirmiştir. Şirketin faaliyete geçmesi için ise esas sözleşmenin imzalanması ve bunu müteakiben tescil ve ilan yapılması gereklidir. Esas sözleşme imzalanmadan Ticaret Sicil Müdürlüğüne re'sen tescil yapılabilmesi mümkün değildir.

5710 sayılı Kanunun 6/2. maddesinde bahsi geçen "Cumhurbaşkanınca kurulmasına karar verilen şirketin" türü ile ilgili olarak bir açıklık bulunmamaktadır. 233 sayılı KHK Geçici madde 4'te "Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girdiği tarihte sermayelerinin %51'inden fazlası Devlet veya teşebbüslere ait bulunan limited şirketlerin, bağlı ortaklık olarak faaliyetlerinin devamına veya tasfiyesine Koordinasyon Kurulunca karar verilir. Birinci fıkra gereğince faaliyetlerinin devamına karar verilen limited şirketler Bakanlar Kurulu kararıyla anonim şirket statüsüne dönüştürülür ve bağlı olduğu teşebbüs belirtilir." Düzenlemesi yer almaktadır. Düzenleme çoğunluğu Devlet ya da KİT'lere ait olan limitet şirketler açısından tasfiye ya da anonim şirket statüsü ile faaliyete devam etme seçenekleri düzenlemekle "Cumhurbaşkanınca kurulmasına karar verilen şirketin" anonim şirket türünde olmasının zorunluluk olduğu söylenmelidir.

Kurulacak şirkette, kurucu işleme dayanak iradeyi açıklayan işlem ile kurucu işlem bir ve tek bir idari işlem olmakta, şirket Türk Ticaret Kanunu hükümlerine uygun olarak kurulmadığından da özel hukuk tüzel kişisi olarak kabulü mümkün olmamaktadır.³⁷ İdari teşkilatlanma içerisinde özel hukuka ait teşkilat biçimlerinden yararlanılarak oluşturulan kuruluşlar olabilir ve bu amaçla da çoğu kez bu tür şirketler, anonim şirket olarak kurulmaktadır.³⁸ Ve fakat yukarıda belirtilen gerekçeler ışığında Cumhurbaşkanınca kurulmasına karar verilecek şirketin kamu tüzel kişiliği olarak kurulabileceği ve kurucu işlemin de CBK olacağı kanaatindeyiz. Nitekim Anayasa Mahkemesi 7451 sayılı Kanunla³⁹ 4646 sayılı Kanunun geçici 2. maddesini değiştiren 14. Maddesi hakkında verdiği iptal kararında⁴⁰ 233 sayılı KHK ile düzenlenen KİT'lerin kamu tüzel kişiliğini haiz olduğunu, iktisadi devlet teşekkülü niteliğinde bir KİT olan BOTAŞ'ın yürüttüğü faaliyetlerin ayrıştırılarak yatay bütünleşmiş tüzel kişi olarak yeniden yapılandırılması sırasında kurulacak şirketlerin de 233 sayılı KHK'ya tabi KİT olması gerektiği, iptali istenen kurulla BOTAŞ'ın faaliyetlerinin ayrıştırılması ve yeniden yapılandırılması amacıyla kurulacak şirketlerin işletme konusu, ticaret unvanı, sermayesi ve ortaklık yapısı ile bu kapsamda gerçekleştirilecek devir ve benzeri işlemlere dair hususların Cumhurbaşkanı kararı ile düzenleneceğinin öngörüldüğü, bu durumun Anayasanın 123/3. maddesinde düzenlenen kamu tüzel kişiliğinin kanun ya da CBK ile kurulacağı kuralına aykırı olduğunu belirtmiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz şirket, Cumhurbaşkanınca üstlenilen NGS kurma ve işletme kamu hizmetini ifa etmek için 7381 sayılı Kanunun⁴¹ 4/3. maddesi gereği Nükleer Düzenleme Kurumundan izin almak zorundadır. Zira 7381 sayılı Kanun izin alma yükümlülüğü açısından tüzel kişilerin niteliği bakımından bir

³⁷ Öğretide bu tür tüzel kişiler için "sui generis tüzel kişiler" isimlendirmesi yapılmaktadır. K. Begüm İsbir, Kamu Tüzel Kişiliği (Ankara: Turhan Kitabevi, 2017), s.473-479.

³⁸ A. Şeref Gözübüyük, Türkiye'nin Yönetim Yapısı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2010), 23.

³⁹ 10.04.2023 tarih ve 32159 sayılı Resmî Gazete.

⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, 08.11.2023, E. 2023/97, K. 2023/192, K. <https://www.resmigazete.gov.tr/fihrist?tarikh=2023-12-08.11.11.2023>.

⁴¹ 08.03.2022 tarih ve 31772 sayılı Resmî Gazete.

ayırma gitmemiştir. Öğretide idarenin tek taraflı bir işlemle yetkilendirmesine ruhsat (idari izin) ile yetkilendirme denilmekte olup kamu hizmetini görmekle yetkilendirilen kişinin özel hukuk kişisi olabileceği gibi kamu tüzel kişisi de olabileceği ileri sürülmektedir.⁴² NGS kurma ve işletme kamu hizmetini üstlenen makam Cumhurbaşkanlığı, kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz şirkete NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin ifası için izin veren makam ise NDK'dır. Kamu hizmetinin nihai sorumlusu üstlenen sıfatı ile Cumhurbaşkanlığıdır.

b. Bakanlık Tarafından Görev Verilen Kamu Şirketi

Bakanlık tarafından NGS kurmak için yapılan görevlendirmenin niteliğinin belirlenmesi gerekmektedir. Görevlendirme için kamu şirketi ile sözleşme mi imzalanacağı yoksa Bakanlık tarafından tek taraflı bir idari işlemle görevlendirme mi yapılacağı 5710 sayılı Kanununun madde 6/2 hükmünden anlaşılamamaktadır. 1982 Anayasasının 47/4. maddesi "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilirliği veya devredilebileceği kanunla belirlenir." hükmü kamu hizmetinin özel hukuk sözleşmesi ile yaptırılmasını kanuni düzenleme koşuluna bağlamıştır. 5710 sayılı Kanun bu konuda bir düzenleme içermemektedir. Keza 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun"⁴³ kapsamına⁴⁴

⁴² Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 550-551. Buna karşılık öğretide ruhsattaki tek yanlılığın yaptırma şeklinde değil, yapmasına izin verme şeklinde olacağı ve talep gerekeceği de ileri sürülmüştür. Karahanoğulları, Kamu Hizmeti, 324.

⁴³ 13.06.1994 tarih ve 21959 sayılı Resmî Gazete.

⁴⁴ 3996 sayılı Kanun md. 2: "Bu Kanun, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyer tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, Kanal İstanbul ve benzeri su yolu projeleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında

giren yatırım ve hizmetler arasında “NGS kurma” yer almamaktadır. Bu bağlamda NGS kurma konusunda yapılacak görevlendirme sözleşme ile gerçekleşse dahi bu özel hukuk sözleşmesi olamayacaktır. İki kamu tüzel kişinin bir kamu hizmetinin (NGS kurma) görülmesine yönelik ve bu amaçla sözleşme yapabilecekleri ve bu sözleşmenin idari sözleşme niteliği taşıyabileceğinin yargı organlarınca kabul edildiği görülmektedir.⁴⁵

233 sayılı KHK 35/2. maddesi uyarınca “Cumhurbaşkanı; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkları faaliyet alanlarıyla ilgili olarak görevlendirebilir.” Bu düzenlemeye binaen yayınlanan 2018/10 sayılı Genelgede⁴⁶ “görevlendirmeye ilişkin karar taleplerinin Cumhurbaşkanlığına sevkinden” bahsetmektedir. Bu doğrultuda Bakanlıkça yapılan görevlendirmenin bir sözleşme ile değil “görevlendirme kararı” şeklinde tek taraflı bir idari işlemle yapılabileceği kanaatindeyiz. Belirtmek gerekir ki NGS kurma faaliyetinin kamu hizmeti olarak kabulüne esas aldığımız 5710 sayılı Kanun, NGS işletme noktasında bir farklılık arz etmektedir. Kanun Bakanlığın yukarıda açıklanan usulle görevlendirmesi halinde kamu şirketlerinin bu Kanun kapsamındaki santralleri kurmasını öngörürken, santralleri işletmesinden bahsetmemektedir. Oysa Kanun madde 6/2 Cumhurbaşkanınca, yurt içinde veya yurt dışında santral *kurmak, işletmek* ve üretilen elektriğin satışını yapmak üzere özel hukuk hükümlerine tabi şirket kurulmasına karar verilebileceğini belirtmektedir. Anılan düzenlemeden Bakanlık tarafından görev verilen kamu şirketinin sadece NGS *kurma* kamu hizmetini ifa edebileceği, NGS *işletme* faaliyetini ise yerine getiremeyeceği sonucu çıkmaktadır.

planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsar.”

⁴⁵ Danıştay 12. Dairesi, 02.11.1976, E. 1974/1958, K. 1976/2141, Ayhan Tekinsoy, “İdari Sözleşmelerde Ölçüt Sorunu”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 55/2 (2006), 193.

⁴⁶ KİT’lerin Görevlendirilmelerine İlişkin Karar Talepleri ile İlgili Genelge, www.mevzuat.gov.tr

Bakanlığın üstlendiği NGS kurma kamu hizmetini yerine getirmek üzere görev vereceği kamu şirketleri tespiti yapılırken bu şirketlerle Bakanlık arasında organik bir bağın bulunması elzemdir. Zira Bakanlıkların ayrı tüzel kişiliği olan birimler üzerinde yetkileri, aralarında bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluş olarak bir bağ varsa söz konusudur. Nitekim 3046 sayılı Kanunun⁴⁷ 19/A maddesine göre bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Bu kuruluşların özel kanunlarında veya CBK'larında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir. Benzer şekilde 1 sayılı CBK'nın⁴⁸ 503/1. maddesinde de "Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir." hükmüne yer verilmiştir. O halde Bakanlığın görev vereceği bu kamu şirketinin Bakanlıkla arasında bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluş niteliğinde bir bağın varlığı zorunludur. Kamu şirketi ifadesi belirsiz gibi görünse de bir özel hukuk tüzel kişisine kendi iradesi dışında bir faaliyeti yürütme görevi verilmesinin mümkün olmadığı kanaatindeyiz. Bu açıdan kamu şirketinin kamu tüzel kişiliği haiz ve fakat özel hukuk hükümlerine de tabi bir kimliği bulunabileceği söylenmelidir.⁴⁹ Bu kamu şirketi ile Bakanlık arasında yukarıda bahsedilen türde bir bağ aranacak olup bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşlara ilişkin mer'î düzenleme olan 4 sayılı CBK'da⁵⁰ düzenleme altına alınmayan bağlı, ilgili ve ilişkili kuru-

⁴⁷ 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmî Gazete.

⁴⁸ 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete.

⁴⁹ Anayasa Mahkemesi de kamu tüzel kişilerinin nitelik ve özellikleriyle bağdaştığı ve statülerinin elverdiği ölçüde, özel hukuk tüzel kişileri gibi genel hükümlere göre bazı yetkileri kullanmalarının mümkün olduğunu ancak bu durumun açık bir hüküm bulunmadıkça onların hukuk rejimi olan idare hukuku ve kamu kanunlarına bağlılık ilkesini ortadan kaldırmayacağını karara bağlamıştır. Anayasa Mahkemesi, 28.11.1985, E. 1985/7, K. 1985/22, K. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18995.pdf>. 12.11.2023.

⁵⁰ 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı RG.

luşlar da bulunmaktadır.⁵¹ Buna örnek Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ilgili kuruluşu olan “Elektrik Üretim Anonim Şirketi” gösterilebilir.⁵² 5710 sayılı Kanun kapsamında Bakanlığın üstlendiği bir kamu hizmetini, kamu tüzel kişiliğini haiz bir kamu şirketine görev olarak vermesi söz konusudur. Ancak kamu tüzel kişiliğini haiz olan bu kamu şirketinin NGS kurma kamu hizmetini görebilmesi için 7381 sayılı Kanununun 4/3. maddesi gereği NDK’dan izin alması zorunludur. NGS kurma kamu hizmetini üstlenen makam Bakanlık, NGS kurma kamu hizmetinin ifası için izin veren makam ise NDK’dır.

Kamu şirketi ifadesi irdelenirken kamu şirketi ifadesini de vurgulaması açısından 7330 sayılı Kanunla⁵³ kurulan Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi örnek verilebilir. 7330 sayılı kanunun gerekçesinde Türk Ticaret Kanunu’na hükümlerine tabi, Millî Savunma Bakanlığına bağlı bir kamu şirketi statüsünde yapılandırma amacından bahsedilmektedir.⁵⁴ Anayasa Mahkemesi de 7330 sayılı kanuna karşı açılan iptal davasında şirketin anayasal anlamda kamu iktisadi teşebbüsü niteliğinde kamu kurumu olarak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu vasfında olduğu sonucuna varmıştır.⁵⁵

⁵¹ Ceren Şakar, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 27/3 (2023): 477. Öğretide kamu şirketi tabirinin kullanılması sebebi ile 233 sayılı KHK’ya tabi olmayan kamu şirketlerinin de NGS kurulumu için görevlendirilebileceği dile getirilmektedir. H. Eyüp Özdemir, Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması-na İlişkin Hukuki Esaslar (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2012), 15.

⁵² Elektrik Üretim Anonim Şirketi Ana Statüsü, madde 4/7, 07.10.2020 tarih ve 31267 sayılı Resmî Gazete. Ana Statünün 5/1-e maddesinde Şirketin amaç ve faaliyet konuları arasında “Nükleer enerji üretim tesisi yapımı için ilgili mevzuat gereğince ilgili mercilerden kuruluş yeri, inşaat, işletme ve benzeri izinler ve lisans alınmasıyla ilgili işlemleri yapma...” nın da sayılması dikkat çekicidir.

⁵³ 03.07.2021 tarih ve 31530 sayılı Resmî Gazete.

⁵⁴ “7330 Sayılı Kanun Gerekeçesi” (13.11.2023) <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y4/T2/WebOnergeMetni/befb2340-ce06-4974-868a-aa190da33617.pdf>

⁵⁵ Anayasa Mahkemesi 16.02.2023, E. 2021/92, K. 2023/27, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2023-27-nrm.pdf>. 11.11.2023.

c. Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdaresi ya da Kamu Sermayeli Kuruluş

7381 sayılı Kanununun 14/7. maddesi “işletenin” 5018 sayılı “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu” uyarınca merkezî yönetim kapsamındaki kamu idaresi ya da sermayesinin tamamının kamuya ait olması halinden bahsetmektedir. 5018 sayılı Kanun merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerini Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri olarak tanımlamıştır. I sayılı cetvel genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerini, II sayılı cetvel özel bütçeli idareleri ve III sayılı cetvelde düzenleyici ve denetleyici kurumları listelemektedir. İşletenin sermayesinin tamamının kamuya ait olması kavramı 233 sayılı KHK doğrultusunda ele alınabilir. KHK madde 2/2’de iktisadi devlet teşekkülünü sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsü olarak tanımlamış olup NGS işleticisinin de böyle bir görevin mevzuatla verilmesi koşulu ile iktisadi devlet teşekkülü niteliğinde bir kamu iktisadi teşebbüsü olabileceği kanaatindeyiz. NGS işletme kamu hizmeti özel hukuk şirketlerince de ifa edilebileceği için NGS işleticisi tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan *kamu iktisadi kuruluşu* olamaz.

7381 sayılı Kanununun 14/7. maddesi tek başına merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin ya da KİT’lerin bu görevi ifa etmesine dayanak oluşturamaz. Bunun için gerek merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gerekse KİT’lerin NGS işletmelerine ilişkin mevzuatlarında bir görev düzenlemesi olması gerekmektedir. Anayasanın 123. maddesinde yer alan İdarenin kanuniliği ilkesi organik anlamda idare kabul edilen organların fonksiyonel açıdan idare kavramına dahil olan görevlerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.⁵⁶

ç. Özel Hukuk Şirketleri

NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin gördürülme usulüne ilişkin 5710 sayılı Kanununun 3. maddesi gereği NGS yapılmasına ilişkin se-

⁵⁶ Emre Akbulut, Türk Hukukunda Kanuni İdare İlkesi (İstanbul: Beta Yayınları, 2013), 155.

çim süreci Bakanlık tarafından kanundaki usuller uygulanmak suretiyle başlatılacak olup Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (TAEK) tarafından NGS kurup işletecek şirketlerin karşılaması gereken ölçütler yayınlanacak, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi (TETAŞ)⁵⁷ (EÜAŞ) tarafından yarışma ilanı yapılacak ve yarışmaya TAEK'in uygun bulunduğu şirketler girebilecektir. 4 sayılı CBK'nın 690. maddesi ile mevzuatta TAEK'e yapılan atıfların Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumuna (TENMAK) yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir. 4 sayılı CBK'dan daha sonra yürürlüğe giren 7381 sayılı Kanunun 26/2. maddesi ise mevzuatta nükleer enerji ve radyasyonun kullanımını içeren faaliyetlerin düzenleyici kontrolü ile ilgili olarak kapatılan TAEK'e yapılan atıfların NDK'ya yapılmış sayılacağını hükme bağlamaktadır. Kanun düzenleyici kontrol kavramını madde 2/1-ç ile NDK'nın yürüttüğü düzenleme, değerlendirme, yetkilendirme ve denetleme faaliyetleri ile yaptırımların uygulanması olarak tanımlamıştır. Bu düzenlemeler ışığında 5710 sayılı Kanunda NGS kurma ve işletmeye ilişkin TAEK'e yapılan atıfların NDK'ya yapıldığı kabul edilecektir.

Yapılan yarışma sonucunda sonra en uygun teklif belirlenerek, EÜAŞ tarafından ilgili şirketle sözleşme imzalanmasına izin alınmak üzere Cumhurbaşkanının onayına sunulacak, Cumhurbaşkanının izninin ardından Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından, sözleşme imzalanması uygun görülen şirkete ilgili mevzuat çerçevesinde lisans verilerek lisans verilmesini müteakip, ilgili şirketle EÜAŞ arasında, santralin işletmeye girmesinden itibaren onbeş yılı aşmayan enerji satışını düzenleyen sözleşme imzalanacaktır.

Anılan düzenleme NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin ihale usulü bir yüklenici belirlenerek bu yüklenici ile sözleşme imzalanması sonucu gördürüleceği yanılgısı yaratmaktadır. Belirtmek gerekir ki "ihale usulü" ile yüklenicinin belirlenmesi, yüklenici ile santralin işletmeye girmesinden itibaren 15 yılı aşmayan enerji satışını düzenleyen sözleşme imzalanması halinde uygulanacaktır. Dolayısıyla NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin özel hukuk şirketlerine gördürülmesini ikili bir ayrımla irdelemek şarttır:

⁵⁷ 703 sayılı KHK'nın 9. maddesi ile 6446 sayılı Kanuna eklenen geçici 22. madde uyarınca TETAŞ ve EÜAŞ, EÜAŞ bünyesinde birleştirilmiş, geçici 24. maddesi ile de mevzuatta mülga TETAŞ'a yapılan atıfların EÜAŞ'a yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir.

-EÜAŞ ile enerji satış sözleşme yapmak isteyen şirketler

-EÜAŞ ile enerji satış sözleşmesi yapmak istemeyen şirketler

aa. -EÜAŞ ile Enerji Satış Sözleşme Yapmak İsteyen Şirketler

NGS yapılmasına ilişkin seçim süreci Bakanlık tarafından kanundaki usuller uygulanmak suretiyle başlatılarak NDK tarafından NGS kurup işletecek şirketlerin karşılaması gereken ölçütler yayınlanır. Akabinde EÜAŞ tarafından yarışma ilanı yapılır ve bu yarışmaya NDK'nın uygun bulunduğu şirketler girebilir. 5710 sayılı Kanunun 3. Maddesinde düzenlenen bu yarışmanın ayrıntıları Kanuna dayalı olarak çıkarılan “Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun Kapsamında Yapılacak Yarışma ve Sözleşmeye İlişkin Usul Ve Esaslar ile Teşvikler Hakkında Yönetmelik” ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 11/1. maddesi uyarınca “Yarışma kapalı teklif usulü ile yapılır. Yarışma, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na tabi değildir.” Gerek 5710 sayılı Kanun gerekse Yönetmelik yarışmanın hukuki niteliğine dair bir hüküm içermemektedir. Danıştay yapılan yarışma için “yarışma ihalesi” ifadesini kullanarak yapılan yarışmayı bir ihale olarak gördüğünü ortaya koymuştur.⁵⁸ Mevzuatta idarenin sözleşme yapma usulüne ilişkin 2886 ve 4734 sayılı iki temel kanun olsa da bu kanunlar idare tarafından yapılacak bütün sözleşmeler için genel kanun niteliği taşımamaktadır.⁵⁹ Kanunda ve Yönetmelikte belirtilen yarışmaya ne 2886 sayılı Kanunun ne de 4734 sayılı Kanunun

⁵⁸ Danıştay 13. Dairesi, 16.05.2022, E. 2022/2248, K. 2022/2040, [https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=13d-2022-,2248.htm&kw=`kullan%C4%B1m+hakk%C4%B1+s%C3%B6zle%C5%9Fmesi`&r=danistay#fm,01.01.2024](https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=13d-2022-,2248.htm&kw=`kullan%C4%B1m+hakk%C4%B1+s%C3%B6zle%C5%9Fmesi`& r=danistay#fm,01.01.2024)

⁵⁹ Kemal Gözler, İdare Hukuku, c.2, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s.108. 2886 sayılı Kanun açısından aksi görüş için Murat Sezginer, İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2000), 147. Sadece 2886 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde, idarenin taraf olduğu sözleşmelerde sözleşmenin oluşum aşamasını düzenleyen kuralların genel nitelikte kabul edilmesi gerektiği ve farklılaşan usullerin ayrıca ilgili yasadaki açıkça düzenlenmesi gerektiği görüşü için Meltem Kutlu, İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermeye İşletmesi Yayınları No:75, İzmir, 1997, s.45. Kamusal harcama gerektiren kamu ihalelerini 4734 sayılı Kanunla sınırlandırmanın doğru olmadığı da ifade edilmiştir. Toprak Eren, Kamu İhale Hukuku (Türkiye’de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi), Güncellenmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022, s.28

uygulanması mümkündür. Zira Yönetmelik yarışmanın 4734 sayılı Kanuna tabi olmadığını açıkça vurgulamıştır. Anılan yarışmaya 2886 sayılı Kanunun uygulanması da mümkün olmayıp Kamu İhale Kurumu bu konuda vermiş olduğu bir kararda “4734 sayılı Kanun’un 2. maddesi ile Kanun kapsamındaki idarelerin her türlü kaynaktan karşılanan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceğinin ve madde 68/a hükmünde ise bu Kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde, 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağına düzenlendiğini belirterek idarelerin kamu harcaması gerektiren işlemlerinin hukukî rejiminin 4734 sayılı Kanunla çizildiğini, kamu kaynağının kullanıldığı bütün ihalelerde bu Kanun’un uygulanması gerektiğini öte yandan kamu harcaması gerektirmeyen gelir getirici faaliyetler için ise 2886 sayılı Kanun’un belirlediği esas ve usullerin kullanılacağını belirtilmiştir.⁶⁰ Bu minvalde ihale mevzuatından daha geniş ve genel bir tanıma sahip olan ihale kavramı idari hizmet sözleşmeleri dışında idarenin tüm sözleşmeleri için geçerliliği haizdir.⁶¹ Danıştay da ihale kavramını “*idarenin görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, karşılığı idare tarafından ödenmek üzere gerekli mal ve hizmetlerin alınmasına veya işin, mevzuatta öngörülen usul kurallarına uymak suretiyle oluşturulan rekabet ortamı içerisinde katılan adaylardan maliyet ve kalite bakımından en uygun teklifi sunan özel bir kişiye yaptırılmasına yönelik olarak imzalanacak sözleşmelerin oluşum sürecindeki idarenin yaptığı bir dizi işlemler*” olarak tanımlamaktadır.⁶² Bu bağlamda 5710 sayılı Kanunun özel bir ihale usulü düzenlediği söylenmelidir. Fakat 2886 ve 4734 sayılı Kanunlarla kabul edilen ihale hukukuna ilişkin genel ilkelerin idare tarafından bu Kanunlara tabi olsun ya da olmasın yapacağı ihalelerde uyulması zorunlu ilkeler olduğu da belirtilmiştir⁶³.

⁶⁰ Kamu İhale Kurulu, 24.10.2011 Tarihli ve 2011/UY.I-3552 No.lu Uyuşmazlık Kararı, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>, 01.01. 2024.

⁶¹ Onur Karahanoğulları, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Ankara: Turhan Kitabevi, 2015), 213-214.

⁶² Danıştay 13. Dairesi, 10.02.2010, E. 2007/1724, K. 2010/1168, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=13d-2007-1724.htm&kw=`2007/1724`&cr=danistay#fm>, 01.01.2024

⁶³ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 535. Ulusoy, Türk İdare Hukuku, 668. 2886 sayılı Kanun açısından da Kanunun 2. maddesinde düzenlenen ilkelerin Kanunun uygulanması

Yapılan yarışma sonucunda EÜAŞ tarafından bu Kanun ve çıkarılacak yönetmelik hükümleri çerçevesinde değerlendirildikten sonra en uygun teklif belirlenerek, ilgili şirketle sözleşme imzalanmasına izin alınmak üzere Cumhurbaşkanının onayına sunulur. EÜAŞ tarafından gönderilen teklifin uygun görülmesi halinde, Cumhurbaşkanınca ilgili şirketle EÜAŞ arasında sözleşme imzalanması hususunda izin verilir. EPDK tarafından, sözleşme imzalanması uygun görülen şirkete ilgili mevzuat çerçevesinde lisans verilir. EPDK tarafından lisans verilmesini müteakip, ilgili şirketle EÜAŞ arasında, santralin işletmeye girmesinden itibaren onbeş yılı aşmayan enerji satışını düzenleyen sözleşme imzalanır. Görüldüğü üzere burada yarışma sonucunda imzalanan sözleşme enerji satışına ilişkin sözleşmedir. NGS kurma ve işletme hizmetinin ifasına ilişkin değildir. Kaldı ki yarışma sonucu en uygun teklif sahibi şirket NGS kurma ve işletme için gerekli olan lisansları almakla yükümlüdür. Nitekim Yönetmeliğin 20. maddesi “EPDK ve TAEK (NDK) tarafından alınacak olan lisans bedelleri, ilgili mevzuatı çerçevesinde bu kuruluşlar tarafından belirlenir.” düzenlemesi ile lisans alma zorunluluğuna vurgu yapmıştır.

bb. -EÜAŞ ile Enerji Satış Sözleşme Yapmak İstemeyen Şirketler

5710 sayılı Kanun madde 4/2 EÜAŞ ile enerji satışına ilişkin sözleşme yapmayı talep etmeyen şirketlerin elektrik piyasası ve nükleer tesislere ilişkin mevzuata uymak kaydıyla bu Kanunun şirket seçimi ve ikili anlaşmalara ilişkin 3. maddesinin birinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları ile 4. maddesinin birinci fıkrası hariç diğer hükümlerine tabi olacaklarını öngörerek NGS kurma ve işletme ile enerji satışını birbirinden ayırmıştır. Enerji satışı sözleşmesi yapmak istemeyen bir şirket 5710 sayılı Kanunda madde 3/2'den⁶⁴ muaf tutulmadığından NDK tarafından belirlenen ölçütleri karşılamak şartı ile 7381 sayılı Kanun ve Nükleer Tesislere İlişkin Yetkilendirmeler Yönetmeliği kapsa-

ile sınırlı olmadığı ve genel olarak kamu ihaleleri için geçerli kabul edilmeleri gerektiği zira bu ilkelerin Anayasada yer alan anayasal kurallar olduğu ifade edilmiştir. Meltem Kutlu, İhale Süreci, 172.

