

ÇEVRENİN KORUNMASINDA TÜRKİYE'DEKİ ÖRGÜTLENME VE BU ÖRGÜTLERİN GÖREVLERİ İLE YETKİLERİ

Dr.Ersan ŞEN*

1- GENEL İZAH

Türkiye'de, 1961 Anayasası'nın kabulüne kadar olan dönemde, çevre kirliliği henüz ciddi boyutlarda olmadığı için çevrenin korunması amacına hizmet edecek uzmanlaşmış bir örgütlenmeye gidilmemişti. Bu döneme kadar çevre konusunda kabul edilen ilk ve en önemli kanun, 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu olmuştur. Bu Kanun, çevreyi ve insan sağlığını tehdit eden sorunların çözülmesini sağlamak için Türkiye Devleti'nin gerekli hizmetleri yapmasını öngörmüş ve o zamanki Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na, belediyelere, il özel idarelerine ve köy idarelerine çeşitli sorumluluklar vermiştir. Örneğin bu Kanununun 27. maddesine göre, her il ve ilçede bulunması öngörülen umumi hıfzıssıhha meclislerinin, mahallin sağlık şartlarını gözönüne alarak halkın sağlığını korumak ve mevcut mahzurları gidermek için yetkileri dahilinde olan tüm yerlerde gerekli tedbirleri alacaklardır. Günümüzde mahallin en büyük mülki amirleri, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun sert ve bize göre mutlaka kullanılması gereken "faaliyetin durdurulması" şeklindeki yetkilerinin yerine hala 1930 tarihli Kanununun 27. maddesini kullanmak suretiyle çevrenin korunması için tedbir alma yolunu tercih etmektedirler. Bunun en çarpıcı örneği, büyük şehirlerimizde yaşanan

hava kirliliğine karşı alınan önlemlerde kendisini göstermektedir.

Yine 1930 tarihli bir kanuni düzenlemede Belediye Kanunu olmaktadır. Bu Kanun, yerel yönetim organlarından birisi olan belediyelere halkın sağlığını korumak ve canlı hayatının devamını sağlayacak temiz ve refah bir çevrenin sağlanması için çeşitli görev ve yetkiler vermiştir. 1950 yılından itibaren Türkiye'de hızlanan sanayileşme ve kentleşmenin doğurduğu sorunları çözmek için 1956 yılında İmar Kanunu kabul edilmiş ve kentlerin planlı gelişmesini sağlamak amacıyla imar planlarını yapma yetkisi belediyelere verilmiştir. Daha sonra, 1958 yılında kurulan İmar ve İskan Bakanlığı ise, imar planlarını onama, konut politikalarını belirleme, bölgesel gelişmeleri yönlendirme ve bölge planlarını hazırlama yetkilerine sahip kılınmıştır. 1960'lı yıllarda ise, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın planlı olarak yapılması amacıyla Milli Birlik Komitesi tarafından 1961 Anayasası'nın kabulünden hemen önce, 30 Eylül 1960 tarihinde kabul edilen 91 sayılı Kanun ile Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur¹. Başbakanlık Teşkilatı'na bağlı olarak çalışan DPT, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın Türkiye çapında planlı olarak yürütülebilmesi amacıyla Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı hazırlamış ve 1963 ile 1968 tarihleri arasında uygulamaya koymuştur. Bununla birlikte DPT'nin çevre sorunlarını ilk defa ciddi olarak ele aldığı plan ise, 1973 ile 1978 tarihleri arasında uygulanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı olmuştur².

1961 Anayasası'nın 49. maddesinde, "Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir" hükmüne yer verilmiş ve böylece insan sağlığı için zorunlu bir ihtiyaç olan sağlıklı ve temiz bir çevreye de işaret edilmiştir. Türkiye Devleti, bu hükümden hareket etmek suretiyle çevrenin korunması alanında çalışmasına ihtiyaç duyulan uzmanlaşmış bir örgütün kurulması zorunluluğunu anlamış ve sadece çevre sorunları ile ilgilenecek görevli ve yetkili ilk örgüt, 27.7.1978 gün ve 16041 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Başbakanlık Çevre Müşteşarlığı olarak teşkil edilmiştir (12 Ağustos 1978 tarih ve 16375 sayılı Resmî Gazete'de Bakanlar Kurulu'nun ilgili kararı yayımlanmıştır). Merkezi idare düzeyinde sadece çevreden sorumlu

* I.Ü. S.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı

¹Şeref GÖZÜBÜYÜK-Tekin AKILLIOĞLU, *Yönetim Hukuku*, Ankara, 1992, s.77-İsmet GİRİTLİ, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, İstanbul, 1991, s.50.

²Halil ÜNLÜ, *Yerel Yönetim ve Çevre*, İstanbul, 1991, s.22.

ve yetkili olarak kurulan Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı'na, çevre ile ilgili politikaları belirlemek, kuruluşlar arasında işbirliğini sağlamak ve yürütmeyi denetlemek gibi görevler verilmiştir. Bu Örgütten başka, Türkiye'deki çevre sorunlarının halledilmesi amacıyla 1974 yılında DPT'nin başkanlığında Çevre Sorunları Daimi Danışma Kurulu kurulmuştur. Yine aynı yıl o zamanki adlarıyla İmar ve İskan Bakanlığı'nın başkanlığında, İçişleri Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Turizm ve Tanıtma Bakanlığı tarafından oluşturulan Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu'nun teşkil edildiğini görmekteyiz³. Ayrıca, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın başkanlığında Çevre Sağlığı Koordinasyon Komisyonu ve Dışişleri Bakanlığı'nın başkanlığında da Kuruluşlararası Komisyon gibi organlar giderek önem kazanan çevrenin korunması konusunda 1970'li yıllarda ortaya çıkan çeşitli kurum ve kuruluşlar olarak kendilerini göstermişlerdir⁴.

Belirtmeliyiz ki, bu örgütler ve özellikle Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı istenildiği gibi faaliyet gösterememiştir⁵. Çevreden sorumlu birim olan Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı'na çevrenin korunmasını sağlamak için ne yetki, ne kadro ve ne de imkan tanınmıştır. Bununla birlikte Müsteşarlık, elinde olan imkanları kullanmak suretiyle çalışmalarını sürdürdüğü dönem içinde çevreye sahip çıkmaya gayret etmiştir⁶. Özellikle 1982 Anayasası'nın 56. maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı olduğu bir anayasa hükmü olarak kabul edilmiş ve çevre korumanın Türkiye Devleti'nin ve vatandaşının ödevi olduğu belirtilmiş ve daha sonra 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 1983 yılında yürürlüğe girmesiyle Türk Hukuku'nda çevrenin korunması konusunda mevzuat eksikliği giderilmeye çalışılmış ve bu sayede çevre koruma alanında çalışan örgütlere ve özellikle Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı'na daha etkili faaliyetlerde bulunabilme imkanı sağlanmıştır⁷. Bu Örgüt, 8.6.1984 tarihli ve 222 sayılı K.H.K.

ile Çevre Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür⁸.

1989 yılına gelindiğinde ise, Çevre Genel Müdürlüğü 29.10.1989 tarih ve 389 sayılı K.H.K. ile kaldırılmış ve tekrar Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur⁹. Bu Kanun Hükmünde Kararname, Çevre Müsteşarlığı'nı kuruluş amacını ve sorumluluklarını, çevrenin korunması, kırsal ve kentsel alanda arazinin doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması, her türlü çevre kirliliğinin önlenmesi, Türkiye'nin doğal bitki ve hayvan varlığı ile tabii ve tarihi zenginliklerinin muhafaza edilmesi şeklinde göstermiştir¹⁰. Yine ad ve ünvanı değiştirilerek Çevre Müsteşarlığı şeklinde hizmet veren bu Örgütün de temel yapısı fazla değişmemiş, sadece çevre koruma konusunda Türkiye'deki örgütlenmede kararsızlığa ve bir türlü uzmanlaşmış bir örgütten beklenen saydayı sağlayamamasına neden olmuştur. Çevre sorunlarının daha da ciddiye kazanması nedeniyle uluslararası alanda çevrenin korunmasına bakanlık düzeyinde yer vermeye başlanması üzerine Türkiye'de de önce çevrenin korunması konusunda görevli ve yetkili kılınan çevreden sorumlu Devlet Bakanlığı teşkil edilmiş, fakat daha sonra uluslararası alanda diğer devletlerin çevre bakanlıklarını kurmuş olmaları sebebiyle Türkiye'yi onlara karşı temsil edebilecek ve çevre sorunlarının çözümü konusunda daha iyi örgütlenerek çalışabilecek bir çevre bakanlığına ihtiyaç duyulmuştur. 9.8.1991 tarih ve 443 sayılı K.H.K. ile Türkiye'de ilk defa Çevre Bakanlığı kurulmuştur. Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe giriş tarihi olan 21 Ağustos 1993'e kadar faaliyetlerini çevreden sorumlu Devlet Bakanlığı'na bağlı olarak sürdüren Çevre Müsteşarlığı¹¹ kaldırılmak suretiyle görev ve yetkilerin tamamı Çevre Bakanlığı'na verilmiştir. Bir başka ifadeyle, 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 40. maddesi, "Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girdiği tarihten önce çeşitli mevzuatta, Çevreden Sorumlu Devlet Bakanı ve Devlet Bakanlığı'na, Çevre Müsteşarı ve Çevre Müsteşarlığı'na verilen görev, yetki, sorumluluk, hak ve vecibeler Çevre Bakanı ve

³Kemal GÖRMEZ, *Türkiye'de Çevre Politikaları*, Ankara, 1991, s.89.

⁴G.Eyüp İŞBİR, *Şehirleşme ve Meseleleri*, Ankara, 1986, s.116.

⁵Kemal GÖRMEZ, *a.g.e.*, s.89.

⁶Refet ERİM, "Türkiye'de Yasama, Yürütme ve Yargı'nın Çevre Yaklaşımları", *İnsan Çevre Toplum*, Yayına Hazırlayan: Ruşen KELEŞ, S.265-282, Ankara, 1992, s.272.

⁷Mustafa TAMER, "Çevre Sorunları ve Çevre Mevzuatı", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:63, Sayı: 393, S.169-197, Ankara, Aralık 1991, s.182.

⁸Çevre Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında K.H.K. 18 Haziran 1984 tarih ve 18435 sayılı *Resmi Gazete*'de yayınlanmıştır.

⁹*Resmi Gazete*, 9 Kasım 1989, Sayı:20337.

¹⁰Çevre Müsteşarlığı ve hizmet birimleri hakkında geniş bilgi için bkz. Ruşen KELEŞ, *Kentleşme Politikası*, Ankara, 1990, s.448-449. Kemal GÖRMEZ, *a.g.e.*, s.90-91 - Refet ERİM, *a.g.e.*, s.272-273 - Halil ÜNLÜ, *a.g.e.*, s.24 - Mustafa TAMER, *a.g.e.*, s.184.

¹¹21.8.1991 tarih ve 20967 sayılı *Resmi Gazete*'de yayınlanmıştır.

(valilik), ilçe idaresi (kaymakamlık) ve bucak idaresi (bucak müdürlüğü) şeklinde örgütlemek suretiyle taşra teşkilatını kurmuştur. Merkezden teşkilatın yanında bir de Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı gibi yardımcı kurullar bulunmaktadır.

Türkiye'de merkez teşkilatının yanı sıra yerel nitelikteki hizmetlerin karşılanması maksadıyla karar organları halk tarafından seçilen yerinden yönetim kuruluşları vardır ki, demokratik yönetimin kökleşmesine önemli katkıları bulunmaktadır. Mahalli idareler olarak da ifade edebileceğimiz yerinden yönetim kuruluşları, il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşmakta ve 1982 Anayasası'nın 127/I. maddesine göre tüzel kişilikleri bulunmaktadır¹⁶

A- MERKEZDEN YÖNETİM

1-ÇEVRE BAKANLIĞI DIŞINDAKİ ÖRGÜTLENME

Merkezden yönetimin merkez teşkilatı içinde bulunan çeşitli bakanlıklar çevre koruma konusunda sahip oldukları görev ve yetkiler vasıtasıyla çevre yönetimine intikal etmektedirler.

Ülke düzeyinde kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere örgütlenmiş olan merkezi idare, Başbakanlık ve çeşitli bakanlıklara bağlı olarak ve bir hiyerarşi içinde çalışmaktadır. Esasında merkezi idarenin görev alanına giren bütün konular doğrudan doğruya veya dolaylı olarak çevreyi ilgilendirir, çünkü merkezi idare Ülke üzerinde yaşayan insanlara hizmet götürürken, çevreyi oluşturan unsurları hem kullanmak ve hem de canlı hayatının bağlı olduğu bu unsurları bozmamak veya bozulmasını önlemek zorunda kalır. Merkezi idare genellikle, ülke düzeyinde çevre ile yakından ilgili planlama, nüfus, ulaşım, konut, orman, tarım, kültür ve tabiat varlıkları, enerji gibi konularda görev yapar. Merkezi idare bu alanlarda ülke düzeyinde idari düzenlemeler getirir, tedbirler alır ve bu tedbirlerin uygulanmasını kurduğu taşra örgütleri vasıtasıyla sağlamaya çalışır ve denetlemeyi yapar. Merkezi idare çevre korunması konusundaki sorumluluklarını başkent teşkilatı ve ona bağlı olarak çalışan taşra örgütleri ve yardımcı kurullar vasıtasıyla yerine getirmeye çalışır.

