

# ULUSLARARASI ÇEVRE HUKUKU AÇISINDAN, 59. HÜKÜMET'İN UYGULAMALARI

Av. Noyan ÖZKAN\*

## I. GİRİŞ

1972 Stockholm-İnsan ve Çevre Konferansı'nda, ilk defa kalkınma, gelişme ve çevre koruma kavramları birlikte ele alınmış ve dünyanın geleceği bu açıdan tartışılmaya başlanmıştır. Konferans'tan sonra, 1972 yılında UNEP (Birleşmiş Milletler Çevre Örgütü) kurulmuştur. Türkiye, 1982 Anayasası'na, o dönem Türkiye Çevre Vakfı'nın katkılarıyla, anayasanın genel antidemokratik yapısından farklı olarak 56. madde (sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı) konulmuştur.

1983 yılında, 2872 No'lu Çevre Kanunu ve 09.08.1991 tarihinde, Çevre Bakanlığı'nun Kuruluş ve Görevleri Hakkında 443 No'lu Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiştir. 01.05.2003 günlü ve 4856 No'lu Çevre ve Orman Bakanlığı'nun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile; 443 No'lu KHK yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, bütçeden alınan payın % 2 civarında olması ve kötü politikacılar nedeniyle, çevre koruma uygulamaları maalesef geriye gitmektedir. Nehirler, göller kurutulmakta; ormanlar, sulak alanlar, biyolojik rezervler acımasızca katledilmekte; kültür ve tabiat varlıklarına parasal kaynak olarak bakılmaktadır.

Özellikle, Dışişleri Bakanlığı ile Çevre Bakanlığı bürokratlarının değerli katkıları ve sivil toplum örgütlerinin baskılarıyla, uluslararası çevre koruma sözleşmelerinin birçoğuna imza atılmıştır. Ancak, geçmiş hükümetlerin, anayasanın 90. maddesi uyarınca, kanun hükmünde olan bu sözleşmeleri genel olarak gözardı ettikleri, acı bir gerçektir. Bu yazımızda, anılan sözleşmelerden önemli gördüklerimizi ve 59. Hükümet'in bu sözleşmelerle çelişen politikalarını mercek altına alacağız.

---

\*Avukat; İzmir Barosu önceki başkanlarından.

## II. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER HUKUKU

### 1972 Paris-Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme

(14.04.1982 günlü ve 2658 No'lu Kanun'la katılmamız uygun bulunan bu sözleşme, 23.05.1982 günlü, 8/4788 No'lu Bakanlar Kurulu kararıyla onaylanmış ve 04.02.1983 günlü ve 17959 No'lu *Resmi Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.)

Başlangıç ilkelerine göre, kültürel ve doğal mirasın parçalarının istisnai bir öneme sahip olduğu ve bu nedenle tüm insanlığın dünya mirasının bir parçası olarak muhafazasının gerektiği, belirtilmiştir.

Sözleşmenin 4. maddesine göre; taraf devletler, 1. ve 2. maddelerde sözü edilen ve topraklarında bulunan kültürel ve doğal mirasın saptanması, korunması, muhafazası, teşhiri ve gelecek kuşaklara iletilmesinin sağlanması görevinin öncelikle kendisine ait olduğunu kabul eder.

Bu amaçla, sözleşmenin 8. maddesi ile, UNESCO'ya bağlı "Dünya Mirası Komitesi" kurulmuştur. UNESCO'ya bağlı ICOMOS (Uluslararası Anıtlar ve Sitler Konseyi), anılan Komite'nin toplantılarına danışman olarak katılmaktadır. Bu komite, taraf devletlerin önerilerini dikkate alarak, bir Dünya Kültür Mirası Listesi hazırlayıp, yayımlamaktadır. Ayrıca, "Tehlike Altındaki Dünya Kültür Mirası Listesi" yayımlanmaktadır. Komite, bu listelere dahil olan veya dahil edilmesi muhtemel bulunan yerlere ait uluslararası yardım isteklerini değerlendirir. Sözleşmenin 15. maddesi ile kurulan "Dünya Mirası Fonu", anılan amaçlar için kullanılır.

27. madde uyarınca, taraf devletler, kendi halklarının, sözleşmenin 1. ve 2. maddelerinde tanımlanan kültürel ve doğal mirasa karşı bağlılık ve saygı hislerini güçlendirmek için, bütün uygun araçlarla ve özellikle eğitim ve tanıtma programlarıyla çaba göstereceklerdir.

