

İntihal | Plagiarism: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelendi ve intihal içermediği teyit edildi.
| This article has been reviewed by at least two referees and scanned via a plagiarism software.

TÜRKİYE ÇEVRE AJANSININ HUKUKİ YAPISI VE ÇEVRENİN KORUNMASINDAKİ ROLÜ

LEGAL STRUCTURE OF TURKISH ENVIRONMENTAL AGENCY AND ITS ROLE IN PROTECTING THE ENVIRONMENT

Dr. Öğr. Üyesi Zeynep Nihal Aydınoglu Yalçın*

ÖZ

Küresel ısınma başta olmak üzere çevresel sorunlarla ekonomik küçülme olmaksızın baş edebilmenin en etkili yollarından biri, sürdürülebilir ekonomik bir model oluşturmaktır. Bu kapsamda yeni kaynak tüketimi yerine kullanılan kaynakların yeniden üretim sürecine katılabilmesi gerekmektedir ve depozito uygulamaları bu amaca ulaşmak bakımından büyük önem taşımaktadır. Ülkemizde de son yıllarda sürdürülebilir ve döngüsel bir ekonomik modele geçmek konusunda önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Bu adımlardan biri, depozito yönetim sistemi uygulayıcısı olarak Türkiye Çevre Ajansının kurulmasıdır. Bu çalışmada Türkiye Çevre Ajansının hukuki yapısıyla birlikte görev ve yetkileri incelenerek çevrenin korunmasındaki rolü değerlendirilmiştir. Kamu hizmeti ifa ettiği ve kamu tüzel kişiliği bulunduğu sonucuna ulaşılan Ajansın, hem yapısal hem de fonksiyonel olarak birtakım değişiklikler geçirmesi gerekmektedir. Özellikle bütçesel bağımsızlık ve düzenleme yapma yetkileri açısından Ajansın Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı karşısındaki özerkliğinin güçlendirilmesi, yetkilendirme ve yükümlülük getirme şeklindeki görevlerinin açıkça kanunla düzenlenmesi, ihalelerde uygulanacak usul ve esasların yasa düzeyinde yeniden düzenlenmesi, uluslararası çevre hukuku ilkelerine daha uygun bir çalışma modeli getirilerek, depozito kapsamındaki ürünlerin genişletilmesi ve tüketiciler açısından şeffaflığın teminine ilişkin bir mevzuat dönüşümünde fayda olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Döngüsel Ekonomi, Sürdürülebilirlik, Depozito Yönetimi, Türkiye Çevre Ajansı, Kamu Tüzel Kişiliği Ölçütleri, Kamu Hizmeti, Çevrenin Korunması

* Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı.

0000-0002-7939-8458 zeynepaydinoglu@kku.edu.tr



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

This work is licensed under Attribution-NonCommercial 4.0 International.

ABSTRACT

One of the most effective ways to cope with environmental issues, including global warming, without economic contraction is to establish a sustainable economic model. In this context, it is essential for used resources to be reintegrated into the production process rather than relying on new resource consumption, and deposit systems are of great importance in achieving this goal. In recent years, significant steps have been taken in our country to transition to a sustainable and cyclical economic model. The Turkish Environmental Agency plays a crucial role as the implementer of the deposit management system within this framework. In this study, it is concluded that the Agency, which performs public service and has a public legal entity from the evaluation of its public power privileges, even though it is not explicitly stated in its founding law, should undergo some structural and functional changes. Specifically, strengthening the Agency's autonomy in relation to the ministry in terms of budgetary independence and regulatory powers, clearly regulating its tasks in terms of authorization and obligations through law, restructuring the procedures and principles to be applied in tenders at the legislative level, and bringing about a legislative transformation regarding the expansion of products under the deposit system and ensuring transparency for consumers in terms of deposit coverage are seen as beneficial conclusions, in line with the principles of international environmental law.

Keywords: Circular Economy, Sustainability, Deposit Management, Turkish Environment Agency, Public Legal Entity Criteria, Public Service, Environmental Protection.

GİRİŞ

Küresel iklim krizi başta olmak üzere, dünyanın içerisinde bulunduğu çevresel açmazlar doğal kaynakların yönetiminde yeni ekonomik model arayışlarına neden olmuştur. Halihazır-
daki tüketim modeli, doğal kaynakların sürekli bir biçimde kullanımını gerektirmekte; yer kü-
renin ise bu hızdaki bir tüketimi karşılayacak sonsuz rezervi bulunmamaktadır. Bu durumu
engellemek üzere geliştirilen döngüsel ekonomi anlayışının merkezinde ise geri dönüşüm ol-
gusu bulunmaktadır.

En yalın haliyle yeni kaynak kullanımı olmaksızın tüketim sonucunda açığa çıkan kay-
nakların yeniden üretim sürecine katılmasını ifade eden geri dönüşüm, üretim ve tüketim sü-
recindeki tüm aktörlerin katılımını gerektirmektedir. Bu katılımı mümkün kılacak en elverişli
araçlardan biri kuşkusuz depozito sistemidir. Depozitolu olarak piyasaya sürülen tüketim mad-
deleri için ödenen depozito bedeli, sistem içerisinde paydaşlar arasında el değiştirmekte ve böy-
lelikle gelişen geniş katılım sonucunda geri dönüşüme elverişli maddelerin yeniden üretime
katılması mümkün kılınmaktadır.

Türkiye bakımından söz konusu sürece devletin müdahalesi, salt genel normların ko-
nulmasından ibaret olmayıp süreci yürütecek bir idari makamın kurulması şeklinde de tezahür
etmiştir. Bu amaçla 7261 sayılı Kanunla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın
ilgili kurumu olarak Türkiye Çevre Ajansı¹ kurulmuştur. Ajansın kendisinden beklenen fayda-
ları gerçekleştirmeye elverişli bir kurum olup olmadığının tespiti için kurumun organik ve
fonksiyonel özelliklerinin ele alınması gerekmektedir.

Bu çalışmada, öncelikle devletin çevrenin korunmasındaki rolü araştırılmış ve arkasın-
dan Türkiye Çevre Ajansının kamu tüzel kişiliği niteliği ve sahip olduğu kamu gücü ayrıcalık-
ları incelenmiştir. Ajansın kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının sonuçları değerlendirildikten
sonra, kurumun görev ve yetkileri döngüsel ekonomi ve sürdürülebilirlik kavramlarıyla birlikte
ele alınmış; son olarak çevrenin korunmasındaki etkinliği değerlendirilmeye çalışılmıştır.

I. DEVLETİN ÇEVRENİN KORUNMASINDAKİ ROLÜ

Devlet, çevre hakkının etkin bir biçimde kullanılmasını sağlayan yükümlülerin başında
gelmektedir.² Çevre hakkının korunmasına ilişkin uluslararası metinlerde de ağırlıkla, çevrenin
korunması konusunda devletin muhatap kılındığı görülmektedir.³ Öte yandan sosyal devlet
ilkesi gereği isteme hakları olarak da ifade edilen ekonomik ve sosyal haklar ve ödevler konu-
sunda devlet, pozitif edim yüklenicisi konumundadır.⁴

¹ Makalede bundan sonra, kısaltması kullanılarak "TÜÇA" veya Ajans olarak anılacaktır.

² E. Yasemin Özdek, *İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1993, s. 113.

³ İbrahim Kaboğlu, *Çevre Hakkı*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1992, s. 65. Bu kapsamda Ekim 2021'de Birleşmiş
Milletler tarafından alınan temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevrede yaşamının temel bir insan hakkı olduğuna
dair kararıyla devletler, bu hakkın kullanılmasına elverişli politikalar oluşturmak bakımından teşvik edilmektedir-
ler. Bu konuda bkz. Süheyla Suzan Gökalp, "Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorum-
luluğu", *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, Cilt 17, Sayı 38, Aralık 2022, s. 272.

⁴ Gökalp, *Çevre Sorunları*, s. 274 – 275.

Çevresel kirliliklerin önlenmesi ve bozulmaların telafisi için kamu gücü kullanımına ve devlet örgütlenmesine ihtiyaç vardır.⁵ Nitekim Anayasa Mahkemesinin de devletin çevrenin korunması konusundaki yükümlülüğünü, bu konuda maddi kurallar ihdas etmek ve bu kuralları uygulayacak teşkilatı oluşturmak bağlamında ele aldığı görülmektedir.⁶ Ayrıca çevre kirliliği ile mücadeleci yaklaşımın etkisiyle, yatırım faaliyetleri bakımından kısıtlayıcı düzenlemeler getirilebilmektedir.⁷ Bu kapsamda yasaklama, izin, yükümlülük ve standart getirme, koruma alanı oluşturma ve çevresel etki değerlendirmesi⁸ konularında işlem ve eylemde bulunabilmek için şiddet tekeline sahip bir yapının – devletin - varlığı bir zorunluluktur. Devletin bu *zorlayıcı yönü*, söz konusu halde çevrenin korunmasındaki kamu yararı ile meşruiyet kazanmaktadır.⁹

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 56. maddesinde, "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir*" düzenlemesi yer almaktadır. Anayasa çevrenin korunmasını devlete ve vatandaşlara bir ödev olarak yüklemiştir. Bu ödevin üç temel esası geliştirme, koruma ve önlemedir.¹⁰ Bu esaslar bakımından doktrinde en tartışmalı husus, Anayasa'nın "*Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları*" başlıklı 65. maddesinde yer alan "*Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir*" düzenlemesinin, devletin çevresel ödevlerine bir sınır getirip getirmediğidir. Öğretide çevre hakkının yaşam hakkı ile ilişkisi dolayısıyla Anayasa'nın 65. maddesinin bu alanda bir sınır teşkil etmeyeceği ileri sürülmüştür.¹¹ Başka bir görüşe göre ise böyle bir sınır söz konusu olacaksa da bu ancak devletin çevreyi geliştirme yükümlülüğü bakımından söz konusu olabilir. Çevrenin korunması ve çevresel zararların önlenmesini bu kapsamda değerlendirmeye olanak yoktur.¹² Öte yandan Anayasa'nın 65. maddesinin sosyal devlet ilkesinin gerekleriyle ve temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran tüm düzenlemeler gibi dar yoruma tabi olarak ele alınması gerektiği de ileri sürülmektedir.¹³ Anayasa Mahkemesi de bir kararında, Anayasa'nın 65. maddesinin, "*tek başına ele alınıp, devletin Anayasa ile verilmiş görevlerden aşama aşama çekilmesine gerekçe olacak biçimde*"¹⁴ yorumlanamayacağı görüşüne varmıştır. Yüksek mahkeme aynı zamanda, devletin çevre konusundaki edim yükümlülüklerinden ekonomik, bürokratik ve fiili yükümlülüklerle yol açacağı ve üretim faaliyetlerini etkileyeceğini gerekçe göstererek

⁵ Özdek, s. 114.

⁶ Anayasa Mahkemesi, E.2011/106, K.2012/192, KT: 29/11/2012.

⁷ Nükhet Yılmaz Turgut, *Çevre Politikası ve Hukuku*, İmaj Yayınları, Ankara, 2012, s. 67.

⁸ Çevre hukukunun düzenleyici araçları konusunda bkz. Ahmet Güneş, *Çevre Hukuku*, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2015, s. 105 – 116. (Güneş, Çevre Hukuku)

⁹ Kamu gücü kullanımını kamu yararı kavramı ile açıklayan görüş için bkz. Günday, s. 16.

¹⁰ Yılmaz Turgut, s. 56 – 57.

¹¹ Yılmaz Turgut, s. 79.

¹² Kaboğlu, s. 19, 26.

¹³ Yasemin Semiz, "Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Hakkı Perspektifi", *Hacettepe HFD*, 4(2) 2014, s. 15.

¹⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 1996/56, K. 1997/58, KT: 24.6.1997. Anayasa Mahkemesinin bir başka kararında Engin Yıldırım'ın karşı oy yazısında, 65. maddede yer alan mali kaynakların yeterliliği sınırlamasının, sosyal devlet ilkesinin özüne zarar vermeyecek şekilde yorumlanması gerektiği belirtilmiştir. Karar için bkz. E. 2010/46, K. 2011/60, KT: 30.03.2011.

vazgeçemeyeceğini de belirtmektedir.¹⁵ Özellikle ikinci karardaki üretim faaliyetleri vurgusu, yüksek mahkemenin devletin çevre konusundaki yükümlülüklerini yerine getirirken kendi mali olanakları dışında, bu yükümlülüklerin özel sermaye üzerindeki etkilerinden de bağımsız bir şekilde davranması gerekliliğini belirtmesi yönünden önemlidir. Bu çerçevede özel ekonomik menfaatlerin söz konusu olduğu kararların alımı süreçlerinde, menfaatler dengesi anlayışı devreye girmelidir.¹⁶ Devletin çevresel konularda karar alırken, bu karardan etkilenecek tüm menfaatleri değerlendirmesini gerektiren bu anlayışın pratiğe aktarılışının kolay olmadığı aşıkardır. Yine de bir *ideal* olarak belirtmek gerekir ki, ekonomik büyüme/gelişme ile çevrenin korunması arasındaki gerilim alanında, otomatik olarak gelişen şekilde ekonomik menfaatin üstünlüğü sonucu ortaya çıkmamalıdır.¹⁷

Merkezi idare içerisinde söz konusu menfaatler dengesini gözeterek çevresel kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve çevre kolluğu faaliyetini üstlenen temel idari makam Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıdır.¹⁸ Ayrıca Çevre Kanununun 3/b maddesi gereğince Bakanlıkla birlikte mahalli idarelerin de çevrenin korunması, bozulmasının önlenmesi, kirliliğin giderilmesi alanlarında faaliyette bulunacağı ve gerekli hallerde bu kurumların meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapacağı belirtilmiştir. Çevrenin korunması ve etkili bir çevre yönetimi için çevre mevzuatını uygulama yetkisi bulunan devlet örgütlenmesi içerisindeki tüm kurum ve kuruluşların, yapısal özellikleri ve fonksiyonlarının doğru olarak kurnalsallaştırılması ve bu kuralların uygulanması büyük önem taşımaktadır.¹⁹

Mahalli idarelere ilişkin düzenlemelerde, atık yönetimi de dahil olmak üzere çevre ve kentsel alt yapı hizmetlerine ilişkin geniş çaplı yetki ve görevler tanındığı görülmektedir.²⁰ Mahalli idarelere tanınan bu görev ve yetkiler sonucunda, çevresel hizmetlerden yararlananların

¹⁵ Anayasa Mahkemesi, E.2011/110, K.2012/79, KT: 24/05/2012. Mehmet Kurt [GK], B. No: 2013/2552, 25/2/2016, § 52.

¹⁶ Devletin çevresel düzenlemelerde özel menfaatleri de göz önünde tutmasına ilişkin olarak bkz. Wolfgang Kahl, “İklimin Korunması ve Temel Haklar (Klimaschutz und Grundrechte)”, Çev. Zeynep N. Aydınoglu Yalçın, *Doğuz Eylöl Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 2, 2023, s. 1127.

¹⁷ Çevre politikalarının oluşturulmasında sürdürülebilir kalkınma ilkesinin böyle bir dengenin tesisine hizmet ettiği belirtilmelidir. Bu anlayışın temel ekseninde ekonomik ve ekolojik talepler arasında uzlaşma yer almaktadır. (Güneş, *Çevre Hukuku*, s. 69 – 839). Buna rağmen sürdürülebilir kalkınma anlayışının kendi içerisinde ciddi açmazları olduğu gerçeği unutulmamalıdır. Nitekim mevcut piyasa ekonomisi kavram ve kurumlarında herhangi bir dönüşüm olmaksızın sürdürülebilir kalkınma anlayışının benimsenmesi, söz konusu ilkenin uygulanması ve ilke- den beklenen faydanın gerçekleşmesi sürecini tıkamaktadır. Halen pek çok kapitalist ekonomide ekonominin üstün değer olarak algılanması, bu alanı görece zayıflatacak veya kontrol altına alacak duygusu yaratan herhangi bir politikanın oluşturulmasına ket vurmaktadır. (Selim Kılıç, “Sürdürülebilir Kalkınma Anlayışının Ekonomik Boyutuna Ekolojik Bir Yaklaşım”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:47, (Ekim 2012), s. 205, 208).

¹⁸ Benzer yönde Süheyla Suzan Alica, *Kent Çevre Hukuk*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 117 – 131. Yazar aynı zamanda, şehircilik ve çevrenin aynı Bakanlık bünyesinde bulunmasını da eleştirmektedir. Yazara göre şehirciliğin pek çok gerekliliği, çevre ile çatışma halindedir.

