



## NKÜ HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ

### ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

# İL ÇEVRE DURUM RAPORLARINDA ŞİKÂYET VE İDARİ YAPTIRIM VERİLERİNİN TÜRKİYE'DEKİ ÇEVRE ALGISI BAĞLAMINDA İNCELENMESİ

*Dr. Öğr. Üyesi Neyire AKPINARLI \**

## ÖZ

Bu çalışma, 2012-2022 yılları arasında 81 İl bağlamında İl Çevre Durum Raporlarında (İÇDR) yer alan şikâyet ve idari yaptırımlara ilişkin sayısal verilerin nicel ve nitel olarak incelenmesini konu almıştır. Çalışmanın amacı şikâyet ve yaptırım verileri aracılığı ile vatandaşların ve idarenin çevre algısına dair veri elde edilmesidir. Raporlarda, şikâyet verileri 'Hava', 'Su', 'Toprak', 'Atık', 'Kimyasallar', 'Gürültü' ve 'Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED)' başlıkları altında yedi başlık; yaptırım verileri ise bu başlıklara ek olarak 'Diğer' başlığı ile toplam 8 başlık altında verilmiştir. Makalede önce, araştırmanın hukuksal çerçevesi, evreni ve örneklemini ortaya konulmuştur. Daha sonra da elde edilen veriler; Türkiye genelinde ve coğrafi bölgeler bazında incelenmiştir. Elde edilen veriler hem şikâyet ve yaptırım olarak ayrı ayrı hem de bunların korelasyonu şeklinde grafiklere dönüştürülerek analiz edilmiştir. Çalışmanın en önemli sınırlılığı İl Çevre Durum Raporlarında sağlıklı veri girişinin olmamasıdır. Buna karşın şikâyet ve yaptırım sayısal verileri idare ve vatandaşın çevre algısına dair önemli bilgiler sunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** İl Çevre Durum Raporları, Türkiye'de Çevre Algısı, Uluslararası Çevre Hukuku, Şikâyetler, İdari Yaptırımlar, Çevre Hakkı

\* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi, neyire.akpinarli@asbu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0793-9216

# AN ANALYSIS OF COMPLAINT AND ADMINISTRATIVE SANCTION DATA IN PROVINCIAL ENVIRONMENTAL STATUS REPORTS IN THE CONTEXT OF ENVIRONMENTAL PERCEPTION IN TURKEY

*Dr. Öğr. Üyesi Neyire AKPINARLI\*\**

## ABSTRACT

This study is about the quantitative and qualitative examination of numerical data regarding complaints and administrative sanctions in the Environmental Situation Reports in 81 provinces between 2012 and 2022. The aim of the study is to obtain data on the environmental perception of citizens and the Administration through complaint and sanction data. The complaint data included in the reports consists of seven topics under the headings 'air', 'water', 'soil', 'waste', 'chemicals', 'noise' and 'EIA'. The subject headings of the sanction consist of a total of 8 subject headings, including the 'Other' heading in addition to the complaint subject heading. The data obtained were analyzed both separately as complaints and sanctions and as their correlation. In the article, first the legal framework, universe and sample of the research are presented. Then, the obtained data were examined on the basis of Türkiye, geographical regions and complaint and sanction topics. The study consisted of examining the obtained data by converting them into numerical and graphical data. The most important limitation of the study is that the information in the Provincial Environmental Status Reports was not entered accurately. On the other hand, complaint and sanction numerical data provide important information about the administration and citizens' perception of the environment

**Anahtar Kelimeler:** Provincial Environmental Status Reports, Environmental Perception in Turkey, International Environmental Law, Complaints, Administrative Sanctions, Environmental Rights

---

\* Assistant Professor of Law, Ankara Social Sciences University Faculty of Law, neyire.akpinarli@asbu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0793-9216

### **Extended Summary**

Article 56 of the 1982 Constitution, which contains the regulation regarding the environment, includes the right to live in a healthy environment, as well as the obligations of citizens and the administration to protect the environment. In fulfilling these obligations, citizens' right to information and complaint, and the audit of the administration both upon citizens' complaints or on their own, and to impose sanctions after these audits, emerge as important elements. Provincial Environmental Situation Reports (PESR) have started to be published since 2012 to inform the public about environmental issues. In Section G, titled "Environmental Inspections and Administrative Sanctions", numerical data is included as a table about citizens' environmental complaints and administrative sanctions.

This study examined the complaint and sanction data in the PESR prepared in the context of 81 provinces between 2012 and 2022. The aim of the study was to obtain data on the environmental perception of citizens and administration in Turkey. Complaint data in the reports consists of 7 topics: 'Air', 'Water', 'Soil', 'Waste', 'Chemicals', 'Noise' and 'EIA (Environmental Impact Assessment)'. Sanctions data consists of a total of 8 subject headings, including the 'Other' heading in addition to these headings. Within the scope of the research, a total of 6090 data under the complaint heading; A total of 6960 data were evaluated under the heading of sanctions. In total, 13050 data were subject to analysis. The data obtained are both complaint and sanction data separately; as well as correlations between complaints and sanctions. The analysis was carried out by converting numerical data into graphics. In these examinations, the Constitution, Administrative law, Environmental Law, and international environmental law texts were taken as criteria.

The research revealed the following facts. A broad ecologically based definition of environment has been made in the Environmental Law No. 2872. Considering the complaints and sanctions issues in the Provincial Environmental Status Report Preparation Guide, it is seen that the administration is determined within the framework of a human-centered and narrow definition of environment, contrary to the definition of environment in the Environmental Law.

Another very important consequence of this reality is that the administration sees the citizen as an actor in the environmental context only in the above-mentioned issues. As a result, considering that the Administration is the power responsible for the execution of the laws, the broad definition of environment in the Environmental Law remains dysfunctional.

One of the important outcomes of the research is that although the Environmental Status Reports are an official document, the Administration is not careful about entering the information accurately. The fact that 1/3 of the data is not entered in the desired format is the concrete manifestation of this reality. Environmental information is very important for the citizen to be an actor in protecting the environment within the context of Article 56 of the Constitution. The fact that this information is not entered correctly can be interpreted as the administration not seeing citizens as actors in solving environmental problems. It must be mentioned that the reports were kept more regularly in the following years.

When the data not entered in the context of subjects are examined, the fact that 'Chemicals' and 'Soil' data come first is also an important data in the context of the narrowness of the Administration's perception of the environment.

When the data are examined as a whole, it is possible to make the following two determinations. First, the total number of complaints is more than 4 times the total number of sanctions. It is possible to say that the number of sanctions is stuck within a certain number range. The second data is that it is possible to say that the sensitivity of citizens has increased due to significant increases over the years in the context of the number of complaints. It is possible to say that despite the environmental awareness on the part of the citizens, administrative sanction data remains stuck within a certain range and does not increase despite complaints.

Another important data obtained in the reports in this context is that the environmental perception of the citizens and the Administration is narrower than the environmental elements outlined in the Reports. The most concrete manifestation of this is the data in the context of 'Chemicals' and 'Soil' topics. When the complaint data is examined, it is observed that citizens mostly complain about issues that directly affect their lives. These are 'Air', 'Waste', 'Water' and 'Noise'. In the citizen's perception of the environment, the environment is, in the narrow sense, the region where the citizen directly lives. The issues she/he complains about are issues that directly affect her/ his private life. Therefore, the source of the complaint is not the

sensitivity towards the environment itself, but the environmental facts that reduce the quality of life. It seems that the administration's very limited application of administrative sanctions, even on the most complained issues, appears to be a conscious choice of the administration.