Türkiye'de çevrenin korunması konusundaki örgütlenmede Başbakanlık

müessesesinin daima ayrı bir yeri olmuştur, çünkü bu konudaki ilk örgütlenmeler bakanlıklarında başında bulunan Başbakanlık seviyesinde olmuştur. Türkiye'de Çevre Müsteşarlığı ilk defa Başbakanlık müessesesine bağlı olarak 1978 yılında kurulmuş ve yine özel çevre koruma alanlarındaki ekolojik dengenin korunması ve çevre kirliliğini önlemek için 1989 yılında yine Başbakanlık müessesesine bağlı olarak Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı ihdas edilmiştir. Daha sonra Türkiye'de Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığı ve ardından Çevre Bakanlığı kurulması nedeniyle bu iki örgütün Başbakanlık müessesesine bağlılığı kaldırılmış ise de bütün bakanlıkların başı olarak Başbakanlık müessesesinin çevre koruma içindeki aktif faaliyetleri devam etmektedir. Özellikle Başbakanlık müessesesi kendine bağlı olarak çalışan DPT vasıtasıyla bakanlıkların ve diğer merkezi idare örgütlerinin faaliyetlerini planlayıcı koordine edici ve onlara Ülke ölçeğinde bilgi sağlayıcı faaliyetlerini sürdürmektedir. Merkezi teşkilata yardımcı bir örgüt olarak bulunan DPT, özellikle 1973 ile 1978 dönemi için hazırladığı ve uygulanmasını takip ettiği Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda¹⁷ ilk kez çevre sorunlarına ciddi bir şekilde değinmiştir. 1990 ile 1994 yılını kapsayan ve halen yürürlükte olan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Çevre ve Yerleşme Bölümü"nde "Çevre Sorunları" başlığı altında, çevrenin değişik alanları için ilke ve önlemler getirilmiştir. Bu planda getirilen önemli ilkelere birisini, bütün ekonomik politikalarda çevre unsurlarının dikkate alınmasının esas olması ve diğerini, merkezi teşkilatın, görev ve yetki alanlarına giren uygulamaların da çevre sorunlarının tesbiti, önlenmesi ve bu amaç için politikaların geliştirilmesinde ve uygulanmasında sorumlu tutulmuş olması teşkil etmektedir.¹⁸ Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı, ormanların korunması, geliştirilmesi, tarım topraklarının korunması, tarımsal ilaçların çevreye zarar vermeden kullanılması ve kırsal alanlardaki olumsuz gelişmelerin kontrolü gibi görev ve yetkileri üzerinde bulundurmaktadır. Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı Orman Genel Müdürlüğü çevre yönetimi içinde önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Müdürlük içinde bulunan Orman Koruma ve Yangınla Mücadele Dairesi Başkanlığı ile Milli Parklar Dairesi Başkanlığı sadece çevrenin korunması ile ilgili çalışmalar yapan kuruluşlar olarak yer almaktadırlar.¹⁹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ise, ülkenin doğal kaynaklarının korunması, dengeli kullanımı ve çevre açısından

¹⁶Türkiye'nin idari yapısı hakkında bkz. Hasret ÇOMAK-Celal ERKUT, *a.g.e.*, s.120-136-Şeref GÖZÜBÜYÜK-Tekin AKILLIOĞLU, *a.g.e.* s.61-118-İsmet GİRİTLİ, *a.g.e.*, s.39-100.

¹⁷Fehmi YAVUZ-Ruşen KELEŞ, *Çevre Sorunları*, 1983, Ankara, s.15.

¹⁸Halil ÜNLÜ, *a.g.e.*, s.22.

¹⁹Kemal GÖRMEZ, *a.g.e.*, s.95.

en uygun enerji politikalarının tesbiti görevlerini üzerinde bulundurmaktadır. Bu Bakanlık, çevreyi kirlüten ve bozân faaliyetleri dolayısıyla çevreyi korumaya yönelik tedbirler almadığı zamanlarda çevreyi kirlüten birbakanlık olarak karşımıza çıkabilmektedir, çünkü Bakanlık esas görevlerini yerine getirirken çevrenin bozulmasına ve kirlenmesi yol açabilecek faaliyetlere karşı sessiz kalmakta ve çevre kirliliğine neden olan faaliyetleri önleyici tedbirlere başvurmayabilmektedir. Bu nedenle, Bakanlık içinde bulunan Maden Dairesi Başkanlığı ve Enerji Dairesi Başkanlığı'nın çevrenin korunması konusunda diğer kuruluşlarla birlikte ve işbirliği içinde çalışması bir zorunluluktur. Ulaştırma Bakanlığı, ülke ölçeğinde çevreye en az zarar veren ulaşım politikasını belirlemekle görevlendirilmiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, ülke çapında bayındırlık, yapı işlerini düzenleme, yerleşme politikalarını belirleme, ülke ölçeğinde gerekli planlama, afetlere karşı tedbir alma ve arsa politikalarını düzenleme görevlerini üstlenmiştir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, ülke çapında sanayinin çevre ile uyumlu yerleşmesi, gelişmesi çağdaş teknolojilerin kullanılması, sanayi politikalarının tesbiti, tüketicinin korunması gibi görevleri ifa etmeye çalışmaktadır. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesi, mali konuda Devletin yetkili bakanlığı olan Maliye Bakanlığı'na önemli bir yetki vermiş ve üçüncü kişiler (gerçek veya tüzel kişiler) tarafından haksız olarak işgal edilen Devlete ait taşınmaz mallardan işgal edenlerin tahliye edilmesini vali veya kaymakamdan (yetkili olduğu yere göre, yani il merkezinde vali, ilçelerde kaymakam) talep etme yetkisini vermiştir. Buna göre, mülki amir Bakanlığın talebinden itibaren on beş gün içinde bu yeri tahliye ettirecek ve taşınmazı idareye teslim edecektir. 75. maddenin taşıdığı anlardan tahliyeyi talep etme yetkisini sadece Maliye Bakanlığı'na değil, Devletin yetkili organları olup da Devletin hüküm ve tasarrufun altında bulunan taşınmazları kontrol eden, kullanan veya malik idari makamlara da tanımıştır. İçişleri Bakanlığı ise, ülke düzeyinde nüfus işlerinin düzenlenmesi, yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin iller düzeyindeki hizmetlerinin sağlanması, sahil güvenliği ve korunması gibi görevleri ifa etmeye çalışmaktadır. 9.7.1982 tarih ve 2692 sayılı Kanun ile teşkil edilen Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kadro ve kuruluşu içinde olup barış sırasında görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlı ve savaş halinde de doğrudan doğruya Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine giren bir kolluk gücüdür. 2962 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın asıl görevi, Türkiye'nin sahilleri, komşuları ve iç sularında güvenliği sağlamak ve gerek ulusal ve gerekse uluslararası hukuk kuralları uyarınca

Türkiye'nin hükümlerine haklarına sahip olduğu denizleri korumaya ve güvenliklerini temin etmeye yönelik kolluk vazifesini yerine getirmektedir. Ayrıca Kanunun 4. maddesinin c bendi, 1993 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu gibi kanunları saymak suretiyle bu kanunlara aykırı olarak icra edilen fiilleri önlemek, izlemek ve gerekli tüm işlemleri yapmak görev ve yetkisini liman sınırları dışında Sahil Güvenlik Komutanlığı'na tanımıştır. Bundan başka Kanunun 4. maddesinin c bendinin 13. alt bendine göre, Sahil Güvenlik Komutanlığı çevrenin korunması ile ilgili olarak önemli bir görev ve yetki almıştır. Bu hüküm ile Komutanlık, deniz ve hava araçları ile denizlerdeki tesislerden yapılacak her türlü kirlenmelere ilişkin hukuki düzenlemelere ve bu konulardaki uluslararası sözleşmelere aykırı fiilleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak ve gerekli işlemleri yapmak görev ve yetkisine sahip kılınmıştır²⁰. 2692 sayılı Kanunun 22. maddesi gereğince yapılan Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzük, çevrenin korunması ile ilgili bu görevin ayrıntılarını göstermiştir²¹. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 22. maddesi, Türkiye'nin sahillerini, karasularını ve diğer sularını kirlüten gemi ve deniz vasıtaları hakkında çeşitli idari para cezaları öngörmüş ve 24. maddesi ise, büyük şehir belediyelerinin sınırları dışında kalan denizlerde bu cezaların doğrudan doğruya Sahil Güvenlik bot komutanları tarafından verileceğini öngörmüştür. Tüzüğün 3. maddesinin M. bendinde, Çevre Kanunu'nda öngörülen kirlenme yasasına aykırı eylemleri izlemek ve önlemek, Çevre Kanunu'nun 22. maddesinde belirtilen cezayı kesmek ve gerekli işlemleri yapmak yetkisi liman sınırları dışında idari bir görev olarak Sahil Güvenlik Komutanlığı'na ait olduğu ifade edilmiştir. Yine, zamanın Çevre Genel Müdürlüğü tarafından Çevre Kanunu'nun 24. maddesi uyarınca düzenlenen ve yürürlüğe konan Gemi ve Deniz Araçlarına Verilecek Cezalarda Suçun Tesbiti ve Cezanın Kesilmesi Usulleri ile Kullanılacak Makbuzlara Dair Yönetmeliğin 13. maddesinde Sahil Güvenlik bot komutanlarının çevrenin korunması konusundaki bu görev ve yetkileri tekrar ifade edilmiş ve diğer maddelerde bu görev ve yetkinin nasıl kullanılacağı

20 TOBB, *Çevre Kurulu Raporu*, Ankara, 1993, s.110 - Sahil Güvenlik Komutanlığı Genel Sekreterliği, "Çevre ve Sahil Güvenlik Komutanlığı", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 64, Sayı: 395, Ankara, Haziran 1992, s.238-242.

21 16.7.1985 tarih ve 85/9709 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan bu Tüzük, 7.8.1985 tarih ve 18835 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanmıştır.

belirlemiştir²². Sağlık Bakanlığı da, ülke düzeyinde tedavi edici ve koruyucu sağlık politikalarının belirlenmesi ve uygulanması, ana ve çocuk sağlığı, aile planlaması, salgın hastalıklara karşı mücadele ve korunmaya muhtaç olanları muhafaza etmek gibi görevleri yerine getirmeye çalışmaktadır. Çevre Kanunu'nun 16. maddesine göre, Sağlık Bakanlığı'nın çevre için tehlike doğuran faaliyetleri durdurma ve bu yerleri kapatma yetkisi vardır ki, bu bir idari tedbir ve yaptırım olarak çevrenin korunması adına önemli bir yetkidir. Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun 3. maddesinin 11. bendine göre Sağlık Bakanlığı, hıfzısıhha müesseseleri ile halkın sağlığını ilgilendiren konularda gerekli laboratuvar ve ölçüm merkezlerini kurmalı ve idare etmelidir. Örneğin, hava kirliliği ölçümlerinin yapılması amacıyla İstanbul'da gerektiği kadar ölçüm yapan yeri açmak Sağlık Bakanlığı'nın ve taşra teşkilatının asli görevlerindedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, çalışma hayatının işveren ve işçi açısından düzenlenmesi ve özellikle işyerlerinde işçi sağlığı ve güvenliği açısından gerekli tedbirlerin alınması ve işçilerin sosyal güvenliklerinin sağlanması gibi görevlerini yerine getirmeye gayret sarf etmektedir. Kültür Bakanlığı, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve özellikle temiz ve sağlıklı bir çevrede ayakta kalmaları mümkün olan kültür ve tabiat varlıklarının muhafaza edilmesi gibi görevleri ifa etmektedir. 1982 Anayasası'nın kültür ve tabiat varlıklarının korunması gerektiğini ifade eden 63. maddesini gözönüne alan kanun koyucu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nu kabul etmiş ve Kanunda tanımlanan korunması gerekli taşınır veya taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili faaliyetleri düzenlemek ve gerekli ilke ve uygulama kararlarını almak hususunda Kültür Bakanlığı'na önemli yetkiler tanımış ve Bakanlığa bağlı olarak çalışacak ve bir Koruma Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. Yine, Kültür Bakanlığı tarafından belirlenecek bölgelerde koruma kurulları teşkil edilebilecektir. 2863 sayılı Kanun, Koruma Yüksek Kurulu'na ve Bölge Koruma Kurullarına oldukça geniş yetkiler tanımış ve Kanunun 57. maddesi, belediyeler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bu örgütlerinin kararlarına uymak zorunda olduklarını belirtmiştir²³. Turizm Bakanlığı da turizm konusundaki gelişmelerin ile uyumlu olarak yürütülmesi, turizm alanlarının, kıyıların korunması, turizm politikalarının belirlenmesinde çevre koruma değerlerine öncelik tanınması gibi görevleri ifa etmektedir. Yine Bakanlık, sağlıklı bir çevreyi hazırlamak amacıyla çevre sağlığını

ilgilendiren her türlü önlemi almak görevini de üstlenmiş ve bu nedenle sağlıklı olmayan müesseselerin insan sağlığına zarar vermesini önlemeye çalışmakla da yükümlü kılınmıştır²⁴.

Yukarıda görevlerinden kısaca bahsettiğimiz bakanlıklar ve makale konusunun sınırları nedeniyle burada değinmediğimiz diğer bakanlıkların tamamı, esas görevleri farklı olsa dahi 1982 Anayasası'nın 56. maddesi gereğince çevrenin korunması konusunda az veya çok vazifelendirilmişlerdir. Bu bakanlıkların çevre korumasındaki vazifeleri aşağıda açıklayacağımız Çevre Bakanlığı'nın bu konuda sahip olduğu görev ve yetkiler kadar geniş değildir ve olmaması da gerekir. Her ne kadar Çevre Kanunu özellikle 16. maddesinde Sağlık Bakanlığı'na yetki vermiş ise de, olması gereken sözkonusu yetkinin Çevre Bakanlığı'nın yetkisi haline getirilmesidir. Bir başka ifadeyle, Çevre Bakanlığı'nın kuruluşu nedeni esas olarak çevrenin korunmasını sağlamak olduğu halde bu bakanlıkların esas sorumluluk alanları çevrenin korunması değil, örneğin, turizm, ulaştırma, ülkede asayişin sağlanması ve enerji temini gibi sahaları ilgilendirmektedir. Bununla birlikte, merkezden yönetimin Türkiye düzeyinde, genel merkez (başkent) teşkilatı ve onun ülke ölçeğindeki uzantıları ve gerekse taşra teşkilatı, yani il, ilçe ve bucak idareleri halinde idareyi sağlama sırasında gözetileceği en önemli husus insan ve diğer canlıların yaşamlarına devam edebilecekleri bir ortama sahip olmalarının teminidir. Bu nedenle, bu bakanlıkların temel görevlerini yerine getirirken çevrenin kirlenmesine ve bozulmasına sebep olmayacak şekilde hareket etmeleri gerekir. Aksi halde, bu bakanlıklar için önemli olan esas görevlerini nasıl olursa olsun yerine getirmek olduğu takdirde, enerji üretilmesi, fabrika kurulması ve işletilmesi, otoyol yapımı gibi faaliyetlerden dolayı çevrenin kirlenmesi, bozulması ve neticede Ülkenin yıpranmış duruma gelmesi kaçınılmazdır. Nitekim Türkiye'de merkezden yönetim düzeyinde halen devam eden durum canlı yaşamının temel kaynağı olan çevre unsurlarının ciddiye alınmaması²⁵ ve sanki hiç ülenmeyecek gibi kirlenmesi ve bozulmasıdır.