¹⁹ Alica, *Kent Çevre Hukuk*, s. 99.

²⁰ Bkz. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları başlıklı 7/1-i maddesi: “Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak (...); büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak”

ihtiyaçları, onlara coğrafi bakımdan en yakın idari birimden karşılanabilmektedir. Öte yandan mahalli idareler, bölgesel ihtiyaçları tespit etmek ve buna ilişkin kararlar almak konusunda da merkezi idareye nazaran daha etkin olabilmektedirler.²¹ Ancak bu idarelerin mali imkansızlıkları, çevre sorunlarının giderilmesi bakımından yetersiz kalmaları sonucunu doğurabilmektedir.²² Öte yandan bu idari birimlerin görev ve yetki alanları, belirli bir coğrafi alanla sınırlıdır. Oysa, çevrenin korunması konusunda yurt genelinde uygulanması gereken düzenlemeler tesis edilmesi ve bu düzenlemeleri uygulayacak idari birimlerin oluşturulması gerekmektedir. Bu çerçevede Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşlarının yapısal ve fonksiyonel özellikleri, çevrenin korunması bağlamında özel öneme sahiptir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Türkiye Çevre Ajansı'nın bu kapsamda ele alınması gerekmektedir. Ancak Ajansın organik ve fonksiyonel özellikleri belirtilmeden önce, kurulma gerekçesine değinmekte fayda vardır.

II. TÜRKİYE ÇEVRE AJANSININ KURULUŞU VE YAPISAL ÖZELLİKLERİ

Türkiye Çevre Ajansı 7261 sayılı Kanunla²³ kurulmuştur. Kanunlaşma aşamasında çeşitli tartışmalara yol açan Kanun'un²⁴ 1. maddesinde bu kanunun amacı ve Ajansın kurulma sebebi, “*çevre kirliliğini önlemek ve yeşil alanların korunmasına, iyileştirilmesine ve geliştirilmesine katkı sağlamak, döngüsel ekonomi ve sıfır atık yaklaşımı doğrultusunda kaynak verimliliğini artırmak ile ulusal ölçekte depozito yönetim sistemi kurulmasına, işletilmesine, izlenmesine ve denetimine yönelik faaliyetlerde bulunmak*” olarak ifade edilmiştir. İlgili hükümde yer verilen, döngüsel ekonomi, sıfır atık ve özellikle ulusal ölçekte depozito yönetim sistemi kurulması amaçları, Ajansı çevrenin korunması alanında faaliyet gösteren merkezi idare içerisindeki diğer kamu kurum ve kuruluşlardan ayırmaktadır. Kanun'un genel gerekçesinde de, çevrenin korunması ve kaynak verimliliğinin sağlanması amaçları doğrultusunda, depozito yönetim sisteminin bir an önce uygulanmasına geçilmesi için idare tarafından hızlı ve etkin adımların atılması gerektiğinin altı çizilmiştir.²⁵ Tabiatıyla bu hükümde bahsi geçen hızlı ve etkin adımlar atması gereken idare, Türkiye Çevre Ajansıdır. Aşağıda açıklandığı üzere, Ajansın faaliyet alanı bu amaç çerçevesinde şekillenmiştir.

Öte yandan Kanunda Ajansın tüzel kişiliğe sahip bir ilgili kurum²⁶ olduğu; 7261 sayılı Kanunda belirtilenler dışında *özel hukuk hükümlerine göre* faaliyet göstereceği belirtilmiştir.

²¹ Ali D. Ulusoy, *İdare Hukuku*, 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022, s. 163.

²² Alica, *Kent Çevre Hukuk*, s. 136.

²³ Kanun, 30.12.2020 tarih ve 31350 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

²⁴ Çevre Komisyonundaki görüşmeler sırasında Türkiye Çevre Ajansı, kurumun kamu tüzel kişiliği ve özel hukuk tüzel kişiliği niteliğinin kanunda açıkça belirtilmemiş olması, belediyelere ait olan görev alanının daraltılması, çevresel yetkilerin merkezileştirilmesi, personelin statüsü konusunda belirsizlik bulunması, Kamu İhale Kanunu dışında tutulması sebepleriyle eleştirilmiştir. Bkz.

https://www5.tbmm.gov.tr//develop/owa/komisyon_tutanaklari.mv_goruntule?pTutanakId=36834, Erişim Tarihi: 03.04.2023.

²⁵ Genel gerekçe ve madde gerekçeleri için bkz.

https://www5.tbmm.gov.tr//develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=280546, Erişim Tarihi: 09.04.2023.

²⁶ Ajans, 29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilen Bakanlığın ilgili kurumudur.

(m.3) Madde gerekçesinde ise, TÜÇA'nın özellikle depozito yönetim sistemi kurulması ve işletilmesi faaliyetlerini, *etkin ve hızlı bir biçimde* gerçekleştirebilmesi için tüzel kişiliği haiz olarak kurulduğu ifade edilmektedir.²⁷

Anayasa Mahkemesi, 2021/27 E, 2023/26 K. sayı ve 16.02.2023 tarihli kararı ile Türkiye Çevre Ajansının bir kamu tüzel kişisi olduğunu tespit etmiştir. Gerçekten Ajansın kanunla kurulması ve sahip olduğu yetkilerin değerlendirilmesinden kamu tüzel kişiliği bulunduğu sonucuna varılmaktadır. Ancak öğretide ileri sürüldüğü üzere bir tüzel kişiliğin kamu tüzel kişiliği olarak nitelendirilmesi, kendiliğinden bu tüzel kişiliğin bütün kamu gücü ayrıcalık ve yetkilerine sahip olduğu çıkarımına yol açmamaktadır.²⁸ Bu nedenle Ajansın kuruluş kanununda belirtilen amaçları gerçekleştirmeye elverişli olup olmadığının tespiti için, Ajansın kamu tüzel kişiliği niteliğinin kaynaklarını ve bu kapsamda ona tanınan kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülüklerinin neler olduğunun incelenmesi gerekmektedir.

A. TÜRKİYE ÇEVRE AJANSININ KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ NİTELİĞİ

Anayasa uyarınca bir kamu tüzel kişisi kurulmasını sağlayan irade ya yasama organı tarafından bir kanun aracılığıyla ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle ortaya konmalıdır. (m.123/3) Ancak bu irade kurduğu tüzel kişiliğin niteliği konusunda her zaman açık bir tutum sergilememekte; bu durum ise ayrıca kamu gücü ayrıcalıkları ve/veya kamusal yükümlülüklerin mevcudiyetinin araştırılmasını gerektirmektedir.²⁹

7261 sayılı Kanunda Ajansın, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın *ilgili kuruluşu* olduğu ve tüzel kişiliğini haiz olduğu belirtilmekle beraber, tüzel kişiliğin niteliği konusunda herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir. Öte yandan 4 sayılı, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde (CBK)³⁰, ilgili kurumlara ilişkin genel bir tanım da bulunmamaktadır. Bu bakımdan ilgili kuruluş olmanın başlı başına ve kesin bir biçimde belli türde bir idare olmaya işaret etmediği ileri sürülebilir.³¹ Buna karşılık öğretide ilgili kuruluşların, *“çoğunlukla bilimsel, teknik, kültürel ve iktisadi alanda faaliyet gösteren, özel bir hukuki, mali ve idari statüye tabi, belli bir özerkliğe sahip, tüzel kişiliği haiz hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları”*³², veya çoğunlukla ekonomik nedenlerle ilgili buldukları bakanlığın görev alanı içerisinde; ancak belli bir alanda uzmanlaşmış olarak faaliyet gösteren, özerk birimler olarak tanımlandıkları görülmektedir.³³ Benzer şekilde kategorik olarak ilgili kuruluşların tanımının kamu tüzel kişiliğini haiz olduklarını ifade eden görüşlere de rastlanmaktadır.³⁴

²⁷ Vurgu, tarafıma aittir.

²⁸ Kemal Gözler, “Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yapar?”, Prof. Dr. Metin Günday'a Armağan (Ed. Burak Öztürk et al.), *Ankara Atılım Üniversitesi Yayınları*, 2020, C.1, s. 489. (Gözler, Kamu Tüzel Kişiliği).

²⁹ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, Bursa, 2022, s. 100.

³⁰ Resmî Gazete Tarihi: 15/7/2018, Sayısı: 30479.

³¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 221.

³² Gözler/ Kaplan, s. 159 - 160.

³³ Onur Karahanoğulları, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 178. Ulusoy, s. 189. Yazar ilgili kuruluşların geleneksel ayırmda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları arasında yer almalarına rağmen, uygulamada bakanlıkların ana hizmet birimlerinden farklılıklarının bulunmadığı görüşündedir.

³⁴ Gözler/Kaplan, s. 160.

Anayasa Mahkemesi ise Ajansın kamu tüzel kişiliği bulunduğuna, detaylı açıklamalara girişmeksizin “*Kanunla kurulduğu, görev ve yetkileri, bunları kullanmasındaki usul ve esaslar, ayrıcalıkları, gelirleri, merkezi idare ile bağlantıları*” gerekçeleriyle varmıştır.³⁵ Aşağıda açıklanacağı üzere mahkemenin iptaline karar verdiği düzenlemeler açısından bu tespit, kilit rol oynamaktadır. Öte yandan Ajansa kamu tüzel kişiliği kazandıran ve mahkemece işaret edilen ayrıcalıklar, onun çevrenin korunması bağlamında etki gücüne de işaret etmektedir. Nitekim *egemenliğin* idare hukukundaki karşılığı olarak ifade edilen kamu gücü³⁶, idarenin temsil ettiği kamu yararını tesis edebilmek için kullanılmaktadır. Türkiye Çevre Ajansı özelinde bu yarar, çevrenin korunmasıdır.

Öte yandan Türkiye Çevre Ajansının kuruluş kanunu olan 7261 sayılı Kanunda, Ajansın bu kanunda belirtilen hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. (m.3) Kanunda Ajansın kuruluşu, faaliyet alanı, organları, personeli, gelirleri, bütçesi ve Ajansın muaf olduğu hususlar yer almaktadır. Kanunda belirtilen bu hususlar, kamu hukuku ekserinde oluşmaktadır. Ajansın bu haller haricinde özel hukuk hükümlerine tabi olacak olması ise onu kendiliğinden “idare” olmaktan çıkarmamaktadır.³⁷ Nitekim bir tüzel kişiliğe özel hukuk hükümlerinin uygulanması, onun kamu tüzel kişiliğini etkilememektedir. Ayrıca bu kamu tüzel kişisine idare hukukunun uygulanacağı bir alanın da mutlaka bulunması gerekmektedir.³⁸ Anayasa Mahkemesi ise bu hukuki rejimler arasında bir hiyerarşi gözeterek, özel hukuk hükümlerinin uygulandığı bir kamu tüzel kişisi söz konusu olduğunda bile, bu tüzel kişiliğin asıl tabi olduğu hukuki rejimin kamu hukuku diğer bir ifadeyle idare hukuku olduğunu belirtmektedir.³⁹ Yüksek mahkemenin kamu iktisadi teşebbüslerinin hukuki niteliğine yönelik söz konusu kararında, karlılık ve verimlilik esasları, ticari ilke ve kuralların bu kuruluşların dış ilişkileri bakımından söz konusu olacağı, iç yapıları yönünden ise, idare hukuku ilke ve kurallarına bağlı olduğu belirtilmektedir.⁴⁰ Benzer bir yorum Türkiye Çevre Ajansı için de yapılabilir. 7261 sayılı Kanunda ağırlıklı Ajansın iç yapısı düzenlenmiştir. Ajans, dış ilişkilerinde özel hukuk hükümlerine tabi olsa bile, iç yapısı için kamu hukuku rejimi geçerli olacak ve bu durum Ajansın kamu tüzel kişiliğine olumsuz bir etki yaratmayacaktır.

³⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2021/27, K. 2023/26, KT: 16.02.2023. Yüksek mahkeme oldukça yakın tarihli bir bireysel başvuru kararında, kamu tüzel kişiliği kavramı yerine, *kamuyla bağlantılı tüzel kişilik* kavramını kullanmıştır. Kararda, kamuyla bağlantılı tüzel kişilik bağlamında o tüzel kişiliğin “(1) yürüttüğü hizmetin niteliği, (2) kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılıp donatılmadığı (kamu gücünün kullanımına katılıp katılmadığı), (3) idari ve fiili yönden kamu otoritelerinden bağımsızlığının derecesi” temel kriterler olarak ifade edilmiştir. Mahkeme aynı zamanda yürütülen faaliyetin niteliğinden hareketle, tek olma veya rekabete açıklık ile kazanç gütmeye amacının da değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. (Aydın İmar Sanayi ve Ticaret A.Ş. [GK], B. No: 2018/10972, 28/7/2022, § 37).

³⁶ Erdoğan Bülbül, *Kamu İştirakleri*, Beta Yayınları, İstanbul, 2004, s. 55.

³⁷ İl Han Özyay, “Futbolda “Özelleştirme”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 11 (1-3), 1990, İstanbul, s. 33.

³⁸ Gözler, *Kamu Tüzel Kişiliği*, s. 489.

³⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1994/70, K. 1994/65-2, KT: 22.12.1994.

⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 1994/70, K. 1994/65-2, KT: 22.12.1994.

B. TÜRKİYE ÇEVRE AJANSININ KAMU GÜCÜ AYRICALIK VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

1. İdari İşlem Tesis Edebilme⁴¹

Bir kurumun kamu gücü kullanımının en belirgin göstergelerinden biri, idari işlem tesis etme yetisine sahip olup olmadığıdır. Nitekim kamu gücü “Devletin emretme, bu tek yanlı iradesini ilgililere kabul ettirme ve gerektiğinde zor kullanarak yerine getirme hak ve yeteneği” olarak tanımlanmaktadır.⁴² Bu kapsamda kamu gücü kullanımının tezahürü olan tek yanlı idari işlem tesis edebilme, tek başına kamu tüzel kişiliğinin tespiti için yeterli bir ölçüt olmasa da⁴³; diğer kriterlerle birlikte yapılacak bir değerlendirmede anlamlı bir unsur olacağı tartışmasızdır.

“Hukuki sonuç doğurmaya yönelik, kamu gücü ayrıcalıklarına dayanan irade açıklamaları”⁴⁴ olarak tanımlanan idari işlemlerin önemli bir bölümü, karşı tarafın rızası bulunmaksızın, onun hukuki durumuna etki etmektedir.⁴⁵ İdari işlemlerin tek yanlılık ve icrailik özelliği olarak ifade edilen bu durumda yasalar tarafında yetkilendirilmiş olan idarenin irade açıklaması, yönelmiş kişi veya durum üzerinde doğrudan sonuç doğurabilmektedir.⁴⁶

7261 sayılı Kanuna göre Türkiye Çevre Ajansının görevleri arasında depozito yönetim sistemi kurmak, kurdurmak, işletmek, işletlendirmek; ilgili tarafların depozito yönetim sistemine dahil olmalarını sağlamak ve bunların yükümlülüklerini belirlemek ile Bakanlıkça belirlenen depozito bedeli, ücret ve teminatları almak ve iade etmek bulunmaktadır. (m.4/a) Dayanak kanunları arasında 7261 sayılı Kanun da bulunan, Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nde⁴⁷, Ajansın, “depozito sistem yöneticisi olarak depozito yönetim sisteminin kurulmasına ve işletilmesine, sistemde yer alan tüm paydaşların ve bunların yükümlülüklerinin belirlenmesine; izin, onay ve yetki verme işlemlerine; sistemin takip ve kontrolünün sağlanmasına ilişkin idari, mali ve teknik hususları düzenlemekle ve yönetilmesini sağlamakla görevli ve yetkili” olduğu düzenlenmiştir. (m.8) Öte yandan Kanunda Ajansın, depozito yönetim sistemine dahil olan kişilere yönelik yükümlülükler belirleyebileceğinin yer alması, kurumun kamu gücü kullanabileceğinin açık bir göstergesidir. Ayrıca izin, onay ve yetki verme de Ajansın ayrı ayrı tek yanlı idari işlem tesis edebileceğine işaret etmektedir. Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği⁴⁸ gereğince ambalaj üreticileri, Ajansa kaydolmak, Ajans tarafından belirtilen standartlara uygun bir şekilde faaliyette bulunmak, Ajansa gerekli bildirim ve beyanları yapmakla yükümlü kılınmışlardır. (m. 9) Söz konusu düzenlemeler TÜÇA’nın çok sayıda icrai işlem tesis etme yetkisiyle donatılan bir kurum olduğunu göstermektedir. 7261 sayılı Kanunda Ajansın ihtiyaç olması durumunda, yerine getirmesi gereken faaliyetleri özel hukuk tüzel kişiliğini haiz şirketler

⁴¹ Bu çalışma bağlamında Ajansın özellikle depozito yönetim sistemi konusundaki görev ve yetkileri üzerinden değerlendirme yapılacaktır.

