

# SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMANIN SAĞLANMASINDA KATILIMIN ROLÜ

Doç. Dr. Nükhet TURGUT\*

## 1- SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA KAVRAMI

### A- Kavramın Önemi ve Ortaya Çıkışı

Sürdürülebilir Kalkınma (SK) (Sustainable Development) günümüzde hem ulusal hem evrensel ölçekteki çevre koruma politikasının genel kabul görmüş ana kavramıdır. Hatta çevrenin korunmasından sözedildiğinde ilk akla gelen kavram olması nedeniyle, onun, çevre koruma sözcüğüyle özdeşleştirildiği bile görülmektedir. Ne var ki, bu denli önemli olmasına karşın, SK'nın gerektiği ölçüde açıklığa kavuşturulmuş bir kavram olmadığını görüyoruz. Kavramın, üzerinde anlaşma sağlanmış belirgin ve açık bir tanımı olmadığı gibi, anlamı konusunda da belirsizlik bulunmaktadır. Öyle ki, bu belirsizlik nedeniyle SK'nın "kara kutu"<sup>1</sup> olarak nitelendirildiği de görülmektedir.

Kavramın belirsizliğinin doğal ve üzerinde dikkatle durulması gereken önemli bir sonucu, bu konuda farklı bakış açılarını yansıtan değişik yorumların ortaya çıkması ve tartışmaların sürekli gündemde olmasıdır.<sup>2</sup> Yorum ve tartışmalarda politik boyutun devreye girerek, Kavramın tanımlanmasına ilişkin mücadelede yönlendirici olması ise konunun hassaslığını artırmaktadır. Gerçekten de, Kavramın hayata geçirilmesi çabalarının, büyük ölçüde, onun kuramsal çerçevedeki belirlenmesine bağlı olduğunu dikkate alırsak, söz konusu yönlendirmenin ne denli önem taşıdığı daha da belirginleşir. Bu nedenledir ki, SK kavramının çevreyi koruma amacı doğrultusunda pratiğe

\* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Çevre Hukuku Anabilim Dalı Başkanı.

<sup>1</sup>Bu nitelendirme için bk. Thaddeus C. Trzyna: "Introduction", in A Sustainable World, Defining and Measuring Sustainable Development, Ed. T. C. Trzyna, IUCN 1995, s. 16.

<sup>2</sup>Kavramın belirsizliği çerçevesinde gündeme getirilen değişik açıklamalar için bk. Trzyna, (Bk. yuk. dip. 1); James O'Connor (ed.), Is Capitalism Sustainable? The Guilford Press 1994; David Reid, Sustainable Development, London 1995; J. Kirby - P.O.'Keefe - L. Timberlake (eds.), The Earthscan Reader in Sustainable Development, London 1995; J. Holmberg (ed.), Making Development Sustainable, Island Press, Washington DC. 1992.

aktarılmasını sağlamak için, çevreci sivil toplum örgütlerinin bu tanımlama mücadelesinde yer almaları çok önemli ve zorunludur.

SK Kavramının başta sivil toplum örgütleri olmak üzere çevreci kesimler tarafından yorumlanmasında esas alınacak temel verileri, gerek Kavramın ortaya çıkış sürecindeki düşüncelerden, gerek bu konuda ilk kez evrensel ölçekte yapılmış olan ve birazdan değinilecek olan tanımdan elde etmek olasıdır.

Öncelikle Kavramın ortaya çıkış sürecini incelersek, hem kendi yorumumuzu yapmaya, hem yapılan yorumları analiz etmeye yarayacak veri tabanını saptayabiliriz. Bu bağlamda en önemli dayanağımızı çevre sorunsalının nedenlerini irdelediğimizde buluyoruz.<sup>3</sup> Başlıbaşına ele alındığında çalışmanın kapsamını çok açacak olan bu konuda ayrıntılara girmeden vurgulanması gereken temel nokta şudur: İnsanoğlu kapitalist gelişim sürecinde, özellikle ikinci sanayi devriminden sonra yoğunluğu artan bir şekilde, doğaya müdahale etmiştir. Refaha ulaşma hedefi uğruna benimsendiği söylenen "ne pahasına olursa olsun ekonomik büyüme ve maksimum kâr" yaklaşımı insan-doğa dengesini giderek artan ölçüde bozmuştur. Dünyanın çeşitli yörelerinde yaşanan çevre felaketleriyle çarpıcı hale gelen bu bozulmanın ortaya koyduğu somut gerçek, önlem alınmadığı takdirde doğal kaynakların tükeneyeceği ve buna bağlı olarak şimdiye dek tek hedef olarak görülen kalkınmanın da gelecekte devam edemeyeceğidir. İşte bu somut gerçeğin 1970 başlarında algılanmaya başlanmasıyla birlikte, SK kavramının temelini oluşturacak, kalkınma ve çevre ilişkisi yoğun olarak irdelenmeye başlanmıştır. Şu halde, yukarıda çevrecilerin Kavramı yorumlarken esas almaları gerektiğini söylediğim veri tabanına yönelik en önemli nokta, çevre sorunsalının yerleşik-geleneksel ekonomik yaklaşımın kalıp ve göstergelerinin ve bu yöndeki piyasa modelinin yüzünden ortaya çıktığı ve dolayısıyla bu klasik yollardan uzaklaşılması gerektiğidir.

Bu nedensel belirlemeden sonra, kavramın ortaya çıkışı hakkındaki, ampirik verilere baktığımızda kısaca şu saptamaları yapabiliriz: Bir yandan önemli çevre felaketleriyle dünyaya sarsan çevre sorunları, öte yandan bu sorunları incelemeye alan bilimsel araştırmalar ve nihayet hükümetleri, devletleri ve dünya kamuoyunu ayağa kaldırmayı hedefleyen çevreciler (ki bu üç olgu bir eşkenar üçgenin birbirlerini karşılıklı olarak etkileyen üç köşesi şeklinde değerlendirilebilir) çevre faktörünün kalkınma çabalarındaki vazgeçilmez yerini açığa çıkarmıştır. Bu bağlamda SK'nın ana teması olan çevre ve kalkınma ilişkisine evrensel ölçekte ilk kez 1972 Stockholm Konferansı'nda değinilmiştir. Bu konferansta SK sözcüğü kullanılmamıştır. Kalkınma ve çevre konusu ana tema olarak da işlenmemiştir. Ancak "... çevrenin geliştirilmesi ve korunmasının insanların refahını ve tüm dünyadaki ekonomik kalkınmayı etkileyen ana mesele" olduğunun Stockholm Bildirgesi'nde (önsöz, par. 2) açıkça belirtilmesi ve bu yönde başka ifadelerle Bildirge'nin diğer bazı kısımlarında da yer verilmesi, iki kavram arasındaki ilişkinin öneminin algılandığının göstergesidir. Stockholm'dan sonraki gelişmelerde ise, çevre ve kalkınma ilişkisini açıklamak için bazı sözcükler üretildiğine ve "eko kalkınma", "çevresel açıdan güvenilir kalkınma" gibi sözcüklerin bu çerçevede kullanılmaya başlandığına tanık oluyoruz.

<sup>3</sup>Bu noktaya ilişkin analiz için bk. Nükhet Turgut, "Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar", (İstanbul Habitat Konferansında sunulmuş tebliğ olup, AÜHF. Dergisi'nin 45 inci cildinde yayınlanmak üzere baskıda.)