⁶⁴ 5710 sayılı Kanun md 3/2: TAEK, Kanunun yürürlük tarihinden itibaren nükleer santral kurup işletecek şirketlerin karşılaması gereken ölçütleri bir ay içinde yarırlar.

mında gerekli izinleri alarak NGS kurabilecek ve işletebilecektir. Bu bağlamda 5710 sayılı Kanun EÜAŞ ile sözleşme yapmayı talep etmeyen şirketlerin de NDK tarafından NGS kurup işletecek şirketlerin uymak zorunda oldukları ölçütlere ilişkin madde 3/2 hükmüne tabi olduklarını öngörmekte ancak Bakanlık tarafından başlatılan ve ayrıntıları madde 3/3 doğrultusunda "Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun Kapsamında Yapılacak Yarışma ve Sözleşmeye İlişkin Usul ve Esaslar ile Teşvikler Hakkında Yönetmelik"⁶⁵ ile düzenlenen seçim sürecine ilişkin hükümlere tabi olmadıklarını düzenlemektedir. Dolayısıyla bu tür şirketler için yarışma usulü uygulanmayacaktır.⁶⁶ Bu tür şirketlere NGS kurma ve işletme kamu hizmeti yarışma yapılmaksızın ruhsat usulü ile gördürülebilir.

7381 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayalı olarak çıkarılan Nükleer Tesislere İlişkin Yetkilendirmeler Yönetmeliğinde ruhsat usulü, kurma ve işletme için iki ayrı yetkilendirme olarak düzenlenmiştir. 7381 sayılı Kanunun 4/3-a maddesinde "Kurumdan [NDK] nükleer tesis için sahanın hazırlanması, Kurum tarafından belirlenen ekipmanın imal edilmesi, tesisin inşa edilmesi, işletmeye alınması, işletmeden çıkarılması, yeniden işletmeye geçilmesi ile tesiste güvenlik ve emniyeti ilgilendiren değişiklik yapılması [...] için izin alınması zorunludur." düzenlemesi yer almakta olup NGS *kurma* aşaması için izin adı altında bir yetkilendirme gerekmektedir. Kanunun 4/2. maddesinde ise "Kurumdan; nükleer tesis, radyasyon tesisi, radyoaktif atık tesisi işletmek ve radyasyon uygulamalarını yürütmek için lisans alınması zorunludur." Denilerek NGS işletme için lisans adı altında yetkilendirme gerekmektedir. NGS kurma için "izin", NGS işletme için "lisans" olarak zorunlu kılınan bu yetkilendirmeler, kamu hizmeti gördürme ruhsatı niteliğindedir.

5710 sayılı Kanun enerji satışına ilişkin sözleşme yapılmadan önce şirkete EPDK tarafından lisans verilmesini öngörmektedir ki bu lisans 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda düzenlenen üretim lisansıdır. 6446 sayılı Kanun ayrıca madde 6/10'da nükleer enerji üretim tesisleri için alınacak yapı ruhsatı ve diğer mevzuattan kay-

⁶⁵ 19.03.2008 tarih ve 26821 sayılı Resmî Gazete.

⁶⁶ Aynı görüş için bkz. Necip Kağan Kocaoğlu, "Nükleer Tesis İşletenin Hukuki Sorumluluğu: Karşılaştırmalı ve Uluslararası Özel Hukuk Analizi" Ankara Barosu Dergisi, 2 (2010): 61.

naklanan inşaata ilişkin izin, onay, lisans, ruhsat ve benzeri belgeler ile üretim tesisinin kurulacağı sahanın mülkiyet veya kullanım hakkının elde edildiğine ilişkin belgelerin üretim lisansı verilmesinden sonra olmak üzere, EPD Kurulu tarafından belirlenen süre içinde EPDK'ya sunulması gerektiğini, Kurulun belirlediği süre içinde istenen belgelerin mücbir sebepler veya lisans sahibinden kaynaklanmayan haklı sebepler dışında Kuruma sunulmaması hâlinde üretim lisansının iptal edileceğini, bu üretim tesislerinde, diğer mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi kaydıyla üretim lisansı alınmadan önce üretim tesisi ile doğrudan ilgili olmayan yapıların inşasına başlanabileceğini hüküm altına almıştır. Enerji satış sözleşmesi yapan şirketler için ise farklılık ruhsat usulüne tabi olmanın yanı sıra enerji satışına özgü bir sözleşme imzalamalarıdır. Nitekim "Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun Kapsamında Yapılacak Yarışma ve Sözleşmeye İlişkin Usul ve Esaslar ile Teşvikler Hakkında Yönetmelik" in bazı maddelerinin iptali istemi ile açılan davada Danıştay 5710 sayılı Kanun kapsamında TETAŞ tarafından gerçekleştirilecek ihalenin TETAŞ açısından enerji alım yarışması olduğuna ve TETAŞ ile şirket ile arasında enerji satışına ilişkin sözleşme imzalandığına karar vermiştir.⁶⁷

II. NGS KURMA VE İŞLETME KAMU HİZMETİNİN YERİNE GETİRİLMESİNDE ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMUNUN ROLÜ

4628 sayılı Kanunla⁶⁸ düzenleyici ve denetleyici kurum olarak oluşturulan EPDK, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik enerjisi piyasası faaliyetleri de dahil olmak üzere çeşitli enerji kaynaklarına dayalı piyasa faaliyetleri konusunda görevli ve yetkilidir. Elektrik piyasasında yürütülebilecek üretim faaliyetinde önlisans ve lisans alma zorunluluğu açısından⁶⁹ lisans vermeye yetkili olan idari birimin tespiti önemlidir. Yakın zamanda yürürlükten kaldırılan

⁶⁷ Danıştay 13. Dairesi, 04.03.2011, E. 2009/333, K. 2011/876, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=13d-2009-333.htm&kw=`2011/876`&cr=danistay#fm>, 19.06.2023

⁶⁸ 03.03.2001 tarih ve 24335 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete.

⁶⁹ 6446 sayılı Kanun [madde (4), (5) ve (6)].

“Nükleer Tesislere Lisans Verilmesine İlişkin Tüzük”⁷⁰ lisans aşamalarını a) yer lisansı b) inşaat lisansı c) işletme lisansı olarak düzenlemekte ve bu lisansların verilme yetkisini TAEK’e vermekte idi. Tüzüğün yürürlüğe giriş tarihinde 6446 sayılı Kanun henüz yürürlükte olmadığı için “işletme lisansının” nükleer tesisin elektrik enerjisi üretimine ilişkin izni de içerdiği söylenebilirdi. Zira işletme terimi yine yürürlükten kaldırılan “Nükleer Tanımlar Yönetmeliğinde”⁷¹ “bir nükleer tesisin işletme sırasındaki denetimi, bakımı ve reaktörlerde yakıt değiştirme faaliyetlerini de içerecek şekilde, tesisin kuruluş amacına yönelik tüm faaliyetlerin güvenli olarak yürütülmesi” şeklinde tanımlanmış idi. Halihazırda durum ise 6446 ve 7381 sayılı Kanunların birlikte değerlendirilmesi ile açıklanabilir. 7381 sayılı Kanun kapsamına giren NGS kurmaya ilişkin yetkilendirme NDK’nın görevidir. NGS kurma aşamasında EPDK’ya verilmiş bir görev söz konusu değildir. NGS’nin işletilmesi konusunda NGS’nin işletilmesi ile NGS’nin işletilmesi suretiyle elektrik üretimi farklıdır. NGS’nin işletilmesine ilişkin NDK’nın verdiği lisans, NGS’nin işletme sürecinde NDK tarafından denetimini sağlamaktadır. Nitekim 7381 sayılı kanunun 7/1. maddesi kanun kapsamındaki faaliyetler ve yetkilendirilen kişilerin NDK denetimine tabi olduğunu açıkça belirtmektedir. NGS’nin işletilmek suretiyle elektrik üretilmesi konusunda ise yetki EPDK’dadır. Nitekim 5710 sayılı Kanun madde 3/5, NGS yapılması için sözleşme imzalanması uygun görülen şirkete EPDK tarafından lisans verileceğini hükme bağlamıştır. Bahsi geçen lisans 6446 sayılı Kanunda düzenlenen elektrik üretim lisansıdır.⁷² Nükleer enerjiye dayalı üretim tesislerinin 6446 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayalı olarak çıkarılan Elektrik Piyasası

⁷⁰ 19.12.1983 tarih ve 18256 sayılı Resmî Gazete. Tüzüğün yürürlükten kaldırıldığı gün aynı Resmî Gazetede “Nükleer Tesislere İlişkin Yetkilendirmeler Yönetmeliği” yayımlanarak konunun ayrıntıları düzenlenmiştir. 17.03.2023 tarih ve 32135 sayılı Resmî Gazete.

⁷¹ 09.09.1991 tarih ve 20986 sayılı Resmî Gazete.

⁷² Elektrik Piyasası Yönetmeliğinde yer alan nükleer enerjiye dayalı üretim tesisine ilişkin inşaat lisansı ve/veya işletme lisansı başvurularının olumlu sonuçlanmaması ya da mevcut inşaat lisansı ve/veya işletme lisansının iptal edilmesi durumunda, ilgili üretim lisansının (6446 sayılı Kanun kapsamında EPDK tarafından verilen lisans) iptal edileceği hükmünde yer alan inşaat ve işletme lisansı ifadelerinin de 7381 sayılı Kanunda belirtilen izin olarak anlaşılması gerekmektedir.

Lisans Yönetmeliğinde⁷³ yer alan önlisans alma yükümlülüğü olup olmadığı, yükümlü ise yetkili idari birimin belirlenmesi önemlidir. 6446 sayılı Kanun madde 6/1 önlisans verme yetkisini EPDK'ya vermiştir. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin madde 12/5-b'de nükleer enerjiye dayalı üretim tesisi kurulması için yapılan önlisans başvurularında şirket asgari sermayesinin, EPDK tarafından öngörülen toplam yatırım tutarının yüzde birine artırıldığına ilişkin şirket esas sözleşmesinin sunulması zorunluluğunun öngörülmesi ve madde 12/8'de nükleer enerjiye dayalı üretim tesisi kurulması için yapılan önlisans başvurusunda ilgili kurumdan alınacak yer lisansının EPDK'ya ibrazının zorunlu olduğunun düzenlenmesi dikkate alındığında NGS işletilerek elektrik enerjisi üretimünde önlisans verme yetkisinin EPDK'ya ait olduğu anlaşılmaktadır.⁷⁴

Özetle NGS'nin saha belirleme ile başlayıp işletmeye alınması aşamasına kadar evrede EPDK'nın bir yetkisi bulunmamaktadır. İşletme aşamasında ise NGS'nin denetiminin sağlanabilmesi için NDK'dan işletme lisansı; işletme suretiyle elektrik üretebilmesi için ise EPDK'dan önlisans ve lisans alması gerekmektedir.

III. NGS KURULMASI VE İŞLETİLMESİ FAALİYETLERİNE İLİŞKİN İDARENİN SORUMLULUĞU

A. Genel Olarak İdarenin Sorumluluğu

1982 Anayasasının 125/son maddesi ile anayasal temeli belirlenen idarenin mali sorumluluğu önceleri tek ve asli sebep olarak kusura dayanmakta iken sonraları artan bir şekilde kusursuz sorumluluk halleri ortaya çıkmıştır.⁷⁵ İdarenin sorumluluğuna ilişkin ilkeler yasalarla belirlenmeyip yargı kararları ile geliştirilmekte ve bu sayede her somut olayda idarenin sorumluluğu temelinde idare hukuku kavram ve ilkelerinin tartışılmasını, değerlendirilmesini ve sonuca varılmasını sağlamaktadır.⁷⁶

⁷³ 02.11.2013 tarih ve 28809 sayılı Resmî Gazete.

⁷⁴ Nitekim Türkiye'de yapımı devam eden nükleer santralin işleticisi olan Akkuyu Nükleer A.Ş'ye EPDK tarafından 2015 yılında önlisans verilmiştir. "Projenin Tarihçesi", (Erişim Tarihi 20.02.2023), <http://www.akkuyu.com/projenin-tarihcesi>.

⁷⁵ Lütfi Duran, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, (Ankara, Sevinç Matbaası, 1974),24.

⁷⁶ Meltem Kutlu, "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu", Amme İdaresi Dergisi, 32/4, (1999): 27.

1982 Anayasası 125/son maddesi gereği “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.” Anayasal bu ilkenin Paris Sözleşmesi ve onu tadil eden 2004 Protokolü ile 7381 sayılı Kanunda öngörülen NGS kurma ve işletmeden kaynaklanan zararlara ilişkin sorumluluk ilkeleri ile bağdaştırılması, idarenin sorumluluğunun ortaya çıkması ve sorumluluğun tabi olacağı hukuki rejimi belirleme açısından zorunludur. İdarenin mali sorumluluğu ile ilgili olarak Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) tarafından verilen bir kararda idare mahkemeleri, Danıştay ve AYİM’de açılabilen tam yargı davalarında sorumluluğun tespitinde ve tazminat ile ilgili diğer hükümleri uygularken Borçlar Kanunu ya da Medeni Kanunun üst norm olarak kabul edildiği, idare hukukunun kendine has özelliklerinin doğal sonucu olarak Anayasanın emredici hükümleri kapsamında bahsi geçen Kanunların bünyesine uygun olduğu ölçüde doğrudan uygulandığı tespiti yapılmıştır.⁷⁷ İdarenin mali sorumluluğunda aslolan idari sorumluluk olsa da idarenin özel hukuka tabi sorumlu olması da mümkündür. Bu bağlamda idarenin “işleten” olduğu hallerde, işleten sıfatı ile tabi olduğu Paris Sözleşmesi, 2004 Protokolü ve 7381 sayılı Kanunun koşulları çerçevesinde, idare hukukuna tabi olmayan, kusursuz sorumluluğu söz konusudur ki bu sorumluluk özel hukuka tabi bir sorumluluktur.⁷⁸ Bir diğer deyişle bu durumda idarenin özel hukuk sorumluluğuna yol açan durumlar arasında yer alan⁷⁹, Kanunla özel hukuka tabi kılınmış sorumluluğu bulunmaktadır. Yukarıda bahsedilen Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kararında da zikredildiği üzere sorumluluğun tespiti ve tazminatın belirlenmesi bir üst norm tarafından düzenlenmişse idarenin sorumluluğu bu norm çerçevesinde ele alınacaktır. NGS kurma ve işletme kamu hizmetinde idare işleten ise üst norm Paris Sözleşmesi, 2004 Protokolü ve 7381 sayılı Kanun’dur. Ayrıca 7381 sayılı Kanunun 16/1. maddesinde “nükleer zararın tazmininin şekli ve tutarı kusursuz ve münhasır sorumluluk ilkeleri esas alınarak” 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’na göre gerçekleşeceği

⁷⁷ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Dairesi, 29.12.1992, E. 1991/74, K. 1992/913, Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.157 dn.380.

⁷⁸ Agah Kürşat Karauz, “Nükleer Santral İşletenin Hukuki Sorumluluğu” Nevşehir Barosu Dergisi, 1 (2014): 15.

⁷⁹ Gözler, İdare Hukuku C. 2, 1049.

hükme bağlanarak bu üst norm ilişkisi Türk Borçlar Kanunu ile, zararın tazmin şekli ve tutarı yönünden kurulmuştur. İdarenin işleten olmadığı ancak özel hukuk kişilerine bu hizmeti gördürdüğü hallerde NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin asli sahibi ve üstlenicisi sıfatı ile idarenin idari sorumluluğu söz konusu olacaktır. Ancak idarenin “kendi eylem ve işlemi” ifadesinden, idarenin işleten olduğu hallerde dahi, işletenin sorumluluğu için öngörülen parasal limitlerin aşıldığı hallerde artık idarenin işleten sıfatının değil “idare” sıfatının devreye gireceği ve kendi eylemi sonucu ortaya çıkan “aşan kısım” için idari sorumluluğunun söz konusu olacağı belirtilmelidir.

NGS kurma ve işletme kamu hizmetlerinden kaynaklanan zararların tazmininde öncelikle idarenin işleten sıfatı ile sorumluluğu ele alınmalıdır. Ayrıca işleten sıfatından bağımsız olarak idarenin hizmeti üstlenen, kamu hizmetini yerine getiren sıfatının yanı sıra denetleyen sıfatı ile sorumluluğu söz konusu olabilecektir.

İdarenin sorumluluğu irdelenirken sorumluluğun türü açısından da ikili bir ayrıma gidilmelidir. İdarenin işleten olduğu hallerde Paris Sözleşmesi ve 7381 sayılı Kanun kapsamında özel hukuka dayalı sorumluluğu söz konusu olacaktır. İdarenin işleten sıfatını haiz olmadığı hallerde ise idari sorumluluğu irdelenecektir. İdari sorumluluk ise Paris Sözleşmesi ve 7381 sayılı Kanun hükümlerinden kaynaklanabileceği gibi idarenin kamu hizmetini üstlenen, yerine getiren veya denetleyen sıfatından da doğabilmektedir. NGS kurma ve işletme kamu hizmetinde hizmeti üstlenen sıfatını bahsedildiği üzere Cumhurbaşkanlığı ya da sadece NGS kurma kamu hizmeti için Bakanlık haiz olmaktadır.

Kurma ya da işletme aşamasında meydana gelen bir nükleer zarardan Cumhurbaşkanlığı ya da Bakanlık kamu hizmetini üstlenen ya da denetleyen olarak sorumlu olabilecek, hizmetin ifasında ise idari makamların “işleten” ve “kamu hizmetini yerine getiren” olarak sorumluluğu söz konusu olacaktır.

B. NGS Kurma ve İşletme Kamu Hizmetinde İdarenin Özel Hukuk Sorumluluğu

İdarenin özel hukuk sorumluluğu idarenin özel hukuk ilişkilerinden, idarilik niteliğini yitirmiş, başta mülkiyet hakkı olmak üzere kamu hürriyetlerine ağır ve hukuka aykırı saldırı şeklindeki fiili yol niteliğindeki eylemlerinden ve kanunlarda adli yargıda görüleceği sarahahten belirtilmiş uyuşmazlıklardan doğmakta ve istisnai bir karakter arz etmektedir.⁸⁰ NGS kurma ya da işletme kamu hizmetinin idare tarafından ifası halinde “işleten idare” olarak sorumluluk söz konusu olabilecektir. “İşleten idare” halleri şu şekilde ortaya çıkabilecektir:

-İşletenin 5710 sayılı Kanununun 6/2. maddesi gereği NGS kurma ve işletme kamu hizmetini yerine getirmek üzere kurulan ya da NGS kurmak üzere görev verilen kamu tüzel kişiliğini haiz şirket olması

-İşletenin, 7381 sayılı Kanununun 14/7. maddesi gereği 5018 sayılı “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu” uyarınca merkezî yönetim kapsamındaki kamu idaresi ise ya da işletenin sermayesinin tamamı kamuya ait olması

Bu hallerde idare 7381 sayılı Kanununun 2/2. maddesi gereği Paris Sözleşmesinde yer alan “işleten” sıfatı ile sorumlu olacaktır. Sözleşmenin 1/a-vi maddesi işleteni “yetkili resmî makamca o tesisin işleteni olarak atanmış veya tanınmış kimse” olarak tanımlamıştır. NGS kurma ve /veya işletme kamu hizmetini yerine getiren ve işleten niteliği taşıyan idari makamlar 7381 sayılı Kanununun 12/1. maddesi gereği nükleer hadiselerden kaynaklanan nükleer zararlar hakkında öncelikle 7381 sayılı Kanuna, bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde Paris Sözleşmesine göre sorumlu olacaklardır.⁸¹

NGS’lerin kurulma ya da işletilmesinden kaynaklanan sorumluluk konusunda ülkemiz Paris Sözleşmesi’ne taraftır. İşleten için tehlike ilke-

⁸⁰ Siddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları C III (İstanbul: Hak Kitabevi, 1966), 1691.

⁸¹ 7381 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce işletenin sorumluluğu bakımından Paris Sözleşmesinin öncelikle uygulanacağı görüşü geçerliğini yitirmiştir. Anılan görüş için bkz. Başak Başoğlu, “Nükleer Santral İşletenin Hukuki Sorumluluğu”, Legal Hukuk Dergisi, 187 (2018): 3215.

sine dayalı sorumluluğu benimseyen⁸² 1960 tarihli Sözleşme ülkemiz iç hukukuna 299 sayılı kanunla aktarılmış⁸³, en son 2004 yılında Ek Protokol ile çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Anılan Protokol ülkemiz tarafından imzalanarak 7337 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunmuş ve yürürlüğe girmiştir.⁸⁴ 7381 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce 5710 sayılı Kanunun 5/5. maddesinde “Nükleer yakıt, radyoaktif madde veya radyoaktif atık taşınırken veya santralde bir kaza olması durumunda 29/7/1960 tarihli Nükleer Enerji Alanında Üçüncü Şahıslara Karşı Kanuni Sorumluluk Hakkındaki Paris Sözleşmesi ve ek değişiklikleri ile diğer ulusal ve uluslararası mevzuat hükümleri uygulanır.” hükmü ile NGS’lerin kurulma ya da işletilmesinden kaynaklanan sorumluluk konusu düzenlenmekte ve anılan düzenlemeye binaen doğrudan uygulanabilir hükümlerin ağırlıkla yer aldığı Paris Sözleşmesinin Türk hukukunda doğrudan uygulama alanı bulacağı ifade edilmekteydi.⁸⁵

Gerek Paris Sözleşmesi madde 3/a gerekse 7381 sayılı kanunun 12/4 maddesi işleten açısından kusursuz sorumluluk hali öngörmektedir. 7381 sayılı Kanunun 12/1. maddesi, nükleer hadiselerden kaynaklanan nükleer zararlar hakkında bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde Paris Sözleşmesi hükümlerinin uygulanacağını düzenlemenin yanı sıra 12/6. maddesinde işletenin, bir nükleer hadisenin neden olduğu nükleer zararların tazminine ilişkin olarak sadece Paris Sözleşmesi ve 7381 sayılı Kanunun beşinci bölüm hükümleri kapsamında sorumlu olduğunu belirterek her iki düzenlemenin de sorumluluk açısından uygulanmasını mümkün kılmıştır.⁸⁶ Sözleşmede yer alan

⁸² İlhan Ulsan, “Türk Hukukunda Nükleer Zarardan Doğan Hukuki Sorumluluk”, içinde Prof. Dr. Halid Kemal Elbir’e Armağan (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Eğitim Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı, 1996), 555.

⁸³ 13.05.1961 tarih ve 10806 sayılı Resmî Gazete.

⁸⁴ 17.10.2021 tarih ve 31631 sayılı Resmî Gazete.

⁸⁵ İlhan Ulsan, “Türk Hukukunda”, 554.

⁸⁶ Sözleşme hükümlerinin doğrudan uygulanabilir nitelikte olduğu dile getirilmiştir. Arda İnal, “Nükleer Enerji Alanında Üçüncü Şahıslara Karşı Hukuki Sorumluluğa İlişkin Paris Sözleşmesi ve Paris Sözleşmesi’ni Değiştiren 2004 Protokolü’nün Türk Hukukuna Uygulanması”, (Uzmanlık Tezi, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, 2017), 67. Nitekim 7381 sayılı Kanun nükleer madde ve nükleer zarar kavramlarını tanımlasa da beşinci bölümün uygulanmasında nükleer madde ve nükleer tesis ifadeleri için Paris Sözleşmesinde yer alan tanımların geçerli olduğunu, yine beşinci bölüm uygulamasında Kanunda yer almayan tanımlar için Paris Sözleşmesinde yer alan tanımların geçerli olduğunu düzenlemektedir. [madde 2 (2)]

ancak Kanunda düzenlenmeyen hususlarda Sözleşme hükümleri uygulanacaktır.

7381 sayılı Kanuna paralel olarak Paris Sözleşmesi ile de nükleer enerji tekniklerinin karmaşık yapısı, olası bir kusurun belirlenmesini zorlaştırdığından mutlak sorumluluk ilkesi kabul edilmiştir ve sorumluluk, kural olarak kusurla ilgisiz olarak doğmaktadır. Bu doğrultuda nükleer tesisi işleten, nükleer kaza meydana geldiğinde mutlak sorumluluğu haizdir.⁸⁷ Dahası öğretilerde nükleer zararların büyüklüğü ve önlenemez niteliği dikkate alındığında bu zararlardan “sert bir sorumluluk ilkesi”ne göre sorumlu tutulması gerektiği ifade edilmiştir.⁸⁸

7381 sayılı Kanun nükleer hadise ya da nükleer zararın tanımını yapmamıştır. Bunun yerine Kanun, “Nükleer Zararlara İlişkin Hukuki Sorumluluk” başlıklı beşinci bölümün uygulanmasında Paris Sözleşmesinde yer almakla birlikte Kanunda yer almayan tanımlar için Paris Sözleşmesinde yer alan tanımların geçerli olduğunu düzenlemiştir. Kanunun 2/2. maddesi ayrıca “nükleer madde” ve “nükleer tesisin” tanımlarını yapmakla birlikte beşinci bölümün uygulanmasında “nükleer madde” ve “nükleer tesis” ifadeleri için Paris Sözleşmesinde yer alan tanımların geçerli olduğunu hükme bağlamıştır.⁸⁹

⁸⁷ Kocaoğlu, Hukuki Sorumluluk, 90.