⁴² Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 23.

⁴³ Bazı özel kişilerin de idari işlem tesis edebilecekleri kabul edilmektedir. Öğretide kamu hizmeti ile görevlendirilen bazı özel kişilerin yaptıkları işlemlerin idari işlem niteliğini haiz oldukları kabul edilmektedir. Bu konuda verilen tipik örnek, özel eğitim kurumlarının yaptıkları not verme işlemidir. Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa, 2020, s. 225.

⁴⁴ Gözler/Kaplan, s. 237.

⁴⁵ Günday, s. 124.

⁴⁶ Karahanoğulları, s. 44.

⁴⁷ Resmî Gazete Tarihi: 26.06.2021 Resmî Gazete Sayısı: 31523.

⁴⁸ Resmî Gazete Tarihi: 26.06.2021 Resmî Gazete Sayısı: 31523.

kurarak da gerçekleştirilebileceğinin belirtilmesinin de bu durumu etkilediğinden söz edilemez. (m. 4)

Ancak bu noktadan gözden kaçırılmaması gereken husus, idarenin kanuniliği ilkesinin bir boyutunu oluşturan kanuna dayanma ilkesi uyarınca idarenin bireysel idari işlemlerinin mutlaka kanuna dayanması gerekliliğidir.⁴⁹ Bu çerçevede Yönetmelikte yer alan Ajansın izin, onay ve yetki verme şeklindeki işlemlerinin açıkça Kanunda belirtilmiş olması gerektiği savunulabilir.

Öte yandan Anayasanın yönetmelik niteliğinde düzenleyici işlem tesis etme yetkisini kamu tüzel kişileriyle birlikte maddede tahdidi olarak sayılan idarelere tanımış olması sebebiyle (m. 124), bir kuruma yönetmelik çıkarma yetkisi tanınıp tanınmadığı da kamu tüzel kişiliğine işaret eden önemli kamu gücü ayrıcalıklarından biridir. Nitekim Danıştay, kamu tüzel kişiliği bulunmayan Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından çıkarılan yönetmeliği iptal etmiştir.⁵⁰ Buna karşılık kuruma bu yetkinin verilmemiş olması da her zaman kamu tüzel kişiliğinin bulunmadığı sonucunu doğurmamaktadır. Yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmamış; ancak kamu tüzel kişiliği bulunan kurumlar bulunabileceği kabul edilmektedir.⁵¹ Bu yaklaşım kamu gücü ayrıcalıklarının kamu tüzel kişiliğinin sonucu değil; sebebi olduğu görüşüyle de örtüşmektedir.⁵² Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde⁵³ Ajansın idari, mali ve teknik konulara ilişkin düzenlemeler yapabilecek olduğunun belirtilmesi, Ajansın düzenleme yetkisi konusuna belli ölçüde açıklık getirmektedir.⁵⁴ Bu düzenlemeden yola çıkarak söz konusu konularda Ajansın düzenleyici işlem tesis edebileceği bilgisi esas alındığında ise kamu tüzel kişiliği açısından net bir sonuca ulaşmak mümkün değildir. Nitekim öğretide tartışmalı olmakla birlikte⁵⁵ takdir yetkisi bulunan ve icrai işlem yapabilen idarelerin adsız düzenleyici işlem yapabileceklerini ileri süren görüşlere rastlanmaktadır.⁵⁶ Öte yandan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı

⁴⁹ Bu konuda bkz. D. Çiğdem Sever, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, s. 95. (Sever, Kanuna Dayanma İlkesi)

⁵⁰ Danıştay 5. Dairesi, E.1986/1938, K.1988/2866, KT: 6.12.1988.

⁵¹ Bülbül, s. 85 – 86. Benzer bir yorum kamulaştırma yetkisi açısından da yapılabilir. Danıştay'ın Anayasa gereğince kamu tüzel kişiliği bulunan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamulaştırma yetkisinin bulunmadığına dair kararı da bu savı desteklemektedir. (Danıştay 6. Dairesi, E. 1986/212, K. 1986/321, KT: 26.03.1986. (Karar için bkz. Bülbül, s. 84) Benzer şekilde vakıf yükseköğretim kurumları kamu tüzel kişiliğini haiz olmalarına rağmen, 2547 sayılı Kanun gereğince kamulaştırma yoluyla taşınmaz elde edememektedirler. (Ek m.7) Kamulaştırma yetkisinin, kamu tüzel kişiliğini haiz olmanın vazgeçilmez koşulu olarak nitelendirilemeyeceği hakkında bkz. D. Çiğdem Sever, Bir Kamu Kurumu Olarak Vakıf Üniversiteleri ve Bu Üniversitelerde Çalışan Akademisyenlerin Hukuki Statüsü, *Legal Hukuk Dergisi*, C. 14, S.158, 2016, s. 1185.

⁵² Bu konuda bkz. Gözler, Kamu Tüzel Kişiliği, s. 486 – 488.

⁵³ Resmî Gazete Tarihi: 26.06.2021, Resmî Gazete Sayısı: 31523.

⁵⁴ Bu noktada, burada da kanuni bir dayanak aranmasının gerekli olup olmadığı sorusu gündeme gelebilir. Öğretide düzenleyici işlemler kanunu uygulama yetkisinden kaynaklandıklarından bu konuda ayrıca kanuni dayanak aranmasına gerek olmadığı ileri sürülmektedir. (Burak Öztürk, *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 95 – 96. Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, Beta Yayınları, İstanbul, 2013, s. 67. Sever, Kanuna Dayanma İlkesi, s. 95, 110).

⁵⁵ Aksi yönde, Duran, s. 473.

⁵⁶ Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965, s. 187. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 60. Kamu tüzel kişiliği niteliğinden bağımsız olarak adsız düzenleyici işlem kategorisinin kabul edilmesinin Anayasa'ya aykırı olmakla birlikte, yargı yerleri tarafından kabul edilmesi sebebiyle hukuk sistemi içerisindeki bu türden işlemlerin varlıklarının kabulünün gerekliliği hakkında bkz.

Kararnamesinde⁵⁷, “*Bağlı, ilgili, ilişkili ve diğer kurum ve kuruluşları, görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idarî düzenlemeler yapabilir*” düzenlemesi, bu kurumların düzenleyici işlem yapabileceklerine işaret etmektedir.

Anayasa Mahkemesinin son kararında ve Ajansa tanınan diğer kamu gücü ayrıcalıklarının incelenmesiyle bu çalışmada Ajansın kamu tüzel kişiliği bulunduğu sonucuna ulaşıldığından nihai olarak Ajansın yönetmelik ve adsız düzenleyici işlem niteliğinde düzenlemeler yapma yetkisini haiz olduğu sonucuna ulaşılabılır. Ancak 7261 sayılı Kanun 10. maddesinde bu Kanun’un uygulanmasıyla ilgili usul ve esasların Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğinin belirtilmiş olması, Ajansın yönetmelik niteliğinde düzenleyici işlem tesis etme yetkisi bulunmayan bir idare olduğu şeklinde bir izlenime yol açmaktadır. Kanunda bu düzenlemeden başka, Ajans organları ile hizmet birimlerinin görev ve yetkileri, üyelerinin atanması, teşkilat yapısı ile çalışmasına; ayrıca Ajansın bütçesine ilişkin usul ve esasların da Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. (m.5, m. 8) Katıldığımız görüşe göre bu husus başlı başına kamu tüzel kişiliği kimliğini ortadan kaldırmamaktadır.⁵⁸ Yukarıda belirtildiği üzere kamu tüzel kişiliğine sahip olabilmek için bütün kamu gücü ayrıcalıklarının tanınması gerekmemektedir.⁵⁹ Ancak yine de söz konusu hüküm,7261 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliklerin sadece Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından tesis edilebileceği şeklinde yorumlarsa, son derece önemli icrai karar alma yetkisi bulunan ve kamu tüzel kişiliğine sahip bu kurumun kendi görev alanını yönetmelikle düzenleyemeyecek olması eleştirilmeye müsait olacaktır.⁶⁰

2. Kolluk Yetkileri Kullanma

“*İdarenin kamu düzenini koruma faaliyeti*”⁶¹ olan kolluk faaliyetleri, klasik anlamda kamu düzeninin unsurlarını⁶² korumayı hedef almış olanlar - *genel idari kolluk - ile belli, spesifik bir alanın korunmasını amaçlayanlar - özel idari kolluk - olarak ikili bir ayrımla ele alınmaktadır.⁶³ Çevre kolluğu, çevresel/ekolojik kamu düzeninin tesis edilmesi amacıyla bağlantılı olarak bir özel idari kolluk faaliyetidir.⁶⁴ Nitekim çevre sorunlarının küresel bir biçimde görülmesi, devletlerin çevrenin korunması konusunda yükümlü kılınması sonucunu doğurmuş ve*

Karahanogulları, s. 60. İl İdaresi Kanunu m. 9/Ç hükmü uyarınca valilere kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve yürütmekle yükümlü oldukları ödevleri yerine getirmek amacıyla Genel Emir çıkarma yetkisi tanınması da bu savı desteklemektedir.

⁵⁷ Resmî Gazete Tarihi: 15.07.2018, Resmî Gazete Sayısı: 30479.

⁵⁸ Bülbül tarafından da belirtildiği üzere, Türk hukukunda kamulaştırma ve yönetmelik çıkarma gibi birtakım üstün ve ayrıcalıklı yetkilerden mahrum kılınmış kamu tüzel kişilerinin varlığı mümkün olup bu durum yargı yerlerinde de kabul edilmektedir. (Bülbül, s. 87). Yazar geçmişte Seyahat Acentaları Birliği, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Türk Patent Enstitüsü’ne ilişkin kanunlarda Türkiye Çevre Ajansında olduğu gibi yönetmelik çıkarma yetkisinin bağlı veya ilgili kıldıkları bakanlıklara tanınmış; kendilerine ise yönetmelik tesis etme yetkisinin verilmemiş olmasını, bu kurumların kamu tüzel kişiliğine sahip olarak nitelendirilmelerine engel olmadığını ifade etmiştir. (Bülbül, s. 84 – 87) Bugün bu çıkarımın Türkiye Çevre Ajansı için de yapılması mümkündür.

⁵⁹ Bülbül, s. 92. Gözler, Kamu Tüzel Kişiliği, s. 484.

⁶⁰ Ancak bu durum, Ajansın adsız düzenleyici işlemler yapmasına engel teşkil etmemektedir. Düzenleme yetkisinin, özü itibarıyla kanunların yürütülmesi işleviyle açıklanması sonucu olarak Ajans ilgili kanunun yürütülmesi çerçevesinde düzenleme yapabilecektir. (Düzenleme yetkisinin kanunların yürütülmesi işlevine bağlanmasının sonuçlarıyla ilgili olarak bkz. Öztürk, s. 93)

⁶¹ Ulusoy, s. 562.

⁶² Bu unsurlar, genel güvenlik, genel sağlık, dirlik ve esenlik olarak ifade edilmektedir. Günday, s. 289 vd. Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 621 vd. Ulusoy, s. 562.

⁶³ Günday, s. 296 vd. Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 631 vd.

⁶⁴ Gözler/Kaplan, s. 532.

bu kapsamda alınan önlemler ile çevresel kamu düzeni kavramı ortaya çıkmıştır.⁶⁵ Bu çerçevede idare, insan ve çevresinin uyum ve bütünlük içerisinde bulunabilmesi için gereken tedbirleri almakla yükümlü kılınmaktadır.⁶⁶ Bu yükümlülüğün hayata geçirilebilmesi için ise, özel tedbirler alınması gerekli olup genel kolluk önlemleriyle yeterli bir biçimde koruma sağlanamamaktadır.⁶⁷ Bu türden faaliyetler sonucunda, kamu düzeninin çevresel sorunlar sonucunda bozulması önlenmeye çalışılmakta;⁶⁸ hatta herhangi bir zarar ortaya çıkmasa bile, kamu düzeni açısından tehlike doğurabilecek faaliyetler engellenmekte ve kimi durumlarda yaptırıma bağlanabilmektedir.⁶⁹

Anayasa'nın 56. maddesinin çevre kolluğu faaliyetleri açısından da dayanak teşkil ettiği ileri sürülebilir.⁷⁰ Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevrenin kirlenmesinin önlemek amacıyla idare, kişi ve kurumlara belli kurallar doğrultusunda hareket etmelerini emreden düzenleyici işlemler yapabileceği gibi; izin, ruhsat, ruhsatın geri alınması, yasaklama vb nitelikte birel idari işlemler de yapabilmektedir.⁷¹

Geri dönüşüm ve depozito sisteminin işleyişine yönelik alınan önlemlerin çevre kolluğu faaliyeti çerçevesinde değerlendirilebileceği konusunda duraksama bulunmamaktadır. Yukarıda da ifade edildiği üzere Türkiye Çevre Ajansı, depozito yönetim sisteminin yöneticisidir. Bu kapsamda sisteme dahil olan aktörler üzerinde sistemin işleyişine yönelik denetim yetkisi bulunmaktadır. Gerçekten 7261 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, Ajansın *ulusal ölçekte depozito yönetim sistemi kurulmasına, işletilmesine, izlenmesine ve denetimine yönelik faaliyetlerde bulunmak*" amacıyla kurulduğu belirtilmiştir. Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'ne⁷² göre de Ajans, sistem içerisindeki paydaşlara yükümlülükler getirebilmektedir. (m.8) Bu yükümlülüklerin, Ajansın faaliyet alanı dahilindeki kamu düzenini sağlamaya yönelik olduğu düşünülebilir. Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki, kanunda sadece yükümlülüklerden söz edilmiş; bu yükümlülüklerin neler olduğu açıkça zikredilmemiştir. Yükümlülük kavramı mahiyeti itibariyle bir şey yapmaya veya yapmamaya yönelik zorlanmayı ifade etmektedir.⁷³ Bu yükümlülüklerin birtakım temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sonucunu doğurması ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle Anayasa'nın 13. maddesi gereğince, temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlandırılabilir olduğundan, bu haklara müdahale sonucunu doğurabilecek yükümlülüklerin neler olduğunun açıkça belirtilmek suretiyle kanunda yer alması gerekmektedir.

⁶⁵ Güneş, *Çevre Hukuku*, s. 245.

⁶⁶ Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2011, s. 162. Bu noktada belirtmek gerekir ki yazar, klasik kamu düzeni kavramı dışında, farklı isimlerle anılan kamu düzeni kavramlarına ihtiyatla yaklaşmakta; bunların yerine kamu düzeninin klasik unsurlarının daha geniş bir kapsamla ele alınmasını önermektedir. (Okay Tekinsoy, s. 167).

⁶⁷ Gözler/Kaplan, s. 532.

⁶⁸ Güneş, *Çevre Hukuku*, s. 245.

⁶⁹ Düzenleyici kolluk işlemlerinin zarar ortaya çıkmasa bile potansiyel bir tehlikeyi bertaraf amacı için bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 633.

⁷⁰ Benzer yönde Okay Tekinsoy, s. 166.

⁷¹ Güneş, *Çevre Hukuku*, s. 247.

⁷² Resmi Gazete Tarihi: 26.06.2021 Resmi Gazete Sayısı: 31523.

