

TÜRKİYE'DE ÇEVRE HUKUKU

Av. Güneş GÜRSELER (*)

GİRİŞ

19. yüzyılda başlayan ve 20. yüzyılda artarak devam eden teknolojik gelişme ve hızlı nüfus artışının çevre üzerindeki etkileri olumsuzdur. Hava, toprak ve su kirliliğinin insan sağlığını tehdit eder boyutlara yükselmesi, hayvan ve bitki türlerinin nesillerinin tükenmeye yüz tutması, orman alanlarının daralması, çölleşme, erozyon, ozon tabakasının delinmesi, sera etkisi ve iklim değişikliği gibi küresel sorunların ortaya çıkması bu olumsuzlukların başında gelmektedir.

1950'li yıllardan başlayarak yaşanan ciddi çevre sorunları çevre korunmasında dünya çapında çözüm arayışlarına ve işbirliğine yol açmıştır. Bir grup sanayici ve iş adamının 1968'de kurmuş olduğu Roma Kulübü'nün "Sıfır Büyüme" önerisiyle başlatılabileceğimiz çevre duyarlılığı örnekleri, 1972'de Stockholm'de düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı ile sağlıklı bir temele oturtulmuştur. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan Ortak Geleceğimiz Raporu ile, 1992'de Stockholm Konferansının devamı olarak düzenlenen Rio Zirvesi de çevre duyarlılığının evrensel tohumlarını ekmesi ve getirdiği yeni ilkeler açısından son derece yararlı olmuştur.

Çevre sorunlarının kazandığı boyutlara koşut olarak yeni bir hukuk dalı da bir yandan çevresel değerlere hukuki güvence ka-

(*) Tekirdağ Barosu Avukatı.

zandırma yoluyla çevreyi koruma, öte yandan somut çevre sorunlarının çözümünde hukuki dayanak oluşturma yoluyla gelişmektedir. Çevreye ilişkin değerleri güvence altına alan hukuksal düzenlemeler çevre hukukunu doğurmuştur. Bu nedenle çevre hukuku, çevre değerlerinin hukuksal güvenceye bağlanmasıyla uğraşan bir hukuk dalı olarak tanımlanabilir. Çevre sözcüğünün belirsizliği nedeniyle çevre hukukunda sınır çizme zorlukları olduğu görülmektedir. Bu amaçla doğal ve yapay çevreyi içine alan bir tanım yaparak, çevre hukukunu, insanın doğal ve yapay çevresini oluşturan bileşenleri koruyan, geliştiren ve onların hukuksal durumlarını düzenleyen hukuk dalı olarak tanımlayabiliriz (1).

ÇEVRE HUKUKUNUN GELİŞİMİ

Çevresel değerlere hukuki güvence kazandırma çabaları, gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde, 20. yüzyılda yoğunlaşmış, ulusal düzeyde çıkarılan yasalar da 20. yüzyılın ilk yarısından itibaren yaygınlık kazanmaya başlamıştır. İngiltere'de 1956 Temiz Hava Yasası; F. Almanya'da 1957 Su Kirliliği ve 1973 Hava Kirliliği Yasası, Bulgaristan'da 1964 Temiz Hava Yasası; Japonya'da 1967 Çevre Kirliliği Kontrol Yasası; 1973'de Polonya ve, 1976'da Finlandiya'da Su Kirliliği Önleme Yasaları; 1964'de İsveç, 1970'de Norveç ve 1972'de Danimarka'da çıkarılan Doğayı Koruma Yasaları çevre sorunlarına karşı benimsenen yasalar olarak ulusal düzeydeki çevre hukukunun kaynakları olarak sayılabilir. Bu düzenlemeler ile çevreyi korumak, insanlar için bir ödev olarak öngörülmüştür.

Roma hukukunda komşunun havasının kirletilmesinin önlenmesine ilişkin özel kuralları ya da İngiltere'de 1306'da çıkarılan kömürün açık ocaklarda yakılmasının yasaklanmasına ilişkin Kral Fermanı gibi çevrenin hukuksal yönde korunmasıyla ilgili çeşitli örnekler bulunmasına karşın, bağımsız bir disiplin olarak çevre

(1) ERTAN, Dr. Birol, "Çevre Bilimi Açısından Canlı Hakları". Yayınlanmamış doktora tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Kent ve Çevre Bilimleri) Anabilim Dalı. Ankara 1998. sayfa:95

hukukunun 20. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıktığını görüyoruz. Çevre sorunlarının bugünkü boyutlara ulaşmadığı dönemlerde çevre ile ilişkiler komşuluk ilişkileri biçiminde algılanmıştır. Bu biçimiyle çevre sorunları, Türk Medeni Kanununda da (md 661) yer almıştır. Zaman içinde bu düzenlemelerin yetersizliği ortaya çıkmış ve bağımsız bir disiplin olarak çevre hukukunun doğuşu gündeme gelmiştir.

Çevre hukuku bir disiplin olarak yeni ortaya çıkıyorsa da 18. yüzyıldan bu yana çeşitli çevre değerlerinin (ormanlar ve kültür varlıkları gibi) kolluk güçleri kanalıyla korunduğu, çevre sağlığına yönelik düzenlemelerin bulunduğu toprak kullanımına imar mevzuatlarıyla sınırlamalar getirildiği bilinmektedir. Bu düzenlemeler de çevre hukukunun gelişiminde itici güçler olmuşlardır.