Another issue observed in the analysis of complaint and sanction data is that the issues and numbers of complaints and sanctions are shaped within the framework of the geographical, economic, and cultural realities of the regions. It is possible to see this fact that there are more complaints under the heading of 'water' in the coastal regions, under the heading of 'noise' in the Mediterranean, which is a tourism region, and under the headings of 'air', 'waste' and 'chemicals' in the Marmara Region. Again, the fact that the data under the heading 'Soil' in the Eastern Anatolia and Southeastern Anatolia Regions are close to the data in other regions is a concrete manifestation of this.

The subject where complaint and sanction data are generally closest to each other is EIA. Regional variability in complaint data can be explained by many reasons such as the relationship between education level and environmental awareness, and the variability in environmental perception within the context of regions. The most important data obtained in the regional-based analysis is that the number of complaints increases at high rates when moving from the east to the west of the country.

The most important result of the study is that the administration is far behind in terms of the number of complaints regarding sanctions, regardless of the subject and regardless of the region. This situation is seen much more concretely in the regional-based analysis. This is a concrete indicator of the state's prioritization of the economy over the environment.

## GİRİŞ

Modern uluslararası çevre hukuku, 1972 yılında Stockholm’de gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı’ndan bugüne yarım asırlık bir geçmişe sahiptir<sup>1</sup>. Bu zaman diliminde çevresel sorunların dönemsel farklı boyutları bağlamında birçok uluslararası metin imzalanarak uygulamaya konulmuş; uluslararası, bölgesel ve ülkesel çeşitli mekanizmalar ortaya çıkmıştır<sup>2</sup>. Gerçekleştirilen konferansların ardından ortaya çıkan bildirimler ve sözleşmeler bugünkü uluslararası çevre Hukuku’nun çerçevesini oluşturmaktadır<sup>3</sup>.

Uluslararası Çevre Hukuku’nun, yarım yüzyıllık geçmişine karşın, günümüz itibari ile belli parametreler arasında sıkıştığını söylemek mümkündür. Bu parametrelerden birincisi, çevre hareketinin ortaya çıktığı ilk günden bugüne Uluslararası Çevre Hukuku’nun şekillenmesinde önemli rol oynayan çevre olgusuna dair insan merkezci yaklaşımdır<sup>4</sup>. İnsan merkezci yaklaşımda; insan üstün korunan değer olarak kabul edilmekte fakat bu değer korunmasında insan dışındaki canlı ve cansız varlıkların korunmasının da önemli rol oynadığı belirtilmektedir<sup>5</sup>.

Çevre bağlamında ikinci paradigma, çevreye dair felsefi yaklaşımın da çerçevesini belirlemekte olan ekonomik kalkınma ve çevre ilişkisidir<sup>6</sup>. Bu ilişkiyi çevre ile ilgili bütün

<sup>1</sup> Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı Raporu, Stockholm, 5-16 Haziran 1972, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/nl7/300/05/pdf/nl730005.pdf?token=CNiFVGJvtHkq6gKXh&fe=true>, E.T. 19.05.2024. Peter H. Sand, ‘Introduction’, The History and Origin of International Environmental Law, Sand P.H (Ed.) (1. Baskı, Edward Elgar Publishing Ltd. 2015), XIII-XXI

<sup>2</sup> Nüket Turgut, Çevre Politikası ve Hukuku, (3. Baskı, İmaj Yayınevi 2017) 39-52; Ahmet Güneş, Çevre Hukuku (2. Baskı, Adalet Yayınevi 2019), 326-334

<sup>3</sup> Güneş (n 2) 325 vd. Sand (n 1) XV-XXI

<sup>4</sup> Çevreye dair yaklaşımlar, insanı temel değer alan benmerkezci ve insan merkezci yaklaşımlar ile tüm varlıkları korunan değer olarak kabul eden ekolojik yaklaşım olmak üzere üç grupta değerlendirilmektedir. Bknz. Helen Kopnina, Haydn Washington, Bron Taylor ve John J Piccolo, ‘Anthropocentrism: More than Just a Misunderstood Problem’ (2018) 31 (1) Journal of Agricultural and Environmental Ethics, 109-127; Robyn Eckersley, Environmentalism and Political Theory Toward An Ecocentric Approach (1. Baskı, UCL Press 1992), 26-33. Güneş (n 2) 30-31; Turgut (n 2) 35-36

<sup>5</sup> Kopnina, Washington, Taylor ve Piccolo (n 4) 123; Turgut (n 2) 37. Nüket Turgut, benmerkezci yaklaşımın geçerliliğini yitirdiğini, ekolojik temelli yaklaşımın ise yok olmak tehlikesi ile karşı karşıya kalan türlerin korunması bağlamında dikkate alındığını belirtmektedir.

<sup>6</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, ‘Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri)’ (1988) (10-11), İnsan Hakları Yıllığı 111,137; Kemal Yaman ve Gökhan Muşmul, ‘Çevre ve Ekonomi İlişkisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme’ (2018) 2(1) Ekonomi İşletme ve Yönetim Dergisi, 66-86. 1987 tarihli Çevre ve Kalkınma Konusunda Dünya Komisyonu Raporu bu ilişkiyi temel konu almıştır. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, E.T. 15.04.2024. Turgut (n 2) 37. Meryem Yılmaz, ‘Çevre Hakkı ve Ekonomik Yarar Dikotomisi Üzerine Bir Değerlendirme’ (2021) 7(1), Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, 1-19; Mustafa Saatçi ve Yasemin Dumrul, ‘Çevre Kirliliği ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Çevresel Kuznets Eğrisinin Türk Ekonomisi İçin Yapısal Kırımlı Eş-Bütünleşme Yöntemiyle Tahmini’ (2015) (37) Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,

uluslararası konferanslarda ve onların çıktılarında somut olarak görmek mümkündür<sup>7</sup>. Uluslararası Çevre Hukuku'nun yarım yüzyıllık geçmişine karşın bugün itibariyle çevre, ancak ekonomik kalkınmanın gölgesinde ve onun izin verdiği ölçüde korunan bir değer olmaktadır<sup>8</sup>. Ekonomi ve çevre ikileminde 1972 yılından bugüne gözlemlenen temel husus, Uluslararası Çevre Hukuku'nun temel ilkelerinden biri olan sürdürülebilir kalkınma ilkesinin ekonomi ve çevre ikileminde sorun çözme saikiyle ileri sürülen bir konsept olmasıdır<sup>9</sup>.

Yukarıdaki iki parametre üçüncü parametre olan çevre ile insan hakları ilişkisini de belirlemektedir. Çevre hakkı, literatürde insan hakları bağlamında III. Kuşak olarak tanımlanan dayanışma hakları içerisinde kabul edilmektedir. Hakkın sahibi, diğer dayanışma haklarında olduğu gibi aynı zamanda hakkın yükümlüsüdür<sup>10</sup>. İnsan hakları hukuku literatüründe çevre hakkının dayanışma hakları içerisinde değerlendirilmesi ve dolayısıyla kolektif hak olarak tanımlanmış olmasına karşın uluslararası çevre hukukunda çevre hakkı farklı kurgulanmıştır. Uluslararası Çevre Hukuku'nun ilk bildirgesi olarak kabul edilen 1972 Stockholm Bildirgesi'nden bugüne şekillenen bu kurgunun birinci ayağı çevre hakkının insan merkezli yaklaşım temelinde tanımlanmasıdır. Bildirgenin ortaya çıktığı konferansın adının "Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı" olması da bu gerçekliğin somut görünümüdür. Konferansta kabul edilen Bildirge'nin ilk ilkesinde çevre, insan merkezli yaklaşım temelli tanımlanmış ve yaşam hakkı ile ilintilendirilmiştir<sup>11</sup>.

