

## MADEN RUHSAT VE İZİNLERİ VE İDARENİN TAKDİR YETKİSİ

*Mining Licences and Permits and Discretionary Power of the  
Administration*

Ali D. ULUSOY\*

### ÖZ

Madencilik faaliyetleri son yıllarda Türkiye’de çok fazla hukuksal ihtilaf çıkan konulardan biridir. Hukuksal ihtilafların büyük çoğunluğu ise madencilik faaliyetlerinin yürütülmesi için gerekli idari izin ve ruhsatların verilme veya uzatılma süreçlerindeki sorunlar ve bu süreçlerdeki idari makamların takdir yetkileri hususlarında çıkmaktadır. Çalışmada bu alandaki maden arama ruhsatları, maden işletme ruhsatları, maden işletme izinleri, işyeri açma ve çalışma izinleri, orman izni gibi mülkiyet izinleri, Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) onayları ve maden işletme ruhsat uzatımlarının hukuksal rejimi, idari prosedürleri ve bu konulardaki idarenin takdir yetkisinin kapsam ve sınırları incelenmiştir. İdareye genellikle bağlı yetkiye oranla takdir yetkisi tanınan durumlar uygulamada çok daha fazla olmasına karşın, takdir yetkisinin derecesi ve “dozajı”, yani hangi konularda ve durumlarda takdir yetkisinin daha geniş veya daha dar kabul edilmesi gerektiği hususu idare hukuku literatüründe yeterince işlenmiş bir konu değildir. Maden ruhsat ve izinleri konusunda mevzuatta oldukça ayrıntılı ve somut düzenlemeler bulunduğu için, anılan yasal kuralların yerine getirilmesi halinde idarenin bu konulardaki takdir yetkisinin geniş değil dar ve sınırlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Maden Hukuku, Maden Ruhsat ve İzinleri, Takdir Yetkisi, Ruhsat Hukuku, Çevre Hukuku

---

**Makalenin Geliş Tarihi:** 28.10.2024, **Makalenin Kabul Tarihi:** 7.1.2025

\* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, e-posta: aliulusoy@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0310-4070.

## ABSTRACT

Mining activities are one of the issues that have been the subject of many legal disputes in Turkey in recent years. The majority of legal disputes arise from the problems in the processes of granting or extending the administrative permits and licences required for the execution of mining activities and the discretionary powers of administrative authorities in these processes. In this study, the legal regime, administrative procedures and the scope and limits of the discretionary power of the administration in the field of mining exploration licences, mining operation licences, mining operation permits, workplace opening and operation permits, property permits such as forestry permits, Environmental Impact Assessment (EIA) approvals and mining operation licence extensions are examined. Since there are quite detailed and concrete regulations in the legislation on these matters, it has been concluded that the discretionary power of the administration in these matters is not broad but narrow and limited, provided that the aforementioned legal rules are fulfilled.

**Keywords:** Mining Law, Mining Licences and Permits, Discretionary Power, Licence Law, Environmental Law

## GİRİŞ

Türkiye coğrafyası tarihin ilk devirlerinden bu yana madencilik yönünden zengin olduğu bilinen ve madencilik faaliyetlerinin çok uzun süredir yürütüldüğü bir alandır. Madencilik sektörünün özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin ulusal ekonomilerinin gelişmesi ve ekonomik kalkınma için önemli ve kilit sektörlerden biri olduğu açık ve bariz bir olgudur.

Bununla birlikte, madenlerin çıkarılma ve işletmelerinde gerek çıkarma ve işletme yöntemlerinin çevresel kirlilik ve insan sağlığı açısından riskler ve olumsuzluklar içerme potansiyeli taşınması, gerekse ormanlık alanlar ve tarım alanları gibi doğal ortamı korunması beklenen alanlarda madencilik faaliyetlerinin yürütülmesinin kamuoyunda birtakım tepkiler doğurması olguları çerçevesinde çevresel faktörler de madencilik faaliyetlerinin yürütülmesinde dikkate alınması gereken en önemli hususlardandır.

Bu bağlamda madencilik faaliyetlerinin yürütülmesindeki ülke ekonomisine katkı açısından önemli kamu yararı ile çevrenin korunmasındaki kamu yararının nasıl uzlaştırılacağı ve dengeleneceği hususu günümüzde hukuksal boyuttaki en can alıcı sorun seviyesine ulaşmaktadır.

Bu çerçevede ise madencilik faaliyetlerinin yürütülmesini hukuken mümkün kılan idari izin ve ruhsatların<sup>1</sup> hukuksal rejimi ile işbu ruhsat ve izinlerin verilmesindeki idarenin takdir yetkisinin kapsamının ve sınırlarının irdelenmesi işin teknik hukuk boyutunun belki de en önemli konusudur.

## I. TÜRKİYE'DE MADEN MEVZUATINA GENEL BAKIŞ

1985 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte bulunan 3213 sayılı Maden Kanunu öncesinde, 1954 yılında çıkarılmış 6309 sayılı Maden Kanunu<sup>2</sup> yürürlükte idi. Bu kanun da tıpkı mevcut kanun gibi, MTA (Maden Tetkik Arama Kurumu) gibi devlet kurumları dışında özel kişilerin hatta Türkiye'de Türk kanunlarına göre şirket kurmak kaydıyla yabancıların da maden arama, çıkarma ve işletmesine izin veriyordu.

Buna karşın bu önceki kanunun öngördüğü hukuki rejime göre özel kişilerin maden arama, çıkarma ve işletmesi basit ve daha önemsiz görülen maden cevherleri için idarenin tek yanlı izin (ruhsat) usulüne tabi tutulmuş iken, daha önemli ve değerli görülen maden cevherlerinin arama, çıkarma ve işletmesi için "imtiyaz" usulü öngörülmüştü (m.51, m.63-70). Özel kişilerin maden imtiyazı alabilmesi için ise, Danıştay ve Bakanlar Kurulu onayı üzerine idare ile özel kişi arasında imtiyaz sözleşmesi (*concession contract*) aktedilmesi gerekiyordu. Bu prosedürün ise oldukça zor ve uzun bir süreç gerektirdiği söylenebilir.

Diğer yandan 1985 öncesindeki döneme ilişkin olarak ayrıca, 1978 yılında çıkarılan 2172 sayılı kanun ile Bakanlar Kuruluna değerli madenlerin çıkarılma ve işletilmesinin devlet tekeline alınabilmesi için yetki verilmiş ve Bakanlar Kurulu bor, taşkömürü, demir, asfaltit gibi bazı değerli madenlerin

---

<sup>1</sup> İdare hukuku açısından aslında idari "izin" ve "ruhsat" terimleri aynı şeyi ifade etmektedir ve her ikisi de bir faaliyetin talep eden o kişi tarafından yapılabilmesinin ve yürütülebilmesinin idare tarafından tek yanlı biçimde uygun bulunması ve onaylanması anlamına gelen idari işlemi karşılamaktadır. Madencilik alanında hem "izin" hem de "ruhsat" terimlerinin aynı anda ve farklı işlemler için kullanılmasının esasa yönelik bir nedeni olmayıp, salt isimlendirme farklılığından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda "maden arama ruhsatı", "maden işletme ruhsatı", "maden işletme izni" ifadeleri arasındaki isimlendirmedeki fark sadece şeklidir. Buradaki "ruhsat" ve "izin" terimleri arasında (mevzuattaki spesifik içeriği haricinde) idari işlemin niteliği açısından fark yoktur.

<sup>2</sup> "6309 Sayılı Maden Kanunu," (1954), [https://www.tmdr.org.tr/modules/mevzuat/datafiles/FILE\\_E7B4A7-E406BC-64854C-2A952D-07AC9B-65B75D.pdf](https://www.tmdr.org.tr/modules/mevzuat/datafiles/FILE_E7B4A7-E406BC-64854C-2A952D-07AC9B-65B75D.pdf).

işletilmesini devlet tekeline almıştır. Ancak 1983 yılında kabul edilen 2840 sayılı kanun ile sözkonusu devlet tekeli kaldırılmıştır.

Öncesindeki 6309 sayılı kanun kaldırılarak 1985 yılında 3213 sayılı yeni Maden Kanununun getirilmesinin temel hedefinin madencilik faaliyetlerini geliştirmek ve maden işletim süreçlerinin idari ve hukuki prosedürlerini daha etkin kılmak ve bu bağlamda madenciligi daha fazla özel sektör işletimine açmak olduğu söylenebilir.

Bu arada 1982 yılında yürürlüğe konulan yeni Anayasa'nın "Ekonomik Hükümler" alt bölümünde düzenlenen 168. maddesi<sup>3</sup> ile madenler gibi doğal kaynakların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmekle birlikte, bunların özel kişilerce de işletilmesi mümkün görülmüştür. Ancak madenlerin özel kişilerce işletilmesi devlet tarafından regüle edilmek zorundadır. Buradaki "regüle edilmeden" kasıt ise, madenlerin işletilmesine ilişkin temel kuralların devlet tarafından belirlenmesi (düzenleme), maden işletiminin devlet denetimi altında olması ve kuralları ihlal edenlere devletçe yaptırım uygulanmasıdır. Aslında maddenin devletin regülasyon görevi dışındaki diğer kısımları önceki Anayasada da bulunmaktaydı (1961 Anayasası m.130).

1985 yılında çıkarılan yeni Maden Kanununda günümüze kadar 5 önemli değişiklik olmuştur. İlk kapsamlı değişiklik 2004 yılında 5177 sayılı kanun ile, ikincisi 2010 yılında 5995 sayılı kanun ile, üçüncüsü 2015 yılında 6592 sayılı kanun ile, dördüncüsü 2019 yılında 7164 sayılı kanun ile ve sonuncusu 2020 yılında 7257 sayılı kanun ile gerçekleşmiştir. Değişiklikler esas itibarıyla güncel ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılmıştır. Bununla birlikte değişikliklerin genel olarak madencilik alanında özel sektörün katılımını azaltmadığını ve güçleştirmedeğini ve bazı değişikliklerde devletin yetkilerinde bazı artırımlar öngörülse de, genel hatları itibarıyla özel sektörün konumunu güçlendirdiği söylenebilir.

---

<sup>3</sup> "Tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi Madde 168 – Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzelkişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzelkişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzelkişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir."

Nitekim kanundaki madencilik faaliyet izinlerini düzenleyen genel madde olan 7. Madde ile maden ruhsatlarını düzenleyen 24. Madde açısından bakıldığında; 2010 değişikliğinde özel kişilerin de orman alanlarında, özel çevre koruma bölgelerinde ve milli parklarda bile madencilik faaliyetlerinde bulunmasına olanak tanıyan spesifik hükümler getirildiği ve kazanılmış hakların korunmasına özel vurgu yapıldığı; 2019 değişikliğinde ruhsat başvuruları için belgelerde eksiklik bulunması halinde idarelerin başvuruların sürüncemede bırakılmasını engelleyecek şekilde belli bağlayıcı süreler öngörüldüğü ve özel kişilerin ruhsat taleplerinde bürokrasinin azaltılmasının hedeflendiği açıkça görülmektedir.

Örneğin, 2019 yılındaki 7169 sayılı kanunun Maden Kanunu m.24’de yaptığı değişikliğin gerekçesinde, “*Madde 17- Madde ile, ruhsatın süresinin bitimine ez az altı ay kala süre uzatım talebinde bulunulma şartı getirilerek işlemlerin sonuçlanması sürecinde hukuken oluşan sıkıntıların önlenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, farklı Kanun döneminden gelen ve ruhsat süresi dolmuş ruhsatlara ilişkin uygulamadaki belirsizlikler giderilerek ruhsat sürelerinin yeniden uzatılmasına ilişkin çerçeve belirlenmektedir.*” denilmektedir<sup>4</sup>.

Bu kapsamda yine, ruhsat süre uzatımları için gereken belgelerin verilmemesi veya eksik veya uygun olmayan belge verilmesi ya da projelerde eksiklik bulunması halinde, ruhsat iptali yerine idari para cezası uygulanmasına yönelik Kanunun 24. Maddesinde 4.2.2015 tarihli ve 6592 sayılı kanunun 13. Maddesi ile yapılan yapılan değişiklik<sup>5</sup> ile de, özel kişilerin madencilik faaliyetlerinde ruhsat uzatımlarını kolaylaştırması ya da ruhsatı birtakım idari formalitelerdeki eksiklikler nedeniyle kaybetmelerini engellemesi suretiyle özel sektörün madencilik faaliyetlerinin teşvik edilmeye çalışıldığı söylenebilir<sup>6</sup>.

Örneğin, maden işletme “ruhsatı” alındıktan sonra işletme “izni” alınması konusu esas olarak Kanunun m. 24/11 hükmünde düzenlenmiştir. Bu husus ilk olarak Kanunda 2010 yılında 5995 sayılı kanunun m.11/5 hükmüyle düzenlenmiş ve işletme ruhsatı alındıktan sonra 1 yıl içinde işletme

<sup>4</sup> <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss41.pdf>, (27.10.2024).

<sup>5</sup> <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6592.html>, (27.10.2024).

<sup>6</sup> Anayasa Mahkemesi anılan değişikliği Anayasaya aykırı bulmamıştır: AYM, 1.11.2017, E.2017/36, K. 2017/147, RG, 20.12.2017, para.22-24.

izni alınması zorunlu tutulmuş ve alınmazsa idari para cezası öngörülmüş ve 3 yıl içinde işletme izni alınmadığı takdirde ise ruhsat iptali öngörülmüştür<sup>7</sup>.