Uluslararası hukukun çevreye ilişkin alanları düzenleme gayreti içinde olması da çevre hukukunun pozitif bir hukuk dalı olarak ortaya çıkmasını desteklemiştir.

Uluslararası toplum anlayışında ortaya çıkan değişiklikler sonucunda uluslararası hukukun çevre konusundaki gelişimini üç konuda görebiliriz:

1. Uluslararası sorumluluk konusu;
2. Uluslararası alanların yönetim rejimlerine ilişkin düzenlemeler konusu;
3. Devletlerin kendi ülkelerindeki çevrenin öteki ülkelerin çevresi ile bağımlılığı konusu.

Bu üç konudaki gelişim de kendi içinde sürmektedir. Örneğin, uluslararası sorumluluk konusunda üçlü bir aşama izlenmiştir. İlk aşamada, devletlerin sorumluluğunda kasıt koşulunun aranması kabul edilmiş daha sonra kusurun varlığı yeterli görülmüş son aşamada ise hukuka aykırı her davranışın devletler açısından sorumluluk doğurması kabul edilmiştir.

Bu anlamda oluşmakta olan Uluslararası çevre hukukunun yeni kaynakları arasında çevrenin korunması amacını güden ulusla-

rarası sözleşmeleri, uluslararası örf hukukunu ve AT-OECD gibi uluslararası örgütlerin kararlarını sayabiliriz. Uluslararası topluluğun ortak iradesini yansıtan sözleşme ve etkinlikler de ön plana çıkarak çevre hukukuna katkılar yapmaktadır. Ayrıca, çevreyle ilgili bir çok etkinliğin de çevre hukukunun gelişimine moral katkısı olmuştur. "Bunlara karşılık henüz uluslararası düzeyde çevreye ilişkin bir hakkın garanti edilmesi söz konusu değildir" (2).

ÇEVRE HUKUKUNUN TEMEL ÖZELLİKLERİ VE İLKELERİ

Çevre hukuku yeni bir hukuk disiplini. Bunu dikkate alarak çevre hukukunun özelliklerini ve bundan yola çıkarak temel ilkelerini saptayabiliriz.

Temel Özellikler

Çevre hukuku, toplumun tüm aktörlerini (devlet, kamusal-özel kuruluşlar, yerel yönetimler, bireyler) ilgilendiren toplumsal bir hukuktur. Bu yönüyle dinamik bir hukuk dalıdır.

Çevre toplumsal değişmelerle yakından ilgilidir. Bu açıdan kamu özel hukuk ayırımını aşan bir konumdadır.

Çevre hukukunda dayanışma felsefesinin ağırlığı hissedilir. Toplumdaki tüm taraflar olduğu kadar, bütün insanlık açısından da dayanışmayı gerekli kılan bir alanı düzenlemektedir.

Hukukun konusunu insan oluşturur. Çevre hukukunda ise insana karşı canlıları ve doğayı koruma anlayışı da egemendir. Ayrıca, gelecek kuşaklar da hakkın konusunu oluşturmaktadır.

Çevrenin sınır tanımaz niteliği, çevre hukukuna da yansımaktadır. Hava ve su kirliliği başta olmak üzere çevresel değerlerin sınırlarının çizilememesi sorunları sınır ötesi bir kimliğe büründürmekte ve çevre hukukuna uluslararası nitelik kazandırmaktadır.

(2) TOPÇUOĞLU, Metin, "Çevre Hakkı ve Yargı". Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, Mart 1998. sayfa:35

Çevre hukuku bilimsel gelişmelerle çok yakından ilgilidir. Çevre tahribatının ve derecesinin anlaşılabilmesi ve çevre standartlarının belirlenmesi teknolojik gelişmenin yarattığı olanaklarla gerçekleşebilir.

Temel İlkeler

Çevre hukukunda, çevreye zarardan sorumluluk "*Kusursuz Sorumluluk*" olmalı, kirletenlerin sorumluluğu da "Kirleten Öder" ilkesine göre düzenlenmelidir. "Kirleten Öder" ilkesi oluşmuş kirliliğin kirleticiye ödettirilmesiyle sınırlı kalmayıp kirliliğin oluşumunu engelleyen önlemleri alma sorumluluğunu da kapsayacak biçimde yorumlanmalıdır.

Çevre hukukunun dayanması gereken en temel ilke ise "Önleyici Yaklaşım" olmalıdır. Çevreyi kirletenlerin kirlenmeden sorumlu tutulmaları ve meydana gelmiş kirliliğin giderilmesi son derece önemli bir gerekliliktir. Ancak, temel hedef çevrenin kirletilmesinin önlenmesi olmalıdır. Daha açık bir anlatımla çevre hukukunun temel yaklaşımı, çevre sorunlarını ortaya çıkmadan engellemeyi ve yatırım öncesi çevre duyarlılığını geliştirmeyi hedefleyen bir doğrultuda olmalıdır.

Çevre her sektör ile ilişki içinde olduğundan çevre mevzuatının sektörler arası ve geniş kapsamlı olması zorunludur. Bu durum çevre mevzuatının geniş ve karmaşık olması sonucunu doğurmuştur. Karmaşık mevzuat da "yetkili merci" sorununu sık sık ortaya çıkarmaktadır. Bu durumda çevre mevzuatının koruma ve geliştirmeye yönelik bölümünün tek bir yasada toplanması ve yetki karmaşasına yol açmadan düzenlenmesi en önemli çözüm önerilerinden birisini oluşturmaktadır. Bu yasanın çerçeve bir yasa olması ve yönetmeliklere atıf yaparak geniş bir alanı düzenlemesi gerekir. Çevreyle ilgili olan ancak çevre değerlerinin işletilmesini hedefleyen, kültür varlıklarının, ormanların korunması gibi konular ise ayrı yasalarda düzenlenmelidir.