Çevre ve kalkınma ilişkisini bazı sözcüklerle ortaya koyma çabasının en son ürünü "sürdürülebilir kalkınma" kelimesidir. Ne var ki, bu kelimenin ilk kez ne zaman ve nerede kullanıldığı konusundaki değişik açıklamaları<sup>4</sup> dikkate aldığımızda, özellikle bunun Dünya Çevre ve Kalkınma Enstitüsü'nün 1970'deki bir toplantısında kullanıldığı yolundaki sava<sup>5</sup> bağlı kaldığımızda, bu sözcüğün en son olarak ortaya çıktığını değil de, en çok tutulan ve kabul gören kavram olduğunu belirtmemiz daha doğru olacaktır.

## B- Tanımı ve Anlamı

İlk kez ne zaman kullanıldığı konusunda değişik açıklamalar söz konusu olmakla beraber, SK kavramının evrensel ölçekte, soyut ta olsa, ilk tanımının Ortak Geleceğimiz adlı raporda yapıldığı tartışmasız bir gerçektir. Hatta, bu kavramın dünya gündeminde belirgin şekilde yerleşmesini sağlayan 1992 Rio Konferansı metinlerinde de herhangi bir tanım olmadığı gözönüne alınırsa, söz konusu rapordaki tanımın sadece ilk olmadığı, aynı zamanda, en azından şimdilik, tek olduğu da görülür.

Ortak Geleceğimiz (Our Common Future), Birleşmiş Milletler bünyesinde kurulan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun uzun çalışmaları sonucunda 1987 yılında yayınlanmış kapsamlı bir rapordur.<sup>6</sup> Raporda SK, ulaşılmaya gereken bir amaç olarak işlenmiş olup, bu bağlamda mevcut politikaların gözden geçirilmesine yönelik değerlendirmelerde de bulunulmuştur. Raporda SK "bugünün gereksinimlerini, gelecek kuşakların kendi gereksinimlerini karşılama olanaklarını tehlikeye atmaksızın karşılayan kalkınma" şeklinde tanımlanmıştır. Görüleceği gibi, bu tanım soyut nitelikte olup açıklamayı gerektirmektedir. Açıklamayı ise, gerek yukarıda işaret ettiğim çevre sorunsalının nedenlerine ilişkin belirlemeyi gerek Raporun tümündeki görüşleri esas alırsak sağlam bir şekilde yapabiliriz.

SK kavramının ana teması, çevrenin korunması ile kalkınma kavramlarının birbirleriyle çatışmadığı aksine birbirlerini tamamladıklarıdır. Kısaca söylersek, SK bir denge arayışını, bir uzlaşmayı yansıtmaktadır. Bu bağlamda bazı radikal çevrecilerin savdukları "sıfır büyüme" savı ile bazı az gelişmiş ülkelerin öncelik tanımakta ısrar ettikleri "kalkınmacı" yaklaşım iki aşırı uç olarak SK'nın kapsamı dışında bırakılmaktadır. Uzlaşmadaki ortak payda ise yaşam kalitesidir. Tanımda ve kavramın kendisinde büyüme değil de kalkınma kavramının kullanılması olumludur. Çünkü büyüme ekonomik ağırlıklı bir sözcük olup, temel belirleyicisi sayısal göstergelerdir. Ve büyümenin beraberinde mutlaka kalkınmayı getirdiği söylenemez. Nitekim büyümenin görüldüğü birçok durumlarda kalkınma sağlanmadığı gibi çevresel bozulmalar da devam etmektedir.<sup>7</sup> Kalkınma ise büyüme dışında sosyal, kültürel bileşenleri de içine alan ve niteliksel göstergelere de yer veren daha kapsamlı bir kelimedir.

<sup>4</sup> Bu açıklamalardan birisi, Kavramın ilk kez 1980'de Dünya Koruma Stratejisi'nde kullanıldığıdır. Bk. Kirkby - O'Keefe, yük. -dn. 2'deki eser-, s. 1 ve Reid yuk. -dn. 2'deki eser- s. xiii.

<sup>5</sup> Bk. Holmberg (dn. 2), s. 19.

<sup>6</sup> Bu çalışma Türkiye Çevre Sorunları Vakfı tarafından Türkçeye çevrilerek "Ortak Geleceğimiz" adıyla 1987'de yayınlanmıştır.

<sup>7</sup> Bu gerçekte Ortak Geleceğimiz'de de vurgulanmıştır. Bk. Ibid., s. 72.

SK kavramında çevre kelimesi yeralmadığı gibi sürdürülebilir nitelendirmesi de kalkınmaya ilişkindir. Bu durumda SK'nın nasıl olup ta çevre korumanın merkezinde yer aldığı sorusu akla gelebilir. Oysa sağlanı çok açık ve basittir: Kalkınmada kullanılan doğal kaynakların sınırlı olduğu ve tükenebileceği gerçeği çevre sorunsalının algılanmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu konuda önlem alınmadığı takdirde kalkınmanın gelecekte devam edemeyeceği de anlaşılmıştır. Şu halde yapılması gereken, şimdiye dek uygulanan klasik kalkınma yaklaşımının terkedilerek, başta doğal kaynaklar olmak üzere tüm çevreyi korumayı esas alan bir kalkınma anlayışının benimsenmesidir.

Tanımda kullanılan "gereksinim" ve "gelecek kuşaklar" sözcüklerini açtığımızda ise "adalet" ve "hakkaniyet" kavramlarına ulaşıyoruz. Burada söz konusu olan gereksinimler, beslenme, barınma, giyinme ve iş sahibi olma şeklindeki temel gereksinimlerdir. Bunlar yaşam kalitesinin asgari öğeleri olarak hem şimdiki kuşaklar, hem gelecek kuşaklar açısından karşılanması gereken gereksinimlerdir. Böylece bu noktada, kanımca SK kavramının en önemli ögesi olan adalet boyutuyla karşılaşıyoruz. Adalet hem kuşaklararası ilişkilerde, herbir kuşağın bir sonraki kuşağa sorumluluğu açısından, hem de aynı kuşak içinde gerek gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki ilişkilerde gerek aynı ülkedeki zengin-fakir katmanlar yönünden karşımıza çıkmaktadır. Bu değişik ölçeklerdeki adaletin sağlanması için de, yerleşik üretim ve tüketim kalıplarının değiştirilerek lüks tüketimin frenlenmesi ve böylece kaynaklar üzerindeki baskının azaltılması, kaynakların rasyonel şekilde kullanılması ve elde edilen olanakların sosyal katmanlar arasında adil şekilde dağıtılması gerekmektedir.

### C- Rio Konferansı ve SK

Haziran 1992'de Rio'da gerçekleştirilen Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı (kısaca Rio veya Rio Konferansı ya da Yeryüzü Zirvesi), ana teması, adından da açıkça gözüktüğü gibi, çevre ve kalkınma ilişkisi olmasına karşın SK kavramına yeni bir tanım getirmemiştir. Hatta Ortak Geleceğimiz'deki tanıma bile konferans metinlerinin hiçbirinde yer verilmemiştir. Kavramın tanımlanmaması bir yana anlamına bir açıklık da getirilmemiştir. Üstelik Konferans metinlerinde<sup>8</sup> kullanılan bazı sözcük ve ifadelerle SK'nın yukarıda yaptığımız açıklamasının bulanıklaştırıldığını dahi görebiliriz. Bu nedenlerdir ki, Rio'nun beklentileri ne ölçüde karşıladığı konusunda kuşku ve kaygıların dile getirildiği bir tartışma ortamı doğmuştur.<sup>9</sup>

Bu çalışmanın amacı Rio Konferansı'nın başlıbaşına değerlendirilmesi olmadığı için, yukarıda sözü edilen, tartışma ortamına ilişkin ayrıntılı analize girmeyip, SK'nın anlamının irdelenmesi yönünden Rio'nun yerine ilişkin genel belirlemelerimizi yapmakla yetineceğiz. Bu belirlemeleri de başta Rio Bildirgesi ve Gündem 21 olmak üzere Rio metinlerinin tümünü esas alarak yapacağız. Öncelikle belirtilmesi gereken nokta, Rio

<sup>8</sup>Rio metinleri denildiğinde ilk akla gelen, 27 ilkedden oluşan Rio Bildirgesi ile yirbirinci yüzyılın eylem planı olan Gündem 21'dir. Diğer üç metin ise, İklim Değişikliği Sözleşmesi, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve Orman Koruma İlkeleri'dir.