Bu maddede daha sonra 2015 yılında 6592 sayılı kanununun 13. Maddesi ile yapılan değişiklik ile işletme izni alma süresi 1 yıldan 3 yıla uzatılmış ve 3 yıl içinde işletme ruhsatı alınmazsa ruhsat iptali yerine idari para cezası öngörülerek, işletme ruhsatı süresi sonuna kadar işletme izni alınması mümkün hale getirilmiştir<sup>8</sup>. Nitekim işletme ruhsatı sonrasında işletme izni alınması için orman idaresi, Çevre Bakanlığı ve yerel idareler gibi çok çeşitli idarelerden birçok idari izin alınması gerektiğinden, bu süreçler çok fazla zaman alabilmekte ve kanunda öngörülen 1 ve 3 yıllık süre sınırlamalarına uyulması güç olabilmektedir.

Maden İşleri Genel Müdürlüğü (MİGEM), kapatılmadan önce Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına (ETKB) bağlı ve bakanlığın ana hizmet birimlerinden biri olan bir genel müdürlük idi. Bakanlık adına maden ruhsatları ve işletme izinlerini vermekle ve bunlar için gerekli idari işlemleri yürütmekle görevli idi. Ancak mevzuatta doğrudan bakan veya bakanlığın onayına veya takdir yetkisine bırakılmış hususlarda MİGEM, işlem yapmadan önce Bakanlık makamının onayını almadan işlem tesis edemezdi.

9.7.2018 tarihinde 703 sayılı KHK m.118 ile MİGEM kaldırılmış ve 15.7.2018 tarihli 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) m.763 ve devamı maddeleri ile yerine Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (MAPEG) kurulmuştur. Anılan CBK uyarınca MAPEG, ETKB'ye bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir genel müdürlüktür. Maden ruhsat ve izinlerini vermek ve bunlarla ilgili işlemleri yapmak da bu genel müdürlüğün görevleri arasında açıkça sayılmıştır (m.768/1-a).

MİGEM ile MAPEG arasındaki fark sadece görünürde (şeklen) olup, esasta ve gerçekte madencilik faaliyeti yapan özel kişiler açısından ve kullandıkları yetkilerin niteliği açısından önemli bir farkları bulunmamaktadır. Şeklen MİGEM Bakanlığın ana hiyerarşik teşkilatı içinde yer almasına ve MAPEG, Bakanlıktan ayrı tüzel kişiliğe sahip bir “bağlı kuruluş” olmasına karşın, bu olgu MAPEG'in bakanlığa göre özerk bir idari yapısı bulunduğu anlamına gelmemektedir. Bu noktada MAPEG gibi bakanlık bağlı kuruluşlarının “tüzel kişilikleri”nin bulunması bunlara

<sup>7</sup> <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5995.html>, (27.10.2024).

<sup>8</sup> <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6592.html>, (27.10.2024).

bakanlığa/merkezi idareye göre özerk bir karar alma yetkileri tanıdığı anlamına gelmemektedir<sup>9</sup>. Sözkonusu tüzel kişilikleri sadece şekli ve sombolik niteliktedir. Nitekim 4 sayılı CBK m.768/ü bendinde Cumhurbaşkanlığının ve ETKB'nin MAPEG'e görev verebileceği ve bu görevlerin yerine getirilmesinin zorunlu olduğu açıkça belirtilmiştir. Böyle bir genel görev ve talimat verme yetkisi ise ancak hiyerarşik yetki kapsamında mümkün olabilir. Aynı şekilde gerek 1 nolu CBK m.503, gerekse 3046 sayılı Kanun m.19/A hükümleri bakanlıklara, kamu tüzel kişiliğine sahip olsalar bile MAPEG gibi bağlı kuruluşlar üzerinde hiyerarşik denetim benzeri genel idari denetim yetkileri tanımaktadır.

Bu bağlamda, 2018 yılında çıkarılan 2018/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi uyarınca ETKB bünyesinde kurulan **Taşınmaz Komisyonu (TK)** da maden ruhsat ve izinleri konusunda MAPEG'in kararları üzerinde onay makamı olarak yetkilendirilmiştir. Ne var ki TK'nın herhangi bir kanunla veya CBK ile kurulmamış olması ve Maden Kanununda ruhsat ve izinler konusunda TK'ya herhangi bir yetki tanınmamış olması, anılan birim ve yetkileri açısından ciddi bir kanunilik (yasallık) sorunu doğurmaktadır. Danıştay 13. Dairesi, maden ruhsat ve izinleri öncesindeki ihale komisyonu kararını onaylamayan TK kararlarında, ihale konusunun ayrıntılarının Maden Kanununda düzenlenmediği gerekçesiyle ve ihale konusuyla sınırlı biçimde yasallık sorunu görmediyse<sup>10</sup> de, işbu içtihadı yasallık ilkesi açısından açıkça hatalıdır. Zira, idare hukukunda ve genel olarak kamu hukukunda çok önemli görülen yasallık ilkesine göre idarenin 3. kişilere yükümlülük yükleyen ve hukuki durumlarını etkileyen kararlar alabilmesi için bu yetkinin açıkça kanunda öngörülmesi zorunludur<sup>11</sup>. Nitekim, Danıştay 8. Dairesi, 2012 yılında çıkarılan benzer bir Başbakanlık Genelgesi uyarınca maden ruhsat ve izinlerinin Başbakanlık onayına tabi tutulmasını, isabetli biçimde, yasallık ilkesine aykırı bularak iptal etmiş ve bu iptal kararı Danıştay İDDK tarafından da onanmıştır<sup>12</sup>. Danıştay 13. Dairesinin bu kadar açık ve bariz bir yasallık

<sup>9</sup> Mevcut idari yapıda bu tür kuruluşların ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının bunların idari özerkliğe sahip oldukları anlamına gelmediğine dair bkz. Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2023), 141-143, 186-187.

<sup>10</sup> D. 13. D., 7.2.2022, E.2021/2847, K..2022/279, DD, 2022/10, s..377 vd.

<sup>11</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, (Bursa: Ekin Yayınları, 2018), 72-73, 275.

<sup>12</sup> D. 8. D., 3.12.2018, K.2014/7883, K.2018/7636; D.İDDK, 5.2.2020, E.2019/1456, K.2020/249.

problemini dikkate almaması anılan Daire'nin genelde tanık olunan özenli ve titiz yaklaşımı ile bağdaşmamaktadır.

Maden Kanunu m.46, özel kişilerin mülkiyetinde olan arazilerin maden işletme faaliyetinde ihtiyaç bulunması halinde kamulaştırılmasına olanak tanımaktadır. Bu hüküm kanuna 2004 yılında 5177 sayılı kanun m.20 hükmü ile getirilmiştir. Buna göre maden işletme faaliyetinde bulunan özel kişi, maden işletimi için özel mülkiyetteki bir araziye ihtiyaç duyarsa, MAPEG'e başvurup kamulaştırma talep edebilir. Uygun görülürse kamulaştırma kararı MAPEG tarafından alınır, bedel maden işletme sahibince ödenir. Bu durumda kamulaştırılan arazinin mülkiyeti hazineye ait olur fakat ruhsat süresi boyunca arazinin kullanım hakkı ruhsat sahibine geçer. Diğer yandan arama döneminde kamulaştırma yerine sadece arazinin kullanım hakkı (irtifak ve/veya intifa) da talep edilebilir ve bu kullanım hakkı işletme ruhsat süresi sonuna kadar da uzatılabilir. Kamulaştırma işlemleri 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunundaki özel kişiler lehine kamulaştırma hükümlerine göre yürütülür.

Anayasa Mahkemesi bu konuda verdiği kararında, madencilik faaliyetleri için özel kişi lehine kamulaştırma öngörülmesini, kamu yararı bulunduğu gerekçesiyle Anayasaya uygun bulmuş; ancak madenin tükenmesi veya ruhsat bitiminde taşınmazı özelleştirilen kişilerin geri alım hakkının öngörülmemesini anayasal mülkiyet hakkına aykırı bulmuştur<sup>13</sup>. Sonrasında da geri alma hakkı ayrıca düzenlenmiştir.

Belli alanlarda madencilik faaliyetleri yürütmeye getirilen sınırlamaların kaldırılmasına verilebilecek en bariz örnek, Maden Kanununun 7. Maddesinde 2010 yılında 5995 sayılı kanun m.3 hükmüyle getirilen değişikliktir. Bu hükümle, özel çevre koruma bölgeleri, milli parklar, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları, muhafaza ormanları, kıyıları, 1 inci derece askeri yasak bölgeler, 1/5000 ölçekli imar planı onaylanmış alanlar, 1 inci derece sit alanları ve içme suyu rezervuarlarının 1000 metreye kadar yakınında, gerekli koruma önlemlerinin alınması kaydıyla madencilik faaliyetlerinde bulunulması mümkün görülmüştür. Mevzuatın önceki halinde bu konularda belirsizlikler bulunmaktaydı ve kanunda 10. 06. 2010 tarihinde yapılan bu değişiklikle bu alanlarda madencilik faaliyeti yapılabilmesine de kanunda açıkça izin verilmiş oldu.

---

<sup>13</sup> AYM, 22.9.1993, E.1993/8, K.1993/31.



## II. İDARİ İZİNLERİN VERİLMESİNDE TAKDİR YETKİSİNİN GÖRÜNÜMLERİ

Türk idare hukukunda bir faaliyetin yürütülmesinin idarenin tek yanlı iznine (ruhsat, lisans, izin, onay vs.) tabi tutulan hallerde, idareden talep edilen bir idari iznin verilir verilmemesi hususunda idarenin sahip olduğu yetki iki türdür: Bağlı yetki ve takdir yetkisi.

Bağlı yetki, mevzuatla öngörülen koşulların oluşması ve/veya yerine getirilmesi halinde idarenin anılan idari izni verip vermeme hususunda seçeneği bulunmaması ve anılan idari izni vermek zorunda olması durumunda söz konusu olur. Takdir yetkisi durumunda ise, idarenin o idari izni verip vermeme hususunda seçeneği vardır. İdare o izni mutlaka vermek zorunda olmayıp, haklı bir nedeni veya dayanağı varsa izni vermemeyi de tercih edebilir. Böyle bir durumda idarenin sahip olduğu yetkinin bağlı yetki mi yoksa takdir yetkisi mahiyetinde mi olduğu, anılan idari izni düzenleyen mevzuatın içeriğine bakılarak ve bu mevzuat yorumlanarak anlaşılır.

Diğer yandan idarenin anılan idari izni verip vermemedeki takdir yetkisinin seviye ve derecesi de farklı olabilir. Diğer bir ifadeyle, idarenin anılan idari izni vermeme hususundaki seçeneği ve serbestisi bazı hallerde daha geniş, bazı hallerde ise daha dar ve sınırlı olabilir. Burada takdir yetkisinin derecesinin ve seviyesinin belirlenmesinde ya da daha somut bir ifadeyle, bir idari iznin verilmesinde/verilmemesinde ya da mevcut bir idari iznin yenilenip yenilenmemesinde İdarenin yetkisinin derece ve seviyesinin anlaşılabilmesi için ilgili mevzuata bakılarak yapılacak değerlendirmede 4 ayrı ihtimal (*takdir yetkisi dereceleri*) sözkonusu olabilir:

**1. Olasılık (Sıfır serbestlik hali):** O konuyu düzenleyen kanun, belli şartların sağlanması halinde sözkonusu iznin mutlaka verileceğini açık veya dolaylı biçimde ifade etmiş olabilir. Bu durumda aslında idarenin gerçek anlamda bir takdir yetkisi bulunmayıp, idare o izni vermede bağlı yetki içindedir<sup>14</sup>.

**2. Olasılık (Yasal sınırlı serbestlik hali):** Kanun o iznin verilmesine yönelik olarak gerekli koşulları ayrıntılı olarak belirlemiş olmakla birlikte, bu şartların sağlanması halinde o iznin mutlaka verileceğini net bir dille ifade etmemiş olabilir. Örneğin iznin verilmesi için gerekli şartlar somut olarak ayrıntılı biçimde sayıldıktan sonra, bunları yerine

<sup>14</sup> Bağlı yetki konusunda bkz. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginler, ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınları, 2018), 102.

getirenlere o iznin “verileceği” ifadesi yerine “verilebileceği” ifadesi kullanılarak, kesin bir hukuki taahhütten kaçınılmış olabilir. Bu durumda idarenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, bu takdir yetkisi son derece sınırlanmış durumdadır. Hatta takdir yetkisinin bağlı yetkiye oldukça yaklaşmış olduğu söylenebilir. İdarenin, kanunda veya alt düzenlemede öngörülmüş olan somut şartların yerine getirilmesine rağmen o izni vermeyi reddedebilmesi için, idarenin çok açık, somut ve haklı bir nedeninin bulunması gerekir. Örneğin bir maden işletme ruhsatı için sunulan projede somut bir teknik sorun bulunması gibi. Çünkü bu durumda idare, izin verme şartlarını ayrıntılı ve somut biçimde belirlemek suretiyle, kişilere hukuksal bir taahhütte bulunmuş olmaktadır ve “idareye güven ilkesi”, “hukuki istikrar” ilkesi ve “öngörülebilirlik” ilkesi çerçevesinde aksi bir karar hukuk devleti ilkesine ve dolayısıyla hukuka aykırı olacaktır<sup>15</sup>.

**3. Olasılık (Regülatif sınırlı serbestlik hali):** İdarenin yetkisini hangi durumlarda ve hangi koşulların yerine getirilmesi halinde kullanabileceğine ilişkin ayrıntılı hükümler kanunda değil, idarece yapılan ikincil düzenlemede öngörülmüş olabilir. Kanunun belirlediği çerçeveyi ve sınırları aşmamak kaydıyla, yönetmelik gibi ikincil idari düzenlemelerle kanunların nasıl uygulanacağını belirlenmesi ve kanunların yorumlanarak detaylarının açıklanması mümkün olduğundan, bu durumda da bir üst paragrafta yapılan açıklamalar kural olarak geçerlidir.