Çevre konusunda çıkar çelişkileri ön plandadır. Bu çıkar çatışmalarını kamu yararını esas alarak önlemeye ve dengelemeye çalışmak çevre hukukunun görevi olmalıdır.

Çevre hukukunun uluslararası niteliğini daha ileri yaklaşımlara taşımak gerekir. Dünyayı tek bir ekosistem olarak düşündüğümüzde, çevre hukukunun da küresel sorunlara karşı küresel çözümler üretebilmesinin önündeki engelleri kaldırmamızın gereği ortaya çıkar. Bu doğrultuda egemenlik alanlarının daraltılması geleceğin hukuk gündeminde ilk sırada olacaktır.

Çevre hukukunun dayanması gereken ne temel ilkelerden birisi de yaklaşım sorunuyla ilgilidir. Çevre hukukunun yaklaşımı insan merkezli olmamalıdır. İnsanı veri alan ve üstünü tutan bir anlayışın çevreyi koruması düşünülemez. Çevre hukukunun yaklaşımı, çevre değerlerini ve bütün canlıları merkez alan çağdaş bir bakış ve yorum olmalıdır.

ÇEVRE HAKKI VE TÜRK ÇEVRE MEVZUATI

Çevre hukukunun gelişimi ve çevresel değerlere hukuksal güvenceler kazandırılması yolundaki örneklerin yaygınlaşmasıyla birlikte, çevre insan hakları felsefesi alanında tartışılmaya başlanmış ve *Üçüncü Kuşak İnsan Hakları* ya da *Dayanışma Hakları* çerçevesinde değerlendirilen "çevre hakkı" gündeme gelmiştir. UNESCO'nun da insan hakkı olarak kabul ettiği "çevre hakkı", üçüncü kuşak insan hakları listesine eklenmiştir. Bu kuşak insan hakları içinde içinde Barış Hakkı, Gelişme (Kalkınma) Hakkı, İnsanlığın Ortak Mirasından Yararlanma Hakkı ile birlikte değerlendirilmektedir (3).

1970'li yıllardan başlayarak çeşitli çevresel faaliyetler içinde olan ülkemizde yasal düzenleme boyutundaki ilk ve en önemli adım 1982 yılında Anayasamıza 56. madde ile çevre hakkı konularak atılmış ve çevre hakkı anayasal düzenleme ile Türk hukukuna girmiş, anayasal kurum olarak da "Çevre Koruması" kavramı getirilmiştir (4). Bu madde: "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede ya-

(3) ERTAN, Dr. Birol, a.g.e. sayfa:96.

(4) ZİLELİOĞLU, Doç. Dr. Hilal, "Türk Çevre Mevzuatına Genel Bakış" Ankara 1994. sayfa:3.

şama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” hükmünü içermektedir. Böylelikle 1982 Anayasası hem koruma ödevi yükleyen ve hem de insan hakkı olarak düzenleme yapan anayasalar arasında yerini almıştır (5).

Anayasamızda bu şekilde düzenlenen çevre hakkı bir insan hakkıdır. İnsan hakları ise, bütün insanlara insan oluşlarından dolayı tanınması gereken haklar bütünüdür. Çevre hakkı bu bütün içinde en temel insan hakkı olan yaşam hakkının, insan olmanın bir uzantısıdır (6) Bu niteliği ile de çevre hakkı sağlıklı ve dengeli bir biçimde yaşama hakkını ya da insancıl yaşam koşullarını tehdit eden her türlü çevre sorunlarının yaratılmasına karşı direnme hakkını ve talep hakkını içerir. Talep devlet tüzel kişiliğine karşı ileri sürülmekle birlikte, hakkın süjesi olan bireye de bir takım ödevler yükler. Çevre hakkının gerçekleşmesinde devletten “olumlu bir edim” beklenmesi söz konusu ise de, “bireyler” ile “özel tüzel kuruluşlar” da devlet gibi sorumluluk taşımaktadır. Bütün bu unsurların ortak çabası ve sorumluluğuyla gerçekleşmesi beklenen çevre hakkı işte bu nedenle Dayanışma Hakları adı altında da sınıflandırılmaktadır. Çevre hakkı ile sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olan birey, aynı zamanda böyle bir çevreden yararlanabilmek için onu korumak, geliştirmek ve yönetmekle ödevlidir. Tüm bireylerin çevre hakkı vardır. Fakat aynı bireyler çevreyi de bozmama yükümlülüğü altındadır. Bu niteliği ile çevre hakkı, günümüzde mülkiyet hakkının önündeki en önemli sınırlamadır. Günümüz ekonomik düzeni devlet müdahalesini dışlarken, çevre hakkı sınırladığı haklar sayısını sürekli arttırmaktadır. Serbest piyasaya devlet müdahalesi yoktur, ama çevre müdahalesi ve çevre hakkının baskısı vardır. Haklar kullanılırken çevreye zarar

(5) ŞEN, Dr. Ersan, “Çevre Ceza Hukuku”, Kazancı Yayınları, İstanbul 1994. sayfa:44.