<sup>9</sup>Konuya ilişkin bazı araştırmaların "Stockholm'den Rio'ya: Gelecekte Geçmiş mi?" şeklindeki başlıkları da bu tartışma ortamını açıkça göstermektedir. Bk. Marc Pallamaerts, "International Environmental Law From Stockholm to Rio: Back to the Future?", in Greening International law (ed. P. Sands), Earthscan 1993, s. 1-20.

metinlerinde SK kavramını bulanıklaştırıcı açıklamaların tek başına ele alınarak çevreyi koruma bakımından karamsarlığa kapılmamasıdır. Söz konusu açıklamalara ilişkin bazı örnekler olarak, kalkınmanın hak olarak kabul edilmesini, SK yerine "çevresel olarak güvenli bir SK" ya da "SK ve ekonomik büyüme" ifadelerinin kullanılmasını ve kalkınma yerine büyüme sözcüğüne yer verilmesini gösterebiliriz. Bunları ve aynı paraleldeki diğer örnekleri esas alırsak, SK'nın ekonomik kalkınmayı ön plana çıkararak yorumlanmaya çalışıldığı sonucuna varmamız gerekir ki, bu, çevre koruma açısından kabul edilemeyecek, dahası SK'nın yukarıda yaptığımız yorumuna uymayacak bir sonuç olacaktır. Şu halde bu ifadeleri tek başlarına değil de, Rio metinlerinin SK'ya ilişkin olan ve bu kez olumlu yorumları dile getiren diğer bazı düzenlemeleriyle birlikte değerlendirmek gerekir. Nitekim bu bağlamda, çevre korumanın kalkınma sürecinin bir parçası olduğu ve ondan ayrılmayacağı ve çevresel ve kalkınmaya ilişkin gereksinimlerin eşit şekilde karşılanması gerektiği yolundaki ifadelerin Rio Bildirgesi'nde yer aldığı görüyoruz.

Yukarıdaki açıklamalardan sonra akla gelebilecek, çok büyük umutlarla ve savlarla başlayan Rio Konferansı'nda neden çevre korumanın odak noktası sayılan SK konusunda net ve eski gelişmelere oranla daha ileri bir tavır alınmadığı sorusunun yanıtı, Kuzey ve Güney ülkeleri arasındaki çatışmada yatmaktadır. Gelişmiş ülkelerle (Kuzey) gelişmekte olan ülkeler (Güney) arasında konferans boyunca yaşanan çıkar çatışmaları konferans metinlerine de zorunlu olarak yansımıştır. Çünkü metinler üzerinde uzlaşma ancak böyle sağlanabilmiştir. Bu yüzden diyoruz ki, çevreci örgütlerin bu gerçeğin farkında olarak Rio metinlerini tümüyle dikkate almaları ve SK kavramının çevre korumayı dışlayan bir bakışla yorumlama çabalarına karşı uyanık olmaları gerekmektedir.

## II- SK'NIN YAŞAMA GEÇİRİLMESİ: HUKUKUN ROLÜ

### A- SK'nın Esas ve İlkeleri

SK çevrenin korunmasının zorunluluğundan hareketle klasik kalkınma anlayışının değiştirilmesini gerektirdiğine göre, bunun pratikte sağlanabilmesi için kalkınmaya ilişkin tüm faaliyetlerde çevre boyutunun dikkate alınması şarttır. Kısaca söylersek çevre faktörünün kalkınma boyutuna entegre edilmesi zorunludur. Kalkınma kavramının kapsamının genişliği düşünülürse, entegrasyonun ne kadar geniş bir alanı kapsayacağı anlaşılır. Bu yüzden ki, SK'dan sözedilince ilk akla gelen entegrasyon ilkesi olmaktadır. Entegrasyonun gerçekleştirilmesinin en önemli araçları ise çevresel etki değerlendirilmesi (ÇED) ile planlamadır. ÇED, çevreye olumsuz etkisi olabilecek ve kamu otoritelerinin kararını gerektiren bütün faaliyetleri bu etkilerinin önceden belirlenerek değerlendirilmesini (olumsuz etkilerin yok edilmesi ya da enaza indirilmesine ilişkin önlemlerin saptanması) ve faaliyeti gerçekleştirme izninin bundan sonra verilmesini kapsayan bir süreçtir. Burada temel nokta, ÇED'ne tabi faaliyetten beklenen sosyo-ekonomik yararlar (kalkınma boyutu) ile bu faaliyetin çevreye getireceği baskının (çevre boyutu) önceden karşılaştırılmasıdır. Bu bağlamda ÇED'inden beklenen işlevin asıl önemi, onun kapsamının günümüzde çoğunlukla uygulandığı gibi faaliyet (ya da proje) ile sınırlandırılmayıp, politika, plan ve programları da içine alacak şekilde genişletilmesi durumunda ortaya çıkacaktır. ABD'nde ve ondan daha sınırlı olmak üzere Hollanda'da

görülen ve 'Stratejik ÇED' diye adlandırılan bu uygulamanın<sup>10</sup> yakın bir gelecekte Avrupa ölçeğinde ve uluslararası düzeyde de gelişiğine ilişkin göstergeler bulunmaktadır.<sup>11</sup>

Böylece ÇED'nin uygulanmasıyla kısa vadeli çıkarlar uğruna orta ve uzun vadede büyük kayıplara yol açılmasının önüne geçilmiş olmaktadır ki, bu noktada karşımıza SK'nın gerçekleştirilmesindeki diğer önemli araç olan planlamanın önemi ve ÇED ile ilişkisi çıkmaktadır. Bizden sonraki kuşaklar da dahil olmak üzere herkesin temel gereksinimlerinin karşılanabilmesi kalkınmanın gelecekte de devam edebilmesine bağlıdır. İşte burada SK'da zaman boyutunun önemi devreye girmektedir. Kalkınmada kullanılacak doğal kaynaklar üzerindeki baskı, yatırım faaliyetlerinin bu kaynaklara ve genelde çevreye olan uzun dönemli etkilerinin önceden dikkate alınmasıyla azaltulabilir. Uzun dönemli etkilerin hesaba katılması ise, kamu yönetimince tüm yönetim faaliyetleri için sağlıklı planlar yapıp uygulamaların da bunlara uygun gerçekleştirilmesiyle söz konusu olabilir. Nitekim bu nedendir ki, Rio'da yirmibirinci yüzyıl için geçerli olmak üzere Gündem 21 hazırlanmıştır. Ve yine bu nedendir ki, Rio sonrasında tüm devletlerin kendi çevre eylem planlarını hazırlamalarını sağlamak için uluslararası çabalar gösterilmektedir.

SK'nın yaşama geçirilmesi için Rio metinlerinde de üzerinde önemle durulan ilkeler arasında, çeşitli konularda ülkelerin birbirlerine danışmasını ve bilgi alışverişini de içine alan işbirliği ilkesi, katılım ilkesi ve ihtiyat ilkesi bulunmaktadır. İşbirliği yalnızca uluslararası ölçekte değil, ulusal ölçekte de, kamu kuruluşları, yerel yönetimler, özel girişimciler ve sivil toplum örgütleri arasında ve eşgüdümü kapsayacak şekilde uygulanması gereken bir ilkedir. İhtiyat ilkesinin önemi, bilimsel belirsizliğin çevreye yönelik önemli tehditlerin varlığı halinde gerekli önlemlerin alınmasını engelleyici bir özür olarak kullanılmamasını belirtmesindedir. Bu iki ilkenin uygulanmasında da etkili olan, ayrıca ÇED ve planlama mevzuatının da vazgeçilmez parçası sayılan, katılım ilkesi ise birazdan ele alınacak.