**4. Olasılık (Genel sınırlı serbestlik hali):** İdari iznin verilip verilmeyeceği veya hangi durumlarda verileceği veya verilmeyeceği kanunda ya çok genel ve soyut ifadelerle öngörülmüş olabilir, ya da kanunda hiçbir şart öngörülmeden ve ayrıntı düzenlenmeden o iznin idarece verilebileceği veya verilmeyebileceği belirtilmekle yetinilebilir. Örneğin iznin “görülen lüzum üzerine” verilmeyebileceği veya iptal edilebileceği, veya “kamu düzeni” veya “kamu yararının gerektirmesi halinde” işlemin yapılmayabileceği belirtilmekle yetinilmiş ve başka bir somut belirlemede bulunulmamış olabilir<sup>16</sup>. Bu durumda Danıştay’ın yerleşik içtihadına göre idarenin sözkonusu işlemi o yönde yapma/yapmama nedenini açıklaması ve işlemi bu şekilde yapmasının ya da ilgilinin talebine uygun biçimde yapmamasının “kamu hizmeti

<sup>15</sup> Bu ilkelerin idareyi hukuken bağlayacağına dair bkz. Bayram Keskin ve Zuhâl Yağcı, “Türk İdare Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesinin Uygulanması,” *Terazi Hukuk Dergisi* 13, S. 148 (2018): 56-74.

<sup>16</sup> Turgut Tan ve Bahar Beyazıt, *İdare Hukuku*, 10. bs (Ankara: Turhan Yayınları, 2021), 863.

gereklere ve kamu yararı” açısından gerekli olduğunu somut gerekçeyle ortaya koyabilmesi gerekir<sup>17</sup>. Diğer bir ifadeyle, mevzuatta idarenin takdir yetkisini hangi koşullara göre kullanabileceğinin somut olarak belirtilmemiş olması, idarenin takdir yetkisini istediği gibi keyfi biçimde kullanabileceği anlamına gelmez. Mevzuattaki takdir yetkisi kullanım nedenleri açıkça belirtilmemiş olsa bile, idarenin takdir yetkisi kullanımını haklı sebebe dayandırdığını ortaya koyabilmesi gerekir<sup>18</sup>.

Özellikle 4. ihtimaldeki “genel sınırlı serbestlik hali” açısından, Türk hukukunda İdarenin takdir yetkisinin kullanımı konusundaki *standart hukuksal test* şudur<sup>19</sup>:

İdare takdir yetkisi kullanımında,

- Yasal hükümlerin dışına çıkmış mıdır?
- Eşitlik ilkesine uymuş mudur?
- Kamu yararını gözetmiş midir?
- İşlemi o şekilde yapma sebebini göstermiş midir?
- Mevzuatta özel koşullar öngörülmüşse bunu gözetmiş ve dikkate almış mıdır?

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmesiyle yürütme erkinin daha da güçlenmesi olgusu idarenin takdir yetkisinin kapsam ve derecesi hususunda yukarıda değinilen ve uzun süredir geçerli uygulamada bir istisna dışında önemli bir değişiklik ortaya çıkarmamıştır. Bu istisna ise üst düzey kamu görevlilerinin görevden alınmasında ve göreve atanmalarında idarenin takdir yetkisinin öncesine göre daha geniş görülmesidir. Bu istisnanın nedeni ise 2017 yılındaki Anayasa değişikliği sonrasında üst düzey kamu görevlilerinin atanma usul ve esaslarının kanun yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenmesinin öngörülmesidir<sup>20</sup>. Bu istisna dışındaki konularda ve örneğin burada incelenen idarece tek yanlı verilen ve kişilere hak sağlayan

<sup>17</sup> Örnek içtihat: D. 2. D., 11.09.2009, E.2019/766; D. 5. D., 25.01.1995, E.1994/6864; D. 5. D., 04.11.1993, E.1993/4085; D. 5. D., 22.05.1991, E.1986/1723; D. 5. D., 15.02.1983, E.1982/2585.

<sup>18</sup> Tan ve Beyazıt, *İdare Hukuku*, 865.

<sup>19</sup> Tan ve Beyazıt, *İdare Hukuku* 864; Akyılmaz, Sezginler, ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 106-107.

<sup>20</sup> Bkz. 3 nolu CBK ve Anayasa m.104/9.

izin, ruhsat ve lisanslar gibi konularda idarenin takdir yetkisinin genel sınırları konusunda idare hukukunda ve yargı içtihadında 2017 Anayasa değişikliği sonrasında da kayda değer bir değişiklik bulunmamaktadır.

Nitekim, Türkiyenin de taraf ve üye olduğu Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İdarenin Takdir Yetkisi Hakkındaki Tavsiye Kararında, idarenin takdir yetkisi kullanımında kendi koyduğu kurallarla uyum içinde davranması, yetki kullanımının kurallarının önceden kamuya duyurulması ve kararların makul süre içinde alınması ve makul sürede alınıp alınmadığının idari ve hukuksal denetim mekanizmalarının sağlanması tavsiye edilmektedir<sup>21</sup>. Bu ilkelerin hukuken tam bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte, tüm üye ülkelerin uyması beklenmektedir.

Sonuç itibarıyla, mevzuatta takdir yetkisinin nasıl kullanılacağına dair ayrıntılı hükümler varsa yetkinin kullanımında bu kurallara uyularak karar verilmesi zorunludur. Yani takdir yetkinin kullanımı için kanunda ya da idari regülasyonda belirtilen kurallara uyulması öncelikle gereklidir.

Takdir yetkinin kullanımı konusunda mevzuattaki kuralların ne kadar detaylı olması gerektiği konusunda kesin bir kural yoktur. Asgari bir detay belirtme zorunluluğu da bulunmamaktadır. Ancak yukarıda açıklandığı üzere, mevzuatta hiç detay öngörülme ve mevzuatta sadece idarenin o konuda takdir yetkisi kullanabileceği belirtilmekle yetinilse bile, idare bu takdir yetkisi kullanımını kamu yararı ve o hizmetin gerekleri açısından kabul edilebilir somut ve haklı sebebe dayandırdığını ortaya koymak zorundadır.

Kamu hizmeti gerekleri ve kamu yararının tam olarak neleri içerdiği net olarak mevzuatta veya yargı içtihatlarında belirlenmiş değildir. Bu iki kavrama hangi hususların gireceği ya da bu iki kavramın neleri içerdiği esas olarak somut uyuşmazlıkta idare veya yargı organı tarafından değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, idare hukukunda “kamu hizmeti gerekleri” ile anlaşılması gereken genel olarak, somut olayda o kamu hizmetinin düzgün biçimde yürütülebilmesi için gerekli olan hususlardır. Örneğin yüksek öğretim kamu hizmetinde öğretim üyesinin sınavda yeterince başarılı olamayan bazı öğrencilere düşük not vermesi ve takdir yetkisini sınavda düşük not alan öğrencilerin sınıfta kalması yönünde kullanması yürütülen “hizmetin gereğidir”.

---

<sup>21</sup> Council of Europe Committee of Ministers, “Recommendation No.R(80)2”, 11 Mart 1980, <https://rm.coe.int/16804f22ae>.

“Kamu yararı” ile anlaşılması gereken ise, toplumun refah seviyesini yükseltilmesinin, toplumun ve ülkenin gelişmesinin, daha ileriye gitmesinin veya toplum düzeninin korumasının sağlanması ve hedeflenmesidir. Neyin kamu yararına uygun olduğu neyin olmadığı konusu göreceli olabilmekle birlikte, bu kavramın objektif bir içeriği bulunduğu da yadsınamaz. Örneğin ülkenin doğal kaynakları ve madenlerinin çevreye de ciddi zarar vermeyecek şekilde işletilip değerlendirilmesinde ve bu yolla ülke ekonomisine katkıda bulunulmasında kamu yararı olduğu söylenebilir. Zira madenlerin bu şekilde değerlendirilmesinde kamu yararı bulunduğu bizzat kanun koyucu yani yasama organı tarafından da Maden Kanunu ile açıkça kabul edilmiştir<sup>22</sup>. Hatta yasama organı Maden Kanunu ile madenlerin çıkarılması ve işletilmesindeki “kamu yararı” değerlendirmesinde ülke ekonomisine katkısını ön plana çıkarmıştır<sup>23</sup>.

Türkiyede idare hukuku alanındaki en üst konumdaki mahkeme olan Danıştay içtihadıyla geliştirilmiş olan ve yukarıda değinilen ve takdir yetkisi kullanımının “kamu yararı ve hizmet gereklerine” uygun olup olmama testi kural olarak, geniş takdir yetkisi dahil her tür takdir yetkisi için uygulanmaktadır. Diğer bir anlatımla, idarenin takdir yetkisinin geniş kabul edildiği hallerde bile (örneğin üst düzey kamu görevlilerinin görevden alınması veya atanması) hizmet gereklerine uygunluk denetimi yapılmaktadır<sup>24</sup>.

İdarenin takdir yetkisinin kullanılma ölçütleri konusunda Danıştay, Anayasanın 2. Maddesindeki hukuk devleti ilkesine genellikle spesifik bir atıf yapmamakla birlikte, Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında idarenin takdir yetkisi kullanımında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygun davranmak ve kazanılmış haklara saygı ve hukuka güven ilkelerine uymak zorunda olmasını hukuk devletinin bir gereği olarak görmektedir<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Maden Kanunu m.7: Kanun bu hükümlerle gerekli önlemlerin alınması kaydıyla örneğin orman alanlarında maden aranmasına ve işletilmesine izin vermek suretiyle, madenlerin işletilmesinde kamu yararı bulunduğunu varsaymış olmaktadır. Bkz: “3213 Sayılı Maden Kanunu” (1985), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.3213.pdf>.

<sup>23</sup> Bkz. Aydın Gülan, *Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri* (İstanbul: Lamure Yayınları, 2008), 24-25.

<sup>24</sup> Örnek: D. İDDK, 2024, E.; D. 5. D., 9.12.1981, E.1979/6154, DD, 1982, S.46-47, s.164.

<sup>25</sup> AYM, 10.02.1970, E.1969/60; AYM, 21.09.1995, E.1995/27; AYM, 08.10.2003, E.2003/31.

### III. MADENCİLİK FAALİYETLERİNDE KAMU HİZMETİ

Madencilik faaliyetlerindeki “kamu hizmeti”, madenlerin çıkarılması ve işletilmesi boyutunda değil, daha ziyade maden çıkaracak ve işletecek kişilerin bu madencilik faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi yani regüle edilmesi (regülasyon) boyutundadır. Diğer bir ifade ile, Türkiyede madencilik faaliyetleri mutlaka devletçe üstlenilecek “kamu hizmeti” niteliğinde değildir. Çünkü bu faaliyet hukuk sisteminde özel kişilerin de yürütebileceği ticari faaliyetler niteliğindedir. Buna karşın doğal kaynak niteliği, çevre ve diğer faktörlere etkisi ve faaliyetin ve gerektirdiği yatırımın büyüklüğü gibi özellikleri bu faaliyet üzerinde devletin bir kamu hizmeti olarak regülasyon yetkilerini gerektirmiştir. Bu regülasyonun kamu hizmeti boyutu ise, bu faaliyetin ancak devletçe tek yanlı olarak verilecek bir idari izin ile yapılabilmesi ve devletin bu faaliyette bulunanlar üzerinde birtakım idari denetim ve yaptırım yetkileri kullanabilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Bu konuda idareye verilen kamu hizmeti görevi bizzat Anayasanın 168. maddesine dayanmaktadır. Çünkü anılan maddede devletin özel kişiler dahil maden işletiminin temel kurallarını ve kamusal denetim yetkilerini ve sınırlamalarını kanunla belirleme ve regüle etme görevine vurgu yapılmaktadır.

Devletin burada kullanabileceği takdir yetkisi kapsamında bir ruhsat talebini veya ruhsat uzatım talebini reddetmesinin buradaki “kamu hizmeti gereklerine” uygun olabilmesi için, örneğin bu faaliyeti yürütmeye talip olan kişinin daha önce yapmaya çalıştığı madencilik faaliyetlerinde başarısız olmuş olması, hilesi veya kötü niyetinin tespit edilmiş olması gibi faktörlerin ortaya konulabilmesi gerekir. Buradaki takdir yetkisinin ruhsat veya ruhsat uzatım talebinin reddi yönünde kullanılmasının kamu yararına uygun olabilmesi için ise örneğin faaliyette bulunmak isteyen kişinin sunduğu projede açıkça ciddi problemler bulunması veya diğer madencilik faaliyetlerinde ciddi kusurunun tespit edilmiş olduğunun somut verilerin ortaya konulması gerekir. Diğer bir ifadeyle takdir yetkisinin kişi aleyhine kullanılabilmesinin hukuka uygun sayılabilmesi için kamu yararı ve hizmet gerekleri kapsamında bu tür somut durumların ortaya konulabilmesi şarttır.

## IV. MADEN KANUNU UYARINCA RUHSAT VE İZİN SÜREÇLERİ VE TAKDİR YETKİSİ

### A. Arama Ruhsatı

Maden Kanununun 2. Maddesinde bu kanuna tabi olan madenler 5 grup olarak sınıflandırılmıştır. Kanundaki bu sınıflandırma esas olarak kanunda 2004 yılında 5177 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile öngörölmüş ve gruplarda sonradan bazı değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır.

