

KAMU HUKUKU

BİR İNSAN HAKKI OLARAK ÇEVRE HAKKI VE TÜRK DÜZENLEMESİ

Mehmet Semih GEMALMAZ

I) GİRİŞ: Çevre ve Çevre Hakkı

1980 sonrası dönemin Türk Hukuk yaşamına, özellikle anayasal kurum düzeyinde bir yenilik olarak getirdiği «Çevre Korunması», henüz yeterince araştırılmamış bir konudur.

Çevre korunması, genel bir başlık olan «sağlıklı çevre» kavramı içersinde ele alınabilir. Bu açıdan bakıldığında, insanın yaşamını sürdürdüğü ortamın, diğer söyleyişle koşullar bütünüünün, sağlığa aykırı yapısal etkileşimlere uğraması olgusu çıkış noktasıdır.

Açıktır; kullanılan sağlık kavramı, burada, ilk bakışta çağrıştırdığı tıbbi bir terim olmayı aşar. Çevre kavramının da karşıladığı anlamıyla koşut düşerek, insan yaşamını çevreleyen, daha doğrusu insan yaşamının da içinde bulunduğu fiziksel, ekonomik, kültürel, toplumsal, estetik, vb. bir dizi temel koşullar bütünüünün¹, bu bütünlüğü koruyabilmesi anlamına gelir.

1) Çevre kavramı, değişik boyutları temel alınarak çeşitli tanım denemelerine konu olmuştur. Kimi örnekler:

— Henry Campbell Black

Black's Law Dictionary

St. Paul Minn., West Publishing Co., 1979, (5th edi.), p: 479.

«Malın değerini ve istenirliğini etkileyen ve kuşatan ve ayrıca insanların yaşam düzeyini de etkileyen fiziksel, ekonomik, kültürel, estetik ve sosyal durumların ve faktörlerin bütünü. Etki yaratan ya da değişiklik yapan çevre koşulları, etkimeler ya

Sağlıklı bir çevre içinde yaşama, hukuksal bir kurum haline getirildikte «koruma/korunma» kavramlarını yaratır. Böylece, tıpkı diğer korunmalarda (örneğin bir temel hakkın korunmasında) olduğu gibi, birey ve toplum bakımından bir «hak» statüsüne ulaştırılır². Tam bu nokta, çevre hakkının, bir İnsan Hakkı olduğunun işaret şamandıralarından birisidir. Korunması gereken çevre, bozulmaması gereken ekolojik denge, doğasal varlıklar kapsamı içersinde, insan yaşamının sürekliliğini sağlamaya yönelir. Bu bağlamda çevre hakkı, son çözümlenmede, yaşam hakkının bir türevidir.

Kişi açısından bu hak, öncelikle, bir istem (talep) olanağı, hakkıdır. Yetkili ve görevli olan organlar, başta devlet tüzel kişiliği, bu istemin yöneldiği yerdir; istemin objesidir. Kuşkusuz bu istem sadece devlete yönelmez, sağlıklı/denge-

da zorlamalar» biçiminde tanımlanmıştır çevre.

— Orhan Hançerlioğlu

Felsefe Ansiklopedisi

Remzi Kitabevi, İstanbul, 1976, C: 1 (A-D)

«Bir canlı varlığın bağıntı kurduğu olaylarla varlıkların tümü. Çevre, herhangi bir varlığın belirlenmesinde dış etkenleri dile getirir, diyalektik anlamda dış çelişmeleri kapsar. Çevrenin etken olabilmesi için aynı zamanda iç çelişmeler de gereklidir.»

— Can Hamamcı

«Çevre ve Hukuk»

Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan

AÜSBF yay: 528, 1983, Ankara, sf: 244.

«Çevre en geniş anlamıyla, veri bir zamanda dolaylı ya da dolaysız kişiyi etkileyen, maddi ve manevi gelişmesini, biçimlenmesini ve yaşam koşullarını belirleyen biyolojik, coğrafi ve toplumsal etkenlerin tümüdür.»

— Özer Ozankaya

Toplumbilim Terimleri Sözlüğü

TDK yay: 415, Ankara, 1980, sf: 32.

«Çevre, bir bireyin, bir toplumsal kümenin ya da bir toplumun dirimbilimsel, toplumsal, ekinsel yaşamını etkileyebilecek dış etmenlerin tümü.»

2) İnsan Hakları bağlamında korunma/koruma kavramları arasındaki ayrıma değinen bir makale için bkz.,

— Mehmet Semih Gemalmaz

«Ulusal ve Uluslararası Düzlemde İnsan Hakları»

İBD, C: 60, S: 10-12, 1986, İstanbul, sf: 685, vd.

li çevreyi bozan birey ya da birey topluluğu etkinlikleri durumunda, bunlara da yönelir. Bu özellik de, sorunun, salt birey-devlet ilişkisinde tüketilemeyeceğine ışık tutar.

Her hak statüleştirilmesinin işlev kazanabilme koşulunda geçerli olduğu üzere, çevre hakkı, korunma isteminin süjesine, yani bireye bir takım ödevler de yükler. Bu nedenle çevre korunması sorunsalı, düzenlediği haklar denli, yükümlendiği ödevler bütünselliği bağlamında ele alınmak gerekir. Hemen eklenmelidir ki, bizzat devlet de çevreyi kirlettiği ölçüde sorumludur, çünkü o da çevre korunma ile yükümlüdür.

Uygulamadan da yola çıkarak, çevre kavramının tanımlanmasında en azından üç alanda saptama yapılabilir³.

a) Yenilenebilir kaynaklar: Çevreye ilişkin hukuksal düzenlemenin çerçevesi içinde, çevre bu boyutunda daha çok, kirlenme ya da diğer bozulmalara karşı kaynakların korunması anlamında kullanılmaktadır. Kirlenme ya da bozulmalar daha çok hava, su, toprak, yeniden üretilmiş ve estetik kaynaklar üzerinde görülür.

b) Bütün çevresel kaynaklar: Biosphere (okyanuslar dahil) ve lithosphere (yer kabuğu) olarak anlaşılan çevre kompozisyonunun, doğal kaynaklar ve süreçler kapsamında yer alması. Çevresel kaynaklara ilişkin başlıca kategoriler şunlardır.

Yenilenebilir/akışkan kaynaklar (hava, su, toprak, belirli bir bölge ya da süreçteki bitkiler —flora—, hayvan örtüsü, güneş ya da diğer doğal enerji kaynakları)

Doğal kaynakların sistemleri: ekosistem, hava akımları, su sistemleri; hayvan/bitki, toprak/su/bitki ya da diğer birleşik sistemler.

3) Jaro Mayda

«Law and Ecomanagemnt»

International Social Science Journal (ISSJ)

UNESCO, Vol: XXXVIII, No: 3, 1986, p: 405.

Yenilenemeyen/stok kaynaklar (yeraltı madenleri ve petrol kaynakları) Bunlar için bazan tükenmekte olan kaynaklar da deniyor, oysa kimi yenilenebilir kaynaklar da tükenebilir (toprak, belirli hayvan ve bitki türleri gibi).

c) İnsan için olan kaynaklar: Bu bağlamda, insan gereksinimleri ve yönetme kapasitesi perspektifinde çevresel kaynaklar tanımlanmaktadır. İnsan gereksinimleri çeşitlidir, fakat sınırlı değildir.

Çevreye ilişkin gözlenen üç alandan devinerek yapılan tanımın sınırlı ve teknik kaldığı açıktır. Daha çok, doğa temel alınmıştır. Oysa, çevre kavramının çok boyutlu, çok disiplinli (interdisipliner) bir bütünlüğe sahip olduğu vurgulanmıştı. Burada, özellikle, kültürel alandaki korumanın da, çevre korunmasının kapsamında kaldığına, bunsuz bir yaklaşımın güdükleştirilmiş, kısırlaştırılmış çevre anlayışı olduğuna yeniden işaret etmek yararlıdır.

Doğal ve kültürel zenginliklerin korunması, kuşatıcı bir çevre koruma anlayışının, iki yüzüdür. Nitekim, UNESCO Genel Kurulunca hazırlanan «Kültürel ve Doğal Evrensel Mirasın Korunması Sözleşmesi», kültür ile doğayı bir bütünün iki parçası biçiminde algılayan bir kavrayışın ürünüdür⁴ ve 1975'de yürürlüğe girmiştir. Bu Sözleşme ile doğal ve kültürel zenginliklerin korunması birlikte ele alınmış ve bu alanda geliştirilmesi gereken işbirliğine hukuksal, yönetsel ve mali boyut kazandırılmıştır. Bu süreçte ortaya atılan «Evrensel Miras» kavramı, klasik siyasal ya da coğrafi sınırlara dayandırılan bir çok kavramı, kurumu sarsmıştır. Bu aşamaya ulaşılmasında, 1972 tarihli BM Çevre Konferansı'nda, çev-

4) Michel Batisse
«Yeni Bir İşbirliği»
Görüş
UNESCO, Ağustos/1980, S: 8, sf: 5.

re koruması konusunda gerekli ivedi önlemlerin alınması zorunluluğu üzerinde durulması da etkili olmuştur⁵.

Bu kısa saptamanın da gösterdiği gibi, çevre korunmasına ilişkin geniş ve kuşatıcı yapılmayan bir yaklaşım, son çözümlemede ve bugün özellikle uluslararası düzeyde ulaşılan aşamada, eksik kalmaya yargılıdır. Bu nedenle, ilk bakışta kolay taraftar bulan hukukçunun teknik hukuk irdelemesi yapacağı yaklaşımı, İnsan Haklarına ilişkin tüm alanlarda geçerli olduğu gibi, artık çürümüştür. Örneğin, bu çalışmanın ana konusu olan Çevre Korunmasına ilişkin yasal düzenleme, uyuşmazlık halinde yargı yeri önüne getirilerek yorumlanması gerektiğinde, bu kuşatıcı bakış açısından payını alabilmelidir. Ancak yine kuşku yok ki, biricik görev hukukçuya, yargıca düşmez. Yasakoyucu, ilgili alanlara ilişkin olarak çıkardığı düzenlemelerin (somutlanabilir, Çevre Yasası, Kültürel ve Doğal Varlıkların Korunması Yasası, vb. gibi), özde bir olan sürecin, yani sağlıklı bir çevre içinde yaşamayı sağlama yüküm ve işlevinin, değişik boyutlarını hukuksallaştırmasını baz almalıdır.

Çevre hakkının, hangi ekonomik, toplumsal, hukuksal-siyasal sistem söz konusu olursa olsun, bir sistem içersinde varolduğu, kurumsallaştırıldığı açıktır. Bu nedenle çevre hakkı, sistemin bütünü gözden kaçırılarak ele alındı mı, açıklayıcı olmaktan uzak bir hukuksal kalıp olmayı aşamaz. Başka deyişle, çevre kirliliği, sistemin kaçınılmaz bir ürünü olarak beliriorsa, mutlaka bu boyutun saptanması gerekir. Somutlanabilir: Serbest piyasa ekonomisi sisteminin ana itici gücü, bilindiği gibi, kârdır. Bu, özellikle endüstriyel gelişim sürecinde, sistemin özellikle kaynakların savurgan kullanımı-

5) — Gerard Bolla

«Uluslararası Sözleşme»

Görüş (yukarıda belirtilen sayı)

— Ayrıca bu bağlamda şu bilgiyi de eklemek yararlıdır. UNESCO, 1980 yılına kadar, evrensel miras kapsamına giren doğal ve kültürel varlıklardan 57 tanesini ,sözü edilen sözleşmeye katılan 53 devletin önerilerini temel alarak saptamıştır.

na yol açar. Bu açıdan değerlendirildiğinde, çevre kirliliği, çevre hakkı ne kadar kurumsallaştırılırsa kurumsallaştırılsın, yüksek düzeyde sürdürülmek istenen ekonomik büyümenin bir karşılığı, bir sonucu biçiminde açığa çıkar. Örnekle- nen sistem açısından, çevre kirliliği sonucunu, tüketicinin tü- kenmek bilmeyen istemlerine; yani üretimin, bu süreçte do- ğanın sömürülmesinin ya da örnek olsun hava, su gibi var- lıkların serbest mallar olarak nitelendirilmesinin zorunlulu- ğuna, bağlayarak açıklamak da tutarlı olamaz. Çünkü tüke- tici, kendi gerçek gereksinimi olduğu inancına sürüklenerek çok çeşit ve yoğunluktaki ürünleri, bunların her birinin üre- timinin çevre kirliliği bakımından yarattığı olumsuz sonuç- ları bilmeksizin ya da kayıtsız kalarak, tüketebilme fetişine saplanıp kalmıştır.

Çevre olgusundan çevre hakkına ulaşan süreçte, temel- de yatan, bir diğer belirleyici etmen de, insanın doğaya ege- men olma güç ve yetisidir. Doğa yasalarının daha net biçim- de kavranılması, bilim ve teknolojideki ilerlemeler, insanın bu etkinliğinin nesnel göstergeleridir. Böylece insan, tüken- mez bir enerji ve güçlü bir eğilim olarak, kendi çevresini yeniden biçimlendirme çabası içersindedir.

Sözü edilen insan «yapabilirliğinin» iki önemli sonucu vardır. İlki, insanla çevresi arasında bir ayırım öngörülüyor olmasıdır. Diğeri, doğaya egemen olmanın, Herbert Marcu- se'un «Tek Boyutlu İnsan» adlı yapıtında belirttiği gibi, in- sanın diğer insanlar üzerinde üstünlük kurmasına yol açan düşünce ve araçların oluşmasına neden biçimlemesidir. Bu nedenle, çevre üzerindeki düşünceler, başka söyleyişle insa- nın doğal çevresini etkileyebilme güç ve yetisinden devinen bütün düşünce sistemleştirmeleri, gerek toplum içi gerekse uluslararası egemenlik ilişkileri bağlamında irdelenmek ge- rekir. Daha açık söylenebilir: Çevreye, çevre korumaya iliş- kin düşünceler, çevre hakkının kurumsallaştırılması, ancak içinde bulunulan sistem bütünü gözönüne alındığında anlamlıdır. Yine altını çizmek olasıdır ki, çalışmanın 2. Bölümünde değinilen «çevre hakkı»nın «barış içinde yaşama hakkı» ile

bütünleşmesi zorunluluğu, maddi temelini burada belirtilen uluslararası düzeydeki egemenlik ilişkilerinde bulmaktadır. Çünkü insanlık, tarihinde ilk kez bu kadar yakın, somut ve yoğun tehlike olan toptan yokolma olasılığının kapı eşiğindedir.