SK'nın pratikte sağlanabilmesi için uyulması gereken ilkeler dışında ve aslında bu ilkelerin de uygulanmasında gözetilecek hedef ve esaslar arasında, yoksulluğun giderilmesi, nüfus artışının frenlenmesi, sürdürülebilir olmayan üretim ve tüketim kalıplarının terkedilmesi, gelişmekte olan ülkelerin özel durumlarının dikkate alınması gibi noktalar Rio Bildirgesi'nde yer almıştır. Bütün bu ilke ve hedefler doğrultusunda SK'yı gerçekleştirmek için yapılması gereken plan, program ve eylemler ise Gündem 21'de, değişik alan ve konulara göre belirlenmeye çalışılmıştır.

<sup>10</sup>Bu konuda bk. Christopher Wood, Environmental Impact Assessment A Comparative Review, 1995, 266-87; Daniel R. Mandelker, NEPA, Law and Litigation, 1992, 9.1 vd.

<sup>11</sup>Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin ÇED direktifinin plan ve programlara da genişletilmesi yolundaki önerilere ve sınır ötesi çevresel etkilere ilişkin Espoo Sözleşmesi'nin, taraf devletlerin uygun olduğu ölçüde ÇED ilkelerini politika, plan ve programlara da uygulamaya girişmeleri gerektiğini belirten hükmüne (md. 2/7) dikkat çekilebilir.

## B- Çevre Hukukunun Rolü

### 1- SK'nın Hukuka Yansıtılması

SK'nın yaşama geçirilmesinin en önemli aracı hukuktur. Bu önem hem SK politikasının ilke ve esaslarını yansıtacak çevre mevzuatının yapılması, hem de bunların yerine getirilmesinin sağlanması bakımındandır. Yukarıda belirttiğim gibi SK toplumsal yapılarıdaki yerleşik sosyal, ekonomik ve kültürel değer yargılarının sorgulanmasını ve değiştirilmesini beraberinde getirmektedir. Böyle büyük ve oldukça güç bir değişimi şekillendirmek de en başta hukuku devreye sokmakla mümkün olabilir. Sorunun önemi ve büyüklüğü o kadar fazladır ki, bu şekillendirme sürecinde, klasik hukuk kural ve araçlarının sorgulanması sonucunda, kendine özgü ilke ve araçlarıyla ve çevreyi korumak amacıyla yeni bir hukuk dalının (Çevre Hukuku) doğuşuna da tanık olunmuştur.<sup>12</sup>

SK uluslararası çevre hukukunun temel konusu olarak değişik konularda yapılan sözleşmelere yansıtılmaktadır. Bu sözleşmelerin önemi imzalayan devletlerin iç hukukuna da dahil olmaları ve bu ülkeler yönünden hukuki bağlayıcılık kazanmalarındır. Ancak uluslararası ölçekte kabul edilen, fakat sözleşme niteliği taşımayan bazı metinlerin de hukukun bağlayıcı olmamakla birlikte, ulusal hukuk düzeyindeki gelişmeleri yönlendirmeleri bakımından önemleri büyüktür. Nitekim bunun tipik örneği Rio Bildirgesi ile Gündem 21'dir. SK'nın bölgesel ölçekte de yaşama geçirilmeye çalışıldığına tanık olunmaktadır. Bu çerçevedeki en önemli örnek ise Avrupa Birliği olup, başta entegrasyon ve ihtiyat ilkeleri gelmek üzere SK'nın çeşitli esaslarının çevre eylem programlarına ve direktüflere yansıtıldığı görülür.<sup>13</sup> Sonuç olarak vurgularsak, evrensel ve bölgesel gelişmeler yoluyla SK politikaları devletlerin iç hukukuna da yansıtılmaktadır.

Ülkemizdeki duruma, SK'nın kavram olarak düzenlenmesi bağlamında baktığımızda, çerçeve niteliğindeki Çevre Kanunumuzda SK'ya ilke olarak yer vermek bir yana, sanki çevreye karşı korunması gerekiyormuşçasına kalkınmaya öncelik verildiğini görüyoruz. Bu yargımızın dayanağı Kanunun birinci ve üçüncü maddelerindeki düzenlemelerdir. Birinci maddede çevreyi korumak yönünden alınacak önlemlerin "...ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu..." olması gerektiğinden sözedilmiştir. Üçüncü maddede (c bendi) ise, arazi ve kaynak kullanımı kararlarını veren yetkili kuruluşların "...kalkınma çabalarını olumsuz yönde etkilememeyi dikkate alarak..." çevrenin korunması hedefini gözeteceklerine işaret edilmiştir. Aynı paralelde bir ifade üçüncü maddenin b bendinde, "... alınacak önlemlerin kalkınma çabalarına olumlu ve olumsuz etkileri ile..." şeklinde yer almıştır. Çevre Kanununun 1983'de, yani henüz SK kavramı dünya gündemine yerleşmeden önce yapıldığı dikkate alınır, bu hükümlerin varlığını fazla yadırgamamak gerekir. Ancak kanunun bu hükümlerinde daha sonraları, günümüze kadar uzanan dönem içinde, hâlâ gerekli düzeltmenin yapılmamış oluşu

<sup>12</sup>Bu konuda bk. Nükhet Turgut; "Kirlenen Öder İlkesi ve Çevre Hukuku", AÜHF 70. Yıl Armağanı 1995, s. 607-654; Turgut, (dn. 3'deki eser).

<sup>13</sup>Yansıtma çabaları, daha önceleri de çevre eylem programlarında örnekleri görülmele birlikte, esas itibarıyla, "Sürdürülebilirliğe Doğru" başlığını taşıyan Beşinci Çevre Eylem Programı'ndan ve önemli ilkelerin hepsine yer veren Maastricht Antlaşması'ndan sonra yoğunlaşmıştır. Ayrıntılı açıklama için bk. S. S. Monahan Duhot, Environment and Europe, 1994, passim.

kuşkusuz yadırganması gereken bir durumdur. Konuya ilişkin çok önemli bir nokta da, çevrecilerin açtıkları davalarda, bu hükümlerin mahkemelerce davalı lehine kullanılmalarının yorum yoluyla önüne geçmeleridir. Burada yapılacak değerlendirmenin özü, söz konusu hükümlerin tek başlarına ele alınmasının Çevre Hukukunun amacına ters ve olumsuz sonuçlar yaratacağının vurgulanması olmalıdır. Bu yorumu destekleyici veriler olarak da, Çevre Kanununun yalnızca insanı değil, tüm çevresel varlıkları korumayı amaçladığı ve bu bağlamda getirdiği olumlu hükümleri (aşağıda katılımın hukuksal dayanakları olarak belirtilecek maddeler: 1, 3/a, 30, 3/d) kullanılabilir. Yine SK'nın gerçek anlamı açıklanarak, bu anlayışı ülkemizin de Rio metinlerine imza koymakla benimsediği ve CED Yönetmeliğinin de bu çerçevede çıkarıldığı söylenebilir. Nihayet bu kavramın aşağıda gösterilen hukuksal metinlerde esas alındığına dikkat çekilerek, bütün bu veriler karşısında asıl olanın kalkınma faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde çevre faktörünü dikkate almak olduğu açıkça vurgulanabilir.