Örneğin, IV. Grup madenler için ilk işletme ruhsatı başvurusunun arama ruhsatı süresinin sonuna kadar yapılması gerektiğine dair Maden Kanunu m.24/1 hükmünden<sup>26</sup>, bu tür madenler için ilk defa işletme ruhsatı alınmasının arama ruhsatına bağımlı olduğu anlamı çıkmaktadır. Arama ruhsatı verilmesine dair koşullar Kanununun 16. Maddesinde belirtilmiştir. Kanunun bu maddesinin 2015 yılındaki 6592 sayılı kanun m.11 ile değişik ve halen de geçerli olan şekilde arama ruhsatı alınabilmesi için herhangi bir ihale gerekli olmayıp öncelik hakkı esastır.

Arama ruhsatı başvurusu genel müdürlüğe yapılır. Gerekli belgeler, ön inceleme raporu, mali yeterliliği de içeren maden arama projesi sunulması ve ruhsat bedelinin (işletme ruhsatı taban bedeli) yatırılmasıdır.

Anılan maddenin 10.6.2010 tarihinden 2015 yılına kadar geçerli halinde ise, aynı koşullar geçerli olup, sadece ruhsat bedeli yerine başvuru harcı ve teminat yatırılması gerekiyordu. Kanunun aynı hükmünün 2004 yılındaki 5177 sayılı kanunla değiştirilen ve 10.6.2010 tarihine kadar geçerli halinde ise, arama ruhsatı için yine öncelik hakkı öngörölmüş ve mali yeterlilik dahil arama projesi sunulması açıkça belirtilmemiş ve sadece başvuru harcı ve teminat aranacağı belirtilmiştir.

Arama ruhsatı alınmasına ilişkin ayrıntılar 21.9.2017 tarihinde yürürlüğe konulan Maden Yönetmeliğinin m.9 – m.22 arasında düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre maden arama ruhsatı başvurusunda gerekli belgeler, ruhsat bedelinin yatırıldığına dair belge dışında şunlardır (m.11):

“1) Müracaatçı tüzel kişiye ait güncel şirket ana sözleşmesini, yönetim kurulunu ve şirketin ortaklarının pay oranlarını içeren Ticaret Sicil Müdürlüğünden onaylı Ticaret Sicil Gazetesi örneği,

<sup>26</sup> “İşletme ruhsatı taleplerinde, I. Grup (b) bendi ve II. Grup (a) ve (c) bendi madenler için ihale bedelinin yatırılmasından itibaren iki ay içinde, diğer maden grupları için arama ruhsat süresi sonuna kadar ...”.

- 2) Tüzel kişinin bağlı olduğu vergi dairesi, ili ve vergi numarasını gösterir belge,
- 3) Tüzel kişiyi temsil ve ilzama yetkili kişilerin onaylı imza sirküleri,
- 4) Ruhsat bedelinin yatırıldığına dair belge,
- 5) Ek-7’de yer alan ön inceleme raporu,
- 6) Ek-8’de yer alan maden arama projesi,
- 7) Mali yeterlilik belgeleri,
- 8) KEP adresi.

Yönetmeliğe göre; “Müracaat sahibi; ruhsat bedelinin yatırıldığına dair belgeyi ve Ek-6’daki diğer belgeler ile ön inceleme raporu, maden arama projesi ile mali yeterlilik belgelerini müracaat gününden itibaren iki ay içinde genel müdürlüğe vermek zorundadır. Belgelerin verilmesini müteakip ek-9’da yer alan arama ruhsatı veya ek-10’da yer alan arama sertifikası düzenlenip sicile işlenerek yürürlüğe girer. Aksi takdirde, bu alanlar başka bir işleme gerek kalmaksızın müracaatlara açık hale gelir” (m.14/1). Maden arama projesinde bulunması gereken hususlar ise Yönetmeliğin 13. maddesinde düzenlenmiştir.

Arama ruhsatı taleplerinin kabul edilip edilmemesinde kural olarak idarenin takdir yetkisi bulunduğu, ancak bu takdir yetkisinin yine kanunda büyük ölçüde sınırlanmış olduğu söylenebilir. İdarenin bu konudaki yetkisinin niteliği kanunda açıkça belirtilmemekle birlikte, gerek arama ruhsatı verilmesi için bir projenin (maden arama projesi) sunulmasının zorunlu olması ve proje sunumu durumunda projenin mutlaka kabul edilmesinin zorunlu olmamasının işin mahiyeti gereği olması, gerekse kanunda idarenin ruhsat taleplerini mutlaka kabul etmek zorunda olduğuna dair açık hüküm bulunmaması nedeniyle buradaki arama ruhsatı verme yetkisinin takdir yetkisi niteliğinde olduğu söylenebilir. Ancak aşağıda açıklanacağı üzere bu takdir yetkisinin dar ve sınırlı olduğu görülmektedir.

Nitekim, öncelikle idarenin buradaki takdir yetkisinin sadece maden arama projesinin uygun bulunup bulunmamasıyla sınırlı olduğu, bunun dışındaki hususlarda kanunda öngörülen koşulların ve belgelerin yerine getirilmesi halinde idarenin ruhsatın verilmemesi gibi bir seçeneği bulunmadığı söylenebilir. Maden arama projesinin uygun bulunmaması için ise teknik ve somut olarak haklı bir sebebin gösterilmesi şarttır. Zira kanunun



m.16/8 hükmündeki “*Talep edilen alanın müsait olan kısmı müracaat tarihinde müracaat edene bildirilir ve iki ay içinde ön inceleme raporu, arama dönemi faaliyetlerinin yerine getirilebilmesi için gerekli olan mali yeterliliği de içeren maden arama projesinin verilmesi, ruhsat bedelinin yatırılması hâlinde arama ruhsatı verilir.*” hükmü sonundaki “verilir.” ifadesi, projenin uygun bulunması ve diğer belgelerin sağlanması halinde ruhsatın verilmesinin hukuken zorunlu olduğuna işaret etmektedir.

Öte yandan, kanunda örneğin IV. Grup madenler için arama ruhsatında ihale usulü değil öncelik hakkı esası kabul edildiği için (m.16/1<sup>27</sup>), önce başvurup diğer gerekli belgeleri de sağlayan bir kişi varken, idarenin takdir yetkisi çerçevesinde bu kişi yerine daha sonra başvuran bir kişiye arama ruhsatı vermesi mümkün olmayacaktır. Diğer bir ifadeyle, kanundaki “öncelik hakkı” zaten idarenin bu konudaki takdir yetkisini büyük ölçüde kısıtlamaktadır.

‘Öncelik Hakkı’ ilgili kanunun; “Tanımlar” başlıklı 3. Maddesinde “Takaddüm Hakkı: Maden hakkı için ilk müracaat edene tanınan öncelik.” şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun 16. Maddesindeki arama ruhsatları için öngörülen bu öncelik hakkı gerek Kanunun 2004 değişikliğinde, gerek 2010 değişikliğinde gerek 2015 değişikliğinde gerekse 2019 değişikliğinde aynı şekilde korunmuştur.

Sonuç olarak kanunda öngörülen koşulların sağlanması ve belgelerin tam olarak verilmesi halinde idarenin arama ruhsatı verme konusundaki takdir yetkisi son derece sınırlı olup, söz konusu talep sadece maden arama projesindeki somut teknik sorun ve eksiklikler nedeniyle reddedilebilir.

Bu bağlamda arama ruhsatı verme konusunda idarenin takdir yetkisinin derecesinin, yukarıda yapılan Takdir Yetkisi Sınıflandırmasına göre “2. İhtimal” yani 2 Numaraya girdiği söylenebilir.

## **B. Maden İşletme Ruhsatı**

Yukarıda da değinildiği gibi arama ruhsatının bir sonraki doğal aşaması (eğer arama sonucunda işletmeye değer bir maden rezervi bulundu ise) işletme ruhsatı alınmasıdır. Zaten kanun kural olarak ilk işletme ruhsatı verilmesini arama ruhsatı bulunması koşuluna bağlamıştır (Maden Kanunu m.24/1 ve ayrıca m.24/4).

---

<sup>27</sup> “...IV. Grup madenler için yapılan ... müracaatlarda öncelik hakkı esastır.”

Maden işletme ruhsatı, madencilik faaliyetlerinin icra edilebilmesi için alınması gereken en asli ve temel idari izin türü olarak nitelenebilir. Zira sonrasında alınması gereken izinler işbu ruhsata bağımlıdır.

Nitekim kanuna göre maden arama ruhsatı sahibi kişinin aynı madenin işletilmesinde de öncelik hakkı bulunmaktadır. Bu olgu Kanunun m. 24(1) ve (4) hükümleri ile güvenceye alınmıştır.

Bu durum kanunda 2004 yılında yapılan değişiklikte de aynı şekildeydi ve Ocak 2010 itibarıyla da aynı durum geçerliydi. Aynı kural günümüze kadar geçerli olmaya devam etmektedir.

Maden işletme ruhsatı alınabilmesi için Kanunda öngörülen koşullar şunlardır (m.24):

- *Arama ruhsatına sahip olmak,*
- *İşletme ruhsat taban bedeli ve işletme ruhsat bedelini yatırmış olmak,*
- *İşletme projesi (idarece yetkilendirilmiş şirketlerce ve maden mühendisinin sorumluluğunda hazırlanmış olmalı),*
- *Mali yeterliliğe ilişkin belge,*
- *Kayıtlı elektronik posta adresi (KEP) ve e-tebligat belgesi.*

Konuya ilişkin olarak maden yönetmeliği m.24 hükmünde kanunda istenen belgelere ek olarak, işletme projesinde yönetmeliğin ekindeki formata uygun çevre ile uyum planı veya taahhüdünün de bulunması gerektiği belirtilmiştir. 10.6.2010 tarihli kanun değişikliği ile bu konuda önemli değişiklik yapılmamıştır.

İşletme projesinde gerek faaliyet esnasında gerek faaliyet sonrası çevreye uyum konusunun açıkça belirtilmemiş olması, uygulamada bu hususların aranmayacağı anlamına gelmez. Zira bu hususların belirtilmediği bir işletme projesinin onaylanma ihtimali düşük olacaktır ve büyük olasılıkla sonradan tamamlanacaktır. Kaldı ki bu husustaki eksiklik sonradan Yönetmelik m.24 hükmünde giderilmiştir.

Kanundaki 14.2.2019 değişikliğinde ise 2015 değişikliğine oranla bu konudaki tek fark, 6183 sayılı kanun m.22/A kapsamında borcu bulunmama şartıdır. Bu şart, ruhsat talebinde bulunan kişinin vergi borcu bulunmaması anlamına gelmektedir. Bu şart daha sonra 25.11.2021 tarihli kanun değişikliği ile kaldırılmıştır.

Kanunun m.24/1 hükmünün son cümlesinde, “Taleplerin uygun görülmesi hâlinde bir ay içinde işletme ruhsatı düzenlenir.” ifadesi yer almaktadır. Bu hükmün anlamı, gerekli belgelerin tamamlanmasından ve işletme projesinin idarece uygun bulunmasından itibaren ruhsatın hazırlanma ve talep edene verilmesinin 1 aylık süreyi aşmamasıdır. Kanunun Ocak 2010’da yürürlükte olan şeklinde bu konuda idarenin ruhsat işlemlerini tamamlaması için herhangi bir bağlayıcı süre bulunmuyordu. Aynı şekilde kanunda 10.6.2010 tarihinde ve 4.2.2015 tarihinde yapılan değişikliklerde de işletme ruhsatının hazırlanması için bu şekilde bağlayıcı süre öngörülmemiştir. Buradaki bağlayıcı süre kanunda 14.2.2019 tarihinde yapılan değişiklikle getirilmiştir.

İdarenin burada da tıpkı arama ruhsatı vermede olduğu gibi, işletme projesini değerlendirme konusunda “takdir yetkisi” bulunmaktadır. Ancak idarenin buradaki takdir yetkisi de tıpkı arama ruhsatında olduğu gibi geniş değil dar bir takdir yetkisidir. Sadece işletme projesinin somut teknik bir haklı nedene dayanılarak uygun bulunmaması halinde ruhsat talebi reddedilebilir. Bu konuda yukarıda arama ruhsatına dair takdir yetkisine ilişkin açıklamalarımız ve referanslarımız aynen geçerlidir. Zira buradaki takdir yetkisi derecesinin de tıpkı arama ruhsatında olduğu gibi “2 Numaralı” (2. İhtimal) takdir yetkisi türüne girdiği söylenebilir.

Nitekim, bu görüşümüzü doğrulayacak şekilde Danıştay, bu konuda emsal olabilecek ve 2020 ve 2021 yıllarında verdiği iki ayrı kararında orman alanında madencilik faaliyetinde bulunmaya izin verme hususunda, mevzuatta öngörülen kurallara uyulmuş olması kaydıyla, idarenin takdir yetkisinin sınırlı olduğuna ve faaliyete izin verilmemesi için idarenin somut haklı neden göstermesi gerektiğine karar vermiştir<sup>28</sup>.

Maden işletme ruhsatının hazırlanmasına yönelik 1 aylık süre sınırına ilişkin kural Kanundaki 14.2.2019 tarihli değişiklik ile getirilmiş olup, bu tarih öncesinde Kanunda bu hususta bağlayıcı bir ruhsat hazırlama süresi bulunmuyordu.

### **C. Maden İşletme İzni**

Maden Kanunu m.24/11 ve m.7 uyarınca maden işletme faaliyetine başlayabilmek için alınması gereken son idari izin, maden işletme iznidir.

<sup>28</sup> D. 8. D, 23.02.2021, E.2017/7542; D. 8. D, 21.1.2020, E.2018/6994.