### 1992 Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Zirvesi Sonuç Deklarasyonu

16 Haziran 1972'de Stockholm'de kabul edilen Birleşmiş Milletler İnsan ve Çevresi Konferansı Deklarasyonu teyit edilmiş ve 14 Haziran 1992'de bu deklarasyon yayımlanmıştır.

– İnsanlar, doğa ile uyum içinde sağlıklı ve verimli bir hayata layıktır (mad. 1).

– Sürekli ve dengeli kalkınmanın gerçekleşebilmesi için, çevre koruma, kalkınma sürecinin entegre, bir parçasını oluşturacaktır; ayrı olarak düşünülemez (mad. 4).

– Çevre konuları en iyi şekilde, ancak ilgili bütün vatandaşların katılımı ile yönetilir. Devletler, geniş çapta çevre bilgilendirmesi yaparak, kamuoyunun aydınlatılmasını ve katılımını gerçekleştirecek ve teşvik edecektir (mad. 10).

### 1992 Rio-Gündem 21 Sözleşmesi

– Hükümetler, iş çevreleri ve kalkınma kuruluşları, kalkınma projelerinin biyolojik çeşitlilik üzerine etkisinin nasıl değerlendirileceğini ve bu çeşitliliği kaybetmenin maliyetinin nasıl hesaplanacağını öğrenmelidir. Önemli etkileri olabilecek projelerde, halkın geniş ölçüde katılımıyla çevresel etki değerlendirmesi yapılmalıdır.

– Hükümetler, zararlı, atık riski yüksek üretim sistemlerinin yavaş yavaş kaldırılmasını teşvik etmelidir.

– Kişiler, gruplar ve kuruluşlar, özellikle kendi toplumlarını etkileyebilecek çevre ve kalkınma kararlarını bilmeli ve bunlara katılmalıdır. İnsanlara kararlar hakkında bilgi vermek için, ulusal hükümetler, kişilerin çevre ve kalkınma konularıyla ilgili bütün bilgilere ulaşmasını sağlamalıdır. Bu bilgi, çevre üzerine önemli etkisi olan veya olabilecek üretim ve faaliyetleri ve çevre koruma önlemlerini içermelidir.

– Hükümetler, yerli insanlara ait toprakların, çevreye uyum sağlamayan ve kişilerin sosyal ve kültürel açıdan uygun bulmadığı faaliyetlerden korunması gerektiğini anlamalıdır.

### 1992 Rio-Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi

(BKK, 96/8857, RG: 30/6/1996-22860; 4177 No'lu Kanun'la onaylandı.)

– Amaç, biyosferdeki yaşam sürdürme sistemlerinin idame ettirilmesi ve biyolojik çeşitliliğin korunmasıdır. Taraf devletler, ulusal stratejiler, planlar ve programlar geliştirecek ve uygulayacaktır. Sözleşme Sekreteryası'na her yıl, uygulamaları içeren raporlar sunulacaktır.

– Akit taraflardan her biri, mümkün olduğu ölçüde ve uygun biçimde; koruma alanlarından veya biyolojik çeşitliliğin korunması için özel tedbirler alınması gereken alanlardan oluşan bir sistem oluşturacaktır (8/a). Ekosistemlerin ve doğal yaşam ortamlarının korunmasını ve yaşayabilir tür popülasyonlarının doğal ortamında tutulmasını teşvik edecektir (8/d).

– Akit taraflar, biyolojik çeşitliliği korumanın önemini ve bunun

için gerekli tedbirlerin anlaşılmasını, medya aracılığı ile yayınlanmasını ve bu konuların eğitim programlarına dahil edilmesini kolaylaştıracak ve teşvik edecektir (13/a).

– Madde 14/1 (a): Sözleşen devletler, biyolojik çeşitlilik için önemli olumsuz etkiler doğurabilecek mevcut proje önerilerinin, bu olumsuz etkileri engellemeye veya en aza indirmeye yönelik bir çevresel etki değerlendirmesine tabi tutulmasını öngören uygun işleyişleri yürürlüğe koyacak ve elverdiğince halkın da bu işleyişlere katılmasını sağlayacaktır.