Oysa yapılması gereken, çevrenin korunmasının kendimizi ve etrafımızı kandırmak suretiyle bir veya iki örgüte bırakılması değil, Ülke düzeyinde idareyi sağlayan merkezden yönetim örgütlerinin tam bir işbirliği ve yardımlaşma esasları içinde neslimizin ve gelecek kuşakların tüm canlılarla birlikte sağlıklı bir şekilde yaşayabilecekleri bir çevreyi temin etmeleridir. Merkezden yönetim organlarına bu amaçla ulaşmak için görev ve yetkiler tanınmıştır ve hatta son zamanlarda

²²Bu Yönetmelik 3.11.1987 tarih ve 19623 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

²³Kemal GÖRMEZ, a.g.e., s.93.

²⁴Kemal GÖRMEZ, a.g.e., s.96.

²⁵Refet ERİM, a.g.e., s.274-275

gelişen idari ceza hukuku vasıtasıyla çevreyi kirletenleri cezalandırma yetkisi bile verilmiştir ki, bu yetki çevrenin korunmasında oldukça mühim bir yer teşkil eder. Daha sonraki açıklamalarımızda yer vereceğimiz bu konudan başka, merkezden yönetim organlarına çevrenin korunması konusunda tanınan görev ve yetkilerin gerekli olduğunda tereddüt edilmeden gerekir ve onların da bu sorumluluklarını yerine getirip getirilmediğinin izlenmesi şarttır.²⁶

Çevrenin korunması konusunda faaliyet gösteren merkezden yönetim sadece çeşitli bakanlıklardan ibaret olmayıp, Ülkenin tamamına yayılmıştır. Taşra teşkilatı, yani il, ilçe ve bucak idarelerini de kapsamına almıştır.²⁷ İl idarelerinin başında vali bulunur ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesine göre, valiler, illerde Türkiye Devleti'nin, Hükümeti'nin ve her bakanlığın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtalarıdır.²⁸ İlçe idaresinin başında kaymakam bulunmakta ve 5442 sayılı Kanunun 27. maddesine göre, ilçenin genel idaresinden sorumlu olmaktadır. Kaymakamlar ilçelerde Türkiye Devleti'nin temsilcileri olmamaları nedeniyle valilere oranla çok kısıtlı yetkilere sahip olan ve siyasi niteliği bulunmayan bir meslek memuru durumundadır.²⁹ Keza, bucak idareleri de 5442 sayılı Kanunun 41 ile 56. maddeleri arasında düzenlenmiş olan ve coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan bir yönetim tanımını ifade etmektedirler. Bucak idareleri İçişleri Bakanlığı tarafından atanan bucak müdürleri tarafından idare edilirler.³⁰ Yukarıdaki şekilde örgütlenmiş olan taşra teşkilatı, merkez teşkilatın üzerine aldığı çevrenin korunması sorumluluğunu hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal şartlara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek ve hizmeti halka götürmek için Ülke düzeyinde çalışırlar. Örneğin, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11/II maddesine göre, işletme izni almak suretiyle faaliyete geçen herhangi bir kurum, kuruluş ve işletmenin faaliyetlerinde değişiklik yapmayı ve genişletmeyi planlaması halinde, durumu önceden mahallin en büyük mülki amirine haber vermeyi zorunlu kılınmıştır. 2872 sayılı Kanun, çevreyi kirleten kuruluşların yine mahallin en büyük mülki amiri (il merkezlerinde vali, ilçelerde kaymakam)/ tarafından

²⁶ Refet ERİM, a.g.e., s.269.

²⁷ İsmet GİRİTLİ, a.g.e., s.55.

²⁸ Hasret ÇOMAK-Celal ERKUT, a.g.e., s.123.

²⁹ Geniş bilgi için bkz. İsmet GİRİTLİ, a.g.e., s.99-60 - Hasret ÇOMAK - Celal ERKUT, s.124 - Şeref GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s.90-91.

³⁰ Bkz. Şeref GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s.92-93 - İsmet GİRİTLİ, a.g.e., s.60.

durdurulabileceği belirtilmiştir. Yine 24/II. madde 2872 sayılı Kanun hükümlerine aykırı hareket eden kişi, kurum, kuruluş ve işletmeler hakkında Çevre Kanunu'nda gösterilen idari cezalara mahallin en büyük mülki amirinin karar vereceğini ifade etmiş ve kanun koyucu bu şekilde taşra teşkilatının başında bulunan kişilerin çevre yönetimine dahil etmiştir.

2- ÇEVRE BAKANLIĞI

Yasama Organı, ülke düzeyinde kaynakların kullanılmasının planlanması, düzenli kentleşmenin sağlanması, doğal, tarihi, kültürel varlıkların, kıyıların ve ormanların iyi bir şekilde muhafaza edilmesi ve çevre unsurlarının kapsamlı olarak korunması için gerekli düzenlemeleri yapmakta ve buna karşılık yürütme organının da, kanunların uygulanması için lüzumlu olan faaliyetlerde bulunması gerekmektedir. Bu esnada en önemli nokta çevrenin korunması için Ülke düzeyinde duyulan somut ihtiyaçlara cevap verebilecek kanunların yapılması ve bu kanunların idare tarafından diğer hukuki düzenlemeleri de gerçekleştirmek suretiyle uygulanması ve mevzuat yönünden ihtiyaç duyulan eksiklerin derhal giderilmesi hususudur. Yukarıda açıkladığımız bakanlıklar ve onların Ülke ölçeğindeki uzantıları dışında çevrenin korunması için yapılan uygulamaları izleyecek ve değerlendirecek güçlü, bir örgütün merkez yönetimi içinde bulunması gerektiği düşünülmüş ve 443 sayılı K.H.K.'nin 21 Ağustos 1991 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye'de ilk defa Çevre Bakanlığı teşkil edilmiştir.

Doktrinde bir müellife göre, Çevre yönetiminin güçlendirilmesi maksadıyla ve uluslararası alanda diğer devletlere karşı temsil için çevrenin merkezi teşkilatta bakanlık düzeyinde oluşturulması gereksiz görülmektedir.³¹ Müellife göre, Türkiye'nin en güçlü örgütlerinden birisi olan DPT bu gücünü nasıl yetkilerinden, kadrosundan, yıllar içinde kazandığı birikiminden elde ettiyse ve nasıl gerekmediği için bakanlık düzeyinde örgütlenmediği halde gücünü yitirmediyse, çevre örgütü de gerekli şartlar sağlanabilseydi, bakanlık olarak teşkil edilmeden ve hatta daha yukarı seviyede olan Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı olarak daha güçlü ve etkili olabilirdi. Yine müellife göre, sadece çevre örgütünün ad ve ünvanını değiştirmek iyi bir çevre yönetimi konusunda yeterli olmayıp, ona çevre alanında gerekli kuralları belirlemek ve bu konuda uygulama yetkisine sahip olan bakanlıkların görevlerini bu kurallar çerçevesinde yerine getirmeleri için lazım gelen işbirliği ve denetimi sağlayıcı görev ve yetkilerin verilmesi zorunludur. Bu haklı

³¹ Refet ERİM, a.g.e., s.276-277.

eleştirileri gözönüne alarak çevre koruma alanında çalışması uygun olan Çevre Bakanlığı'nın, çevre yönetimindeki dağılımı önleyecek ve merkezden uygulamaları takip etmek suretiyle değerlendirebilecek güçlü bir örgüt olarak çevre yönetiminin başında yerini alabileceğini ve olması gerektiğini ifade etmek istiyoruz.

443 sayılı K.H.K. Türkiye'nin çevre yönetimini sağlayacak Çevre Bakanlığı'nın görevlerini ve teşkilatlanmasını düzenlemiştir. K.H.K'nin 2. maddesi uyarınca kısaca Çevre Bakanlığı'nın görevlerini, çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için politikaları belirlemek, programlar hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak, Türkiye'nin şartlarına uygun çevre standartlarını belirlemek ve bu konuda gerekli tedbirleri almak, ülke düzeyinde çevre kirliliğini kontrol etmek ve çevre kirliliğini önleyici esasları düzenlemek ve kaynakları bulmak, çevresel etki değerlendirmesi çalışmalarını yürütmek, çevre örgütleri arasında işbirliği sağlamak ve bu kuruluşları desteklemek, çevreye olumsuz etkileri olan her türlü faaliyeti Ülke düzeyinde izlemek ve denetlemek, çevre eğitimini sağlamak, çevre konusunda uluslararası düzeyde çalışmalar yapmak ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 17. maddesi ve devamı hükümlerinde öngörülen çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için kurulmuş olan Çevre Kirliliğini Önleme Fonu'nun kullanım esaslarını belirlemek ve işleyişini sağlamak olarak sayabiliriz. Merkez teşkilatının taşradaki uzantısı olan il idaresi, ilçe idaresi ve bucak idaresi de Çevre Bakanlığı'na yardımcı olmaktadır. Örneğin 2872 sayılı Kanunun 24/İ. maddesine göre, çevreyi kirletenler hakkında idari para cezası uygulama yetkisi mahallin en büyük mülki amirine verilmiştir. Çevre Bakanlığı, çevreyi kirleten kişi, kurum, kuruluş ve işletmeleri belirlediği zaman bu yetkisini kullanması için mahalli amirlere, yani vali, kaymakam ve bucak müdürlerine emir ve talimat verebilecektir.

Çevre Bakanlığı, kendisine verilen yukarıdaki yetki ve görevleri merkezde diğer bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyon içinde ve ülke genelinde de taşra teşkilatı vasıtasıyla yerine getirmeye çalışır.

Çevre Kanunu'nun 10. maddesi, gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetler sonucunda çevre sorunlarına neden olabilecek bütün kurum, kuruluş ve işletmelerin çevre kirliliği doğuran atık ve atıkları nasıl zararsız hale getireceğini ve bu konuda alınacak önlemleri belirlemek için Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği yapılması gerektiğini ifade etmiş ve aynı Kanunun 34/6

sayılı Kanun ile değişik 31. maddesi de bu Yönetmeliği hazırlama yetkisini Çevre Bakanlığı'na vermiştir. Çevre Bakanlığı tarafından hazırlanan ÇED Yönetmeliği'nin 1. maddesinde, ulaşılmak istenen amaç, gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına neden olabilecek kamusal veya özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işletmelerin yatırım kararlarının çevre üzerinde yapabileceği tüm etkilerinin önceden belirlenerek değerlendirilmesi, tesbit edilen olumsuz etkilerinin zamanında önlenmesi veya çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi ve alternatiflerin değerlendirilmesi maksadıyla gerçekleştirilecek çevresel etki değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik esasların düzenlenmesi olarak, gösterilmiştir³². Yönetmeliğin 5. maddesinde, ÇED Yönetmeliği'nin uygulanması konusunda yetkili makam olarak Çevre Bakanlığı ve ona bağlı olarak çalışan örgütü gösterilmiştir³³.

Son yıllarda, çevrenin korunması, çevreye zarar vermesi muhtemel faaliyetlerin daha bu zararlar meydana gelmeden evvel önlenmesi konusunda yeni yöntemler geliştirilmiştir, çevrenin bir defa kirlenmesi ve bozulmasından sonra eski haline getirilmesinin çok pahalı ve hatta imkansız olması son zamanlarda çevrecileri çevre sorunları doğmadan önce çeşitli tedbirler almaya yöneltmiştir. Bunun sonucu olarak, kirlenen çevreyi temizleme veya bozulmuş çevreyi onarma yerine, olumsuz faaliyetleri ve etkileri daha işin başında, yani kaynağında önlenmesinin yolları aranmaktadır³⁴. Bu yollardan birisi olan ÇED ve ÇED Yönetmeliği, gerçekleştirilmesi planlanan bir faaliyetin çevreye zarar verip vermeyeceğinin önceden belirlenmesi ve eğer çevreyi kirlitecek ise, daha işin başında faaliyet sahibi tarafından gerekli önlemlerin alınması veya zararlı faaliyetin durdurulması için yetkili makamlara görev yükleyen bir sistemdir. Türkiye'de henüz gerçek anlamda uygulanmaya başlanmayan ÇED sistemi, çevrenin kirlenmeden ve bozulmadan korunmasını sağlayacak bir yöntemdir. ÇED sistemi ve

327 Şubat 1993 tarih ve 21589 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

33Bkz.Doğancan AKYÜREK, "Çevresel Etki Değerlendirmesi", s.8-9, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, *Özel Çevre Koruma Dergisi*, Sayı:5, Ankara,Mart 1993 - Bkz.Halil ÜNLÜ,a.g.e.,s.51-55. ÇED Yönetmeliği'nin 5., 11. ve 12. maddeleri, faaliyet sahibinin yapmayı planladığı işin çevresel etki değerlendirmesinin ne olduğu ve Yönetmelik hükümlerini uygulamak suretiyle çevre sorunlarına neden olmasını sağlamak konularındaki tüm görev ve yetkileri Çevre Bakanlığı ve Onun taşra teşkilatı ile mahalli çevre kurullarına vermiştir.

34Halil ÜNLÜ, a.g.e., s.51.

Yönetmeliği'nin uygulanmaya başlaması ile "sürdürülebilir kalkınma ilkesi" doğrultusunda alınacak ekonomik kararlar üzerinde ekolojik dengenin dikkate alınmasını sağlamak ve böylece daha işin başında ileride dönüş imkanı bulunamayacak çevre tahribatın önüne önceden geçilmiş olacaktır.