(6) GÜRSELER, Güneş, “Dikkat Dünya Tektir.” Ümit Yayıncılık. Ankara 1992. sayfa:90.

verilemeyecektir. Amaç tüm yurttaşların çevre haklarını kullanabilecekleri bir ortamı hazırlamak ve yaşatabilmektir (7).

Çevre hakkının ayırıcı başka bir özelliği de yararlananların sadece bugünkü kuşaklar olmamasıdır. Çevre hakkı bugünkü kuşakları olduğu kadar, hatta daha da fazla gelecek kuşakları ilgilendirmektedir.

Bu nedenle de çevre hakkı, hakların niteliğinin değişmesi ve hakkın öznesinin çeşitlenmesi (bireyler yanında toplumlar, gelecek kuşaklar ve devletler) sürecinin ürünüdür. Çevre hakkını, canlı varlıklar bütününe haklarına uzanan bir çizginin başlangıç noktası olarak değerlendirmek de olasıdır. İnsanlar için çevre hakkı, canlılar için de "sağlıklı ve dengeli bir çevre" anlamına gelir ve bu sonuç, canlı varlıklara haklar tanımının ilk aşamasıdır (8).

1982 Anayasası'nda 56. madde dışında çevre ile ilgili hükümler taşıyan başka maddeler de vardır:

Mülkiyet hakkını düzenleyen 35. madde bu hakkın "kamu yararı amacıyla" sınırlanabileceğini ve mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı hükmünü içermektedir. Bu hükümle çevre hakkının niteliğine de uygun olarak mülkiyet hakkının çevreye zarar verici şekilde kullanılmayacağı, aksine çevre korunması yararına sınırlandırılabilmesi kabul edilmektedir (9).

Anayasa'nın 43. maddesi kısıyıldan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğini düzenlemektedir.

44. madde devleti, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemekle görevlen-

(7) GÜRSELER, Güneş, a.g.e. sayfa:93.

(8) ERTAN, Dr. Birol, a.g.e. sayfa:100

(9) TOPÇUOĞLU, Metin, a.g.e. sayfa:69.

dirmiş, 45. madde de tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önleme görevini de devlete vermiştir.

57. madde ile devletin, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılamasını düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 63. maddesi ile tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasında devlet görevlendirilmiştir.

169. madde ile de ormanların korunması ve genişletilmesi de devletin görevleri arasında önem ve özellikle belirtilmiştir.

Çevre hakkının bu boyutta hukukumuza girmesi, ülkemizde Türk Çevre Mevzuatının hukuki açıdan farklı özelliklere sahip, 1982 öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayrılmasına neden olmuştur.

Birinci dönem, 1930'lu yıllardan beri kullanılmakta olan çeşitli konulardaki hukuki düzenlemeleri içermekte olup, bu yasalar çevre ile doğrudan doğruya ilgili olmamakla birlikte, çevre korunması amacına da hizmet eder biçimde kullanılmış ve bir çok alanda hâlâ etkin olmakta devam eden düzenlemelerdir. Bunlar, Belediyeler Kanunu, İl İdaresi Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Borçlar Kanunu, Yeraltı Suları Kanunu, Su Ürünleri Kanunu, Sular Hakkında Kanun, Limanlar Kanunu, Orman Kanunu, Gecekondu Kanunu, Köy Kanunu, Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu, Petrol Kanunu, Kara Avcılığı Kanunu gibi çevre ile ilgili çeşitli hükümler içeren önemli kanunlardır.

1961 Anayasası'nda çevre hakkıyla ilgili doğrudan bir düzenleme yoktur. "Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir." hükmünü ve sağlık hakkını da içeren 49. madde çevre korumasını da kapsayacak şekilde yorumlanmıştır.

1982 Anayasası ile başlayan ikinci dönemde yapılan düzenlemeler ise dolaylı değil, doğrudan doğruya çevre korunması ve geliştirilmesine yönelik bir politika ile yasalar ve yönetmelikler çıkarılmıştır. Bu yeni dönemde hazırlanan yasalara örnek olarak; Çevre Kanunu, İmar Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Karayolları Trafik Kanunu, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Büyük Şehir Belediyeleri Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu, Maden Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Kıyı Kanunu, Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname gösterilebilir.

2872 SAYILI ÇEVRE YASASI:

11 Ağustos 1983 tarihli Çevre Yasası, yeni Anayasal dönem sonrasında çevreye ilişkin hazırlanan bir dizi yasanın başında gelmekte ve Türk Hukukunda çevre koruma başlığı altında modern anlamda ilk yasal düzenlemeyi oluşturmaktadır.

Yasa ilki yayımlanmasından ön ay sonra olmak üzere 1984, 1990 ve 1991'de üç önemli değişiklik geçirmiştir. Geniş bir değişiklik tasarısı da yasalaşmayı beklemektedir.

Çevre Yasasının amaç maddesi düzenlenirken amaçlar oldukça geniş tutulmuştur. Birinci madde hükmüne göre Yasanın amacı:

a) bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi;

b) kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması;

c) su, toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi;

d) ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunarak, bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması için yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri -ekonomik ve sosyal

kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak- belirli hukuki ve teknik esaslara göre düzenlemektir (10).

Çevre korunmasında uyulacak temel esasları belirleyen "ilkeler" başlıklı üçüncü maddede yasanın uygulanmasında uyulacak ilkeler belirlenmektedir. Maddede esas itibariyle, çevrenin korunması konusunda Devlet yanında vatandaşın da sorumluluk taşıdığı, çevre korunması ve kirliliğine ilişkin karar ve önlemlerin tesbit ve uygulamasında bunların kalkınma çabalarına olan etkileri dikkate alınarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir (11).