Öte yanda, çevre hakkının kurumsallaştırılmasını ve bunun gerçekleştirimi önündeki bir dizi hukuksal-siyasal güçlükleri dikkate alarak belirtirsek, çevre kavramının önemli bir ögesi olan doğal kaynaklardan yararlanma konusunda adil ve dengeli bir bölüşüm sisteminin henüz gerçekleştirilemeyişinin de bir etmen olduğu görülür. Günümüzün gelişmiş sanayi kompleksleri bu kaynaklara bağımlıdırlar ve üretim süreçlerini kesintiye uğratacak dünyanın neresinde olursa olsun herhangi bir engele karşı duyarlı ve tahammülsüzdürler. Bu açıda, doğal kaynakların ortaya çıkarılmasında kullanılan ilkel teknikler, çevrenin kirlenmesi ya da doğal dokunun bozulması gibi doğal çevreye ilişkin sorunlar ile üretim sonucu tüketim değeri kazanan kaynakların belirli ellerde odaklaşması gibi toplumsal, ekonomik sorunlar gözardı edilir. O halde çevre koruma düşüncesi, bunun hukuksal boyutu olan çevre hakkı, örneklenen üretim birimlerinin temsil ettiği karşıt çıkarların bir anti-tezidir; bir bakıma bir törpüleme aracıdır. Çevre koruma düşüncesi, ancak ussal, dengeli ve eşitlikçi bir toplum anlayışına dayandırıldığında, doğaya egemen olma sürecinin sağlıklı bir boyutu haline gelir.

II) Çevre Hakkı - İnsan Hakkı İlişkisi: Gelişimi ve Geleceği

Çevre hakkının bir İnsan Hakkı olduğu konusu tartışılmıştır. Dahası, eğer bir İnsan Hakkı ise, bunun hangi kategorik süreçte temellendirileceği de bir sorundur. UNESCO'nun geliştirdiği bir yaklaşıma göre, «İnsan Olmak Hakkı», hemen bütün haklara öngelen, temel oluşturan niteliktedir⁶.

6) — Karel Vasak

Les Dimensions Internationales des droits de l'homme,
UNESCO Paris, 1978, (çev: Esra Gemalmaz)

Bu yaklaşım içersinde, insanın hangi çevre koşullarında bulunduğunda İnsan Olmak Hakkını somutlaştıracağı noktasından yola çıkılarak, Çevre Hakkının İnsan Haklarının bir boyutu olduğu biçiminde bir yaklaşım yapılabilir⁷. Bu hak, ilke olarak, «Dayanışma Hakları» ya da Üçüncü Kuşak İnsan Hakları içersinde yer almaktadır.

Giriş Bölümünde vurgulandığı üzere, yukarıdaki yaklaşımdan çok, Çevre hakkını, Yaşama Hakkının bir uzantısı olarak görmek daha tutarlı ve etkin sonuçlar elde edilmesine hizmet eder niteliktedir.

Bir kez, yaşama hakkı, tüm İnsan Haklarının maddi temelini oluşturması bakımından vazgeçilmez, demokratik toplumun istisnai ve geçici biçimde de olsa yer verdiği olağanüstü hallerde bile dokunulmaz yapıdadır.

Öte yanda, bu doğrultudaki bir yaklaşım, çevre hakkının Oluşan Haklar kategorisi kapsamına girip girmediği türünden tartışmaları bertaraf edebilecektir. Her ne kadar bizce, bir başka çalışmamızda yaptığımız gruplandırma çerçevesinde Oluşan Haklar 6. kategori olarak, medeni, siyasal (ki, bunlar klasik haklardır), ekonomik, toplumsal ve kültürel hakların yanında eşit önem ve değere sahipse de, bu nokta, pozitivist yorum bakımından daha fazla eleştiriye açık sayılabilir⁸. Bu nedenle, çevre hakkının çok da gerilere gitmeyen mazisinin uyandırabileceği soru işaretlerini dikkate alarak, onu, yaşama hakkının bir türevi biçiminde görmek yerindedir.

Çevre hakkının bir İnsan Hakkı olduğu konusunda ileri sürülebilecek bir başka neden de, her ikisinin birden interdisipliner öz taşımalarıdır. Diğer söyleyişle, her iki hakka da

7) — Can Hamamcı

«Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler»

İnsan Hakları Yıllığı

TODAİE, Ankara, 1983-1984, C: 5-6, sf: 173.

8) Mehmet Semih Gemalmaz agm., sf: 693.

yahut kuruma da çeşitli disiplinler açısından yaklaşmak hem gerekli hem de zorunludur⁹.

Karel Vasak'ın İnsan Haklarının geleceğine ilişkin olarak saptadığı haklar arasında saydığı, sağlıklı ve ekolojik açıdan dengeli bir çevre hakkı¹⁰, ne klasik haklar ne de ekonomik, toplumsal ve kültürel haklar içersinde görülmemektedir. UNESCO'nun bu sınıflandırmasına göre, bu haklar, hem bireylere hem topluluğun tümüne aittir ve kamu ve özel tüzel kişilerin ve bireylerin eylemli katılmasını gerektirir. Oysa, yaşam hakkı bağlamındaki bir temellendirme de, kural olarak, sözü geçen olanakları tanımaktadır. Özellikle devletin büyük ve baş kirletici öge olduğu ülkelerde çevre hakkının devlete doğrudan bir dizi yükümlülükler getirmesi, birey açısından bir olanak olarak görülebilir.

Çevre hakkı, ilk başlarda daha çok sağlık hakkı içersinde düşünülmüştü. Bunun en tipik ve uluslararası belgeye geçirilmiş biçimi, «Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi» nin 12. maddesi düzenlemesidir. Buna göre, çevre sağlığının tüm yönleriyle iyileştirilmesi (improvement), bedensel ve ruhsal sağlık standartlarından yararlanma hakkı bağlamında devletin gerekli önlemleri alması gereken bir alan olarak nitelendirilmiştir.

Öte yanda 1972 tarihli Stockholm Çevre Konferansı, BM' in aynı tarihli «Declaration on Human Environment» adlı bildirgesinin doğmasına olanak vermiştir. Ancak bu noktaya kolayca gelinememiştir. 1972 yılı BM Konferansı sırasında o zamanki Hindistan Başbakanı Indira Gandhi şu açıklamayı yapıyordu: Gelişmekte olan ülkelerde fakirlikten doğan kirlenme sanayileşmeden doğan kirlenmeden daha ciddi bir so-

9) Çevre sorunlarının interdisipliner araştırılması zorunluluktur. Burada sadece sosyal bilimler değil (ki İnsan Hakları, daha çok, sosyal bilimler alanındaki bir interdisipliner çalışma konusudur) ve fakat biyoloji, fizik, kimya, mühendislik vb. disiplinler de gerekmektedir. Aynı gerekçeyle, işbirliği yapacak uzmanlar da hukuktan tıbbı, mühendisliğe kadar geniş bir ekip oluşturmalıdır.

10) Karel Vasak «Allocution», International Colloquy on Human Rights, İstanbul 28-30/Mart/1979 AÜSBF yay: 477, Ankara, 1981. (Çev.: Esra Gemalmaz), sf: 20-21.

rundur. Filipinler, Tanzanya gibi bazı diğer Üçüncü Dünya ülkeleri de benzeri düşünceleri dile getirmekteydiler. Bununla birlikte 1970'li yılların sonlarına doğru bir çok Üçüncü Dünya ülkesi çevresel bozulmaların, çevrenin değerinin yitmesinin önlenmesi gereğini kavramışlardı¹¹.

Bir İnsan Hakkı olarak Çevre Hakkı, çevre korunması üzerinde duyarlık, uluslararası çaplı girişimler ve uluslararası örgütlerin eşgüdümlü çalışmaları ile geliştirilmektedir. Nitekim BM Çevre Programı, bütüncül bir çevre politikası üretmeye çalışmaktadır. Bu program çerçevesinde BM, Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Besin ve Tarım Örgütü (FAO), UNESCO gibi örgütlerle ilişki ve işbirliği içindedir. Unesco, yokolmaktaki türlerin, biyosferdeki birikimin, dünyasal mirasın (eski anıtlar gibi) ve çevre eğitiminin korunması ve geliştirilmesi konularında uluslararası çaplı işbirliği projeleri oluşturmaktadır. Adı geçen örgütlerin bir çok alandaki saptamalarına karşın bunlar henüz Uluslararası Hukuka geçirilmemiştir. Ancak çevre hakkının kendisi çoktan tanınmıştır. Bir İnsan Hakkı olarak çevre hakkının içeriğindeki gelişime, yapılan açıklamalar işaret etmektedir.

1970'li yıllarda BM Çevre Programı çerçevesinde «çevresel gelişme» kavramı ortaya atılmıştır. Bu kavram, bazı temel etik ilkelere dayandırılmıştır: Herkesin zorunlu gereksinimi olan besin, su, barınak ve giyeceğin karşılanması; insanla çevresi arasında uyumlu ilişkilerin yaratılmasının önemi ve insanın kendi karar verme gücünü geliştirmesi, kendine saygı. Bu tür etik temeller de, çevre hakkının bir İnsan Hakkı olan temelleriyle örtüşmektedir. Bu yaklaşım şöyle açıklanabilir. Çevre Hakkı, aslında, bir çevre siyasasının hukuksal boyutta kurumsallaşmış halidir. Bu bağlamda ise sorun, doğal kaynakların ve varlıkların, ulus - devletlerce uluslararası boyutta nasıl bölüşüleceği ve paylaşılacağıdır. Gezegenimiz mahdut doğal kaynaklara sahiptir ve hiç bir devlet, bir başı-

11) O.P. Dwivedi «India: Pollution Control Policy and Programs», International Review of Administrative Sciences, Vol: XLIII, No: 2. 1977, p: 123-133.

na, bunlar üzerinde kendi egemenliğinden, icrai yargısal yetkisinden söz edemez; çevre hakkının etik temelinde, böyle bir savı olmamak gerekir. Örnek olsun, madenler, derin deniz yatakları, okyanuslar, uzay, atmosfer, vb. gibi¹²...

Çevre hakkının oluşan, dinamik içeriğinin somut göstergeleri halen şu soruların ortaya atılıyor olmasıdır. Sözü edilen doğal kaynaklar üzerinde ulusal yargı yetkisinin kapsam ve sınırları nedir? Düzenli ve eşitlikçi biçimde bu kaynaklardan yararlanma konusunda uluslararası bazlı bir anlaşma sağlanabilir mi? Bu kaynaklar üzerinde ne tür bir uluslararası rejimin uygulanması tercih edilmelidir? Bu sorular, sorunun, ulusaldan uluslararası boyuta doğru kurumsallaştırılarak nasıl bir ilgi odağı olduğunu göstermek bakımından da önem taşımaktadır.

Esasen çevre hakkına ilişkin uluslararası bazlı saptama ve kurumsallaşmalar, bu alandaki ulusal ölçekli bilinçlenme ve kurumsallaşma süreçlerinin bir sonucudur. 1970'lerin başlarında, önce sanayileşmiş devletlerde başlayan çevre koruma bilinci, devletin özel uzmanlık birimleri oluşturmasıyla hızlandı. Örneğin, ABD'de «Çevre Koruma Birimi» (Environmental Protection Agency), İngiltere ve Kanada'da «Çevre Bakanlığı» (Department of the Environment) gibi idari organlar yapılaştırıldı. Bu kurumlar, devletin çevre siyaseti ile bütünlük içinde çalışmaktadırlar ve bilgi toplama, kamu ve özel çeşitli birimlerle eşgüdümlü çalışma, ulusal önceliklerin çevre koruma üzerinde odaklaşmasına katkıda bulunma, vb. gibi etkinlikler göstermektedirler. Kuşkusuz, örneklenen idari yapılaşma, girişimlerin sadece bir yönüdür. Yine örnek olsun, diğer yanda da, Temiz Hava Yasası, Sular Yasası, vb. yasalaştırma hareketleri de gerçekleştirilmiştir. Bütün bu oluşumlar, çevre hakkının, hukuksal kurumsallaşımını hızla tamamladığının açık belirgeleridir.

Gerçekten de kurumsallaşma hızla gerçekleşmiştir, zira çevre kirlenmesinden doğan krizler ve bunlara kamuoyunun tepki vermeye başlaması, ulusal hükümetleri bu konuda çaba

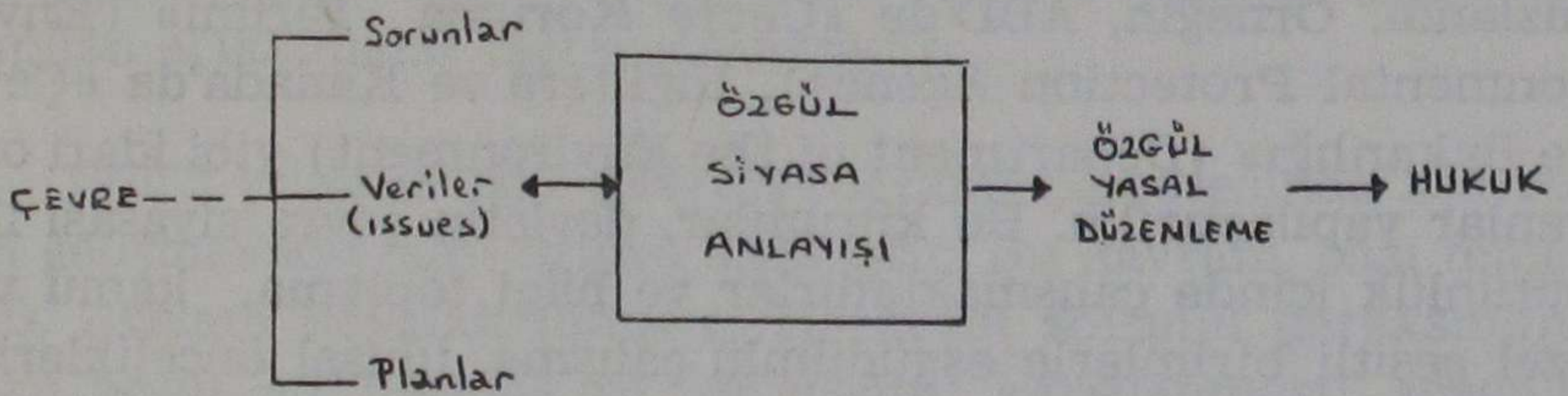
12) O.P. Dwivedi «Political Science and the Environment», ISSJ, UNESCO, Vol: XXXVIII, No: 1986, p: 377-390.

harcamaya zorlaması 1960'lı yıllarda izlendi. Bugün ise ulaşılan aşama, çevre korumacı kesimlerin doğrudan karar alma süreçlerinde yer tutmalarına dek uzanmıştır. Örneğin, nükleer silahlanmaya karşı çıkan, çevre korumacı görüşleri süren Yeşiller Partisi, Federal Almanya'da ulusal meclise üye sokmuştur. 1984 Ocak ayında, Batı Avrupalı 8 Çevreci Parti (ecology parties), Avrupa Parlamentosu seçimleri için birlik oluşturmuşlardır. Bu oluşumların, diğer devletleri de etkileyeceği umulmaktadır. Örneğin, Belçika'da Ekim 1985 genel seçimlerinde çevrecilerin (Ecolo ve Agalev) partileri oyların % 6.2'sini almışlardır. Bu, 1981 yılı seçim sonuçlarına oranla % 1.7'lik bir artış demektir.