---

65-86; Ümit Güveyi, '1982 Anayasası Kapsamında Çevre Hakkının Karşılaştırmalı Kısa Bir Tahlili' (2018) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmalar Dergisi, 642-645

<sup>7</sup> 1992 yılında Birleşmiş Milletler tarafından gerçekleştirilen Rio Konferansı'nda kalkınma politikaları doğrudan sürdürülebilir kalkınma ile ilintilendirilmiştir. 2002 yılında ise Johannesburg Zirvesi'nde benzer durumu küreselleşme bağlamında görmek mümkündür. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı Raporu, Rio de Janeiro, 3-14 Haziran 1992, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n92/836/55/pdf/n9283655.pdf?token=vIRM9gDYWMJPNc3WB2>, E. T. 18.05.2024; Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Raporu, 26 Ağustos-4 Eylül 2022, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf>; Yılmaz (n 6)13-17; Güneş (n 2) 45-47

<sup>8</sup> Recep Ulucak ve Ekrem Erdem, 'Çevre- İktisat İlişkisi ve Türkiye'de Çevre Politikalarının Etkinliği' (2014) 4(6) Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, 78-98

<sup>9</sup> Bu konuda temel belge 1987 yılına ait Çevre ve Kalkınma Konusunda Dünya Komisyonu Raporu'dur. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, E.T. 15.04.2024, Berdal Aral, Üçüncü Kuşak İnsan Hakları Olarak Kolektif Haklar (1. Baskı, Siyasal Kitabevi 2010) 231; Ioan Ianos1, Daniel Peptenatu ve Daniela Zamfir 'Respect For Environment And Sustainable Development' 2009 4 (1) Carpathian Journal Of Earth And Environmental Sciences, 82 – 86; Güneş (n 2) 44-46, 143

<sup>10</sup> Selim Kılıç, 'Çevre Hakkının Gelişim Sürecinde İnsan Haklarının Rolü' (2012) (30) İnsan Hakları Yıllığı 30-31; Güneş (n 2) 146; Aral (n 10) 223-262

<sup>11</sup>1972 Stockholm Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı Bildirgesi (n 1), 4; Yılmaz (n 6) 5

Çevre hukuku ile ilgili daha sonra ortaya çıkan uluslararası belgelerde de bu yaklaşım tekrarlanmıştır<sup>12</sup>. Söz konusu düzenleme, bugün birçok anayasada “sağlıklı ve temiz bir çevrede yaşama hakkı” olarak ya da benzer bir ifade şekli ile karşılık bulmuştur<sup>13</sup>. Uluslararası çevre hukuku metinlerinde görülen bir başka özellik çevre hakkının bireysel bir hak olarak düzenlenmiş olması ve kolektif hak boyutunun görmezden gelinmesidir<sup>14</sup>. Bireysel haklardan tek farkı ise sürdürülebilirlik ilkesinden kaynaklı gelecek kuşakların da hakkın sahibi olarak ortaya çıkmasıdır<sup>15</sup>. Çevre hukukuna dair belirtilmesi gereken son husus ise bu konudaki düzenlemelerin gerek içeriğinden gerekse uygulanması için gerekli enstrümanların yokluğundan kaynaklı yumuşak hukuk düzeyinde kalmış olmasıdır<sup>16</sup>.

Çevre hususu, Türkiye tarihinde anayasal koruma altına ilk kez 1982 Anayasası ile alınmıştır. Bir yıl sonra 09.08.1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten itibaren de devletin çevreye dair faaliyetleri ve idari yapılanması, bazen bir başka bakanlık ile aynı idari teşkilat altında bazen de bağımsız bir bakanlık olarak gerçekleştirilmiştir<sup>17</sup>.

Çevre ile ilgili düzenlemeyi içeren Anayasa'nın 56. maddesi hem sağlıklı çevrede yaşama hakkını hem de vatandaşların ve idarenin çevreyi koruma sorumluluğunu düzenlemiştir<sup>18</sup>. Bu sorumluluğun yerine getirilmesinde vatandaşların bilgi edinme ve şikâyet etme hakkı; idarenin ise gerek vatandaşların şikâyeti üzerine gerekse kendiliğinden denetim gerçekleştirmesi ve bu denetimler sonrası yaptırım uygulaması önemli unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır<sup>19</sup>.

Çevre konuları hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıyla 2012 yılından itibaren her yıl İl Çevre Müdürlükleri tarafından hazırlanan İl Çevre Durum Raporları (İÇDR) ilgili bakanlık tarafından yayımlanmaya başlamıştır. Çok geniş içeriğe sahip olan

<sup>12</sup> 1982 Birleşmiş Milletler Dünya Doğa Şartı, <https://digitallibrary.un.org/record/36961?ln=es>, E.T. 17.05.2024; Yılmaz (n 6) 6

<sup>13</sup> Güneş (n 2) 142; Aral (n 10), 244, 245. Örnek olarak bkz. Türkiye Anayasası madde 56; Yılmaz (n 6) 6

<sup>14</sup> Sumudu Atapattu, ‘The Right To A Healthy Life Or The Right To Die Polluted: The Emergence Of A Human Right To A Healthy Environment Under International Law’ (2002) (16) Tul. Envtl. LJ 81, 110

<sup>15</sup> Edith Brown Weiss, ‘Our Rights And Obligations To Future Generations For The Environment’ (1990) 84 (1) American Journal of International Law, 198-207

<sup>16</sup> Pierre-Marie Dupuy, ‘Soft Law and the International Law of the Environment’ (1990) 12(2) Michigan Journal of International Law, 431-434; Güneş (n 2) 356-357

<sup>17</sup> Ahmet Güneş, ‘Uluslararası Çevre Hukuku Üzerine Bir İnceleme’ (2012) 70 (1) İÜHFD 105; Cary Coglianese, ‘Environmental Soft Law As A Governance Strategy’ (2020) (61) Jurimetrics, 20, 45,49; Aral (n 10) 263

<sup>18</sup> Bu nedenle madde 56 “Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması” başlığı altında yer almıştır.

<sup>19</sup> Turgut (n 2), 88, 89; Süheyla Suzan Gökalp, ‘Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu’ (2022) 17(38) Memleket Siyaset Yönetim, 267-300



İÇDR'lerde, "Çevre Denetimleri ve İdari Yaptırım Uygulamaları" başlığı altında G. Bölümünde vatandaşların şikâyetleri ve idarenin yaptırımları hakkında sayısal ve grafiksel verilere yer verilmiştir.

Bu çalışma, 2012-2022 yılları arasında 81 İl bağlamında hazırlanmış olan İÇDR'lerde sayısal tablo olarak yer alan şikâyet ve yaptırım verileri üzerinden Türkiye'de vatandaşların ve idarenin çevre algısına dair veri elde etmek amacı ile gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde; araştırma sorusu bağlamında çalışmanın hukuksal çerçevesi, çalışmanın kapsamı, sınırlılığı ve verilerin analizinde dikkate alınan kriterler sunulacaktır. Diğer üç bölümde, şikâyet ve yaptırım verileri Türkiye ve coğrafi bölge temelinde vatandaşın ve idarenin çevre algısına dair veri sunacak şekilde belli başlıklar altında incelenecektir. Son olarak veri ve analizlerin ortaya koyduğu bilgiler ışığında vatandaşın ve idarenin algısına dair değerlendirmeler yapılacaktır<sup>20</sup>.

## I. ÇALIŞMANIN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ, EVRENİ VE ÖRNEKLEMİ

Çalışmanın hukuksal çerçevesini iç hukukta çevre algısı ve çevre hakkının içeriği oluşturmaktadır. Çalışmanın şekli kaynağı ise 2012-2022 yılları arasında 81 İl Çevre Müdürlüğü tarafından hazırlanmış olan İl Çevre Durum Raporları ve Bakanlık tarafından hazırlanmış olan İÇDR Hazırlama Rehberi'dir. İlk bölümde iç hukukta çevreye dair yaklaşım ve çevre hakkının genel çerçevesi çizilecektir. Ardından çalışmada temel kaynak olan İÇDR'lerin amacı, içeriği ve hukuksal niteliği özetlenecek, çalışmanın konusu, kapsamı, sınırı ve sınırlılığı ortaya konulacaktır.