⁸⁸ Ulsan, “Türk Hukukunda”, 551.

⁸⁹ Öğretilerde Paris Sözleşmesinin 6/c-ii maddesinde “nükleer hadiseden kaynaklanan zararlar” sebebi ile işletene bu Sözleşme kapsamı dışında hiçbir sorumluluk yüklenmeyecektir” düzenlemesinden hareketle nükleer kazadan kaynaklanan ancak Paris Sözleşmesi kapsamında yer almayan zararlar için de işleten yönünden Paris Sözleşmesi ile sınırlı bir sorumluluk olduğu ileri sürülmüş ve bu görüşe dayanarak da Paris Sözleşmesinde düzenlenmeyen çevre zararları açısından işletenin Çevre Kanunu uyarınca sorumluluğuna gidilemeyeceği, bu sebeple Paris Sözleşmesinin münhasıran uygulanması kuralının dar yorumlanarak farklı talep dayanaklarına olanak tanınması gerektiği dile getirilmiştir. Başoğlu, “Nükleer Santral”, 3215. Ancak öğretilerde haklı olarak dile getirildiği gibi 2004 Protokolü ile anılan madde “nükleer hadiseden kaynaklanan nükleer zararlar” şeklinde değiştirilmiş ve bu ihtimale yol açabilecek belirsizlik açıklığa kavuşturulmuştur. Onur Görmez, “Nükleer Santral İşletenin Kusursuz Sorumluluğu”, Kadir Kas Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2/1 (2014): 121. Kaldı ki 2004 Protokolü ile zarar görmüş çevrenin eski hale dönüştürülmesi için alınan önlemlerin maliyeti de nükleer zarar kapsamına dahil edilmiştir.

Paris Sözleşmesini değiştiren 2004 tarihli Protokol madde 1/a-i nükleer hadiseyi “nükleer zarara neden olan aynı menşeli bir hadise ya da hadiseler dizisi” olarak tanımlamıştır. Nükleer zarar ise başta can kaybı ve yaralanmalar ile malvarlığı kaybını içerecek şekilde oldukça uzun bir tanım olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹⁰ Nükleer hadise sonucu oluşan zararlar arasında tazmin bakımından bir öncelik sonralık ilişkisi bulunmamakta olup Sözleşmenin 11. maddesinde⁹¹ “tazminatın cinsi, şekli, şümulü ve tazminatın âdil şekilde taksimi, bu Sözleşme ile öngörülen sınırlar içinde millî hukukla tanzim edilecektir.” hükmüne yer verilmiştir. Öğretide şahsa ve mala yönelik zararların birlikte talep edildiği hallerde öncelikle şahsa yönelik zararların tazmini gerektiği, şahsa yönelik zararlar için ayrılan fonlardan arttığı ölçüde mala verilen zararların tazmininin söz konusu olacağı iddia edilmişse de⁹² gerek Sözleşme gerekse Türk mevzuatında tazminde önceliğe dair bir kural bulunmadığından⁹³ şahsa verilen zararlara öncelik tanımaya imkân yoktur.⁹⁴ 7381 sayılı Kanununun 18/4. maddesinde yer alan “usulüne uygun olarak başvuruda bulunanlara ödenecek tazminatların toplam tutarının sorumluluk miktarı sınırını aşan durumlarda Komisyon, sorumluluk miktar sınırını teşkil eden meblağı paylaşılacak bir ödeme planı yapar. Ödeme planında, can kaybı veya kişilerin sağlığına verilen zararlar öncelikle tazmin edilir.” düzenlemesi, işletenin sorumluluğu kapsamında şahsa yönelik zararlara öncelik veren bir düzenleme olarak yorumlanamaz zira anılan hüküm nükleer zararın işletenin sorumluluk limitini aştığı hallerde uygulanabilmekte ve Komisyona bir ödeme planı hazırlama ödevi yüklemektedir.

⁹⁰ 2004 tarihli Protokolün tam metni için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/12/20211210-10.pdf>

⁹¹ Paris Sözleşmesinin 299 sayılı Kanunla onaylanmasında 11. madde unutulmuş, 12. madde 11. madde olarak yayımlanmış, daha sonra farkedilen bu durum üzerine 11. madde 1414 sayılı Kanunla onaylanmıştır. *Ulusan*, “Türk Hukukunda”, 552, dn.2

⁹² Gülin Güneysu, “Nükleer Reaktörlerin Yol Açtığı Zararlardan Doğan Hukukî Sorumluluk”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 41/1 (1990): 218.

⁹³ Murat Aydoğdu, *Sivil Amaçlı Nükleer Santral İşletenin ve Nükleer Madde Taşıyanın Hukuki Sorumluluğu* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2009), 234, Kocaoğlu, 87.

⁹⁴ Benzer yönde Mustafa Halit Korkusuz, *Nükleer Santral İşletenin Hukuki Sorumluluğu* (İstanbul: Beya Yayınları, 2012), 113.

Nükleer tesis hakkında Protokol ile yapılan tanım⁹⁵ 7381 sayılı Kanunla yapılan tanımdan farklıdır.⁹⁶ Bunun önemi Kanunun 2/2. maddesinde beşinci bölümün uygulanmasında nükleer tesis ifadesi için Paris Sözleşmesinde yer alan tanımın geçerli olacağına düzenlenmiş olmasıdır.

7381 sayılı Kanun madde 12/6 bir nükleer hadisenin neden olduğu nükleer zararların tazminine ilişkin olarak işletenin sadece Paris Sözleşmesi ve Kanunun beşinci bölüm hükümleri kapsamında sorumlu olduğunu düzenlemektedir. Paris Sözleşmesi ise madde 5/d ile hiçbir koşulda işleticilerden hiçbirisinin bir nükleer hadiseyle ilgili olarak kendisi için Sözleşmenin 7. maddesinde belirlenenden daha yüksek bir tutar ödemeye mecbur tutulamayacağını öngörmektedir. Bu bağlamda nükleer zarar sebebi ile işletenin miktar olarak sınırlı bir sorumluluğa tabi tutulduğu söylenmelidir.⁹⁷ 7381 sayılı Kanun da işletenin sorumluluğu açısından Paris Sözleşmesine benzer şekilde parasal bir sınır koymuştur. Kanunun 13/1-a maddesi her bir nükleer hadise için işletenin sorumluluk miktarlarını ayrı ayrı belirlerken temel sorumluluk miktarını termal gücü 10 megavatın üzerinde olan nükleer reaktörler ile Kurum tarafından nükleer tesis işletmek için verilecek lisans öncesi yapılacak değerlendirme ile belirlenecek diğer nükleer tesisler için 700 milyon avro ile sınırlamıştır. Sözleşmenin 7/a maddesinde ise 700 milyon avro alt sınır olarak belirlenmiştir. O halde Kanunun üst sınır olarak kabul ettiği rakamı Sözleşme alt sınır olarak kabul etmiştir. Bu sınır işletenin idare olduğu durumlarda da geçerli olacaktır.

⁹⁵ Madde 1/a-ii

⁹⁶ 7381 sayılı Kanun nükleer tesisi, nükleer madde çıkarmak, üretmek, işlemek, kullanmak, bulundurmak, yeniden işlemek veya depolamak amacıyla kurulmakta olan veya işletilen tesis olarak tanımlamıştır. [madde 2 (1) (I)] Görüldüğü üzere Kanun nükleer atık tesisleri ile işletimden çıkarılmış tesisleri nükleer tesis kapsamına sokmamıştır.

⁹⁷ Söz konusu limitler 7381 sayılı Kanunda şu şekilde düzenlenmiştir: “Bu Bölüm kapsamında her bir nükleer hadise için işletenin sorumluluk miktarları;
a) Termal gücü on megavatın üzerinde olan nükleer reaktörler ile Kurum tarafından nükleer tesis işletmek için verilecek lisans öncesi yapılacak değerlendirme ile belirlenecek diğer nükleer tesisler için yedi yüz milyon avro, b) (a) bendi kapsamına girmeyen nükleer tesisler için yetmiş milyon avro,
c) Nükleer maddelerin taşınması için seksen milyon avro,
ç) Nükleer maddelerin Türkiye Cumhuriyeti sınırları dâhilinde yapılacak transit geçişleri için yedi yüz milyon avro, ile sınırlıdır.”

İşleten idare sıfatıyla sorumlu olunan hallerde sorumluluğun dayanağını 7381 sayılı Kanun ve Paris Sözleşmesi oluşturmaktadır. Zira Kanun ve Sözleşmede işletenin idare olmasını engelleyen bir hüküm olmadığı gibi idarenin işleten olması haline özgü sorumluluk kuralları da yer almamaktadır. Bu hallerde idare “işleten” olarak kusursuz sorumluluk taşımaktadır ve bu sorumluluk özel hukuka tabi bir sorumluluktur.⁹⁸ Yani idarenin ortaya çıkan zarara ilişkin Kanunla özel hukuka tabi kılınmış sorumluluğu söz konusudur ki bu hal, idarenin özel hukuk sorumluluğuna yol açan durumlar arasındadır.⁹⁹ 7381 sayılı Kanunun 16/1. maddesinde “nükleer zararın tazmininin şekli ve tutarı kusursuz ve münhasır sorumluluk ilkeleri esas alınarak” 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’na göre gerçekleşeceği hükme bağlanmıştır. İşletenin burada tehlike sorumluluğu ilkesine göre sorumlu olacağı¹⁰⁰ ve sorumluluk için uygun illiyet bağının aranacağı öğretide kabul edilmektedir.¹⁰¹ Ayrıca Ek Protokol madde 3/a işletenin sorumluluğu bakımından nükleer zararın nükleer tesisteki bir hadiseden kaynaklandığının ispatını yani illiyet bağının varlığını şart koşmaktadır.¹⁰² Belirtmek gerekirse idarenin 7381 sayılı Kanun ve Paris Sözleşmesine dayalı kusursuz sorumluluğu özel hukuktaki tehlike sorumluluğunun özel bir hali niteliğindedir. İşleten açısından Türk Borçlar Kanunu’nun 71. maddesinde düzenlenen “tehlike sorumluluğu” hükümlerinin işleten hakkında nükleer kazadan kaynaklanan nükleer zararlar sebebi ile uygulanma imkânı yoktur. Zira 7381 sayılı Kanunun 12/6. maddesi gereği “*İşleten, bir nükleer hadisenin neden olduğu nükleer zararların tazminine ilişkin olarak sadece Paris Sözleşmesi ve bu Bölüm hükümleri kapsamında sorumludur.*”¹⁰³ Paris Sözleşmesi de nükleer kazadan do-

⁹⁸ Karauz, “İşletenin Hukuki Sorumluluğu”, 15.

⁹⁹ Gözler, İdare Hukuku C. 2, 1049.

¹⁰⁰ Burak Hekim, “Nükleer Enerji Alanında Hukuki Sorumluluk”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 67/2 (2018): 367.

¹⁰¹ Aydoğdu, Nükleer Santral, 245-246. Amerikan Hukukunda işletenin sorumluluğunun, kurtuluş beyyinesi getirme imkanı tanınmaması sebebi ile tipik tehlike sorumluluğu türü olduğu ifade edilmiştir. Güneysu, “Nükleer Reaktörlerin”, 208. Korkusuz, Nükleer Santral İşletenin, 127.

¹⁰² Görmez, “Nükleer Santral”, 118.

¹⁰³ Bu bağlamda öğretide işletenin hukuki sorumluluğu hakkında Paris Sözleşmesinde öngörülen tehlike sorumluluğunun uygulanmayıp Türk Borçlar Kanunu 71. maddesindeki tehlike sorumluluğu düzenlemesine göre sorumluların belirlenmesinin daha

ğan zararlardan işleten dışında hiç kimsenin sorumluluğunun bulunmayacağını kabul etmektedir.¹⁰⁴ 7381 sayılı Kanunda Türk Borçlar Kanunu'na yapılan atıf sadece *nükleer zararın tazmininin şekli ve tutarı* içindir.

Öğretide işletenin mutlak sorumluluğunun illiyet bağıını kesen klasik sebeplere tabi olmadığı, işletenin sorumluluğu için bu sebeplerin öngörülebilir olması ya da engellenebilirliği ile ilgilenilmediği, işletenin nükleer kazayı önlemeye yönelik bütün gerekli önlemleri alabilecek konumda olduğu ve sadece silahlı çatışma, iç savaş ve isyan gibi olağanüstü nitelik taşıyan ve bütün ulusun sorumluluğunda olan olayların illiyet bağıını kesebilecek olan sebepler olduğu, bu sebepler hariç hiçbir olayın illiyet bağıını kesemeyeceği ifade edilmiştir.¹⁰⁵ İşletenin sorumluluğunun varlığı illiyet bağıının varlığı ve ispatına bağlı olup, Sözleşmede öngörülenler dışındaki sebeplerin illiyet bağıını kesmeyeceğinin kabulü de illiyet bağıının aranacağını göstermektedir. Bir bağıın kesilip kesilmeyeceğinin tartışılabilmesi, o bağıın evleviyetle varlığını kabul ile mümkündür. Nükleer kazanın mağdurları, işletenin kusurunu ispat etmek zorunda olmayıp illiyet bağıını ispat etmeleri yeterli¹⁰⁶ ve gereklidir.¹⁰⁷

İdarenin sorumluluğunun dayanağı işleten olarak Kanun ve Paris Sözleşmesi olmakla birlikte sorumluluk sınırı olarak Kanun hükmü geçerli olacak ve Kanunla belirlenen 700 milyon avroluk üst sınır geçerli olacaktır. Zira 7381 sayılı Kanunun 12/1. maddesinde nükleer

doğru bir yaklaşım olacağı görüşü artık kabul edilemez. Anılan görüş için bkz. Nazlı Çoban, "Nükleer Santral İşletenin Hukuki Sorumluluğunda Tazminat Sorumluları Bakımından Paris Sözleşmesi ve TBK m. 71'in Karşılaştırılması", Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 23/3-4, (2019): 388.

¹⁰⁴ Ulsan, "Türk Hukukunda", 555, Bu husus "*Nükleer kazadan işleten dışında, hiç kimsenin sorumlu olmaması ilkesi*" olarak adlandırılmıştır." Kocaoğlu, "Hukuki Sorumluluk", 91, dn.328.

¹⁰⁵ Kocaoğlu, "Hukuki Sorumluluk", 94.

¹⁰⁶ Karauz, "İşletenin Hukuki Sorumluluğu", 16. Özellikle "ışınım zararları" olarak adlandırılan ve etkisi uzun zaman sürecinde ortaya çıkan zararlarda illiyet bağıının ispatının güç olduğu dile getirilmiştir. Kocaoğlu, Hukuki Sorumluluk, 100; Başoğlu, "Nükleer Santral", 3227. Bu konuda Sözleşmede ve iç hukukta bir hüküm bulunmaması sebebi ile ispat kolaylıkları getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Başoğlu, "Nükleer Santral", 3227.

¹⁰⁷ V. Boulanenkov ve Boulanenkov B. Brands, "Nuclear Liability: Status and Prospects", IAEA Bulletin, 4 (1988), 6 (5-9)

hadiselerden kaynaklanan nükleer zararlar hakkında bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde Paris Sözleşmesi hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmekle Kanun hükmüne öncelik tanınmıştır.

7381 sayılı Kanununun 17/1 ve 17/2. maddesine göre nükleer zarar gören kişiler idarenin işleten olduğu hallerde idareye nükleer zararın karşılanması talebi ile başvurabilecek ya da doğrudan dava açabileceklerdir. Bu bağlamda idarenin işleten olduğu hallerde 7381 sayılı Kanun kapsamında özel hukuka dayalı kusursuz sorumluluk hali kapsamında ya işleten sıfatını taşıyan idareye başvuru yapılabilecek ya da adli yargıda doğrudan dava açılacaktır. Dava açılması halinde yetkili mahkemeler Kanununun 20/2. maddesi uyarınca Ankara mahkemeleridir ve bu yetki kesin yetkidir. Yapılacak olan başvuru 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesi kapsamında idari eylemden doğan zararın tazmini için yapılan idari bir zorunlu ön başvuru olarak değerlendirilemez zira zarar gören kişiler idareye başvurmadan doğrudan dava açma hakkına da sahip kılınmışlardır. 7381 sayılı Kanunla özel hukuka dayalı kusursuz sorumluluk hali esas alındığından idareye karşı davanın adli yargıda açılması gerekmektedir. Zira burada idarenin adli yargıya tabi bir idari sorumluluğu değil, adli yargıya tabi bir özel hukuk sorumluluğu düzenlenmiştir.

“İşleten idarenin” sorumluluğu zaman itibari ile de sınırlandırılmıştır. 7381 sayılı Kanununun 19/3-4. maddelerinde *“nükleer zararların karşılandığı hâller hariç, bu Bölümde belirlenen sorumluluğa ilişkin tazminat talepleri nükleer zarar gören kişinin zararı ve sorumlusunu öğrendiği tarihten itibaren dördüncü fıkrada belirlenen zamanaşımı süresi henüz tamamlanmamışsa üç yıl geçmekle zamanaşımına uğrar. Can kaybı ile kişilerin sağlığına verilen zararlarla ilgili tazminat talepleri herhâlde nükleer hadisenin gerçekleştiği tarihten itibaren otuz yılın, diğer nükleer zararlarla ilgili tazminat talepleri nükleer hadisenin gerçekleştiği tarihten itibaren on yılın geçmesiyle zamanaşımına uğrar.”* düzenlemesi yer almakta olup anılan düzenlemeler 2004 Protokolü ile tadil edilen Paris Sözleşmesi 8. maddesi ile uyumludur. 2004 Protokolü 8/a maddesinde yaptığı değişiklikle taraf devletlere bu süreyi zamanaşımı ya da hak düşürücü süre olarak belirleme imkânı tanımış olup¹⁰⁸ 7381 sayılı

¹⁰⁸ Kocaoğlu, “Hukuki Sorumluluk”, 100; Aydoğdu, Nükleer Santral, 270.

Kanunun belirtilen düzenlemesi ile bu sürelerin zamanaşımı süresi olarak tercih edildiği anlaşılmaktadır. Bu sayede 2004 Protokolü ile değişiklik yapılmadan önce öğretilerdeki sürenin zamanaşımı ya da hak düşürücü süre olduğuna dair tartışmalarda sona ermiş bulunmaktadır.¹⁰⁹ Düzenlemeler uyarınca nükleer zarara ilişkin tazminat talepleri nükleer zarar gören kişinin zararı ve sorumlusunu öğrendiği tarihten itibaren üç yıl geçmekle zamanaşımına uğrayacak ancak öğrenmenin de nükleer hadisenin gerçekleştiği tarihten itibaren, can kaybı ile kişilerin sağlığına verilen zararlarla ilgili tazminat taleplerinde otuz yıl, diğer nükleer zararlarla ilgili tazminat taleplerinde ise on yıl içerisinde gerçekleşmesi gerekmektedir. Nükleer kaza sonucu oluşan bedensel zararların çok sonraları ortaya çıkması mümkün olup¹¹⁰ bu tür durumlara ilişkin Sözleşmede tazminata ilişkin düzenlemenin bulunmaması haklı olarak eleştirilmiştir.¹¹¹ Sözleşme ulusal mevzuatta aksi belirtilmedikçe¹¹² nükleer kaza sonucu zarar gören kişinin belirtilen süreler içerisinde yasal yollara başvurmuş ve mahkemece nihai kararın verilmemiş olması şartı ile belirtilen süreler sona erse de zararının kötüleşmesi halinde iddiasını değiştirme imkanını 8. maddede 2004 Protokolü ile yapılan değişiklikle tanımıştır.

¹⁰⁹ Sürelerin zamanaşımı süresi olduğuna ilişkin Korkusuz, Nükleer Santral İşletenin, 151; Görmez, “Nükleer Santral”, 140; Aydoğdu, Nükleer Santral 270; Başoğlu, “Nükleer Santral”, 3236. Hak düşürücü süre olduğuna ilişkin Karauz, “İşletenin Hukuki Sorumluluğu”, 22; Kocaoğlu, “Hukuki Sorumluluk”, 100.

¹¹⁰ Başoğlu, “Nükleer Santral”, 3222-3223.

¹¹¹ International Atomic Energy Agency, “Overview of the Modernized IAEA Nuclear Liability Regime”, GOV/INF/2004/9-GC(48)/INF/5, 2 (2004): 2, https://www.iaea.org/sites/default/files/gc/gc48inf-5_en.pdf, 05.01.2024, İsviçre’de “Federal Nuclear Energy Liability Act 2008” ile mağdurun 30 yıllık yasal zamanaşımı süresi dolduktan sonra nükleer zararın farkına varması halinde zararın Federal Nükleer Zarar Fonu tarafından karşılanacağı düzenleme altına alınmıştır. Swiss Federal Office of Energy, Nuclear Energy Liability, <https://www.bfe.admin.ch/bfe/en/home/supply/nuclear-energy/nuclear-energy-liability.html>, 05.01.2024

¹¹² 7381 sayılı Kanunda bu düzenlemenin aksine bir hüküm yer almamakta olup Kanunun 12/1. maddesinde yer alan “Nükleer hadiselerden kaynaklanan nükleer zararlar hakkında bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde Paris Sözleşmesi hükümleri uygulanır.” Düzenlemesi doğrultusunda Sözleşmenin bu hükmü Türk hukukunda da uygulanabilir niteliktedir.

C. NGS Kurma ya da İşletme Kamu Hizmetinde İdarenin İdari Sorumluluğu

İdarenin kişilere verdiği zararların kamu hukuku kuralları çerçevesinde ve idari yargı organları önünde çözümlendiği sorumluluk türü olan idari sorumluluk¹¹³ kusur sorumluluğu ve kusursuz sorumluluk ayrımı ile incelenmektedir. İdari sorumlulukta aslolan idarenin kusur sorumluluğudur. Nitekim Danıştay öncelikle idarenin hizmet kusuru olup olmadığının araştırılmasının, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkelerinin uygulanıp uygulanmayacağına belirlenmesinin gerektiğine hükmetmiştir.¹¹⁴ İdari sorumluluk sebebi olarak kusur, temel itibari ile idarenin kurulma, düzenlenme ve işleminde meydana gelen bozukluğu ifade etmektedir.¹¹⁵

NGS kurma ve işletme kamu hizmetinde bu hizmeti üstlenen, yerine getiren ve de denetleyen sıfatı ile idarenin idari sorumluluğunun ayrı ayrı irdelenmesi gerekmektedir. Bu irdeleme yapılırken idarenin sorumluluğuna yol açan hizmet kusurunun ortaya konulması elzemdir. Ayrıca kusurun bulunmadığı durumlarda idarenin kusursuz idari sorumluluğu olup olmayacağı da ele alınmalıdır.

1. NGS Kurma ya da İşletmede “İşleten İdarenin” “Kamu Hizmetini Yerine Getiren İdare” Olarak Sorumluluğu

İdarenin işleten olduğu hallerde 7381 sayılı Kanunla belirlenen 700 milyon avroluk üst sınırı aşan kısım için Kanun ve Paris Sözleşmesine dayalı sorumluluğuna başvurulamaz zira Kanun madde 12/6 bir nükleer hadisenin neden olduğu nükleer zararların tazminine ilişkin olarak işletenin sadece Paris Sözleşmesi ve Kanunun beşinci bölüm hükümleri kapsamında sorumlu olduğunu düzenlerken Paris Sözleşmesi madde 5/d de hiçbir koşulda işleticilerden hiçbirisinin bir nükleer hadiseyle ilgili olarak kendisi için Sözleşmenin 7. maddesinde

¹¹³ Gözler, İdare Hukuku C.2, 1060.

¹¹⁴ Danıştay 15. Dairesi, 22.04.2016, E. 2013/4226, K. 2016/2798, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=15d-2013-4226.htm&kw='2013/4226'&cr=danistay#fm>, 22.11.2023.

¹¹⁵ Duran, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, 26.

belirlenenden daha yüksek bir tutar ödemeye mecbur tutulamayacağını öngörmektedir. Bu durumda idarenin işleten sıfatından bağımsız ve kamu hizmetini yerine getiren idare sıfatıyla idari sorumluluğu söz konusu olabilecektir. Zira idare teşkil edilen örgütün ve tanzim edilen hizmetlerin işlememesinden kaynaklanan zararları ödemekle mükelleftir.¹¹⁶ NGS kurma ve işletme kamu hizmetini yerine getirmek üzere kurulan ya da görev verilen “işleten idare”, işleten sıfatından bağımsız olarak ifa ettiği kamu hizmetindeki kusur sebebi ile sorumlu olacaktır. Bu noktada “işleten idare”nin faaliyetlerinin iyi düşünülüp planlanmaması, örgüt olarak düzgün tanzim edilmemesi, faaliyetlerin gereği gibi ya da hiç yürütülmemesi sebebi ile objektif olarak yanlış, eksik, yetersiz ya da kötü sayıldığı hallerde kusur söz konusu olur.¹¹⁷ Danıştay da idarenin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getirirken gerekli örgütü kurmak, bu teşkilatın aynı, şahsi ve mali imkan ve araçlarını hizmete hazır tutmak, hizmetin ifası sırasında hizmetin zamanında ve gereği gibi işlemesine devamlı olarak nezaret etmek ve hizmetin işleyişini kontrol etmekle sorumlu olduğunu, gerek hizmetin aynı, şahsi ve mali imkan ve araçlarının temin ve ifasındaki kusurun gerekse temin edilen bu araçlarla ifa olunan hizmetin geç işlemesi, gereği gibi veya hiç işlememesi hallerinin idareye bu sebeplerle doğan zararları tazmin sorumluluğunu yükleyeceğine hükmetmiştir.¹¹⁸

7381 sayılı Kanun ve Paris Sözleşmesi, işleten açısından özel hukuka dayalı bir kusursuz sorumluluk hali öngörmekte ise de Paris Sözleşmesi madde 3/a işletenin sorumluluğu bakımından nükleer zararın nükleer tesisteki bir hadiseden kaynaklandığının ispatını yani illiyet bağının varlığını şart koşmakta ve idarenin 7381 sayılı Kanun ve Paris Sözleşmesine dayalı kusursuz sorumluluğu uygun illiyet bağının varlığını gerekli kılmaktadır. Bu bakımdan nükleer hadise ile nükleer zarar arasındaki illiyet bağının ispatı elzemdir. İşte bu uygun illiyet bağının kurulamadığı hallerde işleten idarenin işleten sıfatın-

¹¹⁶ Duran, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, 33.