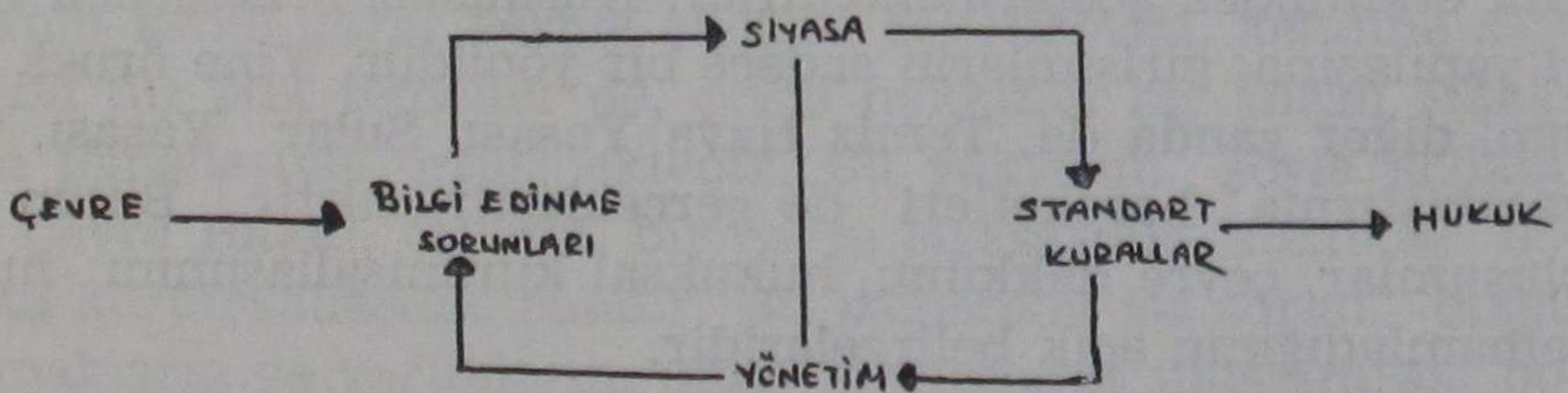
Fiziksel ve kültürel bütünlüğü olan sağlıklı bir çevre istemi, temel İnsan Hakları arasında yer alan Çevre Hakkının konusudur. Bu çerçevede, onun meşrulaştırımında, yasal düzenlemelere geçirilmiş olması bir olanaktır.

Çevreye ilişkin düşünceler, yaklaşımlar, hukukla aslında iki yönüyle kesişmektedir¹³.

ŞEMA 1:



ŞEMA 2:



13) Jaro Mayda agm., p: 400-401. Yazarın, çevreye ilişkin hukuk ile çevresel sistemlerin idaresine ilişkin hukuk için yaptığı yaklaşım, yazar tarafından şu biçimde şematize edilmiştir.

Şema 1: Çevreye İlişkin Hukuk

Şema 2: Çevresel Sistemlerin İdaresine İlişkin Hukuk

a) Niceliksel kesişme: Ulusal ya da Uluslararası Hukukun gösterdiği gibi, bütün düzeylerde, sektörlerde normatif ilişki, çatışma. Bu çevreye ilişkin hukuktur. (Law on environment)

b) İnsan ekosistemlerinin yararına, çevresel kaynakların idaresi için sistemin organik bir parçası olarak, çevreden hukuka doğru niteliksel yer değiştirme. Bu çevresel sistemlerin idaresine ilişkin hukuktur. (Law on ecomanagement). Bu son halde, hukuka daha az rol düşerken, idareye ve siyasa göre anlamda daha önemli konum kalır. Çevre konusunda, hukuksuz bir yönetim (management) başarılı olamaz; ancak tek başına kaldığında en iyi hukuk bile yetersiz olacaktır.

Bu saptamalar, çevre hakkının interdisipliner yönünü vurgulaması bakımından önem taşımaktadır.

Bir İnsan Hakkı olarak çevre hakkının dinamik bir boyutu da, silahsızlanma (özellikle nükleer silahlanmaya karşı çıkma biçiminde) devinimi ile bütünleşmesidir. Aynı anlama gelmek üzere bu, yine bir İnsan Hakkı olan Barış Hakkının, barış içinde yaşama hakkının bir uzantısıdır. Bu ilişki sonradan kurulmuş değildir. 1950'li yılların sonlarından itibaren, nükleer enerjinin askeri amaçlar dışında kullanılması, bu alandaki teknolojik gelişim ve bu kullanımın risk faktörleri, hukukun da bu alana ilgi duymasına, el atmasına yol açmıştır.

İnsan Hakları listesi içersinde yer alan Çevre Hakkının, liberal demokratik rejimler (Batı demokrasileri) kapsamındaki kurumsallaşımı süreci, son çözümlemede, plüralist anlayış ve etkileşimlerden ötürü bazı sorunlarla karşılaşmaktadır. Çünkü bu düzenlerde, sisteme etkide bulunan iç faktörlerin başında, çeşitli erk grupları gelmektedir. Bunlar da çoğu kez, kaynaklardan yararlanma ve kullanım bakımından farklı önerilerle somutlaşan farklı çıkarları temsil etmektedirler. Siyasal karar alma süreçlerine de etkimektedir bu gruplar. Örneğin iş ve sanayi çevreleri ile çok yoğun ilişkileri

olan hükümet siyasaları, bu kesimin istem ve yönlendirmelelerinden etkilenebilmektedir. Bu nedenlerle doğrudan rejimin kendisi, toplumda tüm kesimler dengeli ve eşit biçimde siyasal, toplumsal ve entellektüel yaşama ağırlıklarını koyamadıkları takdirde ekolojik krizin doğmasına da, tıpkı örneklenen alanlardaki diğer çatışmalarda olduğu gibi, yol açabilmektedir.

Liberal demokratik rejimler gibi, merkezi planlı ekonomilerin yürürlükte olduğu devletler de çevre korunması sorunlarıyla yüzyüzedirler. Böylece, çevre hakkını bir İnsan Hakkı kılan etmenlerden olan evrensellik ögesi açığa çıkmaktadır. Kuşkusuz, yaklaşım farklılıkları bulunmaktadır. Çünkü bu bakış açısına göre, insan toplumu ile doğal çevre, içiçe geçmiş ilişki içersindedir. Doğa, dar ekonomik anlamda üretimin gerekli önkoşulu iken, geniş anlamda toplumun üzerine oturduğu temeldir¹⁴. Bu, merkezi planlı ekonomilerin çevreye ana bakış açısıdır. Diğer söyleyişle, çevre, bir ekonomik kategori olmakla birlikte, sadece ondan ibaret değildir. Geniş kapsamlı insan gereksmelerini karşılayan kullanım değerleri, ekonomik boyutlu çevre kavramının objektif temelidir. (Örnekleylim, bir nehrin suyu bir fabrikada sanayi üretim için kullanılıyorsa, bu su, üretim faktörüdür; ama aynı suyu bir kişi içmek için kullanılıyorsa, bu, kullanım değeridir,). Öte yanda çevre, ulusal zenginliğin önemli bir parçasıdır. Çevre kavramının ekonomik açıdan yorumunun üçüncü boyutu, işgücünün yeniden üretiminin temelini oluşturmasıdır.

Bu bakış açısında çevre korunması, malik olanlar (ki, onlar ya devlet ya da ortak mülkiyet biçimindedir) bakımından bir toplumsal yükümlülüktür. Mülkiyet ilişkileri bakımından, çevre korunması ve çevrenin bozulması, toplumsal yarara aykırı düşmektedir. Bu kirlenme olumsuzlukları, hem birey hem de toplum üzerinde etkilidir. Çevre ile toplumun

14) H. L. Parsons (ed.), Marx and Engels on Ecology, Connecticut, Greenwood press, 1977, p: 262.

uyumu, merkezi planlı ekonomilerde başlıca hedeflerdendir. Bununla birlikte bu ülkelerde de geniş kapsamlı amaçların gerçekleştirimi bir dizi soruna yol açmaktadır. Örneğin ekonominin geliştirilmesi, yaşama koşullarının ve standartlarının yükseltilmesi, eğitim, sağlık, altyapı öğelerinin iyileştirilmesi gibi amaçların gerçekleştirilmesi, gerek sürecin mali yönü gerekse çevre korunması konularında önceliklerin belirlenmesi açısından zorluklar getirmektedir¹⁵.

Merkezi planlı ekonomilerde de, hukuksal ve ekonomik düzenlemelerin esas ilkesi, «kirleten ödesin» formülüdür. Pratikte, insanı ya da çevreyi tehdit eden tehlikelere uygun biçimde, miktar, normlarla düzenlenir. Kurallara aykırı düşüldüğünde verilecek ceza (özellikle para cezaları), kirlilik miktarı ile orantılı olacaktır. Bu yaptırıma yönelik önlemlerin yanısıra, olumlu destekleyici girişimler de düzenlenmektedir. Bunlar arasında en önemlisi fonlardır. Fonlar özellikle, çevre korunması sürecinde çeşitli faaliyetler gösteren kurumlara, düşük faizle ya da geri ödemesiz olarak krediler biçiminde yansıtılmaktadır.

Ayrıca, kredi öncelikleri de çevreye ilişkin yatırımlara verilmektedir¹⁶.

Görüldüğü gibi, çevre hakkının, evrensel kabul bulan bir İnsan Hakkı, daha doğru deyişle İnsan Hakları listesi içerisindeki bir hak olarak kurumsallaşması, farklı ekonomik ve siyasal rejimlerde değişik temellendirmelerden geçerek gerçekleşmiştir. Ulaşılan bu aşamada, üzerinde durulması gereken gelişme, hem farklı rejimler hem de sanayileşmiş devletler kadar gelişmekte olanlar için, çevre korunmasının artık vazgeçilmez, geri plâna itilmez derecede öneminin kavrandığıdır. Yakın gelecekte, çevre hakkının Uluslararası Hukukla bütünleşen kurumsallaşmasının gelişeceği öngörülebilir.

15) Gyula Bora, «Environmental protection in centrally planned economies: the case of Hungary», ISSJ, UNESCO, Vol: XXXVIII, No: 3, 1986, p: 432, 433.

16) Gyula Bora agm., p: 435.

İnsan Hakkı olarak çevre hakkının geleceği bazı önemli sorunların aşılmasına bağlıdır. Tüketici olmak gibi bir savı içermeksizin şu saptamalar yapılabilir.

Ulusal düzeyde ilk sorun, farklı çıkar çevrelerinin çevreden yararlanmanın biçim ve yöntemi konusundaki değişen yaklaşımlarını nasıl bir ortak yarar anlayışında toparlanabileceğidir.

Sanayileşmiş ülkelerin çevre kirliliği konusundaki sorumluluklarıyla gelişmiş ülkelerin aynı olmadığı gibi, çözüme ilişkin yaklaşımları, ayırabilecekleri kaynaklar, önceliklerin saptanmasındaki ayrılıklar da uzlaşma olanağını güçleştiren etmendir.

Genel olarak İnsan Haklarının ihlâl edildiği dünyamızda, kendi özgün sorunlarının yanında genel kategori (İnsan Hakları kapsamı) içinde yer alışından ötürü de çevre hakkı ihlâllere konu biçimleyebilmektedir. O halde çevre hakkının somutlaşımı da, gerçekliğe dönüştürülmesi de, diğer haklarla birlikte yaşama geçirilmekle başarılabilir. Başka deyişle, İnsan Hakları listesinin temel niteliği olan bütüncüllük ögesi, o listede yer alan çevre hakkının diğer haklarla ilişkilendirilerek, tümüne birden saygı duyulması yoluyla ele alınmasını gündeme getirir.

İnsan yaşamı, üretim sürdüğüne, süreceğine göre, çevresel değişmeler de kaçınılmazdır ve gelişimin bir parçasıdır. Bu nedenle, çevre korumacı yaklaşımda tutucu olmamak gerekir. Çünkü son çözümlenmede, ekonomik ve toplumsal yaşamdaki etkinlikler, doğada değişmelere, daha doğru deyişle ondan çıkarsanan etkinliklere yol açmaktadır. Çevre hakkının da dinamik bir içeriği olmak gerekir. Her şeyin metalaştırıldığı piyasa ekonomisi düzeninde, çevre salt hukuksal ve ekonomik koruma değil, siyasal, kültürel ve moral açılardan da korunmalıdır. Çevre hakkının geleceğini belirleyecek baş etmen, insan soyunun, zorunlu biçimde çevreye bağımlı olduğu gerçeğidir.

III — Hukuksal Metinler

A) Anayasal Düzey:

1961 TC Anayasası (9/Temmuz/1961 tarih ve 334 nolu yasa; Resmi Gazetede yayımı 20/Temmuz/1961), çevre korunmasına, çevre hakkına doğrudan yer veren bir hüküm içermiyordu. Bununla birlikte, bazı yorumcular¹⁷, «devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini... sağlamakla ödevlidir» biçiminde bir düzenleme getiren (md. 49/1)'den yararlanarak, bir çevre hakkından söz etmekteydiler.

Bu yorumdan da anlaşıldığı üzere, çevre hakkı, sağlık hakkının bir uzantısı olarak kavranmaktaydı. 1961 Anayasasının özel bir hüküm içermemesi bir zaaf sayılamaz. İki nedenle. İlki, Anayasanın yapıldığı tarih dönemi gözönüne alındığında, benzeri anayasalar gibi, çevre hakkının dolaylı biçimde düzenlendiği görülmektedir. Zaten doğrudan çevre hakkının düzenlenerek anayasalara girmesi 1970'li yıllardan başlamaktadır¹⁸. Diğer neden, 1961 Anayasasının bütünü dikkate alındığında, yukarıda örneklenen türden yorumlar tutarlı ve Anayasanın gelişimci, yeni oluşumları haklaştırmaya açık dinamik sistemleştirmesine uygun düşmekte oluşudur.