Kanunun m.24/11 hükmüne göre, “(Değişik onbirinci fıkra: 4/2/2015 – 6592/13 md.) 7 nci maddeye göre gerekli izinlerin alınmasından itibaren işletme izni verilir. Bu iznin verildiği tarihten itibaren Devlet hakkı alınır. Ruhsat sahibince, işletme ruhsatı yürürlük tarihinden itibaren üç yıl içinde 7 nci maddeye göre alınması gerekli olan çevresel etki değerlendirme kararı, mülkiyet izni, işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile Genel Müdürlüğün kayıtlarına işlenmiş alanlar ile ilgili izinlerin Genel Müdürlüğe verilmesini müteakip, işletme izni düzenlenir. Süresi içinde yükümlülükleri yerine getirilmeyen ruhsatlar için her yıl 50.000 TL idari para cezası verilir. İşletme ruhsat süresi sonuna kadar bu fıkroda belirtilen izinlerden dolayı işletme izninin alınmaması hâlinde ruhsat süresi uzatılmaz.”

Bu konuda kanunun 2004 değişikliği ile işletme izni alma konusunda işletme ruhsatı alınmasından itibaren sadece 1 yıllık süre öngörülmüş iken, bu sürenin Haziran 2010 değişikliği ile 3 yıla çıkarıldığı, 2015 değişikliği ile ise işletme ruhsatı süresinin sonuna kadar işletme izni alınabilmesine olanak tanındığına yukarıda değinilmiştir. Diğer bir ifadeyle kanunda işletme izni alma süresi sonradan büyük ölçüde esnetilmiştir.

Kanunun 7. Maddesi maden işletme izni alınması için diğer idarelerden (orman idaresi, çevre idaresi vs.) alınması gereken idari izinleri düzenlemekte olup, bu maddenin halen geçerli olan hali büyük ölçüde Haziran 2010 değişikliği ile bu şekilde düzenlenmiştir.

Haziran 2010 öncesinde maden işletme izni alınması için diğer idarelerden alınması gereken izinler kanunda daha genel düzenlenmişti ve ayrıntılar büyük ölçüde yönetmeliğe bırakılmıştı. Ancak bu konuda diğer idarelerden verilmesi gereken izinlerde uygulamada ciddi gecikmeler ve diğer idarelerin kendi mevzuatlarından kaynaklanan idari sorunlarla karşılaşıldığı için, Haziran 2010 değişikliği ile bu konuda daha ayrıntılı ve somut hükümlerin bizzat Maden Kanunu m.7 hükmüne konulması yöntemi benimsenmiştir. Böylece maden alanındaki yatırımcıların işleri kolaylaştırılmak istenmiş ve bürokrasinin azaltılması ve hızlandırılması hedeflenmiştir.

Kanunun anılan 7. Maddesi uyarınca işletme izni alınabilmesi için diğer idarelerden alınması gereken idari izinler şunlardır:

- Çevre Bakanlığından alınması gereken ÇED onayı,
- Madenin çıkarılacağı yere ilişkin olarak taşınmazın kullanma izni (örneğin maden orman alanına giriyorsa Orman idaresinden (OGM) alınması gereken kullanım izni),

- *İlgili yerel idarede alınması gereken işyeri açma ve çalışma izni (GSM ruhsatı)*

Bunlara ilaveten, ilgili bazı teknik idari izinlerin alınması da gerekebilir. Bunlar maden işletme izni istenen alan için idarenin kayıtlarında bulunan varsa spesifik idari izinlerdir. Örneğin maden alanından geçen bir enerji nakil hattı, devlet veya yerel idarelerce işletilen yollar bulunması, askeri tatbikat alanı içinde kalması ya da sözkonusu alanın başka bir faaliyet ile kesişmesi gibi durumlar olabilir.

Maden işletme izinlerinde kanun idareye takdir yetkisi tanımamıştır. Zira işletmeci kanunda öngörülen belgeleri (işletme ruhsatı ve diğer idarelerden alınması gerekli izin ve belgeler) ibraz ettiğinde idare (MAPEG) işletme izni vermede bağlı yetki içindedir. Diğer bir ifadeyle, mevzuatta öngörülen belgelerin eksiksiz olarak sunulması durumunda idarenin işletme iznini vermeme yönünde seçeneği bulunmamaktadır (*1 Numaralı takdir yetkisi türü*). Bu noktada idarenin yetkisi işletme ruhsatı verme yetkisinden farklıdır.

Bu konuda benzer bir görüş maden hukuku alanında yazılmış spesifik bir bilimsel çalışmada da aynı yönde savunulmuştur. Buna göre maden işletme ruhsatı maden işletimi için objektif bir statü yaratmakta; maden işletme izni ise ruhsat ile yaratılmış bu objektif statüyü subjektif hale getirmektedir ve buradaki izin, ruhsattan bağımsız düşünülemez<sup>29</sup>.

Nitekim, Danıştay 8. Dairesinin, “Mevzuatın, maden işletme izinlerin ruhsat hukuku süresi dikkate alınarak belirleneceğinin düzenlendiği, bu durumun ilgililerde haklı beklenti oluşturduğu...” şeklindeki değerlendirilmesi<sup>30</sup> de özellikle dikkat çekicidir ve yukarıda savunduğumuz görüşü destekler niteliktedir.

Bu durumda, eğer bir işletmeci için maden işletmesi hususunda yasal bir sakınca (örneğin projede somut bir sorun bulunması ya da maden işletiminde daha önceden kötü sicili bulunması vs.) varsa, bu durumun işletme ruhsatı aşamasında değerlendirilmesi ve haklı sebep varsa kişinin maden işletmesine o aşamada engel olunması gerekir. Maden işletme ruhsatı verilmiş kişiye daha sonra (gerekli somut ve teknik koşulları sağlamasına rağmen) işletme izni verilmemesi öngörülebilirlik, hukuki istikrar ve idareye güven ilkelerine aykırı olacaktır. Diğer yandan böyle bir durum, **haklı beklenti** ilkesini de ihlal

<sup>29</sup> Gülan, *Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri*.

<sup>30</sup> D. 8. D, E.2017/7542, 23.02.2021, (<https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=666601900&arananKelime=8.%20Daire>).

edecektir. Çünkü işletme ruhsatına ve diğer idarelerden alınması gereken izinlere sahip olan işletmeci işletme iznini almak bakımından “haklı beklenti<sup>31</sup>”ye sahiptir.

Benzer bir kararında Danıştay, maden işletme ruhsatı talebini değerlendirirken Enerji Bakanlığının Başbakanlıktan izin sormasını ve Başbakanlığın izin vermemesi üzerine maden işletme talebini reddetmesini hukuka aykırı bulmuştur. Çünkü mevzuatta maden işletme ruhsatları verilmesi başbakanlığın iznine tabi tutulmuş değildir<sup>32</sup>.

#### D. GSM Ruhsatı

Maden işletme izni almak için gerekli olan işyeri açma ve çalışma izinleri Maden Kanunu m.7/9 hükmüne göre büyükşehir belediyesi bulunan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, diğer illerde il özel idareleri tarafından verilir.

İşyeri açma ve çalışma izni (GSM izni) 1985 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Yönetmeliğine göre verilir (*İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik*<sup>33</sup>, RG, 10.08.2005) (GSM Yönetmeliği). Bu yönetmeliğin başlıca yasal dayanaklarından biri 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanundur. GSM Yönetmeliğine göre işyerleri, sıhhi işyerleri ve gayrisihhi (GSM) olarak iki ana gruba ayrılmış ve GSM’ler ise yakınlarındaki konutlar ve insan sağlığını etkileme kriterine göre 3 gruba ayrılmıştır (1., 2., 3. Sınıf GSM) (m.4/c,d,e).

Hangi tür GSM’lerin hangi sınıfa gireceği Yönetmelik EK-2’deki listede belirtilmiştir. Buna göre EK-2 A) 3.7. hükmüne göre<sup>34</sup>, 25 hektar ve üstü çalışma alanı bulunan açık maden işletmeleri için 1. Sınıf GSM ruhsatı

<sup>31</sup> “Haklı beklenti, yönetimin bir düzenleyici işlemine veya bir taahhüdüne veyahutta uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmeleridir.” (D. 10. D. E. 2007/5427, K. 2011/2289, T. 14.06.2011, (<https://cdn.istanbul.edu.tr/FileHandler2.ashx?f=ozendirme-ve-destekleme-faaliyetine-ile-ilgili-derste-gosterilen-kararlar.docx>).

<sup>32</sup> D. 8. D. E.2018/6994, 21.01.2021, (<https://karararama.danistay.gov.tr/getDokuman?id=654480900&arananKelime=8.%20Daire>).

<sup>33</sup> “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik” (2005), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20059207&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5>.

<sup>34</sup> “3.7- 25 hektar ve üzeri çalışma alanında (kazı ve döküm alanı toplamı olarak) açık işletmeler,”

alınması; 1. ve 3. Sınıf GSM ruhsatı alınması özel olarak belirtilmeyen her türlü madenin çıkarılması için ise 2. Sınıf GSM ruhsatı alınması gerekmektedir (EK-2 B) 3.13.<sup>35</sup>).

GSM Yönetmeliğinin 17. Maddesine göre madencilik faaliyetleri için sözkonusu GSM ruhsatı alabilmek için aynı Yönetmeliğin Ekindeki “Örnek-7” formuna göre başvuruda bulunmak gerekmekte ve 19. Maddesine göre, ÇED izni alınmışsa bu izin için gereken belgelerin ayrıca sunulması gerekmemektedir. 21. Maddeye göre ise idare başvuru belgelerini 7 gün içinde incelemek zorunda olup, belgelerde eksiklik yoksa GSM ruhsatını 3 gün içinde vermek zorundadır. Belgelerde eksiklik varsa eksikliklerin tamamlanması için 1 yıla kadar süre verilebilmektedir. Bu süre içinde işletme faaliyete devam edebilmekte ancak faaliyeti çevreye somut biçimde zarar verdiği takdirde idarece faaliyet durdurulabilmektedir.

GSM yani işyeri açma ve çalışma izni verip verip vermeme konusunda idarenin takdir yetkisi son derece sınırlıdır. Zira bu iznin verilme şartlarına dair ilgili mevzuat hükümleri son derece somut ve ayrıntılı olup, bu mevzuatta belirtilen somut bilgi ve belgelerin sağlanması halinde ilgili idarenin bu izni reddetme seçeneği bulunmamaktadır. Bu iznin verilmesinde tek kriter, açılacak işyerinin yakınında bulunan konutları ve buralarda yaşayan insanların sağlığını korumak olup, bu amaca yönelik olarak asgari birtakım somut önlemlerin yerine getirilip getirilmediğine bakılmaktadır.

Nitekim Danıştay bir kararında, işyeri açma ve çalışma izni verildikten sonra işyerinin türü değiştiğinden bahisle (kafeteryadan içkili restorana dönüşüm) işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesini, durumun düzeltilmesi ve eksikliğin tamamlanması için önce belli bir süre verilmesi gerektiği ve ruhsatın doğrudan iptalinin hukuka aykırı olduğu sonucuna varmıştır<sup>36</sup>. Benzer bir konuda Anayasa Mahkemesi, önceki mevzuata uygun olarak verilmiş bir işyeri açma ve çalışma izninin sonradan imar planı değişikliği nedeniyle idarece iptal edilmesini, anayasal mülkiyet hakkı ile doğrudan bağlantısını kurarak, böyle bir iptalin mutlak zorunluluk içerdiğinin ve ilgilinin zararının tazmin edildiğinin idari veya yargısal makamlarca ortaya konulması gerektiğinden hareketle, hukuka aykırı bulmuştur<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> “3.13- Her türlü madenin çıkarılması (birinci ve üçüncü sınıf gayrisihhî müesseseler kapsamında yer almayanlar).”

<sup>36</sup> D. 8. D, 20.02.1985, E.1984/787.

<sup>37</sup> Anayasa Mahkemesi, 2. Bölüm, Bireysel başvuru, B.no: 2015/12306, “Çağdaş Petrol Ürünleri Ltd. Şti Başvurusu” 28.11.2018, (<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2015/1236>).

### E. Mülkiyet Kullanma İzni

Maden işletme izni almak için mevzuatta öngörülen “mülkiyet izni”, örneğin maden alanı orman sınırları içinde ise orman alanında yapılacak madencilik faaliyetleri için Orman Bakanlığından alınacak orman izni anlamına gelmektedir. Zira devlete ait orman alanlarının özel mülkiyete satın alma veya diğer yollarla geçirilmesi mümkün olmayıp, devlet ormanında madencilik ve benzeri bir ticari faaliyette bulunmak için ancak bu ormandan yararlanma izni alınması gerekir.

Bu konu esas olarak Maden Kanunu m.7/4 hükmünde<sup>38</sup> düzenlenmekte ve ayrıntısı Maden Yönetmeliği m.113'te belirtilmektedir. Maden Kanunu bu iznin verilme usulü hakkında 6831 sayılı Orman Kanununa atıf yapmaktadır. Kanunun haziran 2010'a kadar geçerli olan halinde orman izinleri konusunda özel düzenleme bulunmayıp, bu tür izinlerin ilgili bakanlıkça verileceğine dair genel bir hüküm bulunuyordu. Bu konuda kanunun mevcut hali 10 Haziran 2010'daki kanun değişikliği ile getirilmiştir.

6831 sayılı Orman Kanununa göre maden işletme için orman izni verilme şartları, 16. Maddede, ayrıntıları ise yönetmelikte düzenlenmiştir. Kanunun bu maddesi de maden kanununa paralel olarak 10.6.2010 tarihinde yeniden düzenlenmiştir. Orman izni verme şartlarının somut ayrıntıları bu konuda 18.4.2014 tarihinde çıkarılmış spesifik bir yönetmelikle düzenlenmiştir (*Orman Kanununun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği*<sup>39</sup>). Yönetmeliğin 4. Maddesinde madencilik faaliyetleri için orman izni talebinde gerekli dökümanlar; 5. Maddesinde inceleme ve değerlendirme süreci, 6. Maddesinde ön izin ve 7. Maddesinde kesin izin koşulları belirtilmiştir.