### A. TÜRKİYE'DEKİ HUKUK SİSTEMİNDE ÇEVRE OLGUSU VE ÇEVRE HAKKI

1982 Anayasası'nda yukarıda da belirtildiği üzere sadece 56. maddede çevre ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Bu maddede çevre tanımına yer verilmemiştir. Buna karşın 09.08.1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde çevre tanımına yer verilmiştir. İlgili maddede çevre "*canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde buldukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam*" olarak tanımlanmıştır. Söz konusu bu tanım; insan yerine canlı

<sup>20</sup> Araştırmanın verileri Bilgi Belge Yöneticisi Öznur Özgür ve Neyire Akpınarlı tarafından toplanmıştır. Verilerin toplanmasında ASBU Hukuk Fakültesi 2022-2023 Öğretim yılı 2. Sınıf öğrencileri Hüseyin Batuhan ve Semanur Pak katkı sunmuştur. Başta Öznur Özgür olmak üzere Hüseyin Batuhan ve Semanur Pak'a katkıları için minnettarız.

ifadesinin kullanılması ve çevreyi doğanın bütün unsurları ile tanımlamasından dolayı ekolojik yaklaşım temelli bir tanımdır. Diğer taraftan Çevre Kanunu, çevreyi sadece doğa ile değil; sosyal, ekonomik ve kültürel unsurlar ile tanımlamış olmasından kaynaklı da geniş bir çevre tanımına yer vermiştir<sup>21</sup>.

Çevre hakkının kapsamına dair ise şu tespitler yapılabilir: Anayasa’da çevre ile ilgili düzenlemenin yer aldığı 56. madde, Anayasa’nın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde düzenlenmiştir. Düzenlemenin anayasada yer aldığı bölüm ve düzenlemenin içeriği çevreye dair felsefi yaklaşım ve çevre-insan hakları ilişkisine dair önemli bilgiler vermektedir.

İlgili maddenin “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde düzenlenmiş olması öncelikle devletin bu haklar bağlamında yükümlülüğünün pozitif haklar çerçevesinde şekillendiğini somut olarak göstermektedir. Yani devletin dokunmama yükümlülüğü yerine eylemde bulunma yükümlülüğü ortaya çıkmaktadır.<sup>22</sup> Aynı bölümde yer alan “Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırları” başlıklı 65. maddesinde ise “*Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir*” denilmiştir. Burada “önceliklerin gözetilmesi” ve “mali kaynakların yeterliliği ölçüsü” iki önemli ifadedir. Bu ifadeler bir taraftan devletin pozitif eylemde bulunma yükümlülüğünün sınırını belirlerken diğer taraftan ekonomi ve çevre ikilemi bağlamında devletin ekonomiyi öncelemesinin anayasal dayanağını sunmaktadır<sup>23</sup>.

Anayasa’nın 56. maddesinin 1.fikrasında “*Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir*” düzenlemesi ise hem çevre olgusu hem de çevre hakkı ile şu bilgileri iletmektedir. Öncelikle çevre hakkı “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı” olarak düzenlenmiş olmasından kaynaklı bağımsız bir hak olarak değil, yaşama hakkı ile ilintili olarak düzenlenmiştir<sup>24</sup>. Ayrıca hem Anayasa’nın bireysel hak kurgusu hem de ilgili düzenlemede “herkes” ifadesinden kaynaklı sağlık ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının

<sup>21</sup> Kılıç (n 11) 23; Güneş (n 2) 22; Turgut (n 2) 60

<sup>22</sup> Veynel Dinler “Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı’ Açısından İdarenin Sorumluluğu’ (2008) 1(1) Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3-9

<sup>23</sup> Güveyi (n 6) 648-649

<sup>24</sup> Yaşamak hakkının klasik temel hak ve özgürlükler kapsamında olması ve negatif haklar çerçevesinde düzenlenmesi gerçekliğinde çevre ilgili yaşam hakkının nasıl değerlendirilmesi gerektiği önemli bir sorudur ancak çalışmanın kapsamı dışındadır. Neyire Akpınarlı, Uluslararası İnsan Hakları Hukukunun Dünyadaki İz Düşümü (1.Baskı, Adalet Yayınevi, 2023) 47, 48

bireysel hak boyutunda kaldığı da belirtilmelidir. Çevre tanımı Anayasa’da yer almadığı Anayasa’dan yola çıkarak çevrenin kapsamına dair veri elde etmek mümkün değildir. Yukarıda da belirtildiği üzere Çevre Kanunu’nda yer alan tanımdan kaynaklı ilk etapta çevre hakkı bağlamında geniş bir çevre olgusundan teorik olarak bahsedilebilir.

Anayasa’nın 56. maddesinin 2. fıkrasında ise “*çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek*” hem devletin hem de vatandaşın ödevi olarak tanımlanmıştır<sup>25</sup>. Bireyin hakkını kullanması diğer taraftan yükümlülüğünü yerine getirmesi çevre hukukunda katılım ilkesinin somut görünümüdür. Vatandaşın hakkını kullanması ve yükümlülüğünü yerine getirmesi bağlamında bilgi edinme ve şikâyet hakkı önemli mekanizmalar olarak ortaya çıkmaktadır<sup>26</sup>. İç hukuk açısından bakıldığında şikâyet ve bilgi edinme hakkı öncelikle anayasal bir haktır<sup>27</sup> ve Çevre Kanunu’nun 30.maddesinde de her iki hak özel olarak düzenlenmiştir<sup>28</sup>.

Anayasa’nın 56. maddesi kapsamında devletin çevre ile ilgili olarak üç farklı açıdan sorumluluğu söz konusudur. Birinci sorumluluk; ilgili maddenin 1. fıkrasında yer alan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının muhatabı olması nedeniyle doğmaktadır. İkinci sorumluluk 2. fıkra gereğince vatandaşın "*çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek*" bağlamında yükümlülüğünden doğan dolaylı bir sorumluluktur. Üçüncü sorumluluk ise 2. fıkra çerçevesinde devletin kendi sorumluluğundan kaynaklanmaktadır. Araştırma konusunun İÇDR’lerde yer alan şikâyet ve idari yaptırım verileri olması nedeniyle, devletin yukarıda dile getirilen sorumlulukları çerçevesinde temel yükümlülüğü bilgi verme, şikâyetleri dikkate alma, re’sen denetim yapma ve gerek şikâyetleri dikkate alma gerekse re’sen denetim yapmasının ardından çevreye verilen zararlardan veya kurallara uyulmamasından kaynaklı yaptırım uygulamasıdır.

İdarenin şikâyetleri dikkate alma yükümlülüğü hem Anayasa’nın 74/2 maddesinde hem yukarıda belirtildiği üzere Çevre Kanunu’nda hem de Bilgi Edinme Kanunu’nda

---

<sup>25</sup> Güneş (n 2) 109

<sup>26</sup> Güneş (n 2) 91, 110

<sup>27</sup> Anayasa madde 74/1

<sup>28</sup> 09. 08.1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu madde 30 “Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir. Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir. Herkes, 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahiptir.”

düzenlenmiştir<sup>29</sup>. Diğer taraftan idarenin, kamu düzeninin sağlanması ve kamu hizmetlerin yürütülmesinde denetim ve yaptırım yetkisi söz konusudur<sup>30</sup>. Çevre olgusunun özgünlüğü bağlamında ise bu yetki çok daha önemli olmaktadır<sup>31</sup>. İdarenin gerek re'sen gerekse şikâyetler üzerine denetim yapması ve ihlalin tespiti durumunda yaptırım uygulaması çevre hukukunda önleme ilkesinin ve önleme ilkesi ile ilintili diğer ilkelerin uygulamaya aktarımında etkin yöntemlerden biridir<sup>32</sup>. Anayasa'nın 56. maddesi çerçevesinde bu yetkinin aynı zamanda yükümlülük olarak ortaya çıkmasından dolayı Çevre Kanunu'nda çeşitli maddelerde bu konu ayrıca düzenlenmiştir<sup>33</sup>.