¹¹⁷ Duran, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, 26.

¹¹⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 03.11.2014, E. 2012/1657, K. 2014/3421, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fm=iddgk-2012-1657.htm&kw=`2012/1657`&cr=danistay#fm>, 22.11.2023.

dan bağımsız, kamu hizmetini yerine getiren idare sıfatı ile sorumluluğu söz konusu olacaktır. Konu aşağıda işletenin sorumlu olmadığı haller başlığı altında incelenecektir.

2. NGS Kurma ve İşletme Kamu Hizmetine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Ya da Bakanlığın Üstlenen Sıfatıyla Sorumluluğu

NGS kurma ve işletme kamu hizmetine ilişkin olarak üstlenen sıfatıyla Cumhurbaşkanlığının 7381 sayılı Kanun ve Paris Sözleşmesi kapsamında sorumluluğu ele alınacak akabinde Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlığın denetim yetkisinden kaynaklanan sorumlulukları değerlendirilecektir.

a. Cumhurbaşkanlığının 7381 sayılı Kanun ve Paris Sözleşmesi Kapsamında Sorumluluğu

NGS kurma ve işletme kamu hizmetini üstlenen Cumhurbaşkanlığının 7381 sayılı Kanun ve Paris Sözleşmesinde idari sorumluluğunun doğabileceği durumlar ayrı ayrı ele alınmalıdır.

aa. Nükleer Zarar Tespit Komisyonu Kurulması

Paris Sözleşmesinin 15/b maddesinde taraf Devletlere nükleer zarar durumunda ödenecek tazminat tutarı Sözleşmede öngörülen 700 milyon avrodan fazla olduğu hallerde, şekli ne olursa olsun Sözleşme hükümlerinden sapma oluşturan koşullar ile herhangi bir tedbir uygulama yetkisi tanınmıştır. Sözleşmenin bu hükmüne paralel olarak 7381 sayılı Kanunun 18/1. maddesi uyarınca nükleer zararın Kanunun 13. maddesinde öngörülen sorumluluk miktarı sınırlarını aşmasının beklendiği durumlarda nükleer hadisenin meydana geldiği tarihten itibaren en geç iki ay içinde, Cumhurbaşkanı tarafından, nükleer hadise sonucu meydana gelen nükleer zararların tazmini için nükleer zarar görenler tarafından yapılan başvuruları değerlendirmek ve başvurular hakkında karar vermek üzere Nükleer Zarar Tespit Komisyonu kurulur. Nükleer zararın Kanunda öngörülen sorumluluk limitlerini aşmasının beklendiği hallerde komisyonun kurulması zo-

runludur. Nitekim Kanun madde 17/1 ve 17/2’de nükleer zarar gören kişilerin zararlarının tazminini, *sorumluluk sınırları içinde* doğrudan işletenden ya da sigortacıdan, nükleer sigorta havuzundan ve diğer teminat verenlerden talep edebilecekleri gibi tazminat talebiyle doğrudan dava da açabileceklerini düzenlerken madde 18/2’de yer alan “...Komisyon kurulması hâlinde, nükleer hadise sonucu meydana gelen nükleer zararlar Komisyon marifetiyle tazmin edilir. İşletenin sorumluluk sınırına giren tutar Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından işletenden veya onun sigortacısından ya da işleten tarafından gösterilen teminatın paraya çevrilmesi suretiyle tahsil edilir.” hükmünü saklı tutmuştur. Dolayısıyla komisyon kurulması halinde nükleer zararın tazmini sadece komisyon aracılığı ile gerçekleştirilebilecektir. Kanununun 18/3. maddesi de nükleer zarar gören kişiler tarafından Komisyon kurulmadan önce nükleer zararların tespiti veya tazmini amacıyla açılmış olan davalarda, mahkemece karar verilmesine yer olmadığına ve tarafların yaptıkları masrafların üzerlerinde bırakılmasına dosya üzerinden kesin olarak karar verileceğini ve vekâlet ücretine hükmedilmeyeceğini, bu dosyaların yeni bir başvuru şartı aranmaksızın incelenmek üzere Komisyona gönderileceğini düzenleme altına almıştır.

Nükleer zararın sorumluluk sınırlarını aşması beklenen hallerde kurulacak olan komisyon *Kanunda öngörülen sorumluluk sınırları içerisinde* görev yapmaktadır. Komisyon, 7381 sayılı Kanunla görevli kılınmış, işletenin Paris Sözleşmesi ve 7381 sayılı Kanuna dayalı kusursuz sorumluluğu ilkesine göre “*sorumluluk miktar sınırını teşkil eden meblağı*” paylaşılacak bir ödeme planını, can kaybı veya kişilerin sağlığına verilen zararların öncelikle tazmin edilmesi esası ile yapmak üzere oluşturulmuş bir idari makamdır. Komisyonun nükleer zararın tazminine yönelik bir ödeme planı hazırlaması ve bu plana dayalı olarak tazmin kararları birer idari işlemdir. Komisyona “zorunlu idari başvuru” usulü öngörülmüş olup Kanununun 18/3. maddesinde Komisyonun yapacağı ilanlarla en az bir yıllık süre tanıyarak ve sürenin bitiş tarihini belirleyerek, nükleer zarar gören kişilerin komisyona veya belirleyeceği diğer makamlara başvurmalarını isteyeceğini düzenlenmiştir. Usulüne uygun olarak başvuruda bulunanlara ödenecek tazminatların toplam tutarının sorumluluk miktarı sınırını aşan durumlarda komisyon, sorumluluk miktar sınırını teşkil eden meblağı paylaşılacak bir ödeme

planı yapar. Komisyona öncelikle “sorumluluk miktarı ile sınırlı olarak” sorumluluk miktarını aşan zararlara ilişkin başvurular hakkında bir ödeme planı hazırlama görevi verilmiştir. Hazırlanan ödeme planının tespit edici bir hazırlık işlemi niteliği taşıdığı kanaatindeyiz. Zira ödeme planı, işletenin sorumluluk sınırını aşan zararlara ilişkin olarak yapılan bütün başvuruların karşılanmasına yönelik alınacak birel-işlem niteliğindeki kararlar için tespit içeren zorunlu bir hazırlık işlemi niteliği taşımaktadır. Ödeme planının başvuranlara tebliğ edileceğine dair Kanunda bir hüküm bulunmadığı gibi Kanunun 18/5. maddesi Komisyon tarafından verilen kararlara karşı Ankara idare mahkemelerinde dava açılabilirliğini düzenleyerek ödeme planına dayalı olarak tesis edilen ve başvuruların zararlarının tazminine yönelik taleplerine ilişkin birel- işlem niteliğindeki kararlara karşı dava imkânı tanımıştır. Bu bağlamda bir zincir işlem olarak nihai işlem niteliği taşıyan birel-işlem ile onu önceleyen ödeme planı hazırlama işlemi arasında belirli bir amaca yönelik olmaktan kaynaklanan bir bağlılık bulunmakta ve öncül ödeme planı hazırlama işleminin nihai işlemten ayrı ve bağımsız bir varlığı bulunmamaktadır.¹¹⁹ Nitekim Danıştay hazırlık işlemlerinin idarelerin, kesin ve icrai işlemleri tesis etmeden önce yaptıkları ön çalışmalar olarak bireyler üzerinde herhangi bir hukuksal etki yaratmayan, hazırlayıcı işlem niteliğini taşıyan ve tek başına dava konusu edilemeyecek işlemler olduğunu, ön çalışma niteliği taşıyan hazırlık işleminin tek başına dava konusu edilemeyeceği gibi, bu işlemin hukuka aykırı olduğu iddiasının da hazırlık işlemi sonucunda tesis edilecek esas işleme karşı açılacak davada ileri sürülebileceğini karara bağlamıştır.¹²⁰ Ancak yapılan bir başvurunun değerlendirilmediği bir ödeme planına karşı eksik tespit yapıldığı iddiası ile iptal davası açılabilir. Bu imkânı sağlayan ise, bir araya gelmiş işlemleri nihai işlemin bir unsuru görmeyerek, her bir işlemi tek tek ele alarak hukuki yapıları ve etkileri itibarıyla ayrıma tabi tutmayı öngören “ayrılabilir işlem kuramıdır”.¹²¹ Zincir işlem şeklinde ortaya çıkan idari işlemlerin aşamalarını oluşturu-

¹¹⁹ Onur Kaplan, *İdare Hukukunda Tespit Edici İşlemlerin Yeri* (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2021), 87.

¹²⁰ Danıştay 2. Dairesi, 20.01.2022, E. 2021/18908, K. 2022/115, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=2d-2021-18908.htm&kw='2022/115'&cr=danistay#fm>, 23.11.2023.

¹²¹ Sezginer, *Ayrılabilir İşlem Kuramı*, 58.

ran işlemler, hazırlık işlemi olarak nitelendirilmiş ve bu tür işlemlerin dava konusu yapılabilmeleri muhataplarının durumlarını etkileyerek sürecin dışına çıkmaları koşuluna bağlanmıştır. Bu minvalde nihai işlemin önceki aşamalarında yapılan usuli işlemlerden herhangi birisi muhatabın hukuki durumunu belirleyerek saf dışı kalmasına yol açmışsa muhatap, nihai işlemi beklemeden kendisine yönelik bu ara işlemin hukuka aykırılığı iddiasıyla dava edebilir.¹²² Uğranılan nükleer zararın tazmini için Komisyona yapılan başvurusu değerlendirilmeyen kişi de, hazırlanan ödeme planında başvurusunun değerlendirilmemesi halinde, başvuruların karşılanmasına yönelik birel-işlem niteliğindeki nihai işlemi beklemeden hazırlık işlemi niteliğindeki ödeme planına karşı iptal davası açabilecektir.¹²³ Danıştay da eksik düzenleme içeren bir düzenleyici işleme karşı eksik düzenleme sebebi ile açılan iptal davasında eksik düzenlemenin iptaline karar vermiştir.¹²⁴

NGS kurma ve işletme sonucu oluşan nükleer zarar, 7381 sayılı Kanunda belirlenen sorumluluk sınırını aşarsa, NGS kurma ve işletme kamu hizmetine ilişkin sorumluluk idari nitelikte olup kamu hizmetinin gereği gibi kurulmaması veya işletilmemesi nedenine binaen idare aleyhine bir tam yargı davası açılabilir. Ancak bahsedildiği üzere bu dava açılmadan önce komisyona başvuru zorunludur ve komisyon, zararın karşılanması talebini reddeder ya da zarar görenin talebinin altında bir miktarın ödenmesine karar verirse muhatap, ödeme planının gereği gibi düzenlenmemesi şeklinde tezahür eden hizmet kusuruna binaen zararın tazminine yönelik idari dava açabilir. Danıştay bu konuda vermiş olduğu bir kararda düzenlenmesi gerekli olduğu halde düzenleme altına alınmayan hususun zarara yol açması halinde bu durumun hizmet kusuru oluşturduğunu ve oluşan zararın idarece tazmininin gerektiğini karara bağlamıştır.¹²⁵

¹²² Duran, İdare Hukuku, 399.

¹²³ 7381 sayılı Kanun md. 18/5: "Komisyon tarafından verilen kararlara karşı Ankara idare mahkemelerinde dava açılabilir.

¹²⁴ Danıştay 8. Dairesi, 14.09.2022, E. 2020/730, K. 2022/4736, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=8d-2020-730.htm&kw=idarenin+d%C3%BCzenleme+yapabilme+yetkisi++&cr=danistay#fm>, 23.11.2023.

¹²⁵ Danıştay 11. Dairesi, 27.12.2010, E. 2010/4718, K. 2010/11636, Onur Karahanoğulları, İdarenin Hukukla Kavranması, 104.

Komisyonun ödeme planına dayalı olarak zararın tazminine ilişkin birel-işlem niteliğindeki kararlara karşı açılacak davalar, işletenin sorumluluğundan bağımsız, Komisyona verilen görevden kaynaklanan davalardır. Bir başka deyişle bu dava Komisyonun ödeme planını hazırlama ve buna dayalı olarak zararın tazminine ilişkin birel işlem yapma görevini gereği gibi yapıp yapmadığının yani bir hizmet kusuru olup olmadığının denetimi amaçlamakta ve varsa hizmet kusurundan kaynaklanan zararın giderilmesini amaçlamaktadır. Bu bağlamda Komisyon bir başvuru hakkında 7381 sayılı Kanundaki esaslara uygun olmayan bir karar vermişse ya da hiçbir karar almayarak zımnî red işlemi tesis etmişse, kararın yol açtığı zararın hizmet kusuruna dayalı olarak giderilmesi talep edilecektir. Nitekim Danıştay da zımnen red işleminin hukuka aykırılığının yargı kararı ile tespiti halinde bu işlemin sebep olduğu zararın tazmini gerektiğine karar vermiştir.¹²⁶

bb. Sorumluluk Sınırını Aşan Zararlarda Fon Sağlama Yükümlülüğü

7381 sayılı Kanun madde 18/4 nükleer zarar sonucu Kanundaki sorumluluk miktarı sınırının aşıldığı kısım için Cumhurbaşkanının uygun göreceği tedbirleri alacağını düzenlemektedir. Paris Sözleşmesi de madde 10/c hükmü ile taraf Devletleri nükleer zarar durumunda doğacak tazminat taleplerinin ödenmesini güvence altına almak için, sigorta ya da mali güvencenin bulunmadığı ya da yetersiz olduğu ölçüde Sözleşmede öngörülen parasal sınırlardan az olmamak üzere gerekli fonları sağlamakla yükümlü kılmıştır. Nükleer hadise sonucu oluşan ve Kanunda öngörülen sorumluluk sınırını aşan nükleer zararlarda idarenin sorumluluğunun dayanağı bu hükümlerdir. Bu halde artık işletenin sorumluluk miktarı sınırı aşıldığı için işleten açısından bir sorumluluk halinin öngörülmesi mümkün değildir. Sözleşmede işleten açısından öngörülen sorumluluk miktarından bağımsız, işleten tarafından sunulan teminat ya da sigortanın Sözleşmedeki parasal sınırı karşılmasına rağmen sorumluluk sınırını aşan zararların söz konusu olduğu hallerde Cumhurbaşkanlığına zararı tazmin edecek tedbirleri alma yükümlülüğü getirilmiştir. Cumhur-

¹²⁶ Danıştay 6. Dairesi, 24.06.2021 tarih, E. 2021/3213, K. 2021/8810, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=6d-2021-3213.htm&kw=idarenin+d%C3%BCzenleme+yapmamas%C4%B1&cr=danistay#f> m, 23.11.2023

başkanlığınca zararı tazmin etme yükümlülüğünün 7381 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanlığına verilmiş bir görev olduğu anlaşılmaktadır. Bu görev 7381 sayılı Kanun ve Paris Sözleşmesinden kaynaklanmakta ise de işlemin sorumluluk sınırını aşan zararların tazmini öngörüldüğünden 7381 sayılı Kanunda benimsenen kusursuz ve münhasır özel hukuk sorumluluğu değil, hizmet kusuruna dayalı bir idari sorumluluk söz konusudur. İdarenin buradaki sorumluluğunun kaynağı nükleer zararın meydana gelmesi değil bu zarara ilişkin sorumluluk sınırlarını aşan zararları karşılamaya yönelik yükümlü olduğu tedbirleri almamasıdır.

Cumhurbaşkanına verilen aşan zararlar için uygun göreceği gerekli tedbirleri alma yükümlülüğünün tespitinde 7381 sayılı Kanun ve Sözleşme hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Cumhurbaşkanının uygun göreceği gerekli tedbirler, aşan zararlardan uygun göreceğinin karşılanmasını değil, aşan zararların tamamını karşılayacak uygun tedbirleri belirlemeye dair bir takdir yetkisini vurgulamaktadır. Ancak Sözleşmenin 10/c maddesi Akit Devletlere nükleer zarar durumunda doğacak tazminat taleplerinin ödenmesini güvence altına almak için, sigorta ya da mali güvencenin yetersiz olduğu ölçüde Sözleşmede öngörülen parasal sınırlardan az olmamak üzere gerekli fonları sağlama yükümlülüğü öngörmüştür. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığının üstlenen sıfatı ile buradaki sorumluluğunun aşan zararları karşılamaya yönelik 700 milyon avrodan az olmamak koşulu ile uygun göreceği tedbirleri almak olduğu, bu tedbirleri almaya yönelik gerekli düzenlemeleri yapmamasının bir hizmet kusuru oluşturacağı kanaatindeyiz. Öte yandan 7381 sayılı Kanununun 18/son maddesi “nükleer zararın tespiti, nükleer zararların tazmininde öncelik sırasının belirlenmesi, tazminatın ödenmesi, Cumhurbaşkanı tarafından alınacak acil ekonomik tedbirlere ilişkin usul ve esaslar ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer hususlar, Cumhurbaşkanlığı tarafından yönetmelikle belirlenir.” hükmü ile Cumhurbaşkanına yönetmelik ile düzenleme yapma yükümlülüğü getirmiş olup yönetmeliğin çıkarılmaması da idare açısından hizmet kusuru olacaktır.¹²⁷ İdarenin düzenleme yetkisini kullanmamasından dolayı mey-

¹²⁷ Karahanoğulları, Yasallık, 197. Eski tarihli bir Danıştay kararında hiçbir yasal düzenleme olmasa dahi idarenin genel düzenleme yetkisi içerisinde düzenlemelerde bulunma zorunluluğundan bahsedilmiştir. Anılan karar ve eleştirisi için bkz. Duran, İdare Hukuku, 392, dn.1

dana gelen zararlardan idarenin sorumlu olduğuna yargı organlarınca hükmedilebilecektir.¹²⁸

cc. Sorumluluk Limitlerinin Karşılammaması Hali

İşleten tarafından sunulan teminat ya da sigortanın bir nükleer hadise gerçekleşip nükleer zarar ortaya çıktığında öngörülen sorumluluk limitlerini karşılamaması hali Kanunun 15/4. maddesinde ayrıca düzenlenmiştir. Kanun burada teminat ya da sigortanın belirlenen limitlerden az olmasını değil, belirlenen limitleri karşılamamasını düzenlemektedir. 7381 sayılı Kanunun 14/1. maddesi gereği NGS kurma ya da işletme faaliyeti başlamadan önce Kanunda belirlenen ana limit olan 700 milyon avronun teminat ya da sigorta olarak sağlanması zorunluluktur. Sağlanan teminat ya da sigorta nükleer hadise gerçekleşip nükleer zarar ortaya çıkmasına rağmen bu zararı karşılamayabilir.¹²⁹ Örneğin sigorta şirketi iflas etmiş ya da teminat mektubu veren bankanın faaliyetleri sonlandırılmış olabilir. İşte bu olasılıklarda var olan sigorta ya da teminatın nükleer zararı karşılamaması hali söz konusu olur. Kanunun 15/4. maddesine göre bu halde sigorta ya da teminatın üst limit olan 700 milyonluk kısma kadar karşılamadığı zarar, Cumhurbaşkanınca belirlenecek usul ve esaslara göre karşılanacaktır. Düzenlemenin gereği olarak Cumhurbaşkanına zararın karşılanma usul ve esaslarını belirleyecek düzenleme yapma yetkisinin ve yükümlülüğünün verilmesinin yanı sıra işletene rücu edilmesinden bahsedilmesi zararı karşılamamanın idarenin sorumluluğunda olduğunu ortaya koymaktadır.

İdarenin sorumluluğu işleten tarafından sunulan teminat ya da sigortanın bir nükleer hadise gerçekleşip nükleer zarar ortaya çıktığında Kanunda öngörülen sorumluluk limitlerini karşılamaması halinde üst limit olan 700 milyonluk kısma kadar karşılanamayan kısmı karşılayacak usul ve esasları belirleyecek düzenleme yapma görevin-

¹²⁸ Gözler, İdare Hukuku C.1, 1299.

¹²⁹ 2004 Protokolünden önce Paris Sözleşmesinde, sigorta ya da teminatın elverişsiz olduğu hallerde dair bir hüküm bulunmamaktaydı. Roland Dussart Desart, "The Reform of the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy and of the Brussels Supplementary Convention - An Overview of the Main Features of the Modernisation of the two Conventions", in International Nuclear Law in the Post- Chernobyl Period, A Joint Report by the Organisation for Economic Co-operation and Development (Nuclear Energy Agency, 2006), 228.

den kaynaklanan bir sorumluluktur. Bu usul ve esasları tespit edecek düzenlemelerin yapılmaması, düzenleme yapılmasına rağmen zararın hiç ya da gereği gibi karşılanmaması hallerinde Cumhurbaşkanlığının hizmet kusuruna dayanan ancak 700 milyon avro ile sınırlı bir idari sorumluluğu söz konusu olacaktır.

dd. İdarenin İşletene Ait Teminat ya da Sigorta Yükümlülüğünü İkame Etmemesi

7381 sayılı Kanun işletenin sigorta ve teminat yükümlülüklerinin sağlanması amacı ile bir nükleer sigorta havuzu kurulmasını öngörmektedir.¹³⁰ Kanun madde 15/1 ve 15/2 uyarınca işleten nükleer zarardan kaynaklı hukuki sorumluluğu kapsamındaki sigorta ya da teminat yükümlülüklerini yurt içinden veya uluslararası piyasalardan kısmen veya tamamen sağlayabileceği gibi nükleer sigorta havuzundan da sigorta yapılmasını talep edebilir. Burada idarenin sorumluluğunu ortaya çıkaran ilk husus işletenin sigorta ya da teminat bulamaması ya da sunduğu teminat ya da sigortanın Kanunda belirtilen (ana kural olarak 700 milyon avro) miktarlardan az olması halidir. Belirtmek gerekir ki sunulan sigorta ya da teminatın 700 milyon avrodan az olması kanunen mümkün değildir. İşleten, Kanunun 14/3. maddesine göre sigorta sözleşmeleri ya da teminata ilişkin ibraz ettiği belgeler NDK tarafından uygun bulunmadan ilgili faaliyetlere başlayamaz. Ayrıca işleten sigorta ya da teminat bulamazsa veya limitin altında bir sigorta ya da teminat sunarsa eksik kalan miktar Kanunun 15/3. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanınca belirlenecek usul ve esaslara göre karşılanacaktır. O halde sigorta ya da teminat ana limit olan 700 milyon avroyu içermek zorundadır. İdarenin işleten tarafından sağlanamayan ya da eksik sağlanan sorumluluk limitini temin etmesi gerekmektedir. Bu husus 7381 sayılı Kanunda öngörülen işletenin sorumluluğu hali değildir zira işletenin sorumluluğu bir nükleer hadiseye dayalı

¹³⁰ Kanun uyarınca nükleer sigorta havuzunun işleyişine ilişkin usul ve esaslar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve NDK görüşü alınarak Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından yönetmelikle belirlenecektir. [madde 15 (1)] Yapılan mevzuat taramasında henüz böyle bir yönetmelik bulunamamıştır.

nükleer zararın varlığını gerekli kılmaktadır. Burada idarenin NGS kurma ya da işletme faaliyeti başlamadan önce sigorta ya da teminatı sağlama görevi söz konusudur. Kanunun madde 14/3 hükmü ile verilen bu görevin ihlali halinde olası bir nükleer zararın 7381 sayılı Kanuna göre değil, hizmet kusuruna dayalı sorumluluk kapsamında değerlendirilmesi gerekecektir. Nitekim idarenin yürütmekle görevli olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel nitelikli bozukluk, aksaklık veya boşluk hizmet kusuru teşkil etmektedir.¹³¹ Cumhurbaşkanlığına, üstlenmiş olduğu NGS kurma ve işletme kamu hizmetine ilişkin 7381 sayılı Kanunla verilen sigorta ya da teminatı sağlama görevi, hizmetin kurulması aşamasında bir aksaklığı işaret etmektedir. Burada idarenin mali sorumluluğu için varlığı şart olan illiyet bağı¹³² idarenin yapmakla yükümlü olduğu bir işlem ile oluşan zarar arasında bulunmaktadır.

ee. İşleten İdareye Sağlanan Muafiyet Kapsamında Sorumluluk

7381 sayılı Kanunun 14/7. maddesine göre işleten 5018 sayılı “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu” uyarınca merkezî yönetim kapsamındaki kamu idaresi ise ya da işletenin sermayesinin tamamı kamuya ait ise sigorta yaptırma veya teminat gösterme yükümlülüğünden muaf tutulabilecektir. Bu durumda nükleer hadise sonucu meydana gelen nükleer zararın Devlet tarafından ne şekilde taahhüt edileceğine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenecektir. 5018 sayılı Kanunun 3/b maddesi merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri olarak tanımlamıştır. I sayılı cetvel genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerini, II sayılı cetvel özel bütçeli idareleri, III sayılı cetvel ise

¹³¹ Danıştay 10. Dairesi, 17.01.2023, E. 2021/7078, K. 2023/153, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-2021-7078.htm&kw=%C3%B6rg%C3%BCt+ve+i%C5%9Fleyi%C5%9Fteki+bozukluk&cr=danistay#fm>, 24.11.2023.

¹³² Danıştay 10. Dairesi, 28.05.1998, E. 1996/9113, K. 1998/2308, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-1996-9113.htm&kw=`1998/2308`&cr=danistay#fm>, 24.11.2023.

düzenleyici ve denetleyici kurumları içermektedir. Öte yandan işletenin sermayesinin tamamı kamuya ait olması halinde de sigorta yaptırma veya teminat gösterme yükümlülüğünden muaf tutulabilecektir.