⁷³ Güncel Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde de yükümlülük, "yapılması zorunlu olan iş veya bir işi yapma zorunluluğu, mecburiyet" olarak tanımlanmaktadır. (<https://sozluk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 22.06.2023)

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğinde⁷⁴ Ajansın, sistemin *kontrolünü sağlamak üzere* idari, mali ve teknik hususları düzenleyeceği de hüküm altına alınmıştır. (m. 8/1) Bu hükümden yola çıkarak Ajansın, düzenleyici nitelikte kolluk işlemleri tesis edebileceği sonucuna ulaşılabilir. Nitekim yukarıda belirtildiği üzere Ajansın adsız düzenleyici işlem tesis edilebileceği düşünülmektedir. Öte yandan Çevre Kanunu uyarınca, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın bu kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme konusundaki yetkisini devredebileceği kurumlar arasında, Türkiye Çevre Ajansı da bulunmaktadır. (m.12) Türkiye Çevre Ajansı, bu türden bir yetki devrinin gerçekleşmesi halinde, denetimsel bağlamda Bakanlık tarafından yürütülen çevre kolluğu faaliyetini de üstlenmiş olacaktır. Ayrıca bu maddede belirtilen kurumlara denetim yetkisiyle beraber, yaptırım uygulama yetkisinin de devredildiği ifade edilmektedir.⁷⁵

Bu bilgilerin değerlendirilmesinden, Türkiye Çevre Ajansının önemli kolluk yetkilerinin bulunduğu görülmektedir. Devletin şiddet tekelinin en belirgin örneği olarak kabul edilen bu faaliyetlerin⁷⁶ kamu gücü kullanma yetisine sahip merciler eliyle yürütülmeleri gereği açıktır. Ne var ki bu faaliyet alanının özel kişilere bütünüyle kapalı olduğunu da söylemek mümkün değildir. Başta özel güvenlik olmak üzere yasal düzenlemelerle özel kişilerin kolluk faaliyetinde bulunmalarına olanak sağlandığı görülmektedir.⁷⁷ Ancak özellikle özel idari kolluk faaliyetleri açısından Anayasa Mahkemesinin bu türden düzenlemelere yaklaşımı, özel kişilerin kolluk faaliyeti kapsamında yaptıkları işlemlerin, yalnızca asıl işleme dayanak teşkil eden, icrai olmayan, hazırlık işlemi niteliğinde olmaları kaydıyla Anayasa'ya aykırı sayılmayacakları yönündedir.⁷⁸ Gerek Anayasa Mahkemesi kararı⁷⁹ gerekse Ajansın kuruluşu ve sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıkları sebebiyle bu çalışmada kamu tüzel kişiliğinin bulunduğu sonucuna ulaşıldığından, kolluk yetkileri açısından Ajans bu tartışmadan bağımsız sayılabilir. Aksi halde kamu tüzel kişiliği bulunmadığı kabul edilirse, Anayasa Mahkemesinin bugüne kadarki tutumuyla birlikte düşünüldüğünde yukarıda belirtilen yetkiler açısından Anayasa'ya aykırılık sonucunun doğması ihtimali söz konusu olacaktır.

3. Kamu İhale Kanunu'na Tabi Olma

Kamu tüzel kişileri kural olarak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na; mal ve hizmet satımları, kiraya verme, mülkiyetten gayri ayni hak tesis

⁷⁴ Resmî Gazete Tarihi: 26.06.2021, Resmî Gazete Sayısı: 31523.

⁷⁵ Güneş, s. 249. Devredilemeyecek yetkiler konusunda bkz. Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2022, s. 365 – 366.

⁷⁶ Karahanoğulları, s. 373.

⁷⁷ Elvin Evrim Dalkılıç “İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2, 2013, s.116. Karahanoğulları, s. 447.

⁷⁸ Anayasa Mahkemesi, imar kolluğu niteliğinde sayılabilecek faaliyetler yürüten yapı denetim kuruluşlarının özel kişi olmalarına karşın idari işlem yapma yetkisiyle donatılmayıp; rapor, görüş ve bilgi vermekle görevli olmaları dolayısıyla, Devletin genel idari esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevler kapsamında faaliyet göstermediklerinden Anayasa'nın 128. maddesine aykırılık teşkil etmediğine hükmetmiştir. (Anayasa Mahkemesi, E. 2001/377, K. 2002/59, KT: 26.06.2002). Benzer yönde fahri trafik müfettişlerine ilişkin kararda yüksek mahkeme, fahri trafik müfettişleri tarafından tutulan tutanakların hazırlık işlemi olmaları dolayısıyla düzenlenen kişinin hukuki durumunu etkilemediğini belirterek Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. (Anayasa Mahkemesi, E. 2013/43, K. 2013/168, KT: 26.12.2013).

⁷⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2021/27, K. 2023/26, KT: 16.02.2023.

etme, trampa işlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre faaliyette bulunurlar. Ancak 4734 sayılı Kanun kapsamı dışında tutulan ve neredeyse genel kuralı istisna kılacak kadar çok sayıda, özel düzenlemeler doğrultusunda kamu ihalesi yürüten kamu kurumu mevcuttur. Türkiye Çevre Ajansı da 4734 sayılı Kanunun kapsamı dışında tutulan idareler arasındadır. 7261 sayılı Kanun'un 28. Maddesiyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3. maddesinin j bendine, "depozito yönetim sisteminin kurulması ve işletilmesi faaliyetlerine ilişkin olarak Türkiye Çevre Ajansının yapacağı mal ve hizmet alımları" ifadesi eklenmiştir. Buna karşılık Ajansın yapacağı mal ve hizmet alımlarının hangi usulde yapılacağına ilişkin Kanunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki bu istisnalar, 4734 sayılı Kanundan bağımsız tutulan kamu kurumlarının yapacağı ihalelerin kuralı dışılaştırılması sonucuna yol açmamalıdır. Bu idarelerin kendi yürüttükleri faaliyet alanına uygun, keyfiliğe yol açmayacak şekilde açıkça düzenlenmiş ihale kurallarına tabi olmaları gerekmektedir.⁸⁰ Öte yandan kamu ihalelerinde geçerli olan ilkeler her ne kadar 4734 sayılı Kanunda düzenlense de bütün kamu ihalelerinde geçerli ilkeler olarak kabul edilmektedir.⁸¹

Türkiye Çevre Ajansını 4734 sayılı Kanun kapsamı dışında bırakan düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Yüksek mahkeme, denetime açık, şeffaf bir mali düzen kurmanın demokratik devlet ilkesinin bir gereği olduğunu vurguladıktan sonra kamu ihalelerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun uygulanmasını zorunlu kılan bir anayasal düzenleme olmaması, Ajansın faaliyet alanının rekabet gücünün yüksek olması ve hızlı hareket etme zorunluluğu bulunması sebepleriyle farkı düzenleme yapılmasının anlaşılabilir olduğunu belirtmiş ancak; "... Ajansın söz konusu mal ve hizmet alımlarında hangi usul ve esaslar çerçevesinde ihale yapacağı, mal ve hizmet alımlarında hangi kanuni hükümlere bağlı olacağı belli değildir. Bu durumda istisna getirilen alana ilişkin ihalelerde saydamlık, hesap verebilirlik, fırsat eşitliği ve öngörülebilirlik ilkelerinin güvenceye alındığından söz edilemez"⁸² gerekçesiyle söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 2. maddesine aykırı bulmuştur.

Bu noktada 3834 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla yürürlüğe giren "Türkiye Çevre Ajansı Tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nu 3. Maddesinin (j) Bendi Kapsamında Depozito Yönetim Sisteminin Kurulması ve İşletilmesi Faaliyetlerine İlişkin Olarak Yapılacak Mal ve Hizmet Alımlarına Dair Usul ve Esaslar"⁸³ in hukuki akıbeti de tartışılmalıdır. Nitekim söz konusu düzenleyici işlem, 4734 sayılı Kamu İhale 3. maddesinin birinci fıkrasının Kanunu'nun iptal edilen (j) bendine dayanmaktadır. Dayanak kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi neticesinde, ilgili düzenleme de hukuka aykırı hale gelmektedir.⁸⁴ Hatta

⁸⁰ Aynı yönde bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 534 – 535.

⁸¹ Danıştay 10. Dairesi, E. 1996/4274, K. 1998/5478, KT: 28.10.1998.

⁸² Anayasa Mahkemesi, E. 2021/27, K. 2023/26, KT: 16.02.2023.

⁸³ Resmi Gazete Tarihi: 30/4/2021, Resmi Gazete Sayısı Sayısı: 31470.

⁸⁴ Ramazan Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, 3. Bası, Asil Yayınları, Ankara, 2004, s. 149.

bu durumda ilgili düzenlemenin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı da ifade edilmektedir.⁸⁵ Bu durumda söz konusu Usul ve Esaslar'ın da uygulama kabiliyeti kalmadığı savunulabilir.

4. Bütçesel Özerklik

Kamu tüzel kişileri, bu sıfatı taşımayan idarelerden farklı olarak bütçesel özerkliği haizdirler. Diğer bir ifadeyle bütçesel özerklik, bir kamu tüzel kişisinin sahip olduğu kamu gücü ayrıcalıklarından biridir.⁸⁶

7261 sayılı Kanunda Ajansın bütçesiyle ilgili olarak, “Ajansın yıllık program ve faaliyetleri dikkate alınarak Başkanlık tarafından bir yıllık olarak hazırlanır ve her yıl Ağustos ayı sonuna kadar Yönetim Kurulu'na sunulur. Yönetim Kurulu tarafından incelendikten sonra uygun bulunan bütçe Bakan onayı ile yürürlüğe girer. ... bütçe dışı harcama yapılamaz” hükmü yer almaktadır. Öte yandan Kanunun 8. maddesinde, Ajans bütçesiyle ilgili usul ve esasların Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceğine hükmedilmiştir.

Türkiye Çevre Ajansının bütçesel bağlamda ayrıksı olduğu nokta; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 12. maddesinin 4. fıkrasında, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları özel bütçeli idareler olarak tanımlanmasına ve bu idareler Kanuna ekli II sayılı cetvelde sayılmış olmasına rağmen ilgili kurum olan Türkiye Çevre Ajansının ekte sayılan idareler arasında yer almamasıdır. 5018 sayılı Kanun'a ekli II sayılı cetvelde belirtilen diğer ilgili ve bağlı kuruluşlara ilişkin kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin “Kuruluş” başlıklı maddelerinde özel bütçeli oldukları da ayrıca belirtilmiştir.⁸⁷ Buna karşılık Türkiye Çevre Ajansının kuruluş kanunu olan 7261 sayılı Kanunda böyle bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Öte yandan Türkiye Çevre Ajansı, 5018 sayılı Kanun'a ekli I sayılı cetveldeki genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında da bulunmamaktadır.

Yerinden yönetim ilkesini kabul etmiş devletlerde, bazı idari birimlerin devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulmalarının temel sebebi, merkezi idareden ayrı bir bütçeye ve mala sahip olarak faaliyette buldukları kamu hizmetini daha etkin bir biçimde yürütebilmelerine olanak sağlamaktır.⁸⁸ Türkiye Çevre Ajansının ayrı kamu tüzel kişiliği bulunan bir kurum olarak bu imkândan mahrum bırakılmış olmasını açıklayacak bir sebep bulunmamaktadır. Depozito yönetim sisteminin kurulması ve yönetilmesi faaliyeti merkezi idareye bu kadar bağımlı kılınacaksa neden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulduğu sorusu da ayrıca cevaplanmaya muhtaçtır.

5. Bir Vesayet Makamının Denetimine Tabi Olma ve Denetimin Kapsamı

İdarenin bütünlüğü ilkesinin kural olarak merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları arasında sağlanmasına hizmet eden idari vesayet ilkesi, vesayete tabi olan makamın kamu tüzel kişiliği konusunda önemli bir ölçüttür. Danıştay da, Türkiye Kalkınma Bankası hakkında

⁸⁵ Ülkü Azrak, “Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği”, *Anayasa Yargısı*, C. 1, 1984, s. 167 – 168.

⁸⁶ Bu konuda bkz. Günday, s. 534. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 246.

⁸⁷ Bkz. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. İlgili kuruluş olan Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

⁸⁸ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 240.

verdiği bir kararında, “*merkezi otoritenin denetimine tabi kılınmayı*” bu bağlamda bir kriter olarak kullanmıştır.⁸⁹

Ajansın kamu tüzel kişiliği kimliğinden dolayı ilgili olduğu Bakanlığın hiyerarşik denetime tabi olmayıp; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ancak kanunun tanıdığı sınırlar içerisinde, vesayet makamı olarak Ajans üzerinde yetki kullanabilecektir. Böylece emir ve talimat vermek suretiyle Ajansın yürütmüş olduğu hizmetleri yönetme ve yönlendirme olanağı bulunmasa bile⁹⁰ kanunla sınırlanmış şekilde Ajansın faaliyet sahasına etki edecek işlemler tesis edebilecektir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 503. maddesinde yer alan, “*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*” hükmü⁹¹ ilgili kurumlar üzerinde bakanın sahip olduğu vesayet yetkisinin sınırları belirtilmiştir.⁹² Bu kapsamda somut olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın Türkiye Çevre Ajansının organları ve işlemleri üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi ele alınmalıdır.

7261 sayılı Kanun’un 7. maddesi incelendiğinde Bakanın Ajansın organları üzerinde oldukça etkili bir konumda bulunduğu görülmektedir. İlgili hükme göre Ajansın karar organı olan Yönetim Kurulu’nun üyeleri üç yıl için Bakan tarafından atanmakta ve gerektiğinde görev süresi dolmadan görevden alınabilmektedir. Ajansın yürütme organı olan Başkanlık ise başkan, yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşmakta olup başkan ve başkan yardımcıları Yönetim Kurulu tarafından atanmaktadır. Bu çerçevede Bakanın dolaylı olarak Başkanlık üzerinde de etkili olduğundan söz etmek yanlış olmayacaktır. Danışma Kurulu ise Ajansa tavsiyelerde

⁸⁹ Danıştay 5. Dairesi, E. 1995/2050, K. 1996/2871, KT: 26.09.1996.

⁹⁰ Hiyerarşik denetimin hizmeti yönetme ve yönlendirme boyutu hakkında bkz. Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Turhan Yayınları, Ankara, 2023, s. 161 – 164.

⁹¹ Bu düzenleme belirli ve somut bir vesayet yetkisini içermemesi sebebiyle de eleştirilmektedir. Bu konuda bkz. Gözler/Kaplan, s. 223.

⁹² Söz konusu düzenleme aynı zamanda, idari vesayet yetkisinin kanun yanında Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilebileceği gibi bir sonucu da beraberinde getirmektedir. Ancak Anayasa’nın 127. maddesinde merkezi idarenin “*kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde*” idari vesayet yetkisine sahip olduğu açıkça ifade edilmiştir. Her ne kadar Anayasa’nın 123. maddesinin 3. fıkrasında “*kamu tüzel kişisi ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*” hükmü yer alsada, iki hükmün birlikte değerlendirilmesinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulsada bile, vesayet yetkisinin mutlaka kanunla düzenlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Buna karşılık öğretide, 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte, bakanlıkların görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebileceğinin belirtilmesi karşısında, Anayasa’da açıkça kanunla düzenlenmesi öngörülen vesayet ilişkileri – m. 127, 130, 135 - dışındakilerin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebileceği şeklinde görüşlere rastlanmaktadır. (Bkz. Sever, Kanuna Dayanma İlkesi, s. 186) Ancak Anayasa’nın 127. maddesinde sadece mahalli idarelerden bahsedilmesine karşılık gerek öğretide gerek Anayasa Mahkemesinin bu konuya yaklaşımı, ilgili düzenlemenin hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsayacak şekilde anlaşılması gerektiği yönündedir. (Bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2011/142, K. 2013/53, KT: 03.04.2013. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 218) Bu halde 127. madde hem mahalli idareler hem de kamu kurumları üzerindeki vesayet yetkisini düzenlemekte ve tüm vesayet ilişkileri bakımından bir sınır teşkil etmektedir. Dolayısıyla Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında “*Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda*” Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yapılamayacağı belirtilmesi karşısında idari vesayet yetkisi de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Bu nedenle idari vesayet somut ve belirli bir biçimde ve *kanunla* düzenlenmesi gerekmekte olup söz konusu düzenleme bu yönüyle eleştirilmeye müsaittir. Aynı yönde bkz. Ulusoy, s. 156. Bkz. Karahanoğulları, s. 163.

bulunmak ve danışmanlık etmek üzere faaliyette bulunmaktadır. Diğer organlardan farklı olarak icrai yetkileri bulunmayan bu Kurulun üyeleri de Bakan tarafından atanıp gerektiğinde görev süreleri dolmadan görevlerine son verilebilmektedir.