SK kavramının çevre mevzuatımızda, Çevre Bakanlığının kuruluşuna ilişkin kararnamede<sup>14</sup>, "Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların birarada düşünülmesine imkan veren..." şeklindeki ifadede yer aldığını görüyoruz. Hernekadar bu ifade, sürekli sözcüğünün sürdürülebilir kelimesi ile aynı anlama gelmemesi nedeniyle, tartışma götürür ise de burada SK'nın temasının genel olarak yansıtıldığı söylenebilir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında<sup>15</sup> ise hem SK kavramı, hem bunun sağlanmasına ilişkin başlıca önemli noktaların yer aldığını görüyoruz. Burada önce, ülkemizdeki mevcut durumun değerlendirilmesi yapılırken, SK'nın sağlanmasındaki başarısızlık itiraf edilmiştir. Sonra da amaçlar ve ilkeler belirtilirken, "SK yaklaşımı doğrultusunda" yapılması gerekenlerden söz edilmiş, "çevre politikalarının ekonomik ve sosyal politikalara entegrasyonu" ve "çevre ve kalkınma politikalarının uyumlaştırılması" gibi ifadeler kullanılmıştır.

SK'nın hukukumuzda kavram olarak yer almasına ilişkin bu genel değerlendirmeden sonra, onun uygulamasını sağlayacak ilke ve esaslar açısından ülkemizdeki duruma baktığımızda, yine genel çerçevede olmak üzere şu saptamalarda bulunabiliriz: SK'nın gerçekleştirilmesi için önemli olan bazı araç ve ilkelere Çevre Kanunu ve/veya ilgili yönetmeliklerde yer verilmiştir. Bunlar arasında çevresel etki değerlendirmesi ile katılım ve kirleten öder ilkeleri bulunmaktadır. Kuşkusuz bu konulardaki düzenlemelerin gözden geçirilerek yetersiz, eksik ve olumsuz yanların düzeltilip tamamlanması gerekmektedir. Öte yandan diğer mevzuatın da gerek bu ilkeler gerek genelde SK kavramı esas alınarak yenilenmesi gerekmektedir. Özellikle ormanlar, madenler ve kıyılar gibi çevresel varlıklara ve kentsel yaşam ve değerlere ilişkin olan ve tek yönlü bakış açısıyla hazırlanan yürürlükteki yasa ve yönetmeliklerin bu bağlamda yenilenmeleri zorunludur. Nitekim bu konularda görüşlerin Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırlamakta olduğu ve şu sıralarda tamamlanması gereken Türkiye'nin Çevre Eylem Planı çalışmasında da yer alması beklenmektedir.

<sup>14</sup>Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (443), R.G. 21.8.1991 T., 20967 S.

<sup>15</sup>Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), R.G. 25.7.1995 T., 22354 S.



## 2- SK ve Katılım

SK'nın hayata geçirilmesinde rol oynayan ve gerek uluslararası metinlere gerek ulusal çevre mevzuatına en geniş şekilde yansıtılmış en önemli ilkenin katılım olduğunu söylemek abartılı bir değerlendirme olmayacaktır. Gerçekten de bu ilke, en son önemli örneğini Rio Bildirgesi ve Gündem 21 oluşturmak üzere çeşitli evrensel metinlerde ve başta Avrupa Birliği'nin direktifleri olmak üzere, bölgesel ölçekteki metinlerde ve çok sayıda ülkenin çevre mevzuatında yerini almıştır. Öte yandan, katılım, SK kavramının yorumlanmasında ve geleceğe yönelik olarak şekillendirilmesinde de etkili olabileceği ve çevre hukukunun diğer hukuk dalları karşısındaki önemli bir özelliğini oluşturması nedeniyle de özel bir yere sahiptir. Bu yüzden bu çalışmada ayrı bir başlık altında, ancak ayrıntılara girmeksizin<sup>16</sup> temel noktaları vurgulamak suretiyle ele alınmıştır.

### a- Katılımın Anlam ve İşlevi

Katılım, en geniş anlamıyla bireylerin, grupların, sivil toplum örgütlerinin kısacası değişik halk kesimlerinin çevresel yönetim sürecinde rol almaları, etkili olmalarıdır. Etkili olma hem kararların alınması, plan ve politikaların oluşturulması sürecinde, hem de bunların gereklerinin yerine getirilmesinde, yani uygulama aşamasında karşımıza çıkmaktadır. Kuşkusuz doğal olanı ve katılım ilkesinden sözedildiğinde asıl akla geleni birincisidir. Çünkü önce kararların alınmasında söz sahibi olunacak ki sonradan bunların uygulanmasında güçlük çıkmasın. Sorunlara sağlıklı çözümler bulunması ve bu çözümlerin sağlıklı şekilde uygulamaya aktarılması bu sayede gerçekleşebilir. Çevre gibi toplumsal yaşamın tüm alanlarını etkileyen ve günden güne yeni yanları açığa çıkan bir konuda, ancak herkesin görüşlerini belirtmesi yoluyla sorunlar anlaşılıp değerlendirilebilir. Bu durum sadece ulusal çevre politikaları açısından değil uluslararası etkinlikler yönünden de geçerlidir. Bu bağlamda katılımın öncelikle yerel ölçekte sağlanması gerekmektedir, bunun ulusal ve evrensel boyuttaki katılım yollarının geliştirilmesiyle tamamlanması kaçınılmazdır.

Katılım çevreyi korumada "genel menfaatin" bulunması, çevresel varlıkların herkese, bütün insanlığa ait olmaları, çevresel bozulmanın etkilerinden kimsenin kaçamaması ve nihayet bu bozulmada herkesin, dereceleri farklı olmakla birlikte, suçlu olması nedenleriyle gereklidir. Bireylerin bu denli yakın ilişki içinde oldukları ve şimdiki ve gelecekteki yaşamlarında rolü olan varlıklar hakkında söz sahibi olmaları sadece bir hak değil aynı zamanda bir ödevdir. Nitekim çeşitli devletlerin anayasalarına girmiş olan çevre hakkının en belirgin niteliği budur ve esasen katılım da bu hakkın pratikte gerçekleştirilmesinin bir aracı olarak ortaya çıkmış bir hakur.<sup>17</sup>

Katılımın bu önem ve işlevinin ve evrensel ölçüğe uzanan kapsam genişliğinin bir gereği olarak, bu alandaki yol ve olanakların hukuksal düzenlemelerle gidercek artırılması çabalarına tanık olunmaktadır. Bu gelişim ulusal ve evrensel düzeylerde gözlenmektedir. Evrensel açıdan hükümet dışı kuruluşların sözleşmelerin hazırlanmasındaki gözlemci statülerini artırıcı çabalar, bu kuruluşların da baskısıyla hızlandırılmıştır. Ulusal

<sup>16</sup>Katılım konusunda çeşitli ülkelerdeki durumlara ilişkin belirlemeleri de içeren geniş açıklama ve ilgili kaynaklar için bk. Nükhet Turgut, Çevre ve Yurttaşlar, Çevrenin Korunmasında Yurttaşların Rolü, Savaş Yayınları, Ankara 1993, s. 7-17, 59-77.

<sup>17</sup>Daha fazla açıklama için bk. Ibid., s. 59-64.

ölçeklerde de, ülkelere göre değişmek üzere, katılım usullerini genişletme, bazı çevreci örgütlere vergi muafiyeti ve fonlardan yararlanma türünden mali kolaylıklar sağlama gibi olanakların tanınmasına gidilmektedir.