Düzenleme, 5018 sayılı Kanunda yer alan merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri olarak tanımlanması sebebi ile genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, özel bütçeli idarelerin ve düzenleyici ve denetleyici kurumların NGS işleteni olabileceği intibayı yaratmaktadır. Oysa düzenleme bir olasılıktan bahsetmektedir. Bu olasılık işleten idareyi belirleme noktasında hukuk devletinin ön koşullarından olan belirlilik ve idarenin kanuniliği ilkesine uygun bir görev yükleme ile somutlaşmalıdır. Binaenaleyh idarenin amacı ve faaliyet alanı konusunda ayrıntılar, idarenin görev ve yetkileri somutlaştırılarak belirlenecektir.¹³³ Nitekim Anayasa Mahkemesi de belirlilik ilkesini hukuk devletinin ön koşullarından kabul ederek bu ilkenin, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını ifade ettiğini belirlemiştir.¹³⁴

Kanunun 14/7. maddesi muafiyete ilişkin kararı vermeye yetkili merciye ilişkin hüküm içermemektedir. 95 sayılı CBK'nın¹³⁵ 9/1-a maddesi NDK'nın karar organı olan Nükleer Düzenleme Kurulunun görevleri arasında "7381 sayılı Kanun, bu CBK ve ilgili diğer mevzuat kapsamına giren faaliyetlere ilişkin yönetmelikleri çıkarmak, diğer düzenleyici işlemler, yetkilendirmeler ve onaylar ile ilgili kararlar alma" yı da saymış olduğundan muafiyet konusunda karar verme yetkisinin NDK'ya ait olduğu söylenebilir.

Muafiyete dair karar alındıktan sonra nükleer hadise sonucu meydana gelen zararın karşılanmasına ilişkin usul ve esasları bir kararla belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Oluşan zararın Devlet tarafından taahhüt edilmesinden bahsedilmesi sebebi ile nü-

¹³³ Akbulut, Kanuni İdare İlkesi, 187

¹³⁴ Anayasa Mahkemesi, 26.06.2014, Başvuru No. 2013/1752, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2013/1752>, 24.11.2023.

¹³⁵ 08.03.2022 tarih ve 31772 sayılı Resmî Gazete.

leer zararın Devletin sorumluluğunda olduğu, buna ilişkin usul ve esasları belirlemenin Cumhurbaşkanlığının yükümlülüğünde bulunduğu, bu yükümlülüğün gereği gibi ifa edilmemesinin ise bir hizmet kusuruna yol açacağı söylenmelidir. Zira idarenin mer'i yasalara ve hukuk kurallarına aykırı işlem yapması ve bunu uygulaması kusur niteliği taşır.¹³⁶ Burada 7381 sayılı kanunda yer alan hükmü uygulamaya geçirmek için konulan, öğretide uygulayıcı kurallar¹³⁷ olarak da adlandırılan "Usul ve Esaslar" adında bir düzenleyici işlem söz konusu olup Cumhurbaşkanı kararı, usul ve esasları yürürlüğe koymayı amaçlamaktadır.¹³⁸ Nükleer zararın Devlet tarafından taahhüt edilmesine dair bu Usul ve Esasların idari dava konusu yapılması mümkün olduğu gibi usul ve esaslara dayalı olarak yapılan ve nükleer zararın karşılanmasına yönelik olarak bireysel işlem niteliğinde tesis edilen¹³⁹ uygulama işlemi de dava konusu yapılabilir. Öte yandan İYUK madde 7/4 hükmü, sadece uygulama işlemine, düzenleyici işlemle birlikte uygulama işlemine veya sadece düzenleyici işleme karşı dava açma imkânı olmak üzere üçlü bir seçenek sunar.¹⁴⁰ Dava hangi işleme karşı ve ne şekilde açılırsa açılın özünde nükleer zararın Devlet tarafından karşılanma taahhüdünün gereği gibi yerine getirilmemesi şeklinde tezahür eden hizmet kusurundan kaynaklanmaktadır.

¹³⁶ Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku* (İstanbul: Beya Yayınları, 2009), 465.

¹³⁷ Karahanoğulları, *Yasallık*, 173

¹³⁸ Mutlu Kağıtçıoğlu, "Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları, Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Ve Denetimi", içinde *Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı*, ed. Oktay Uygun, Egemen Esen, (İstanbul: Onikilevha Yayıncılık, 2019), 118.

¹³⁹ Uygulama işleminin bireysel işlem niteliği taşıdığına ilişkin Danıştay kararı için Danıştay 10. Dairesi, 24.02.2021, E. 2021/641, K. 2021/714, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-2021-641.htm&kw=`uygulama+i%C5%9Flemi`+'birel+i%C5%9Flem`&cr=danistay#fm,09.11.2023>. Ancak uygulama işleminin düzenleyici işlem niteliği taşımasının da mümkün olduğu belirtilmelidir. Çınar Can Evren, "İdari Yargıda Uygulama İşlemi", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17/1-2 (2013): 1413.

¹⁴⁰ Celal Erkut, "İYUK Çerçevesinde İdari Dava Türleri Ve Bazı Usuli Değişiklikler", *İÜHF*, 51/1-4 (1985): 229.

b. Cumhurbaşkanlığı Ya da Bakanlığın Kamu Hizmetini Üstlenen Sıfatıyla Denetim Yetkisinden Kaynaklanan Sorumluluğu

1982 Anayasasının 165. maddesi “Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.” hükmünü getirmekle kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimini düzenleme altına almıştır. Hüküm “Kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi” başlığını taşısa da sadece kamu iktisadi teşebbüslerine yönelik bir denetime hasredilemez. Nitekim Danıştay da Anayasanın 165.maddesinin “Kamu İktisadi teşebbüslerinin denetimi” başlığını taşımasına rağmen, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan ortaklıkları da kapsadığını ve bu kuruluşların sermayelerini Devlet bütçesinden, Devlet bankalarından, Devlet ortaklıklarından sağlamakta olduğunu, kuruluş amaçlarına göre faaliyetleri, fonksiyonları ve işlevleri bakımından KİT’lerin niteliklerini taşıdıklarını karara bağlamıştır.¹⁴¹ Gerek Cumhurbaşkanınca kurulan şirketin gerekse Bakanlık tarafından görev verilen kamu şirketinin denetiminin anayasal dayanağını oluşturan bu hüküm çerçevesinde 233 sayılı KHK denetimin ayrıntılarını düzenlemektedir.

233 sayılı KHK’nın 39/1. maddesi teşebbüsler, müesseseler ve bağlı ortaklıkların, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun mali, idari ve teknik yönden sürekli denetimine tabi olduğunu düzenleme altına almaktadır. Düzenlemede bahsi geçen Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 6085 sayılı Sayıştay Kanununun¹⁴² 82/1-b maddesi ile kapatılmış, aynı Kanunun geçici madde 4/6 hükmü ile de 233 sayılı KHK’da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıfların Sayıştaya yapılmış sayılacağı düzenleme altına alınmıştır. O halde denetim görevinin Sayıştay’a verildiği söylenebilir. Nitekim 6085 sa-

¹⁴¹ Danıştay 1. Dairesi, 08.06.1990, E. 1990/73, K. 1990/90, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=1d-1990-73.htm&kw=`kamu+iktisadi+te%C5%9Febb%C3%BCslerinin+denetimi`&cr=danistay#fm>, 08.11.2023.

¹⁴² 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmî Gazete.

yılı Kanunun 5/1-ç naddesi de Sayıştayın görevleri arasında Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmayı sağlamıştır.

233 sayılı KHK'nın 40/1. maddesi ise ilgili bakanlığın; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklık faaliyetlerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesini gözetmekle görevli olduğunu öngörmektedir. Bu bağlamda gerek Cumhurbaşkanlığı tarafından kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz şirketin gerek Bakanlık tarafından görev verilen kamu şirketinin faaliyetlerinin yürütülmesi ile ilgili olarak gözetim altında bulundurulması söz konusudur. Bu gözetim görevi de kurulan şirket açısından Cumhurbaşkanlığının,¹⁴³ görev verilen kamu şirketi açısından da Bakanlığın sorumluluğundadır. Bu doğrultuda hizmet kusuru gözetim görevinin gerektirdiği örgütlenmenin yapılması ya da yetersiz ve hatalı yapılmasından kaynaklanabilir.¹⁴⁴ İdarenin sahip olduğu kamu gücüne dayalı olarak gerçekleştirmekle yükümlü olduğu denetimi gereği gibi yapıp yapmadığının ilgili mevzuatla konulan ölçütlere göre tespiti gerekmektedir.¹⁴⁵ Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlığa verilen bu gözetim yetkisi, kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları hasebiyle bu şirketler açısından hiyerarşik değil idari vesayete dayalı bir yetkidir.¹⁴⁶ Anayasa Mahkemesince idari vesayet denetimi için aranan¹⁴⁷

¹⁴³ 233 sayılı KHK 40/1. maddesinde "ilgili Bakanlık" ibaresi kullanılmakta ise de 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinde "Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil), Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir." düzenlemesine yer verilmekle 233 sayılı KHK 40/1. maddesinin, ilgilendirme yetkisi ile donatılan Cumhurbaşkanınca kamu tüzel kişiliğini haiz şirket için bu yetki kullanılırsa ilgilendirilen Bakanlık, kullanılmazsa Cumhurbaşkanlığı olarak anlaşılması gerekmektedir.

¹⁴⁴ Kazım Yenice ve Yüksel Esin, Yüksel, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü (Ankara: Arısan Matbaacılık, 1983), 85.

¹⁴⁵ Süheyla Alica, "Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 15/4 (2011): 99.

¹⁴⁶ İdarenin bütünlüğünü sağlama amacı ile kurulan idari vesayet ilişkisi farklı tüzel kişiler arasında gerçekleşen ve Devlet tarafından kamu yararı amacı ile gerçekleşen bir denetimdir. Gözübüyük ve Tan, İdare Hukuku, 152.

“kanunda belirtilen hallerde ve usullerde yapılması gerekliliği” 233 sayılı KHK ile sağlanmakta olup faaliyetlerin mevzuata uygun yürütülmesini gözetme görevinin varlığı kabul edilmelidir. Cumhurbaşkanlığının gözetim görevi kapsamında Devlet Denetleme Kurulunun (DDK) denetim faaliyeti de bu minvalde irdelenmelidir. 5 sayılı CBK ile düzenlenen DDK madde 4/1-a gereği “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta [...] her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapma” görevini haiz olup maddenin birinci fıkrası gereği Cumhurbaşkanının emri ile çalışmaktadır. Cumhurbaşkanınca kurulmasına karar verilen kamu tüzel kişiliğini haiz şirketin, idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli çalışması amacı ile faaliyette bulunup bulunmadığı DDK tarafından Cumhurbaşkanının emri ile denetlenebilecektir. Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmeliğin¹⁴⁸ 3. maddesinde “denetim”, kanunların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediğinin ve hizmetlerin amaç, plân, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metotlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve idari, hukuki veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının saptanması olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda NGS kurma ve/veya işletmek üzere Cumhurbaşkanlığınca kurulmasına karar verilen şirketin personel, örgütlenme, araç ve gereçler itibari ile üstlendiği faaliyeti mevzuata uygun biçimde yürütüp yürütmediğinin denetimi mümkündür. DDK denetimi Cumhurbaşkanının emri ile gerçekleşen bir denetim olup anılan şirketin denetimine ilişkin emir verilmesi halinde 233 sayılı KHK’nın 40/1. maddesi ile yüklenen gözetim ödevinin ihlali gündeme gelecektir. Nitekim Danıştay idarelere kanunlarla verilen görev ve yetki gereği yapılması gereken denetimlerin yapılmaması, denetlenmesine rağmen gerekli yaptırımların uygulanmaması veya bu konularda geç harekete geçilmesi, gerekli ve etkili

¹⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, 01.03.1985, E. 1984/12, K. 1985/6. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1985/6?EsasNo=1984%2F12> (03.01.2024)

¹⁴⁸ 05.11.1981 tarih ve 17505 sayılı Resmî Gazete

tedbirlerin zamanında alınmaması veya alınmasına rağmen ilgili kişilerce, söz konusu tedbirlere uyulmasını sağlamaya yönelik mekanizmaların oluşturulmamasının idare açısından hizmet kusuru teşkil ettiğine karar vermiştir.¹⁴⁹

1982 Anayasasının 165. maddesinin “Kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi” başlığını taşısa da sadece kamu iktisadi teşebbüslerine yönelik bir denetime hasredilemeyeceği ve Danıştay’ın da madde nin sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan ortaklıkları da kapsadığını ve bu kuruluşların da KİT’lerin niteliklerini taşıdıklarını karara bağladığını ifade etmiş-tik.¹⁵⁰ 233 sayılı KHK’nın 4/4. maddesi uyarınca “*Teşebbüslerin sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.*” Her ne kadar NGS kurmak ve/veya işletmek üzere Cumhurbaşkanlığınca kurulmasına karar verilen şirket ya da Bakanlıkça görevlendirilen kamu şirketinin, işleyen sıfatı ile 7381 sayılı Kanununun 13. maddesinde belirlenen parasal limitlerle sorumlu olduğu iddia edilebilirse de NGS işleteni sıfatı ile sorumluluğ un KİT niteliğinden kaynaklanan sorumlulukla çatışması halinde “*sermaye ile sınırlı sorumluluk*” kuralı, bu şirketlerin sermayelerini aşan zarardan sorumlu olmayacakları çıkarımını doğurmaktadır. 233 sayılı KHK’nın 40/2. maddesinde yer alan “ilgili bakanlık, gerekli hal-lerde teşebbüslerin hesaplarını ve işlemlerini teftiş ve tahkike tabi tutmaya ve bunların iktisadi ve mali durumlarını tespit ettirmeye yetkilidir.” düzenlemesi de dikkate alındığında bahsi geçen şirketlerin NGS işleteni olarak olası bir zararı karşılayacak “iktisadi ve mali du-ruma” haiz olup olmadıklarını tespit ettirme görevinin yapılmaması ve bunun sonucunda sermaye yapılarının eksik kalması, Cumhurbaş-

¹⁴⁹ Danıştay 10. Dairesi, 03.03.2015, E. 2013/7812, K. 2015/854, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-2013-7812.htm&kw=denetim+g%C3%B6revinin+ihtimali+%&cr=danistay#fm>, 08.11.2023. Benzer bir kararında Danıştay, idarenin özel kişilere gördürdüğü bir hizmet sırasında zararın meydana gelmesinin yürütülen hizmetin kamu hizmeti niteliğini değiştirmeyeceğini; idarenin bu hizmetin görülmesinde sürekli bir gözetim ve denetiminin olması gerektiğini, bu denetimin yokluğunun hizmetin kötü iş-lemesi sayılacağını ve idarenin bundan sorumlu tutulacağını ifade etmiştir. Danış-tay 10. Dairesi, 16.12.2003, E. 2002/7475, K. 2003/5193, Çınar Can Evren, “Hiz-met Kusuru-Haksız Fiil Ayrımı ve Yargı Düzeni”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 95 (2011): 182.

¹⁵⁰ Bkz. yuk. dn.138.

kanlığı ve Bakanlık açısından bir diğer hizmet kusuru olarak karşımıza çıkacaktır.

Cumhurbaşkanlığı ya da Bakanlığın üstlenen sıfatı ile sahip oldukları denetim yetkisini kullanmamaları, oluşan zararın bu denetim eksikliğinden kaynaklandığının ortaya konulması şartıyla sorumluluklarını doğuracaktır.¹⁵¹ Burada irdelenmesi gereken husus zararın karşılanması için açılan davada gerek işleten sıfatı ile zarara karşılık yapılan ödemelerin, gerek Komisyon kararı ile zararı karşılamaya yönelik yapılan ödemelerin gerekse yasal düzenlemeler gereği önceden yapılan diğer ödemelerin, dikkate alınıp alınmayacağıdır.

7381 sayılı Kanununun 16/2. maddesi “Nükleer zarar gören kişiye sosyal sigortalar, özel sigortalar ve genel sağlık sigortasına ilişkin mevzuat uyarınca ayrıca yapılan ödemeler nükleer zarar görenin bu Bölümde yer alan hükümler uyarınca alacağı tazminat tutarından düşülür.” düzenlemesini içermektedir. İdari faaliyet sonucu ortaya çıkan zararı karşılama amacı bulunmayan, prim ödenerek ve yasal koşulların gerçekleşmesi ile zorunlu olarak yapılan sosyal sigorta ödemelerinin¹⁵² tazminat tutarından düşürülmesini öngören düzenlemenin yerinde olmadığı kanaatindeyiz. Nitekim Danıştay da ödenen primlerin karşılığı niteliği taşıyan sosyal güvenlik mevzuatınca bağlanan aylıklarının tazminat miktarından indirilmemesi gerektiğine hükmetmiştir.¹⁵³

Düzenlemenin lafzi yorumundan “sosyal sigortalar”, “özel sigortalar” ve “genel sağlık sigortası” uyarınca yapılan ödemeler dışında diğer ödemelerin tazminat tutarından mahsup edilmeyeceği sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak Danıştay hukuka aykırı müsadere edildiğine

¹⁵¹ İdarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğu, kamu hizmeti sunumuna ilişkin idarenin kusurlu bir eylem veya işlemi, ilgilinin zarara uğramış olmasını ve bu zarar ile idarenin kusurlu eylemi veya işlemi arasında uygun illiyet bağı olmasını gerektirmektedir. Danıştay 8. Dairesi, 23.12.2022, E. 2022/2775, K. 2022/8059, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=8d-2022-2775.htm&kw='hizmet+kusuru'+uygun+illiyet'&cr=danistay#fm,03.01.2024>

¹⁵² Danıştay 10. Dairesi, 26.10.1995, E. 1995/3321, K. 1995/4995, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-1995-3321.htm&kw='1995/4995'&cr=danistay#fm03.01.2024>

¹⁵³ Danıştay 10. Dairesi, 28.05.1998, 1996/10146, K. 1998/2344, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-1996-10146.htm&kw='1998/2344'&cr=danistay#fm03.01.2024>.

ve sahibine iadesine karar verilen ancak satış işlemi bu sırada tamamlanmış olan eşyanın satış bedelinin idare tarafından iade edilmiş olması sebebi ile, iade edilen tutarın mahsubunun gerekli olduğuna karar vermiştir.¹⁵⁴ Benzer şekilde Yüksek Mahkeme 5233 sayılı Kanun kapsamında kurulan Hasar Tespit Komisyonu tarafından tespit edilen ve ödenen hasar tutarının mahkemece hükmedilen tazminat tutarından mahsup edilmesi gerektiğine hükmetmiştir.¹⁵⁵ Dolayısıyla maddeden lafzi yorumla varılan sonuç doğru olmayıp “tam tazmin ilkesi” gereği tazminat miktarı uğranılan zararın miktarına denk olmalıdır.¹⁵⁶ Meydana gelen yağışlar sonucu ortaya çıkan zararın sigorta şirketince karşılanması sonucu sigortalıya yapılan ödemenin rücu hizmet kusuru bulunan idareden tahsili için açılan davada da Danıştay sigorta primlerinin zarardan mahsup edilerek *tahsilde tekerrüre yol açmayacak şekilde* karar verilmesi gerektiğine hükmetmiştir.¹⁵⁷ Bu bağlamda 7381 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında Nükleer Zarar Tespit Komisyonu kurulması halinde komisyona yapılan başvuru üzerine yapılan ödemelerin, dava sonucu hükmedilecek tazminat tutarından mahsubu gerekmektedir. Kaldı ki Kanununun 18/4. maddesinde yer alan “*ödeme planında, can kaybı veya kişilerin sağlığına verilen zararlar öncelikle tazmin edilir.*” hükmünden de Komisyon tarafından hazırlanan ödeme planı kapsamında öncelikli tazmin edilecek zararlar için yapılan ödemelerin, bu nitelikte görülmeyerek tazmin edilmeyen ya da bu nitelikte olsa da tam olarak karşılanmayan zararların giderilmesi için açılarak davalarda mahsup edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

¹⁵⁴ Danıştay 8. Dairesi, 14.06.2022, E. 2019/4752, K. 2022/4116, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=8d-2019-4752.htm&kw=`mahsup`+`tam+yarg%C4%B1+davas%C4%B1`+&cr=danistay#fm,03.01.2024>

¹⁵⁵ Danıştay 10. Dairesi, 06.02.2023, E. 2020/3084, K. 2023/231, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-2020-3084.htm&kw=`hasar+tespit+komisyonu`+`mahsup`&cr=danistay#fm03.01.2024>, Benzer bir karar için Danıştay 10. Dairesi, 06.04.2022, E. 2019/9353, K. 2022/1900, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/10-d-e-2019-9553-k-2022-1900-t-6-4-2022> 03.01.2024

¹⁵⁶ Gözler, İdare Hukuku, C.2, 1397.

¹⁵⁷ Danıştay 8. Dairesi, 03.04.2017, E. 2015/8819, K. 2017/2276, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=8d-2015-8819.htm&kw=`mahsup`+`tam+yarg%C4%B1+davas%C4%B1`+&cr=danistay#fm03.01.2024>

7381 sayılı Kanununun 20/son maddesi “Komisyonun kurulmaması hâlinde mahkeme, bu Bölüm kapsamında belirlenen sorumluluk sınırını aşmayacak şekilde, 6098 sayılı Kanununun 76. maddesi uyarınca nükleer zarar gören kişilere geçici ödeme yapılmasına karar verebil[ceğini]” düzenlemektedir. İdareye karşı idari sorumluluk kapsamında nükleer zararın tazmini için açılan bir tam yargı davasında anılan maddenin uygulanma olasılığı bulunmamaktadır. Hüküm, Türkiye Cumhuriyeti egemenlik alanında gerçekleşen bir nükleer hadise sebebi ile Türk mahkemelerinde, Paris Sözleşmesi ve 7381 sayılı Kanuna dayalı sorumluluğu çerçevesinde işletene karşı açılan davalarda uygulanabilir. Zira düzenlemede yer alan “*bu Bölüm kapsamında belirlenen sorumluluk sınırını aşmayacak şekilde*” ifadesi de bu hususu ortaya koymaktadır. İdareye karşı idari sorumluluğa dayalı açılan tam yargı davasında, işletenin sorumluluğu ile ilgili getirilen bu hükmün uygulanması ve zarar görene idare tarafından geçici ödeme yapılması mümkün değildir.

c. İşletenin Sorumluluğunun Olmadığı ve Hizmet Kusurunun Bulunmadığı Hallerde İdarenin Sorumluluğu

NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin ister özel hukuk kişileri isterse idare tarafından sunulduğu hallerde idarenin, işletenin sorumluluğundan bağımsız olarak, kamu hizmetini üstlenen ya da yerine getiren sıfatı ile hizmet kusurunun bulunmadığı hallerde mesuliyetinin belirlenmesi gerekmektedir. İşletenin idare olduğu hallerde idarenin işleten sıfatından ve bu sıfattan kaynaklanan sorumluluğundan bağımsız, kamu hizmetini yerine getiren idare olarak hizmet kusuru olmasa dahi sorumluluğunun irdelenmesi gerekirken, işletenin özel hukuk kişisi olduğu hallerde ise Cumhurbaşkanlığı ya da Bakanlığın kamu hizmetini üstlenen sıfatı ile hizmet kusuru olmasa dahi sorumluluğunun tespiti gerekir.

Paris Sözleşmesinin 9. maddesi doğrudan bir silahlı çatışma, hasmane hareketler, iç savaş ya da ayaklanmadan dolayı meydana gelen bir nükleer hadiseden kaynaklanan nükleer zarardan işleticinin sorumlu olmayacağını düzenlemektedir. Bu hüküm aynı şekilde 7381

sayılı Kanunun 12/5. maddesinde de yer almaktadır. Bu haller nükleer zarardan işletenin sorumluluğu için aranan uygun illiyet bağıni kesen sebeplerdir. Sözleşmede yer alan bu haller sınırlayıcı olarak sayılmışlardır.¹⁵⁸ O halde bu durumlardan kaynaklanan nükleer zarardan kimin sorumlu olacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra nükleer tesislerin bu tür saldırılara maruz kalma ihtimali, sigorta şirketlerinin, terör saldırılarını kapsam dışı bırakmayan Paris Sözleşmesinin gözden geçirilmesini talep etmelerine yol açmıştır.¹⁵⁹ Belirtmek gerekir ki 2004 Protokolünde terör saldırıları illiyet bağıni kesen sebepler arasında yer almamaktadır¹⁶⁰ ve bu tür olaylarda zararın büyüklüğünün Devletin de sorumlu olmasını gerektirdiği ifade edilmiştir.¹⁶¹ Konu ile ilgisi olan “Nükleer Terörizmin Önlenmesine İlişkin Uluslararası Sözleşme”¹⁶² (NTÖUS) hükümlerinin Paris Sözleşmesi ve 2004 Protokolü ile irtibatının da irdelenmesi gerekir. NTÖUS 2/1. maddesi uyarınca eğer bir kişi, yasadışı bir biçimde ve kasten ölüme veya vücutta ciddi yaralanmaya sebep olma niyetiyle veya mülke veya çevreye maddi hasar vermek niyetiyle herhangi bir şekilde radyoaktif maddeyi veya cihazı kullanırsa veya radyoaktif maddeyi yayacak veya yayma riski taşıyacak bir şekilde nükleer bir tesisi kullanırsa veya zarar verirse, bu Sözleşme çerçevesinde

¹⁵⁸ Aydoğdu, Nükleer Santral, 253. Öğretide lafzi yorumla ileri sürülen bir düşünceye göre “düşmanca (hasmane) hareketler” sadece savaş halini kastetmektedir. He- kim, Hukuki Sorumluluk, 372. Sözleşmede geçen “silahlı çatışma” ve “savaş halle- ri” ile uluslararası çatışmaların; “iç savaş” ve “ayaklanmalar” ile ise ülke içi çatış- maların ifade edildiğinin açık olduğu, ancak silahlı çatışmaların modern yöntem- leri düşünüldüğünde bu kategorilerin tüm olayları kapsama alma noktasında be- lirsiz olduğu, özellikle siyasi motivasyona dayanan terörist eylemlerin bu katego- rilerden hiçbirisine sokulamayacağı, oysa Sözleşmenin ilgili maddesinin başta ge- len amacı ve görevinin bu tür eylemleri kapsama sokmak olduğu ileri sürülmüş- tür. Norbert Pelzer, “On Modernising the Paris Convention”, Nuclear Law Bulletin, 12 (1973): 55.

¹⁵⁹ Desart, Nuclear Energy, 219.

¹⁶⁰ Aydoğdu, Nükleer Santral, 254; Karauz, “İşletenin Hukuki Sorumluluğu”, 20; Aksi yönde görüş için Korkusuz, Nükleer Santral İşletenin, 131; Görmez, “Nükleer Santral”, 134.