7261 sayılı Kanun'un 7. Maddesinde ayrıca Bakanlığın, organlar ve hizmet birimlerinin görev ve yetkileri, üyelerinin atanması, teşkilat yapısı ve çalışmasına dair usul ve esasları da çıkaracağı Yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir; ancak bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, Ajans personeli yönetim ve danışma kurumu üyelerinin asli ve sürekli bir kamu görevi yerine getirdiklerinden bahisle, Anayasa'nın 128. maddesi bağlamında "*diğer kamu görevlileri*" niteliğinde bulduklarını; hizmet birimleri ve organlarının, görev ve yetkileri, üyelerinin atanması, teşkilat yapısı ve çalışma esasına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirlenmesini, Anayasa'nın 7. maddesi bağlamında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı olarak değerlendirerek, iptal etmiştir.⁹³ Ancak söz konusu iptal kararı, Resmi Gazete'de yayım tarihi olan 21.07.2023 tarihinden itibaren 9 ay sonra yürürlüğe girecektir.⁹⁴

İşlemler üzerinde vesayet yetkisinin tipik örnekleri arasında, denetim, izin, görüş bildirme, onama, iptal, bozma, iade, tekrar görüşülmesini isteme sayılmaktadır.⁹⁵ 7261 sayılı Kanunda Bakanlığa bu türden işlemler yapma konusunda bir yetki verildiği görülmektedir. Ancak Ajansın temel faaliyet alanı olan depozito yönetim sistemi içerisinde, depozito bedeli, ücret ve teminatların Bakanlık tarafından belirleneceği belirtilmiştir. (m. 4/a) Anayasa Mahkemesi, meslek kuruluşlarının ücret tarifelerinin vesayet makamı tarafından belirlenmesi veya bu makamın onayına tabi kılınmasını Anayasa'ya aykırı bulmamaktadır. Yüksek mahkeme bu kararında her ne kadar kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özerkliği üzerinden vesayet yetkisini değerlendirmişse de, dayandığı gerekçelerin *ilgili kurumlar* açısından da anlam ifade edeceği açıktır. Kararda ücret tarifelerinin belirlenmesinin birden çok menfaati etkilediği ve hizmetten yararlananların menfaatlerinin korunması gerekçesiyle ücret tarifeleri konusunda merkezi idareye tanınan yetkilerin Anayasa'ya aykırı olmadığına hükmedilmiştir.⁹⁶ Bu bakımdan depozito bedeli ve diğer ücretlerin Bakanlık tarafından belirlenecek olmasının doğrudan vesayet yetkisine aykırılık oluşturduğu söylenemez. Ancak Ambalaj Atıklarının Kontrolü

⁹³ Anayasa Mahkemesi, E. 2021/27, K. 2023/26, 16.02.2023 tarihli, RGT: 21.07.2023. Aynı kararda Anayasa Mahkemesi, "*Ajans başkanına, yardımcılara ve personeline mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün aynı ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 11. Maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanını veya yetkilendireceği makam tarafından belirlenir*" hükmünü de, kamu görevlisi olan başkan ve yardımcılarının mali haklarının kanunla düzenlenmemesi sebebiyle Anayasa'nın 128. maddesi sebebiyle kanunilik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Mahkeme aynı zamanda Ajansın işçi statüsünde de personel çalıştırabileceğini ve söz konusu düzenlemenin bu kişilerin sendika ve toplu iş sözleşmesi hakkına da sınırlama getirdiğini, toplu iş sözleşmesinde işçi ve işveren arasında yapılacak görüşmeler neticesinde belirlenecek mali hakların tamamının Cumhurbaşkanı veya onu yetkilendireceği makamın takdirine bırakılmış olmasının, toplu iş sözleşmesinde işçiler lehine olan hükümlerin uygulanıp uygulanmayacağı konusunda yarattığı belirsizlik nedeniyle Anayasa'nın 13, 49, 53, 55. maddelerine aykırılık teşkil ettiği sonucuna varmıştır.

⁹⁴ Bu makalenin yazıldığı tarihte henüz iptal kararının yürürlüğe gireceği süre başlamamış ve Yasama Organı tarafından söz konusu boşluğu giderecek yasal bir düzenleme de yapılmamıştır.

⁹⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 224.

⁹⁶ Anayasa Mahkemesi, E.2011/150, K.2013/30, 14/02/2013.

Yönetmeliği'nde⁹⁷ Ajansın yapacağı tüm faaliyetlerle ilgili usul ve esasların Bakanlık tarafından belirleneceği ve Ajansın internet sayfasında duyurulacağı belirtilmesi (m.8/3), Ajansa kendi görev alanına ilişkin çok sınırlı, neredeyse sadece piyasada faaliyet gösterenlerle ilgili bireysel işlemlerden ibaret bir hareket alanı tanıdığı izlenimi yaratmaktadır.

Bakanlığın Ajans üzerinde sahip olduğu bu yetkiler sebebiyle ne ölçüde özerk olduğu tartışılabilir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi tarafından da belirtildiği üzere kamu kurumlarının özerkliğinin hangi unsurları içerdiğini belirleyen ve kanun koyucuyu sınırlandıran, her kurum için ve her durumda uygulanabilecek bir norm bulunmamaktadır.⁹⁸ Anayasa Mahkemesi'nin karar organlarının tamamı veya bir kısmının siyasi irade tarafından belirlenmesinin özerkliğe aykırı düşmeyeceğini vurguladığı görülmektedir.⁹⁹ Bu çerçevede tartışılmalı olan nokta, yukarıda belirtildiği üzere Ajansın faaliyet alanını düzenleyen kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin Bakanlık tarafından çıkarılabilecek olması ve Ajansın bütçesel özerkliğinin bulunmamasıdır. Bu eksiklikler kamu tüzel kişiliğinin zorunlu unsuru olarak nitelendirilmeler bile, Ajansın özerkliğini zedeledikleri savunulabilir.

C. TÜRKİYE ÇEVRE AJANSININ KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİNE BAĞLANAN SONUÇLAR

Ajansın Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın ilgili kurumu ve kamu tüzel kişiliğini haiz olmasının, kurumun kuruluş amaçları ile ya da daha geniş bir perspektiften ifade edecek olursak bu çalışmanın da temelini oluşturan çevrenin korunması hedefine ne ölçüde katkı sağladığı sorusu cevaplanmaya ihtiyaç göstermektedir. Bu soru iki yönlü olarak; kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın sonuçları ve bu sıfattan bağımsız olarak sahip olunan kamu gücü ayrıcalıklarının kurumun amaçlarını gerçekleştirmeye elverişli olup olmadığı bağlamında ele alınmalıdır.

Ajans, kuruluş kanununda yer alan konular bakımından kamu hukuku rejimine tabidir. Ancak kanunda yer almayan kimi konular açısından da Ajansın kamu tüzel kişiliğine sahip olmasına birtakım sonuçlar bağlanabilmektedir. Akdedilen sözleşmeler, mal ve personel rejimi ve Ajansın yaptığı eylem ve işlemlerin yargısal denetiminin gerçekleştirileceği yargı kolunun belirlenmesi bu sonuçlar arasında sayılabilir.¹⁰⁰ Örneğin Ajans sistem yöneticisi olarak tek yanlı işlemlerin yanında bir sözleşme akdettiğinde, diğer koşullar da varsa bu sözleşme bir idari sözleşme sayılarak, idari sözleşmelerin tabi olduğu hukuki rejime tabi olacaktır. Ne var ki bu pratik sonuçların dışında, bugün artık kamu tüzel kişiliğine sahip olan ve olmayan idareler arasında merkezi idarenin kullandığı yetkiler bakımından bir farkın kalmamış olması ve bu nedenle

⁹⁷ Resmî Gazete Tarihi: 26.06.2021 Resmî Gazete Sayısı: 31523.

⁹⁸ Bkz. Anayasa Mahkemesi, E.2011/142, K.2013/52, 03/04/2013. Anayasa Mahkemesi, E.2008/88, K.2011/85, 02/06/2011. Yüksek mahkeme, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarını, idari vesayet ve özerklik anlamında ayırmaktadır. Buna göre kanun koyucunun bu kurumlar üzerinde idari vesayet yetkisini düzenlerken, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlı olduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda özerkliği daha az sınırlandıran araçların mevcudiyeti araştırılmaktadır. (Anayasa Mahkemesi, E. 2022/96, K. 2023/174, KT: 11.10.2023)

⁹⁹ Anayasa Mahkemesi, E.2008/88, K.2011/85, 02/06/2011. Anayasa Mahkemesinin idari vesayete yaklaşımı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. F. Ebru Gündüz, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 33, Yıl: 2015, s. 63 – 89.

¹⁰⁰ Gözler, Kamu Tüzel Kişiliği, s. 491.

kamu tüzel kişiliği sıfatının önemini yitirmesi eleştirilmektedir.¹⁰¹ Öte yandan her ne kadar Ajansın yönetmelik çıkarma yetkisi tartışmalı olsa da, diğer düzenleyici işlemler yönünden de geçerli olan 10 Sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde¹⁰², kamu kurumları tarafından Resmi Gazete'de yayımlanmak üzere gönderilen düzenlemelerin “Anayasa, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğu” yönlerinden Cumhurbaşkanlığınca inceleneceği belirtilmiştir. Bir tür vesayet yetkisi olarak ifade edilen¹⁰³ bu yetkinin de kamu kurumlarının özerkliği açısından tartışılabilir yönleri bulunmaktadır.

Türkiye Çevre Ajansının kamu tüzel kişiliğinin bulunmasının çevrenin korunmasına olan katkıları ise ayrıca değerlendirilmelidir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Ajans özellikle görev alanının düzenlenmesi konusunda ilgi kurulan Bakanlığa son derece bağımlı kılınmıştır. Bu durum ayrı bir tüzel kişilik, hatta kamu tüzel kişiliği olarak kurulma tercihinin de sorgulanabilir kılmağıdır. Diğer yandan çevrenin korunması perspektifinden bakıldığında, mutlaka bir kamu tüzel kişiliği olan kurumun varlığının zorunlu olduğunu savunmak da güçtür. Nitekim Anayasa Mahkemesi bu konuda merkezi idareden ayrı kamu tüzel kişiliği bulunan bir kurumun varlığını zorunlu bir unsur olarak aramamaktadır. Gerçekten yüksek mahkemeye, “Çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almak Devletin temel ödevlerindedir. (...) Kanun koyucu bu görevlerin merkezi idare teşkilatı içerisinde yer alan bir kamu kurumu tarafından yerine getirileceği gibi; bu görevi merkezi idare dışında özerk bir kamu kurumuna da tevdi edebilir”¹⁰⁴ gerekçesiyle ayrı kamu tüzel kişiliğini haiz kurum ile çevrenin etkin bir şekilde korunması arasında mecburi bir bağ bulunmadığına hükmetmiştir. Bu yaklaşımdan hareketle depozito sistemini yönetecek olan Ajansın kamu tüzel kişiliği niteliğinden çok zorlayıcılık içeren karar alma gücü, çevresel korumanın etkililiği bağlamında daha anlamlı kabul edilmelidir. Yukarıda da ifade edildiği üzere depozito yönetim sisteminin işleyişi ve genel kuralları Bakanlık tarafından belirlenmektedir. Düzenleme yetkisi açısından bulunan eksiklikler bir yana bırakılırsa, 7261 sayılı Kanun uyarınca Ajansın izin, onay işlemleri yapmak, idari düzenlemeleri ve tedbirleri uygulamak şeklinde önemli yetkileri bulunduğu göz önüne alınarak (m. 4/1-b), Ajansın çevrenin korunması konusunda etkili bir idare olabileceği çıkarımı yapılabilir.

III. TÜRKİYE ÇEVRE AJANSININ GÖREV VE YETKİLERİ

Çevre Kanunu'na 2018 yılında eklenen ek madde 12'de, bakanlığın belirleyeceği ambalaj ve ürünler için depozito uygulaması zorunluluğu getirildiği belirtilmiştir. Bunun için belirli bir tarih de öngörülmüş ve 01.01.2022 tarihinden itibaren bu uygulamaya geçileceği ifade edilmiştir. Öte yandan aynı Kanun'un *İlkeler* başlıklı 3. maddesinde depozito uygulaması

¹⁰¹ Ulusoy, s. 152 – 152. Kamu tüzel kişiliğinin önemini zayıflatan mevzuat eleştirisi için bkz. Mutlu Kağıtçıoğlu, “Kamu Tüzel Kişiliği Kurma İhtiyacını Sorgulamak: Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 2, 2021, s. 901.

¹⁰² Resmi Gazete Yayımlı Tarihi: 15/7/2018, Resmi Gazete Sayısı: 30479.

¹⁰³ Gözler/Kaplan, s. 128 – 129. Ancak verilen yetkinin vesayet denetiminin niteliğiyle bağdaşmayacak ölçüde genel olması da eleştirilmektedir. (Gözler/Kaplan, s. 409)

¹⁰⁴ Anayasa Mahkemesi, E.2011/106, K.2012/192, KT: 29/11/2012.

çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve kirliliğin önlenmesi kapsamındaki genel ilkeler arasında yer almaktadır. Ayrıca Çevre Kanunda depozito uygulamasına uymakla yükümlü olan piyasadaki aktörler de belirtilmiştir. Buna göre, zorunlu depozito uygulamasına tabi tutulan ürünlerin üreticileri, ithalatçıları, piyasaya sürenleri ile bu ürünleri tüketicilere veya kullanıcılara sunan toptan veya perakende satış birimleri idari, mali ve teknik yükümlülükleri yerine getirmekle yükümlü olup (ek m. 12); buna aykırı davranışlar hakkında idari para cezaları uygulanacağı ifade edilmiştir. (m. 20)

Türkiye Çevre Ajansı da depozito uygulamalarını yürütecek idare misyonu ile kurulmuştur. Gerçekten 7261 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Ajansın, "...ulusal ölçekte depozito yönetim sistemi kurulmasına, işletilmesine, izlenmesine ve denetimine yönelik faaliyetlerde bulunmak" amaçlarını gerçekleştirmek üzere kurulduğu belirtilmiştir. Ajansın temel görevi olan depozito yönetim sistemini ise Bakanlık, "Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirlenen ve belirli bir depozito bedeli alınarak piyasaya sürülen ürünlerin tüketilmesi/kullanılması sonrasında iade alınması ve depozito bedelinin geri ödenmesine dayalı bir sistem" olarak tanımlamıştır.¹⁰⁵ Ajans bu sistem içerisinde "yönetici" pozisyonunda konumlandırılmış olup; insani tüketim amacıyla piyasaya sürülen içeceklerin tek kullanımlık olan ve plastik, alüminyum, cam gibi maddelerden üretilen satış ambalajlarından depozito bedeli alınması sürecindeki düzenleme ve değerlendirmeleri yapan merci olarak ifade edilmiştir.¹⁰⁶ Böylelikle depozitolu ambalajların temiz bir şekilde toplanıp ham madde üretmek amacıyla geri dönüşüme gönderilmesinin alt yapısı da kurulmuş olacaktır.¹⁰⁷

Bu sistemin temel katkıları arasında, tasarruf ve emisyon azaltımı, istihdam olanakları, toplumun atık ayırma ve toplama sürecine doğrudan dahil olmalarının sağlanması ve Türkiye'nin sürdürülebilir kalkınma planlarının düzenlenmesi sayılmaktadır.¹⁰⁸ Sistemin işleyişinin ve katkılarının tam olarak anlaşılabilmesi için sürdürülebilir kalkınma ve döngüsel ekonomi kavramlarının ve Türkiye'nin bu yöndeki temel adımlarının açıklanmasında fayda vardır.

A. DÖNGÜSEL EKONOMİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE ATIK YÖNETİMİ VE DEPOZİTO UYGULAMASININ ÖNEMİ

Sanayileşme, kentleşme, tüketimdeki artış gibi nedenlerle ortaya çıkan atık yoğunluğu, günümüzün çevresel sorunlarının başında gelmektedir.¹⁰⁹ Daha fazla kalkınma ve daha fazla tüketim sonucunda¹¹⁰, açığa çıkan değişik türdeki atıkların çevrenin kendi kendini yenileme hızından daha süratli bir şekilde artması, atık kaynaklı çevre sorununu da beraberinde getirmektedir.¹¹¹ Bu çerçevede atıkların çevreci yöntemlerle ekonomiye kazandırılmasına yönelik politikalar geliştirilmesi gerekmektedir;¹¹² sanayileşerek kalkınmanın ise bu sorunu çözmek yerine

¹⁰⁵ Bkz. <https://www.dbys.gov.tr/#nedir>, Erişim Tarihi: 07.07.2023.

¹⁰⁶ <https://www.tuca.gov.tr/sayfa/turkiye-cevre-ajansi-baskanliginin-sistemdeki-rolu>, Erişim Tarihi: 24.11.2023.

¹⁰⁷ <https://www.tuca.gov.tr/sayfa/sistemin-getirileri>, Erişim Tarihi: 24.11.2023.

¹⁰⁸ <https://www.tuca.gov.tr/sayfa/sistemin-getirileri>, Erişim Tarihi: 24.11.2023.