### III. AVRUPA KONSEYİ HUKUKU

#### 1979 Bern -Avrupa Konseyi- Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi (RG: 20/2/1994-18318)

– Madde 3: Her akit taraf, yabancı flora ve fauna ile, doğal yaşama ortamlarının, bilhassa nesli tehlikeye düşmüş ve düşebilecek türlerin, özellikle endemik olanlarının ve tehlikeye düşmüş yaşama ortamlarının, bu sözleşme hükümlerine uygun olarak muhafazası amacıyla ulusal politikalarını geliştirecektir. Her akit taraf, planlama ve kalkınma politikalarını saptarken ve kirlenme ile ilgili mücadele önlemlerini alırken, yabancı flora ve faunanın muhafazasına özen göstermeyi taahhüt eder.

– 13. madde ile, Sözleşme Daimi Komitesi oluşturulmuştur. Daimi Komite, bu sözleşmenin uygulanmasını izlemekle yükümlüdür. Sözleşmenin ekinde, koruma altına alınan flora ve fauna türlerini içeren listeler ile yasaklanan av metot ve araçları yer almaktadır.

#### 1985 Granada-Avrupa Mimari Mirasının Korunması Sözleşmesi (RG: 22/7/1989-20229)

Taraf devletler, mimari mirasın korunması için yasal önlemler almayı, bu önlemler çerçevesinde ve her ülkeye ve bölgeye has yöntemlere göre anıtların, bina gruplarının ve ören yerlerinin korunmasını taahhüt eder (mad. 3).

Taraf devletler, mimari mirasın korunmasını, kırsal yörelerle şehirlerin düzenlenmesinde başlıca hedeflerin arasına dahil etmek ve bu gereksinimin hem düzenleme planlarının hazırlanması, hem de uygulanması aşamalarında dikkate alınmasını sağlamakla, yükümlüdür (mad. 10).

20. madde uyarınca, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kurulan "Uzmanlık Komitesi", bu sözleşmenin uygulanmasını takip edecek ve devletler hakkında hazırlayacağı raporları AK Bakanlar Komitesi'ne sunacaktır.

### 1992 Valette-Arkeolojik Mirasın Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi (RG: 13/11/1999-23845)

Sözleşmenin başlangıç ilkelerine göre, arkeolojik mirası koruma sorumluluğu, yalnızca doğrudan ilgili devlete ait değildir. Bozulma tehlikesinin azaltılması ve uzman deneyim değişimi suretiyle, korumanın gerçekleştirilmesi bakımından sorumluluk, Avrupa ülkelerinin tümüne aittir.

Taraf devletler, arkeolojik mirasın bir envanterinin yapılması ve anıtların veya korunan bölgelerin sınıflandırılmasını; maddi izlerin gelecek kuşaklar tarafından incelenmek üzere korunması için, toprak üstünde ya da su altında görünür bir kalıntı olmasa bile, arkeolojik rezerv alanları oluşturmayı öngören bir yasal rejim oluşturmayı taahhüt etmiştir.

13. madde uyarınca, sözleşmenin uygulanmasını izlemek ve denetlemek üzere Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından bir "Uzmanlar Komitesi" kurulmuştur.

#### IV. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU

Helsinki'de toplanan AB Konseyi'nin 11 Aralık 1999 tarihli, Başkanlık Sonuç Bildirgesi'nin 12. maddesi uyarınca, Türkiye, diğer aday devletlere uygulananlar ile aynı kriterler temelinde Avrupa Birliği'ne katılmaya yönelmiş bir aday devlettir. Bu bakımdan, adaylık sürecinde, AB üyelerinin taraf olduğu sözleşme ve direktiflere uygun bir mevzuata sahip olmakla ve uygulamada bunları dikkate almakla yükümlüdür.

AB Komisyonu tarafından 1998 yılında uygulamaya konulan, Topluluk Biyoçeşitlilik Stratejisi uyarınca, Çevresel Eylem Planları uygulanmaktadır. Ayrıca, AB 2000 Natura Network, uluslar ve kurumlar arasında, iletişim ve bilgi erişimi sağlamaktadır. Öte yandan Türkiye, Avrupa Çevre Ajansı üyesidir.

Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Komisyonu ve Avrupa Adalet Divanı, çevre koruma konusuna kendine özgü mevzuat, organizasyon ve kararlarla özel ve ciddi bir önem vermektedir.

02.10.1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması, yüksek düzeyli çevre koruma ve çevre kalitesinin iyileştirilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. (Geniş bilgi için bkz. Doç. Dr. Sevim Budak, *Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyum Sorunu*, Aralık 2000, Buke Yayınları.)