¹⁶¹ Aydoğdu, Nükleer Santral, 254

¹⁶² 14.09.2005 tarihinde imzalanan sözleşmenin onaylanması 6277 sayılı Kanunla uygun bulunmuş ve 02.04.2012 tarihinde Bakanlar Kurulunca onaylanması karar- laştırılmıştır. 08.05.2012 tarih ve 28286 sayılı Resmî Gazete, Sözleşmenin İngiliz- ce resmi metni için bkz. https://treaties.un.org/doc/source/Recent_Texts/English_18_15.pdf 04.01.2024

suç işlemiştir. NTÖUS'nin bu maddesi ile 4. maddesinin birlikte değerlendirilmesi, Paris Sözleşmesi ile olan irtibatı somut bir şekilde ortaya koymaktadır. 4. maddenin ikinci fıkrası "*Silahlı bir çatışma sırasında silahlı kuvvetlerin faaliyetleri, sözkonusu koşullar uluslararası insancıl hukuk¹⁶³ çerçevesinde anlaşıldığı ve bu hukuk tarafından düzenlendiği cihetle, bu Sözleşme tarafından düzenlenmez ve bir Devletin silahlı kuvvetleri tarafından resmi görevin icrası olarak üstlenilen faaliyetler, diğer uluslararası hukuk kurallarınca düzenlendiği ölçüde bu Sözleşme kapsamı dışında kalır.*" düzenlemesi ile Paris Sözleşmesinin 9. maddesi ile doğrudan bağlantı kurmakta, devam eden üçüncü fıkrası ise "*Bu maddenin 2. paragrafının (fıkrasının) hükümleri, kanunsuz eylemlere göz yumulacağı veya yasal hale getirileceği veya diğer haklar uyarınca kovuşturmayla tabi tutulmasının engelleneceği şeklinde yorumlanmayacaktır.*" hükmü ile ikinci fıkra kapsamındaki durumlar için diğer hukuk kurallarının uygulanmasının engellenmeyeceğini öngörmektedir. Maddenin ilk fıkrası ise "*Bu Sözleşmedeki hiçbir husus, Devletlerin ve bireylerin uluslararası hukuktan, özellikle Birleşmiş Milletler Şartı ve uluslararası insancıl hukuktan kaynaklanan diğer haklarını, yükümlülüklerini ve sorumluluklarını etkilemeyecektir.*" düzenlemesi ile devlet ve bireyler (bu arada Paris Sözleşmesi kapsamında işleten) için Paris Sözleşmesinden kaynaklanan sorumluluğun etkilenmeyeceğini ortaya koymaktadır. NTÖUS'nin 18/7. maddesi ise nükleer zarar sorumluluğuna doğrudan değinmektedir. Madde uyarınca "*2. maddede ortaya konan suçlardan biriyle ilişkili bir yayılma durumunda, bu maddede yer alan hiçbir husus, nükleer zarar sorumluluğunu düzenleyen uluslararası hukuk kurallarını veya diğer uluslararası hukuk kurallarını etkilemeyecektir.*" 18. madde bir Taraf Devletin, 2. maddede yer alan suçlardan birinin işlenmesini müteakiben ele geçirme veya başka suretle radyoaktif madde, cihaz veya nükleer tesislerin kontrolünü sağladığı takdirde bunların zararsız hale getirilmesi ve barışçıl kulla-

¹⁶³ Uluslararası insancıl hukuk, silahlı çatışmaya katılmayanların korunmasına ve savaş yöntemlerinin insancıl açıdan yumuşatılmasına yönelik, bu çatışmaların olumsuz etkilerini insancıl nedenlerle sınırlandırmayı hedefleyen ve gerek devletler arası savaşlarda gerek iç çatışmalarda geçerlilik taşıyan savaş ya da silahlı çatışma hukukunu ifade etmektedir. Oğuz Demiralp, "Uluslararası İnsancıl Hukuk: Kökenleri ve Gelişimi", Uluslararası Suçlar ve Tarih / International Crimes and History, 22 (2021): 23.

nımını düzenlemektedir. 2. madde kapsamında bir suçun işlenmesi sonucu bir radyoaktif yayılma oluşması halinde nükleer zarar sorumluluğuna ilişkin sorumluluk kurallarının geçerli olacağı madde ile açıkça vurgulanmıştır.

NTÖUS'nin anılan hükümleri Paris Sözleşmesi ve 2004 Protokolü ile birlikte değerlendirildiğinde NTÖUS kapsamında bir suçun işlenmesi halinde nükleer zarar sorumluluğunun Paris Sözleşmesi kapsamında ele alınacağı sonucuna varılmaktadır.

Kusursuz sorumluluk, meydana gelen bir olayda idarenin kusuru bulunmamasına rağmen şartları gerçekleştiğinde oluşan zararı ödemekle yükümlü olmasını ifade etmektedir.¹⁶⁴ İdarenin kusursuz sorumluluğu tamamlayıcı niteliği haiz bir sorumluluk türü olup¹⁶⁵ idarenin hizmet kusuru ya da başka bir usulle zararı karşılamaının mümkün olup olmadığının araştırılması ve bu yollarla giderilemiyorsa kusursuz sorumluluğa başvurulması gerekecektir.¹⁶⁶ Paris Sözleşmesinde işletenin sorumlu tutulmadığı bu durumlarda öncelikle idarenin somut olay çerçevesinde bir hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının ve illiyet bağının araştırılması gerektiği kanaatindeyiz. Nükleer zarar ve idari faaliyet arasında illiyet bağının bulunup bulunmadığı araştırılarak bu bağ kurulabiliyorsa idarenin kusursuz sorumluluğuna gidilemeyecektir. İdarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğu, Danıştay tarafından da karara bağlandığı üzere kamu hizmeti sunumuna ilişkin idarenin kusurlu bir eylem veya işleminin mevcut olmasına, ilgilinin zarara uğramış olmasına ve bu zarar ile

¹⁶⁴ Duran, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, 47.

¹⁶⁵ Gözler, İdare Hukuku C.2, 1188

¹⁶⁶ Ramazan Çağlayan, Tarihsel, Teorik ve Pratik Yönleri ile İdarenin Kusursuz Sorumluluğu (Ankara: Asil Yayıncılık, 2007), 152-153. "İdare Mahkemesince, davalı idarenin tazmin sorumluluğu belirlenirken hem hizmet kusuru ilkesine hem de kusursuz sorumluluk ilkesine dayanılmıştır. Oysa hem kusur hem de kusursuz sorumluluk ilkesine dayanılarak idarenin tazmin sorumluluğuna gidilmesi hukukten mümkün değildir. Olayın oluşumu ve zararın niteliği irdelenip önce hizmet kusuru araştırılarak, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulanıp uygulanamayacağı incelenmek suretiyle idarenin tazmin sorumluluğunun belirlenmesi gerekmektedir." Danıştay 10. Dairesi, 10.04.1996, E. 1995/53, K. 1996/1913, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-1995-53.htm&kw='1996/1913'&cr=danistay#fm,03.03.2023>.

idarenin kusurlu eylemi veya işlemi arasında uygun illiyet bağı olmasına bağlıdır.¹⁶⁷

Meydana gelen zararlarla idarece ifa edilen görev arasında bağlantı olmasının, herhangi bir hizmet kusuru bulunmasa dahi kusursuz sorumluluk gereği zararın giderilmesi için yeterli sayıldığına ilişkin yargı kararları da bulunmaktadır. Bu doğrultuda Danıştay idarenin hizmet kusuru bulunmama ile birlikte yürütülen hizmetin doğrudan sonucu olan, nedensellik bağı kurulabilen, özel ve olağanüstü zararların kusursuz sorumluluk ilkesi gereği tazmini gerektiğine hükmetmiştir.¹⁶⁸

Danıştay bir başka kararında kusursuz sorumluluğu “sosyal risk ilkesi” temelinde ele alarak illiyet bağının varlığının belirlendiği durumlarda bu ilkeye başvurulamayacağına hükmetmiştir. Anılan kararda Yüksek Mahkeme “*sosyal risk ilkesinin uygulanabilmesi için olayın tüm toplumla ilgilendirilmesi ve zararın toplumsal nitelikli bir riskin gerçekleşmesi sonucu meydana gelmesi yanında, olay ve zararın yürütülen kamu hizmetinin doğrudan sonucu olmaması, başka bir deyişle zarar ile idari eylem arasında bir nedensellik bağının da kurulmaması gerekmektedir. 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. Olayda zararın güvenlik kuvvetlerince mevzi güvenliği amacıyla döşenen mayına basılması sonucu davacıların çocuğunun sakat kalması nedeniyle meydana geldiği, kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında olduğu, zarar ile idari eylem arasında nedensellik bağı bulunduğu açık olduğundan, açılan tam yargı davasında sosyal risk ilkesine dayanılarak hüküm kurulmasına olanak bulunmamaktadır.*” demekle bu duruma işaret etmektedir.¹⁶⁹ NGS kurma ve işletme

¹⁶⁷ Danıştay 8. Dairesi, 23.12.2022, E. 2022/2775, K. 2022/8059, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=8d-2022-2775.htm&kw=`hizmet+kusuru`+`uygun+illiyet`&cr=danistay#fm>, 30.11.2023.

¹⁶⁸ Danıştay 15. Dairesi, 18.10.2012, E. 2012/189, K. 2012/7048, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=15d-2012-189.htm&kw=`2012/7048`&cr=danistay#fm>, 09.03.2023.

¹⁶⁹ Danıştay 10. Dairesi, 25.02.2003, E. 2001/4795, K. 2003/696, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-2001-4795.htm&kw=`2003/696`+&cr=danistay#fm>, 09.03.2023.

kamu hizmetine ilişkin olarak “sosyal risk” ilkesine idarenin hizmet kusurunun tespit edilemediği¹⁷⁰ ve hizmet ile zarar arasında illiyet bağının bulunmadığı durumlarda başvurabileceği kanaatindeyiz.¹⁷¹ “Sosyal risk” ilkesinin temelinde çağımızın toplumsal şartlarının yol açtığı kitlesel olaylar ile savaşların halk üzerinde yol açtığı zararların kusuru olmayan bu kişilere yüklenmesinin kabul edilemezliği yatmaktadır.¹⁷² Burada zarara idareye yabancı kişilerin eylemi yol açmaktadır. Buna dayalı olarak da diğer kusursuz sorumluluk hallerinden farklı olarak zarar ile idarî faaliyet arasında illiyet bağı aranmamaktadır.¹⁷³ İlliyet bağının yokluğu sebebi ile idare aslında sorumlu tutulamayacağı bir zarardan, toplumsal bir faydanın sağlanması için sorumlu tutulmaktadır.¹⁷⁴ Ancak sosyal risk ilkesine dayalı idarenin sorumluluğu, zarara sebep olan davranışları önleme konusunda idarenin yükümlü olmasına rağmen kusuru olmaksızın önleyememesine veya daha büyük zararlara yol açmamak için önlemekten kaçınmış olmasına bağlıdır.¹⁷⁵

Sosyal risk ilkesinin bu özellikleri, işletenin sorumlu olmadığı hallerde idarenin nükleer hadise sonucu oluşan zararlardan sorumlu tutulması bakımından uygulanabilir niteliktedir. İdarenin NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin örgütlenmesi, işleyişi ve denetimi ile ilgili yükümlülüklerinde bir aksaklık olmaksızın, idarenin dışında ve idareye yabancı kişilerin birtakım eylemleri sonucu ortaya çıkan nükleer zararın karşılanmasında toplum açısından fayda bulunmaktadır. Nükleer hadiselerin yol açabileceği zararlar düşünüldüğünde illiyet bağı yokluğu sebebi ile idarenin sorumsuzluğunu kabul etmek, zararın

¹⁷⁰ Öğretilerde sosyal risk ilkesinde idarenin, bir başkasının eyleminden değil, bizzat kendi eyleminden sorumlu olduğu, idarenin kişilerin can ve mal güvenliğini sağlama ödevini yerine getiremeyerek bunlara yönelik tehdit ve saldırılara engel olamaması halinde hizmet kusuru gereği sorumlu olması gerektiği, idarenin bu ödevini ifa edememesinin hizmetin kötü işlemesi ya da hiç işlememesi biçiminde ortaya çıkan bir hizmet kusuru olduğu ileri sürülmüştür. Günay, *İdare Hukuku*, 381

¹⁷¹ Benzer görüş bir için bkz. Utku Ütük, “KBRN Tehdit ve Tehlikelerden Kaynaklı Zararlar Nedeniyle İdarenin Risk İlkesine Dayalı Sorumluluğu”, *Dirençlilik Dergisi*, 2/1 (2018): 39-56.

¹⁷² Ali Ülkü Azrak, *İdarenin Toplumsal Muhatara Kuramına Göre Kusursuz Sorumluluğu, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980), 136-137.

¹⁷³ Bahtiyar Akyılmaz, “Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9/1-2 (2004): 188.

¹⁷⁴ Onar, *İdare Hukuku C. III*, 1744

¹⁷⁵ Azrak, *Kusursuz Sorumluluğu*, 138

sahipsiz bırakılması demektir. Topluma zarar veren davranışlarda ise son tahlilde sorumluluk, toplumun düzenini koruma ödevini yüklenen idareye ait olmalıdır. Danıştayın da belirttiği üzere sosyal risk ilkesinde zararın sebebi, toplumun bir bireyi olmaktır.¹⁷⁶ Fransa ve Almanya'da savaş, ayaklanma ve kargaşa olaylarının sosyal risk kapsamında kabul edilerek ortaya çıkan zararın idare tarafından giderilmesi kanunlarla kabul edildiğinden, isyan ya da savaş sebebi ile oluşan zararların tazmininde bu ilkenin kullanıldığını iddia edilmiştir.¹⁷⁷

Ülkemizde Danıştay özellikle terör olayları sebebi ile oluşan zararların idarece tazmininde sosyal risk ilkesine başvurmaktadır. Danıştayın bu tutumu kavramların ortaya çıkış dönemlerindeki anlamlarına sıkı sıkıya bağlı kalınması gerekçesi ile eleştirilmiştir. Buna göre risk kavramı sosyalleştiğinden asayiş olaylarının yanı sıra bulaşıcı hastalıklar ve bunların tedavilerindeki büyük hatalar, depremlerin ortaya koyduğu yapı sorunları, hastalıklı kanın nakli ve çevre sorunlarının yol açtığı zararlı etkiler gibi pekçok konu bu ilke kapsamına girebilmektedir.¹⁷⁸ Danıştay idarenin faaliyet alanıyla ilgili önlenmekle yükümlü olduğu halde önleyemediği bir takım zararları nedensellik bağı aramadan tazmin etmesi gerektiğini, terör eylemlerinin devlete yönelik, devletin anayasal düzenini yıkmayı amaçlayan, eylemlerden zarar gören kişi ve kurumlara karşı kişisel husumetten ileri gelmeyen nitelikte olduğunu, bu eylemler nedeniyle zarara uğrayan, terör eylemlerine her hangi bir şekilde katılmamış olan kişilerin kendi kusur ve eylemleri sonucu değil toplum içinde ortaya çıkan bu olaylardan zarar gördüklerini, toplumun birer parçası olmak sıfatıyla zarar gören kişilerin belirtilen şekilde ortaya çıkan zararların özel ve olağandışı nitelikleri dikkate alınıp nedensellik bağı aranmadan, terör olaylarını önlemekle yükümlü olduğu halde önleyemeyen idarece sosyal risk ilkesine göre tazmini gerektiğini karara bağlamıştır.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Danıştay 10. Dairesi, 13.10.1993, E. 1992/3372, K. 1993/3777, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-1992-3372.htm&kw='sosyal+risk'&cr=danistay#fm,08.03.2023>.

¹⁷⁷ Onar, İdare Hukuku C. III, 1744-1745.

¹⁷⁸ Hasan Nuri Yaşar, "İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler", İÜHFM, 66/1 (2008): 218.

¹⁷⁹ Danıştay 10. Dairesi, 04.10.1996, E. 1995/1102, K. 1996/5774, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-1995-1102.htm&kw='sosyal+risk'&cr=danistay#fm,08.03.2023>.

Anılan kararda idarenin hizmet kusuru bulunmamakla birlikte, idari faaliyet alanıyla ilgili, toplum içinde ortaya çıkan terör eyleminin sonucu olarak uğranılan özel ve olağandışı zararın sosyal risk ilkesi uyarınca tazminin belirtilmesi, öncelikle hizmet kusurunun aranması gerekliliğine işaret etmektedir.

3. Nükleer Düzenleme Kurumunun NGS Kurma ve İşletme Kamu Hizmetlerinde Sorumluluğu

a. Genel Olarak NDK'nın NGS Kurma ve İşletme Kamu Hizmetlerindeki Görev ve Yetkileri

95 sayılı CBK ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ilişkili kuruluşu olan, düzenleyici ve denetleyici kurum statüsünde Nükleer Düzenleme Kurumu tesis edilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar kamusal alanların hassas sektörlerinde düzenleme ve denetleme işlevini de üstlenmişlerdir.¹⁸⁰ NGS kurma ve işletme faaliyeti de bu hassasiyeti bünyesinde barındırmaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulmuş kurumlar olmayıp¹⁸¹ kolluk yetkisi kullandıkları¹⁸² öğretide dile getirilmiştir. Duyarlı alan olarak kabul edilen faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi için kurulan bu kamu tüzel kişilerinin hizmet yerinden yönetim idaresi olarak kabule hukuki bir engel olmadığı gibi¹⁸³ yürüttükleri faaliyetin mal ya da hizmet üretimi olmaması, düzenleme ve denetleme niteliğinde kamu hizmeti sundukları¹⁸⁴ kabulünü de engellemez. Nitekim Danıştay elektrik dağıtım tesis ve varlıklarına ilişkin her türlü işletme ile yatırım planlaması ve uygulamasında onay, değişiklik ve denetim yetkisinin EPDK'ya ait

¹⁸⁰ Ender, Ethem Atay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10/1-2 (2006): 260.

¹⁸¹ Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", İçinde Perşembe Konferansları, (Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2000), 14-15. M. Zahid Sobacı, "Türk İdari Teşkilatındaki 'Adalar': Bağımsız İdari Otoriteler", AÜHFD, 55/2 (2016): 171 (157-180).

¹⁸² Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", 15.

¹⁸³ Turan Yıldırım vd., İdare Hukuku, (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2018), 110.

¹⁸⁴ Gözler, İdare Hukuku C. 1, 663.

olduğunu ve denetim yetkisinin asli ve sürekli bir kamu hizmeti niteliği taşıdığını karara bağlamıştır.¹⁸⁵ Keza Sermaye Piyasası Kuruluna dair vermiş olduğu bir kararda Kurulun sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulduğuna ve kamu hizmeti yaptığına hükmetmiştir.¹⁸⁶

NGS kurma ve işletme kamu hizmetini temelde Cumhurbaşkanı üstlenmiş ise de hizmetin sunulması yetkilendirmeye tabi tutulmuş, yetkilendirme görevi NDK'ya bırakılarak hizmetin denetiminin her tür etkiden bağımsız olarak yerine getirilmesi amaçlanmıştır.¹⁸⁷ Nitekim sosyal hayatta teknolojik ilerlemelere açıklık ve temel hak ve özgürlüklerle sıkı bağlantıları sebebiyle hassas alanlar olarak kabul edilen alanların politikacıları ve sektördeki aktörlerin etki ve baskılarından arındırmanın bu kurumların temel amacı olduğu vurgulanmalıdır.¹⁸⁸ NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin NDK'nın yetkilendirmesi ile görülmesi mümkün olup yetkilendirmenin yapılması aynı zamanda geniş bir denetim yetkisi vermektedir.¹⁸⁹ Yetkilendirme yapılarak kamu hizmetinin yetki verilen kişilere gördürülmesi bu kamu hizmetine ilişkin idarenin sorumluluğunu kaldırmamaktadır.¹⁹⁰

aa. NDK'nın NGS Kurma Kamu Hizmetindeki Görev ve Yetkileri

95 sayılı CBK madde 4/1-c ve ç uyarınca Kurum nükleer tesis, radyasyon tesisi veya radyoaktif atık tesislerinin kurulmasına, işletilmesine, işletmeden çıkarılmasına veya kapatılmasına ilişkin tüm faaliyetler ile nükleer maddelerin çıkarılması, üretilmesi, taşınması, depolanması, ihracatı, ithalatı, ticareti, bulundurulması, devri, işlenmesi, yeniden işlenmesi ve kullanılması

¹⁸⁵ Danıştay 13. Dairesi, 22.05.2009, E. 2007/4056, K. 2009/5656, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=13d-2007-4056.htm&kw=`2009/5656`&cr=danistay#fm>, 10.12.2023.

¹⁸⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 26.06.1998, E. 1998/355, K. 1998/277, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=iddgk-1998-355.htm&kw=`1998/277`&cr=danistay#fm>, 10.12.2023

¹⁸⁷ Nitekim bu bağımsızlık 95 sayılı CBK'nın 3/3. Maddesinde vurgulanmıştır.

¹⁸⁸ Ali Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2003), 5.

¹⁸⁹ Günay, İdare Hukuku, 326

¹⁹⁰ Gözler, İdare Hukuku C. 2, 399

konularını düzenleme yetkisini haizdir. NGS kurma ile ilgili olarak NDK'ya verilen bir diğer selahiyet ise yetkilendirme yapmaktır. Kararname yetkilendirme kavramını tanımlamasa da madde 2/1-f “yetkilendirilen kişi” kavramını “7381 sayılı Kanun kapsamındaki bir faaliyetin yürütülmesi için Kurum tarafından kendisine lisans, izin veya yetki belgesi verilen gerçek veya tüzel kişi” olarak tanımlamıştır. Bu kapsamda yetkilendirmenin Kurum tarafından 7381 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilecek bir faaliyetle ilgili lisans, izin ya da yetki belgesi verilmesi olduğu anlaşılmaktadır. 7381 sayılı Kanun NGS ile ilgili yetkilendirmeyi lisans, izin ve yetki belgesi olarak ayırma tabii tutmuştur.

7381 sayılı Kanununun 4/3-a maddesinde nükleer tesis için sahanın hazırlanması, Kurum tarafından belirlenen ekipmanın imal edilmesi, tesisin inşa edilmesi, işletmeye alınması için Kurumdan izin alınması şart koşulmaktadır. O halde NGS kurma kamu hizmetinin NDK iznine tabi olduğu söylenmelidir. NGS kurma ve işletme kamu hizmetlerindeki ayırım Kanuna dayalı olarak çıkarılan “Nükleer Tesislere İlişkin Yetkilendirmeler Yönetmeliği” madde 5/4 ile, saha hazırlama, inşaat ve işletmeye alma izinlerinin işletme lisansı verilene kadar geçerli olduğunun düzenlenmesiyle daha açıkça vurgulanmaktadır.

Kanununun 4/4-c ve ç maddesinde Kanun kapsamına giren faaliyetlerden Kurumun belirlediği faaliyetlerde görev alacak personel ile ekipman imalatı yapacak kişilerin Kurumdan yetki belgesi alması zorunlu olduğu düzenlenmiştir. O halde personel NGS kurulumunda görev yapacak ise ya da NGS kurulumu için gerekli olan ekipmanı imal eden bir kişi ise bu hususlar NGS kurma hizmeti kapsamına girmekte ve Kurumdan yetki belgesi alınmasını gerekli kılmaktadır.

NGS kurulumu ile ilgili olarak Kanununun 6/1. maddesinde Kuruma verilen bir diğer yetki ise nükleer tesisin kurulacağı sahanın Kurum onayına tabi olduğudur.

bb. NDK'nın NGS İşletme Kamu Hizmetindeki Görev ve Yetkileri

7381 sayılı Kanununun 2/1-1 maddesinde “nükleer madde çıkarmak, üretmek, işlemek, kullanmak, bulundurmak, yeniden işlemek veya depolamak amacıyla kurulmakta olan veya işletilen tesis” olarak tanımlanan nükleer tesisin işletilmesi için Kanununun 4/2. maddesine göre lisans alınması zorunludur. O halde NGS kurmak için için izin, işletilmesi için NDK lisansı gereklidir. NGS işletme lisansı verilme koşulları ise Nükleer Tesislere İlişkin Yetkilendirmeler Yönetmeliği madde 26'da düzenlenmiştir. Ayrıca 5710 sayılı Kanun madde 3/2 NGS kurup işletecek şirketlerin karşılaması gereken ölçütleri bir ay içinde yayınlama görevini NDK'ya vermiştir.

b. NDK'nın NGS Kurma ve İşletme Kamu Hizmetlerindeki Denetim Görevi

Kamu hizmetinin özel kişilerce ifası sırasında idare tarafından yapılan denetim, kamu düzenini korumaya yönelik dışsal bir denetim olan kolluk denetimi olmayıp, ilgili faaliyetin her bir noktasına nüfuz edebilen “içselleştirilmiş” bir denetim olduğundan¹⁹¹ NDK'ya denetim yetkisi veren izin ya da lisansın kamu hizmeti izni/lisansı olduğu anlaşılmaktadır. Benzer şekilde özel kişilerce yerine getirilen kamu hizmetlerini denetleme yetkisinin kamu hizmetinin özel kişiye devrini sağlayan işleme dayandığı ve bu denetimin kolluk yetkisini ve denetim sınırlarını aşan bir denetim olduğu ifade edilmiştir.¹⁹² Özel hukuk kişilerinin izin almak suretiyle ifa ettikleri kamu hizmetlerinde faaliyetin asıl sahibi ve sorumlusunun idare olması değişmeyen tek ilke olup idarenin hizmeti düzenleme ve gereken değişiklikleri yapma görev ve yetkisi de bulunmaktadır.¹⁹³ Teknolojik gelişmelerin temel

¹⁹¹ Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, 15-16. Öğretide ruhsatın sağladığı denetimin içeriğinden hareketle yürütülen faaliyete kamu hizmeti niteliği verilemeyeceği görüşü de dile getirilmiştir. Sedat Çal, “Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Değerlendirmeler”, <https://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf>. 51-58. (Erişim Tarihi: 01.12.2023).

¹⁹² İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, İdare Hukuku (İstanbul: Der Yayınları, 2008), 847.