Çevresel etki değerlendirmesi, çevre kirliliğini doğuracak sebebi kaynağında önlemenin yanında, büyük yatırımlar yapıldıktan sonra çevreye zararlı olmaları nedeniyle kapatılmak istenen fabrikaların ve işletmelerin ülke ekonomisine yükleyeceği maddi külfetin de zamanında önüne geçecektir. Çevresel etki değerlendirmesi hiç yapılmadan veya yetersiz bir şekilde yapılarak kurulan bir fabrikanın veya bir termik santralin yatırım yapıldıktan sonra kapatılmasının vereceği zarar kesinlikle küçümsenmemelidir. Örneğin, Bursa'nın Orhaneli ilçesinde kufulan ve faaliyete geçirilmek istenen termik santralin zamanında çevresel etki değerlendirmesi yapılmadığı için bugün elektrik üretimini sağlamak amacıyla yakılmak istenen kömürün çevreye büyük miktarda kükürt ve kükürtdioksit yaydığı gerekçesiyle kapatılmak istenmektedir. Gerçekten, bu elektrik üretimini sağlamak amacıyla yakılmak istenen kömürün yüksek miktarda kükürt ihtiyacı olması nedeniyle yanma neticesinde bacadan çevreye aşırı kükürtdioksitin yayılacağı ve bununla su ve havaya ileride telafisi mümkün olmayacak derecede zarar vereceği tesbit edilmiştir. Santralin çevreye vereceği zarar bilerek faaliyetine izin vermek 2872 sayılı Çevre Kanunu'na ve bu Kanuna dayanarak yapılan Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği ile Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği hükümlerine açıkça aykırı olacaktır. Yapılan bu büyük yatırımın, bir taraftan çevreye vereceği zarar önlemek ve diğer taraftan da kapatılmasına mani olmak için bacaya kükürt arıtma tesisinin yapımına başlanmıştır. Kanaatimizce, Ülke ekonomisine büyük yük getiren ve çevre kirliliğine sebebiyet vermesi mümkün olan büyük yatırımlar için zamanında tam bir çevresel etki değerlendirmesinin yetkili makamlar tarafından ciddi bir şekilde yapılması, ileride çevrenin korunması ve ekonomik koşullarda ortaya çıkabilecek zararların çözümü konusunda izlenecek en iyi yol olacaktır. Bilhassa, özel teşebbüs tarafından Devletin görevli ve yeterli makamlarından izin ve ruhsat alınarak yapılan yatırımların önceden çevresel etki değerlendirmesi hiç veya tam yapılmadığı için, sonradan yetkili makamlar tarafından faaliyete sokulmaması veya çevre kirliliğini önlemek için ayrıca arıtma yapılmasını sağlamak ya da kapatılmak istenmektedir. Bu durumda, Devlete güvenerek yatırım yapan özel teşebbüsün Devletten önemli miktarda maddi tazminat

talepleri olmaktadır ki, bütün bunların yükü de vergi ödeyenlere yüklenmektedir.

Merkez teşkilatının taşradaki uzantısı olan il idaresi, ilçe idaresi ve bucak idaresi de Çevre Bakanlığı'na yardımcı olmaktadır. Örneğin 2872 sayılı kanunun 24/I. maddesine göre, çevreyi kirletenler hakkında idari para cezası uygulama yetkisi mahallin en büyük mülki amirine verilmiştir. Bu nedenle Çevre Bakanlığı, çevreyi kirleten kişi, kurum, kuruluş ve işletmeleri belirlediği zaman, bu yetkisini kullanması için mülki amirlere yani vali, kaymakam ve bucak müdürlerine emir ve talimat verebilecektir. 2872 sayılı Kanunun 24/I. maddesine göre, çevreyi kirletenler hakkında idari para cezası uygulama yetkisi mahallin en büyük mülki amirine verilmiştir. Çevre Bakanlığı, çevreyi kirletenleri tesbit ettiğinde mülki amirlere idari para cezasını uygulama konusundaki yetkisini kullanması için emir ve talimat verebilecektir.

K.H.K.'nin 3. maddesinde, "Çevre Bakanlığı teşkilatı, merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarda meydana gelir." hükmü düzenlenmiştir. K.H.K.'nin 4. maddesi ve devamı hükümleri Çevre Bakanlığı'nın merkez teşkilatını anahizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimler olarak göstermiştir³⁵. K.H.K.'nin 26. maddesi ile 30. maddesi arasında Çevre Bakanlığı'nın diğer kamusal ve özel kuruluşlar ile koordinasyon ve işbirliğini sağlaması ve çevre politikalarını sağlıklı bir biçimde oluşturulması maksadıyla "sürekli kurullar" adı altında Yüksek Çevre Kurulu, Çevre Şurası ve Mahalli Çevre Kurulları teşkil edilmiştir³⁶. Sürekli kurullar arasında gösterilen Mahalli Çevre Kurulları, K.H.K.'nin 30. maddesine göre her ilde valinin başkanlığında, bakanlıkların il temsilcileri, büyükşehir belediye başkanları, belediye başkanı, sanayi odası ve ziraat odası başkanları ile Çevre Bakanlığı temsilcilerinden oluşur ve K.H.K.'nin 31. maddesine göre, il düzeyinde çevre politikalarını uygulama, çevreyi kirleten kuruluşları belirleme denetleme ve kirliliği önleyici tedbirleri alma ve alınmasını sağlamak ve çevre eğitimi faaliyetlerinde bulunma gibi önemli görev ve yetkilere sahip kılınmışlardır. Bununla birlikte, mahalli kurulların yetki ve görevleri tavsiye niteliğinden öteye geçmemekte, yani bir il umumi hıfzıssıhha meclisi gibi etkili karar ve önlemler alamamakta; verdiği kararlara uyulmamasını da Çevre Kanunu'nda hüküm olmadığı için yaptırımla destekleyememektedir. Bu da mahalli çevre kurullarını, şu ana kadar "olsa da olur olmasa da olur" şeklinde göstermelik bir örgüte çevirmektedir. Hele bu örgüt içinde bilim

³⁵Bkz. Halil ÜNLÜ, a.g.e., s.28.

³⁶Bkz. Halil ÜNLÜ, a.g.e., s.30

adamlarına ve çeşitli kesimlerden gelen konunun uzmanlarına yer verilmemiş olması gücünü iyice zayıflatmıştır. Doğru olan, mahalli çevre kurullarına bir bölgede, yerde olması gereken asgari (yaşanabilir) çevre standartlarını, çevreyi koruyacak ve geliştirecek yöntemleri ve önlemleri belirleme yetkisi verilmeli ve bunlara uyulması da Çevre Kanunu'nda öngörülen yaptırımlarla desteklenmelidir. Ayrıca, örgütün içine özellikle üniversitelerden konunun uzmanları alınmalı, standart, yöntem ve önlemlerin tesbitinde hukukun çizdiği sınırlar içinde kalınmalıdır.

K.H.K.'nin 32. maddesine göre Çevre Bakanlığı, Bakanlar Kurulu kararı ile ülke düzeyinde çevrenin korunmasını sağlamaya çalışacak taşra teşkilatını kurmaya yetkili sayılmıştır. K.H.K.'nin 33. maddesine Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü ile Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'nı Çevre Bakanlığı'na bağlamıştır. Merkezi düzeyde çevrenin yönetimi ile doğrudan doğruya görevli kılınmış bir kuruluş olan Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı önceden Başbakanlık teşkilatına bağlı olduğu halde daha sonra çevre korumanın bakanlık düzeyine getirilmesi neticesinde Çevre Bakanlığı'na bağlanması uygun görülmüştür. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9. maddesinde, Ülke ve Dünya düzeyinde ekolojik önemi olan çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı alanların Bakanlar Kurulu kararı ile "Özel Çevre Koruma Bölgesi" olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir³⁷. Korunması lüzumlu görülen bu alanların yönetiminden sorumlu olmak üzere tüzel kişiliğe sahip bulunan Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'nın kurulması fikri kabul edilmiştir³⁸.

B) YERİNDEN YÖNETİM

Türkiye'de yerel nitelikteki hizmetlerin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları (mahalli idareler), il özel idaresi, belediye idaresi, ve köy idaresi olmak üzere üç şekilde kendisini göstermektedir. 1982 Anayasası, "Mahalli İdareler" kenar başlığını taşıyan 127. maddesinde bu üç çeşit yerinden yönetim örgütünü düzenlemiş ve aynı maddenin I. fıkrasında ise, bu kuruluşların kamu tüzel kişiliğine sahip olarak görev ve yetkilerini kullanacağını ifade etmiştir. Aynı maddenin V. fıkrasında da, merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin "idarenin bütünlüğü" ilkesine uygun

şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplam yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla "idari vesayet" yetkisine sahip kılınmıştır. Merkezden yönetim kuruluşları, yerinden yönetim örgütlerinin kararlarını ve fiillerini kontrol etmek ve lüzumlu görüldüğü takdirde bozabilmek yetkisine sahip kılınmışlardır³⁹.

1- İL ÖZEL İDARESİ

İl özel idaresi, taşra teşkilatı içinde il idaresi olarak bulunan ilin diğer taraftan bir mahalli idare olarak (kendisini) yerinden yönetim teşkilatı cephesinde göstermiş olduğu yönetim şekliyle ibarettir⁴⁰. Bu bakımdan il, 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun kapsamına girmektedir. İl özel idarelerinin üç organı mevcuttur. Bunlar il özel idaresinin başı olan vali, il genel meclisi ve il daimi encümeninden oluşur⁴¹. İl ölçeğinde bir yerel yönetim kuruluşu biçiminde oluşturulan il özel idarelerine, eğitim ve öğretim, sağlık, tarım, hayvancılık ve ormancılık gibi alanlarda çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir⁴². Bununla birlikte günümüzde, il özel idareleri gelişmemiş ve büyük ölçüde önemi kaybetmiş bir yerel kuruluş durumuna düşmüştür, çünkü bu mahalli idare birimi, çevrenin korunması alanında göl ve bataklıkların düzenlenmesi ve temizlenmesi, tarım ve hayvancılık alanlarında, eğitim ve öğretim hizmetlerini yapma gibi diğer bazı geniş görev ve yetkilere sahip olmasına rağmen, bunları yeterli ölçüde kullanacak güce, personele ve imkana sahip bulunmamaktadır⁴³. Yine mahalli idare olarak il özel idareleri, kendilerine ait bir zorlama gücüne veya zabıta örgütüne de sahip değillerdir. Ayrıca İl Özel İdarelerinin başında merkeze bağlı olan vali bulunduğu için bu idarelerinin fazla özerklikleri bulunmadığı bir eleştiri olarak ileri sürülebilir. Böylece, ilin ihtiyaçlarına cevap verilmesi esnasında merkezi yönetimin devamı olduğu ileri sürülebilir. Yine de il özel idareleri, özellikle belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan kırsal bölgelere ve köylere hizmet götürülmesi bakımından maddi

³⁹Mahalli İdareler hakkında bkz. İsmet GİRİTLİ, a.g.e., s.33-35 ve 72-100-Şeref GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s.97-118-Hasret ÇOMAK-Celal ERKUT a.g.e., s.133-135-Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, İstanbul, 1982-Vakur VERSAN, *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 1986, s.93-95 ve s.210-231.

⁴⁰İsmet GİRİTLİ, a.g.e., s.73.

⁴¹Nuri TORTOP, "İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 3, s.3-11, Ankara, Eylül 1987, s.6-11.

⁴²Halil ÜNLÜ, a.g.e., s.25.

⁴³Hasret ÇOMAK-Celal ERKUT, s.133-134-Fehmi YAVUZ-Ruşen KELEŞ, a.g.e., s.166-167.

³⁷Bakanlar Kurulu kararı hakkındaki eleştiri için bkz. Oktay EKİNCİ, "Çevremiz" de Demokrasi Bekliyor, İstanbul, 1991, s.32-37.

³⁸Bkz. Halil ÜNLÜ, a.g.e., s.30-31-Ruşen KELEŞ, *Kenileşme Politikası*, a.g.e., s.449-450-Mustafa TAMER, a.g.e., s.183-184.

yardımlarda bulunmaktadır⁴⁴. İl Özel İdaresi Kanunu 1987 yılında değişikliğe uğramış ve bu düzenleme ile il özel idarelerine işlerlik kazandırılmak ve çevrenin korunması alanında da faaliyet göstermesi istenmiştir. 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun ile 78. maddeye eklenen 13. bendine göre, il özel idareleri, mahalli müşterek nitelikte olan ve çevrenin korunmasını ilgilendiren imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, turizm gibi görevler ve bu kanun dışında çeşitli hukuki düzenlemeler tarafından verilen görevleri imkanları ve belirleyeceği öncelik sırasına yürütmektir. İl Özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırları Bakanlar Kurulu tesbit edeceği ifade edilmiştir. Yeni düzenlemede il özel idareleri, çeşitli alanlarda bakanlıkların il düzeyinde yapacakları yatırımlarda uygulayıp olabilmeye imkanına kavuşturulmuştur⁴⁵. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 78. maddesine eklenen 14. bendine göre, il özel idareleri, ilin mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkan ve ihtiyaçlarını da gözönünde bulundurmaya suretiyle yıllık programları hazırlamak ve uygulamakla görevli sayılmışlardır.