**AB, 92/43/EEC HABİTAT'lar Direktifi**

Vahşi flora ve fauna türleri ile yaşama ortamları ve sitelerin korunması, taahhüt edilmiştir. Özellikle, BM Biyolojik Çeşitliliğin Korunmasına İlişkin Sözleşme'ye atıfta bulunulmak suretiyle, üye devletlerin ve aday devletlerin bu sözleşme ilkeleri çerçevesinde direktife uygun önlemler almakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. İçlerinde Türkiye'nin de bulunduğu aday ülkeler, her iki yılda bir, AB Komisyonu'na bir genel durum raporu sunacaktır.

**AB, 85/337/EEC ÇED Direktifi**

AB ülkelerinde gerçekleştirilecek her türlü projenin, teknik planlama ve karar alma sürecinin başlangıcında, projenin çevresel etkileri dikkate alınmalıdır.

**V. HÜKÜMETİN ÇELİŞKİLİ POLİTİKALARI**

Öncelikle, ülkemizde çevre koruma mevzuatının yeterli olduğunu tespit etmekle başlayalım. Ancak, ülkemizin doğal kaynaklarının ve çevresinin son yirmi yılda çok süratli bir şekilde tahrip olduğu ve bu sorunun siyasi ve bürokratik uygulamalardan kaynaklandığı da acı bir gerçektir.

Elbette bundan önceki hükümetlerin, "çevre koruma politikası"nı yatırımlar önünde engel gören, âdeta 5 Haziran'da sokaklarda çöp toplamakla, Dünya Orman Günü'nde fidan dikmekle eşdeğer bulan duyarsız uygulamalarını unutmamak. Örneğin, Gökova-Yatağan Termik Santralleri ve Bergama Altın Madeni ile ilgili mahkeme kararlarına karşın, muhtelif hükümetler tarafından çıkarılan gizli Bakanlar Kurulu Kararnameleri ile anayasa ihlal edilmek suretiyle, bu tesislerin işletilmesine devam edilmektedir. Elbette, mahkeme kararlarının gizli Bakanlar Kurulu kararlarıyla ortadan kaldırıldığı bir devletin, yalnızca AB Uyum Reform Paketleri çıkarmakla hukuk devleti olamayacağı bellidir.

59. Hükümet, geçmişte bu alanda derin izler bırakan Özal hükümetlerinin "çevre zararlısı politikaları"nı planlı bir biçimde ve pervasızca icra etmeye başlamıştır.

Maden Kanunu Tasarısı, anayasanın 169. ve 170. maddeleri, 2B Tasarısı, Hazine Arazilerinin Üçüncü Şahıslara Satılması Hakkındaki Kanun, Orman Kanunu'nda Değişiklik Kanunu, ÇED değerlendirme sürecinin otuz güne indirilmesi gibi aylardır kamuoyunu meşgul eden mevzuat girişimlerinde ortak noktalar aşağıya çıkarılmıştır.

1. Hükümet, AB'ye uyum sürecinde çıkardığı 6. ve 7. Uyum Paketleri

ile olumlu adımlar atmıştır. Demokratikleşme sürecinde, önemli hukuk reformları yapılmıştır. Ancak, uygulama kapasitesi ve performansı, düşük ve yetersizdir. TOBB ve TUSİAD dışındaki sivil toplum kurumlarının görüşlerine itibar edilmemektedir.

2. Hükümet, AB'nin çevre politikasından ve standartlarından habersiz görünmektedir. Örneğin, bir yasa tasarısı içinde yukarıda sayılan sözleşmelerin hemen hepsini ihlal eden, "doğal sit alanlarında % 3 oranında yapılaşmayı öngören" bir hüküm konulmuş ve son anda TBMM Genel Kurulu'nda geri çekilebilmiştir. Avrupa Birliği, yukarıda belirtilen BM ve Avrupa Konseyi Çevre, Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Sözleşmeleri'nin hemen hepsine imza koymuştur. Ancak, hükümet ve özellikle Çevre ve Orman Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığı, olayın ciddiyetini kavramış görünmemektedir.

3. 2B, bir başka deyişle, orman niteliğini yitirmiş arazilerin satışı hakkındaki anayasa değişikliği girişimi, çarpıcı bir örnektir. 12 Eylül Askeri Cuntası'nın mirası olan bu anayasanın bırakınız değiştirilmesi, yeniden düzenlenmesi gerektiği konusunda önemli bir kamuoyu oluşmuştur. Hükümet ise, on aydır, aralarında Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'ın da bulunduğu orman işgalcilerine rant sağlayacak ve onları ödüllendirecek bir anayasa değişikliği için canla başla propaganda yapmaktadır.