1982 TC. Anayasası (18/10/1982 tarih ve 2709 nolu yasa; Resmi Gazetede yayımı 20/10/1982), özel olarak çevre korunması kavramına yer veren bir hüküm getirmiştir. (md. 56)'nin kenar başlığı, «sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması» dır. Bu hükmün düzenleniş biçiminden çıkartılabilecek ilk sonuç, çevre korunması sorununun hâlâ sağlık hakkı ile ilişkilendirilerek düzenlendiğidir. Çevre hakkını anayasada görüp, anayasanın bütününe gözden kaçırarak kolaycı yargılara

17) Ruşen Keleş, «Çevre Sorunları ve Çevre Hakları», İnsan Hakları Armağanı, BM. Türk Derneği, Ankara, 1978, sf: 109. İ. Sahir Çörtoğlu, Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetinin Kullanılmasının Çevreye Etki ve Sonuçları (MK. 661), AİTİA yay: 202, Ankara, 1982, sf: 78, vd.

18) Engin Ural, Muhtelif Anayasalarda Çevre Hükümleri, Önder Matbaası, Ankara, 1980.

düşmemek gerekir. Anayasa koyucunun kasdı, giriş bölümünde tanımı verilen çevreyi bütünlüğü içersinde kavramak değil ve fakat sadece doğal çevrenin korunması bağlamında bir sağlık sorunu olarak çevre hakkına yaklaşmaktır.

(Md. 56/1), herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir derken, ikinci fıkrada, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir denmiş.

İlk saptama: Hüküm, Anayasanın «Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler» başlıklı 3. Bölümde düzenlenmiş. Bu sistemleştirim, doğrudan bireye bir istem olanağı tanır. Nitekim anayasa koyucu, hükmün gerekçesinde, «çevre korunması, ferde Devlete karşı dengeli ve sağlıklı çevrede yaşama yolunda bir sosyal hak tanınmasını zorunlu kılmaktadır» (Gerekçe, md. 62) anlatımına yer vermiştir. Bu düzenleme açıktır ki, yukarıda değinilen UNESCO'nun yaklaşımının Çevre Hakkını (Barış Hakkı, İnsanlığın Mirasından Yararlanma Hakkı, vb. haklar gibi), «Dayanışma Hakları» bağlamında değerlendiren sistemleştiriminden farklıdır. Ancak sözügeçen yaklaşım, genel olarak, zaten henüz anayasalaşmamıştır.

Hükmün, anayasanın sistematiği içindeki yerinden kalkarak yapılacak bir diğer saptama, Anayasanın 65. maddesi ile ilişkisidir. Anayasanın 3. Bölümünde yer alan tüm haklar gibi 56. maddenin öngördüğü çevre hakkı da, (md. 65)'de düzenlenen ve devletin sosyal ve ekonomik alanlardaki görevlerini, ekonomik istikrarın korunması ve mali kaynaklarının yeterliliği ölçülerinde yerine getireceği ölçütü ile sınırlanmıştır. Her şeyden önce, 1961 Anayasasındaki koşut hükümden (md. 53), alanı daha fazla genişletilen bu maddenin, bir başına tartışma odağı olduğu açıktır. Kaldı ki, anayasa koyucu (md. 65)'in gerekçesinde (Gerekçe, md. 74/V) şunu ifade etmekten geri kalmamıştır: «Madde, hiç kimseye Devletten sosyal ve ekonomik hakları gerçekleştirilmesini isteme hakkını vermediğini, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğunu belirlemektedir.» Böylece 20. Yüzyılın sonuna

doğru, Türk anayasa koyucusu sosyal hakları, devletin lütfu sınırları içersinde tüketmeye çalışmaktadır.

Çevre hakkını ilişkilendirdiğimiz bağlam olan sağlıklı çevre içinde insan yaşamının sürekliliğinin sağlanması ölçütünün hukuksal boyutta temel dayanağı, yine (md. 56)'dır. Madde, «sağlıklı çevre» ve «çevre sağlığını koruma» kavram öbeklerini kullanmaktadır.

(Md. 56)'nın, anayasal yorum bakımından işlev görebilecek yönleri şunlardır.

Bir kez, hükmün, anayasanın sistematigi çerçevesindeki yeri gözönüne alınınca, devlete açık bir ödev yüklediği görülmüyor. Bu bağlamda, kişiyi, devlet karşısında ele alan, ona bir konum getiren haklardan birisi olarak «dikey ilişkileri» gündemde tutar niteliktedir. O halde bu açık öge ortada iken, gerek Tekin Akıllıoğlu'nun¹⁹ gerekse de Can Hamamcı'nın²⁰ çevre hakkına ilişkin hükmü, anayasadaki düzenleniş biçimi ile henüz hedef saptama ya da program belirleme sınırlarını aşmamış olduğu, bu konuda sadece yasal düzenlemelerin yapılmasına öncülük ettiğine ilişkin yorumlarına katılmak olası değildir. Bir «program hükme» 1982 TC Anayasasından örnek vermek gerekirse, Anayasanın 4. Kısımında (md. 172)'de düzenlenen «Tüketicinin Korunması»na ilişkin maddeye bakılabilir²¹.

(Md. 56) çerçevesindeki dikey ilişkiler, yani devletin yükümlü bulunduğu ödevlerini yerine getirmesine özgülenen yorum açısından önemli bir işlev maddesi de (md. 48)'dir. Devlet, «özel teşebbüslerin... sosyal amaçlara» uygun düşmesini sağlamakla görevlendirilmiştir. Sağlıklı ve dengeli bir çevrenin, sosyal amaçların başında bulunduğuna kuşku yoktur.

19) Tekin Akıllıoğlu, Temel Haklar Hukukuna Giriş, SBF, Ankara, 1984, (Teksir), sf: 47, 48'e yollama için bkz. aşağıdaki dipnot.

20) Can Hamamcı agm., sf: 177.

21) Bu doğrultudaki yorum olarak bkz., Mehmet Semih Gemalmaz, «Tüketicinin Korunması» İBD, C: 57, S: 7-9, 1983, İstanbul, sf: 334, vd.

Öte yanda, anayasa ilkeleri ve hükümleri, sosyal - devlet kurumsallaşmasındaki yeni gereksinimler ve klasik anlayışın yetersizliği nedenleriyle, doğrudan özel kişiler arasındaki ilişkilere de etkili görülmektedir. Bilindiği gibi, buna «yatay ilişkiler» adı verilmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, (md. 56/II)'deki «...devletin ve vatandaşların ödevidir» biçimindeki anlatım, yatay ilişkilerin düzenlendiğinin açık göstergesidir. Bu yorum bakımından bir diğer anahtar hüküm, (md. 11)'in «Anayasa hükümleri... kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır» düzenlemesidir. Yatay ilişkiler, kişivarlığına ilişkin olarak doğan zararlar bağlamında başta olmak üzere Medeni Hukuk düzenlemelerine etkisi çerçevesinde ele alındığında, (MK. md. 24/II) aracılığı ile (BK. md. 41) ve koşulları gerçekleştiğinde (BK. md. 49) üzerinde yoğunlaşabilecektir²².

Ayrıca, anayasanın yorumlanması sürecinde dikkate alınması gerekli diğer hükümler şunlardır.

(Md. 63/I)'de, devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlamak ve destekleyici ve teşvik edici önlemleri almakla yükümlenmesi ve (md. 63/II)'de bunlardan özel mülkiyete konu olanlara sınırlama getirileceğini düzenlemesi yararlanılacak bir hükümdür. Özel mülkiyete yollama yapan bu hükümle, (md. 35/III)'deki, mülkiyet hakkının kullanılmasına, tıpkı 1961 Anayasasındaki ilgili madde ya da İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin (md. 17) gibi, «toplum yararına uygun olmak» sınırını getiren düzenlemesi arasında bütünlük vardır.

«Toprak Mülkiyeti» kenar başlıklı (md. 44/I)'deki, devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek amacıyla önlemler alır hükmü ve (md. 45/I)'deki, devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribi önlemek yükümünü getiren düzenlemesi;

22) İlhan Uluhan, «Çevre Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi», Yargıtay Dergisi, C: 12, S: 1-2, 1986, Ankara, sf: 76. (Bu makale özellikle MK'la kurulan ilişki bakımından zikredilmektedir.)

(md. 43/II)'de yer alan, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada kamu yararı ölçütünü, öne alan yaklaşım, anayasal yorumun denektaşları arasındadır.

Bunlara ek olarak, (md. 52)'de konut hakkı bağlamında, çevre koşullarını gözetilen bir plânlamadan sözedilen hüküm ile ormanların korunması ve geliştirilmesine ilişkin (md. 169)u anımsamak olasıdır.

B) Yasal Düzey:

11/Ağustos/1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Çevre Yasası, yeni anayasal dönem sonrasında çevreye ilişkin temel yasaların (ki bunlar arasında, Ulusal Parklar Yasası, Kültür ve Doğa Varlıklarını Koruma Yasası, Boğaziçi Yasası sayılabilir) başında gelmektedir. Yasanın numarası 2872, kabul tarihi 9/Ağustos/1983'tür.

2872 nolu yasa, 3301 nolu ve 4/Haziran/1986 tarihli Yasa ile değişikliğe uğramıştır. Resmi Gazetede yayımı, 19/Haziran/1986 tarih ve sayı 19139.

Çevre Yasasının gerektirdiği bir dizi yönetmelikler ve ayrıca Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkartılarak, alanın hukuksal açıdan dokusu tamamlanmaya çalışılmıştır. Bu süreç halen tamamlanmamıştır.

Çevre Yasası, bu çalışmada, madde madde sorunlarına değinilmeye çalışılarak irdelenmektedir. Yeri geldikçe, değişiklik yasası başta olmak üzere alt düzenlemelere de yollama yapılmaktadır. Öte yanda Çevre Yasası, hukukun değişik disiplinlerine (Medeni Hukuk ya da İdare Hukuku gibi) kapı açan bir sistemleştirimi, kaçınılmazlıkla, getirmiştir. Yer yer bu disiplinlerin alanına girilmesi de zorunludur.

Bu çalışmada izlenen Yasayı madde madde inceleme yöntemi, ilk bakışta yarattığı kolaycı bir yaklaşım olduğu iz-

leniminin tüm tersine, külfetleri ağır bir tercihtir. Çalışmanın boyutları yöntemle bütünleşince eksik kalma olasılığı artmaktadır. Ne var ki, baştan, tüketici olmak gibi bir savla yola çıkılmazsa, bu yöntemle, Yasanın bütünü üzerinde bir görüşe ulaşmak, devletin çevre politikasının hukuksal kurumsallaşımı olan bu yasadan devinerek o çevre politikasının boyutlarını, düşünsel temellerini saptamaya çalışmak olasıdır. Aynı mantıkla, çalışmanın 1. ve 2. Bölümleri ile teknik hukuk yönü ağır basan 3. ve 4. Bölümleri bir bütün olarak değerlendirmek gerekir.

2872 nolu Yasa, 6 Bölüm halinde düzenlenen toplam 34 maddedir.

(md. 1), yasanın amacını koyuyor. Buna göre çevre, her şeyden önce vatandaşların «ortak varlığı» dır. Şu kavramlar sıralanmaktadır maddede: «korunma», «iyileştirme», «uygun şekilde kullanma», «önleme», «geliştirme» «güvence altına alma», «düzenleme». Bu araçların somutlaştıracağı amaçlar şunlardır: Çevre korunacak ve iyileştirilecek; arazi ve doğal kaynaklar uygun biçimde kullanılacak; su, toprak ve hava kirliliği önlenecek; bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginlikler korunacak; kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyi geliştirilecek ve güvence altına alınacak; önlemler hukuki ve teknik esaslara göre düzenlenecektir.

Bir dizi kavramın ardarda sıralanışından sistemli bir sonuç çıkarmak güçtür. Bu kadar geniş tutulmuş amaçlar bütünüünün gerçekleştirilebilirlik şansı ayrıca sorgulanmaya değer. Kaldı ki, bütün bu etkinliklerin «ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak» realize edilecek oluşu, çevre korunması sürecinin asıl yüklenicisi ve yürütücüsü olması gereken devletin, Anayasa (md. 65) düzenlemesindeki mantık benzeri, bir tür kendi aykırı uygulamalarına ya da bu olasılığa açık kapı bırakma çabası sayılabilir. Kuşkusuz, son çözümlemede, kalkınma ile çevre korunmasını birbirlerine engel biçimleyecek nitelikte düşünmek tutarlı değildir. En genel anlamıyla çevre, bir kaynaklar bütünü olduğuna göre,

kalkınmanın da ögesi olarak değerlendirilmek gerekir. Ne ki, yasakoyucu, aralarında çıkar çatışması öngördüğü kalkınma ile çevre korunması arasında tercihini, aşağıda değinilen (md. 3/b ve c)'de yinelediği yaklaşımının da sergilediği gibi, kalkınma lehine kullanmıştır. Amaç maddesinin bir başka saptaması üzerinde de durulabilir. Maddeye göre çevre, vatandaşların ortak varlığıdır. Bu anlamda, mülkiyetin, kamu yararına genişletildiği, kaydırıldığı izlenmektedir. Ancak, çevre bunu da aşan niteliğe sahiptir. Başka söyleyişle, çevre, salt vatandaşların değil ve fakat insanlığın ortak varlığıdır. Nitekim çevre hakkını, evrensel kılan, aynı anlama gelmek üzere bir İnsan Hakkı kılan başlıca etmenlerden birisi budur. 1972 Çevre Konferansı da «Bir Tek Dünyamız Var» savsözünü formüle ederken aynı ölçütü temel almıştır; çevrenin tüm insanlığa ait olduğunu...²³

(md. 2)'de tanımlar verilmiştir. Buna göre, «çevre korunması» terimi, ekolojik dengenin korunması, havada, suda ve toprakta kirlilik ve bozulmaların önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan çalışmaların bütününe ifade eder. Burada kullanılan kavramlar, «ekolojik denge», «kirlilik ve bozulmaların önlenmesi ve iyileştirilmesi» dir. Böylece, yasa da çevre korunması alanı kesin sınırlarla belirlenmiştir. Oy-

23) Ervin H. Zube, «Toplumbilim Uzmanlarının Çevre Planlaması ve Araştırmalarına Katılması.»