Orman bakanlığının devlet ormanları içinde maden işletimi için orman izni verip vermeme konusunda takdir yetkisi olduğu söylenebilir. Bu takdir yetkisinin dar mı geniş mi olduğu konusunda mevzuatta açıklık bulunmamaktadır. Bu takdir yetkisinin uygulamada spesifik bir özelliği

<sup>38</sup> “(Ek fıkra: 10/6/2010-5995/3 md.) Devlet ormanları içinde yapılacak maden arama ve işletme faaliyetleri ile bu faaliyetler için zorunlu ve ruhsat süresine bağlı olarak yapılan geçici tesislere 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine göre izin verilir.”

<sup>39</sup> “Orman Kanununun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliği”, 18 Nisan 2014, <https://www.ogm.gov.tr/tr/e-kutuphane-sitesi/mevzuat-sitesi/Yonetmelikler/Orman%20Kanununun%2016.%20Maddesinin%20Uygulama%20Y%20C3%B6netmeli%C4%9Fi%2006072018.pdf>.



bulunmayan genel devlet ormanları (muhafaza ormanları) içindeki maden işletiminde dar ve sınırlı olduğu (2 Numaralı takdir yetkisi türü); ancak endemik ve korunması gereken nadir ekosistem alanları, gen alanları ve tohum mescerelelerinde (*forest stand*) daha geniş olduğu (4 Numaralı takdir yetkisi türü) söylenebilir. Buna ilaveten, faaliyette bulunulacak ormanlık alandaki orman yoğunluğu (örneğin %71 ve daha fazlası orman ile kaplı 3 kapalı alan) da kullanılacak takdir yetkisinin derecesi açısından önemlidir.

Bu konuda öncelikle belirtmek gerekir ki Türk hukukunda gerek Maden Kanunu gerekse Orman Kanunu orman alanlarında madencilik faaliyeti yürütülmesine ilke olarak olumsuz bakmamakta ve genel kural olarak orman alanlarında medencilığe izin ve onay vermektedir. Hatta sadece genel muhafaza ormanları içinde değil, daha nadir koruma alanlarında bile maden işletimine ilke olarak karşı çıkmamaktadır.

Orman idaresinin uzun süredir genel yaklaşımı da orman alanlarında maden işletimine olumsuz bakmama yönündedir. Orman idaresi, orman alanında madencilik faaliyeti sonrasında ormanın tekrar rehabilite edilmesini kural olarak mümkün ve olağan görmektedir. Dolayısıyla orman idaresinin ormanda madencilik faaliyeti konusunda ilke olarak önyargılı, aşırı ve fazla sınırlayıcı olumsuz bir tavrı genellikle yoktur.

Bu bağlamda, orman izninin hukuka uygunluğuna dair bir değerlendirmede somut ihtilaf bazındaki madencilik projesinin bulunduğu orman alanının endemik veya nadir nitelikte spesifik olarak korunması gereken orman alanı mı, yoksa genel muhafaza ormanı konumunda mı olduğu ve ayrıca alandaki orman yoğunluğu önemlidir. Bu noktada diğer spesifik orman alan türlerine sokulmayan ormanların “genel muhafaza ormanı” olarak sınıflandırıldığını ve aksi spesifik biçimde kanıtlanmadığı sürece, orman alanlarının çok büyük kısmının bu nitelikte sayıldığını belirtmek gerekmektedir. Genel muhafaza ormanlarındaki madencilik projeleri için orman izni konusunda ise orman idaresinin şimdiye kadar olan ve uzun süredir devam eden genel yaklaşımı, takdir yetkisinin dar olması yönünde olduğu söylenebilir.

Bu konuda idari yargının yaklaşımı da mevzuatta öngörülen koşulların yerine getirilmesi halinde ve spesifik olarak koruma altında olan bir orman alanı veya spesifik bir orman kalitesi ve yoğunluğu bulunmadığı sürece, orman idaresinin madencilik faaliyetleri için orman izni vermeme ya da verilmiş orman izni süresini uzatmamada takdir yetkisinin geniş olmadığı yönündedir (2 Numaralı Takdir Yetkisi türü).

Örneğin, bu konulardaki en üst düzey yetkili yargı mercii olan Danıştay 8. Dairesi, maden işletme ruhsatı alınmış bir orman alanında orman izni süresinin maden işletme ruhsat süresi bitimine kadar uzatılma talebinin reddi ve orman izninin yenilenmemesi işleminin iptali istemiyle açılmış bir davada, ilk derece mahkemesi ve istinaf merciinin, idarenin orman izninin uzatılmaması için haklı bir sebep göstermediği ve sadece takdir yetkisine binaen işlem tesis edildiği yönündeki savunmasına itibar etmeyerek, orman iznini yenilememe işlemini hukuka aykırı bularak verdiği iptal kararını temyiz aşamasında onamıştır<sup>40</sup>.

Yine, Danıştayın aynı dairesinin yakın tarihlerde ve bu konuda önemli bir emsal oluşturacak kararında, davacı IV. Grup kuvarsit madenini yaban hayatı koruma bölgesi niteliği taşıyan orman alanında işletmek için maden işletme ruhsatı almış; işletme ruhsatı süresi 2025 yılında bitecek olmasına rağmen ve orman izni başvurusu da ruhsat süresi sonuna kadar izin verilmesi yönünde olmasına rağmen, orman idaresi orman iznini 2017 yılı sonuna kadar vermiş; bu işleme karşı açılan davada ilk derece mahkemesi (idare mahkemesi), “dava dosyasında bulunan belge ve bilgiler dikkate alınmak suretiyle, davalı idarenin maden izni verilmesi konusunda takdir yetkisinin bulunduğu ancak verilen izin yapılan faaliyetin niteliğine göre kısa olduğu, izin süresi bitiminde yeniden müracaat olması halinde talebin değerlendirileceği savunulmakta ise de izinle ilgili idari prosedürün belli bir zaman alacağı, bu durumda davacının faaliyetlerinin olumsuz etkilenmesinin sözkonusu olabileceği, davalı idarece izin süresinin kısa tutulmasının gerekçelerinin yeterince ortaya konulmadığı, öte yandan davacının madencilik faaliyeti ile ilgili kesin taahhüdünün bulunduğu ve bu taahhütlere uyulmaması halinde idarenin gerekli tedbirleri alabileceği ve birtakım yaptırımları uygulayabileceği, buna göre verilen izin süresinin faaliyetin niteliğine göre kısa olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline” karar vermiş; istinaf mercii olan bölge idare mahkemesi, ruhsat alanının yaban hayatı koruma alanı içinde olması nedeniyle idarenin bu konuda orman izni vermeme hususundaki takdir yetkisinin çok daha geniş olduğu gerekçesiyle idare mahkemesi kararını kaldırıp davayı reddetmiş; temyiz mercii Danıştay 8. Dairesi ise, yaban hayatını koruma bölgesi içinde orman izni verilmemesinde idarenin takdir yetkisinin daha geniş olduğunu kabul etmekle

---

<sup>40</sup> D. 8. D. E.2017/7665, 22.09.2021, (<https://www.hukukplatform.com/ictihat-detay-81606-danistay-Danistay-8-Daire-2017-7665-Esas-2021-3998-Karar-Sayili-Ilami.html>).

birlikte, kanunun yaban hayatı koruma alanlarında bile madencilik faaliyetlerine izin verilebilmesine olanak tanıdığına vurgu yaparak, orman idaresinin burada daha kısa süre için de olsa maden işletimi için orman izni verilmesini uygun gördüğüne göre, orman iznini ruhsat süresi sonuna kadar değil de daha kısa süre için vermedeki takdir yetkisinin sınırlı olduğu ve somut olayda maden işletme ruhsatı almış kişinin orman izninin de aynı süre için olmasında “haklı beklenti” içinde olduğuna vurgu yaparak, orman izninin maden işletme ruhsatı süresinden daha kısa olmasını hukuka aykırı bularak, istinaf kararını temyiz aşamasında bozmuştur<sup>41</sup>.

Bu konuda örnek olabilecek başka bir yargı kararında, orman alanı içinde kil madeni çıkarılması için orman idaresinden istenilen orman izni, İdarece, “istemde bulunulan bölgenin konumu ve özellikleri dikkate alınarak ve daha önceki madencilik faaliyetlerinin ruhsata konu bölgedeki yerleşim alanlarına, su toplama havzalarına ve insan sağlığına verdiği zararlar kapsamında” “kamu yararına” aykırı bulunarak reddedilmiş; açılan davada idarenin bu gerekçesi mahkemece de haklı bulunarak dava reddedilmiştir. Kararın temyizinde mahkeme kararı Danıştayca oyçokluğu ile onanmış olup, karşıyda bu konuda teknik bilirkişi incelemesine göre karar verilmesi gerektiği savunulmuştur<sup>42</sup>.

Bu karar da esasen takdir yetkisi konusundaki yukarıdaki değerlendirmelerimize aykırı değildir, çünkü orman izninin reddi, aynı yöredeki maden işletimlerinde daha önce verilmiş orman izinleri sonucunda çevre ve orman koruma yönünden somut olarak olumsuz durumların ortaya çıkmasının kamu yararına aykırılığı gibi somut bir haklı gerekçeye dayandırılmıştır.

#### **F. ÇED Onayı**

Çevre Kanunu m.10 kapsamında konuyu düzenleyen ÇED Yönetmeliği m.6 uyarınca, Yönetmelik EK-1’de belirtilen projeler ve aynı yönetmeliğin m.20 hükmüne göre, bunların kapasite artışları için çevresel etki değerlendirme (ÇED) raporu hazırlanması ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca (“Çevre Bakanlığı”) “ÇED olumlu” kararı verilmesi gerekmektedir. Yönetmelik EK-1’de 27. Sırada ise ÇED’e tabi olacak madencilik projeleri sayılmıştır:

<sup>41</sup> D. 8. D, 23.02.2021, E.2017/7542; 18.03.2021, E.2017/4004 (aynı yerdeki iki ayrı proje için iki ayrı dava).

<sup>42</sup> D. 8. D, 18.02.2016, E.2011/7099.

“27- Madencilik projeleri: a) (Değişik:RG-26/5/2017-30077) Ruhsat alanı büyüklüğüne bakılmaksızın 25 hektar ve üzeri çalışma alanında (Kazı ve döküm alanı toplamı olarak) açık işletmeler, b) 150 hektarı aşan (Kazı ve döküm alanı toplamı olarak) çalışma alanında açık işletme yöntemi ile kömür çıkarma, c) Biyolojik, kimyasal, elektrolitik ya da ısı işleme yöntemleri uygulanan cevher zenginleştirme tesisleri ve/veya bu zenginleştirme tesislerine ilişkin atık tesisleri, ç) 400.000 ton/yıl ve üzeri kırma, eleme, yıkama ve cevher hazırlama işlemlerinden en az birini yapan tesisler.”

Dolayısıyla burada belirtilen madencilik faaliyetlerinin yapılabilmesi için Çevre Bakanlığından “ÇED olumlu” kararı alınması zorunludur. Söz konusu ÇED Raporunun anılan Bakanlıkça onaylanarak “ÇED olumlu” kararı verilebilmesi için ise aynı yönetmelik uyarınca ÇED Değerlendirme “Komisyonu” kurulması gerekli olup (m.8); işbu Komisyona anılan proje ile doğrudan ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bakanlık temsilcilerinin de üye yapılması zorunludur<sup>43</sup>. Komisyonun diğer bakanlıklardan ve kurumlardan gelen üyeleri ÇED onayına dair görüşlerini (olumlu veya olumsuz görüş) haricen yazılı olarak da verebilmektedirler (m.8, m.12). Anılan komisyondaki konuyla doğrudan ilgili kurum ve bakanlık temsilcilerinden birinin bile ÇED raporu hakkında olumsuz görüş vermesi durumunda, Komisyon tarafından ÇED süreci olumsuz olarak sonuçlandırılacak (“ÇED olumsuz” kararı) ve durum ve kararın Çevre Bakanlığı tarafından ilgililere bildirilmesi ve duyurulması sağlanacaktır (m.14).

Çevre Kanunu ve ÇED Yönetmeliğine göre ÇED onay süreci kapsamında mevcut proje ile doğrudan ilgili diğer idarelerin anılan ÇED kararı hakkında almaları gereken karar Danıştay’a göre “görüş” niteliği taşımaktadır. Zira bu bağlamda diğer idarelerin ÇED hakkında vermeleri gereken karar aslında salt ÇED onayını vermekle görevli ve yetkili makam olan Çevre Bakanlığına yardımcı olmak ve onun nihai kararına hazırlık işlemi teşkil etmek amaçlıdır. Yoksa diğer idarelerin bu konudaki kararı ÇED açısından nihai karar niteliği taşımamaktadır<sup>44</sup>. Kaldı ki zaten normalde bu konudaki diğer idare görüşleri diğer idarelerden gelen temsilcilerden de oluşan ve Çevre Bakanlığı bünyesinde kurulan “ÇED Komisyonu” tarafından

<sup>43</sup> Süheyla Suzan Alica, “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi,” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* XV, S. 3 (2011): 113-14.

<sup>44</sup> Alica.

(komisyon olarak) verilmesi gereken kararlar olmasına karşın, yukarıda da işaret edildiği üzere Yönetmelik bu görüşlerin diğer idarelerce Komisyon harici de verilebilmesine olanak tanımaktadır.

Bu noktada Danıştay (gerek 14. Daire gerekse 6. Daire), ÇED kapsamındaki gerekli diğer idare görüşlerini "uygun görüş" gibi görmeyip hazırlık işlemi mahiyetinde görmekte ve İYUK m.14 açısından dava açılabilir nitelikteki kesin ve yürütülebilir işlem olarak kabul etmemektedir<sup>45</sup>.