¹⁰⁹ Hamit Palabıyık, "Çevre Sorunu Olarak Kentsel Katı Atıklar (Çöpler) ve Entegre Katı Atık Yönetimi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, Sayı: 420, Ankara, 1998, s. 62. (Palabıyık, Kentsel Katı Atıklar (Çöpler))

¹¹⁰ Hamit Palabıyık, "Kentsel Katı Atıkların Yönetimi: Geri Kazanım ve Sürdürülebilirlik Konusunda Perspektifler", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 71, Sayı: 422, Ankara, 1999, s. 69. (Palabıyık, Geri Kazanım ve Sürdürülebilirlik)

¹¹¹ Hüseyin Önder, "Sürdürülebilir Kalkınma Anlayışında Yeni Bir Kavram: Döngüsel Ekonomi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 57, 2018, s. 197.

¹¹² Palabıyık, Kentsel Katı Atıklar (Çöpler), s. 62.

ağırlaştırmasının anlaşılması neticesinde ise sürdürülebilir kalkınma anlayışı bir çözüm olarak ortaya atılmaktadır.¹¹³

Üzerinde uzlaşmış bir tanım bulunmamakla birlikte sürdürülebilir kalkınma ile, çevre ile uyumlu bir kalkınma modelinin hayata geçirilmesi ve şimdiki kuşakların ihtiyaçları karşılanırken gelecek kuşakların gereksinim ve beklentilerinin tehlikeye atılmaması amaçlanmaktadır.¹¹⁴ Sürdürülebilir kalkınma ilkesi kapsamında, çevresel varlıklar ve doğal kaynakların, gelecek kuşakların çıkarlarını da gözeterek, savurganlığa yer verilmeyen, akılcı bir kullanımı söz konusu olmaktadır. Böylece bir yandan da çevre ve ekonomi arasındaki gerilim dengelenmektedir.¹¹⁵ Bu bağlamda ekolojik ilkeleri gözetilen bir büyüme anlayışını ifade eden sürdürülebilir kalkınma, sosyal ve kültürel unsurları da kapsayan, salt sayısal değil; niteliksel verileri de esas alan bir anlayışı ifade etmektedir.¹¹⁶

Sürdürülebilir kalkınma anlayışının halihazırda bulunan ekonomik sistem çerçevesinde hayata geçirilemeyeceğinin anlaşılması, yeni bir ekonomik model arayışına sebep olmuş ve bu arayış sonucunda döngüsel ekonomi kavramı ortaya çıkmıştır.¹¹⁷ Oldukça kapsamlı bir tanıma göre döngüsel ekonomi, “ürün ve malzemelerin değerinin uzun süre korunduğu, üretimde zararlı madde kullanımı ile karbon dahil sınırlı kaynakların kullanımının en aza indirildiği, israfın ve atık oluşumunun önlenildiği, ürünlerin kullanım ömrünün sonunda çevre ve insan sağlığı için sürdürülebilir ve güvenli bir şekilde yeniden kullanımının sağlandığı, ürünlere daha fazla değer katan, karbonsuzlaşmayı destekleyen üretim ve tüketim yaklaşımı”dır.¹¹⁸ Bu yaklaşım temelde ekonomide al, yap, kullan, at sürecini içeren doğrusal ekonominin terk edilerek, ham madde ihtiyacının azaltılması, daha azla daha fazla yapmak olarak ifade edilen kaynak verimliliğinin artırılması, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılması başlıklarını içermektedir.¹¹⁹ Öte yandan doğrusal ekonomide salt tüketim sonucu değil; üretim aşaması da atık oluşumuna yol açmaktadır.¹²⁰ Bu nedenle üretim sırasında geri dönüştürülmüş malzeme kullanımının sağlanması ile birlikte, üretimden tüketime tüm süreçlerde olabilecek en az atık çıkarılması döngüsel ekonomi ve sıfır atık anlayışının merkezinde bulunmaktadır.¹²¹ Döngüsel ekonomi bu özellikleriyle sadece çevresel değil; aynı zamanda ekonomik açıdan da önemli kazanımlar doğurma potansiyeli bulunan bir sistemi ifade etmektedir.¹²²

¹¹³ Sürdürülebilir kalkınma anlayışı ilk olarak 1992 Rio Zirvesi’yle evrensel düzeyde gündeme gelmekle birlikte; bu konudaki ilk adımların 1972 Stockholm Bildirgesinde atıldığı ifade edilmektedir. (Bkz. Yılmaz Turgut, s. 94)

¹¹⁴ Güneş, *Çevre Hukuku*, s. 71.

¹¹⁵ Güneş, *Çevre Hukuku*, s. 71.

¹¹⁶ Yılmaz Turgut, s. 95.

¹¹⁷ Önder, s. 197.

¹¹⁸ Bkz. <https://dongusel.csb.gov.tr/hakkinda-i-105778>, Erişim Tarihi: 22.10.2023.

¹¹⁹ Sapmaz Veral, Yiğitbaşoğlu, s. 2.

¹²⁰ Önder, s. 198.

¹²¹ Aybike Mısır, Osman Atilla Arıkan, “Avrupa ve Türkiye’de Sıfır Atık Yönetimi ve Döngüsel Ekonomi”, *Çevre, İklim ve Sürdürülebilirlik*, 1(1), s. 70.

¹²² Döngüsel ekonominin 2025 yılına kadar Avrupa’ya 320 milyar Euro yatırım fırsatı sunabileceği hakkında kapsamlı bir rapor için bkz. SYSTEMIQ and Ellen MacArthur Foundation, Archivieng “growth within” (2017).

Atık yönetimi, Avrupa Birliği çevre politikası açısından da en önemli başlıklardan biri olup, aynı zamanda ilk düzenleme yapılan alanlardan biri olmuştur.¹²³ Avrupa Birliği mevzuatında atık yönetimi konusunda ilk etapta atıkların yol açtığı çevresel felaketlerin önlenmesi amaçlanmışsa da, zaman içerisinde “atık hiyerarşisi” “kirleten öder”, “öncelikli atık türleri” kavramları doğrultusunda stratejiler geliştirilmiştir.¹²⁴ Atık hiyerarşisinin anlamı, “önleme, yeniden kullanım, geri dönüşüm, enerji ederek yeniden kazanma, son olarak bertaraf etme” sıralamasında uygun bir şekilde atık yönetiminin oluşturulmasıdır.¹²⁵ Bu yaklaşım aynı zamanda sürdürülebilir atık yönetiminin dört aşaması olarak da ifade edilmektedir.¹²⁶

Yakın tarihli ve Avrupa Birliği açısından yeni bir ekonomik strateji ve iklimin korunması açısından bir yol haritası niteliğinde olan Avrupa Yeşil Mutabakatında¹²⁷ 2050 yılına kadar iklim nötr olmak hedeflenmektedir. “Avrupa’nın bugüne kadarki en büyük karbonsuzlaştırma taahhüdü” olarak nitelendirilen¹²⁸ Mutabakattaki temel başlıklardan biri temiz ve döngüsel ekonomidir. Bu çerçevede Avrupa Yeşil Mutabakatından kısa bir süre sonra “2020 Avrupa Komisyonu Döngüsel Ekonomi Eylem Planı” kabul edilmiştir.¹²⁹ Bu Plan’a göre, sera gazı emisyonunun yarısı, biyolojik çeşitlilik kaybının %90’ından fazlası ve su kıtlığı; kaynakların çıkarılması ve işlenmesi sonucu meydana gelmiş olup Avrupa Yeşil Mutabakatı ile iklim nötr, kaynak verimli ve rekabetçi bir ekonomik model oluşturma çabasına başlanmıştır.¹³⁰ Nitekim kaynak verimliliğinin artırılması kapsamında atık da önemli bir kaynak olarak değerlendirilmektedir.¹³¹ Avrupa Birliği’nin bu amaçlara ulaşabilmesi için, yenilenebilir bir büyüme inşa ederek gezegenden aldığından daha fazlasını ona geri vermesi ve bu kapsamda kaynak tüketiminin gezegensel sınırlar içerisinde tutulması, tüketimden kaynaklı karbon ayak izinin düşürülmesi ve önümüzdeki 10 yıl içerisinde döngüsel materyal kullanımının iki katına çıkarılması gerekmektedir.¹³² Bu kapsamda Avrupa Komisyonu Döngüsel Ekonomi Eylem Planı’nın temel başlıkları arasında sürdürülebilir ürün dizaynı ve bireysel tüketiciler ile kamu alımlarının döngüsel ekonomik anlamda güçlendirilmesi bulunmaktadır. Komisyon, bu başlık altında

¹²³ Evren Sapmaz Veral, Hakan Yiğitbaşoğlu, “Avrupa Birliği Atık Politikasında Atık Yönetiminden Kaynak Yönetimi Yaklaşımına Geçiş Yönelimleri ve Döngüsel Ekonomi Modeli”, *Ankara Üniversitesi Çevre Bilimleri Dergisi*, 6(1), Ankara, 2018, s. 3.

¹²⁴ Sapmaz Veral, Yiğitbaşoğlu, s. 4.

¹²⁵ Sapmaz Veral, Yiğitbaşoğlu, s. 5

¹²⁶ Palabıyık, Kentsel Katı Atıklar (Çöpler), s. 54.

¹²⁷ Bkz. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en, Erişim Tarihi: 30.10.2023. Avrupa Yeşil Mutabakatı’nın esnek bir hukuki norm olmasına karşın yeni bir büyüme modeli ortaya koyması ve bağlayıcı kuralların öncülü olması yönüyle pratik önemi haiz olduğu yolunda bkz. Kamile Türkoğlu Üstün, “Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, Cilt 16, Sayı 36, Aralık 2021, s. 332.

¹²⁸ Kübra Ecer, Oğuz Güner, Murat Çetin, “Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türkiye Ekonomisinin Uyum Politikaları”, *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, 9(2), s. 128.

¹²⁹ Avrupa Komisyonu, COM (2020) 98 final. Eylem planı için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN>, Erişim Tarihi: 28.10.2023.

¹³⁰ COM (2020) 98 final.

¹³¹ Sapmaz Veral, Yiğitbaşoğlu, s. 17.

¹³² COM (2020) 98 final.

depozito yönetimini vurgulaması da tüketicilerin finansal bakımdan avantajlı olacakları bir sistem kurmanın, sürdürülebilir ürün politikasında kilit öneme sahip olduğunun altını çizmiştir.¹³³

Türkiye Ekim 2021’de Paris Anlaşması’nı onaylamış¹³⁴ ve yine 2021 yılında Avrupa Yeşil Mütabakatına uygun politika geliştirebilmek için 2021/15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle¹³⁵ Yeşil Mutabakat Eylem Planını¹³⁶ açıklamıştır. Planda, Yeşil ve Döngüsel Ekonomi ayrı bir başlık altında düzenlenmiş ve bu kapsamda Döngüsel Ekonomi Eylem Planı’na ilişkin çalışmalara başlanacağı duyurulmuştur.¹³⁷ Öte yandan son yıllarda döngüsel ekonominin önemli bir unsuru olan atık yönetimi konusunda ciddi adımlar atıldığı ve çevre mevzuatında bu doğrultuda güncellemeler yapıldığı gözlenmektedir.¹³⁸ Çevre Kanununun İlkeler başlıklı 3. maddesinin incelenmesinden kanun koyucunun atık yönetimindeki temel amaçlarının atıkların kaynağa azaltılması, sıfır atık amacının yaygınlaşması ve atıkların geri dönüşümünün sağlanması olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan Kanun uyarınca *sıfır atık, döngüsel ekonomi, atıkların geri kazanımı, geri kazanım katılma payı, plastik içerikli poşet, veya ambalaj ve tek kullanımlık materyallerin kullanımının azaltılması, depozito uygulaması* uygulamalarının da Türkiye çevre politikasının temelleri arasında olduğu ifade edilmelidir.

Kirlilikle mücadelenin¹³⁹, bu kapsamda atık yönetiminin en önemli aşamalarından birini oluşturan geri kazanım, en yalın haliyle artık kullanım dışı kalmış olan atığın yeni bir ürüne dönüştürülmesi anlamına gelmektedir.¹⁴⁰ Böylelikle atık, ikincil bir hammadde olarak yeniden üretim sürecinin bir parçası haline gelmektedir.¹⁴¹ Geri kazanımı simgeleyen üç ok işareti de, toplama, işleme ve yeniden kullanımı ifade etmektedir.¹⁴² Geri dönüşümü uygulanabilir kılan en önemli araçlardan biri, depozito uygulamasının geliştirilmesidir. Nitekim tüm çevresel

¹³³ Tüketiciler bakımından Komisyon özellikle Avrupa Birliği tüketici hukukunun revize edilerek tüketicilerin ürünlerle ilgili doğru ve önemli bilgileri satın alma aşamasında edinebildikleri, ürünlerin kullanım ömrü boyunca geçerli onarım servisi, yedek parça ve manual tamir servislerine erişim konularında düzenleme önerisinde bulunmaktadır. Öte yandan Komisyon, kamu alımlarının sürdürülebilir ürün talebi konusunda ciddi bir güce sahip olduğunu belirterek, bu potansiyelin asgari zorunlu bir biçimde, Yeşil Kamu İhaleleri yoluyla kullanılması gerektiğine işaret etmektedir. (COM (2020) 98 final)

¹³⁴ 7335 sayılı Paris Anlaşması’nın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, 07.10.2021 tarih ve 31621 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹³⁵ Resmi Gazete Tarihi: 16.07.2021, Resmi Gazete Sayısı: 31543.

¹³⁶ Bkz. <https://ticaret.gov.tr/data/640f220d13b8761b449ccb42/YESIL%20MUTABAKAT%20Eylem%20Planı.pdf>, Erişim Tarihi: 30.10.2023.

¹³⁷ Döngüsel ekonomi kapsamında ayrıca, Yeşil Organize Sanayi Bölgeleri, Yeşil Endüstri Bölgesi sertifikasyonu, Ulusal Yaşam Döngüsü Değerlendirilmesi için veri tabanı oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapılacağı da belirtilmiştir.

¹³⁸ Plastik poşetlerin ücretlendirilmesi, Sıfır Atık Mavi Projesi, Sıfır Atık Yönetmeliği’nin tesisi, Sıfır Atık Yönetim Sistemleri Uygulama Kılavuzlarının yayımlanması bu konudaki temel örnekleri oluşturmaktadır. (Ayrıntılı bilgi için bkz. Mısırlı/Arıkan, s. 73) Öte yandan Avrupa Birliği IPA fonlarıyla desteklenen Türkiye’nin Döngüsel Ekonomiye Geçiş Potansiyelinin Değerlendirilmesi İçin Teknik Destek Projesi yürütülmektedir. <https://cygm.csb.gov.tr/turkiyenin-dongusel-ekonomiye-gecis-potansiyelinin-degerlendirilmesi-icin-teknik-yar-dim-projesi-acilis-etkinligi-gerceklestirildi.-haber-271428>, Erişim Tarihi: 31.10.2023.

¹³⁹ Geri kazanımın kirlilikle mücadele yöntemi olmasına ilişkin bkz. Yılmaz Turgut, s. 252.

¹⁴⁰ Palabıyık, Kentsel Katı Atıklar (Çöpler), s. 56.

¹⁴¹ Sevcan Güleç Solak, Şerife Pekküçükşen, “Türkiye’de Kentsel Katı Atık Yönetimi: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C. 7, S.3, Bışkek, 2018, s. 657.

¹⁴² Palabıyık, Kentsel Katı Atıklar (Çöpler), s. 56.

önlemlerde olduğu gibi atık yönetiminde de amaç teorik olanı uygulanabilir hale getirmektir.¹⁴³ Bireylerin yüksek düzeyde katılımı olmaksızın atık yönetiminin tam anlamıyla başarıya ulaşması mümkün görünmemektedir.¹⁴⁴ Bu bakımdan geri kazanımın üç temel aşaması olan toplama, işleme ve yeniden kullanım döngüsünün ve bu döngünün bir parçasını oluşturan depozito yönetim sisteminin merkezi idarenin denetimi ve gözetimi altında yürütülmesi gerekmektedir. Türkiye Çevre Ajansı da bu ihtiyacı karşılamak üzere kurulmuştur.