Yasanın amaç ve ilkelerini düzenleyen bu maddeler birlikte değerlendirildiğinde (bu maddeler değişiklik tasarısında da aynen korunmaktadır) çağdaş çevre politikalarının aksine Yasanın çevre ve ekonomiyi karşıt gören 1970'li yılların "önce ekonomi, sonra çevre" anlayışını benimsediği görülmektedir.

Çevre ve ekonomiyi birbirinin karşıtı görmek ve ikisi arasında seçim yapmaya çalışmak oldukça yanlış bir yaklaşımdır. Böyle bir yaklaşım bizi ekonomi için çevreyi yok edebileceğimiz ya da çevreyi korumak için kalkınmadan vazgeçebileceğimiz gibi bir sonuca götürür. Oysa ne kalkınma ya da gelişme tümüyle durdurulabilir ve ne de çevrenin korunmasından vazgeçilebilir. İnsanlık yaklaşık yirmi yıldır refah ve mutluluk ölçüsü olarak sadece ekonomik değerlerin alınmasının yanlışlığını tartışmaya başlamıştır. Geniş bir toplumsal güvenlik sistemi, dengeli bir gelir dağılımı, sağlıklı ve dengeli bir çevre gibi ölçütler de ülkelerin refah ve mutluluk düzeyinin belirlenmesinde göze alınacak ölçütlerden sayılmaya başlandı. Birçok ülke ve uluslararası örgütlenme de çevre-ekonomi dengesini benimseyen politikaları uygulamaya koymaya başladı. Bu çağdaş yaklaşımları içeren kalkınma politikası olarak da "sürdürülebilir kalkınma" anlayışı ortaya atıldı.

(10) ÖZDEK, Dr. E. Yasemin, "İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı" TODAİE Yayını. Ankara Şubat 1993. sayfa:133

(11) ZİLELİOĞLU, Doç. Dr. Hilal a.g.e. sayfa:5.

Çağdaş çevre politikasının ekonomik temeli, sürdürülebilir kalkınmadır. Her türlü kararın alınmasında, ekonomik ve çevresel boyutun bütünleştirilmesi anlamına gelen sürdürülebilir kalkınma, bugünün gereksinmelerini ve beklentilerini gelecek kuşakların gereksinmelerinden ödün vermeksizin karşılama yollarından birisidir (12).

Türkiye bu anlayışın özellikle yaşama ve yürütme boyutunda benimsendiği bir düzeye gelememiştir. Ülkemiz henüz “çevre mi, ekonomi mi?” tartışması aşamasındadır ve temel politikalar belirlenirken ekonomik kaygılar çevrenin korunması kaygılarının önüne geçmektedir. Bu anlayışın hergün yeni bir örneği yaşanmaktadır. Birinci sınıf tarım alanları mahkeme kararlarına rağmen endüstriyel ve kentsel yerleşime açılmakta, yasalara ve imara aykırı yapıların temelleri Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlar tarafından atılmakta, mahkeme kararları uygulanmamaktadır. Bütün bunların temelinde de “önce ekonomi” anlayışı yatmaktadır. Bu anlayışın en güncel ve en veciz ifadesi de; “KOÇ-FORD Ortaklığı Fabrikasını Kursun Diye Çankaya'nın Bahçesini Bile Veririm”dir (13). Bu anlayış ortaya kondukça “kuralları çiğneyenlere devletin göz yumuşunda da müthiş bir artış görülmeye başlandı” “.., hukuksuzluk bir kez başlamayagörün; yağ lekesi gibi her yana yayılır. Yargı kararlarına aldırış edilmeyince, arkasından genel ve yerel yönetimlerin yine kendilerince konan kurallara aldırış etmeyişleri başladı” (14).

Çevre Yasasının 3. maddede düzenlediği bir diğer ilke de çevrenin korunması konusunda Devlet yanında vatandaşa da sorumlu-

(12) GÜRSELER, Güneş “Yeni Kavramları Tartışmak” Birleşmiş Milletler Türk Derneği 1993 Yıllığı Günümüz Çevre Sorunları Ayrı Basımı. Ankara 1993. sayfa:150-151-152.

(13) HÜRRIYET GAZETESİ, 22 Temmuz 1998.

(14) SOYSAL, Mümtaz, “Hukuksuzluk Ürpertisi”, Hürriyet Gazetesi 16 Ağustos 1998 sayfa:13.

luk yükleyen ilkedir. Bu ilkeye göre, çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevidir. "Çevrenin bütün vatandaşların ortak varlığı, çevre korumanın da tüm gerçek ve tüzel kişilerin görevi ve sorumluluğu olduğunu belirtmesi, Yasanın, çevrenin korunması ve iyileştirilmesi bakımından oldukça geniş açılı bir bakışa sahip olduğu ve kişiyle çevre arasında doğrudan bir ilişki kurduğu söylenilebilir" (15). Bu düzenlemeye karşın çevrenin korunması ve geliştirilmesinde halk katılımının önemi göz ardı edilmiştir. Çevrenin korunmasına halkın katılımının özendirilmesi, sivil toplum örgütlerinin, gönüllü kuruluşların ve tek tek bireylerin çevre koruma etkinlikleri açısından katılımlarının güçlendirilmesi ve politika oluşumunda dikkate alınmaları için bir destek ve teşvik yapılması oluşturulmalıdır.