İdari yargılama hukukunda bir idari işlemi hazırlayıcı nitelikteki ve bağlayıcı olmayan diğer ön ve alt işlemler tek başlarına dava edilebilir nitelikte kesin ve yürütülebilir işlemler yani doğrudan hukuken "etkili" işlemler olarak görülmemektedir<sup>46</sup>. Bu noktada diğer idarelerden ÇED bağlamında alınması gereken kararların bağlayıcı olup olmadığı hususu fazla sorgulanmaksızın, Danıştay 14. Daire ve 6. Daire çoğunluğunun bu kararları hazırlık işlemi olarak görmelerinin nedeni aslında pratik mülahazalara da dayanmaktadır. Zira normalde Danıştay'ın klasik yaklaşımı, "uygun görüş" mahiyetinde olan ve bu yönüyle bağlayıcılık taşıyan idari görüşlerin kesin ve yürütülebilir işlem niteliğinde görülmesidir. Çünkü uygun görüş verilmesinin gerekli olduğu hallerde verilen uygun görüş kararı salt görüş olma yani bağlayıcılık taşımama özelliğinden sıyrılarak bir tür bağlayıcılık zırhına bürünmektedir. Bu tibarla "etkili" bir idari işlem konumuna ulaşmaktadır.

Burada farklı bir yaklaşım sergilenmesinin nedeni ise ivedi yargılamaya tabi tutulan idari işlemler İYUK m. 20/A hükmünde sayma yoluyla belirlendiğinden ve bu hükümde sayılmayan idari işlemlerin ivedi yargılamaya tabi olması mümkün olmadığından ve bu bağlamda, ÇED kapsamında verilen Çevre Bakanlığı kararlarının ivedi yargılamaya tabi olacağı anılan maddede açıkça sayılmasına karşın, ÇED hakkında diğer idarelerden verilen önceki aşamadaki kararların ivedi yargılamaya tabi tutulacağı açıkça belirtilmediğinden, örneğin orman idaresi kararı gibi ÇED onay kararı öncesinde verilen olumlu veya olumsuz görüşler ivedi yargılamaya tabi olmayacaktır. Bu noktada Çevre Bakanlığının ÇED onay/ret kararlarının (ÇED sürecini sona erdirme, "ÇED olumlu/olumsuz" veya "ÇED

<sup>45</sup> Örnek için bkz. D. 14. D, 24.10.2016, E: 2016/10400, K: 2016/5993; D. 6. D, 07.04.2022, E: 2022/751, K: 2022/4390; D. 14. D, 21.01.2016, E: 2015/9436, K: 2016/245. D. 14. D, 24.10.2016, E.: 2016/10400, K: 2016/5993; D. 6. D, 07.04.2022, E: 2022/751, K: 2022/4390.

<sup>46</sup> Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, 9. bs (Bursa: Ekin Yayınları, 2023).

gerekli değil” kararları) ivedi yargılamaya tabi olup, ÇED kapsamında diğer idarelerin önceki kararlarının ivedi yargılama dışında olması, özellikle ivedi yargılamada asıl amacın bu türden idari davaların çok kısa süre içinde tamamlanması amacı olması olgusu karşısında<sup>47</sup>, usul ekonomisi açısından içinden çıkılması güç ciddi bir kaos ve çelişki yaratacağı endişesiyle de Danıştayca böyle bir içtihat geliştirilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü bir “ÇED olumlu” kararına karşı açılan dava ivedi yargılamada kısa sürede sonuçlanmasına karşın, bu karara esas ve dayanak teşkil eden örneğin OGM orman izni olumlu görüşüne karşı açılan dava (eger dava edilebilirse) ivedi yargılama tabi olmayacağından çok daha uzun sürecek ve bu davanın sonradan ortaya çıkan sonucu, öncesinde kesinleşmiş ÇED olumlu davasına etki edebilecek ve sonrasında içinden çıkılmaz durumlar ortaya çıkarabilecektir.

Bu bağlamda eğer “uygun görüş” niteliği ön plana alınarak bu tür ÇED süreci ön işlemleri için ayrı dava yolu açılacaksa, İYUK m.20/A hükmüne ekleme yapılarak, bu davaların da ivedi yargılama kapsamına alınması daha isabetli olacaktır.

Sonuçta pozitif hukukta bu konuda nihai ve kesin ve yürütülebilir işlem olarak ÇED onaylarına (“ÇED gerekli değildir” veya ÇED olumlu/olumsuz” kararları, ÇED sürecini sona erdirmeye kararları) karşı idari yargıda iptal davası açılması mümkündür. İvedi yargılama kapsamında işbu davaların yetkili yani projenin bulunduğu yer idare mahkemesinde 30 gün içinde açılması gerekmektedir. İşbu kararlara karşı İYUK m.11 kapsamında idari itiraz başvurusu da hukuken anlamlı ve etkili bir yol değildir, çünkü dava sürelerine etkisi bulunmayacağından (İYUK m.20/A), yapılacak işbu idari itirazın reddi halinde (ki genellikle İYUK m.11 başvuruları rutin ret ile sonuçlanmaktadır) dava süresi normal koşullarda kaçırılmış olacaktır. Açılacak iptal davalarında yürütmeyi durdurma talebi hakkında verilen kararlara karşı YD itiraz yolu da kapatılmıştır (İYUK m.20/A). İlk derecede verilen kararlara karşı istinaf yolu da kapalı olup, 15 gün içinde doğrudan Danıştay’a temyiz yolu açıktır (İYUK m.20/A). Danıştay’ın ilgili dairesinin temyiz üzerine verdiği karar kesin olup, karar düzeltme veya (direnme üzerine) İDDK’ya başvuru yolu bulunmamaktadır.

Madencilik faaliyetlerinde çevre boyutuna yönelik olarak kamuoyunda genellikle çok ciddi bir hassasiyet bulunduğu görüldüğünden, madencilikle

---

<sup>47</sup> Ali D. Ulusoy, *İdari Yargılama Hukuku*, 3. bs (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022).

ilgili hemen her “ÇED gerekli değildir” ve “ÇED olumlu” kararına karşı idari yargıda gerek o yörede yaşayanlar gerekse çevre örgütleri veya ilgili sivil toplum kuruluşları tarafından iptal davaları açıldığına tanık olunmaktadır.

Açılan davalarda mahkemelerce genellikle bilirkişi incelemesi yoluna gidilmekte ve esastan dava sonucu genellikle bilirkişi raporuna bağımlı olmaktadır. Bu itibarla gerek bilirkişi heyetinin doğru ve iyi seçimi ve oluşumu (*konu hakkında gerekli her uzmanlık alanına yer verilmesi, bilirkişilerin teknik uzmanlıklarının ve tecrübelerinin yeterli ve güvenilir olması, tarafsızlık olgusu*), gerek bilirkişi heyetine sorulan soruların açık, net, somut ve teknik uzmanlıkla sınırlı olması ve hukuksal değerlendirme içermemesi; gerekse bilirkişi heyetinin raporda kendilerine sorulan teknik soruların yanıtı ile yetinmeyip, yerindeliğe kayacak şekilde o alana ve madencilik ve çevre politikalarına yönelik kendi kişisel değerlendirme ve dünya görüşlerini ön plana çıkarmamaları hukuka uygun, istikrarlı ve tüm taraflar için güven veren bir yargı kararı için yaşamsal önemdedir.

Diğer yandan gerek ulusal gerekse özellikle uluslararası yaklaşımda son zamanlarda madencilik ve çevre konularıyla bağlantılı olarak, o yörede yaşayan halkın ilgili idari izin, ruhsat ve onay süreçlerine demokratik biçimde katılımını sağlamak ve yatırımcılar ve işletmeciler tarafından, gerektiğinde yöre halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik sosyal sorumluluk projeleriyle desteklenen yerel halk ve muhatapları projedeki kamu yararına ve ülke ihtiyaçlarına dair ikna veya bilgilendirme ve aydınlatma süreçlerini ifade eden önemli bir kavram olarak *sosyal lisans* kavramı da ön plana çıkmaktadır<sup>48</sup>.

Bu bağlamda yeni ÇED Yönetmeliğinde<sup>49</sup> de bu hususu öngören yeni hükümler getirilmiş ve ÇED raporu kapsamında ayrıca “*paydaş katılım planı*” yapılması öngörülmüş ve bu planın ÇED onaylarında da dikkate alınması kurala bağlanmıştır (m.4/çç; m.12/11-d). Uygulaması ise önümüzdeki dönemde daha da netleşecektir.

<sup>48</sup> Bu konuda bkz. Pamela Lesser vd., “European Mining and The Social License to Operate,” *The Extractive Industries and Society* 8, S. 2 (2021), <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.07.021>.

<sup>49</sup> RG, 29.07.2022, Erişim:11.01.2024, (<https://www.resmigazete.gov.tr/fihrist?tarikh=2022-07-29>).

## V. MADEN İŞLETME RUHSATININ UZATILMASI (TEMDİT)

Maden Kanununun işletme ruhsat uzatımlarını (temdit) düzenleyen m.24/2 ve m.24/3 hükümlerinde 14.2.2019 tarihinde 7164 sayılı kanunla yapılan değişiklikle ruhsat uzatım süreci şu şekilde düzenlenmiştir:

“Ruhsatların süre uzatım taleplerinde; ruhsat süresinin bitiş tarihinden en geç altı ay öncesine kadar, 6183 sayılı Kanunun 22/A maddesi kapsamında vadesi geçmiş borcunun bulunmaması şartıyla Genel Müdürlüğün bütçesine gelir kaydedilmek üzere işletme ruhsat taban bedeli yatırılarak, yetkilendirilmiş tüzel kişilerce maden mühendisinin sorumluluğunda hazırlanmış işletme projesi ve aktif edilmiş tebligata esas kayıtlı elektronik posta adresinin (KEP) veya kurumsal elektronik tebligat sistemi (e-Tebligat) adresinin ruhsat sahibi tarafından Genel Müdürlüğe verilmesi zorunludur. Aksi hâlde talep reddedilir ve ilgili saha ihalelik saha konumuna getirilerek ihale yolu ile ruhsatlandırılır. Genel Müdürlükçe proje üzerinde veya mahallinde yapılan/yapılmış inceleme sonucunda tespit edilen, projedeki teknik eksiklikler ve süre uzatımı talebinde bulunulan ruhsata ilişkin vadesi geçmiş ruhsat harcı, ruhsat bedeli, çevre ile uyum teminatı ve Devlet hakkı gibi mali eksiklikler Genel Müdürlük tarafından ruhsat sahibine iki ay içerisinde bildirilir, eksiklikler yapılan bildirimden itibaren üç ay içinde tamamlanır. Eksikliklerini verilen sürede tamamlamayanlara 31.054 TL idari para cezası uygulanır. Ruhsat süresinin sonuna kadar eksikliklerin tamamlanmaması durumunda ruhsat süresi uzatılmaz ve bu alanlar başka bir işleme gerek kalmaksızın ihalelik saha konumuna getirilerek ihale yolu ile ruhsatlandırılır. Talebin kabul edilmemesi hâlinde yatırılan işletme ruhsatı taban bedeli iade edilmez. Süre uzatım talebinin uygun görülmesi hâlinde ise en geç ruhsat süre sonundan itibaren bir ay içinde işletme ruhsatının süresi, işletme ruhsatının süresinin bitim tarihinden itibaren uzatılır. Ruhsat süresi dolan ruhsat sahalarında maden işletme faaliyetleri yapılamaz.”

“I. Grup (a) bendi madenlerin işletme ruhsat süresi beş yıldır. Diğer grup madenlerin işletme ruhsat süresi on yıldan az olmamak üzere projesine göre belirlenir. I. Grup (a) bendi ve diğer gruplardaki maden işletme ruhsatlarının süresi, sürenin bitiminden altı ay önce süre uzatma talebinin olması ve uygun bulunması hâlinde uzatılabilir. I. Grup (a) bendi maden işletme ruhsat süresini uzatma taleplerinde,



işletme ruhsat bedelinin beş katından fazla olmamak üzere büyükşehir belediyesi olan illerde valilik, diğer illerde ise il özel idaresi tarafından belirlenen uzatma bedeli alınır. Süre uzatımları dahil toplam işletme ruhsat süresi I. Grup madenlerde otuz yılı, II. Grup madenlerde kırk yılı, diğer grup madenlerde ise elli yılı geçmeyecek şekilde projesine göre Genel Müdürlük tarafından belirlenir. I. Grup madenlerde otuz yıldan altmış yıla kadar, II. Grup madenlerde kırk yıldan seksen yıla kadar sürenin uzatılmasına Bakan, diğer grup madenlerde ise elli yıldan doksandokuz yıla kadar sürenin uzatılmasına Cumhurbaşkanı yetkilidir. Ruhsat süreleri, süre uzatımları dahil bu süreleri aşamaz ve süresinin sonuna gelen ruhsat alanları başka bir işleme gerek kalmaksızın ruhsat sahasındaki buluculuk ve görünür rezerv geliştirme hakkı düşürülerek ihalelik saha konumuna gelir. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait ruhsatlarda süre sınırları uygulanmaz. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından ihale edilen ruhsat sahalarında ruhsat süre başlangıcı hak sahibi adına ruhsatın düzenlendiği tarihtir.”.

Daha sonra kanunun sözkonusu m.24/2 hükmünde 25.11.2020 tarihinde 7257 sayılı Kanun m.3 hükmüyle yapılan değişiklikle, maden işletme ruhsatlarının süre uzatım taleplerinin ruhsat süresinin bitiminden 12 ay öncesinde yapılması ve eksikliklerin ruhsat süresi bitiminden en 6 ay öncesine kadar tamamlanması kurala bağlanmış ve bu yükümlülükleri yerine getirmeyenler için 100 bin TL idari para cezası ve ruhsat süresinin uzatılmaması yaptırımını öngörülmüştür.