### b- Bilgi ve Belgelere Ulaşma Hakkı

Katılımdan beklenen amacın pratikte gerçekleştirilebilmesi, çevre için eğitim politikasının uygulanmasıyla çevre bilincinin yaygınlaştırılmasına ve örgütlenme ve düşüncüyü açıklamayla ilgili tüm özgürlüklerin tanınmasına bağlıdır. Bunların yanısıra katılımın bizzat gerçekleşebilmesi için zorunlu bir koşul, bireylerin katılacak konu hakkında bilgi sahibi olmalarıdır. Bu ise temelde bilgi verilerini elinde tutan kamu yönetim birimlerinin, yapılması düşünülen faaliyetler hakkında, açıklamalarda bulunmalarıyla gerçekleşebilir. Açıklama, söz konusu birimlerin tercihine bırakılmamalı, bireylerin istemde bulunmaları durumunda bu birimler açıklamakla yükümlü olmalıdırlar. İşte bunu sağlayacak olan bilgi ve belgelere ulaşma hakkıdır. Bir hukuk devletinde kamu yönetiminin açıklığı ilkesinin bir gereği olan bu hak bazı ülkelerde genel nitelikteki yasalarla düzenlenmiştir. Böyle düzenlemelerin olmadığı ülkelerde de çevresel yönetim sürecine katılımın bir ön koşulu olarak çevre mevzuatı kapsamında bu hakka yer verilmiştir. Avrupa Birliği'nin de doğrudan çevresel konulardaki bilgilere ulaşmasına ilişkin direktifi vardır.<sup>18</sup>

Bilgi ve belgelere ulaşma hakkının önemi, katılımı düzenleyen evrensel ve bölgesel bütün metinlerde vurgulanmış ve bunu sağlamak için ulusal ve bölgesel çeşitli merkezler oluşturulmuştur. Bu hakkın kapsamı yönünden önemli bir nokta, bilginin ilgili otoritelerce verilmesiyle yetinilmeyip, bunun istemde bulunan tarafından bizzat görülebilmesi, ilgili belgelerin incelenebilmesi ve fotokopilerinin alınabilmesidir. Öyle ki, ABD'nde bilgi ve belgeler çevreci örgütlere yetkili birimlerce ücretsiz verilmekte, hatta onların adresine gönderilmektedir.<sup>19</sup> Bu hakkın kullanılması yönünden önemli bir nokta da, bilgilerin zamanında, yani ilişkin oldukları konu hakkında karar verilmeden önce verilmesi ve anlaşılabilir olmasıdır.

Ülkemizde bilgi ve belgelere ulaşma hakkına ilişkin genel nitelikte bir düzenleme hem çevre mevzuatında hem genel hükümler içinde bulunmamaktadır. Bu konudaki iki istisna aşağıda belirtilecek olan katılım yollarını düzenleyen yönetmeliklerde yer almıştır. Ancak, pratikte söz konusu hakkın bu iki ayrık durumun dışına çıkarılarak genel bir kural haline getirilmesi olasıdır. Şöyle ki, bireyler ya da çevreci örgütler anayasamızdaki dilekçe hakkına (md. 74) ve ülke olarak katılıp imza koyduğumuz bazı evrensel ve bölgesel metinlere (Rio Bildirgesi, Gündem 21, Bergen Bildirisi gibi) dayanarak yetkili birimlerden açıklama ve belgeleri göstermeleri isteminde bulunabilirler. İstemlerinin reddi durumunda da idari yargıya başvurarak, aynı dayanakları ileri sürüp bu konuda olumlu bir karar çıkmasını ve böylece bu hakkın en azından bilgilerin verilmesi boyutu yönünden içtihat yoluyla yerleşmesini sağlayabilirler.

<sup>18</sup>Council Directive 90/313/EC of 7th June 1990 on the Freedom of Access to Information on the Environment.

<sup>19</sup>Bk. Turgut, (dn. 16'daki çalışma) s. 69.

### c- Çevre Hukukumuzda Katılım

#### aa- Hukuksal Dayanaklar

Mevzuatımızda katılım ilkesine yer veren genel bir düzenleme olmadığı gibi geleneksel nitelikli siyasal kültürümüz de bu konuya yabancı kalmaktadır. Buna karşın çevre sorunsalının kaçınılmaz bir gereği olarak, Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği ile ÇED Yönetmeliği'nde iki önemli katılım olanağının düzenlendiğini görüyoruz. Geleceğe yönelik olarak özellikle çevreci örgütler tarafından yapılması gereken mücadele bu iki örneğin sayılarının diğer çevre yasa ve yönetmeliklerinde de yeralacak şekilde genişletilmesidir. Böyle bir mücadeleyi haklı kılacak ve dolayısıyla sonuca gidilmesini sağlayacak en önemli hukuksal dayanak anayasamızın çevre hakkı maddesi olarak bilinen 56. maddesindeki hükümdür.

**Anayasamızın 56. maddesi**, "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı üçüncü bölümde ve "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlığı altında yer almıştır. Beş fıkradan ibaret olan bu maddenin yalnızca ilk iki fıkrası çevre hakkındadır. "Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir" denilen ilk fıkra çevre hakkını doğrudan doğruya değil yaşam hakkı ile bağlantı kurarak düzenlemiştir. Ve diğer birçok ülkenin anayasalarında olduğu gibi antroposentrik yaklaşımı esas almıştır. Çünkü düzenleme halen tüm dünyada geçerli olan yerleşik insan hakları anlayışı çerçevesinde yapılmıştır. Bununla birlikte söz konusu fıkra bize, bu dar yaklaşımın dışına çıkacak geniş ve amaçsal bir yorum yapmamız için gerekli malzemeyi sağlamaktadır. Buradaki "sağlıklı ve dengeli çevre" ifadesini, yaşam hakkının klasik temel haklar içinde ilk sırada yer almasına da dayanarak, tüm çevresel varlık ve değerleri içerisine alacak şekilde yorumlayabiliriz. Maddenin ikinci fıkrası "Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir" şeklindedir. Burada, birisi ödev diğeri geliştirme sözcükleri olmak üzere iki noktaya yönelik olumlu yorumlarda bulunabiliriz. Geliştirme kelimesi tüm çevresel varlıkların korunmasını dahil edebileceğimiz ve çevre korumada çok önemli olan gelecek boyutunu da içine alan geniş bir kapsama sahiptir. Ödev sözcüğünü 56. maddenin ilk fıkrasıyla birlikte ve yer aldığı cümlelerin bütünü içinde düşünerek yorumladığımızda ise şu önemli noktaların varlığını görürüz: Yurttaşlara düşen ödev yalnızca çevreyi kirletmeme ve yasaklara uyma gibi pasif bir ödev değildir. Asıl önemli olan, onların, çevreyi bozucu faaliyetlere, bunları ister devlet ister özel kişiler yapsın, karşı çıkmaları ve daha da önemlisi bu tür olumsuz sonuçların ortaya çıkmasını önlemek için zamanında görüşlerini belirterek, ilgili kararların bu olumlu görüşler yönünde alınmasını sağlamalarıdır. İşte bu nedenledir ki, yurttaşlar bu ödevi gerektiği şekilde yapabilmek için, devletten kendilerine gerekli katılım olanaklarının tanınmasını isteme hakkına (birinci fıkra gereğince) sahiptirler. Esasen 56. maddenin ikinci fıkrasında devlete yüklenen ödevi de bu bağlamda düşünmek gerekir. Devlet, öncelikle kendisi, çevreyi bozucu politika ve faaliyetlerden kaçınarak, sonra başkalarının bu tür davranışlarını önlemek için tedbirler alacak ve nihayet yurttaşların çevreyi koruma ödevlerini yapmaları için gerekli tüm olanakları sağlayacaktır. Anayasamızın 56. maddesinin getirdiği bir başka olumlu ve önemli sonuç, artık çevresel değerlerin anayasadaki diğer değerlerle aynı koruma düzeyinde ele alınabilmesidir. Bu bağlamda menfaatler arası çatışma halinde aranması gereken denge çevrenin korunması yönünden de söz konusu olacak ve "çevre koruma uğruna bireysel özgürlüklerin feda edilemeyeceği" yolundaki olumsuz ve dar bakış açısı da bu çerçevede

değerlendirilecektir. Yani bazı alanlarda yapılageldiği gibi, çevrenin korunmasını sağlamak için de bireysel özgürlüklere denge sağlama ölçüsünde sınırlamalar getirilebilecektir.