Yasanın 3. maddesinin düzenlediği bir başka ilke de "kirleten öder" ilkesidir. Bu düzenleme ile kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamaların kirleten tarafından karşılanacağı esas alınmıştır. Aynı maddede getirilen bir istisna ile kirletenin kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü tedbiri aldığı isbat etmesi koşulu ile yükümlülükten kurtulabileceği belirtilmiştir. Kirletenlerin Çevre Kanunu madde 3/e çerçevesinde belirlenen bu sorumluluğuna "olağan sebep sorumluluğu" denmektedir. Bu tür sorumluluk kusursuz sorumluluğun en hafif şeklidir. Bu sorumluluk türü, sorumlu kişinin objektif özen ve denetim görevini yerine getirmemesinden ya da maliki bulunduğu şeydeki eksiklikten kaynaklanır. Öyleyse kirleten, objektif olarak kirlenmenin önlenmesi, ya da en aza indirilmesi için teknolojinin öngördüğü bütün imkanları kullandığını, buna karşın kirlenmenin önüne geçilemediğini yahut da belirlenen standartları aştığını kanıtlayabilirse, bu uğurda yapılan harcamaları ödeme sorumluluğundan kurtulacaktır. Ancak kirletenin kamu kuruluşu olması halinde bu kurtuluş olanağından yararlanması söz konusu değildir (16).

(15) ÖZDEK, Dr. E. Yasemin, a.g.e sayfa:135.

(16) TOPÇUOĞLU, Metin, a.g.e. sayfa:76-77.

“Kirleten öder” ilkesinin çağdaş bir yaklaşımla benimsenmiş olması olumludur ancak daha 2. maddedeki “kirleten” tanımından başlayarak giderilmesi gereken eksiklikler vardır. Örneğin, tanıma kirliliğın oluşmasında “ihmalî bulunanları” da eklemek gerekmektedir. Ayrıca “kirleten öder” ilkesi “kusursuz sorumluluk” ve “önleyici yaklaşım” ilkeleri ile birlikte değerlendirilmelidir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi 3/e maddesindeki düzenleme önleme giderlerini karşılama yükümlülüğünü düzenlemektedir. Önleme masrafları yapılsın veya yapılsın, doğmuş veya doğacak zararlardan sorumluluk ise 28. maddenin kapsamındadır.

28. maddenin düzenlediği sorumluluk da çevreyi kirletenlerin ve çevreye zarar verenlerin sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumlu tutulmalarını içeren “objektif” yani kusura dayanmayan sorumluluktur. Bu sorumluluk türünde; “Bir gerçek veya tüzel kişinin doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirlenmesine sebep olan herhangi bir faaliyeti, onun kirlenmeden doğan zarardan sorumlu tutulması için yeterlidir.”

Çevre Yasasında, çevreye zarardan sorumluluğun “kusursuz sorumluluk” olarak kabulü 1988 yılındaki değişiklikle sağlanmıştır. Burada oluşmuş kirliliğın kirleticîye ödettirilmesi ile sınırlı kalınmayıp, kirliliğın oluşumunu engelleyen önlemleri alma sorumluluğuda kapsama alınmalıdır. Temel hedef çevrenin kirlenmesinin önlenmesidir. Bu nedenle yasanın da yaklaşımı, yukarıda da belirttiğimiz gibi, çevre sorunlarını ortaya çıkmadan engellemeyi ve yatırım öncesi çevre duyarlılığını geliştirmeyi hedefleyen bir doğrultuda olmalıdır.

Çevre Yasası ile düzenlenen önemli bir diğer konu da hemen tüm batı ülkelerinde uygulanan çevresel etki değerlendirmesidir. Yasanın 10. maddesi ile çevre sorunlarına yol açabilecek faaliyetleri gerçekleştirmeyi planlayan kurum, kuruluş ve işletmelerin kirlenmeye sebep olacak atık ve artıkların ne şekilde zararsız haline getirilebileceğini ve bu konuda hangi önlemlerin alınabileceğini içeren bir rapor hazırlamaları hükmü getirilmiştir. Bu hükmün uygulanmasına ilişkin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği çıkarılmış ve Çevre Bakanlığında bu konuda bir de Çevresel Etki

Değerlendirmesi Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. ÇED uygulamasının henüz istenilen noktaya geldiği söylenilemez özellikle yer seçimi aşamasında ÇED incelemesi yapılmaması sakıncalıdır. Ayrıca maddenin hazırlanan tasarıda da olduğu gibi denetim yetkilerini içeren şekilde genişletilmesi ve proje sonrası denetimin de düzenlenerek Çevre Bakanlığının yetkilendirilmesi gerekir.

Yasa 1980 sonrası siyasal yaklaşıma uygun olarak kendi alanında yeni bir fon oluşturmuştur. Çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi amacıyla kurulan "Çevre Kirliliğini Önleme Fonu" genelde yerel yönetimlerin çöp kamyonu ya da traktörü alımlarında kullanılmakta ve kaynakların önemli bir bölümü bu alanda tüketilmektedir. Kendi alanında önemli bir kaynak olan fon desteği kısa vadeli acil yatırımlarda ve projelerde değerlendirilmelidir. Ayrıca fonun arıtma tesis yapacak olan gerçek ve tüzel kişilere kredi yardımı olarak kullanılması da kirleten öder ilkesine aykırıdır.