## B. İL ÇEVRE DURUM RAPORLARININ HUKUKSAL NİTELİĞİ

Araştırmaya konu şekli kaynak olan İÇDR, yukarıda da belirtildiği üzere ilk kez 01.05.2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Kanunu'nda yer almıştır<sup>34</sup>. İlgili kanun 10. maddesinin b fıkrasında Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü'nün görevleri kapsamında çevre envanteri ve çevre durum raporunun hazırlanması öngörülmüştür. 2011 yılında Bakanlık tarafından İÇDR Hazırlama Rehberi hazırlanmış ve 2012 yılından itibaren de Hazırlama Rehberi'nde öngörülen kriterler çerçevesinde bu raporlar yayımlanmaya başlamıştır<sup>35</sup>. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçildikten sonra ise 10.07.2018 tarihli 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Müdürlüğü" başlıklı 104. maddenin 1/h paragrafında söz konusu Müdürlüğün görev ve yetkileri kapsamında çevre raporlarını hazırlamak yer almıştır<sup>36</sup>.

<sup>29</sup> Çevre Kanunu madde 30. Yasemin Şavran, 'Bilgi Edinme Hakkı ve İdarenin Bilgi Verme Yükümlülüğü' (Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, 2006) 87

<sup>30</sup> Elvin Evrim Dalkılıç, 'İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı' (2013) (2) Ankara Barosu Dergisi 108 vd.; İlgin Özkaya Özlüler, 'İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu' (2015) (1), Ankara Barosu Dergisi 131

<sup>31</sup> Özkaya Özlüler (n 31) 163 vd.

<sup>32</sup> Güneş (n 2) 58, 69. Özkaya Özlüler (n 31)164. İdarenin yaptırım uygulaması önleme ilkesinin yanında kirleten öder ilkesi ile de doğrudan ilintilidir. Bu konuda da Çevre Kanunu madde 28'de özel bir düzenleme söz konusudur.

<sup>33</sup> Çevre Kanunu'nda yaptırımlar ile ilgili olarak 5. Bölümde (madde 20 ve 27 arasındaki düzenlemeler) ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Yine madde 12'de İdarenin denetim yetkisi ayrıca düzenlenmiştir. Güneş (n 2) 51; (Özkaya Özlüler (n 31) 163; Turgut (n 2) 125 vd.

<sup>34</sup> 4856 sayılı ve 01.05.2003 tarihli Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, madde 10/b. <sup>35</sup> 2017 İl Çevre Durum Raporu Hazırlama Rehberi, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/icerikler/2017\\_y-l-il\\_cdr\\_haz-rlama\\_rehber-16012018-20180123132808.docx](https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/icerikler/2017_y-l-il_cdr_haz-rlama_rehber-16012018-20180123132808.docx), E.T. 15.05.2024

<sup>36</sup> Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 10.07.2018 tarihli 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>, E.T. 03.03.2024

Çevre Durum Raporu Hazırlama Rehberi'nde, İÇDR'lerin konu olarak kapsamının, bakanlığın ve ilgili kuruluşların il bazında görev alanı kapsamında bulunan alanlarda çevre mevzuatı çerçevesinde yapılan faaliyetler ve elde ettiği veriler olduğu belirtilmiştir. Raporların içeriği ise “hava, su ve su kaynakları, atık, kimyasalların yönetimi, doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik, arazi kullanımı, ÇED, çevre izin lisans işlemleri, çevre denetimleri ve idari yaptırım uygulamaları ve çevre eğitimleri” olarak tanımlanmıştır. Rehber'de, İÇDR'lerin amacı olarak da en genel anlamda halkın bilgilendirilmesi olduğu belirtilmiştir<sup>37</sup>.

İÇDR Hazırlama Rehberi'nde İÇDR'lerin “resmi yayın” ve “resmi kaynak” niteliği taşıdığı açıkça belirtilmiştir<sup>38</sup>. İdare hukuku açısından, İÇDR'ler yukarıdaki tanım çerçevesinde faaliyet raporunu oluşturmaktadır. Faaliyet raporları hazırlık işlemlerinin bir alt kategorisi olarak icrai olmayan idari işlemler olarak kabul edilmektedir<sup>39</sup>. Literatürde genel kabul gören görüş, faaliyet raporlarının iptal davasının doğrudan konusu olmadığı yönündedir<sup>40</sup>. Diğer taraftan 22.04.2021 tarihli Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te<sup>41</sup> faaliyet raporunun kanuna, bu yönetmeliğe, rehberlere ve Başkanlıkça yayımlanan faaliyet raporuna ilişkin diğer düzenlemelere uygun olarak hazırlanması; faaliyet raporunda yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, ön yargısız ve tarafsız olması ve faaliyet raporunda yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerektiği belirtilmiştir<sup>42</sup>. Aynı yönetmeliğin “Üst Yöneticilerin Sorumluluğu” başlığı altında

<sup>37</sup> 2022 İÇDRHR, 1-3

<sup>38</sup> 2019 Çevre Durum Raporu Rehberi, i, ii, Amaç olarak şu ifadeye yer verilmiştir: “İl Çevre Durum Raporlamasının amacı, çevrenin mevcut durumuna genel bir bakış açısı sağlayarak mevcut durumun ortaya konulmasını ve böylelikle çevreyle ilgili potansiyel sorunlara erken bir uyarı ve bu sorunların analizini sağlamak, çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınma yolundaki hedefler doğrultusunda elde edilen gelişmeleri halkın bilgilmesini sağlamak ve çevresel planlama, değerlendirme ve düzenleme için temel bilgi ve veri sağlamaktır”. [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:64wgPoGzp8EJ:https://webdosya.csb.gov.tr/db/ce/d/icerikler/2019\\_-l\\_cevre\\_durum\\_raporu\\_rehber--20200203095048.docx+&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=tr](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:64wgPoGzp8EJ:https://webdosya.csb.gov.tr/db/ce/d/icerikler/2019_-l_cevre_durum_raporu_rehber--20200203095048.docx+&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=tr), 1, 4. E.T. 02.01.2024

<sup>39</sup> Cemil Kaya, ‘Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler’, (2005), Ankara 2005, IX, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 231, 266. Bige Açımız, ‘İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme’ (2018) 24(2), Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 538, 542. Açımız, bu işlemleri İdarenin “görünürde” icrai olmayan idari işlemler içerisinde ‘Birel Nitelikli Gösterici İşlemler’ olarak tanımlamıştır.

<sup>40</sup> Mutlu Kağıtçıoğlu, ‘İdari İşlemin İcrailiği’ 2012 (103) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 281

<sup>41</sup> Cumhurbaşkanlığı, 22.04.2021 tarihli ve 31462 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/yonetmelikler/kamu-idarelerince-hazirlanacak-stratejik-planlar-ve-performans-programlari-ile-faaliyet-raporlari-na-2>

<sup>42</sup> Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (n 42) 23/1/a, ç ve e.

6.maddesinin c fıkrasında ise üst yöneticilerin “idari faaliyet raporlarının hazırlanmasından, içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan” sorumlu olduğu belirtilmiştir.