Yerleşim ve Çevrebilim Sorunları, Unesco - Türk Sosyal Bilimler Derneği, Olgaç Matbaası, 1984, yayıma hazırlayan: R. Keleş, çev: A. Taner Kışlalı, sf: 257 - 274 «Stockholm Konferansı nedeniyle B. Ward ve René Dubos'nun yayınladıkları raporun ilk satırlarında kısaca şöyle denmektedir. «İnsan iki dünyada yaşıyor. Birincisi bitkilerin ve hayvanların, toprakların ve suların, kendisinden milyarlarca yıl önce ortaya çıkmış olan ve kendisinin de bir parçasını oluşturduğu doğal dünya. Ötekisi, insanın araçlarından ve makinelerinden yararlanarak, bilgilerini ve düşlerini kullanarak, sahip olduğu araçlara ve izlediği ereklere uygun bir çevre oluşturmak için kurduğu, toplumsal kurumlar ve nesnelere dünyasıdır.» Doğal ve kültürel dünyaların bir bütünü tamamlayıcı öğelerini oluşturduğu bir Dünyayı evrenin birliği açısından düşünmek zorunluluğu vardır. Bizzat Ward ve Dubos'nun raporlarının başlığı da zaten bunu anımsatıyor: Yalnız tek bir dünyamız var.»

sa yasanın 1. maddesi, önleme ve iyileştirme etkinliklerinin yanısıra, «geliştirme», «uygun biçimde kullanma» türünden etkinliklere de yer vermiştir. Bunların tümü, ekolojik denge içersinde mütalaa edilemez. Zira, (md. 2/b)'de, ekolojik denge terimi ile kastedilen, insan ve diğer canlıların varlık ve gelişmelerini sürdürebilmeleri için gerekli şartların bütünüdür. Bu noktada, amaç maddesinde bitki ve hayvan varlıklarının yanında sayılmış doğal ve tarihsel zenginliklerin korunması ile ekolojik dengenin nasıl ilişkilendirilebileceği sorunu belirlemektedir.

(md. 2/c), «çevre kirliliğinden» şunun anlaşılacak gerektiğini söylemektedir: İnsanların her türlü faaliyetleri sonucu havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle ekolojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkların çevrede meydana getirdiği arzu edilmeyen sonuçlar. Pek çok açıdan eleştiriye açık bu hükmü, örnek bir kaç yönden incelemek olası.

İlkin şu saptama yapılabilir. «Olumsuz gelişme», «arzu edilmeyen sonuç» gibi, bir hukuk metnince raslanmayan türden, üstelik bilimsel açıdan da ölçütlerini saptamanın kolay olmayan bu anlatımla kastedileni kestirmek son derece güçtür.

Bent, çevre kirliliğini şu alanlara özgüleyerek belirlemiştir: Hava, su ve toprak. Buna göre, insan ve diğer canlılar, çevre kirliliğinin doğrudan kendisini açığa çıkardığı ya da gözüktüğü bir alan değil ve fakat bir sonuç olarak çevre kirliliğinden etkilenen varlıklardır. Bunun bir neticesi vardır. İnsan ve diğer canlılar, çevrenin ögesi (kendisi) biçiminde görülmemekte, o çevredeki bozulma olumsuzluklarının konusu bir varlık olarak algılanmaktadır. İnsanı, çevresinden yalıtıran bu yapay ayrımın, temelde, insanın doğasal ve toplumsal bütünlüğü içersinde kavranmasına da yabancı kaldığı tartışmaya açıktır.

Nihayet, teknik hukuka ilişkin bir saptama da şudur.

Bentte sayılan koku, gürültü, atık terimlerinin sınırlı olmadığı kabul edilmelidir. Tersine bir yorum, örneğin, radyasyon, vb. kirletici öğelerin dışarıda bırakılması anlamına gelecektir. O halde, bentte verilen dökümün tahdidi yoruma bağlı tutulmaması gerekir.

(md. 2/d)'de ise «kirleten», fiilleri sonucu doğrudan ya da dolaylı olarak çevre kirliliğine sebep olan gerçek ve tüzel kişiler biçiminde tanımlanmıştır. Bent, hukuksal sorumluluk bakımından önem taşımaktadır.

Kirletmeye yol açanın yükleneceği sorumluluğun saptanması açısından, yapılan faaliyetin niteliği, tehlikeli olup olmadığı vb. özellikler belirleyici değildir²⁴. Başka deyişle, sorumluluk, sadece kirlenme sonucuna bağlanmış, başkaca herhangi özel bir koşul aranmamıştır.

Burada geçen tüzel kişi deyiminden, özel hukuk tüzel kişisi kadar kamu tüzel kişilerinin de kastedildiği kabul edilmelidir; devlet de sorumluluğun kapsamındadır²⁵. Aksine yapılacak yorum, devlet organlarına, temelsiz bir ayrıcalık yaratılması sonucunu doğuracaktır.

(md. 2/d) kapsamında netliğe kavuşturulması gerekli üçüncü yön, «fiil» teriminin kapsamına nelerin gireceğinin saptanmasıdır. Genişletici bir yorumla, ihmal yoluyla kirliliğe neden olunması halini de bu kapsama sokmak gerekir.

(md. 3)'te ilkeler sayılmıştır. İlkelerde de üzerinde açığa çıkılması gereken kavram karmaşası süregitmektedir.

24) Aynı görüşte, - Haluk Tandoğan, «2872 sayılı Çevre Kanununa Göre Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumluluk», Yargıtay Dergisi, C: 12, S: 1 - 2, 1986, Ankara, sf: 41.

25) Karşılaştırınız, - Şener Akyol, «Çevre Kanununa Göre Hukuki Sorumluluk», II, 6. Yargıtay, 9 - 10/Mart/1984'de yapılan «Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler VII Sempozyumu»na sunulan bildiriden - Elvend Kantar «Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı» İBD, C: 58, S: 1-3, 1984, İstanbul, sf: 34.

Örneğin (md. 3/a)'da, çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesinde görevli olanlar, gerçek ve tüzel kişiler ile vatandaşlardır. Vatandaş ile gerçek kişi terimlerinin tek tek sayılarak bunlar arasında ne gibi ayırım öngörüldüğü bir sorundur. Gerçek kişi kavramı, kural olarak, vatandaşı zaten içermektedir.

(md. 3/b)'de geçen, «... alınacak önlemlerin kalkınma çabalarına olumlu ve olumsuz etkileri... dikkate alınarak» ifadesi de açıklığa kavuşturulmaya muhtaçtır. Her şeyden önce, «kalkınma çabası» anlatımının bilimsel anlamı kolayca belirlenemez. Çaba, hukuk kavramı değildir. Dahası, çevreyi korumaya, kirliliği önlemeye ilişkin karar, önlem ve uygulamaların, ilkece, kalkınma çabasına olumsuz etkisinden söz edilemez. Sürekli bir takım ertelemelere, önlemlerin geciktirilmesine kapı açılmak mı istenmektedir? Bu soruyu haklı kılan, yasakoyucunun, aynı türden ifadeye «c» bendinde de yer veren ısrarıdır. Eklenebilir; sözü edilen düzenleme biçiminin, aşağıda irdelenen sorumluluk hali bakımından, ağırlaştırılmış objektif sorumluluk anlayışının tercih edilmediği sonucunu çıkarmaya elverişli bulunduğu çıkarsanabilirse de, bu yorum biçimi tek seçenek değildir kuşkusuz. Bizce, ağırlaştırılmış objektif sorumluluğun kabulü, yasanın varoluş mantığına uygun düşmesi ve Prof. Haluk Tandoğan'ın yaklaşımına koşut biçimde, kalkınma çabasını olumsuz yönde fazla etkilemeyeceğinden hareketle²⁶ tercihe şayandır.

Yasakoyucunun kalkınma çabasına çevre koruma karşısında üstün yarar değeri yükleyerek sarka yüze itmesi, bir başka boyutuyla incelendiğinde görülür ki, aslında salt hukuksal bir tercih değildir. Arka yüzde, bir model sorunu vardır. Kalkınmada izlenen ekonomik, toplumsal ve entellektüel siyasa, kullanılan teknoloji, doğal ve beşeri kaynaklardan yararlanma yöntemi, vb. eşitlikçi bazda ulusal ve uluslararası toplum ve doğasal çevre yararlarının gözetilmesine daya-

26) Haluk Tandoğan agm., sf: 39. (Sözü edilen makale, aynı biçimiyle, Danıştay Dergisi, Yıl: 16, s: 60-61, 1986, Ankara, sf: 16 - 35'te de yayımlanmıştır.)

nırsa, kalkınma ile çevre korunması arasında da devlet çatışma görmeyecektir.

Yukarıda da yer yer değinildiği gibi, önem taşıyan öge «kusur ilkesi» nin kapsamının saptanmasıdır. Çevreyi kirletenlerin, bununla mücadelede gereken giderleri üstlenmeleri esastır, (md. 3/e). Ancak, bendin «istisnai durumlar saklı olmak» ibaresiyle başlayan hükmünün yarattığı ayrıcalık alanının yasada belirlenmemiş olması, başka söyleyişle hangi durumların istisnai sayılacağına gösterilmemesi, bir soru işaretidir.

Kirletenin sorumluluğu esası, (md. 28) ile ilişkilendirilmelidir. (md. 28/I)'e göre, kirletenin nedeni olduğu kirlilik karşısında pasif hareketsiz kalması durumunda, gerekli önlemleri alacak devlet organlarının (kamu kurum ve kurullarının) yapacakları giderler, kirletenden (6183 nolu yasa hükümlerince) tahsil edilecektir. Bizi asıl ilgilendiren 2. fıkra şunu getiriyor. Kirletenin, doğurduğu zararlardan ötürü genel hükümlere göre tazminat sorumluluğu (oysa buradaki sorumluluk zaten ödenceye ilişkindir) saklıdır. Dikkat etmek gerekir ki, bu hüküm, aşağıda değinilen (md. 3/f)'deki özel sorumluluk halini ortadan kaldırmaz; ama onun yanısıra, genel hükümlerde (BK'nda) yer alan alternatif sorumluluklara olanak tanır. Zarara uğrayan, olayın koşulları ve özellikle zararının en etkin giderimi bakımından hangi sorumluluk prosedürünün işletilmesi lehine ise, onu çalıştırabilecektir.

Sorumluluk bakımından buraya kadar yapılan irdelenmeden şu sonuç çıkarılabilir. Bir işletme (ister kamu isterse özel sektör elinde bulunsun) faaliyeti sonucu çevreyi kirletebilir, yasaklara aykırı düşebilir, uyarıları savsaklayabilir, ancak faaliyetin durması ya da durdurulması aşamasına kolay kolay getirilemez; meğer ki mali külfetleri göze alsın.

Bu bağlamda, yani sorumluluğa ilişkin temel hükümlerin sonuncusu (md. 3/f)'dir. Madde, «kusursuz sorumluluk»

halini düzenlemiştir. Bu açık husus, hükümetin 7/3/1983'te Danışma Meclisine sunduğu 2872 nolu yasanın gerekçesinde «... bunun objektif sorumluluk olduğu» ifadesiyle vurgulanmıştır²⁷. Bir iki saptama.

Bir kez, kirletenin sorumluluğu, tüm objektif sorumluluklar gibi, yardımcı kişilerin eylemlerinden sorumluluğu da kapsar²⁸.

Bentte düzenlenen kusursuz sorumluluk, neden olunan kirlenme ve doğan zararlara ilişkindir. Oysa aynı bentin «ancak» ile bağlantı kurulan ikinci tümcesi, aslında, birinci tümcedeki ilkedden farklı bir hali, mali sorumluluk ve bundan da, sadece önleme giderleri bakımından, kurtulma yolunu hükme bağlamaktadır. Başka söyleyişle, hukuk mühendisliği açısından «ancak» ile başlayan hükmün, ilk tümcedeki kusursuz sorumluluktan bir kurtuluş koşulu olması beklenirken, ayrı bir hal düzenlenmiştir. Bu da isabetli bir yasalama tekniği izlenmediğini göstermektedir.

Çevre Yasası (md. 4-7), Yüksek Çevre Kurulu ve Mahalli Çevre Kurulu olmak üzere iki organ kurmuştu. Bu organlar icrai karar niteliklerinin ağır basmasından çok, planlama, programlama, ilke ve esas saptama, ilgili birimler arasında eşgüdüm sağlama, eğitim, genel değerlendirme yapma gibi etkinliklerle görevlendirilmiştir. Ancak, 8/Haziran/1984 tarih ve KHK/222 sayılı «Çevre Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname»nin (md. 30)'u ile, Çevre Yasası (md. 4, 5, 6, 7) yürürlükten kaldırılmıştır. (222 sayılı KHK için bkz., Resmi Gazete, 18/Haziran/1984 tarih ve sayı 18435, Mükerrer)

Kısaca bu KHK üzerinde durmak yararlı olacaktır.

222 sayılı KHK'nin (md. 1)'i «amaç» kenar başlıklıdır. Çevre Yasası (Md. 1) ile aynı kapsamdadır; sadece dilde ba-

27) Gerekçeli ve Açıklamalı Çevre Kanunu, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, Ankara, 1983, sf: 39.

28) Haluk Tandoğan agm., sf: 52.

zı değişiklikler yapılmıştır: doğal kaynak ya da zenginlikler yerine tabii kaynak ya da zenginlikler denmesi gibi. Bu KHK ile kurulan Çevre Genel Müdürlüğünün görevleri de (md. 2) de 16 bent halinde sayılmıştır ve Yasanın yürürlükten kaldırılan ilgili hükümleriyle koşut özellikler taşımaktadır. Burada, Çevre Genel Müdürlüğünün (KHK, md. 2/a)'da ülkenin tabiat, tarih ve kültür varlıklarının korunması amacıyla çalışmalar yapmakla da görevlendirilmiş olması, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası (21/Temmuz/1983 tarih ve 2863 nolu Yasa, Resmi Gazete 23/Temmuz/1983, sayı: 18113) alanına girilip girilmediği sorununu gündeme getirecektir. Esasen KHK (md. 30), sadece Çevre Yasası (md. 4 - 7)'yi yürürlükten kaldırmamış, ilaveten diğer yasalarda bu KHK'ye aykırı hükümleri de kaldırmıştır. Böylesi geniş kapsamlı görevler yüklenen Çevre Genel Müdürlüğü, Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliğe sahip katma bütçeli bir kuruluş olarak yapılaştırılmıştır, (md. 3). Birimin en üst amiri Genel Müdürün, Başbakanlığa karşı sorumlu olarak yerine getireceği işlevini, mevzuat, kalkınma planları ve yıllık programın yanısıra milli güvenlik siyasetine de uygun biçimde somutlaştırması sınırının (ölçüsünün) getirilmiş olması, 1980 sonrasında birey karşısında devleti öne alan eğilimi ile uyumluudur, (md. 5/1). (md. 7 - 18)'e kadar Genel Müdürlüğün bünyesinde oluşturulan Ana Hizmet Birimleri, Danışma Birimleri ve Yardımcı Birimler düzenlenmiştir. (md. 19 - 20) ise Mahalli Çevre Kurullarına yer vermiştir. Bu kurullara da oldukça yoğun görevler yüklendiği görülmektedir. Örneğin, Çevre Genel Müdürlüğü kararları çerçevesinde, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için gerekli kararları alacaktır, (md. 20/a). Öte yanda, Genel Müdürlük, hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle eşgüdüm sağlamakla yükümlendirilmiştir, (md. 23). Ayrıca Genel Müdürlük, tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge düzenlemekle de görevli ve yetkilidir, (md. 24). Diğer yasalarla çevre müsteşarlığına verilen görev, hak ve yetkiler, bu KHK ile Çevre Genel Müdürlüğüne devredilmiştir, (md. 26). Toplam 32 maddeden oluşan bu KHK, yayımlandığı 18/6/1984'ten beri yürürlüktedir.