Asli görevi ormanları ve çevreyi korumak olan Çevre ve Orman Bakanı, sürekli olarak, basın ve TV'de, "2B arazilerinin satışı" amacıyla propaganda yapmaktadır. 2B orman arazilerinin, orman köylüleri dışında kalan üçüncü şahıslara satılmasını önleyen Anayasa Mahkemesi Kararları ile; aralarında baroların, sendikaların, kooperatiflerin ve sivil toplum kurumlarının da bulunduğu altmış civarındaki sivil toplum örgütünün tepkileri yok sayılmaktadır. (Bu konuda geniş bilgi için bkz. *Ormancılık Hukuku*, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara 1999.)

Dünya Doğayı Koruma Vakfı (WWF) Genel Müdürü Claude Martin, Çevre ve Orman Bakanı Osman Pepe'den, TBMM'ye bir kez daha getirilecek orman vasfını yitirmiş arazilerin satışına ilişkin anayasa değişikliği teklifinin yeniden gözden geçirilmesini istemiştir. WWF tarafından Çevre ve Orman Bakanlığı'na gönderilen mektupta, "Türkiye'nin, '4. Avrupa Orman Bakanları Konferansı Viyana Deklarasyonu'nda, orman alanlarının korunması yönünde taahhütte bulunduğu" anımsatılmıştır (bkz. *Milliyet*, 01.10.2003).

4. Uluslararası Çevre Koruma Mevzuatı'nda ve uygulamasında temel alınacak, "yönetime katılım ve şeffaflık", "çevreye zararı olabilecek projeler hakkında yurttaşların bilgilendirilmesi", "kültür ve tabiat varlıklarının

envanterinin yapılması, kesin koruma altına alınması ve gelecek kuşaklara iletilmesi" ilkeleri, raflarda küflenmeye terk edilmiştir.

Örneğin, "Bilgiye Erişim Kanunu", raflarda beklemektedir. Öte yandan, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu çerçevesinde hazırlanan, "1998 Aarhus-Çevre Konularında Bilgiye Erişim, Karar Vermeye Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi" imzaya açılmış olup, 30.10.2001'de yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin 3/9. maddesine göre, "Sözleşmeye taraf olan bir devletin ülkesindeki herkes, çevreyle ilgili bilgiye ulaşabilecek, bu alanlarda alınacak kararlarda söz sahibi olabilecek ve çevreyle ilgili konularda dava açabilecektir."

Türkiye, Aarhus Sözleşmesi'ni onaylamaktan kaçınmaktadır. Ancak, er veya geç, onaylamak zorunda kalacaktır.

5. Hükümet ve ilgili bakanlıkların, çevre korumaya yönelik bir plan, program ve uygulamasının olmadığı anlaşılmıştır.

TBMM Genel Kurulu'nun 27.06.2000 günlü, 119. Birleşimi'nde alınan, "Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı"nın onaylanması hakkındaki kararının XIII. bölümünde, çevre sorunlarını çözmek için Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı'nın (UÇEP) hazırlandığı belirtilmiştir. Anılan karar uyarınca, "İnsan sağlığını, ekolojik dengeyi, kültürel, tarihi ve estetik değerleri korumak suretiyle, ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak esastır."

Uygulamada ise ne UÇEP'ten, ne de çevre koruma ilkelerinden bahseden bir kamu görevlisine rastlama olanağı yoktur.

Dikkat edilirse, Çevre ve Orman Bakanlıkları ile Kültür ve Turizm Bakanlıkları birleştirildikten sonra, çevre, kültür ve tabiat varlıklarının korunması platformunda kamu yönetiminin sesi kesilmiştir. Oysa, Avrupa Konseyi ülkelerinin büyük bir çoğunluğunda, Çevre Bakanlığı müstakildir. Çevre Bakanlığı, âdeta 2B arazilerinin satış kampanyası direktörlüğüne dönüşmüştür. Bu durum son derece üzücü ve düşündürücüdür.

## VI. SONUÇ

59. Hükümet'in neo liberal ideoloji kaynaklı, "Bırakınız yapınsınlar, bırakınız geçsinler." politikası ile, ülkemiz doğal kaynakları büyük bir tehdit altına girmiştir. Üniversitelerin, sivil toplum kurumlarının, siyasi partilerin, sendikaların ve Anayasa'nın 56. maddesi uyarınca, "sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı"na sahip olan yurttaşların, bu kötü gidişe dur demesi için organize olmaları ve alternatif içeren tepkilerde bulunmaları gerekmektedir.