3360 sayılı Kanunun 17. maddesi ile İl Özel İdaresi Kanunu'nun 144. maddesine eklenen 12. bende göre, "il özel idaresinin görevleri ile ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar almak" ve 13. bende göre de, "yasaklayıcı tedbirler vasıtasıyla alınan kararlara hakkında ceza kararı vermek, yaptırımlar uygulanmasını kararlaştırmak" yetkileri vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısının başkanlık edeceği il daimi encümenine verilmiştir. Yine İl Özel İdaresi Kanunu'na 3360 sayılı kanunun 18. maddesi vasıtasıyla eklenen Ek Madde 1'e göre, il özel idaresinin yetki ve görev alanı içinde kanun, tüzük ve yönetmelikler ile verilen görevlere istinaden il genel meclisi ve il daimi encümeni tarafından alınan ve usulüne uygun olarak ilan edilen kararlar ve tedbirlere aykırı davranışla il daimi encümeni idari para cezası veya geçici bir süre için işyeri kapatma ya da ticaret sanat ve meslekten men cezası uygulayabilecektir. Bizzat valinin de bu cezaları tayin etme yetkisi mevcuttur⁴⁶. Ayrıca Kanunun 100. maddesine göre, kaymakamlar,

valiler tarafından hizmetlerin yerinde ve halka daha iyi sunulması için verilen özel idare hizmetlerini valiye karşı sorumlu olarak yürütürler. Bu nedenle Ek Madde 1 hükmü, valiye tanınan idari ceza kesme yetkisini kaymakama da tanımış olmaktadır. Ek Madde 2'ye göre, il daimi encümeninin ceza kararlarına en geç yedi gün içinde sulh ceza mahkemelerine itiraz edebildiği halde, ek madde 1/III'e göre vali ve kaymakamlar tarafından verilen cezalar kesin olarak kabul edilmiştir. Kanaatimizce bu hüküm, anayasal düzenleme olan 1982 Anayasası'nın 125/II. maddesine aykırıdır, çünkü bu hükümle "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" düzenlemesi getirilmiştir. Bu durum ise, 1982 Anayasası'nın 11/II. maddesinde düzenlenmiş olan "kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" emredici üst hukuk normunun açık bir ihlalini teşkil etmektedir.

Tartışılması gereken bir konu da, bugünkü Türk İdare Yapısı içinde vali ve kaymakam arasında "hierarchy" esasının kabul edilmiş olmasıdır. Bu ilke nedeniyle, ilçede mahallin en büyük mülki amiri kaymakam olmakta ve orada yapılacak iş ve kesilecek cezalara vali müdahale edememekte, sadece kaymakama 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. ve 31. maddeleri gereğince emir ve talimat verebilmektedir. Yoksa vali, işi yapmayan veya geciktiren kaymakamın yerine geçip karar verememektedir. Özellikle gelişen zaman içinde çevrenin korunması gibi acil meselelerde, bu ilke sorunlar çıkartmaktadır. Örneğin, Çevre Kanunu'nun 15. ve 16. maddeleri uyarınca tehlikeli faaliyeti durdurma yetkisine sahip olduğu halde faaliyeti durdurmayan veya aynı Kanunun 24. maddesine göre havayı kirlatene ceza kesme yetkisine sahip olduğu halde ceza kesmeyen kaymakamın bu tavrına karşı valinin o faaliyeti durdurmak veya cezayı kesmek şeklinde bir davranış içine girmesi teknik olarak hukuka aykırı düşecektir. Bu nedenle, "hierarchy" gibi eskiden ortaya çıkartılmış ve günümüzün acil ihtiyaçlarına cevap veremeyen sistemlerden vazgeçilip, örneğin "yerine geçme" sisteminin benimsenmesi ve birisi yapmazsa diğerinin yapması düşüncesi kabul edilebilir; zira kişilerin yaşama haklarının temeli olan sağlıklı ve düzenli bir çevrenin beklenmeye tahammülü olamaz.

2- BELEDİYE İDARESİ

Bir diğer mahalli idare çeşidi olan belediye idaresi, 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Kanun ile düzenlenmiş ve kent ve kasabaların ve burada oturanların yerel nitelikteki ortak ve merkezi ihtiyaçlarını öngörüp karşılamak ile görevli bir kamu idaresi olarak kabul edilmiştir⁴⁷. Tüzel kişiliğe sahip

⁴⁴Lütfi DURAN, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, 1982, s.277. Mehmet ALDAN, "İl Özel İdaresinin Yarını", *Amme İdaresi Dergisi*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Cilt:II, Sayı:4, Aralık 1978, s.30-50. Bkz.Ziya ÇOKER, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:20, Sayı:3, Eylül 1987, s.13-18, Ankara.

⁴⁵Şeref GÖZÜBÜYÜK, *a.g.e.*, s.99.

⁴⁶Nuri TORTOP, *a.g.e.*, 8-10.

⁴⁷Hasret ÇOMAK-Celal ERKUT, *a.g.e.*, s.134.

olan belediye idaresinin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Bunlardan belediye meclisi ve encümeni müzakere ve karar organları, belediye başkanı da yürütme organı olarak faaliyetlerini sürdürürler⁴⁸. 1580 sayılı Kanunun 15. maddesi belediye idarelerinin görevlerini 76 bend halinde ayrıntılı olarak saymış ve bunlara ek olarak kanun, tüzük ve yönetmelikler vasıtasıyla belediye idarelerine başka vazifelerin verilebileceğini belirtmiş, yani 15. maddede sayılan hususların sınırlı mahiyette olmayıp, birer örnekten ibaret bulunduğunu açıkça ifade etmek istemiştir⁴⁹. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesi, belediyelere çevrenin korunması ve çevre sağlığı konusunda önemli görev ve yetkiler vermiş ve bu kanun yanında 1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 3194 sayılı ve 1985 tarihli İmar Kanunu, da çevreye ilişkin olarak belediyeler çeşitli görev ve yetkileri vermiştir⁵⁰. 1982 Anayasası'nın 127/III. maddesi, "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." hükmünü düzenlenmiştir. Böylece, Ankara, İstanbul, İzmir gibi belediyelerinin sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde ilçe belediyelerinin yanında bir de büyük şehir belediyesi adını taşıyan yeni bir yerel yönetim örgütünün kurulması fikri 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında K.H.K.'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'a göre benimsenmiştir⁵¹. 3030 sayılı Kanun devamlı büyüyen kentlerdeki çeşitli sorunların daha iyi çözümlenebilmesi ve bu büyümede en büyük payı olan ve metropol niteliği kazanan ve çok sayıda ilçeyi kapsayan büyük şehirlerde tüm hizmetlerin yürütülmesinin getirdiği sakinca ve güçlüklerin giderilmesi için ana kent ölçeğindeki hizmetlerin yerel nitelikteki hizmetlerden ayrılarak ayrı bir büyük şehir belediyesi tarafından gerçekleştirilmesini öngörmüştür⁵². Bu hüküm nedeniyle, büyük kentler tarafından duyulan ihtiyaç karşılama üzere bazı şehirlerde büyük şehir belediyelerinin kurulması düşüncesi gündeme gelmiştir.

Belediye idarelerinin çevrenin korunması konusundaki görev ve yetkileri kısaca, planlı ve sağlıklı gelişmenin beldeye sağlanması, imar planlarının yapılması, yol, su, elektrik, kanalizasyon gibi fiziksel ve sağlık, sosyal yardım gibi sosyal altyapı hizmetlerinin

yerine getirilmesi, yapıların kontrolü, park, bahçe gibi alanların yapımı, çöp ve benzeri atıkların toplanması ve ortadan kaldırılması, beldeye toplu taşıma hizmetlerinin sağlanması, yangına karşı tedbir alınması, koruyucu sağlık hizmetleri, belde halkının sağlık, huzur ve refahının sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması, halkın huzurunun bozulmasına engel olunması, halka açık yerlerin ve yenilecek, içilecek ve halkın sağlığını ilgilendiren yerlerin denetlenmesi ve bunun gibi belde ve belde halkının ihtiyacı olan temiz ve düzenli bir çevreyi sağlamak için gerekli olan bütün tedbirlerin alınması ve uygulanması şeklinde ifade edilmiştir⁵³. Belediyeler, belde halkının sağlık ve huzurlu olarak yaşamasını sağlamak için belde düzenine, belde halkının sağlığına ilişkin hukuki düzenlemeleri yapma, kural koyma ve bu kurallara uymayanlar hakkında kanunlarda gösterilmek şartıyla yaptırım uygulama yetkisine sahip kılınmışlardır⁵⁴. Kamu idaresi sıfatıyla belediyeler, kendilerine tanınan görev ve yetkileri kullanmak için icrai kararlar alır ve uygularlar. Bu nedenle 1580 sayılı Kanunun 19/2. maddesi belediyelere, "Beldenin ve belde halkının sıhhat, selamet ve refahını temin ve intizamı beldeyihalelden, vikaye maksadı ile kanunların bahsettiği salahiyyete müsteniden emirler vererek ve belediye yasakları koymak ve infaz ettirmek hifafına hareketleri görülenleri cezalandırmak;" yetkisini vermiştir.

Büyük kentlerde kurulan büyük şehir belediyelerinin en esaslı görevi ise, ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlamak suretiyle kamuya sunulacak hizmetlerin daha ekonomik, düzenli ve verimli şekilde gerçekleşmesini temin etmektir. Kanun koyucu, ilçe belediyelerinin kendi imkanları vasıtasıyla yapamayacakları işlerin büyük şehir belediyeleri tarafından gerçekleştirileceğini ifade etmiştir. Büyük şehir belediyeleri, 3030 sayılı Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirdiği ve kamu hizmetlerini yürüttüğü sırada 1580 sayılı Belediye kanunu ile diğer hukuki mevzuatın belediyelere tanıdığı bütün hak ve yetki ve imtiyazları kullanır ve çeşitli muafiyetlerden yararlanır⁵⁵. 3030 sayılı kanunun 6. maddesi A fıkrasında büyük şehir belediyelerinin görevleri, büyük şehir için çeşitli yaptırım plan ve programları yapmak, nazım imar planlarını

⁴⁸İsmet GİRİTLİ, *a.g.e.*, s.89-Şeref GÖZÜBÜYÜK, *a.g.e.*, s.104-105. (49) İsmet GİRİTLİ, *a.g.e.*, s.307.

⁴⁹İsmet GİRİTLİ, *a.g.e.*, s.307.

⁵⁰Halil ÜNLÜ, *a.g.e.*, s.25.

⁵¹İsmet GİRİTLİ, *a.g.e.*, s.94-Şeref GÖZÜBÜYÜK, *a.g.e.*, s.108-109.

⁵²Hasret ÇOMAK-Celal ERKUT, *a.g.e.*, s.135.

⁵³Bkz.Halil ÜNLÜ, *a.g.e.*, s.25-26-İsmet GİRİTLİ, *a.g.e.*, s.87-88. Ruşen KELEŞ, *Kentleşme Politikası, a.g.e.*, s.451-Fehmi YAVUZ-Ruşen KELEŞ, *a.g.e.*, s.161-166.

⁵⁴Firuz Demir YAŞAMIŞ, "Yerel Düzeyde Çevre Yönetimi ve Planlamasının İlkeleri ve Yöntemleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Cilt:25, Sayı:1, Ankara, Mart 1992, s.137-158,s.138.

⁵⁵İsmet GİRİTLİ, *a.g.e.*, s.95.

gerçekleştirmek, uygulamak, ilçe belediyelerinin bu yöndeki planlarını onaylamak, büyük şehirler dahilinde meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak ve yaptırmak, çevre sağlığının korunması için gerekli önlemleri almak, yeşil sahalara, park ve bahçeler yapmak, büyük şehir dahilindeki su kanalizasyon ve her çeşit gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek, spor, dinlenme ve eğlence yerleri yaparak işletmek veya işlettirmek, toplu taşıma hizmetlerini düzenlemek, çöplerden ve sanayi atıklarından kaynaklanan sorunları çözmek, ilçe belediyeleri arasında koordinasyon ve işbirliği sağlamak olarak sıralanmıştır. Örneğin, büyükşehir belediyelerine bağlı olarak, kent, büyük sınırları içinde kalan içme, kullanma ve endüstri suyu temin edilen ve edilecek olan yerlerdeki suların kirlenmeye karşı korunması ve çevreye zarar veremeyecek bir şekilde uzaklaştırılması için gerek duyulan kanalizasyon sisteminin oluşturulması amaçları doğrultusunda su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlükleri kurulmaya başlanmıştır. İlk olarak, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) 20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı Kanun ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı, fakat müstakil bütçeye ve kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulmuş ve arkasından Ankara ve İzmir'de de İSKİ'ye benzer su ve kanalizasyon idareleri teşkil edilmiştir. Böylece, 18.12.1953 tarih ve 6200 sayılı Kanun ile kurulan ve özellikle Türkiye'deki içme ve kullanma suları ve temizliği konusunda tam yetkili olan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün (DSİ'nin) suların temizliği ve çevrenin korunması konusundaki görev ve yetkileri kısıtlanmış, İSKİ'ye ilişkin düzenleme neticesinde ve hizmetin yerinden yönetilmesi maksadıyla bu yeni kuruluşa devredilmiş olmaktadır.

3030 sayılı Kanunun 7. maddesi, büyük şehir belediyelerinin bu Kanunda gösterilen hizmetleri ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütülmesini öngörmüştür. 3030 sayılı Kanunun 6. maddesinin B fıkrası ise, yukarıdakiler dışında kalan ve mevzuatın belediyelere verdiği diğer bütün görevlerin ve ayrıca spor dinlenme ve eğlence yerleri ile toptancı hal mezbahalarının yapılması ve yaptırılması gibi görevlerin ilçe belediyelerine ait olacağını ifade etmiştir.