Anayasamızın 56. maddesi hakkında yaptığımız bu yorumları Çevre Kanunu'nun olumlu nitelikteki bazı düzenlemeleri için de aynen tekrarlayabiliriz. Bu düzenlemeler, anayasamız paralelinde çevreyi korumanın yurttaşların görevi olduğunu belirten hüküm (md. 3/a) ile çevrenin "bütün vatandaşların ortak varlığı" olduğunu belirten hükümdür (md. 1). Bu son hükümdeki "ortak varlık" ifadesi yurttaşlarla çevre arasında hukuki bağı kurması nedeniyle çok önemli olup titizlikle sahip çıkılması gerekir. Çevre Kanunu'nun bu iki maddesine ilişkin olarak Anayasa 56. madde paralelinde yaptığımız yorumun bir anlamda somut sonucunun bu kanundaki bir başka hükümde yeraldığını söyleyebiliriz. Bu da, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten haberdar olan herkesin bu faaliyetin durdurulması için idari makamlara başvurabileceklerini belirten düzenlemedir (md. 30). Bu düzenlemenin asıl önemi beraberinde, haberdar olanların, istemlerinin ilgililerce kabul edilmemesi halinde, idari yargıya başvurabilmeleri olanağını getirmesindedir.

#### bb- Katılım Yolları

Yukarıda hukukumuzda varolduğunu söylediğim istisnai nitelikteki iki katılım yolu şu şekilde düzenlenmiştir; Hava Kalitesini Koruma Yönetmeliği'nce<sup>20</sup> hava kalitesini etkileyecek tesisleri (ki bu tesisler Yönetmelikte oldukça uzun bir liste halinde -Ek 8, liste A- sayılmıştır) kurmak isteyenler yetkili birime izin için başvurmak zorundadırlar. Bu başvuru yapıldığında yetkili birim halkın görüşlerini almak için duyuru yapacaktır. Duyuru faaliyetin yapılacağı bölgede de dağıtımı olan, ülke çapında yayın yapan en büyük tirajlı gazetelerden en az ikisinde yapılacaktır. İlgilenenler ilanın yayımından itibaren iki ay süreyle başvuruyu ve buna eklenmiş belgeleri ilanda belirtilen yerde inceleyebilecekler. İnceleme sonunda da görüş ve itirazlar yazılı olarak yetkili birime yapılacaktır. Yetkili birim izin kararını vermeden itirazları değerlendirecek ve değerlendirme sonucunu da itiraz sahiplerine, yazılı olarak ve gerekçesiyle bildirecektir.

ÇED Yönetmeliği'ndeki<sup>21</sup> katılım yolu, hem yalnızca görüş bildirme hem yapılacak toplantıya katılmak şeklindedir. Yönetmelikte kapsamlı listeler halinde doğrudan ÇED sürecine tabi oldukları belirtilen faaliyetleri yapacakların Çevre Bakanlığı'ndan izin almaları zorunludur. Bakanlığın bu izni vermesi için de faaliyet sahibinin ÇED raporunu hazırlayıp Bakanlığa sunması gereklidir. İşte bu raporun sunulmasından sonra halkın görüş ve önerilerini almak için bir toplantı yapılacaktır. Yönetmeliğin buna ilişkin hükmü "ÇED sürecine halkın katılımı" başlığını taşımaktadır. Toplantıya ilişkin duyuruda, faaliyetin konusu, toplantının nerede ve ne zaman yapılacağı belirtilecektir. Duyuru faaliyet sahibince, hem o yörede yayınlanan yerel gazetede hem Türkiye genelinde yayınlanan tirajı en yüksek beş gazeteden birinde ve bir hafta içinde en az iki kez yayınlanacaktır. Ayrıca o yörenin en büyük mülki amiri de en az bir hafta boyunca gerekli gördüğü yerlerde duyuru yapacaktır. Toplantıda halkın görüşleri tutanakla belirlencek ve Bakanlığa bildirilecektir. Toplantı dışında, isteyenler ÇED raporuna ilişkin

<sup>20</sup>R.G. 2.11.1986 T., 196269 S.

<sup>21</sup>R.G. 7.2.1993 T., 21489 S.

inceleme-değerlendirme süresi boyunca görüşlerini Çevre Bakanlığı'na bildirebilirler. Yine bu süre içinde ÇED raporu Bakanlık veya taşra teşkilatında isteyenlerce incelenebilir.

Yukarıdaki açıklamalara esas oluşturan ÇED Yönetmeliğinin yerine, bu çalışmanın hazırlanmasından sonra yürürlüğe giren yeni yönetmelik<sup>22</sup> çerçevesinde konu hakkında bazı değişiklikler olmuştur. İlk değişiklik, halkın katılımı toplantısının ÇED'ne doğrudan tabi olan faaliyetler ile ÇED ön araştırmasına tabi tutulan faaliyetler yönünden ayrı ayrı iki madde (md. 16, md 25) düzenlenmesidir. Ayrıca toplantıya ilişkin ilanın sürelerinde ve şeklinde bazı ufak değişiklikler yapılmış ve eskiden belirsiz olan bazı noktalar (toplantının ne zaman ve hangi süre içerisinde yapılacağı gibi) belli ölçüde açıklığa kavuşturulmuştur. Katılım olanakları esas olarak eskisi gibi toplantıya katılmak ve yazılı görüş bildirmekten ibarettir. Ancak eski yönetmeliğin, ÇED ön araştırması sonucunda verilen "çevresel etkileri önemsizdir" kararına karşı itiraz olanağı getiren hükmü kaldırmıştır ki bu olumsuz bir durumdur. Aynı paralelde diğer bir olumsuzluk yine ÇED ön araştırma sürecine ilişkindir. Bu sürece tabi olup da sonuçta "çevresel etkileri önemlidir" kararı verilen, böylelikle doğrudan ÇED'ne tabi duruma gelen projeler için bir daha halkın katılımı toplantısı yapılamayacağı belirtilmiştir (md. 16/4). Bir yandan bir projeyi çevresel etkileri açısından önemli görerek doğrudan ÇED sürecine dahil ederken, öte yandan, onu, tüm dünyada ÇED'nin odağı sayılan katılımın dışında tutmadaki çelişkili mantığı anlamak olasılığı yoktur. Yeni yönetmelikte, katılımı bu kez doğrudan değil de dolayısıyla (katılacak faaliyetler bakımından) daraltan bir nokta da, eski yönetmelikte üç alt grup halinde sayılarak ÇED uygulanacağı belirtilen hassas yörelerin bu sürecin dışında bırakılmış oluşudur.