İÇDR’ler çevre hukuku açısından değerlendirildiğinde, Rehber’de yer alan amaçlarından ve konusundan kaynaklı çevresel bilgi sunduğu aşıkardır. Burada temel soru bu raporların çevresel bilgi edinme hakkı bağlamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir. Uluslararası Çevre Hukuku’nun çevresel bilgiyi kendisine konu almış sözleşmesi, kısaca “Aarhus Sözleşmesi” olarak da bilinen Çevre Konularında Bilgiye Erişim, Karar Vermeye Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi’dir<sup>43</sup>. Bu sözleşmenin 3. maddesinin a bendi ve 4. maddesi çerçevesinde çevre durum raporları çevresel bilgi kapsamında değerlendirilmektedir. Türkiye bu sözleşmeye taraf değildir. Diğer taraftan 09. 08.1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu’nda “Bilgi edinme ve başvuru hakkı” başlığı altında 30. maddede herkesin çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkı olduğu belirtilmiştir. Buna karşın aynı maddede çevreye dair bilgi edinme hakkının çerçevesini 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun çizdiği belirtmiştir. Bilgi Edinme Kanunu, bilgi edinme hakkını ilgililerin başvuru durumunda bilgi verilmesi ile sınırlandırıldığı için, Çevre Kanunu çerçevesinde İÇDR, çevresel bilgi edinme kapsamı içerisinde yer almamaktadır<sup>44</sup>.

### C. ÇALIŞMANIN KONUSU VE SINIRLILIĞI

Analize konu veriler 81 İl’e ait 2012-2022 yılları arasında yer alan şikâyet ve yaptırımlara dair sayısal tabloda yer alan verileridir. Verilerin derlenmesinde son tarih 30.11.2023’tür. 11 yılda 81 İl bağlamında teorik olarak 891 İÇDR söz konusudur. Buna karşın veri derlemenin sonlandırıldığı 30.11.2023 tarihi itibarı ile 19 İl’de 2022 yılına ait veri girişi yapılmamıştır<sup>45</sup>. Farklı yıllara ait 2 çevre durum raporuna da ulaşılmamıştır<sup>46</sup>. Bu iki durum dikkate alındığında toplam 870 İÇDR söz konusudur. Şikâyetler, 7 konu başlığında (‘Hava’, ‘Su’, ‘Toprak’, ‘Atık’, ‘Kimyasallar’, ‘Gürültü’, ‘ÇED’) verilmiştir. Yaptırımlar ise

<sup>43</sup> Çevre Konularında Bilgiye Erişim, Karar Vermeye Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Aarhus Sözleşmesi, [https://unfccc.int/documents/45192?gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQjwxqayBhDFARIsAANWRnS-W04ob9G9JHD5HlmzY65rnc2q2Bx3VUg97\\_UIYpcQvCeulNGEmSMAgFpEALw\\_wcB](https://unfccc.int/documents/45192?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwxqayBhDFARIsAANWRnS-W04ob9G9JHD5HlmzY65rnc2q2Bx3VUg97_UIYpcQvCeulNGEmSMAgFpEALw_wcB), E.T.05.05.2024.

<sup>44</sup> 09/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu, madde 6.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4982&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, E.T. 10.05.2024.

<sup>45</sup> Bu iller Adana, Adıyaman, Balıkesir, Bilecik, Denizli, Diyarbakır, Düzce, Elâzığ, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kayseri, Kilis, Malatya, Mersin, Muğla, Osmaniye, Siirt ve Şanlıurfa’dır.

<sup>46</sup> Hatay ilinin 2012 ve Mardin ilinin ise 2014 yılındaki İl Çevre Durum Raporlarına erişilememiştir.

bu 7 konuya ek olarak ‘Diğer’ başlığıyla birlikte toplam 8 konu başlığı altında verilmiştir<sup>47</sup>. Yukarıda belirtilen çerçevede, şikâyetler bağlamında 6090 veri; yaptırım bağlamında 6960 olmak üzere toplam da 13050 veri değerlendirmeye alınmıştır.

Raporlarda yer alan nicel verilerin araştırma sorusuna veri sunması bağlamında bazı sınırlılıkları söz konusudur. Birinci sınırlılık, verilerin ülkedeki ekonomik, sosyal veya siyasal konjonktür gibi faktörlerden de etkilenmesidir. Örneğin, 2012 yılı Van İl Çevre Durum Raporu’nda deprem nedeniyle veri olmadığı belirtilmiştir<sup>48</sup>. Ayrıca ilgili birimde çalışan kişilerin hassasiyeti ya da ülkede dönemsel olarak ‘Atık’ gibi belli bir konuya ağırlık verilmesi de bir belirleyen olarak ortaya çıkmaktadır<sup>49</sup>.

Çalışmanın önemli bir diğer sınırlılığı ise İÇDR’lerin İÇDR Hazırlama Rehberi aracılığı ile tek bir formatta hazırlanmasının hedeflenmesi ve verilerin sağlıklı girilmesi amacıyla Çevresel Etki Değerlendirme, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü’ne bağlı Çevre Envanteri ve Bilgi Yönetimi Dairesi Başkanlığı’nca denetlenmesinin öngörülmesine karşın sağlıklı veri girişinin olmamasıdır<sup>50</sup>. Sağlıklı veri girişinin gerçekleşmemesi; veri girişinin yapılmaması, konu olarak öngörülen formatın dışında veri girilmesi, öngörülen konulara dair veri girişinin yapılmaması veya nesir olarak yapılması, birbiri ile çelişen veriler, sayısal veriler ile ilgili sayısal veriler çerçevesinde oluşturulan grafiğin sayı ya da konu başlıkları bağlamında örtüşmemesi gibi birçok farklı görünümde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle veriler, araştırmada şu kapsam ve çerçevede değerlendirilmiştir.

Bazı İÇDR’lerde nesir olarak “İl Müdürlüğümüz tarafından uygulanan idare yaptırımı yoktur.” vb. ifadeler yer verilmiştir. Bu durumda, bu ifadenin veri olduğu kabul edilmiş ve veri “0” olarak değerlendirilmiştir<sup>51</sup>. Bazı İÇDR’lerde “İl Müdürlüğümüze gelen şikâyetler konusu itibariyle 1’den fazla kategoriye sokularak değerlendirilmiştir.” ifadesi yer almıştır<sup>52</sup>. Bu durumda iletilen sayılar girilmiştir. Bazen şikâyet değerleri yaklaşık olarak verilmiştir<sup>53</sup>

<sup>47</sup> Buna karşın bazı İÇDR’lerde farklı yıllarda şikâyetler bağlamında da diğer başlığının koyulduğu gözlemlenmiştir.

<sup>48</sup> Yine Pandemi süreci veya 15 Temmuz 2016 sürecinin verilerin değişkenlik göstermesinde bir etken olduğu gözlemlenmiştir.

<sup>49</sup> Bu bilgiye veriler üzerinde yapılan incelemeler ve Ankara İl Çevre Müdürlüğü’nde İl Çevre Durum Raporlarını hazırlayan birimde yetkililer ile görüşmeler sonrası ulaşılmıştır.

<sup>50</sup> Çevresel Etki Değerlendirme, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, <https://ced.csb.gov.tr/cevre-envanteri-ve-bilgi-yonetimi-dairesi-baskanligi-i-99586>, E.T. 10.05.2024

<sup>51</sup> Ağrı 2020, 2021 ve 2022; Gümüşhane 2017

<sup>52</sup> Kırklareli 2016 ve 2017 şikâyet verileri.