Çevre Yasasına döndüğümüzde, çevre korunmasına ilişkin önlemler ve yasaklar bölümünde geçen «kirletme yasağı», hem ilgililere hem de kirletenlere getirilmiştir. Ne ki, bir ayırım da var. İlgililer, kirlenme olasılığının bulunduğu durumda kirlenmeyi önlemekle yükümlü iken (bu tümce ile hedefin, bir sonuç olan kirlenme değil ve fakat o olasılığın bertaraf edilmesi olması gerekir), kirlenme durumunda kirleten, durdurma, etkileri giderme ya da azaltmak için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür, (md. 8/II). Bu fıkra düzenlemesinde hukuksal açıdan önem taşıyan yön, bir sonuç olarak, doğrudan kirlenmenin ön plana alındığıdır²⁹. Sözü edilen görüş açılırsa, hukuka aykırılığı belirleyici faktörün, kirlenme sonucu olduğu saptanır. Kanımızca bu yorum, (md. 8/II)'nin ikinci tümcesi bağlamında geçerli olabilir. Yukarıda da vurgulandığı gibi, ilk tümce çerçevesinde, bizzatihi kirletme olasılığı, daha açık deyişle kirletme olasılığını içinde barındıran o faaliyetin gerekli önlemlerle donatılmaksızın başlatılması, hukuka aykırılık bakımından yeterli sayılmalıdır. Teknolojinin bugün ulaştığı aşamada, öngörülemez risk faktörlerini determinan olarak görmek gerçekçi bir yorum sayılmamalıdır. Bu ölçütün ışığında değerlendirildiğinde, kirletenin sorumluluğuna gitmek (bir önkoşul olarak, kirleteni saptamak) için, mutlaka onun hukuka aykırı bir eylemi zorunlu değil, ama kirlenme sonucu zaten, bunun öncesinde de işin niteliğinin zorunlu bir uzantısı sayılmak gereken önleyici etkinliklerin alınmamış olması yeterli görülmelidir.

Çevre Korunması kenar başlıklı (md. 9)'a göre, kırsal ve kentsel alandaki arazinin aşırı ve yanlış kullanımı nedeniyle ülkenin temel ekolojik sistemlerinin dengesinin bozulması, hayvan ve bitki türlerinin nesillerinin tehlikeye düşürülmesi, doğal zenginliklerin bütünlüklerinin tahribi yasaktır. Bu hükümdeki anlatım da yine kavram karmaşasına yol açmaktadır. Örneğin, «doğal zenginliklerin bütünlüğü» nedir ve bu nasıl, hangi oranda bir uygulama olduğunda bozular? Yasa, ekolojik denge kavramına yer vermişti ve tanımlamıştı. Bu

29) Haluk Tandoğan agm., sf: 44.

hükümdeki «ekolojik sistemlerin dengesi»nden ne anlamak gerekmektedir? Üstelik burada «temel ekolojik sistem» nitelmesiyle³⁰ ayrı bir alan da yaratılmak istenmiştir. Temel olmayan diye bir kategori var mıdır? Dahası, ekolojik dengenin bozulmasının sadece arazinin yanlış ve aşırı kullanımına bağlamanın yerindeliği de tartışma götürür.

(md. 11), kurum, kuruluş ve işletmelerin, arıtma tesis ya da sistemlerini kurup çalışır hale getirmeden, işletme ve kullanma izni alamayacaklarını hükme bağlamıştır. Bu bağlamda, işletme ve kullanım iznini verecek merciin neresi olduğu önem kazanır. İkinci fıkrada, işletme izni sonrasında faaliyette değişiklik yapılacaksa önceden mahallin en büyük mülki amirine haber verme yükümü getirildiğine göre, ilk fıkradaki izin verme tasarrufunun yetkilisi ile mülki amirin bütünleştiği izlenimi ediniliyor. Esasen (md. 15) düzenlemesi düşünülmeli burada. Zira, yasaklara aykırı devinen ya da yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyen kurum, kuruluş ve işletmelerin faaliyetlerinin mahallin en büyük mülki amiri tarafından durdurulacağı belirtilmiştir.

30) Harold Brookfield, «İnsan ve Çevre - Dizgeler Üstüne», Yerleşim ve Çevrebilim sorunları, çev: K. Kartal, sf: 160-187 «Çevre - dizgeler (ekolojik sistemler), doğal ortamlarıyla birlikte belirgin bitki ve hayvan yaşam kümeleri olarak tanımlanırsa, yoğun biçimde kullanılan her hangi bir çevre - dizgede insan, egemen hayvan, onun yetiştirdiği ürünler de egemen bitki olarak yer alırlar. İnsan olmasaydı, çevre - dizge varolmayacaktı. İnsan olmasaydı, o, varlığını koruyamazdı. İnsan tarafından kullanılan tüm çevre dizgeler, değişik derecelerde, insanın etkinliği ile yaratıldı ya da değiştirildi...»

— William W. Murdoch, «Ecological Systems» Environment: Resources, Pollution and Society Sinaver Associates Inc. - Publishers, Stamford, Connecticut, 1971, edit: W. Murdoch, p: 1-28.

«İnsanın etkisi her tarafta varolduğundan beri, bütün ekolojik sistemlerin, insan ekosistemleri olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, insanın içinde başat (baskın) rol oynadığı insan ekosistemleri sınıflandırılır. İlgilendiğimiz ekosistem türü, özellikle besin üretiminde odaklaşarak insanın geniş çaplı yönetsel etkinliğini içerir. İnsanın en önemli ekolojik karakteri, kendi çevresini yönetme ve denetme kapasitesidir.

Faaliyetin durdurulması öncesinde «yeteri kadar süre» verilerek aykırılıkların giderilmesi için olanak tanınacağı (md. 15/I) hükmünde, bu süreyi takdir etmenin mülki amire hangi koşullarla bırakılacağı sorusu açıktadır. (md. 15/II)'de ise, tanınan süre içindeki faaliyetlerden ötürü ayrıca ceza verilmeyeceği hükme bağlanmıştır. Bir Çevre Yasasında bundan daha aykırı bir madde bulmak her halde olası değildir. Bu hükümle verilen süre boyunca kirletici nitelikte, yasaklara aykırı etkinliklerin sürdürülmesine yasal olanak tanınmaktadır. Aynı mantığın sonucu olduğu için şaşırtıcı sayılmamalıdır ki, (md. 15/III)'e göre, önlem almamakta direnen işletmenin faaliyeti, yalnızca tamamen ve süresiz olarak değil, aynı zamanda kısmen ve süreli olarak da durdurulabileceğini düzenlenmiştir.

(md. 16/II)'de çevre kirliliği toplum sağlığı bakımından tehlike yaratırsa, mahallin en büyük mülki amirinin vereceği kararlarla faaliyetin durdurulabileceği yahut bu hallerde (md. 16/I) Sağlık Bakanlığınca re'sen ya da Çevre Müsteşarlığının (222 sayılı KHK, md. 26 uyarınca bu birim artık Çevre Genel Müdürlüğüdür) istemi üzerine bu faaliyetin «geçici bir süre» için kısmen ya da tamamen durdurulacağı ve bu kararın mahallin en büyük mülki amirince uygulanacağı vurgulanmıştır. Çevre kirliliğinin toplum sağlığı açısından tehlike yaratacağı aşama ya da yaratmayacağı aşama gibi zorlama bir ayırımın, kitlesel ölümlerin eşğine gelinmedikçe faaliyetin sürmesi esasının benimsendiğinin göstergesi olduğu düşünülebilir. Tehlikeli hallerde etkinliğin kısmen ya da tamamen durdurulmasına ilişkin sözü geçen tasarrufun geçici süre ile sınırlandırılmış oluşunun mantığını açıklamak olası değildir.

Çevre kirliliğini önleme fonu adı altında toplanacak gelirin, (md. 19/V, a-j) sayılan toplam 10 amaçla kullanılması keyfiyeti, fonun öngörülen çapı ile karşılanıp karşılanmayacağıının irdelenmesini gerektirir. Çünkü, kirliliği önleyici araştırma etkinliklerinden doğrudan çevrenin temizlenmesine, eğitici faaliyetlerden personel yetiştirilmesine, teknoloji, proje, araç-gereç satın alınmasından kredi verilmesine dek

saptanan geniş kapsamlı gider alanlarının, (md. 18)'de belirtilmiş gelirler karşısında yetersiz kalabileceği düşünülebilir. Nitekim yasakoyucu, 4/Haziran/1986 tarih ve 3301 nolu «Çevre Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun» (Resmi Gazete, 19/6/1986) ile Çevre Yasasında bir dizi değişiklik yapmış ve fona ayrılacak oranları artırarak yeniden belirlemiştir. Toplam 8 maddeden oluşan 3301 nolu Değişiklik Yasası, fonlardaki artışların yanında idari cezalarda yetkiyi de düzenlemiştir. Aşağıda değişiklik hükümleri metin içersinde işlenerek irdelenmektedir.

Fonun gelir kaynaklarına ilişkin düzenleme, vatandaşa ve ilgili kuruluşlara yeni mali yükler getirmektedir. Örneğin, hava taşıt araçlarından yurtiçi taşımaları için ayrıca alınacak yolcu başına bilet bedelinin binde beşi (eskisi, binde iki), taşınan yük için ton başına yılda 500 TL. (eskisi, 100 TL.) yahut fabrika, atölye gibi yerlerin yanısıra eğlence yerlerinden de ayrıca alınacak gelir vergisinin binde üçü (eskisi, binde biri) türünden hükümler konmuştur, (md. 18/I, c, d)³¹. Fondaki temel payın, Çevre Müsteşarlığının (Genel Müdürlüğünün) bütçesine bu amaçla her yıl konan ödenek olduğu (md. 18/e) görülüyor. Teknik açıdan bu fon, genel bütçenin dışındadır.

Fondan yapılacak giderlere gelince: Bu giderlerin 1050 nolu Muhasebei Umumiye Kanunu ve 2490 nolu Artırma ve Eksiltme ve İhale Kanunu hükümlerine bağlı kılınmaması yoluyla, gerek fonun kullanılmasına aracılık yapacak Çevre Genel Müdürlüğü gerekse de fonun ita amiri olarak belirlenmiş Genel Müdürlüğün bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığının (md. 19/I ve II) takdir ve tasarruf alanı genişletilmektedir. Çünkü, fonun gelir ve giderlerine ilişkin belgelerin Sayıştay'

31) Diğer fon oranları şöyledir: Motorlu taşıt araçlarının fenni muayeneleri sırasında ayrıca alınacak fenni muayene ücretinin onda ikisi, (eskisi, onda biri), (md. 18/a). Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre gemi siciline tescil edilen her türlü deniz aracından gros ton başına her yıl alınacak bin TL, (eskisi, 10 TL), (md. 18/b).

ın denetiminden geçirilmesi durumu daha çok bir tür muhasebe denetimi niteliğinde olup, gider öncesinde onların yerindeliğini saptamaya yönelik değildir. İlgili belgeler Sayıştay'a bütçe yılının bitiminden itibaren 3 ay içerisinde gönderilecektir. (md. 19/III).

Çevre yasasının öngördüğü ve aşağıda incelenen ceza hükümleri, aslında, yasa öncesinin çevre koruma sürecinde uygulanan ceza yaptırımlarına ilişkin düzenlemelerin etkinliğini bertaraf etmemiştir. Daha önce, değişik hukuk metinlerinde çeşitli yaptırımlar düzenlenmişti. Bunlar, yakalama, para cezası, hapis cezası, ulaşım taşıt araçlarının trafikten alıkonması, kuruluşların belirli ya da belirsiz süreli kapatılması, vb. gibi yaptırımlardır. 1971 tarihli ve 1380 numaralı «Su Ürünleri Yasası», kuşatıcı yaptırımlar bütünü içermektedir. Bütün bunlara karşın, klasik ceza hukukunun ilke ve verileri, çevre sorunlarının çözümünde yetersiz kalmıştır. Somut bir örnek verilebilir: İhmal yoluyla yaralama ya da adam öldürme suçlarını, çevre sorunları (örneğin, duman) bağlamında irdelersek, sonuç ile eylem arasında «nedensellik bağı», «fail» ve «eylem» kesin biçimde saptanamadığı gibi, eylemin «hukuka aykırılığı» da net olarak değerlendirilemez. Bu durumda da, Ceza Hukuku kurallarını uygulamak olanaksızlaşabilir^{31a}. Bu nedenlerle, Çevre Yasasındaki ceza hükümlerinin özel bir işlev yüklenmesinin beklentisi yerinde sayılmak gerekir.

Çevre Yasasının (md. 20 - 27)'yi kapsayan 5. Bölümü ceza hükümlerine yer vermektedir. 3301 nolu Yasa ile ceza miktarları artırılmış. Örneğin, (Çevre Yasası, değişik, md.

31a) — Köksal Bayraktar

«La Contribution de la Protection Pénale à L'Environnement».

ANNALES de la Faculte de Droit D'Istanbul Tome: XXV, No: 41, İstanbul, 1978, p: 177 - 182, çev: Esra Gemalmaz.

— Köksal Bayraktar

«Çevrenin Korunması ve Türk Hukuku»

Seha L. Meray'a Armağan

AÜSBF yay: 469, Ankara, 1981, sf: 68-78.

20/a)'ya göre, (md. 8/I)'e aykırı düşenlere 100000 TL. (eskisi, 10000 TL), (md. 8/II)'ye aykırı düşenlere 500000 TL (eskisi, 50000 TL); (md. 14)'ün ihlalinde ise 50000 TL (eskisi, 25000 TL.) para cezası verilebilecektir, (3301 nolu Yasa, md. 2). (md. 13)'ün ihlalinde bu para cezası 1000000 TL. (eskisi, 100000 TL.)'ya kadar çıkmaktadır. İhlali, kuruluş ya da işletmeler yaparsa, cezalar 3 ile 5 katı artırılarak verilebilecektir. Aynı biçimde, (md. 21), kuruluş ve işletmelere (md. 11 ve 12)'ye aykırı eylemleri nedeniyle verilecek idari cezaları; (md. 22) ise gemiler için verilecek cezaları düzenlemiştir. Tekrarlanan fiiller için cezalar bir katı artırılarak verilecektir, (md. 23).