Çevre Yasası, yönetmeliklerde belirlenen standartlar aşarak çevre korunmasına ilişkin önlemlerin ve yasakların çiğnenmesi durumunda valilikler ve belediyelerce uygulanacak idari nitelikte cezaları düzenlemiştir.

Çevre Yasasının 30. maddesi ile; çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişilere, idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilme hakkını düzenlenmiştir. Hak arama özgürlüğü çevre hakkı yönünden bu başvuru hakkı ile kullanılacaktır.

Anayasa'nın 56. maddesindeki, çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesinde vatandaşları "ödevli" kılan ilgili hükmü ile Çevre Yasasının gerçek ve tüzel kişileri "görevli" kabul eden hükmü aynı paraleldedir. Zira yine Yasanın 1. maddesinde belirtildiği gibi çevre bütün vatandaşların ortak varlığı kabul edildiğinden korunmasında da herkesin menfaati vardır. Özellikle, İdari Yargılama Usulü Kanunu 2. m/f.1'in değişik şekliyle çevrenin "kamu yararı" çerçevesinde değerlendirilmesi mevcut uyumu daha da pekiştirmiştir. Gerçek kişilerle birlikte özel hukuk ve kamu hukuku tü-

zel kişilerinden herhangi biri zarara uğramasa bile çevreye zarar verici faaliyetlerden haberdar olmakla, o faaliyetin durdurulması yolunda idareye başvurabilecektir (17).

İdarenin sorumluluğu sadece doğrudan kendi faaliyeti sonunda oluşan çevre kirliliğini değil yerine getirmek zorunda olduğu hizmetlerin kötü işlemesi veya hiç işlememesi ile ortaya çıkan zararları da kapsar. Çevreye verilecek zararları önleme yetkisine sahip olan idarenin bu görevini ihmal ettiği bir hizmet kusurudur. Bu şekilde bir zarara uğrayanlar idareyi hizmet kusuru nedeniyle dava edebilirler. Bu tür bir davaya en son örnek, Ergene Nehri'nin kirlenmesinden zarar gören çiftçilerin Çevre Bakanlığı aleyhine Edirne İdare Mahkemesinde açıp kazandıkları davadır.

Çevre Yasasının düzenlediği bu başvuru hakkı fiilen kullanıldığı gibi idare hukuku kapsamında iptal ve tam yargı davası açma hakkı olarak anlaşılmalı ve yasada bu hususu açıkça belirten düzenleme yapılmalıdır (18).

Burada yeni gelmişken ülkemizde Yargı'nın çevre duyarlılığında ve çevre bilincinde Yürütme'nin önünde olduğunu belirtmek gerekir. Özellikle Danıştay idarenin çevre duyarlılığından yoksun tasarrufları önünde önemli bir engeldir. Aliğa, Park Otel, Zaferk Park, Güven Park, Gökova, Ergene kararları önemli örneklerdir. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi Yürütme bu tür kararların uygulamasını geçiştirme gayretindedir (19).

(17) TOPÇUOĞLU, Metin, a.g.e. sayfa:153.

(18) TURGUT, Doç. Dr. Nükhet, "Çevre Davaları Engellenemez". Cumhuriyet Gazetesi 22 Ağustos 1996. sayfa:2.

(19) Bu konuda daha fazla bilgi için bakınız:

ÖZDEN, Yekta Güngör, "Yargı ve Çevre".

BOYACI, Av. Ender Kamil, "Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları" Yargıtay Dergisi Cilt:16 Ocak-Nisan 1990 Sayı:1-2. sayfa:153-191.

TÜRKİYE ÇEVRE SORUNLARI VAKFI, "Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları". Ankara Eylül 1986.

ERTAN, Kıvılcım, "Danıştay Kararları-Özetler", Amme İdaresi Dergisi, TÖDAİE, 31/1, Mart 1998, sayfa:199-203.

Çevreyi kirleten ve bozan faaliyetlerle ilgili olarak Çevre Yasasının kirletenlerin sorumluluğunu düzenleyerek adli yargıda açılacak tazminat davalarına temel oluşturan hüküm 28. maddedir. Ancak burada hiçbir zaman gözden kaçırılmaması gereken kirletenin sorumluluğunun sadece zararı ödemekle sınırlı olmadığı, zarar verici faaliyetin durdurulmasının da idari makamlardan istenebileceğidir. "Ödersem kirletirim" anlayışına geçerlik kazandırılmamalıdır.

Çevreyi kirleten ve bozan faaliyetlerin durdurulması ve ortaya çıkan zararın tazmini yanında çevre suçu oluşturan kirletme ve bozma eylemlerinin cezalandırılması ise Çevre Ceza Hukuku'nun konusudur. Türk Ceza Hukuku'nun çevre suçu tarifleri bakımından henüz istenilen yeterlikte değildir. Türk Ceza Yasasında ve Çevre Yasasında toplu bir düzenleme yapılmamıştır. Çevre Yasasının 26. maddesinde ve Türk Ceza Yasasının 394. maddesinde ayrıca Orman Kanunu, Umumi Hıfzıssıha Kanunu, Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu, Su Ürünleri Kanunu gibi kanunlarda doğrudan ya da dolaylı olarak çevreyi ilgilendiren ceza hükümleri vardır (20).

Ceza Hukukumuzda çevreye zarar veren, halkın sağlığını tehlikeye düşüren ya da zarara uğratan eylemleri suç sayan düzenlemelerin yapılması gerekir.