<sup>53</sup> İstanbul 2018 şikâyet verileri.

yaklaşık olarak verilen değerler dikkate alınmıştır. Bazı illerde belediyenin verileri de ayrı bir tablo olarak gösterilmiştir, bu durumda belediyenin verileri dikkate alınmamıştır<sup>54</sup>. Yine bazı raporlarda bir önceki yılın bilgilerinin verildiği ve bunun da belirtildiği görülmüştür. Bu durumda o yıl veri girilmediği kabul edilmiştir<sup>55</sup>. Ayrıca İÇDR Hazırlama Rehberi'nde şikâyetler bölümünde 'Diğer' başlığı belirtilmediği halde bazı İllerde dönemsel olarak şikâyet bölümünde 'Diğer' başlığı konulmuş ve veriler girilmiştir. Bu veriler dikkate alınmamıştır. Son olarak İÇDR Hazırlama Rehberi'nde şikâyet konuları 7 başlık, yaptırım konuları 8 başlık halinde belirtilmiş olmasına karşında raporlarda bu konu başlıklarının dışında anız vb. konulara dair şikâyet ve yaptırım verileri sunulmuştur. Bu veriler de araştırmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

## II. İL ÇEVRE DURUM RAPORU HAZIRLAMA REHBERİNDE ÇEVRE ALGISI

Aarhus Sözleşmesi'nin 2. maddesinde çevresel bilginin kapsamına giren konular geniş tanımlanmıştır<sup>56</sup>. Çevre Kanunu, "Tanımlar" başlığı altında madde 2'de çevre olgusunun Aarhus Sözleşmesi'ne paralel olarak geniş ve ekolojik yaklaşım temelli tanımlandığı çalışmanın başında belirtilmiştir<sup>57</sup>. İÇDR Hazırlama Rehberi'nde ise çevrenin unsurları olarak konu 'Hava', 'Su ve Su Kaynakları', 'Atık', 'Büyük Endüstriyel Kazaların Önlenmesi Çalışmaları' ile 'Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik' ile 'Arazi Kullanımı' konularına yer verilmiştir. 'Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik' altında 'Flora', 'Fauna', 'Ormanlar', 'Milli Parklar' ve 'Tabiat Parkları', 'Çayır ve Mera', 'Sulak Alanlar' ile 'Tabiat Varlıkları' yer almaktadır. Dolayısıyla İÇDR Hazırlama Rehberinin düzenleyici bir işlem olarak ilk

<sup>54</sup> 2012, 2013 ve 2018 Konya şikâyet ve yaptırım verileri; Mersin 2012 şikâyet verileri.

<sup>55</sup> 2015 Bursa şikâyet verileri.

<sup>56</sup> Aarhus Sözleşmesi madde 2/3/a: "hava ve hava gibi çevre unsurlarının durumu, atmosfer, su, toprak, arazi, manzara ve doğal alanlar, genetiği değiştirilmiş organizmalar da dahil olmak üzere biyolojik çeşitlilik ve bileşenleri ve bu öğeler arasındaki etkileşim" ; b : "Maddeler, enerji, gürültü ve radyasyon gibi faktörler ve yukarıdaki (a) bendi kapsamındaki çevre unsurlarını etkileyen veya etkilemesi muhtemel olan, idari tedbirler, çevre anlaşmaları, politikalar, mevzuat, planlar ve programlar dahil olmak üzere faaliyet veya tedbirler, çevresel karar almada kullanılan maliyet-fayda ve diğer ekonomik analizler ve varsayımlar" ve c: "İnsan sağlığı ve güvenliğinin durumu, insan yaşam koşulları, çevre unsurlarının durumundan veya bu unsurlar aracılığıyla yukarıdaki (b) bendinde atıfta bulunulan faktörlerden, faaliyetlerden veya önlemlerden etkilendiği veya etkilenebileceği ölçüde kültürel alanlar ve yapıları." Çevre Konularında Bilgiye Erişim, Karar Vermeye Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Aarhus Sözleşmesi, madde 3.

[https://unfccc.int/documents/45192?gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQjwxqayBhDFARIsAANWRnS-W04ob9G9JHD5HImzY65rmc2q2Bx3VUg97\\_UIYpcQvCeulNGEmSMAgFpEALw\\_wcB](https://unfccc.int/documents/45192?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwxqayBhDFARIsAANWRnS-W04ob9G9JHD5HImzY65rmc2q2Bx3VUg97_UIYpcQvCeulNGEmSMAgFpEALw_wcB), E.T.05.05.2024.

<sup>57</sup> Ekolojik (ecocentric) yaklaşım insanın doğadaki diğer varlıklara üstünlüğünün olmadığı bu nedenle doğadaki diğer varlıkların da eşit korumayı hak ettiği kurgusu üzerinden şekillenmiştir. Güneş (n.2) 30-31; Turgut (n 2) 35-36



etapta gerek Aarhus Sözleşmesi gerekse Çevre Kanunu'nun 2.maddesindeki tanıma uygun şekilde hazırlandığı ve çevre olgusunu ekolojik yaklaşım temelli ele aldığı söylenebilir. Buna karşılık İÇDR Hazırlama Rehberi'nde 'Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik' altında yer alan flora, fauna, ormanlar gibi yukarıda belirtilen konular bağlamında sadece tanıtım ve idarenin faaliyetleri çerçevesinde bilgi verilmesi öngörülmüştür. Şikâyete ve yaptırıma konu veriler ise şikâyet bağlamında 'Hava', 'Su', 'Toprak', 'Kimyasal', 'Atıklar', 'Gürültü', ve 'ÇED' olarak 7 başlık ile; yaptırım bağlamında ise şikâyet konularına ek olarak 'Diğer' başlığı altında 8 başlık ile sınırlanmıştır. 'Diğer' başlığının içerisinde nelerin yer alması gerektiğine dair de İÇDR Hazırlama Rehberi'nde bir bilgi söz konusu değildir. 'Diğer' başlığı altında belirtilen konular incelendiğinde bu konularında yukarıda belirtilen 'Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik' başlığı altında yer verilen konular üzerine olmadığı görülmüştür<sup>58</sup>.

Yukarıdaki bilgiler çerçevesinde değerlendirme yapıldığında elde edilen önemli bilgi, Çevre Kanunu'nda geniş ve ekolojik yaklaşım temelli yapılan çevre tanımının idarenin düzenleyici işlemi ile dar kapsamda çevre tanımına dönüştürülmesidir. Dar kapsamda çevre tanımı ise Anayasa'nın 56. maddesinde yer alan gerek sağlıklı çevrede yaşama hakkının gerekse idare ile vatandaşın çevreyi koruma sorumluluğunun kapsamını daraltılması sonucunu beraberinde getirmektedir. Bu gerçekliğin hem idare hem de vatandaş bağlamında görünümü söz konusudur. İdare bağlamında görünümü; idarenin çevreyi koruma sorumluluğu ve bu sorumluluk çerçevesinde re'sen denetim ve idari yaptırım yapma yetki ve yükümlülüğünün Hazırlama Rehberi'nde belirtilen konular ile sınırlandırılmasıdır. Vatandaş bağlamında ise iki görünümü söz konusudur. Sağlıklı çevrede yaşama hakkı bağlamında görünümü bu hakkın coğrafi alan olarak sınırının vatandaşın yaşadığı alan olmuş olmasıdır. Yükümlülüğü bağlamında görünümü ise idare; vatandaş yaşadığı ortam ile sınırlı olmak üzere çevre bağlamında aktör olarak görmüş, flora ve fauna vb. ekolojik çevre tanımına denk düşen hususlarda ise aktör olarak görmemiştir. Sonuç olarak, idarenin düzenleyici işlemi ile Çevre Kanunu'nda yer alan ekolojik temelli geniş çevre tanımı işlevsiz kılınmıştır.

---

<sup>58</sup> Bu konulara örnek olarak anız yangını, egzoz, konu, maden, PGD (Piyasa Gözetimi ve Denetimi), sıfır atık ve poşet gösterilebilir.

### III. TÜRKİYE GENELİNDE İL ÇEVRE DURUM RAPORLARINDA YER ALAN ŞİKÂYET VE YAPTIRIM SAYISAL VERİLERİNİN ANALİZİ

Türkiye genelinde İÇDR'lerde yer alan şikâyet ve yaptırım sayısal verilerinin analizi a) Şikâyet ve Yaptırım Sayısal Verileri Bağlamında Eksik Verilerin Analizi, b) Yıllara Göre Şikâyet ve Yaptırım Sayısal Verilerinin Analizi ve son olarak c) Konulara Göre Şikâyet ile Yaptırım Sayısal Verilerinin Analizi olmak üzere üç başlık altında incelenecektir.