Bu Yasanın idari nitelikte öngördüğü cezalar, aykırılık eylemleri için diğer yasalarda düzenlenmiş cezaların uygulanmasına engel değildir, (md. 27). Yasakoyucu bu konuda ayırık bir hal de eklemiştir. Çevre Yasasına göre yürürlüğe konulacak yönetmeliklerin yayımından sonra, deniz kirliliğinin önlenmesi hakkında 618 nolu Limanlar Yasasının (md. 4 ve 11) gereği yürürlükte bulunan ceza hükümleri uygulanmayacaktır, (md. 32 ve Geçici Madde). Öte yanda Bakanlar Kurulu, (md. 18/a, b, c, d)'de öngörülen fona katılma payları ile (md. 20, 21 ve 22)'de belirtilen cezaları 10 katına kadar artırmaya yetkili kılınmıştır, (Ek madde).

(md. 26)'da ise, idari nitelikli cezalar için özel bir hal düzenlenmiştir. Kuruluş ve işletmeleri, faaliyetlerinin denetlenmesi için, çıkardıkları atık ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri sürekli ve düzenli olarak belirlemek ve bu hususu belgelemekle yükümlü kılan (md. 12)'ye, gerek gerçeğe aykırı belge düzenleyerek gerekse yetkili makama yanlış ve yanıltıcı bilgi vererek aykırı düşenlere, mahkemece hapis cezası verileceği hükme bağlanmıştır. Birinci halde öngörülen 1 yıldan 3 yıla kadar hapis cezası, yapılan fiil daha ağır bir cezayı gerektirmediği durumlar için geçerlidir.

(md. 20 - 23)'deki idari nitelikli cezaları vermeye yetkili olan, doğrudan doğruya mahallin en büyük mülki amiridir.

Mülki amir, kirlilik standartlarını belirleyen ilgili yönetmeliklerin çıkarılması tamamlanmadığına göre, idari ceza uygulayacağı kirlilik sınırını hangi ölçütlerle takdir edecektir? (md. 22)'de düzenlenen gemiler ve deniz araçları için verilecek cezalar bakımından ise yetkili makam, büyükşehir belediye sınırları içinde kalan (Türkiye'de halen 4 büyükşehir belediye örgütlenmesi yapılmıştır: Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana) sahiller, boğazlar, liman ve körfezler, göl ve akarsularda Büyükşehir Belediye Başkanlığı, diğer denizlerimizde ise Sahil Güvenlik Bot Komutanıdır, (md. 24/a, b). Büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan yerlerde ise, en büyük mülki amirin ceza verme yetkisi saklıdır, (md. 24/c). Bu son hal, (md. 22) bağlamına özgülenerek vurgulanmakla birlikte, hukuk mühendisliği bakımından gereksiz bir yineleme sayılabilir. Zira (md. 24/I), en büyük mülki amirin bu konudaki yetkisini, genel kural olarak, zaten düzenlemektedir ve (md. 22) için de bir yetki boşluğundan söz edilemez.

Büyük şehir belediye başkanlığına bu yetkinin verilmesinin temel nedeni, (md. 24/a)'da düzenlendiği gibi, kesilen para cezalarının % 20'sinin büyükşehir belediyesine verilmesi yoluyla belediyelerin gelirlerinde artış sağlamaktır. Bir tarafta sahil güvenlik bot komutanına ceza verme yetkisi verilirken, öte tarafta belediye başkanlığına bu yetkinin verilmesi yasal bir zorunluluktur. Çünkü, 1608 nolu, 15/Mayıs/1930 tarihli «486 Nolu Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun» (Resmi Gazete, 20/Mayıs/1930, sayı: 1498) değişik (3764 nolu Yasa, 3/Ocak/1940) I. maddesi, belediye meclis ve encümenlerinin ceza vermeye yetkili bulunduğunu düzenlemiştir.

İdari cezalara karşı itiraz, cezanın tebliğ tarihinden itibaren en geç 7 gün içerisinde yetkili idare mahkemesine yapılabilir. İtiraz, cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. Zaru ret yoksa, itiraz, evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılır. Mahkemenin vereceği karar kesindir, (md. 25). Bu madde de pek çok açıdan irdelenmeyi gerektirir niteliktedir. Bir kez, Çevre Yasası, geniş kapsamlı ve yoğun para cezaları öngörmesine karşın sadece itiraz yolunu açmıştır. Başka söy-

leyişle, bunun bir dava olmadığı ve dava yolunun getireceği hukuksal olanaklara kapıların kapatıldığına işaret etmek gerekir. (md. 25)'in öngördüğü sistemin, bir bakıma, idari ve sayet sistemini andığı söylenebilir.

Bir başka özellik, itirazın cezayı durdurmayacağı noktasıdır. Oysa, cezanın durdurulmaması, telafisi güç ya da olanaksız zarar (burada bu zarar, bir durum olarak anlaşılmalıdır) doğmasına yol açabilir. Bir yanılığa düşerek buradaki yaptırımını sadece para cezası sanmamak gerekir. Zira düzenlemeye göre, para cezası derhal ve defaten ödenmezse ve bu hususta teminat ve kefalet gösterilmezse, bu deniz araçları seyrüseferden ve faaliyetten men edilecektir.

Ayrıca, itiraz süresinin kısa tutulup tutulmadığı, itirazın evrak üzerinden incelenmesinin sakıncaları ve itiraz üzerine verilen kararlara karşı temyiz yolunun kapatılmış olması, sorun öbekleridir.

Eklenebilir ki, son fıkranın «itiraz üzerine verilen cezalar kesindir» biçimindeki ifade bozukluğu da dikkat çekmektedir. Olsa olsa, itiraz sonrasında, itirazın reddi üzerine verilen cezaların kesinliğinden söz edilebilir.

Yasanın ilgi çekici bir hükmü de, İdari Makamlara Başvurma kenar başlıklı (md. 30)'dur. Buna göre çevreyi kirleten ya da bozan faaliyetten zarar gören ya da haberdar olan gerçek ve tüzel kişiler, idari makamlara başvurup bu etkinliğin durdurulmasını isteyebilirler. Başvuru olanağı sadece zarar görenlere özgülenmemiş ve fakat bu kirletici ve bozucu etkinlikten haberdar olan kişilere de tanınmıştır. Böylece zarar ile zarar görme arasında doğrudan bağlantı bulunmasına ilişkin, klasik başvuru koşulu genişletilmektedir³². Ancak, ha-

32) Başvuru alanı genişletilmekle birlikte, pratikte büyük adım atılmış sayılmaz. Zira, (md. 30) bağlamında üzerinde asıl durulması gereken yön, haberdar olana da idareye başvurma hakkının getirilmesine karşın, İdarenin bu başvuru üzerine hareketsiz kalma-

berdar olana, adli mahkemelerde kirletmenin durdurulması için dava açma yetkisi tanınmamıştır.

(md. 30)'da geçen «bozma» kavramını, (md. 2/a ve c)'deki «çevre korunması» ve «çevre kirliliği» kavram öbekleri içersinde vurgulanan «ekolojik dengenin bozulması» ile daha dar anlamda «hava, su ve toprakta bozulma» biçiminde anlamak gerekmektedir. Aslında, (md. 30)'daki «haberdar olan» kavramının arkasında yatan mantık ile (md. 3/a)'nın gerçek ve tüzel kişiler ve vatandaşları zikreden yaklaşımı bütünlük göstermektedir.

(md. 31)'e göre, yasanın yürürlüğe girmesinden başlayarak en geç 1 yıl içersinde hazırlanıp yürürlüğe konması gereken ilgili yönetmeliklerden, 1986 yılı başına kadar, sadece «Çevre Kirliliğini Önleme Fonu Yönetmeliği» çıkartılabilmıştır. Bu da, Yargıtay Başkanının da işaret ettiği gibi³³ yasanın uygulanmasını geciktirmektedir. Ancak 1986 yılı içinde çıkarılması gerekli yönetmeliklerden ikisi daha yayımlanıp yürürlüğe konmuştur. Bunlar, (2/Kasım/1986 tarih ve 19269 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan) «Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği» ile (11/Aralık/1986 tarih ve 19308 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan) «Gürültü Kontrol Yönetmeliği»dir.

C) Ara Değerlendirme:

Buraya kadarki inceleme neticesinde bazı ara sonuçları, değerlendirmeleri çıkarmak olasıdır.

sı durumunda ne yapılabileceğinin, daha açık deyişle hangi yolla harekete geçirilebileceğinin netliğe kavuşturulmamış olmasıdır. Haberdar olan, doğrudan zararın mağduru olmadığından bir tam yargı davası açamayacaktır. Tartışılacak nokta, idarenin hareketsizliği üzerine bir iptal davası açmak yoluyla idarenin eyleme geçmeye zorlanıp zorlanamayacağıdır.

33) Nihat Renda, 1/11/1985'te «Çevre Kirlenmesinden Doğan Hukuki Sorumluluk» konulu sempozyumu açış konuşması, Yargıtay Dergisi, C: 12, Ocak - Nisan 1986, S: 1 - 2, sf: 5-7.

Çevre Yasasının, ilkece, bu alanda Türk hukukundaki bir boşluğu doldurduğuna kuşku yoktur. Gerçi Çevre Yasası öncesinde, cesur yargı kararlarıyla³⁴ ve alana ilişkin dağınık ve dolaylı hükümler içeren çeşitli düzenlemelerin (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Limanlar Kanunu, İl İdaresi Kanunu, Belediyeler Kanunu, vb.)³⁵ yorumlanmasıyla sözü geçen boşluk doldurulmaya çalışılmaktaydı. Ne var ki, özel bir yasa gereksinimi (tıpkı şu an halen Tüketicinin Korunması alanında duyulan gereksinim gibi) açıktı ve bu bakımdan Çevre Yasası önemli bir adımdır. Eklenmesi yerindedir ki, Yasanın sistematüğinden uygulanmasını zorlaştıran alt düzenlemelerin geciktirilmesine dek bir dizi sorun gündemdedir henüz.

2872 nolu Yasa ancak bundan sonra, yani ilgili yönetmeliklerin çıkarılmaya başlanmasının ardından uygulamada somutlaşabilecektir. Bunda da, yargı yerlerinin dinamik tutumları, çevre koruma bilincinin hukuksal güvencelere kavuşturulmasında etkin olabilecektir. Aynı süreçte, hukukçuların Çevre Yasasının prosedürlerini çalıştırmak konusunda duyarlı girişimleri işlevsel öneme sahiptir.

Çevre Yasasının temel açmazı, kalkınma süreci ile çevre korunması ve çevrenin iyileştirilmesi süreçleri arasında değersel bir sıradüzen (hiyerarşi), bir öncelik - sonralık sorunu öngörmesi ve tercihini de birinciden yana kullanmasıdır. Bu nokta, yasanın varoluş mantığı ile uyumsuz değildir.

Türkiye'de çevreyi kirleten, ekolojik dengeyi bozucu etkinliklerde³⁶ bulunan işletmelerin başında kamu kurum ve

34) Bir örnek karar için bkz., E. 14350, K. 14955, tarih: 25/12/1981 Yargıtay Kararları Dergisi C: VIII, S: 7, 1982, sf: 921, vd.

35) Türk Çevre Hukukuna temel oluşturan bu dağınık düzenlemelerin tarama sonucu kapsamlı bir listesi için bkz., Engin Ural, Çevre ve Hukuk, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yay., Ankara, 1981, sf: 59 - 80.

36) Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşlarının baş kirletici olduklarına resmi açıklamalı bir örnek olarak bkz., Kocaeli valisi İhsan

kuruluşları gelmektedir. Yasanın, çağdaş bir çevre koruma ilkesi olan «kirleten ödesin» ölçütünü benimsemiş olması, en büyük kirletici devlete düşen görev ve sorumlulukları da yoğunlaştırmaktadır.

Sosyal hukuk devleti anlayışından bir önceki anayasal döneme göre daha fazla uzaklaşılması ve çevre sağlığını doğrudan ilgilendiren temel yatırım kararlarının (güncelliği bakımından Gökova'ya termik santral, Akkuyu'ya nükleer reaktör yapımına ilişkin karar, uygulama ve tartışmalar anımsatılabilir) alınması sürecinde, kamunun o spesifik konudaki eğilimini demokratik açıklık ve demokratik katılım ilkeleri gereğince kamuya danışılmak gerekirken ihmal edilmesi karşısında, bir başına Çevre Yasasına bel bağlamanın da pek tutarlı olduğu söylenemez. Başka bir anlatımla, yasa çıkarmakla, devlete düşen sorumluluk bitmez.

Çevre korumanın etkinleşmesi, halkın bu konudaki duyarlılığının, diğer deyişle tepki gösterebilme bilincinin gelişmesine ve yoğunluğuna bağlıdır. Kamuya mal edilmeyen bir hakkın, kamuca tahrik edilerek çalıştırılmayan hukuksal ku-

Dede'nin açıklamasına göre, İzmit Körfezini 27 sanayi kuruluşu kirletmektedir. Bunların en başında da SEKA gelmektedir. İG-SAŞ'ın da körfeze hiç bir atık vermemesi halinde % 70 oranında kirlilik azalacaktır.

Cumhuriyet Gazetesi, 24/12/1986, Sayı: 22389, sf: 14.

— İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığının bu bölgedeki kirliliği önlemek amacıyla Çevre Yasasının verdiği yetkiye dayanarak 10'nar milyon TL. ceza kesdiği kuruluşların başında Türkiye Elektrik Kurumu, Sümerbank, Çimentoş gelmektedir. Açıklamaya göre, cezaların ardından bu kuruluşların aldıkları önlemlerle hava kirliliği çalışmalarında % 65 oranında başarı sağlandı.

Cumhuriyet Gazetesi, 30/12/1986, Sayı: 22395, sf: 7.

— Doç. Dr. Hünay Evliya, Çukurova Üniversitesinde yapılan araştırma sonuçlarını açıklarken belirttiğine göre, asit yağmurları Türkiye'de de etkili olmaya başladı. Artvin ve Murgul'da binlerce ladin ve köknar ağacının öldüğü, Yatağan yöresinin termik santralin çevreye attığı kirleticiler, Sivas Divriği'deki Ulucaminin asit yağmurları nedeniyle tahrip olduğunu belirtti.