¹⁹³ İl Han Özyay, Günışığında Yönetim (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004), 250.

hak ve özgürlüklere ilişkin sebep oldukları ihlal tehditleri ve risklerini önlemek bağımsız idari kurumların kuruluş esasları arasında yer almaktadır.¹⁹⁴ NGS kurma ve işletme faaliyetinin denetimi de NGS kurma ve işletmenin teknik ve uzmanlık gerektiren bir konu olması itibarı ile, izin verme yetkisi ile donatılmış olan NDK'ya bırakılmıştır. 95 sayılı CBK madde 5/1-c ve ç'de kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurulan NDK'nın görev ve yetkileri arasında yetkilendirme yapmak ile yetkilendirme öncesinde ve sonrasında faaliyetleri ve yetkilendirilen kişileri denetlemek ve yerinde incelemek de sayılmıştır. NDK, 5018 sayılı Kanun III sayılı cetvel uyarınca düzenleyici ve denetleyici kurum niteliğindedir. Düzenleyici kurumların yürüttükleri faaliyetlerin kolluk faaliyeti niteliğinde¹⁹⁵ olduğu, kolluk faaliyetinin kamu düzenini korumayı hedeflediği, kamu düzeninin dışsal olduğu¹⁹⁶, kolluk denetiminin dışsal bir denetimle yetindiği görüşünün teknolojik gelişmeler karşısında kabulü tartışmalı hale gelmiştir. NGS kurma ve işletmek gibi yüksek tehlike riski taşıyan faaliyetlerde bir bağımsız idari otorite niteliği taşıyan NDK'nın denetiminin dışsal nitelikte bir kolluk denetimi olduğu söylenemez. NDK faaliyetin her alanına nüfuz eden içsel bir denetim yapmakta ve düzenleyici kontrol faaliyeti ile işletmeden çıkarılma sürecinin sonuna kadar olan faaliyetleri içeren NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin denetimi, yetkilendirme görevini haiz olan NDK tarafından gerçekleştirilmektedir.¹⁹⁷

NDK'nın yaptığı yetkilendirmeyi kolluk ruhsatından ayırmanın sadece yaptığı denetimin yoğunluğu olduğu da söylenemez. NDK yetkilendirmesi, koşulları sağlayan kişilerin bu alana girişini sağlayan ve bu alanı serbestleştiren bir izin olarak ele alınmamalı, bu alana kişilerin girişini sağlamaktan ziyade bu hassas alana herkesin girişini önlemek amacı taşıdığı söylenmelidir. Düzenleyici kurumlar ile kolluk faaliyeti arasındaki ilişki, bir alanın özel girişime açılması ile bu alandaki faaliyetlerin piyasa mekanizmaları içerisinde kendi kendilerini

¹⁹⁴ Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, 30/1 (1997): 4.

¹⁹⁵ Metin Günday, *Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi, İçinde Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu* (Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, 1999), 61.

¹⁹⁶ Giritli, Bilgen ve Akgüner, *İdare Hukuku*, 740.

¹⁹⁷ Bu izinlerin kolluk denetimi yetkisi verdiği görüşü için bkz. Özdemir, *Nükleer Güç Santrallerinin*, 155.

düzenleme yeteneklerinin olup olmadığı sorusunun olumsuz yanıtlanması sonucu¹⁹⁸ ortaya çıkmıştır. Düzenleyici kurumların kolluk faaliyetinde bulunduğu yaklaşımı, ekonomik kamu düzeni noktasından hareketle bu düzenin korunması amacı ile yasak olan faaliyetin ruhsat yolu ile serbestleştirilerek kamu düzenini bozmayacak bir faaliyet olarak kabul edildiğini ileri sürmektedir.¹⁹⁹ NGS kurma ve işletme açısından salt ekonomik kamu düzeni noktasından bakmak sakıncalı bir yaklaşım olacaktır. NDK'nın izinleri, bu alanı ekonomik faaliyet anlamında serbestleştirmek amacı taşımamaktadır. 7381 sayılı Kanun nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyona ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi sırasında çalışanların, halkın, çevrenin ve gelecek nesillerin iyonlaştırıcı radyasyonun olası zararlı etkilerinden korunması amacıyla bahsetmektedir. Bu açıdan kanunla yetkili kılınan NDK'nın sadece ekonomik kamu düzenini korumayı amaçladığı söylenemez. Öğretide yer alan bir görüşte de ifade edildiği üzere "hassas" alanlarda kolluk düzenlemelerinin yetersizliği, kolluk yetkilerini aşan bir regülasyon ihtiyacını doğurmuştur.²⁰⁰ NGS kurma ve işletmenin hassasiyeti üzerinde ise konuşmaya gerek yoktur kanaatindeyiz. Bu bağlamda NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin içerdiği hassasiyet ve yoğun teknik bilgi ve uzmanlık gereksinimi, bu kamu hizmetinin gereği gibi ifa edilip edilmediğinin her anının denetimini içeren bir kamu hizmeti yetkilendirmesi ile karşılanmaktadır.

7381 sayılı Kanun madde 4/3-a NGS kurma ve işletmede izne tabi faaliyetleri; a) nükleer tesis için sahanın hazırlanması, b) NDK tarafından belirlenen ekipmanın imal edilmesi, c) tesisin inşa edilmesi, ç) işletmeye alınması, d) işletmeden çıkarılması, e)yeniden işletmeye geçilmesi, f) tesiste güvenlik ve emniyeti ilgilendiren değişiklik yapılması olarak saymıştır. Ayrıca Kanun madde 6/2 ve Nükleer Tesislere İlişkin Yetkilendirmeler Yönetmeliği madde 5/5 uyarınca nükleer tesisler NDK'nın saha onayına tabidir. NGS kurma ve işletme hizmeti ile bağlantılı olarak denetlemeye yönelik pekçok Yönetmelik yürürlükte bulun-

¹⁹⁸ Sedat Çal, Türk İdare Hukukunda Ruhsat (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012), 60.

¹⁹⁹ İsmail Çekiç, İdare Hukuku Açısından Ruhsat (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2019), 111-112

²⁰⁰ Aydın Gülan, Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri (İstanbul: Lamure Yayıncılık, 2008), 174 vd.

maktadır. Bu Yönetmeliklerin bir kısmında TENMAK'ın görevli kılındığı görülmektedir.²⁰¹ Bu yönetmeliklerle 7381 sayılı Kanun ve Nükleer Tesislere İlişkin Yetkilendirmeler Yönetmeliği hükümleri karşılaştırıldığında NGS kurma ve işletme aşamasında denetim yetkisinin hangi idari makama ait olduğu konusunda belirsizlik doğmaktadır. 7381 sayılı Kanun madde 26/2 gereği mevzuatta nükleer enerji faaliyetlerinin düzenleyici kontrolü ile ilgili olarak kapatılan Türkiye Atom Enerjisi Kurumuna (TAEK) yapılan atıflar NDK'ya yapılmış sayılacağından yukarıda ele alınan mevzuatın yetki ile ilgili hükümlerinin zımnen ilga edildiğini, NGS kurma ve işletmenin düzenleyici kontrolü ile ilgili olarak görev ve yetkinin artık NDK'ya ait olduğunu düşünmekteyiz. 7381 sayılı Kanunun, normlar hiyerarşisindeki yerinin yanı sıra kapsamının genişliği,²⁰² Kanunun 3/7. maddesi ile diğer mevzuatın güvenlik, emniyet ve nükleer güvence gerekliliklerini karşılayamayan hükümlerinin bu Kanun kapsamındaki faaliyetlere uygulanmasının yasaklanması ve nükleer enerji ve radyasyona ilişkin faaliyetleri bu Kanun kapsamı dışındaki alanlarda düzenleyen ya da denetleyen diğer kamu kurum ve kuruluşlarının güvenlik, emniyet ve nükleer güvenceyi zaafiyete uğratacak şekilde idari işlem ve eylem tesis edemeyeceklerinin madde 3/6 ile hükme bağlanması karşısında NGS kurma ve işletmede denetim yetkisinin NDK'ya ait olduğu söylenmelidir.

c. NDK'nın NGS Kurma ve İşletme Kamu Hizmetlerindeki Denetim Görevinden Kaynaklanan Sorumluluğu

NGS kurma ve işletme faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğini haiz olması, idarenin bu hizmetlerin gereği gibi yürütülmesi noktasında denetimini zorunlu kılmaktadır. Bu alanda NGS'nin kurma sahasının belirlenmesi ile başlayan inşa süreci, ekipman imali, işletmeye alınma, işletilme ve işletmeden çıkarılma süreçleri mevzuatla ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.²⁰³ NGS kurma ve işletme faaliyetleri ile ilgili mevzuat-

²⁰¹ Örnek olarak Nükleer Güç Santrali Sahalarına İlişkin Yönetmelik, Nükleer Güç Santrallerinin Proje ve Kabul Yönetmeliği, Nükleer Santrallerin Yapı Denetimi Yönetmeliği

²⁰² Kanun nükleer enerji ve iyonlaştırıcı radyasyona ilişkin faaliyetler ve bu faaliyetlerle ilgili kişi, tesis, cihaz ve maddeleri kapsamaktadır. [madde 1 (2)]

²⁰³ Bu alanda başlıca düzenlemeler şunlardır: "Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik, Nükleer Tehdit ve Tehlikelere Dair Görev Yönetmeliği" 01.10.2020 tarih ve 31261 sayılı Resmi Gazete, "Nükleer Enerji Ve İyonlaştırıcı Radyasyona İlişkin Denetimler

tın bir kısmında düzenleyici denetim yetkisinin TENMAK'a verildiği görülmektedir. Denetime ilişkin bütün mevzuatı kapsayacak şekilde 7381 sayılı Kanununun 26/2. maddesi ise mevzuatta nükleer enerji ve radyasyonun kullanımını içeren faaliyetlerin düzenleyici kontrolü ile ilgili olarak kapatılan TAEK'e (TENMAK) yapılan atıfların NDK'ya yapılmış sayılacağını düzenleme altına almış olup mevzuatın yetki ile ilgili hükümlerinin zımnen ilga edildiğini, nükleer enerji ve radyasyon kullanımı içeren faaliyetlerin düzenleyici kontrolü ile ilgili olarak görev ve yetkinin artık NDK'ya ait olduğunu belirtmek gerekir.

İdarenin 5710 sayılı Kanun ile bir kamu hizmeti olarak üstlendiği NGS kurma ve işletme faaliyetinin NDK yetkilendirmesi ile özel kişilere gördürmesi halinde bu yetkilendirme kapsamında hizmetin gereği gibi sunulup sunulmadığı NDK tarafından denetlenmektedir. NDK tarafından yapılan denetim ise yukarıda bahsedildiği üzere yetkili kılındığı kamu hizmeti yetkilendirmesinden kaynaklanan, kolluk denetimini aşan, içsel denetim yetkisini haiz bir denetimdir. NDK bir kamu hizmeti görmek üzere yaptığı yetkilendirmeden kaynaklanan denetim görevini hiç yapmaz, geç veya eksik yaparsa hizmet kusuru doğabilecektir.

İdarenin NGS kurma ve işletme kamu hizmetini denetlemesi hem mevzuatla yapılması emredilen hem de yasaklanan hususların denetimidir. O halde idarenin sorumluluğu bu denetimin hiç yapılmaması, kötü yapılması ya da geç yapılması şekillerinde ortaya çıkabilecektir. Belirtmek gerekir ki idare sadece işlem ve eylemlerinden değil, ilgililerin haklarını zedeleyen olumsuz tutum ve davranışlarından da,

Yönetmeliği" 05.03.2021 tarih ve 31414 sayılı Resmi Gazete, "Nükleer Güç Santrali Sahalarına İlişkin Yönetmelik 21.03.2009 tarih ve 27176 sayılı Resmi Gazete, "Nükleer Güç Santrallerinin Proje ve Kabul Yönetmeliği" 18.01.2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazete, "Nükleer Santrallerin Yapı Denetimi Yönetmeliği" 31.03.2017 tarih ve 30024 sayılı Resmi Gazete, "Nükleer Güç Santrallerinin Güvenliği İçin Tasarım İlkeleri Yönetmeliği" 17.10.2008 tarih ve 27027 sayılı Resmi Gazete, "Nükleer Güç Santrallerinin Güvenliği İçin Özel İlkeler Yönetmeliği" 17.10.2008 tarih ve 27027 sayılı Resmi Gazete, "Nükleer Tesislerin ve Nükleer Maddelerin Emniyetine İlişkin Yönetmelik", 08.08.2020 tarih ve 31207 sayılı Resmi Gazete, "Radyasyon Acil Durumlarının Yönetimine Dair Yönetmelik" 18.06.2020 tarih ve 31159 sayılı Resmi Gazete, "Nükleer Tesislerde Radyasyondan Korunma Yönetmeliği" 29.05.2018 tarih ve 30435 sayılı Resmi Gazete, "Radyasyon Güvenliği Tüzüğü" 07.09.1985 tarih ve 18861 sayılı Resmi Gazete.

mevzuatta öngörülün ya da öngörülmesin, sorumludur.²⁰⁴ İdarenin eylemleri icrai ya da ihmali tarzda ortaya çıkabilmektedir.²⁰⁵ Bu bağlamda idarenin sahip olduğu kamu gücüne dayalı olarak gerçekleştirmekle yükümlü olduğu denetimi gereği gibi yapıp yapmadığının ilgili mevzuatla konulan ölçütlere göre tespiti gerekmektedir.²⁰⁶ Nitekim Danıştay idarenin denetim yetkisi çerçevesinde hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının araştırılması gerektiğine hükmetmiştir.²⁰⁷ NGS kurma ve işletme faaliyetine benzer boyutta zararlara sebep olan 17 Ağustos depremi ile ilgili olarak verilen bir kararda ilk derece mahkemesi, kurtarma faaliyetlerinin yetersizliği sonucu uğrılan zararın idarenin doğal afetlere karşı plan ve programının olmaması, diğer bir ifadeyle önceden hazırlanmış idari düzenlemelerinin bulunmamasına dayandırıldığı, dolayısıyla idarenin bu nitelikteki yükümlülüklerinin zamanında yerine getirilmemesi nedeniyle kurtarma faaliyetlerinde yetersiz duruma düşmesi sonucu oluşan zararın temelinde idari işlemlerin yattığı ve bunun da deprem ile ortaya çıktığı gerekçesi ile 17.08.1999 tarihinden itibaren işlemeye başlayan 60 günlük dava açma süresi geçtikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar vermiştir. Kararın temyizden incelemesini yapan Danıştay, bir idari işlem veya bir idari sözleşmenin uygulanması durumunda olmayan, idarenin her türlü faaliyetlerinden veya hareketsiz kalmasından, araçlarının kullanımından, taşınır ve taşınmaz mallarının veya tesislerinin işletilmesinden dolayı oluşan zararların idari eylem sonucu oluşan zarar ve buna yol açan eylemi de sonuç

²⁰⁴ Lütfi Duran, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, 74.

²⁰⁵ Alica, "Çevre Denetiminde", 102.

²⁰⁶ Alica, "Çevre Denetiminde", 99.

²⁰⁷ Danıştay 10. Dairesi, 13.05.2013, E. 2009/6921, K. 2013/4338, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-2009-6921.htm&kw=`denetim+yetkisi`+`hizmet+kusuru`&cr=danistay#fm, 01.03.2023>. Danıştay'ın süre aşımı yönünden bozma kararı verdiği bir diğer davada ise yerel mahkeme davalı idarenin izinsiz ve ruhsatsız taşımacılık yapan araçlar üzerinde denetim yetkisi olduğu ve zorunlu sigortaları yaptırmadan ve ruhsat ve izin almadan taşımacılık yapan araçlara karşı gerekli yaptırımları uygulaması gerektiği, dava konusu olayda ise gerekli denetim yapılmadığından mevzuat gereğince davalı idarenin sorumluluğunun bulunduğu tespitinde bulunmuştur. Danıştay 15. Dairesi, 25.05.2017, E. 2015/9233, K. 2017/3053, (Yerel Mahkeme kararı Van 1. İdare Mahkemesi, 12.06.2015, E. 2014/1126, K. 2015/943) <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=15d-2015-9233.htm&kw=`denetim+yetkisi`+`hizmet+kusuru`&cr=danistay#fm, 01.03.2023>.

olarak idari eylem kavramı içerisinde kabul etmek gerektiğini, dava konusu olayda davacıların, depremde yakınlarını kaybetmeleri nedeniyle uğradıklarını ileri sürdükleri manevi zararı, davalı idarenin deprem sonrasında yapması gereken kurtarma faaliyetlerinin ve koordinasyon çalışmalarının yetersizliğine dayandırdıklarını, bu bağlamda manevi zararın söz konusu hizmetlerin geç veya hiç işlememesi şeklinde oluşan fiil ve hareketlerle somutlaştığından, bu şekilde oluşturduğu ileri sürülen zararın idari işlemlerden değil, idari eylemlerden kaynaklandığı sonucuna ulaşıldığını, somut olayda idarenin hareketsizliğinin söz konusu olduğunu öğretide de kabul edildiği üzere idarenin bu hareketsizliğinin ""olumsuz eylem"" olarak kabulünün gerektiğini, meydana geldiği iddia edilen manevi zararın, idarenin olumsuz eyleminden kaynaklandığı sonucuna ulaşıldığından, idare mahkemesinin dava açma süresini bu yönden değerlendirmesi gerektiğini belirterek bozma kararı vermiştir.²⁰⁸ İdarenin denetim yükümlülüğü ve olumsuz eylemini ortaya koyan bir diğer kararda ise Danıştay deprem nedeniyle cami minaresinin davacının taşınmazının üzerine yıkılması sonucu uğranıldığı belirtilen zararların tazmini istemiyle Diyanet İşleri Başkanlığı'na karşı açılan davada, davalı idarenin cami ve minaresinin yapımı ve hizmete alınması konusunda yasal bir görevinin olup olmadığı, yapının üzerinde bulunduğu zeminin özelliği, zemin durumuna göre depreme dayanıklılığının kontrolü, yapı ruhsatı ve ekleri ile yapı kullanma izni bulunup bulunmadığı, yapının imar açısından denetlenmesi konusunda hangi idarenin üzerlerine düşen görev ve yetkileri yerine getirip getirmediği, denetim ve kontrol görevlerini yapıp yapmadığı hususlarının ayrı ayrı irdelenerek idarece gerekli önlemlerin alınıp alınmadığının belirlenip sonuca göre idarenin belli bir hareket tarzı izleyip izlemediği veya hareketsiz kalıp kalmadığının ortaya konulması gerektiğini, somut olayda idarelerin hareketsizliği söz konusu olduğundan öğretide de kabul edildiği gibi idarenin bu hareketsizliğinin "olumsuz eylem" olarak kabulü gerektiğine karar vermiştir.²⁰⁹

²⁰⁸ Danıştay 11. Dairesi, 30.04.2004, E. 2001/4552, K. 2004/2026, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=11d-2001-4552.htm&kw=`2004/2026`&cr=danistay#fm,01.03.2023>.

²⁰⁹ Danıştay 11. Dairesi, 13.05.2008, E. 2006/5120, K. 2008/5262, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=11d-2006-5120.htm&kw=`2008/5262`&cr=danistay#fm,01.03.2023>.

Görüldüğü üzere Yüksek Mahkeme anılan kararlarında idarenin denetim yükümlülüğünün mevzuat çerçevesinde tespiti ile bu denetimin yerine getirilmemesinin olumsuz eylem olduğunu belirterek idarenin sorumluluğunun tespiti gerektiğini kabul etmektedir.

İdarenin denetim yükümlülüğünün ihmali şeklindeki olumsuz eyleminden kaynaklanan sorumluluğunun mücbir sebep kabul edilen durumlarda ortadan kalkıp kalkmayacağı da irdelenmelidir. Mücbir sebep idarenin irade ve eylemlerinin tamamen dışında kalan ve önlenmesi mümkün olmayan hadiseler olup idareye atfı ve isnadı kabil olmadığından meydana gelen zararlardan idare sorumlu tutulamaz.²¹⁰ Hatta mücbir sebebin kusursuz sorumluluğu dahi ortadan kaldırdığı söylenmelidir.²¹¹ Ancak Danıştay deprem nedeniyle oluştuğu ileri sürülen zararların tazmini istemiyle açılan bir davada, “olumsuz eylem ile ilgili yukarıda bahsedilen tespitleri yaptıktan sonra “mücbir sebebin”, sezilmesi ve karşı konulması mümkün olmayan bir olayı ifade ettiğini, bu sebebin zararı idareye yüklenebilir olmaktan çıkaran ve zararla idari faaliyet arasındaki illiyet bağıını kesen dış bir etken olarak doğal, toplumsal veya hukuki bir olaydan kaynaklanabileceğini, sezilememelik, karşı konulamamazlık, kusursuzluk ve gerçeklik hallerinin mücbir sebebin ayırt edici öğelerini oluşturduğunu, deprem kuşağında yer alan bölgede, deprem gerçeğinin bir veri alınması suretiyle yerleşmelerle ilgili alanların belirlenmesi, bu alanlardaki yapılaşmaya ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili idari faaliyetlerin bütünündeki olumsuzluklardan oluşan idarenin "olumsuz eyleminin" bulunması durumunda, depremin mücbir sebep olarak değerlendirilerek zararla illiyet bağıını kestiğini kabule olanak bulunmadığını ve oluşan zararın oluşumunda idarenin hizmet kusuru bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi gerektiğini belirlemiştir.²¹²

²¹⁰ Onar, İdare Hukuku, C. III, 1718-1719

²¹¹ Turgut Tan, İdare Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 2015) 486.

²¹² Danıştay 11. Dairesi, 29.06.2007, E. 2005/1353, K. 2007/6248, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=11d-2005-1353.htm&kw='2007/6248'&cr=danistay#fm>, 01.03.2023. Öte yandan Danıştay deprem sonucu enkaz altında kalarak vefat edenlerin ölümünden gerekli önlemleri almayarak ve üstlendiği görevleri ifa etmeyerek idarenin sorumlu olduğu sebebi ile açılan bir davada, meydana gelen deprem sonucunda davacının yakınları-

Yetkilendirilen kişinin faaliyetlerinden ötürü idarenin sorumlu olmayacağına dair mevzuatta düzenlemelere yer verilmesi de değerlendirilmeye muhtaçtır. Örneğin “Nükleer Tesisler İçin Ekipman Tedarik Sürecine ve İmalatçıların Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik” madde 4/9 nükleer tesiste kullanılacak ekipmanın tedarik ve imalatına TENMAK tarafından onay veya izin verilmesinin veya denetim yapılmasının kurucunun veya onaylı imalatçının sorumluluklarına ortak olmuş sayılmayacağını ve eylemlerinden sorumlu tutulamayacağını düzenlemektedir. Benzer şekilde “Nükleer Tesislerde Radyasyondan Korunma Yönetmeliği” madde 11/4 TENMAK tarafından yetkilendirilmenin ve denetlenmenin tesisi işleten kuruluşun sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağını belirterek kuruluşun sorumluluklarına TENMAK’ın ortak olmayacağını, işlem ve faaliyetlerinden sorumlu tutulamayacağını düzenlemektedir. Bu düzenlemeler idareye yüklenen denetleme görevi ile ilgili olmayıp, NGS kurma ve işletme faaliyetini yürütmek için yetkilendirilen kişinin faaliyetlerinden bizzat sorumlu olmasını öngörmektedir. Bu durumda zaten idareye yüklenen görev NGS kurma ve işletme faaliyetini yürütmek değil bu faaliyeti yürütmek üzere yetkilendirilen kişiyi denetlemektir. Bir örnek vermek gerekirse özel aracı ile trafik kazasına yol açan kişi elbette başkalarına verdiği zarardan kendisi sorumlu olacaktır ancak kazada karayolunun denetimlerinin ihmal edilmesinin etkisi varsa idarenin sorumlu olacağı açıktır. Mevzuatta yer alan bu tür hükümlerin idarenin

nın enkaz altında kalarak vefat ettiği anlaşılrsa da davacının yakınlarının enkaz altında sağ olduğu halde, deprem sonrası yürütülen arama ve kurtarma hizmetinin gereği gibi yürütülmemesi nedeniyle vefat ettikleri yolunda herhangi bir tespit bulunmadığını, davacının yakınlarının ölümünün, idarenin arama kurtarma faaliyetine bağlı olarak gerçekleştiğine dair bir tespit olmadığından tazmin sorumluluğu için bulunması gereken; zararı doğuran olay ile kamu hizmeti (arama-kurtarma) faaliyeti arasındaki nedensellik bağının kurulamaması karşısında idarenin tazmin sorumluluğundan söz edilemeyeceğine hükmetmiştir. Anılan kararda ilginç olan bir husus da yaşanan depremin etkilediği coğrafi alanın büyüklüğü, nüfus yoğunluğu ve oluşturduğu hasar nedeniyle diğer kamu hizmeti faaliyetlerinin de yürütülmesini etkilediği, arama-kurtarma hizmetinin özelliği ve zaman açısından kısıtlı bir müdahale yöntemi olması nedeniyle gelişmiş ülkelerin dahi bu tip doğal afetler dolayısıyla arama kurtarma faaliyetleri için uluslararası yardım aldığı da göz önünde bulundurulduğunda, arama ve kurtarma faaliyetlerinin yürütülmesindeki güçlüğün idare açısından beklenilmeyen hal olduğu sonucuna varılmış olmasıdır. Danıştay 11. Dairesi, 19.12.2005, E. 2003/2027, K. 2005/5962, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=11d-2003-2027.htm&kw=`2005/5962`&cr=danistay#fm,01.03.2023>.

sorumsuzluğuna dayanak teşkil etmesi mümkün değildir zira idare kendi denetim görevini bizzat kendisi yerine getirmekle yükümlüdür. Öte yandan Anayasa madde 125/son gereği idare kendi işlem ve eylemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür. O halde birtakım düzenlemeler, düzenledikleri konuda NGS kurma ve işletme faaliyetinin yol açacağı zararlar için işleticiyi sorumlu tutup idarenin o konuda sorumsuzluğunu öngörse de bu durum, denetim görevi ile yüklenmiş idari makamın sorumsuzluğunu sonuçlayamaz. Aksi tutum, idareyi sadece gerekli düzenlemeyi yapan ancak bu düzenlemenin gereğinin yapılmasını NGS kurma ve işletme faaliyetini yürüten işleticinin iradesine bırakan bir konuma sokar ki bu husus idarenin sadece işlem ve eylemlerinden değil, gerekli işlem ve eylemleri yapmayarak eylemsiz kalmasından da sorumlu olacağı²¹³ anlayışına ters düşmektedir. Ayrıca bu alandaki temel düzenleme olan 7381 sayılı Kanun 1. maddesinde Kanunun amaçları arasında “NDK’nın yetki ve sorumluluklarını belirlemek” de sayılarak idarenin sorumluluğunun varlığı açıkça kabul edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen kararlar dikkate alındığında özellikleri gereği mücbir sebep niteliği taşıdığından şüphe olmayan deprem olayında dahi idarenin mevzuatla yüklendiği denetim ve gerekli önlemleri alma faaliyetini icra etmemesinin hizmet kusuru olarak kabul edildiği ortadadır. NGS kurma ve işletme faaliyetini yürüten işleticinin, idarenin denetim yükümlülüğü faaliyeti karşısında durumu “üçüncü kişinin davranışı” olarak kabul edilebilir. Bu noktada idarenin hizmet kusurunun varlığı ya da yokluğu, zarar ile buna sebep olan eylem ya da eylemsizlik arasındaki illiyet bağının tespiti ile belirlenebilecektir. Zarar tamamen üçüncü kişi durumundaki işleticinin eyleminden kaynaklanmışsa idare sorumlu tutulamayacak,²¹⁴ zararın oluşumuna üçüncü kişinin yanı sıra idarenin de eylemi-eylemsizliği yol açmışsa

²¹³ Duran, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, 74.