Kanunun m.24/3 hükmüne göre işletme ruhsat süreleri birden çok kez ve toplamda 50 yıla kadar uzatılabilir. Hatta Cumhurbaşkanı bu sürenin toplamda 99 yıla kadar uzatılmasına yetkilidir.

Maden işletme ruhsatı için süre uzatımında mevzuatta şekli koşullar ve esasa ilişkin koşullar ayrı ayrı belirlenmiştir.

Şekli koşullar, esas olarak Maden Kanunu m.24 ve Maden Yönetmeliği m.39’da belirtilmiş olup, mevzuatta sunulması istenen belgelerin sunulması anlamındadır. Örneğin işletme projesi sunulması, ruhsat bedellerinin ödendiğine dair belgelerin ve e-tebligat adresinin sunulması gibi. Esasa ilişkin koşullar ise Kanunun m.7 ve Yönetmeliğin m.39 hükmünde belirlenmiş olup, o yerde o kişi tarafından böyle bir maden işletimine devam edilmesinin mevzuatta öngörülen kurallar açısından sakınca yaratmamasına veya işletme projesinin çevre ve toplum sağlığına zarar vermeyeceğine dair değerlendirmelerdir.

Bu bağlamda idarenin şekli koşullar açısından, eğer bu koşullar tamamlandı ise, takdir yetkisi yoktur. Ancak esasa ilişkin koşullar idarenin sonuçta bir değerlendirmesini gerektireceğinden, idarenin bu noktada takdir yetkisine sahip olduğu söylenebilir.

Nitekim, Kanun m.7/1 hükmünde ruhsatlarda süre uzatımları dahil olmak üzere, “*maden işletme yöntemi, faaliyetin yapıldığı bölge, madenin cinsi, yapılacak yatırımın çevresel etkileri, şehirleşme ve benzeri hususların dikkate alınacağı*” belirtilerek aslında idarenin ruhsat vermede ve ruhsat uzatımlarında esasla ilişkin koşullar belirtilmiştir. Bu hususlar aynı zamanda idarenin bu konudaki takdir yetkisini de belirlemektedir. Ancak yukarıda takdir yetkisine dair genel açıklamalarımız kapsamında, idare bu noktadaki takdir yetkisini sınırsız ve keyfi kullanamaz. Esasa ilişkin koşullar açısından ruhsat süre uzatımını kabul etmemesi için, somut bir haklı neden göstermek zorundadır.

Buradaki “benzeri diğer eksikliklerden” kastedilen, gerek kanunun m.7/1 hükmünde gerek Yönetmeliğin m.39/2(b) hükmünde sayılan esasa dair koşullar ile benzer nitelikte görülebilecek teknik hususlara ilişkin eksikliklerdir. Örneğin ruhsat uzatımı talep eden aynı tüzel kişi aynı zamanda başka bir maden faaliyeti yürütüyor ve bu diğer maden faaliyetinde kanuna aykırı ciddi bir faaliyeti tespit edildiyse, hakkında bu açıdan olumsuz bir eksiklik değerlendirmesi yapılabilecektir.

Bu itibarla, idarenin bu noktadaki takdir yetkisinin dar olduğu söylenebilir (2 Numaralı takdir yetkisi türü). Diğer bir anlatımla idare ruhsat uzatım talebini reddedebilmek için, “maden işletme yöntemi, faaliyetin yapıldığı bölge, madenin cinsi, yapılacak yatırımın çevresel etkileri, şehirleşme ve benzeri hususlar” açısından somut bir haklı neden ortaya koymak zorundadır. Aksi halde ret kararı hukuka aykırı olur. Zira eğer buradaki ifade, idarenin kanunda sayılan bu hususlar dışında başka herhangi bir nedenle de ruhsat uzatımını reddedebileceği şeklinde anlaşılırsa, idarede belirlilik, öngörülebilirlik ve hukuki istikrar ilkesine<sup>50</sup> aykırılık oluşacağı tabiidir<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Bkz. Keskin ve Yağcı, “Türk İdare Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesinin Uygulaması,” 56-74.

<sup>51</sup> Bkz. AYM, E.2009/51, K.2010/73, K.T. 20/5/2010; AYM, E.2009/21, K.2011/16, K.T. 13/1/2011; AYM, E.2010/69, K.2011/116, K.T. 7/7/2011; AYM, E.2011/18, K.2012/53, K.T. 11/4/2012.

Diğer yandan, zaten daha önce bir proje alanı için maden işletme ruhsatı verilmiş bir kişiye, aynı proje alanine yönelik olarak daha sonra aynı ruhsat hakkında süre uzatımı verilmemesi için idarenin normalden çok daha somut ve haklı bir neden gösterebilmesi de beklenir. Zira aynı işletmeye daha önce ruhsat verildiğine göre zaten işletmenin o faaliyeti yapma kapasitesine sahip olduğu idarece önceden kabul edilmiş olmaktadır. (Somut yasal koşulların yerine getirilmesi halinde) aynı idarenin aynı kişinin mevcut ruhsat uzatma talebini kabul etmesi normal ve olağan bir durum; reddetmesi ise istisnai ve olağanüstü bir durum teşkil edecektir.

Nitekim, bir maden (kömür) işletme ruhsatının MAPEG tarafından uzatımına karşı çevresel nedenlerle 3. Kişiler tarafından açılan iptal davasında Muğla İdare Mahkemesi, yasal olarak daha önce işletmeye alınmış olması ve bu ruhsatın hukuka aykırılığına dair herhangi bir derdest dava veya iptal kararı bulunmaması nedeniyle, işbu ruhsatın uzatımında idarenin takdir yetkisinin sınırlı olacağı yaklaşımıyla, davayı reddetmiş ve dava ret kararı İzmir Bölge İdare Mahkemesince de onanmıştır<sup>52</sup>. Davada MAPEG'in de savunmasında önceki maden ruhsatının uzatımında takdir yetkisinin dar ve sınırlı olduğu hususuna vurgu yaptığı anlaşılmaktadır.

Esasa ilişkin ruhsat uzatım koşullarında kanunda (m.7/1) öngörülen değerlendirme kriterleri ile Yönetmelikte (m.39/2(b)) öngörülen değerlendirme kriterleri farklı olup, yönetmelikteki kriterlerin daha fazla ve kapsamlı olduğu dikkat çekmektedir. Bununla birlikte sözkonusu değerlendirme kriterlerinin yönetmelikte daha da genişletilmesi kural olarak hukuka aykırı değildir. Zira kanunla öngörülen ve çerçevesi kanunla çizilen bir konunun yönetmelikle daha da ayrıntılarının belirlenmesi, yani ayrıntıların yönetmelikle belirlenmesi mümkündür. Burada hukuki açıdan önemli olan; yönetmelikle öngörülen daha geniş somut koşulların kanunla idareye verilen görevin sınırlarını aşacak şekilde ve hizmet gereklerine uygun olmayacak biçimde artırılmış olmaması ve buna ilaveten, kişi hak ve özgürlüklerinde ilave bir sınırlamaya gidilmemesi ve getirilen ilave koşulların muğlak ve belirsiz olmamasıdır. Bu çerçevede burada yönetmelikle getirilen ilave koşulların yeterince somut ve denetlenebilir olduğu ve hizmet gerekleri ile uyumlu olduğu söylenebilir.

<sup>52</sup> Muğla 1. İM, 12.10.2023, E.2022/763, K.2023/2034; İzmir BİM, 7. İDD, 16.4.2024, E.2023/2158, K.2024/816.

Yaptığımız araştırmada maden işletme ruhsatlarının uzatımında idarenin ruhsat uzatımını esasa ilişkin nedenlerle reddetmesi ve bu konudaki takdir yetkisini olumsuz yönde kullanması nedeniyle açılmış spesifik davalara rastlanmamıştır. Bunun nedeni muhtemelen, normal koşullarda zaten bir işletme için işletme ruhsatı verilmesi halinde, aynı işletmenin ruhsat uzatımı talebinin, şekli koşulların sağlanması halinde idarece (MAPEG) normal koşullarda zaten uygulamada reddedilmemesi ve bu nedenle de hukuksal ihtilaf doğmamış olmasıdır.

Öte yandan, maden ruhsatının uzatılması konusundaki idarenin takdir yetkisinin seviyesi ve niteliği konusunda yukarıda Türk idare hukukunda takdir yetkisine ilişkin olarak yaptığımız genel açıklamalar ve verilen referanslar kural olarak burada da geçerlidir.

## SONUÇ

Maden ruhsat ve izinleri madencilik faaliyetlerinin yürütülebilmesi için en önemli hukuksal araçlardır<sup>53</sup>. Nitekim kanun yapıcı yasama organı da bu ruhsat ve izinlerin hukuksal rejimine bir bütün olarak atıf yapan “ruhsat hukuku” kavramına özel bir önem atfetmektedir (*Maden Kanunu m.3, m.6/6*).

Bu bağlamda, maden ruhsat ve izinlerinin gerek şekli gerekse esasa dair yasal koşullarının mevzuatta açık, net, somut, tutarlı ve anlaşılabilir biçimde düzenlenmesi madencilik yatırımlarının teşvik edici ve belki de en önemli faktördür. İşbu kurallar dışında, idare tarafından “kamu yararı” veya “milli menfaat” gibi genel ve soyut kavramlara dayanılarak ilave ve fakat öngörülebilir olmayan koşullar ileri sürülmesi hukuki istikrar, idareye güven ve öngörülebilirlik ilkelerine ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesine aykırı olacaktır. Zira kamu yararını özellikle de böyle önemli ve hassas konularda zaten ilke olarak kanun belirler.

İdarenin kamu yararını keyfi biçimde belirlemesi meşru değildir. İdare ancak kanunla belirlenen kamu yararını yorumlayabilir veya detaylandırabilir. İdarenin bu çerçevede kişilerin hukuksal durumunu olumsuz etkileyen bir işlem yapması halinde ise bir yandan mevzuata aykırılık bulunmadığını, diğer yandan somut haklı nedene dayandığını ortaya koymak zorundadır. Çünkü

---

<sup>53</sup> Taşkın Deniz Yıldız, *İşletme İzin Sürecinin Madencilik Sektörüne Etkileri* (Ankara: İKSAD Yayınları, 2020), <https://iksadyayinevi.com/wp-content/uploads/2020/09/SLETME-IZIN-SURECININ-MADENCILIK-SEKTORUNE-ETKILERI.pdf>.

kamu yani halk adına yetki kullanan hiç kimse kullandığı kamu kudretini keyfi biçimde kullanamaz ve kamu otoritesi kullanılması mutlaka hukuksal hesap verebilmeyi (*accountability*) gerektirir. İdarenin sahip olduğu takdir yetkisini de bu çerçevede görmek gerekir.

Madencilik alanındaki ruhsat ve izinlerde de yatırımcının tabi tutulacağı hukuksal kuralların kanunda ve ilgili mevzuatta açık, tutarlı ve somut biçimde düzenlenmesi, aslında devletin yatırımcıya sağladığı ya da sağlaması gereken en önemli hukuksal “taahhüttür”.

Mevzuatın uygulanmasında kişisel politik düşüncelerin, dünya görüşünün ve yerindelik mülahazalarının kanun yapıcının+ tercih ve kurallarının önüne geçmesi ise teknik hukuk yönünden objektif davranma yükümlülüğüne aykırı olacağı gibi, ayrıca bir meşruiyet sorunu da doğuracaktır. Ancak bu olgu kuşkusuz kamuoyunun gerek mevzuatta gerekse uygulamada madencilik faaliyetlerinin düzenlenmesinde uluslararası boyutta da kabul görmüş çevresel standartların uygulanmasını talep etmedeki demokratik ve anayasal taleplerine engel olmamalıdır.

**KAYNAKÇA**

- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginler, ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. 9. bs. Ankara: Savaş Yayınları, 2018.
- Alıca, Süheyla Suzan. “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi.” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi XV*, S. 3 (2011): 113-14.
- Council of Europe Committee of Ministers. “Recommandation No.R(80)2,” 11 Mart 1980. <https://rm.coe.int/16804f22ae>.
- Gözler, Kemal, ve Gürsel Kaplan. *İdare Hukuku Dersleri*. 20. bs. Bursa: Ekin Yayınları, 2018.
- Gülan, Aydın. *Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri*. İstanbul: Lamure Yayınları, 2008.
- Kaplan, Gürsel. *İdari Yargılama Hukuku*. 9. bs. Bursa: Ekin Yayınları, 2023.
- Keskin, Bayram, ve Zuhul Yağcı. “Türk İdare Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesinin Uygulaması.” *Terazi Hukuk Dergisi* 13, S. 148 (2018): 56-74.
- Lesser, Pamela, Katharina Gugerell, Gregory Poelzer, Michael Hitch, ve Mizhael Tost. “European Mining and The Social License to Operate.” *The Extractive Industries and Society* 8, sy 2 (2021). <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.07.021>.
- Tan, Turgut, ve Bahar Beyazıt. *İdare Hukuku*. 10. bs. Ankara: Turhan Yayınları, 2021.
- Ulusoy, Ali D. *İdari Yargılama Hukuku*. 3. bs. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.
- Ulusoy, Ali D. *Türk İdare Hukuku*. 6. bs. Ankara: Yetkin Yayınları, 2023.
- Yıldız, Taşkın Deniz. *İşletme İzin Sürecinin Madencilik Sektörüne Etkileri*. Ankara: İKSAD Yayınları, 2020. <https://iksadyayinevi.com/wp-content/uploads/2020/09/SLETME-IZIN-SURECININ-MADENCILIK-SEKTORUNE-ETKILERI.pdf>.