Yukarıda belirtilen katılım olanaklarının olumlu yanı, bunların yalnızca belirli kişilere değil herkese tanınmış oluşudur. Dolayısıyla ilgili faaliyetin yapılacağı yörede oturanlar dışındaki bireyler ya da çevreci örgütler de bu olanaklardan yararlanabilirler. Yine her iki katılım şeklinin diğer bir olumlu yanı, yatırım kararı verilmeden önceki aşamada halkın görüşlerinin alınmasıdır. Ancak bu noktada ÇED sürecindeki katılımın işlevsel olmasını önleyecek bir durum vardır. Bu süreçteki toplantı ve Bakanlığa görüş bildirme yolları ÇED raporunun Bakanlığa sunulmasından sonra devreye sokulmaktadır. Oysa ÇED raporunun hazırlanması bu sürecin en önemli aşamasıdır ve Batıdaki örneklerinde olduğu gibi, halkın, raporun hazırlanması sırasında işin içine dahil edilmesi zorunludur. Dolayısıyla Hava Kalitesi Yönetmeliğindeki gibi ÇED'ne tabi bir faaliyet izni için Bakanlığa başvurulduğunda, gerekli duyurunun halka yapılması ve görüşlerin alınması esas olmalıdır. Böylelikle hem ÇED raporları daha sağlıklı hazırlanmış, hem raporda sonradan değişiklik yapma olasılığının azalması nedeniyle zaman ve para kaybının önüne geçilmiş olunur. Nitekim ABD'nde raporu hazırlayan uzman kuruluşlar, başta yatırımın yapılacağı yöre halkı olmak üzere çevrecilerle diyalog kurup onların görüşlerini aldıktan sonra raporu sonuçlandırmaktadırlar.

Açıkladığımız bu iki katılım yoluna benzer bir yol da İmar Kanununda bulunmaktadır. Yetkili birimlerce hazırlanan bu planların ilan edilmesi zorunludur. İlandan itibaren bir ay içinde isteyenler bu planlara itiraz edebilirler. İtirazların değerlendirilmesinden sonra planlar kesinleşir. Ne var ki, bu düzenleme katılım açısından son derece yetersizdir. Çünkü imar planları gibi o yörede halkın günlük yaşamını ve geleceğini yakından etkileyen bir konuda, halkın planların

<sup>22</sup>R.G. 23.6.1997 T., 23028 S.

**hazırlanmasına katılarak görüş bildirmesi ve karşı önerilerini kabul ettirme şansına sahip olması gereklidir.** Ancak bu takdirdedir ki katılım işlevselliğinden sözedilebilir. Katılım hakkındaki bütün evrensel ve bölgesel metinlerde onun öncelikle yerel ölçekte sağlanmasının belirtilmesi de bu nedendir. Ve bu metinler arasındaki ülkemizin de kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bulunmaktadır.

Geniş anlamıyla ele alındığında katılımın ikinci aşaması yönünden, yani alınan kararların, yapılan plan ve politikaların uygulanmasındaki katılım bakımından ülkemizdeki durumu incelediğimizde şu özellikleri görüyoruz. Öncelikle bu aşamadaki katılımın başlıca önemli şekli sayılabilecek yargısal başvurunun çevre hukukumuzda geniş uygulama alanı bulduğunu sevinerek vurgulamak gerekiyor. Çevreci bireyler veya örgütler kişisel çıkarları olmasa da ve çevreyi bozan durum kendi yerleşim alanları dışında da olsa, çevre mevzuatını ihlal ederek çevre bozulmasına neden olan idari eylem ve işlemlere karşı çevreyi korumak amacıyla idari yargıda dava açabilirler. Dava ehliyetini bu denli genişleten dayanaklar yukarıda katılımın hukuksal dayanakları olarak belirttiğimiz hükümlerdir.<sup>23</sup> Nitekim pratikte bu hükümler çerçevesinde açılan davaları mahkemeler kabul etmişler ve bu sonuç Danıştay'ın kararlarıyla da pekiştirilmiştir. Ankara'daki Güvenpark ve Zaferpark, İstanbul'daki Park Otel, İzmir'deki Galleria ve Bergama'daki altın madeni davaları çevrecilerin açıp sonuca ulaştıkları başarılı örneklerdir.

Dava açılacak ihlaller için bazı somut örnekler olarak şunlara dikkat çekebiliriz: Yukarıda sözünü ettiğim katılım yolları yetkili birimlerce hiç ya da gerektiği şekilde yerine getirilmemişse (ilanlar yapılmamışsa, halkın görüşleri alınmamışsa, halkın katılım toplantısı yapılmamışsa veya ilan ve toplantılar usulüne uygun olarak yapılmamışsa); idari birimler bizzat çevreyi bozan bir eylemde bulunmuş veya çevre açısından olumsuz sonuçlar yaratacak kararlar almış, planlar yapmışlarsa; idari birimler çevre mevzuatını ihlal edenlere karşı uygulamaları gereken yaptırımları harekete geçirmiyor ve böylece ihlallere ortak oluyorsa. Bütün bu durumlarda açılacak davalarda mahkemelerden istenecek şey, davalı idari birimin çevreye olumsuz etkileri olan ya da olacak eylem ve işleminin öncelikle hemen durdurulması ve bunu takiben de iptal edilmesidir.

Çevrecilerin çevreyi korumak için açtıkları davalarda sonuca gidebilmelerini sağlamak için, süre, başta bilirkişi ücreti olmak üzere dava masrafları ve kanıt yükü gibi önemli noktalardaki geleneksel hukuk kurallarının mevzuat değişikliğiyle çevre sorunlarına uymayan dar kalıplarının aşılması gereklidir. Ancak zaman alacak olan bu değişiklikler yapılabilecek kadar, mahkemelerin çevre hukukunun amaç ve özelliklerini dikkate alarak, söz konusu noktalarda genişletici yorumlar yapmaları açılan davalarda sağlanmaya çalışılmalıdır.<sup>24</sup>

<sup>23</sup>Bu dayanaklar arasında olan 4001 sayılı yasanın (İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun) 1/a bendinin Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine ortaya çıkan durumun ve tartışmaların analizi için bk. N. Turgut, "Çevre Davaları Engellenemez", Cumhuriyet, 22 Ağustos 1996.

<sup>24</sup>Bu noktalarda çevrecilerin hayata geçirilmesinde rol oynayacakları önemli bir takım öneriler için bk. Turgut (dn. 3'deki çalışma).

### III- SONUÇ DEĞERLENDİRME

SK kavramının kuramsal çerçevede kendisine yüklenen çevre koruma politikasının odak noktası olma sıfatını hak edebilmesi, onun doğru yorumlanarak buna göre pratiğe aktarılabilmesine bağlıdır. Her iki noktada da çevreci birey ve örgütlere büyük rol düşmektedir. Günümüzde henüz net ve belirgin bir tanıma kavuşturulmamış olan SK, ortaya çıkış gerekçesi ve bu gerekçenin bizi götürdüğü adalet kavramı esas alınarak yorumlanmalıdır. Bu bağlamda, kapitalist sistemin çevre sorunsalını yaratan klasik ve bilinen yöntemlerinin SK kavramının uygulanmasında devreye sokularak, "küreselleşme" gerekçesiyle birlikte gelişimlerin yönlendirilmesine karşı özel dikkat gösterilmelidir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin çevreci örgütlerinin, gelişmiş ülkelerle çok uluslu şirketlerin ve uluslararası finans kuruluşlarının sorumluluk ve yükümlülüklerinin belirlenmesinde ve bunların yerine getirilmesinin sağlanmasında ısrarlı ve zorlayıcı çabalarının vazgeçilmez önemi vardır. Bu çabayı kolaylaştırıcı bir durum olarak, katılım ilkesinin SK'nin sağlanmasında zorunlu olduğunun genel kabul görmesi olgusuna işaret edebiliriz. Gerçekten de bu ilkenin uluslararası ve ulusal ölçeklerdeki çevre hukukunda kabul görmesi ve buna ait yol ve usullerin giderek geliştirilmesi eğilimlerinin doğal sonucu, hem stratejik çevresel etki değerlendirmesinde olduğu gibi genel politikalar çerçevesinde hem somut sorunların çözümünde SK'yı gerçekleştirme çabalarının artması olacaktır. Böyle genel ve somut örneklerin sayısının çoğalması ise, genelde bu kavramın özünde bulunduğunu söylediğim adalet gibi ögeler dahilinde ve bunların ön plana çıkarılarak yorumlanmasında katkı yapacaktır.