²¹⁴ Üçüncü kişinin kusurunun bulunması halinde idarenin tazmin sorumluluğunun ortadan kalkacağı ya da kusur ölçüsünde azalacağı yönünde karar için bkz. Danıştay 10. Dairesi, 19.09.2022, E. 2022/4490, K. 2022/3946, <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=10d-2022-4490.htm&kw=zarar+g%C3%B6renin+veya+%C3%BC%C3%A7%C3%BCnc%C3%BC+ki%C5%9Ffinin+kusurundan+kaynaklanan+zarar++&cr=danistay#fm,02.03.2023>.

idarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğu söz konusu olacaktır. Böyle bir durumda zarar gören kişinin oluşan tüm zararı için idareye dava açmasının ve idare tarafından kusuru oranında üçüncü kişiye rücu edilmesinin, iki farklı yargı koluna dava açılmasının ve olası farklı kusur oranı tespitleri sonucu oluşabilecek olumsuzlukları giderebileceği kanaatindeyiz.²¹⁵ Ayrıca üçüncü kişinin davranışının idarenin kusursuz sorumluluğu açısından bir etkisi de bulunmamaktadır.²¹⁶

D. NGS Kurma ya da İşletme Kamu Hizmetinde Çevre Kanunu 28. Maddesi Kapsamında İdarenin Sorumluluğu

2872 sayılı Çevre Kanunu ile kirleten kavramı faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişiler olarak tanımlanmıştır. Tanım tüzel kişiler bakımından özel ya da kamu tüzel kişisi ayrımı yapmamıştır. Bu sebeple kamu tüzel kişilerinin kirleten olması halinde de Çevre Kanunu hükümleri uyarınca sorumlu olmaları gerektiği ifade edilmiştir.²¹⁷ NGS kurma ve işletme kamu hizmetinin sebep olduğu çevresel zararlarda ise Kanunun 28/1 maddesinde yer alan “Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan

²¹⁵ Üçüncü kişinin kusurunun idarenin tazminat sorumluluğunu kaldırmayacağı gibi azalmasına da yol açmayacağı, sadece idarenin üçüncü kişiye rücu hakkının olacağı yönünde bir karşı oy içeren Danıştay kararı için bkz. Danıştay 8. Dairesi, 24.06.2022, E. 2019/5417, K. 2022/4392, [²¹⁶ Gözler, İdare Hukuku C. 2, 1366-1368.](https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/dsp.php?fn=8d-2019-5417.htm&kw=zarar+g%C3%B6renin+veya+%C3%BC%C3%A7%C3%BCnc%C3%BC+ki%C5%9Finin+kusurundan+kaynaklanan+zarar++&cr=danistay#fm,02.03.2023. Belirtilen olumsuzluklar hakkında bilgi ve davanın üçüncü kişiye karşı adli yargıda açılması ve bu kişinin fazla ödediği tazminat tutarı için idareye başvurusu yönünde görüş için bkz. Gözler, İdare Hukuku C. 2, 1367-1368.</p></div><div data-bbox=)

²¹⁷ Haluk Tandoğan, “2872 Sayılı Çevre Kanunu’na Göre Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Sorumluluk”, Yargıtay Dergisi, 12/1-2 (1986): 41, ss.31-56, Lale Sirmen, “Çevre Kanunu’na Göre Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Sorumluluk”, Ankara Barosu Dergisi, 1 (1990): 26, Yargıtay iktisadi devlet teşekkülü niteliğindeki kamu tüzel kişisi olan EÜAŞ aleyhine açılan bir davada termik santralden kaynaklanan küllerden doğan zararın tazmini talebini eksik inceleme sebebi ile bozmuş, bu anlamda davanın özel hukuk hükümlerine tabi olduğunu kabul etmiştir. Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 04.12.2008, E. 2008/2143, K. 2008/15114 K., <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/4-hukuk-dairesi-e-2008-2143-k-2008-15114-t-4-12-2008,20.01.2024>

dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar.” Hükmünün uygulanabilirliği ve idarenin 28. madde kapsamında sorumluluğu irdelenmelidir. Madde gereği idarenin sorumlu tutulması, çevreyi kirletmesi ve çevreye zarar vermesine bağlıdır. İdarenin işleten olması halinde daha önce de değinildiği üzere idare “işleten” sıfatı ile Paris Sözleşmesi, 2004 Protokolü ve 7381 sayılı Kanun kapsamında sorumlu olacaktır. Ancak oluşan zararın çevresel zarar olması koşulu ile Paris Sözleşmesi, 2004 Protokolü ve 7381 sayılı Kanun kapsamında sorumlu tutulmadığı hallerde idarenin Çevre Kanunu 28. madde kapsamında sorumluluğu gündeme gelebilecektir. İdarenin Çevre Kanunu 28. maddesinden kaynaklanan sorumluluğu ile ilgili olarak zararın bir kamu hizmetinin görülmesi sırasında meydana gelmesi halinde, uyuşmazlığın idari yargı mercileri önünde çözülmesi gerektiği ileri sürülmüştür.²¹⁸ Bu görüş Yargıtay tarafından verilen bir İçtihadı Birleştirme Kararını²¹⁹ esas almaktadır. Anılan kararda Devlet Karayolları veya Su İşleri Genel Müdürlükleri, belediyeler veya il özel idareleri gibi kamu kurum ve kuruluşlarının verdikleri kararlar sonunda ve plan ve projelere uygun olmak üzere tesisler yaptırmış olmaları veya bu tesisleri kullanmaları veya bu tesislere bakmaları sebebiyle fertlerin uğramış oldukları zararların tazminine ilişkin davaların idari davalardan olduklarına ve bu bakımdan bu davalarda idari yargının görevli olduğuna hükmedilmiştir.

İdarenin Çevre Kanunu 28. maddesine dayalı sorumluluğu konusunda 2872 sayılı Kanunun görevli yargı yeri ile ilgili bir hüküm içermemesi ve Çevre Hukukunun karma hukuk dalı olması²²⁰ sebebi ile hangi yargı kolunun görevli olduğu konusu belirgin değildir. Nitekim Danıştay tarafından verilen bir kararda²²¹ Çevre Kanunu’nun 28. maddesine atıfta bulunularak, çevreye zarar verenlerin kusur şartı

²¹⁸ İlhan Helvacı, “Çevre Kirletilmesinden Doğan Zararlardan Hukuki Sorumluluk”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 1989), 47, Başak Başoğlu, Çevre Zararlarından Doğan Hukuki Sorumluluk (İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2016), 245-246

²¹⁹ Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, 11.02.1959, E. 1958/17, K. 1959/15, <https://www.turkhukuksitesi.com/serh.php?did=16224>, 20.01.2024

²²⁰ Ruşen Keleş ve Birol Ertan. Çevre Hukukuna Giriş (Ankara: İmge Kitabevi, 2002), 60

²²¹ Danıştay 6. Dairesi, 31.03.2004, E. 2002/6748, K. 2004/1834, Alıca, “Çevre Dene-timinde”, 110

aranmaksızın sorumlu olacaklarının hükme bağlandığı ancak idarenin sorumluluğuna ilişkin esasların Çevre Kanunu'nda düzenlenmediğini, Anayasa'nın 125. maddesinde ise idarenin kendi eylem ve işlemlerden doğan zararlardan doğan zararı ödemekle yükümlü olduğunun hükme bağlandığını ifade ederek Çevre Kanunu 28. maddesinin değil, idari sorumluluk konusundaki genel ilkelerin uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Nitekim Danıştayın bozma kararı üzerine yerel mahkemece verilen kararda da tam yargı davasında, idarenin eylem veya işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi yapıp idari faaliyet karşısında ilgililerin durumu belirlenerek idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı saptanırken, öncelikle olayda idarenin hizmet kusurunun bulunup bulunmadığı hususunun, hizmet kusurunun bulunmaması halinde ise, kusursuz sorumluluk ilkesinin olayda uygulanıp uygulanamayacağı belirlenmesi gerektiği belirtilerek aynı hususa işaret edilmiştir.²²² Bu sebeple Danıştay ve idari yargının tutumunun idarenin sorumluluğunu Çevre Kanunu 28. maddeye dayandırmamak yönünde olduğu anlaşılmaktadır. Danıştayın vermiş olduğu karardaki idarenin sorumluluğuna ilişkin esasların Çevre Kanunu'nda düzenlenmediği görüşünü kabule imkân yoktur.²²³ Çevre Kanunu'nun 28. Maddesinde mali sorumluluk düzenlemesi yer almaktadır. Maddede, bu sorumluluk kapsamında idarenin çıkarıldığına ilişkin bir hüküm yer almamakta bilakis, Kanunun 2. maddesinde kirleten tanımında "gerçek ve tüzel kişiler" denilerek kamu tüzel kişileri de kirleten kavramına dolayısıyla "Kirletenin Sorumluluğu" başlığını taşıyan 28. madde kapsamına sokulmaktadır. Danıştay'ın bu tutumunun altında Çevre Kanunu'nun melez yapısının yattığı anlaşılmaktadır. Danıştay idare tarafından sebep olunan çevreye ilişkin zararlarda Çevre

²²² Alica, "Çevre Denetiminde", 111

²²³ Aksine idare hukukunda, özel hukuktaki sorumluluk anlayışından esinlenildiği, idari sorumluluk konusunda uygulanacak idare hukuku ilkesi yoksa hâkimin özel hukuk sorumluluk kurallarından yararlanabileceği ifade edilmiştir. Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri (Bursa: Ekin Yayınevi, 2016), 746. Bu konuda Askeri Yüksek İdare Mahkemesi verdiği bir başka kararda davacının maruz kaldığı zararın BK. 58. maddesinde düzenlenen bina malikinin sorumluluğunun idare hukuku alanına yansıtılarak uygulanması ve kusursuz sorumluluk ilkesi gereğince davalı idare tarafından giderilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Dairesi, 12.10.1993, E. 1993/555, K. 1993/519, Gözübüyük ve Tan, İdare Hukuku, C. I, 859.

Kanunu 28. maddesinde düzenlenen kusursuz sorumluluk halini tıpkı idarenin kusursuz sorumluluğu halleri gibi kabul ederek idarenin mali sorumluluğunu kendi görev alanında kabul etmelidir.

SONUÇ

Küresel ısınmaya bağlı iklim değişikliği çağımızda ülkeleri fosil enerji kaynakları yerine karbon salınımı daha az olan kaynaklara yönlentmiştir. Bu kaynaklar arasında olası olumsuz etkilerinin büyüklüğüne rağmen NGS işletiminde kullanılan enerji kaynakları da yer almaktadır. NGS kurma ve işletme faaliyetlerinin yaratabileceği zararların niteliği, bu faaliyetlerin uluslararası sözleşmelere konu olmasını sonuçlamıştır. Bu sözleşmelerden birisi de 1960 tarihli Nükleer Enerji Alanında Üçüncü Kişilerin Sorumluluğuna İlişkin Paris Sözleşmesidir. Sözleşme önce 1964 tarihli Ek Protokol akabinde 1982 tarihli Protokol ile tadil edilmiştir. Sözleşme en son 2004 tarihli Protokol ile köklü değişikliklere uğramıştır. 2004 Protokolü 04/01/2022 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşme ile nükleer hadiseden kaynaklanan nükleer zarardan işleticinin münhasır sorumluluğu öngörülmüştür. Ülkemiz tarafından da imzalanan ve kanunla uygun bulunarak iç hukuka aktarılan Sözleşmenin dışında bu alanda 7381 sayılı Kanunda da önemli düzenlemeler yer almaktadır. Nükleer zarara ilişkin ana sorumluluk hem Sözleşme hem de Kanun ile işleticiye bırakılsa da bu durum idarenin sorumluluğunun bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Herşeyden önce NGS kurma ve işletme faaliyeti bir kamu hizmeti olarak idare tarafından üstlenilmiş olup bu hizmetin yerine getirilmesi ise doğrudan idare tarafından ya da yetkilendirme yolu ile özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilebilir. Sözleşme ve 7381 sayılı Kanun kapsamında işletenin idare olmadığı hallerde öncelikle üstlenen ya da kamu hizmetini yerine getiren olarak idarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğu söz konusu olabilecek, hizmet kusurunun bulunmadığı ahvalde kusursuz sorumluluk gündeme gelecektir. Öte yandan NGS kurma ve işletmeye ilişkin yetkilendirme yapma görevini haiz olan NDK'nın bu yetkilendirmeye dayalı denetim yetkisi de bulunmakta bu denetimin gereği gibi yapılmaması kusura dayalı sorumluluğuna yol açabilmektedir.

YAZAR BEYANI	
Mali Destek/Teşekkür Beyanı:	Bulunmamaktadır.
Yazarların Katkıları	Eserin tamamı yazar tarafından kaleme alınmıştır.
Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı	Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir.
Etik Kurul Onayı:	Gerekmemektedir.

KAYNAKÇA

- Açdoğruan, S. Burak. "İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar". Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7/1-2 (1999): 1-19.
- Akbulut, Emre. Türk Hukukunda Kanuni İdare İlkesi. İstanbul: Beta Yayınları, 2013.
- Akyılmaz, Bahtiyar. "Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı". Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 9/1-2 (2004): 185-211.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil. Türk İdare Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Alıca, Süheyla. "Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu". Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 15/4 (2011): 87-119.
- Atay, Ender, Ethem Atay. "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması". Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 10/1-2 (2006): 259-293.
- Ayanoğlu, Taner. İdare Hukuku Yönünden Kontenjan Kısıtlamalarına Tabi Özel Kişi Faaliyetleri. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2019.
- Aydoğdu, Murat. Sivil Amaçlı Nükleer Santral İşletenin ve Nükleer Madde Taşıyanın Hukuki Sorumluluğu. Ankara: Adalet Yayınevi, 2009.

- Azrak, Ali Ülkü. İdarenin Toplumsal Muhatara Kuramına Göre Kusursuz Sorumluluğu, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980.
- Başoğlu, Başak. Çevre Zararlarından Doğan Hukuki Sorumluluk. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2016.
- Başoğlu, Başak. “Nükleer Santral İşletenin Hukuki Sorumluluğu”. Legal Hukuk Dergisi, 187 (2018): 3209-3249
- Boulanenkov, V. ve Boulanenkov B. Brands. “Nuclear Liability: Status and Prospects”. IAEA Bulletin, 4 (1988): 5-9.
- Boz, Selman Sacit. “Belediye, Köy ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kurulmasını Düzenleyen Hükümler Anayasanın 123/3 Maddesine Aykırı mıdır?”, (Erişim Tarihi:13.06.2023), <https://www.idare.gen.tr/boz-ay-m-123-3.htm#:~:text=Başka%20bir%20ifadeyle%20Cumhurbaşkanı%20hangi,123%2F3%20maddesine%20aykırı%20değildir>.
- Çağlayan, Ramazan. Tarihsel, Teorik ve Pratik Yönleri ile İdarenin Kusursuz Sorumluluğu. Ankara: Asil Yayıncılık, 2007.
- Çağlayan, Ramazan. “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Ve Kıstasları”. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi. 7 (2016): 373-398.
- Çal, Sedat. Türk İdare Hukukunda Ruhsat, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.
- Çal, Sedat. “Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Değerlendirmeler”, (Erişim Tarihi: 01.12.2023). <https://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf>.
- Çekiç, İsmail. İdare Hukuku Açısından Ruhsat, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2019.
- Çoban, Nazlı. “Nükleer Santral İşletenin Hukuki Sorumluluğunda Tazminat Sorumluları Bakımından Paris Sözleşmesi ve TBK m. 71’in Karşılaştırılması”. Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 23/3-4, (2019): 361-398.
- Demiralp, Oğuz. “Uluslararası İnsancıl Hukuk: Kökenleri ve Gelişimi”, Uluslararası Suçlar ve Tarih / International Crimes and History, 22 (2021): 21-28.

- Desart, Roland Dussart. "The Reform of the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy and of the Brussels Supplementary Convention - An Overview of the Main Features of the Modernisation of the two Conventions". in International Nuclear Law in the Post- Chernobyl Period, A Joint Report by the Organisation for Economic Co-operation and Development. Nuclear Energy Agency, (2006): 215-241.
- Duran, Lütfi. İdare Hukuku Ders Notları. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.
- Duran, Lütfi. Türkiye İdaresinin Sorumluluğu. Ankara: Sevinç Matbaası, 1974.
- Duran, Lütfi. "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler". Amme İdaresi Dergisi. 30/1 (1997): 3-10.
- Eren, Toprak. Kamu İhale Hukuku (Türkiye'de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Erkut, Celal. "İYUK Çerçevesinde İdari Dava Türleri Ve Bazı Usuli Değişiklikler". İÜHFM. 51/1-4 (1985): 221-235.
- Evren, Çınar Can. "İdari Yargıda Uygulama İşlemi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17/1-2 (2013): 1405-1422.
- Evren, Çınar Can. "Hizmet Kusuru-Haksız Fiil Ayrımı ve Yargı Düzeni". Türkiye Barolar Birliği Dergisi. 95 (2011): 175-196.
- Giritli, İsmet, Bilgen, Pertev ve Akgüner Tayfun. İdare Hukuku. İstanbul: Der Yayınları, 2008.
- Görmez, Onur. "Nükleer Santral İşletenin Kusursuz Sorumluluğu". Kadir Kas Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2/1 (2014): 109-144.
- Gözler, Kemal. İdare Hukuku C 1. Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- Gözler, Kemal. İdare Hukuku C.2. Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- Gözler, Kemal ve Kaplan Gürsel. İdare Hukuku Dersleri. Bursa: Ekin Yayınevi, 2016.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Tan Turgut. İdare Hukuku Genel Esaslar C. 1. Ankara: Turhan Kitabevi, 2011.
- Gözübüyük, A. Şeref. Türkiye'nin Yönetim Yapısı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2010.
- Gülan, Aydın. Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri. İstanbul: Lamure Yayıncılık, 2008.

- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2015.
- Günday, Metin. *Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi. Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, 1999.
- Güneysu, Gülin. “Nükleer Reaktörlerin Yol Açtığı Zararlardan Doğan Hukukî Sorumluluk”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 41/1 (1990): 207-223.
- Hekim, Burak. “Nükleer Enerji Alanında Hukuki Sorumluluk”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 67/2 (2018): 355-414.
- İnal, Arda. “Nükleer Enerji Alanında Üçüncü Şahıslara Karşı Hukuki Sorumluluğa İlişkin Paris Sözleşmesi ve Paris Sözleşmesi’ni Değiştiren 2004 Protokolü’nün Türk Hukukuna Uygulanması”. *Uzmanlık Tezi, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu*, 2017.
- İsbir, K. Begüm. *Kamu Tüzel Kişiliği*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2017.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Kararları, Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Ve Denetimi”. *İçinde Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı*, ed. Oktay Uygun, Egemen Esen, 113-153. İstanbul: Onikilevha Yayıncılık, 2019.
- Kaplan, Onur. *İdare Hukukunda Tespit Edici İşlemlerin Yeri*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2021.
- Karahanogulları, Onur. *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.
- Karahanogulları, Onur. *Kamu Hizmeti*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.
- Karauz, Agah Kürşat. “Nükleer Santral İşletenin Hukuki Sorumluluğu”. *Nevşehir Barosu Dergisi*, 1 (2014): 1-40.
- Keleş, Ruşen ve Ertan Birol. *Çevre Hukukuna Giriş*. Ankara: İmge Kitabevi, 2002.
- Kocaoğlu, Necip Kağan. “Nükleer Tesis İşletenin Hukuki Sorumluluğu: Karşılaştırmalı ve Uluslararası Özel Hukuk Analizi” *Ankara Barosu Dergisi*. 2 (2010): 33-112.

- Korkusuz, Mustafa Halit. Nükleer Santral İşletenin Hukuki Sorumluluğu (İstanbul): Beya Yayınları, 2012.
- Kutlu, Meltem. İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermeye İşletmesi Yayınları No:75, 1997.
- Kutlu, Meltem. "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu". Amme İdaresi Dergisi. 32/4, (1999): 15-27.
- Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları C. I. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları C. III. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Özay, İl Han. Günışığında Yönetim. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.
- Özdemir, H. Eyüp. Nükleer Güç Santrallerinin Kurulmasına İlişkin Hukuki Esaslar, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2012.
- Pelzer, Norbert. "On Modernising The Paris Convention". Nuclear Law Bulletin. 12 (1973): 46-59.
- "Projenin Tarihçesi", (Erişim Tarihi: 20.02.2023), <http://www.akkuyu.com/projenin-tarihcesi>.
- Sevgili Gençay, Fatma Didem. "Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü". TBB Dergisi. 134 (2018): 153-176.
- Sezginer, Murat. İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2000.
- Sirmen, Lale. "Çevre Kanunu'na Göre Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumluluk", Ankara Barosu Dergisi, 1 (1990): 22-30.
- Sobacı, M. Zahid. "Türk İdari Teşkilatındaki 'Adalar': Bağımsız İdari Otoriteler". AÜHFD. 55/2 (2016): 157-180.
- Şakar, Ceren. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar". Ankara Hacı
- Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 27/3 (2023): 463-498.
- Tan, Turgut. İdare Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.
- Tan, Turgut. "Bağımsız İdari Otoriteler". İçinde Perşembe Konferanları, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2000.

- Tandoğan, Haluk. “2872 Sayılı Çevre Kanunu’na Göre Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumluluk”, Yargıtay Dergisi, 12/1-2 (1986): 31-56.
- Tekinsoy, Ayhan. “İdari Sözleşmelerde Ölçüt Sorunu”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 55/2 (2006): 181-227.
- Ulusan, İlhan. “Türk Hukukunda Nükleer Zarardan Doğan Hukuki Sorumluluk”. içinde Prof. Dr. Halid Kemal Elbir’e Armağan (1996): 551-563.
- Ulusoy, Ali. Kamu Hizmeti İncelemeleri. İstanbul: Ülke Yayınevi, 2004.
- Ulusoy, Ali. Bağımsız İdari Otoriteler. Ankara: Turhan Kitabevi, 2003.
- Ulusoy, Ali D. Türk İdare Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.
- Ütük, Utku. “KBRN Tehdit ve Tehlikelerden Kaynaklı Zararlar Nedeniyle İdarenin Risk İlkesine Dayalı Sorumluluğu”. Dirençlilik Dergisi. 2/1 (2018): 39-56.
- Yasin, Melikşah. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”. Anayasa Yargısı Dergisi, 336/1 (2019): 315-333.
- Yaşar, Hasan Nuri. “İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler”. İÜHFİM. 66/1 (2008): 201-220.
- Yayla, Yıldızhan. İdare Hukuku. İstanbul: Beya Yayınları, 2009.
- Yenice, Kazım ve Esin, Yüksel. Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü. Ankara: Arısan Matbaacılık, 1983.
- Yıldırım, Turan vd. İdare Hukuku. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2018.
- Zabunoğlu, Yahya Kazım. İdare Hukuku C. 1. Ankara: Yetkin Yayınları, 2012.
- Anayasa Mahkemesi. K. 1994/65-2 (11.11.2023). www.resmigazete.gov.tr.
- Anayasa Mahkemesi. K. 2023/192 K. (11.11.2023). www.resmigazete.gov.tr.
- Anayasa Mahkemesi. Başvuru No. 2013/1752 (24.11.2023). <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>.
- Anayasa Mahkemesi. K. 2023/27 (11.11.2023). www.anayasa.gov.tr.
- Anayasa Mahkemesi. K. 1985/22 (12.11.2023). www.resmigazete.gov.tr.

- Danıştay 13. Dairesi. K. 2011/876 (19.06.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 15. Dairesi. K. 2016/2798 (22.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu. K. 2014/3421 (22.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 2. Dairesi. K. 2022/115 (23.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 8. Dairesi. K. 2022/4736 (23.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 11. Dairesi. K. 2010/11636.
- Danıştay 6. Dairesi. K. 2021/8810 (23.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 2023/153 (24.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 1998/2308 (24.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 2021/714 (09.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 1. Dairesi. K. 1990/90 (08.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 2015/854 (08.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 2003/5193.
- Danıştay 6. Dairesi, K. 2004/1834.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 1996/1913 (03.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 8. Dairesi. K. 2022/8059 (30.11.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 15. Dairesi. K. 2012/7048 (09.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 2003/696 (09.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.

- Danıştay 10. Dairesi. K. 1993/3777 (08.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 1996/5774 (08.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 2013/4338 (01.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 15. Dairesi. K. 2017/3053 (01.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 11. Dairesi. K. 2004/2026 (01.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 11. Dairesi. K. 2008/5262 (01.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 11. Dairesi. K. 2007/6248 (01.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 11. Dairesi. K. 2005/5962 (01.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 2022/3946 (02.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 8. Dairesi. K. 2022/4392 (02.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 13. Dairesi. K. 2009/5656 (10.12.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 12. Dairesi. K. 1976/2141.
- Danıştay 13. Dairesi. K. 2010/1168 (03.01.2024), <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu. K. 1998/277 (10.12.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Van 1. İdare Mahkemesi. K. 2015/943 (01.03.2023). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 1995/4995 (03.01.2024). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 1998/2344 (03.01.2024). <https://lib.kazanci.com.tr>.

- Danıştay 8. Dairesi. K. 2022/4116 (03.01.2024). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 2023/231 (03.01.2024). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Danıştay 10. Dairesi. K. 2022/1900 (03.01.2024). <https://www.lexpera.com.tr>.
- Danıştay 8. Dairesi. K. 2017/2276 (03.01.2024). <https://lib.kazanci.com.tr>.
- Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Dairesi. K. 1992/913
- Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 2. Dairesi. K. 1993/519
- Yargıtay 4. Hukuk Dairesi. K. 2008/15114 (20.01.2024). www.lexpera.com.tr.
- Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, K. 1959/15, (20.01.2024). <https://www.turkhukuksitesi.com>.
- Kamu İhale Kurulu. 2011/UY.I-3552 (01.01.2024). <https://ekap.kik.gov.tr>.