B. AJANSIN FAALİYET ALANININ NİTELİĞİ

Ajansın yönetici olduğu depozito yönetim süreci, depozitolu olarak piyasaya çıkan bir ambalajın Ajansın belirlediği kriterlere uygun olarak piyasaya arz edilmesiyle başlayıp; boş ambalajın depolarda toplandıktan sonra geri dönüşüme gönderilmesiyle sonlanmaktadır. Bu süreç içerisinde depozitolu olarak piyasaya sürülen ürünlerin tüketilmesi veya kullanılması sırasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenen depozito bedeli de iade edilmektedir.¹⁴⁵

Bu bağlamda Ajansın ilk olarak görevi, tüm sürecin takibinin yapılacağı, depozito bilgi yönetim sistemi adında bir veri ağı oluşturmaktır.¹⁴⁶ Nitekim bu süreç içerisinde faaliyette bulunan tüm aktörler, bu veri ağına kaydolmak ve sürecin parçası oldukları aşamada gerçekleştirdikleri her etkinlik için bu ağı veri girişi yapmak zorundadırlar.¹⁴⁷

Ayrıca Ajansın depozitolu ambalajların standardını belirlemek, piyasaya depozitolu ambalaj süren firmaların ambalajlarının onayını yapmak, sistemde yer alan tüm paydaşları belirlemek, bu paydaşları yetkilendirmek,¹⁴⁸ yükümlülükleri belirlemek, diğer izin ve onay işlemlerini gerçekleştirmek gibi önemli görevleri de bulunmaktadır.¹⁴⁹ Öte yandan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğinde Ajansın, ambalaj üreticileri, tedarikçiler ve piyasaya süren işletmelerin, diğer bir ifadeyle piyasadaki aktörlerin sorumluluk ve yükümlülüklerinin devrini alabileceği de belirtilmiştir. (m. 8/2) Bu hüküm doğrultusunda Ajansın depozito yöneticisi olarak sadece hakem pozisyonunda sistemi regüle etmeyip; aynı zamanda doğrudan faaliyetin yürütücüsü olma yetkisi bulunduğu sonucuna da ulaşılmaktadır.

Ajansın depozito yönetimi sürecindeki diğer bir önemli görevi de, depozito bedeli ödeme – *yansıtma* - trafiğini de yürütecek olmasıdır.¹⁵⁰ Şöyle ki ilk olarak, bir ürünün

¹⁴³ Benzer yönde, Palabıyık, Geri Kazanım ve Sürdürülebilirlik, s. 71.

¹⁴⁴ Palabıyık, Geri Kazanım ve Sürdürülebilirlik, s. 72.

¹⁴⁵ Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği m. 4, m. 6/ğ). (Resmî Gazete Tarihi: 26.06.2021 Resmî Gazete Sayısı: 31523).

¹⁴⁶ Zorunlu Depozito Yönetim Sistemi Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar, m. 2/e.

¹⁴⁷ <https://www.tuca.gov.tr/sayfa/depozito-yonetim-sisteminde-surec-nasil-isleyecek>, Erişim Tarihi: 24.11.2023.

¹⁴⁸ 7261 sayılı Kanunda veya Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde açık bir düzenleme olmamakla birlikte, bu yetkilendirmenin bir tür lisans/ruhsat olduğu düşünülebilir. Ruhsat, "bir etkinliğin yerine getirilmesi bakımından yetkili makamlar aracılığıyla bu etkinliği yürütecek olanlara izin verilmesini ve bunun koşullarının belirlenmesini içeren bir idari işlem" olarak tanımlanmaktadır. (Sedat Çal, *Türk İdare Hukukunda Ruhsat*, Seçkin Yayınları, 2. Bası, Ankara, 2012, s. 70.) Bu bakımdan Ajans depozito sistemi içerisinde faaliyette bulunanlara tek taraflı bir idari işlemle faaliyet izni, lisans verme yetkisiyle donatılmıştır.

¹⁴⁹ Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği m. 9, m. 10, m. 11. (Resmî Gazete Tarihi: 26.06.2021 Resmî Gazete Sayısı: 31523).

¹⁵⁰ Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği, m. 17/4. Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği m. 10/4. <https://www.tuca.gov.tr/sayfa/depozito-yonetim-sisteminde-surec-nasil-isleyecek>, Erişim Tarihi: 24.11.2023.

ambalajlanarak piyasada ilk defa yer alması faaliyeti sırasında, piyasaya süren firmalar tarafından depozito bedeli Ajansa ödenmektedir.¹⁵¹ Bu firmalar sisteme aktardıkları depozito bedelini, satış noktalarına ürünün satışı anında geri almaktadırlar. Satış noktaları ise ödedikleri depozito bedelini satış sırasında tüketicilerden almakta ve satış belgesinde ayrıca göstermektedirler. Tüketiciler ise depozito bedeli ödeyerek satın aldıkları ürünleri kullanıldıktan sonra boş olarak iade merkezlerine ilettiklerinde ödemiş oldukları depozito bedelini geri almaktadırlar. İade noktalarına depozito bedeli Ajans tarafından verilmektedir.¹⁵²

Ajansın bu görev ve yetkilerinden hareketle, ilk olarak yürütülen faaliyetin kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığı belirlenmelidir. Gerçekten kurumun kamu hizmeti ifa ettiği kabul edilirse, kamu hizmeti ilkelerine uygun şekilde yürütme yükümlülüğü de doğacaktır. Anayasa Mahkemesine göre Ajansın faaliyetleri kamu hizmeti niteliğindedir. Yüksek mahkemeye göre, “*Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerinden olan düzenlilik ve süreklilik isteyen çevrenin korunması ve iyileştirilmesi hizmeti de niteliği gereği kamu hizmeti*”dir.¹⁵³ Bu tespitteki ilk dikkat çekici taraf, yüksek mahkemenin faaliyetin kamu hizmeti olduğuna, kamu hizmeti ilkelerinden süreklilik ve düzenlilik ilkeleri uyarınca ulaşılmış olmasıdır. Nitekim öğretilerde de kamu hizmetlerini özel faaliyetlerden ayıran temel ilkenin süreklilik ilkesi olduğu yolunda görüşlere rastlanmaktadır.¹⁵⁴ Diğer yandan depozito yönetiminin ayrıntılı olarak düzenlendiği Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nde¹⁵⁵, Ajansın piyasada faaliyet gösteren temel paydaşların sorumluluk ve yükümlülüklerinin devrini alabileceğinin belirtilmesi de, bu faaliyetin kesintisiz, sürekli ve düzenli yürütülmesine yönelik iradenin, idare tarafından ortaya konulması olarak kabul edilebilir. (m. 8/2) İkinci olarak Anayasa Mahkemesi bu kararında “niteliği gereği kamu hizmeti” anlayışını sürdürmekte olduğu görülmektedir.

Niteliği gereği kamu hizmeti anlayışı, kamu hizmetinin maddi bir anlayışla tanımlanması esasına dayanmaktadır. Buna göre, bir faaliyetin yerine getirilmesinde kamu yararı varsa bu faaliyet kamu hizmeti olarak nitelendirilmelidir.¹⁵⁶ Anayasa Mahkemesi uzun yıllar kamu hizmetine bu anlayış ekseninde yaklaşmıştır.¹⁵⁷ Buna karşılık sübjektif ya da göreceli kamu hizmeti anlayışına göre kamu hizmetini belirleyen yegâne “ölçüt, yasa koyucunun bu konuda bir tespitte bulunup bulunmamasıdır”.¹⁵⁸ Ancak sübjektif kamu hizmeti anlayışının kabulü halinde, yasa koyucunun böyle bir saptaması bulunmuyorsa kamu hizmetinin nasıl belirleneceği sorusu cevaplanmaya ihtiyaç göstermektedir. Böyle bir durumda “*niteliği*” bir kriter olarak görmeyip, yine kanun koyucunun faaliyet alanıyla ilgili özel faaliyetlerden farklı bir hukuki

¹⁵¹ Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği m. 10/4. <https://www.tuca.gov.tr/sayfa/depozito-yonetim-sisteminde-surec-nasil-isleyecek>, Erişim Tarihi: 24.11.2023. Bundan başka piyasaya sürenlerin geri kazanım katılma payını da ödemekle yükümlü kılınmışlardır. Bu konuda bkz. Geri Kazanım Katılma Payına İlişkin Yönetmelik (Resmî Gazete Tarihi: 31.12.2019 Resmî Gazete Sayısı: 30995 (4.Mükerrer))

¹⁵² <https://www.tuca.gov.tr/sayfa/depozito-yonetim-sisteminde-surec-nasil-isleyecek>, Erişim Tarihi: 24.11.2023.

¹⁵³ Anayasa Mahkemesi, E. 2021/27, K. 2023/26, KT: 16.02.2023.

¹⁵⁴ Ulusoy, s. 536.

¹⁵⁵ Resmî Gazete Tarihi: 26.06.2021 Resmî Gazete Sayısı: 31523.

¹⁵⁶ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 13.

¹⁵⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 1994/71, K. 1995/23, KT: 18.06.1996.

¹⁵⁸ Ulusoy, s. 502.

rejim öngörüp öngörmediği, kamu hizmetini ayırt etmek bakımından elverişli bir ölçüt olarak kabul edilmektedir.¹⁵⁹

Maddi ölçütten yola çıkarak Ajansın kamu yararına faaliyette bulunduğu ve bu nedenle kamu hizmeti ifa ettiği belirtilebilir. Yukarıda da açıklandığı üzere, atık yönetiminin en önemli aşamalarından birini oluşturan geri dönüşüm ve geri dönüşümü uygulanabilir kılan en elverişli araçlardan biri olan depozito sisteminin çevrenin korunmasındaki önem; bu alanın kamu yararına olduğunu göstermektedir. Buna karşılık bugün kabul edilen kamu hizmeti tanımının¹⁶⁰ içeriğindeki esaslı nokta, *siyasal organların* bir faaliyeti kamu yararına olarak nitelendirmeleri olduğundan, bu konuda kanun koyucunun iradesi belirleyici olmaktadır.¹⁶¹ 7261 sayılı Kanunda kamu hizmeti niteliğine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kanunda kamu hizmeti niteliğine yönelik bir açıklık bulunmaması halinde, faaliyeti yürüten merciin sahip olduğu yetkilere bakılarak birtakım çıkarımlar yapılmalıdır.¹⁶²

İlgili Kanun gereğince Ajansın temel faaliyet alanı depozito yönetim sistemi oluşturmaktır. Anayasa Mahkemesinin kararında¹⁶³ Ajansın çevrenin korunmasına yönelik bir faaliyette bulunması üzerinden kamu hizmeti tespiti yapılmıştır. Ancak Ajansın yürütmekle yükümlü olduğu asıl faaliyet daha özel bir biçimde depozito yönetim sistemi oluşturmak olup bu hizmeti yürütmek için yukarıda açıklanmış olan kamusal yetkilerle donatılmış olduğu görülmektedir. Bu kapsamda Ajans eliyle yürütülen depozito yönetimi faaliyeti çerçevesinde özel kişiler yetkilendirilmekte, onlara yükümlülük yüklemekte, gerekirse onların yürütmekle yükümlü olduğu faaliyetler bizzat üstlenilmektedir. İdarenin sahip olduğu bu üstün ve ayrıcalıklı yetkilerden yola çıkarak depozito yönetiminde, özel faaliyet alanından farklı bir hukuki rejimin söz konusu olduğunu ve bu sistemin yürütülmesinin bir kamu hizmeti olarak kurgulandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu tespite ilaveten hangi türde kamu hizmeti olduğunun belirlenmelidir. Bir kamu hizmeti alanının iktisadi mi yoksa idari mi olduğu, kamu hukuku rejiminin ağırlığının ne olması gerektiğine de belli ölçülerde yanıt vermektedir. Özellikle hizmetin fiyatlandırılması noktasında iktisadilik veya idarilik özelliği anlamlı olmaktadır.¹⁶⁴

7261 sayılı Kanunda Ajansın bu Kanun dışında özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede Ajans; organları, personeli, mali haklar, gelir ve bütçe konularında kamu hukukuna tabi olurken; piyasa ilişkileri bakımından özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunacaktır. İç ilişkilerde kamu hukuku, dış ilişkilerinde ise özel hukuk rejiminin uygulanıyor olması, söz konusu faaliyet alanının iktisadi kamu hizmeti olarak

¹⁵⁹ Ulusoy, s. 506.

¹⁶⁰ Bugün üzerinde hemen hemen uzlaşa olduğunu söyleyebileceğimiz şekilde kamu hizmeti, “*yasama organınca kamu hizmeti olarak nitelendirilen idare ya da onun denetimi ve gözetimi altında özel kişilerce, kamu yararı amacıyla, toplumun ortak ve genel ihtiyaçları için yapılan faaliyete verilen isim*” olarak tanımlanmaktadır. (Ak-yılmaz, Sezginer, Kaya, s. 586).

¹⁶¹ Günday, s. 332.

¹⁶² Günday, s. 333.

¹⁶³ Anayasa Mahkemesi, E. 2021/27, K. 2023/26, KT: 16.02.2023.

¹⁶⁴ Ulusoy, s. 513. İktisadi kamu hizmetleri, idari kamu hizmetlerinden farklı olarak ekonomik niteliği ağır basan, kar elde etme temel amaç olmasa bile fiyat unsurunun önemli bir yer işgal ettiği, kısmen kamu hukuku kısmen özel hukukun uyguladığı kamu hizmetleridir. (Günday, s. 339. Ulusoy, s. 513).

düzenlendiğine dair kuvvetli bir gösterge olarak nitelendirilebilir.¹⁶⁵ Ajansın depozito yönetimindeki para akışının kontrolüne ilişkin görevi de faaliyetin iktisadilik boyutuna işaret etmektedir. Sonuç itibarıyla Türkiye Çevre Ajansı; kanunla kurulan, faaliyet alanı kanunla belirlenen ve iktisadi kamu hizmeti yürüten bir kamu tüzel kişiliğidir.

Faaliyet alanının kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinin önemli bir sonucu da, bu faaliyetlerin yürütülmesinde kamu hizmeti ilkelerinin esas alınacak olmasıdır. Buna göre söz konusu faaliyetin, sürekli, eşit, yeniliklere adapte edilerek ve makul bir bedel alınarak yürütülmesi gerekmektedir.¹⁶⁶ Yukarıda belirtildiği üzere ilgili Yönetmelikte piyasadaki bazı aktörlerin sorumluluk ve yükümlülüklerinin Ajans tarafından üstlenilebileceğinin belirtilmesi de, bu faaliyetin kesintisiz bir şekilde yürütülmesi anlamında bir tür güvence olarak nitelendirilebilir.¹⁶⁷

C. GÖREV VE YETKİLERİ AÇISINDAN TÜRKİYE ÇEVRE AJANSININ ÇEVRENİN KORUNMASI BAĞLAMINDA ETKİLİLİĞİ

Türkiye Çevre Ajansının depozito sisteminin yöneticisi olarak sahip olduğu görev ve yetkilerin çevresel koruma bağlamında etkililiğinin değerlendirilmesinde, çevre hukuku ilkesine uygunluk, bir hareket noktası olabilir. Nitekim bu ilkeler, çevrenin etkin bir şekilde korunmasının genel çerçevesini oluşturmaktadırlar.¹⁶⁸ Ajansı düzenleyen mevzuatta genişletilmiş üretici sorumluluğu, sıfır atık, kirleten öder ilkeleri bu kapsamda kendilerine yer bulmaktadır. Ancak bu ilkeler, hukuki metinlerde salt ismen var olarak çok soyut kalmakta ve onları hayata geçirecek uygulamadaki karşılıklarının da somut olarak düzenlenmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak bu şekilde hukuki bir etkiye/bağlayıcılığa sahip olacakları da bir gerçektir.¹⁶⁹

Her ne kadar mevzuatta yer almasa da etkili bir depozito yönetimiyle kirlilik hiç oluşmadan bertaraf edileceği için bu yolla önleme ilkesinin gerçekleştirileceği söylenebilir. Çevre hukuku ilkelerinden önleme ilkesi, çevresel bozulma ortaya çıkmadan önlem alınmasını ifade etmektedir.¹⁷⁰ Kuşkusuz Ajansın ambalaj atıklarının geri dönüşümündeki fonksiyonu, bu çerçevede değerlendirilebilir; ancak ambalaj sınıfları ve kapasite hacimleri geliştirilerek bu fonksiyonu güçlendirileceği de ifade edilmelidir.¹⁷¹

Bu konudaki bir başka değerlendirme de, üretici sorumluluğunun genişletilmesi, ayrıca bu kapsamda faaliyette bulunanlara birtakım mali sorumluluklar yüklenmesidir. Genişletilmiş üretici sorumluluğu; ürünlerin kullanım ömrü boyunca onarım, yeniden kullanım, parçalama ve geri dönüştürme konusundaki yükümlülüğü ifade etmektedir.¹⁷² Bu sorumluluk beraberinde tüketiciler açısından da onarım hakkının doğmasını sağlamakta ve Amerika Birleşik

¹⁶⁵ Hizmetin günlük işleyişinde özel hukuk kurallarının; hizmetin bütününe yönelik genel kararlarda, kamu görevlilerinin özlük işlerinde kamu hukuku rejiminin uygulanmasının iktisadi kamu hizmetinin ayırt edici özellikleri arasında gösteren görüş için bkz. Ulusoy, s. 514.