Cumhuriyet Gazetesi, 2/2/1987, Sayı: 22429, sf: 16.

rumların, somutta pek anlamı olmaz. Kamu sesini, örgütler aracılığı ile duyurur. Bu açıdan bakıldığında, Çevre Yasasının, çevre korumaya kapsamlı bir kamu katılımını sağlayacak hukuksal kurum ve süreçlere, yasanın elverdiği sınırlar içerisinde kalarak bile yer vermemesi bir eksikliktir. Vatandaşın hukuksal ya da cezasal sorumluluğunu belirlemekle yetinmek yeterli sayılamaz. Esasen, 1982 Anayasası ve ona koşut düzenlemelerin genel ve özel sınırlama hükümlerinden sonra, kamuoyunu oluşturacak araç ve yöntemlerin daha dar bir alana itildiği bilinmektedir. Bu bağlamda, sözü edilen konu bakımından Çevre Yasası ilgili mevzuatın genel mantığı ile tutarlı ve fakat çağımızın karmaşık gereksinimlerini karşılama bakımından sorunludur³⁷.

Çevre Yasasının hiç değinmediği konulardan birisi de çevrenin, ekolojik dengenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin yeniden canlandırılmasına ilişkin eğitim boyutuna tamamen yabancı kalmasıdır. En azından, ilgili kurumların saptanmasından başlayarak örgüt, program, yöntem ve araç - gereç konularında, yetkili ve görevli olması gereken birimlerle işbirliğini hükme bağlayan bir maddeyi metne yerleştirmek düşünülebilir.

Teknik hukuk açısından Çevre Yasasına yapılabilecek bir diğer eleştirel saptama şudur. Çevre Yasası, çevre kirlenmesinden doğrudan ya da dolaylı biçimde zarar gören kişilerin, dava açma yoluyla bu kirletme sürecini durdurmalarını sağlayacak hukuksal mekanizmayı getirmemiştir. Kaldı ki, çevre kirliliğinden çoğu kez zarara uğrayan birden fazla kişilerdir. Türk hukukunda, ABD'de kurumsallaştırıldığı gibi, «class action» denilen «yığın adına dava» açma yolu geliştirilmemiştir. Bilindiği gibi bu tür kurumlar, dağınık ve kol-

37) Çalışmanın Anayasaya özgülenen bölümünde de belirtildiği üzere 1982 TC. Anayasasındaki düzenlemeyi dikkatle incelemek ve kolay yargılara düşmemek gerekir. Bir karşılaştırma yapmak için bkz., Fehmi Yavuz - Ruşen Keleş, Çevre Sorunları, AÜSBF yay: 534, Ankara, 1983, sf: 267, vd.

lektif çıkarların bireyler ya da birey toplulukları eliyle izlenmesini sağlamaktadır. Yine ABD hukukundan örneklenecek sorun açılabilir. Örneğin, 1970 tarihli «Temiz Hava Yasası» (Clean Air Act) ile, sadece Çevre Koruma Kurumu değil, fakat vatandaşlar da, çevreyi kirletenlere karşı dava açma hakkıyla donatılmışlardır. Bir başka örnek İtalyan hukukundan verilebilir. Prof. Mauro Cappelletti'nin (İÜHF, Mukayeseli Hukuk Enstitüsü'nün hazırladığı bir konferansta «Dağılık Hakların Korunması» başlıklı bildirisi) verdiği bu örneğe göre, 1967 tarihli bir yasa ile İtalya'da, yerel imar makamları tarafından yasalara aykırı olarak imar izni verilmesi durumunda, bireyler sözkonusu idari işleme karşı dava açma hakkına sahip kılınmışlardır. Türk Çevre Yasası, bu örneklerin somutlaştırmaya çalıştığı türden bir hukuksal kuruma ve prosedüre yer vermediği için, pratikte, büyük bir adım atmış sayılamaz.

IV — Yargı Kararları Pratiği

1982 TC. Anayasası (md. 56) düzenlemesi doğrultusunda çıkarılan ve 11/Ağustos/1983 tarihinden bu yana yürürlükte bulunan Çevre Yasası hükümlerinin doğrudan yargı kararları pratiğine yansımaları oldukça yavaş gelişmektedir.

Bu olgunun temel nedeni, yukarıda belirtildiği üzere, ilgili alt düzenlemelerin çıkarılmasındaki gecikmedir. Yeni alt düzenlemelerle birlikte, Çevre Yasasının, bundan böyle daha yoğun biçimde yargı kararlarında yer alacağı açıktır.

Üst mahkeme Yargıtay'ın Çevre Yasası kapsamındaki uyuşmazlıklara ilişkin kararları sayılıdır. Nitekim, Yasa (md. 31) uyarınca 1 yıl içersinde çıkarılması öngörülen kirlilik yönetmeliklerinin sürenin dolduğu 11/Ağustos/1984 tarihine dek çıkarılmaması, diğerleri için de 1986 sonlarının beklenmesi nedenleriyle, 1984 ve 1986 yılı Yargıtay Kararları Dergisine 2872 nolu yasaya yollama yapan yargı kararları geçmemiştir.

1985 yılında ise iki karar yer almaktadır.

Bu kararlardan ilki, Yargıtay 2. C.D.'nin (E. 1984/12016, K. 1984/11133, tarih: 4/12/1984) verdiği bir karardır³⁸.

Olayda sanıklar, kirli suları okul bahçesine akıtmışlardır. Yargıtay'a göre bu eylem, Çevre Yasasında 8. maddesi delaletiyle 20. maddesine aykırıdır. Bu durum, idarenin görevine giren bir suçtur. O halde gereği, idari makamlar tarafından yapılmak gerekir. Bunun için mahkeme, görevsizlik kararı vermesi gerekirken yazılı madde ile hüküm kurması bozma nedenidir.

Usule ilişkin bir saptama (görevsizlik) yapan Yargıtay'ın bu kararında üzerinde durulabilecek bir yön, eylem (md. 8)'den hareketle ele alındığı için, o tarihte henüz kirlenme standartlarına ve önleme yöntemlerine ilişkin yönetmelikler yayınlanmamasına karşın (md. 8 ile 20) bağlantısını kurmasıdır. Öte yanda Yargıtay'ın kararındaki «gereği idari makamca yapılmak üzere» ifadesinin arkasında, suçun idari nitelikli oluşuna bağlı olarak, (md. 24)'te kirletmeye ilişkin bazı idari cezaları vermeye mahallin en büyük mülki amirinin yetkili kılınması yatmaktadır. Oysa, idari cezayı gerektirecek kirlilik sınırını saptamayı idari ajanın takdir yetkisine, «geçici de olsa»³⁹, bırakmanın isabetli kuşkuyla karşılanmak gerekir.

Diğer karar, Yargıtay 7. C.D.'nin (E. 1985/7632, K. 1985/48, tarih: 15/1/1985) verdiği karardır⁴⁰.

Bu olayda sanığın eylemi, fosseptik artıklarının, bahçe-deki bina arkasında bulunan ışıklandırma boşluğuna atılmasıyla oluşmuştur. Sanık 1593 sayılı UHK'na aykırılıktan mahkum edilmiş alt mahkemece. Yargıtay'a göre ise, eylemin,

38) Yargıtay Kararları Dergisi C: XI, S: 4, Nisan/1985, sf: 580, 581.

39) Gerekçeli ve Açıklamalı Çevre Kanunu, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, Ankara, 1983, sf: 74.

40) Yargıtay Kararları Dergisi C: XI, S: 6, Haziran/1985, sf: 906, 907.

Çevre Yasası (md. 2 ve 8) aracılığı ile (md. 20/a)'ya uygun bulunup bulunmadığı araştırılmadan, 1593 sayılı Yasanın ilgili hükümlerini ne biçimde bozduğu tartışılmadan hüküm verilmesi yasaya aykırıdır.

Burada Yargıtay, bir önceki kararda kurulan bağlantıyı kendisine yine esas almıştır. Ancak, (md. 8 ve 20) ilişkisini biraz daha açarak, tanımları düzenleyen (md. 2)'ye de yolla- ma yapmıştır yüksek mahkeme. Bu karar da, üzerinde duru- lan ilk kararda vurgulanan noktalardan eleştiriye açıktır. Ay- rıca Yargıtay'ın burada, önceki kararda altını çizdiği eylemin bir idari suç olup olmadığı ve gereğinin yapılmasının da ida- reye düşeceği görüşünü yeniden vurgulamadığı dikkati çek- mektedir. Bu olayda, bir yandan da UHK'nun gündemde tu- tulması, Çevre Yasası bakımından sorun yaratmaz. Zira, (md. 27)'ye göre, Çevre Yasasında yazılı eylemler hakkında verilecek idari nitelikteki cezalar, bu eylemler için diğer ya- salarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmaz.

Çevre Yasası hükümlerinin istikrarlı ve yerleşik biçimde yargı kararları pratiğine yansımaları önümüzdeki dönemde yo- ğunlaşabilecektir. Halen Çevre Yasası öncesinde kullanılan hükümlere yargı yerlerinde rağbet edildiği izlenmektedir.

Özel Hukuk bağlamında, (MK. md. 661)'in düzenlediği «Komşuluk Hukuku» bu süreçte kullanılmaktadır. Yargıtay 8. H.D.'nin (E. 1985/11426, K. 1985/11344, tarih: 25/11/1985) yeni bir kararı örneklenebilir⁴¹. Bu kararda Yargıtay, bir kimse mülkünü belli kurallara uymak suretiyle istediği şe- kilde kullanabilir; ancak komşusuna zarar vermemesi gere- kir kuralını yineledikten sonra, bugünkü yaşam koşulları da gözönünde tutulmak suretiyle madde hükümlerinin «çevre ilişkilerine uygun şekilde yoruma bağlanması» gerektiği gö- rüşünü vurgulamıştır.

Yargıtay 1. H.D.'si (E. 6229, K. 5258, Tarih: 8/10/1964),

41) Yargıtay Kararları Dergisi C: XII, S: 5, Mayıs/1986, sf: 675-677.

(MK. md. 661) bağlamında verdiği bir kararda, bir tarım bölgesinde fabrika kurulması halinde, fabrikanın dumanı, çevreye yayacağı kimyasal maddeler, pis sular komşu tarım alanında zarara yol açar ve zarara uğrayan malikler o zararların ve eylemlerin önlenmesini isteyebilirler sonucuna ulaşmıştır. Aynı Hukuk Dairesi, 30/3/1961 tarihli daha önceki bir kararında ise, uyuşmazlığı (MK. md. 661) çerçevesinde çözümlerken, komşu fabrika bacasından çıkan dumanın bahçeyi harap ettiği ve meyvalarını yenilmez hale getirdiğini ileri süren davacıyı haklı görmüştür, (E. 2466, K. 1975)^{41a}.

Öte yanda Ceza Yasasında çevreyi kirletmeyi yaptırıma bağlayan özel bir hüküm yer almamakla birlikte, buyruklara aykırı davranışı düzenleyen (md. 526), çevre koruma sürecinde dolaylı bir araçtır. Örnek olarak, Yargıtay 7. C.D.'nin (E. 1986/95, K. 1986/6293, tarih: 20/5/1986)⁴², 1593 nolu (UHK. md. 27) Hıfzısıhha Meclislerini, yörenin sağlık durumu konusunda gerekli önlemleri almakla yükümlü kıldığından... ilişkin alınmış bir karar varsa eylem, (TCK. md. 526)'daki suçu oluşturur biçimindeki kararı ile 2. C.D.'nin (E. 1986/652, K. 1986/489, tarih: 28/1/1986)⁴³, deniz kıyısından kıyıyı değiştirecek ölçüde kum ve çakıl almak eyleminde, sahilden kum alınamayacağı konusunda yetkili makamlarca alınmış ve ilan edilmiş bir buyruk varsa, buna aykırılık (md. 526/I)'deki suçu oluşturur diyen yeni kararları belirtilebilir.

Bu arada, (TCK, md. 526)'ya ilişkin olarak, Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun 27/12/1982 tarih ve 2/453 - 526 sayılı kararı, hükmün uygulanması bakımından yol gösterici ve çevre korumaya ilişkin yorumlar açısından ise örnek biçimler kimlikindedir.

41a) — Kararlar için bkz.,

— Bekir Sıtkı Sezer

«Çevre Sorunları ve Hukuk»

Adalet Dergisi,

Yıl: 77, Kasım - Aralık 1986, s: 6, sf: 33 - 34.

42) Yargıtay Kararları Dergisi C: XII, S: 10, Ekim/1986, sf: 1564.

43) Yargıtay Kararları Dergisi C: XII, S: 8, Ağustos/1986, sf: 1211 - 1212.

Aynı bağlamda Danıştay 12. D.'nin (E. 966/2874, K. 967/603, tarih 18/4/1967) bir kararı verilebilir. Bu kararında Danıştay, yangın tehlikesi bulunan sabun imalathanesinin çıkardığı iş ve dumanın çevre sakinlerine zararına saptayarak kapatma kararı veren İl Umumi Hıfzısıhha Meclisi kararında, 1593 numaralı UHK'na aykırılık görmemiştir.

Danıştay, 12. D.'si (E. 966/3397, K. 967/355, tarih 6/3/1967) bir başka kararında, çimento fabrikasının çıkardığı gaz ve tozların çevre sağlığını bozduğu ve yerinde giderimini sağlayacak önlemlerin alınması yolundaki ilgili idarenin işlemini yasaya uygun görmüştür⁴⁴.

Danıştay 6. D.'nin (E. 1981/1903, K. 1984/1754, tarih 18/4/1984) yeni bir kararı ise şunu hükme bağlamıştır. Belediye-nin denizin kıyı ve şeridinin kirletilmesine neden olan, çevre sağlığını tehdit eden fiili duruma son vererek suların denize bağlanmasına izin vermemesi, yörenin kanalizasyon çözümüne kavuşturulmasına kadar bina sahiplerinden fosseptik çukuru yapmalarını istemesi, bunların standartlara uygunluğunu denetlemesi gerekirken, pis suların kanalla ...'ye verilip denize akıtılması yolunda fiili duruma haklılık kazandıracak şekilde yaptığı işlem kamu yararına ve mevzuata aykırıdır⁴⁵.

V — GENEL SONUÇ

Çevre korunması konusunda ilgili Türk mevzuatı ve irdelediğimiz örneklerde görüldüğü gibi yargı yerleri kararlar pratiği ışığında bugün görüneni, henüz atılması gerekli pek çok adımın bulunduğu durumdur. Asıl sorun, yasal boşluk ve eksiklikleri tamamlamak ve istikrarlı ve etkili kararlar pratiğini sağlamak değil, ama bunun yanısıra, başta siyasal erk olmak üzere kamuoyunun bu konudaki bilinçli tavır alışının koşullarını hazırlamaktır.

44) — Kararlar için bkz.,

İ. Sahir Çörtoğlu, age., sf: 82, 87, vd.

45) — Danıştay Dergisi

C: 56/57, Ankara, 1985, sf: 217.

Eylül 1987.