Böylece, 3030 sayılı Kanunun çevrenin korunması alanında büyük şehir belediyelerine önemli görev ve yetkiler verdiğini görmekteyiz, çünkü bu Kanunda klasik belediye hizmetlerinin yanında, büyük şehirlerin planını yapma, sağlığa zararlı olabilecek kuruluşlara izin verme ve denetleme büyük kent ölçeğinde su ve kanalizasyon hizmetleri ile arıtma tesisleri yapma, katı atıkları bertaraf etme doğal gaz tesisi kurma gibi çevreyi yakından ilgilendiren

görev ve yetkilerin hepsi büyük şehir belediyelerine verilmiştir. Günümüzde büyükşehir belediyeleri çevrenin korunması konusunda üzerlerine aldıkları hizmetleri yerine getirmek üzere kendi bünyelerinde Çevre Koruma Daire Başkanlıkları, çevre koruma ve kontrol müdürlükleri gibi birimler kurmuşlardır⁵⁶. Ayrıca 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 24/A maddesi sadece büyük şehir belediyelerine kendi sınırları içinde bulunan sahiller boğazlar liman ve körfezler ile göl ve akarsuların Çevre Kanunu'na aykırı olarak gemiler ve diğer deniz vasıtaları tarafından kirletilip kirletilmediğini denetleme ve kirletme yasasına uymayanlar hakkında para cezası uygulama yetkisi vermiştir. Bununla birlikte, bu hüküm tarafından büyük şehir belediyelerine verilen para cezası kesme yetkisi, sadece maddede gösterilen su bölgeleri üzerinde bulunan gemi ve diğer deniz vasıtalarının meydana getirdiği çevre kirletme fiilleri kapsamaktadır, yoksa su üzerinde değil de, karadan suya doğru yapılan kirletme fiilleri için yetki aynı hüküm ile o mahallin en büyük mülki amirine verilmiştir. Ayrıca, su üzerindeki gemi ve diğer deniz vasıtalarından kaynaklanan kirletme fiillerine karşı bu yetkiyi ancak 3030 sayılı kanundaki yetkilere sahip olan ve kanunla kurulan büyükşehir belediyeleri sahiptir. Büyükşehir belediyesi olmayan ve sınırları içinde gölü, akarsuyu ve sahili bulunan kentlerde bu yetki, Sahil Güvenlik bot komutanları ile en büyük mülki amire aittir⁵⁷. 2872 sayılı Kanunda büyük şehir belediyelerine verilen bu idari para cezası kesme yetkisi dışında bir yetki ne büyük şehir belediyelerine ve ne de diğer belediyelere verilmiştir. Oysa mahalli idareler olarak belediyeler, toplumu mağdur eden çevre sorunlarını çözmek, önlemek ve çevreyi kirletenleri cezalandırmak için daha geniş yetkilerin verilmesi gerekir, çünkü çevreye karşı işlenen suçlar, ne devlet otoritesine karşı işlenmiş ve ne de sadece devleti mağdur eden suçlardır. Bu nedenle, 2872 kanun koyucu tarafından sayılı Çevre Kanunu'nun sadece 24. maddesinde yalnızca büyük şehir belediyelerine sınırlı olarak çevrenin korunması konusunda idari ceza tayin etmeye ilişkin yetkisinin vermesini, fakat diğer belediyeleri ve yerel yönetimleri dikkate almamasını çevre korumada önemli bir eksiklik olarak görmekteyiz⁵⁸. Çevre Kanunu'nun 24. maddesi, büyük şehir belediyesi sınırları içinde suları kirleten gemi ve

⁵⁶HALİL ÜNLÜ, a.g.e., s.25-26.

⁵⁷Bkz. Yargıtay 7. Ceza Dairesi, 5.3.1991 tarih ve 91/11419 Esas - 92/1782 karar, Yargıtay Kararları Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 4, Nisan 1993, Ankara, s.624-625.

⁵⁸Zerrin TOPRAK KARAMAN, Çevre Kirliliğinin Giderilmesinde Uzlaşmacı Politika, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 4, s.117-137, Ankara, Aralık 1992, s.121.

deniz vasıtaları hakkında uygulanması gereken idari para cezalarının büyük şehir belediyeleri tarafından tatbik edilmediğinde ve sadece büyük şehir belediyelerinin sınırları dışında kalan yerlerde cezalandırma yetkisine sahip olan Sahil Güvenlik bot komutanları ve mülki amirler tarafından da su kirlenme fiiline karşı sessiz kaldığı takdirde ne olacağı konusunda bir açıklık taşımamaktadır. Örneğin, büyük şehir belediye sınırları içinde bir gemi Çevre Kanunu'nun 22. maddesindeki kirlenme yasağına aykırı olarak denize zararlı madde boşaltmakta olduğu takdirde, Çevre Kanunu'nun 24. maddesine göre idari para cezası kesme yetkisi büyük şehir belediyelerine aittir ve bu makam dışında kimse bu cezayı kesme yetkisine sahip değildir. Bu durumda ilgili büyük şehir belediyesi cezayı kesmediği zaman, eğer belediye başkanının ve diğer görevlilerin TCK'ya göre suç teşkil eden bir ihmali veya görevi kölüye kullanma hali sözkonusu ise, ilgililer hakkında cezai takibat yapılır. Bunun yanında büyük şehir belediyesi sınırları içinde Çevre Kanunu'na ilişkin ceza kesme yetkisi sadece büyük şehir belediyelerinde olduğu için çevreyi kirlen gemi veya deniz vasıtasına kimse müdahale edemez. Aksi bir fikir, büyükşehir belediye hudutlarında kalan sulardaki kirlenmelerde mahallin en büyük mülki amirinin de yetkili olduğu biçimde söylenebilir, çünkü Çevre Kanunu'nun 24/A maddesine göre, "yukarıdaki maddelerde gösterilen cezalar doğrudan doğruya mahallin en büyük mülki amiri tarafından verilir". Her ne kadar 24. maddenin devamında sanki büyük şehir belediye hudutlarında kalan denizlerde ceza kesme yetkisinin sadece büyük şehir belediyesine ait olduğu ileri sürülebilir ise de, pekala baskın görüşü çürütecek açıklıkta olan 24/1. maddesi mülki amirlere de buralarda yetki verildiği fikiri savunulabilir. Büyük şehir belediyeleri dışında kalan yerler için görevli ve yetkili makamlar olarak gösterilen en büyük mülki amirin ve Sahil Güvenlik Bot Komutanları için de aynıdır. Kanaatimizce, çevre kirliliği önlenemedikten ve kirlenme yasağını ihlal eden gemi ve deniz vasıtaları hakkında idari cezalar tatbik edilmedikten sonra görevliler hakkında genel ceza hükümlerine ve hele Memurin Muhakematı Kanunu'na göre cezai takibat yapmak, ne çevre sorunlarını çözer ve ne de diğer kirlilik fiillerini önler. Bu sistem, belli görevliler sahip oldukları yetkileri kullanmaya sevkeder, fakat görevi ile ilgili bir suç nedeniyle başlatılan cezai takibatın süresindeki uzunluk ve suçun ispatındaki zorluk düşünüldüğü vakit çevre sorunlarının bu yol izlenerek çözülemeyeceği anlaşılacaktır. Bu nedenle, gerek 2872 sayılı Çevre Kanunu ve gerekse çevrenin korunması amacına hizmet eden 3194 sayılı İmar Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nda gösterilen idari tedbirler ve cezalarda benimsenen "yerine geçme" sistemi anlayışına yer vermesi çevre kirliliğini önlemek bakımından çok faydalı

olacaktır. Örneğin, Çevre Kanunu'na aykırı olarak çevreyi kirlen bir kurum, kuruluş ve işletme hakkında idari tedbirlere ve cezalara sadece mahallin en büyük mahalli amiri tarafından başvurulması veya büyük şehir hudutları içinde denizi kirlen bir gemiyeye sadece büyük şehir belediyesi tarafından idari para cezası kesilmesi yeterli değildir. Bu fiillere gösterilen makamlar tarafından zamanında idari tedbirler ve cezalar uygulanmadığı zaman bir üst makamın yetkili olması ve kirlenme fiiline doğrudan doğruya müdahale edebilmesi gerekir. Örneğin, büyük şehir belediyesi sınırları içindeki su alanlarını kirlen bir fiili önleme ve idari para cezasını kesme yetkisi ilçe belediyelerine de tanınmalı, ilçe belediyeleri yetkisini kullanmadığı veya kullanmadığı zamanlarda ilçenin en büyük mülki amiri kaymakam hiç beklemeksizin müdahale edebilir ki, daha sonra büyük şehir belediyeleri ondan sonra vali ve en sonunda Çevre Bakanlığı veya diğer ilgili bakanlıklar merkez veya taşra teşkilatları vasıtasıyla idari tedbirlere ve idari cezalara hemen başvurabilmelidirler. İlk bakışta bu durum yetki ihtilafına sebebiyet verecek gibi görünmekte ise de, kanun veya yetki kanununa dayanarak yapılan K.H.K.'ler hangi makamların görevli ve yetkili olduklarını belirlemek suretiyle bu ihtilaf önceden çözümü bulmuş olacaktırlar. Buradaki amaç çevrenin korunması olduğu için, önemli olan çevre kirliliği fiiline derhal müdahale edilmesi, durdurulması ve gerekli takibatın yapılarak bir daha tekrarinin önüne geçilmesidir. Yalnızca, çevre kirliliği fiillerine karşı bütün yetkileri bir kurumda toplamak özellikle Türkiye gibi kalabalık ve çevre sorunları devamlı fazlalaşan bir Ülkede çevre sorunlarını durdurmak ve devamına engel olmak konusunda hepimizi hayale sürükler. Bu nedenle, çevrenin korunmasını sağlamak için yetkili makamların sayısını "yerine geçme sistemi" esas alınarak suretiyle çoğaltmak ve yetki ihtilafına sebebiyet vermeden çevre koruma amacına ulaşmak gerekir. Bu fikir şimdiki somut durumda uygulamak için öncelikle mahalli idarelerin çevre konusundaki örgütlenmesi ve Çevre Bakanlığı teşkilatının özellikle taşrada geliştirilmesi ve yetkilerinin karşılıklı uyum içinde fazlalaştırılması gerekir. "Yerine geçme sistemi"nin kabul edilerek kanun koyucunun idari tedbir ve yaptırımları uygulamak konusunda yetki verdiği makamları çoğaltmaktaki yegane amacı, kamu yararını sağlamak için çevreyi korumaktır. Örneğin, İzmir Büyük Şehir Belediyesi hudutları içinde taşıdığı atık maddeyi denize boşaltarak veya sintine basarak çevre kirliliğine sebebiyet veren ve daha sonra yetkili idare müdahale etmeden ya da edmeden bu Belediyenin sınırlarından çıkan bir gemi hakkında Çevre Kanunu'nun 22. maddesini uygulayarak idari ceza tayin etmek gerekir. Bununla birlikte, Çevre Kanunu'nun 24. maddesine göre, İzmir Büyük Şehir Belediyesi

dışında hiçbir makam bu cezayı kesemez. Oysa, bu Belediyenin sınırlarında kirlilik meydana gelse de, eğer kanun koyucu "yerine geçme" sistemini kabul ederek mahallin en büyük mülki amirine ve Çevre Bakanlığı'nı da yetkili kılmış olşa idi, suçu işleyen gemi nereye giderse gitsin o idari cezaya maruz kalacaktı. Kanaatimizce, yetkili makam sayısındaki çokluk yetki ihtilafına değil, aksine ulaşılmak istenen hedef olan çevrenin korunmasına hizmet edecektir, çünkü yetkililerin neler olduğunu bilen idari makamlardan herhangi birisini yaşam için tehlikeli veya zararlı olabilen çevre kirliliğini diğer idari makamlar harekete geçmesi bile durdurabilecek ve gerekli yaptırımları tatbik edebilecektir (belirtmeliyiz ki, yasak veya yükümlülüğün ihlali idari tedbir ve cezaların uygulanması için yeterlidir, yoksa tehlike veya zarar hali idari ceza hukukunda aranmaz. Tehlike veya zarar bir unsur olarak klasik ceza hukukunun konusuna girer. Biz burada sadece yasak veya yükümlülüğe aykırı hareket edenlerin neden olabilecekleri ağır suçlara işaret etmek istedik). Bu durum, ne "idari vesayet" ilkesine ve ne de "hiyerarşi" sistemine aykırı düşer, çünkü kanun koyucu kanunun önemine binaen özel düzenleme yaptığı takdirde, özel düzenleme genel düzenlemeden önce uygulanacağı için "yerine geçme" sistemi esas alınacaktır. Kanaatimizce, bu sistemin Türk İdare Hukuku'na yerleşmesinin zamanı gelmiştir. Bu düşüncemize gerekçe olması bakımından İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesini gösterebiliriz. Bu hükme göre, menfaati ihlal edilen ilgililer iptal davası açmadan önce idari başvuruda bulunabileceklerdir. Bu başvuru, yapılan işlemin kaldırılmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlemin yapılmasını hiyerarşik üstten istemeyi kapsar. Bu da göstermektedir ki, "yerine geçme" sistemi Türk İdare Hukuku'nda kabul edilmekte ve özel bir düzenleme yapılması vasıtasıyla çevrenin korunmasında da uygulanmasında bir sakınca doğmayacaktır. Hatta idari makamlar gerekli tedbir ve yaptırımları uygulamadığında herkesin yargı yoluna başvurarak en azından acil tedbirleri aldirabilmesi gerekir. Bunun da "kuvvetler ayrılığı" prensibine aykırı düşeceği itirazıyla karşılaşması mümkündür, fakat ilk başvuruyu idareye yaptırarak ve ondan bir ses çıkmadığında (Örneğin 24 saat içinde) veya red cevabı geldiğinde kişiye yargı yoluna başvuru imkân tanımak suretiyle bu itirazı da özel bir düzenlemede bertaraf etmek mümkündür. Çevre Kanunu'nun 27. maddesinde, "Bu kanunda yazılı fiiller hakkında verilecek idari nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmaz." şeklinde bir hükme yer verilmesi de Çevre Kanunu'nda esas olarak çevrenin korunmasına iştirak etmesi gereken belediyelere görev ve yetki verilmemesi için geçerli sebep olamaz, çünkü doğrudan doğruya çevrenin korunmasını düzenleyen bu

Kanun, belde halkının sağlıklı ve temiz bir çevrede yaşamasını sağlama görevini 1580 sayılı ve 3030 sayılı Kanunlarla üstlenen belediyelere görev ve yetki veren düzenlemeleri kendi bünyesinde taşıması gerekirdi. 27. madde hükmünü düzenlemek yerine çevrenin korunması konusunda başvurulacak idari cezalardan diğer hukuki düzenlemelerde olanları yürürlükten kaldırıp kendi bünyesine almak suretiyle hangi görevli ve yetkili makamın hangi hallerde ceza kesebileceğini herkesin bilmesi, hem iyi bir çevre mevzuatı oluşturmak ve hem de bir fiilden dolayı iki ayrı cezanın kesilmemesini sağlamak (ne bis in idem kuralı) şeklinde hukuki bakımdan yerinde olacaktır. Belediyelerin ceza kesme yetkisine ve bu konuda mevcut olan hukuki bozukluklara ilerideki açıklamalarımızda tekrar döneceğimizi söylemek isteriz.