¹⁶⁶ Ulusoy, s. 535.

¹⁶⁷ Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği, m. 8/2.

¹⁶⁸ Güneş, *Çevre Hukuku*, s. 37.

¹⁶⁹ Güneş, *Çevre Hukuku*, s. 38.

¹⁷⁰ Yılmaz Turgut, s. 111.

¹⁷¹ Kapsam için bkz. Zorunlu Depozito Yönetim Sistemi Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar, Ek 1.

¹⁷² Atık Yönetimi Yönetmeliği, m. 4/y. (Resmî Gazete Tarihi: 02.04.2015 Resmî Gazete Sayısı: 29314).

Devletleri ve Avrupa Birliği genelinde bu kapsamda adımlar atıldığı görülmektedir.¹⁷³ Ayrıca 2872 sayılı Kanun gereğince plastik poşet başta olmak üzere çok sayıda üründen geri kazanım katılım payı alınmaktadır. (Ek m. 11) Geri kazanım katılma payı, depozito yönetim sistemi kapsamındaki ürünler açısından uygulanmamaktadır.¹⁷⁴ Her iki yükümlülük de, esasen “*kirlen öder ilkesinin*” atık yönetimi açısından karşılığı olarak düşünülebilir.¹⁷⁵

Son olarak belirtmek gerekir ki, depozito yönetimi yapısal olarak tüketicileri de içeren bir sistem olduğundan, çevrenin korunması açısından katılım ilkesinin bir uzantısı olarak görmek mümkündür. Katılım ilkesi sayesinde bireyler, çevresel konuları yönlendirebilecek süjeler olarak konumlandırılmaktadırlar.¹⁷⁶ Bireyler burada depozitolu ürünleri satın alıp tükettikten sonra, fazla ödedikleri bedeli/depozito bedelini geri almak suretiyle ekonomik bir modelin parçası haline gelseler de, sürecin esas unsuru oldukları gerçeği değişmemektedir. Modelin işlevselliği, tüketicilerin katılımıyla mümkün olmaktadır. Ancak katılım ilkesinin tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi için, bilgi edinme hakkı, karar alım süreçlerine katılım gibi koşulların¹⁷⁷ depozito sistemi içerisinde de var olması gerektiği ifade edilmelidir.

SONUÇ

Çevresel sorunlarla baş edebilmek amacıyla paradigma değişimi geçiren çağa ayak uydurmak ve uluslararası alanda yerine getirmeyi taahhüt ettiği amaçlara ulaşabilmek için Türkiye'nin çevresel hedeflerini gündeminin merkezine alması gerekmektedir. Akılcı bir kaynak ve atık yönetimi de bu sürecin önemli bir unsuru olmakta; Türkiye Çevre Ajansının bu kapsamda üstlendiği rol; onu bu sürecin önemli aktörlerinden biri haline getirmektedir.

Bu çalışmada Türkiye Çevre Ajansının bir kamu tüzel kişisi olduğu ve iç işleyişi bakımından ağırlıklı kamu hukukuna, dış ilişkileri açısından ise özel hukuka tabi kılındığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrı kamu tüzel kişiliği bulunmasına rağmen Ajans, pek çok konuda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı kılınmıştır. Esasen çevrenin korunması bakımından merkezi idareden ayrı kamu tüzel kişiliği şeklinde kurulan bir örgütün varlığı konusunda herhangi bir zorunluluktan söz edilemeye de; Ajansın depozito yönetiminin yürütücüsü olması; ama alanı düzenleyen genel kuralları belirleme imkanından büyük ölçüde mahrum kılınması ve bütçesel özerkliğinin bulunmaması eleştirilebilir olmaktadır.

Ajansın görev yaptığı alan üzerindeki etkisi, ağırlıklı birel işlemler aracılığıyla tezühür etmektedir. Ancak Ajansın yetkilendirme ve yükümlülük belirleme konularındaki bu yetkileri kanunla, daha açık ve belirli şekilde düzenlenmelidir. Bir tür lisans usulü olarak ifade edilebilecek olan yetkilendirme koşullarının yasal ve ona uygun yasa altı düzenlemelerle somutlaştırılması gerekmektedir. Bu haliyle hukuki öngörülebilirlik ve belirlilik ilkeleri bağlamında sorun yaratabilecek ölçüde belirsiz bir durum yaratıldığı görülmektedir. Öte yandan Ajans, çevresel

¹⁷³ <https://gazeteoksijen.com/surdurulebilir-yasam/onarim-hakki-kavgasi-daha-yeni-basliyor-195325>, Erişim Tarihi: 02.12.2023.

¹⁷⁴ Geri Kazanım Katılma Payına İlişkin Yönetmelik m. 2/3. Resmî Gazete Tarihi: 31.12.2019 Resmî Gazete Sayısı: 30995 (4.Mükerrer).

¹⁷⁵ Handan Yokuş Seviük, *Çevre Hukuku*, 2. Bası, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s. 166.

¹⁷⁶ Yılmaz Turgut, s. 153.

¹⁷⁷ Yılmaz Turgut, s. 154 vd.

kolluk faaliyetleri de yürütmektedir. Ajansın kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunun tespiti, kamu gücü kullanılan bu faaliyetler konusundaki anayasal tartışmaların dışında bırakılması bakımından da önem taşımaktadır.

Öte yandan kamu ihaleleri konusunda tesis edilen, “Türkiye Çevre Ajansı Tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3. Maddesinin (j) Bendi Kapsamında Depozito Yönetim Sisteminin Kurulması ve İşletilmesi Faaliyetlerine İlişkin Olarak Yapılacak Mal ve Hizmet Alımlarına Dair Usul ve Esasların”, dayandığı kanun hükmünün Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi dolayısıyla uygulama kabiliyetinin bulunmadığı düşünülmektedir. Bu bakımdan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun uygulama alanının dışına çıkılmak isteniyorsa, Ajansa özel ihale koşullarının yer aldığı yasal bir düzenleme yapılmalıdır.

Bu çalışmada Ajansın iktisadi kamu hizmeti ifa eden bir kurum olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda Türkiye Çevre Ajansının kamu hizmeti ilkelerine uygun bir şekilde faaliyette bulunması gerekmektedir. Ayrıca uluslararası çevre hukuku ilkelerinin merkeze alınması da kurumun çevresel etkinliğine katkı sağlayacaktır.

Son olarak belirtmek gerekir ki, Ajansın kurulma amaçlarını gerçekleştirebilmesi için, düzenleme yetkisi konusunda kuruma alan açabilecek bir mevzuat dönüşümünde yarar olacağı düşünülmektedir. Bunun yanı sıra depozito sisteminin bir an önce uygulamaya geçirilmesi ve kapsamının genişletilmesinin çevresel korumanın etkinleştirilmesine; tüketiciler açısından şeffaflığı sağlayacak önlemlerin alınmasının da demokrasi ve hukuk devleti ilkelerine daha uygun olacağına kuşku yoktur.

KAYNAKÇA

- Akbulut Emre, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, Beta Yayınları, İstanbul, 2013.
- Akyılmaz Bahtiyar, Sezginer Murat, Kaya Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Savaş Yayınları, Ankara, 2020.
- Alica Süheyla Suzan, *Kent Çevre Hukuk*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2011.
- Atay Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Turhan Yayınları, Ankara, 2023.
- Azrak Ülkü, “Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği”, *Anayasa Yargısı*, C. 1, 1984, s. 151 – 168.
- Bülbül Erdoğan, *Kamu İştirakleri*, Beta Yayınları, İstanbul, 2004.
- Çal Sedat, *Türk İdare Hukukunda Ruhsat*, Seçkin Yayınları, 2. Bası, Ankara, 2012.
- Çağlayan Ramazan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, 3. Bası, Asil Yayınları, Ankara, 2004.
- Çağlayan Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2022.
- Dalkılıç Elvin Evrim, “İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2013-2, 2013, s. 105 – 123.
- Duran Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- Ecer Kübra, Güner Oğuz, Çetin Murat, “Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türkiye Ekonomisinin Uyum Politikaları”, *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, 9(2), s. 125 – 144.
- Gökalg Süheyla Suzan, “Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, 17(38), 2022, s. 267 – 300.
- Gözler Kemal, *İdare Hukuku*, C I, Ekin Yayınları, Bursa, 2019.
- Gözler Kemal, “Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar?”, Prof. Dr. Metin Günday’a Armağan, (Ed. Burak Öztürk et al.), *Ankara Atılım Üniversitesi Yayınları*, 2020, C.I, s. s. 477 – 500. (Gözler, Kamu Tüzel Kişiliği)
- Gözler Kemal / Kaplan Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, Bursa, 2021.
- Güleç Solak Sevcan, Peküçükşwn Şerife, “Türkiye’de Kentsel Katı Atık Yönetimi: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(3), Bişkek, 2018, s. 653 – 683.
- Güneş Ahmet, *Çevre Hukuku*, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2015. (Güneş, Çevre Hukuku)
- Güneş Turan, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965.
- Kaboğlu İbrahim, *Çevre Hakkı*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1992.
- Kağıtçioğlu Mutlu, “Kamu Tüzel Kişiliği Kurma İhtiyacını Sorgulamak: Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23(2), 2021, s. 873 – 904.
- Kahl Wolfgang, “İklimin Korunması ve Temel Haklar (Klimaschutz und Grundrechte)”, Çev. Zeynep N. Aydınoglu Yalçın, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(2), 2023, s. 1103 – 1129.
- Kaplan Gürsel, *İdari Yargılama Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa, 2020.
- Karahanoğulları Onur, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022.
- Kılıç Selim, “Sürdürülebilir Kalkınma Anlayışının Ekonomik Boyutuna Ekolojik Bir Yaklaşım”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 47, 2012, s. 201 – 226.
- Okay Tekinsoy Özge, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2011.

- Onar Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. I, İsmail AKGÜN Matbaası, İstanbul, 1966.
- Önder Hüseyin, “Sürdürülebilir Kalkınma Anlayışında Yeni Bir Kavram: Döngüsel Ekonomi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 57, 2018, s. 196 – 204.
- Özay İl Han, “Futbolda “Özelleştirme”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 11 (1-3), 1990, İstanbul, s. 31- 37.
- Özdek E. Yasemin, *İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1993.
- Öztürk Burak, *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.
- Palabıyık Hamit, “Çevre Sorunu Olarak Kentsel Katı Atıklar (Çöpler) ve Entegre Katı Atık Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, 70(420), Ankara, 1998, s. 45 – 64. (Palabıyık, Kentsel Katı Atıklar (Çöpler))
- Palabıyık Hamit, “Kentsel Katı Atıkların Yönetimi: Geri Kazanım ve Sürdürülebilirlik Konusunda Perspektifler”, *Türk İdare Dergisi*, 71(422), Ankara, 1999, s. 67 – 91. (Palabıyık, Geri Kazanım ve Sürdürülebilirlik)
- Sancakdar Oğuz, Önüt Lale Burcu, Us Doğan Eser, Kasapoğlu Turhan Mine, Serkan Seyhan, *İdare Hukuku*, Seçkin Yayınları, 10. Bası, 2021.
- Sapmaz Veral Evren, Yiğitbaşıoğlu Hakan, “Avrupa Birliği Atık Politikasında Atık Yönetiminden Kaynak Yönetimi Yaklaşımına Geçiş Yönelimleri ve Döngüsel Ekonomi Modeli”, *Ankara Üniversitesi Çevre Bilimleri Dergisi*, 6(1), Ankara, 2018, s. 1 - 19.
- Semiz Yasemin, “Anayasa Mahkemesi’nin Çevre Hakkı Perspektifi”, *Hacettepe HFD*, 4(2) 2014, s. 9-46.
- Sever D. Çiğdem, Bir Kamu Kurumu Olarak Vakıf Üniversiteleri ve Bu Üniversitelerde Çalışan Akademisyenlerin Hukuki Statüsü, *Legal Hukuk Dergisi*, 14(158), 2016, s. 1175 - 1226.
- Sever D. Çiğdem, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021. (Sever, Kanuna Dayanma İlkesi)
- SYSTEMIQ and Ellen MacArthur Foundation, Archivieng “growth within” (2017).
- Türkoğlu Üstün Kamile, “Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, 16(36), 2021, s. 329 – 366.
- Ulusoy Ali D., *Türk İdare Hukuku*, 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022.
- Yılmaz Turgut Nükhet, *Çevre Politikası ve Hukuku*, İmaj Yayınları, Ankara, 2012.
- Yokuş Sevük Handan, *Çevre Hukuku*, 2. Bası, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017.

EXTENDED SUMMARY

LEGAL STRUCTURE OF TURKISH ENVIRONMENTAL AGENCY AND ITS ROLE IN PROTECTING THE ENVIRONMENT

Zeynep Nihal Aydınoglu Yalçın, Assoc. Prof.

zeynepaydinoglu@kku.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0002-7939-8458>

In the current era, environmental issues, especially global warming, have necessitated a paradigm shift in the economic approaches adopted by developed countries. In this context, a sustainable and cyclical economic understanding should prevail instead of a linear economy based on disposable practices.

In Turkey, efforts are being made to adopt a sustainable model in waste management to reach the environmental goals committed internationally. In order to implement this model, the existence of the state in both organizational and functional context is required. In this context, in order to establish a deposit management system, which is one of the most important elements of the circular economy, the Turkish Environment Agency was established by Law No. 7261, which is an administration solely responsible for this issue. Although the Law states that the Agency has a legal personality, there is no clarity about the nature of this legal personality. Furthermore, it is stated that the Agency will operate under private law provisions outside the relevant Law. Although this ambiguous situation regarding the legal personality of the Agency was resolved by the Constitutional Court's decision dated February 16, 2023 (2021/27 M, 2023/26 D), and it was stated that the Agency has a public legal entity, it is beneficial to evaluate the privileges derived from the public power that grants the Agency the status of a public legal entity. As a matter of fact, these privileges and obligations also point to the Agency's sphere of influence on the protection of the environment.

One of the main privileges of the Turkish Environment Agency arising from its public power is that it is equipped with the ability to establish unilateral, executive administrative actions. The permissions and obligations of the actors in the system are determined by the Agency. Moreover, although it is doubtful that the Agency can issue regulatory acts in the form of bylaw, it should be accepted that the Agency can issue unnamed regulatory acts for the implementation of the laws related to its field of duty. In addition, the Agency may also carry out activities for the supervision of the deposit system on a national scale in accordance with its founding law. These activities, which are special administrative law enforcement activities, are undoubtedly an important indicator of the use of public power.

In terms of being subject to the provisions of the Public Procurement Law, which can be characterized as an obligation of public power, the Agency was initially immunized from these provisions; however, since the Constitutional Court annulled the relevant provision and the Procedures and Principles to be applied in the tenders to be held by the Agency based on the annulled provision are no longer applicable, there is a need for

a legal arrangement in this regard. On the other hand, unlike other related institutions, the Agency is not regulated as having a special budget in Law No. 5018 and does not have budgetary autonomy, which is one of the consequences of having a public legal entity. Furthermore, it is observed that the Ministry to which the Agency is affiliated has significant supervisory powers over the Agency's personnel. Since the fundamental regulations regarding its field of activity will be determined by the Ministry, the Turkey Environmental Agency seems to have a very limited range of action, almost confined to individual administrative acts in running the deposit system.

The main tasks of the Turkish Environment Agency are to establish, operate, monitor and supervise the deposit system on a national scale. In this respect, the Agency is an administration within the state organization in line with the European Commission's Circular Economy Action Plan, the European Union's climate neutrality targets and Turkey's commitments in this regard.

According to the Constitutional Court, the activity carried out by the Agency is a public service. Although Law No. 7261 does not contain any statement regarding the nature of public service, it can be concluded that it is a public service from the combination of the fact that a legal regime different from the private field of activity is adopted in terms of deposit management and that the activity is in the public interest, and that it is an administration that performs economic public service due to the predominance of its economic nature. The most important consequence of this determination is that the Turkish Environment Agency has to operate in accordance with the principles of public service. Additionally, the effectiveness of the Agency in the environmental context is directly related to its establishment of a working model consistent with international environmental law principles. Ensuring transparency for consumers will contribute to the implementation of the participation principle

Finally, it should be noted that in order to increase the effectiveness of the Agency in the environmental context, it would be beneficial to increase its autonomy against the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change as soon as possible, as well as a legislative transformation that would expand the scope of the deposit practice and create space for consumer participation.