ÇEVRE YÖNETMELİKLERİ

Çevre Yasası bir çerçeve kanun olup çeşitli alanlardaki uygulamaları yönetmeliklere bırakmıştır. Yasanın yürürlüğe girmesinden bu yana:

- *Gürültü Kontrol Yönetmeliği*
- *Hava Kalitesini Kontrol Yönetmeliği*
- *Su Kirliliğini Kontrol Yönetmeliği*
- *Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği*

(20) ŞEN, Dr. Ersan, a.g.e. sayfa:267.

- *Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği*

- *Radyasyon Güvenliği Yönetmeliği* gibi uygulamayı yönlendiren önemli yönetmelikler çıkarılmıştır.

ÇEVRE KONUSUNDA TÜRKİYE'NİN TARAF OLDUĞU ULUSLAR ARASI ANLAŞMALAR:

Anayasamızın uluslararası anlaşmalarla ilgili 90. maddesinin son fıkrası, "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa mahkemesine başvurulamaz." hükmünü içermektedir. Bu hükümle Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların iç hukuk düzenimizde sahip oldukları hukuksal gücün yasa değerinde olduğu açıkça belirtilmektedir. Böylelikle çevre konusunda Türkiye'nin taraf olduğu anlaşmaların hukuksal gücü Çevre Yasasına eşittir. Hatta teknik açıdan yasadan üstündür çünkü anlaşmalar aleyhine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmamaktadır.

Bu anlaşmalar ileriye yönelik bir takım davranış ve faaliyetlere ilişkin yükümlülükleri düzenleyebildiği gibi devletin iç hukuk düzeninde etki doğuracak nitelikte ve konunun özüne ilişkin kuralları içeren özellikte de olabilmektedir (21).

Türkiye her iki türe giren uluslararası anlaşmaların da tarafıdır. Bunlardan bazıları :

- *Kuşların Korunması Hakkında Uluslararası Sözleşme*, Paris 1959/Türkiye 1966

- *Avrupa ve Akdeniz Bitki Koruma Teşkilatı Kurulması Hakkında Sözleşme*, Paris 1951/Türkiye 1965

- *Atmosferde, Uzayda ve Sualtında Nükleer Silah Deneylerini Yasaklayan Sözleşme*, Moskova 1963/Türkiye 1965

(21) PAZARCI, Prof. Dr. Hüseyin, "Çevre Sorunları Konusunda Uluslararası Anlaşmalar ve Türkiye. Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını: Çevre Kanunu Uygulanması, Ankara Ocak 1987 s. 146.

- *Avrupa Kültür Anlaşması*, 1954/Türkiye 1957
- *Dünya Kültür ve Tabiat Mirasının Korunması Hakkında Sözleşme*, Paris 1972/Türkiye 1983
- *Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Doğal Yaşama Ortamlarının Korunması Sözleşmesi*, Bern 1979/Türkiye 1984
- *Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi*, Barselona 1976/Türkiye 1981
- *Akdeniz'in Kara Kökenli Kirleticilere Karşı Korunması Hakkında Protokol*, Atina 1980/Türkiye 1987
- *Tehlikeli Atıkların Sınırlarötesi Taşınımının ve İmhasının Kontrolü Sözleşmesi*, Basel 1980/Türkiye 1994
- *Gemilerin Sebep Olduğu Deniz Kirlenmesini Önleme Sözleşmesi (Mar-Pol 73/78)* Türkiye 1990
- *Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi ve Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü*, Türkiye 1990
- *Karadenizin Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi*, 1992/Türkiye 1994
- *Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi*, Rio de Janeiro 1992 (henüz onaylanmadı)
- *Özellikle Sukuşları Yaşama Alanı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme (Ramsar)* Türkiye 1994
- *Nesli Tehlikede Olan Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme (Cites)* Türkiye 1996.

SONUÇ

Çevreyi yalnızca hukukla koruyamayız. Ekonomik, toplumsal ve kültürel etkenler de çevrenin korunmasında çok önemli bir yere sahiptir.

Yeni bir insan hakları kuşuğı olarak Dayanışma Hakları düşün-
cesinin tartışılmasıyla gündeme gelen çevre hakkı ve çevre huku-
ku gelişimini sürdürmektedir. Zaman içinde bu gelişim çevresel
değerlere hukuki güvence kazandırma yoluyla çevre korumaya
önemli katkılarda bulunacaktır.

Bu doğrultuda Türk Çevre Mevzuatı da gelişimini sürdürmek-
tedir. Ancak bugün gelinen noktada mevzuattaki dağınıklığın ve
uyumsuzluğun giderilmesi, Çevre Yasasının aksayan hükümleri-
nin değiştirilmesi ve özel hüküm niteliğindeki çevreye yönelik ya-
sal düzenlemelerin adli yargı alanında da etkin olarak uygulanma-
sının sağlanması gerekir.

Türkiye'nin çevrenin korunmasında mevzuattaki dağınıklık ve
yetersizlik kadar önemli bir diğer eksiki de kurumsal yapının ülke
koşullarında ve verimli işleyecek şekilde oluşturulamamış olması-
dır. Çevre Bakanlığının daha işlevli ve etkin hale getirilmesi, yatı-
rım kararı verme aşamasında söz sahibi kılınması, Çevre Bakanı-
nın Yüksek Planlama Kurulunun üyesi olması ve Bakanlığın taş-
ra örgütlenmesinin de il bazında değil su havzaları bazında bölge
örgütlenmesi şeklinde yapılandırılması gereklidir.