Belediye Kanunu'nun 70. maddesinin 15. bendine göre, belediye meclisi tarafından düzenlenen talimatnameler vasıtasıyla belediyenin kolluk gücü olan zabitanın çalışma esaslarını belirlemekte ve ayrıca belde içinde cereyan eden yaşama ilişkin ilke ve kurallar da ortaya konmaktadır. Böylece, olması gereken ve ulaşılmak istenen beldenin çevre kalitesi açıklanmış ve belirli standartlara bağlanmış olacaktır⁵⁹. Böylece, belediye meclisince incelenen ve tasdik edilen belediye zabıtası talimatnamelerinde de belde içindeki yaşama ilişkin ilke ve kurallar belirlenir ve beldeye ulaşılmak istenen ve bu standartlardan hareket edecek olan belediyeler ceza ve tedbirleri bu talimatnamelere dayanarak uygular.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 104. maddesine göre, belediye zabıtası, belde sınırı içinde beldenin intizam, sıhhat ve hududunun temin ve muhafaza etmek ve bu nedenle kanun, nizamname, talimatname ve yasaklar ile emirleri tatbik etmek, 1608 sayılı Kanunla değişik 486 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında Kanunun Bazı Maddelerini Müaddil Kanunu'na (Belediye Cezaları Hakkında Kanun) giren suçları cezalandırma ve cezaların infazı, 1580 sayılı Kanununda belirtilen görevlerin yerine getirilmesi ve belediye suçlarını takip etme yetkilerine sahiptir. Buna ek olarak, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve diğer bazı hukuki düzenlemeler belediye zabıtasına başka görev ve yetkiler vermişlerdir⁶⁰. Bir müellife göre, bugüne kadar belediyeler tarafından hazırlanan ve belde yaşamını düzenleyen ilke ve kuralları koymak yerine yanlış bir yol tutarak

⁵⁹Firuz Demir YAŞAMIŞ, a.g.e., s.138.

⁶⁰Bkz. Edhem Ruhi ÖNEŞ, *Belediye Zabıta Kılavuzu*, T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, 1992 - Halil ÜNLÜ, a.g.e., s.40.

sayıca çok olan yasaklar konmuştur. Belediyelerin hazırlamış oldukları zabıta yönetmeliklerinin birer yasaklar listesi haline gelmesinin yegane sebebini ise, zabıta yönetmeliklerinin beldedeki yaşam standartları, ülkelerini ve kurullarını belirleyen hukuki düzenlemeler olmaktan ziyade, sadece yasak koyan ve mani olan birer hukuki metin şeklinde görülmelerinden kaynaklanmaktadır. Oysa, çevreyi yakından ilgilendiren hava, su ve toprak kirliliği, gürültü ve katı atıklar gibi çevre sorunlarının belediye zabıta yönetmelikleri vasıtasıyla düzenlenebilme imkanı mevcuttur⁶¹. Zaten 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda kendilerince fazla yetki verilmeyen belediyeler, Belediye Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, İmar Kanunu gibi hukuki düzenlemelerin tanıdığı görev ve yetkileri de doğru bir şekilde kullanmamak suretiyle yerel yönetimlerin başlıca sorumluluğu olması gereken çevre koruma faaliyetlerini tam manasıyla yerine getirememektedirler. Kaldı ki, kanun dışında yönetmelikle yasak getirilmeye çalışılması temelde "suçta ve cezada kanunilik" prensibine aykırı düşer, çünkü bir yasak koyan belediye buna uymayana 1608 sayılı Kanun uyarınca ceza uygulamakta ve gerek 1982 Anayasası'na ve gerekse uluslararası belgeler ile TCK'ya aykırıdır.

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 20, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 266, 282 ve 283. maddeleri çevrenin korunması konusunda belediyelere önemli görev ve sorumluluklar vermiştir. Sırf bu nedenle bile diyebiliriz ki, uygulamada belediyelerin yetkisizliği veya yetki karmaşası yok, sadece bu yetkilerin tam manasıyla bilinmemesi ya da kullanılmaması sorunu vardır. 3030 sayılı Kanunu'nun 6/A, e maddesine göre, belediye sınırları içinde olan ve büyükşehir belediyesine sunulan yerlerde 1., 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseselere ruhsat vermek ve onları denetlemek yetkisi büyükşehir belediyelerindedir. 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanunu'nun 3. maddesine göre ise, yine bu yetki büyükşehir belediyelerine verilmiş ve büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseselere ruhsatın o yer belediyeleri tarafından verileceği izah edilmiştir. Büyükşehir belediyesi olan yerlerde ise, büyükşehir belediyesi dilerse gayri müesseselere ruhsat verme yetkisi ilçe belediyeleriyle birlikte kullanılabilir veya onlara bu yetkiyi bırakabilir. 3572 sayılı Kanunu'nun 4. maddesinde, işyerlerine ruhsat verilirken mutlaka sağlıklı ve düzenli bir çevrenin belediyelerce gözönünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir. Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği'nin 32. maddesine göre ise, gayri sıhhi müesseselerin

çevreye verdikleri zararları mümkün olduğu kadar azaltmaları maksadıyla belediyelerin emir ve süre vermesi gerekmekte ve bu zaman zarfında emirlere riayet etmeyenlerin faaliyetlerinin durdurulması öngörülmektedir ki, bu belediyeler için çok önemli yetkiyi teşkil etmektedir.

Çevrenin korunması konusunda önemli görev ve yetkilere sahip olan belediyeleri mahalli idareler içinde çevreye yönelik en iyi çalışmalarını yapan idari örgütlenme olarak ifade edebiliriz. 486 sayılı Kanunun 1608 sayılı Kanun ile değişik 2. maddesine göre, belediye meclisleri "tembihname" düzenleme ve yayınlamaya yetkili kılınmışlardır. Tembihnameler ise, belediye meclisi tarafından idari suç olarak belirlenen fiilleri ve bunlara verilecek cezayı ve miktarını gösterir. Bir tembihname belediye meclisi tarafından düzenlenip yayımlandıktan sonra belediyenin ceza vermeye yetkili organları tembihnamede yeralan tedbir ve yasaklara aykırı hareket edenleri cezalandırabilecektir. Bu yetkinin çevrenin korunması amacıyla kullanılması ve çevreyi kirliletenlere ceza verilmesi suretiyle onları uygulanan bu yaptırımlar vasıtasıyla vazgeçmeye zorlamak mümkündür. Belediyeler, 1580 sayılı, 3030 sayılı Kanunların ve diğer kanunların çevrenin korunmasıyla ilgili kendilerine tanıdığı yetkilerin kullanılması esnasında aldıkları ve uyguladıkları kararlara muhalif hareketlerde bulunanlara miktarı düşük olsa bile para cezası ve en önemlisi üç günden 15 günü kadar ticaret ve sanat icrasından mene karar verebileceklerdir. Bu hüküm, TCK'nın 526. maddesinde düzenlenen "yetkili makamların emirlerine riayetsizlik" suçunu benzer bir düzenleme olup, hükümde suçun tarifi yapıldığı ve sadece emir ve kararların neler olduğu günlük hayata bıraktığı için "suçta ve cezada kanunilik" ilkesine aykırı değildir⁶². 1608 sayılı Kanun, muhalif hareketlerde bulunanlar arasında gerçek ve tüzel kişi ayırımı yapmamıştır. Bu nedenle, kararlara uymayanların tüzel kişiliğe sahip fabrika, işletme veya tesis olması halinde bile belediyenin o işyerinin faaliyetini hukuk nazırında bir kişi olması sebebiyle üç günden 15 güne kadar durdurabilecektir. Aynı müellif, yukarıda zabıta yönetmelikleri hakkında açıkladığı eleştirisini burada da yapmış ve tembihnamelerde bulunması gereken emir ve yasaklara yanlış olarak zabıta yönetmeliklerinde yer verildiğini iddia etmiştir. Oysa müellife göre, dikkatli ve özenli hazırlanmış, tebihnamelerde belediye meclisleri tarafından çevrenin korunmasına ilişkin etkili idari yaptırımlar koymak mümkündür⁶³.

⁶²Bkz. Ersan ŞEN, Çevre Ceza Hukuku, I.Ü. S.B.F. Dergisi No:7 (Nisan 1994), s.106-107.

⁶³Firuz Demir YAŞAMIŞ, a.g.e., s.140.

⁶¹Firuz Demir YAŞAMIŞ, a.g.e., s.138-139.

Belirtmeliyiz ki, tembihnameler yeni suç ve ceza getiremez, sadece kanunlarda gösterilenleri bir düzene koyup, halkın öğrenmesini sağlar. Aksi takdirde, "suçta ve cezada kanunilik" ikesi engeliyle karşılaşılır. Müellif, belediye meclisi tarafından yapılacak olan belediye zabıta yönetmeliklerinin daha genel ve yaşanabilir çevre standartlarını berlemeye yönelik olması gerektiğini ve yaptırım getiren düzenlemelerin ise, yönetmeliğin altında bulunan tembihname, karar gibi hukuki düzenlemeler vasıtasıyla öngörülmesini ifade etmektedir. Kanaatimizce, devamlı toplanmayan belediye meclisinin düzenlediği zabıta yönetmeliklerinde daha ziyade kalıcı ve genel düzenlemelere yer verilmesi ve bunun yanında, emir yasak ve yaptırım getiren düzenlemelere Belediye Ceza Kanununda öngörüldüğü şekilde tembihname, karar gibi somut fiiller ve hadiseler için uygulanan hukuk metinlerinde bulundurulması düzenli bir çevre mevzuatı için doğru olacaktır. Bununla birlikte, belediye meclislerinin pekala belediye kanun koyucu tarafından verilen görev ve yetkilerin sınırları içinde zabıta yönetmelikleri vasıtasıyla kanunlarda gösterilen emir, yasak ve yaptırımları göstermesi mümkündür ve bunun da hukuka aykırı ve yanlış bir tarafı bulunmamaktadır. Esas önemli olan nokta, belediyelere tanınan görev ve yetkilerin kullanılması sırasında düzenli bir çevre mevzuatına sahip olmak belediyelerdeki çevre örgütünü güçlendirmek ve çevre zabıtası kurmak, çalıştırmak ve ayrıca kirletene uygulanacak yaptırımları daha etkili hale getirmelidir. Yeniden söylemeliyiz ki, kanunların altında yer alan düzenlemeler yeni suç ve ceza ihdas edemezler, fakat kanunlarda gösterilenleri uygulama gücüne sahip olduklarını aldıkları karar ve verdikleri emirlerde belde yaşayanlara etkili olması bakımından gösterebilirler.

Türkiye'de belediyelerin sorumluluğu uygulamada genellikle idari yaptırımlar açısından önem kazanmıştır. Yukarıda açıkladığımız gibi belediyeler, yaşanabilir çevre standartlarını belirlememekte ve çevre kirliliğini önleyecek tesislerin kurulmasına genelde yardımcı olmamakta ve konuya sadece çevreye zarar veren işletmeleri kapatmak olarak yaklaşmaktadır⁶⁴. Nitekim İzmir Büyükşehir Belediyesi 1985 yılı çalışma raporunda, yapılan denetimler neticesinde hava ve su kirliliği bakımından 149 fabrika bulunduğunu ve bunların çevreye zarar verdiğinin anlaşıldığını ve çevreye verilen olumsuz etkilerin önlenmesi için ihtar verildiğini ve bu arada çeşitli işletmelere para cezaları kesildiğini, 1985 yılında toplam 340 ve 1986 yılı için ise, 6 işletme hakkında

kapatma kararının alındığını açıklamıştır⁶⁵. Oysa yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, belediyeler sadece idari yaptırımın uygulamak suretiyle çevre yönetimine katılan örgütler değildir. Belediyeler, çevrenin korunması için çıkaracakları talimatnamelerde önce çevre standartlarını ilke ve esaslarını göstermeli ve sonra aynı talimatnamelerde veya talimatnamelere aykırı davranışları cezalandıran somut fiillere uygulanacak tembihname, karar gibi hukuki düzenlemelerde ise, kanunlarda öngörülen idari yaptırımları ortaya koymalıdır, çünkü belediyeler çevre yönetimi konusunda bir dizi yasaklar ile cezalar listesi sunan örgütler olarak anlamamız son derece yanlış olacaktır.

Bununla birlikte belediyeler, sahip oldukları görev ve yetkilerin bazı hallerde yetersiz kalması ve bazı hallerde kendilerine hukuki düzenlemelerin tanıdığı görev ve yetkilerin bilmemeleri veya bilmelerine rağmen kullanılmaları, maddi imkansızlık ve çevreye ilişkin mahalli sorunların üzerine çeşitli nedenlerden dolayı fazla gidememe gibi olumsuzluklar neticesinde çevrenin korunmasını tam manasıyla gerçekleştirememektedirler.

Günümüzde, çevre sorunlarıyla karşı karşıya olan belediyelerin çoğu kez merkezi yönetimin engellemelerine karşılık bu sorunları çözmeye çabaladıklarını söyleyebiliriz⁶⁶.

3. KÖY İDARESİ

Diğer bir yerel yönetim birimi olan köyler, 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile teşkil edilmiş ve köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve köy yönetiminin sayılan muhtardan meydana gelmek üzere toplam üç organa sahip kılınmışlardır.⁶⁷ 442 sayılı Kanun, köy işlerini bir kısmı zorunlu ve diğer kısmı isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayırmıştır. Kanunun 13. maddesinde, sağlık, temizlik, yol, su, hayvanların korunması ve okul işleri ile ilgili hizmetlerin köylünün zorunlu görevleri arasında sayılmış ve Kanunun 14. maddesinde, köyün güzelleştirilmesi ağaç yetiştirilmesi ve köyün ihtiyaçlarını karşılayacak hamam, çarşı gibi yerlerin yapılması ise, gerçekleştirilmesi köylünün isteğine bağlı işler olarak gösterilmiştir. Böylece, köylere ve köylülere çevrenin korunması konusunda çeşitli görevler verilmiş ve bu görevlerden bazıları Kanunun 13. maddesinde köylü tarafından yapılması zorunlu olan işler olarak gösterilmiştir. Çevrenin korunması ile ilgili görevler arasında, köyün temizliği, esenliği, sağlık ve sosyal yardım

⁶⁴Zerrin TOPRAK, "Çevre Hakkı ve Yerel Yönetimler", *İnsan Hakları Yılı*, Cilt: 10-11, s.91-106, Ankara, 1988-1989, s.96-97.

⁶⁵1985 yılı İzmir Büyükşehir Belediyesi Çalışma Raporu, İzmir, s.141-142.

⁶⁶Refet ERİM, a.g.e., s.272.

⁶⁷İsmet GİRİTLİ, a.g.e., s.81.

hizmetleri ve köy arazilerini korunması sayılabilir⁶⁸. Kanunun 37. maddesinin 1. bendine göre, muhtar, köy yönetiminin başı olarak yapılması zorunlu kabul edilen işlerden olan çevrenin korunmasıyla ilgili faaliyetlerin gerçekleşmesini köy ihtiyar meclisi ile görüşmek suretiyle yerine getirmek ve yerini getirilmesini sağlamak konusunda görevlendirilmiştir⁶⁹. Yapılması zorunlu olan işler köylü için bir kamu yükümlülüğü olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle, köylü bu işleri yapmadığı takdirde Kanunun 56. maddesine göre ihtiyar meclisi tarafından para cezası kararı verilecektir.⁷⁰ Köylerde yerleşim düzeninin sağlıklı ve çevre ile uyumlu bir şekilde gelmesini sağlamak amacıyla 1987 yılında 3367 sayılı Kanun ek madde 9 ve devamı ek maddelerini Köy Kanunu'na ilave etmiş ve böylece köy yerleşme planlarının yapılması usulü kabul edilmiştir. 9. ve 10. ek maddelere göre, köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra köy yerleşme planının yapılmasını bağlı olduğu validen istemesi üzerine valilik tarafından köy muhtarından gelen talebin yerinde bulunmasından başka, vali de kendiliğinden köy yerleşme planının yapılmasına karar verebilecektir⁷¹. 7478 sayılı Köy İçme Suları Hakkında Kanun'un 10. maddesi, içme suyu tesislerinin bakım onarım ve işletmesini köy ihtiyar meclisine vermek suretiyle bu alandaki çevre korumacılığının bu organ tarafından yapılacağını hükme bağlamıştır.

Günümüzde köyler sayıca çok ve dağınık olmaları nedeniyle Köy Kanun'un ve diğer hukuki düzenlemelerin yolladığı görevleri yapabilecek güce sahip değildirler. Köy idareleri hukuki düzenlemelerin kendilerine verdiği görevleri yerine getirebilecek mali kaynaklardan ve diğer imkanlardan yoksundur. Günümüzde ortaya çıkan çevre sorunlarının ciddiyeti karşısında köy idarecileri bilgi bakımından yetersiz kalmakta ve ayrıca yetkili bir denetim yapma ve tedbir alma gücüne sahip bulunmamaktadırlar. Köylerdeki eğitim ve öğretim seviyesinin, ekonomik ve sosyal koşulların kötü olması da köy idarelerinin çevre sorunlarına gerçek çözümler bulamayışının diğer nedenlerini teşkil etmektedir. Ayrıca, köylerde inşaat işlerinin iyi yapılamaması ve hukuki düzenlemelerin günümüz ihtiyaçlarına cevap veremeyecek kadar eski ve yetersiz olmasını da köy idarelerine yöneltilecek eleştirilere eklemek isteriz⁷². Köy

Kanunu'nda gösterilen idari cezaların günümüz şartlarına göre çok düşük olması da köy ve civarında çevrenin yeterince korunmamasını başlıca sebeplerinden birisini oluşturmaktadır. Böylece köylerin çağdaş anlamda çevre koruma hizmetlerini gerçekleştirdiğini söylemek mümkün olamamaktadır.

C- DİĞER ÖRGÜTLENMELER

Türkiye'de bilimsel ve teknik alanlarda çalışan çeşitli örgütlerin çevrenin korunması konusunda da faaliyetlerde bulunduğunu söylemek isteriz. Örneğin, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu'nu (TÜBİTAK'ı) Türkiye, Atom Enerjisi Kurumu'nu (TAEK'i), Türk Standartları Enstitüsü'nü (TSE'yi) ve çeşitli üniversiteleri bilimsel ve teknik alanda çalışan ve aynı zamanda çevre sorunlarının çözümü konusunda da faaliyetlerde bulunan örgütler arasında gösterebiliriz.

17.7.1963 tarih ve 278 sayılı Kanun ile kurulan TÜBİTAK özellikle hava ve su kirlenmesi ve diğer çevre sorunları üzerinde devamlı şekilde toplantı ve seminerler tertipleyerek ve araştırmalar yaparak sonuçlarını kamuoyuna sunmaktadır⁷³. Ayrıca, sürekli ve diğer yayınları vasıtasıyla çevre sorunları konusunda bilimsel faaliyetleri ve neticelerini araştırmacılara ve ilgililere sunmaktadır⁷⁴. TÜBİTAK, çevre sorunlarıyla ilgili geniş araştırma ve inceleme çalışmaları arasında Ankara ili öncelikli olmak üzere hava kirliliği konusuna özel bir önem vermektedir⁷⁵. Ayrıca TÜBİTAK kendisi tarafından kurulan Deniz Bilimleri ve Çevre Araştırmaları Grubu (DEBÇAG) ve Mühendislik Araştırma Grubu (MAG) vasıtasıyla su kirliliği ve kontrolüne yönelik çalışmaları yürütmekte ve araştırma projelerini desteklemektedir. Bundan başka TÜBİTAK, kendisine bağlı olarak faaliyet gösteren Marmara Bilimsel ve Endüstriyel Araştırma Enstitüsü vasıtasıyla su kirliliğine yönelik çeşitli araştırmaları yürütmektedir. Sapanca Gölü'ndeki, Van Gölü'ndeki ve İzmit Körfezindeki su kirliliği üzerine yapılan araştırmaları bunlardan önemli bazılarını örnek olarak verebiliriz⁷⁶. Yine 443 sayılı K.H.K'nın 27. maddesine göre, Çevre Bakanının başkanlığında kurulacak ve Türkiye çapında çevrenin korunmasına çalışacak olan Yüksek Çevre Kurulu'na TÜBİTAK Başkanının da katılması öngörülmüştür.

⁶⁸Halil ÜNLÜ, *a.g.e.*, s.25.

⁶⁹Lütfi DURAN, *a.g.e.*, s.278.

⁷⁰İsmet GİRİTLİ, *a.g.e.*, s.83.

⁷¹Şeref GÖZÜBÜYÜK, *a.g.e.*, s.113.

⁷²Fehmi YAVUZ-Ruşen KELEŞ, *Çevre Sorunları*, *a.g.e.*, s.162.

⁷³Bkz.TÇSV, *Türkiyenin Çevre Sorunları*, Ankara, Mayıs 1991.

⁷⁴Kemal GÖRMEZ, *a.g.e.*, s.99.

⁷⁵TÇSV, *Türkiyenin Çevre Sorunları*, *a.g.e.*, s.68.

⁷⁶TÇSV, *Türkiyenin Çevre Sorunları*, *a.g.e.*, s.235-236.

9.7.1982 tarih ve 2690 sayılı Kanun ile kurulan TAEK Türkiye'de atom enerjisinin kullanılmasını sağlamak amacıyla kurulmuş ve bu amacın gerçekleştirilmesi esnasında çevrenin korunmasını da gözetmek konusunda çeşitli görevler yüklenmiştir. Nitekim 2690 sayılı Kanunun Çevre sağlığı başlıklı 10. maddesine göre, bu Kanunda gösterilen görevlerin yerine getirilmesi sırasında insan sağlığının ve çevrenin radyasyondan korunması için alınması gereken önlemler TAEK tarafından hazırlanan bir tüzük ile belirlenecektir. Tüm canlıların sağlığı ve çevre için tehlikeli olabilen radyasyon tehlikesinin önlenmesi için 2690 sayılı Kanun tarafından öngörülen Radyasyon Güvenliği Tüzüğü TAEK tarafından hazırlanmış ve Danıştay tarafından incelenmek suretiyle yürürlüğe konmuştur⁷⁷. Yine Radyasyon Güvenliği Tüzüğü'ne uyarınca Radyasyon Güvenliği Yönetmeliği hazırlanmış ve amacı, ne görevleri gereği radyasyon ile çalışanları, halkı ve çevreyi radyasyonun zararlı etkilerinden korumak olarak gösterilmiştir⁷⁸. Radyasyon güvenliği ile ilgili hukuki düzenlemelerde canlıları ve çevreyi radyasyon tehlikelerinden koruma konusundaki esas görev ve yetkiler TAEK'e verilmiştir. Ayrıca 443 sayılı K.H.K.'nin 27. maddesi, Çevre Bakanının başkanlığında kurulacak ve Türkiye çapında çevrenin korunmasına çalışacak olan Yüksek Çevre Kurulu'na TAEK Başkanı'nın da katılması benimsenmiştir. TSE'yi de çevrenin korunması için çeşitli faaliyetlerde bulunan bilimsel ve teknik örgütler arasında sayabiliriz çünkü şimdi yürürlükten kaldırılmış olan 389 sayılı K.H.K.'nin 2. maddesinin g bendine göre çevre standartlarını belirleme yetkisi sadece Çevre Müsteşarlığı'na ait olmasına rağmen, zamanımızda bu yetki 443 sayılı K.H.K.'nin 2. maddesinin e bendi gereği Çevre Bakanlığı ile birlikte TSE'ye verilmiştir. Bu hükümde ülke şartlarına uygun olan çevre standartlarını Çevre Bakanlığı ile TSE birlikte belirleyecek uygulayacak ve uygulanmasını sağlayacaktır. TSE bu hükümden evvel de çevre standartlarına ilişkin değerler yayınlamıştır. Örneğin motorlu taşıtların taşıtlarının egsoz gazındaki hava kirlenmeler için emisyon sınır değerleri seviyesi TSE tarafından Mayıs 1984 yılında yayınlanmıştır⁷⁹. 132 sayılı TSE Kuruluş Kanunu'nun 2. maddesine göre, TSE'nin görevlerini her türlü standartları hazırlamak veya hazırlamak Enstitü bünyesinde veya dışında hazırlanan standartları incelemek ve uygun bulduğu takdirde Türkiye standartlarına uygun

⁷⁷24.7.1985 tarih ve 85/9727 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan Radyasyon Güvenliği Tüzüğü

⁷⁸Bu Yönetmelik 6.9.1991 Tarih ve 20993 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır.

⁷⁹TÇSV, Türkiye'nin Çevre Sorunları, a.g.e., s.71.

olduğunu kabul etmek gibi çevrenin korunmasına yönelik görevler olarak gösterebiliriz⁸⁰.

Türkiye'de çevre sorunları konusunda araştırma ve geliştirme çalışmaları yapan bilimsel ve teknik alanda faaliyet gösteren örgütlerin başında üniversiteler gelmektedir. Günümüzde üniversiteler sahip oldukları imkanları kullanmak suretiyle çevre sorunları çözümlerine bulmaya çalışmaktadırlar. Ortadoğu Teknik Üniversitesi ve İstanbul Teknik Üniversitesi gibi üniversitelerin kurmuş oldukları çevre mühendisliği bölümleri ve çevre araştırma merkezleri tarafından yönetilen faaliyetleri örnek olarak verebiliriz⁸¹. Bununla birlikte üniversiteler, çevre sorunlarının çözüme konusunda uzman olan yeterli personele güce ve imkana sahip değildirler. Kanaatimizce üniversitelerin uzman personel mali kaynak ve çevre sorunlarında ortaya koydukları çözüm önerilerinin tüm kamusal ve özel sektör üzerindeki tesiri konularındaki meseleler halledildiği takdirde daha yararlı olmaları mümkün olacaktır⁸². Keza 443. sayılı K.H.K.'nin 27. maddesi, Türkiye çapında çevrenin korunmasına çalışacak olan Yüksek Çevre Kurulu'na üniversitelerin çevre ile ilgili çeşitli dallarında YÖK tarafın seçilerek iki öğretim üyesinin de katılacağını belirtmiştir.

Türkiye'de çevrenin korunması konusunda çalışma yapan gönüllü örgütleri görmek mümkündür. Bu örgütler Türkiye'de genellikle dernek ve vakıf şeklinde sadece çevrenin korunması amacıyla kurulduğu gibi, başka amaçlar için kurulmuş olan sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (ticaret sanayi ve deniz ticaret odalarının), siyasi partilerin ve kitle iletişim vasıtalarının da çevrenin korunması alanında çeşitli faaliyetler yaptığını belirtmek isteriz⁸³. 1982 anayasasının 56/II. maddesi, vatandaşlara çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesine katkıda bulunma bakımından hukuki mecburiyet getirmiştir. 1982 Anayasası'nın bu hükmüne rağmen, Türkiye'deki çevre mevzuatı çevre kullanım sahibi olan bireyin ve bireylerin katılımı ile oluşan çevre örgütlerinin konumunu belirlememektedir. 443 sayılı K.H.K.'ya baktığımızda K.H.K.'nin 2. maddesinin j bendi, çevrenin korunması konusunda faaliyet gösteren gönüllü kuruluşları yönlendirmek ve desteklemek görev ve yetkisini Çevre Bakanlığı'na vermiş ve diğer taraftan da çevre

⁸⁰Bkz. TOBB, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Çevre Kurulu Raporu, Ankara, 1993, s.109-110.

⁸¹Geniş bilgi için bkz. TÇSV Türkiye'nin Çevre Sorunları, a.g.e.

⁸²Akın İLKİN-Erdoğan ALKİN, Çevre Sorunları, TOBB Yayını, Ankara 1991, s.42-43.

⁸³Firuz Demir YAŞAMIS, a.g.e., s.140.