#### A. ŞİKÂYET VE YAPTIRIM SAYISAL VERİLERİ BAĞLAMINDA EKSİK VERİLERİN ANALİZİ

İÇDR'lerde gözlemlenen en önemli hususlardan birisi şikâyet ve yaptırım sayısal verilerinin sağlıklı girilmemesidir. Yukarıda belirtildiği üzere verilerin sağlıklı girilmemesi durumu, hiç veri girilmemesinden öngörülen formata göre veri girilmemesi gibi farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Eksik veriler, Türkiye genelinde idarenin ve toplumun çevre algısına dair önemli bilgi sunmaktadır. Eksik verilerden elde edilen bilgileri şu üç kategoride değerlendirmek mümkündür:

##### 1. Türkiye Genelinde Eksik Verilere Dair Genel Değerlendirmeler

Veri girilmemesi o yıl ilgili konuya dair şikâyet veya yaptırımın olmaması demek değildir. Çünkü tablolarda hiç şikâyet ya da hiç yaptırım yok ise "0" ibaresi girilmiştir. Dolayısıyla veri girilmemesi ile kastedilen hiçbir rakamsal ibarenin yer almamasıdır. Bu durum bazen şikâyet ve yaptırım sayısal verilerinin her ikisi bazen de bunlardan sadece biri için söz konusu olmaktadır<sup>59</sup>. Veri girilmemesi hususunda 81 İl, 11 yıl ve şikâyete konu 7 başlık ile yaptırımı konu 8 başlık üzerinden inceleme yapıldığında toplam 13050 veriden 3892 verinin girilmediği görülmektedir. Bu sayı, bütün verilerin yaklaşık %30'una(%29,82) tekabül etmektedir. İller bağlamında bir yıl için hiç veri girilmemesi istisnai<sup>60</sup> bir durum iken çoğu kez karşılaşılan konular bazında veri girilmemiş olmasıdır. Girilmeyen sayısal verilerin

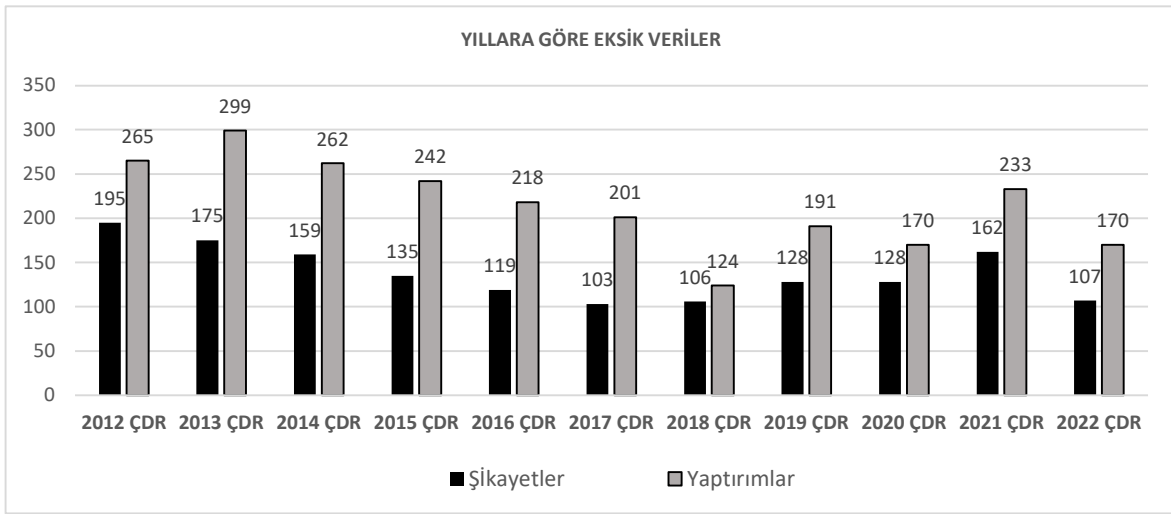
<sup>59</sup> Şikâyet verilerinin girilmemesine örnek olarak Zonguldak 2020, 2021 ve 2022 İÇDR'leri.

<sup>60</sup> Hiç veri girilmeyen İÇDR'lere örnek olarak Adıyaman 2019, Antalya 2012, Erzincan 2014, Eskişehir 2013, Hatay 2012, İstanbul 2014, İstanbul 2016, İzmir 2012, İzmir 2014, İzmir 2015, İzmir 2016, Karabük 2019, Karaman 2013, Karaman 2019, Kayseri 2012, Kırşehir 2016, Manisa 2013, Mardin 2014, Mersin 2019, Muğla 2012, Muğla 2013, Muş 2012, Nevşehir 2019, Niğde 2018, Niğde 2019, Sinop 2019, Şırnak 2014, Şırnak 2015, Şırnak 2019, Tekirdağ 2012, Tekirdağ 2013 ve Van 2017 İÇDR'leri verilebilir.

şikâyet ve yaptırım verileri bağlamında değerlendirmesi yapıldığında 3892 verinin 1517'sinin şikâyet verisi ve 2375'nin ise yaptırım verisi olduğu görülmektedir. Bu farkta yaptırımlarda şikâyetlerden farklı olarak 'Diğer' başlığının varlığı bir etken olsa da girilmeyen şikâyet sayısı ile yaptırım sayısının arasındaki fark yine de yüksektir.

## 2. Eksik Verilerin Yıllara Dağılımı

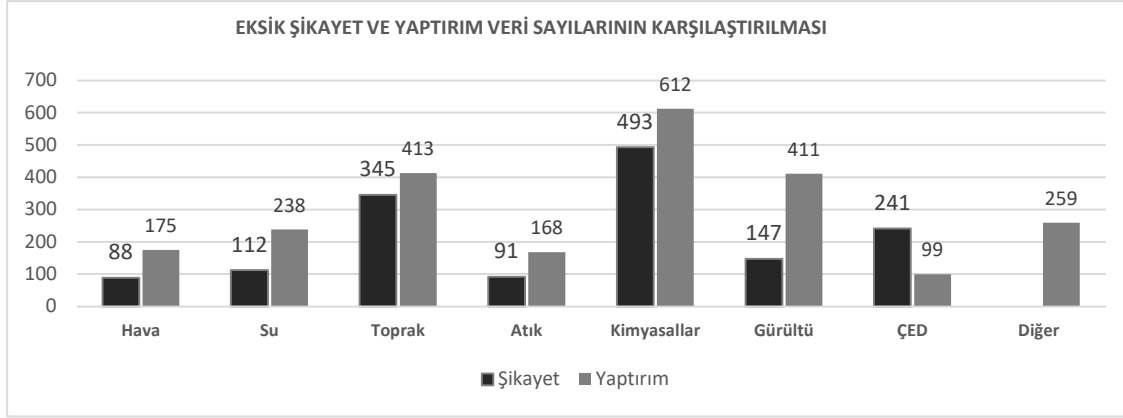
Yıllar bazında girilmeyen şikâyet ve yaptırım sayısal verileri ve bunların korelasyonunun sayı ve grafik olarak görünümü şöyledir:



Yıllara göre girilmeyen veri sayıları incelendiğinde girilmeyen veri sayılarının yıllarla birlikte azaldığı görülmektedir. 2012 yılında girilmeyen şikâyet sayısı 195 iken bu sayı 2022 yılında neredeyse yarı yarıya azalarak 107'ye düşmüştür. Yine 2012 yılında girilmeyen yaptırım sayısı 265 iken 2022 yılında üçte bir oranında azalarak 170'e düşmüştür. Fakat gerek şikâyet gerekse yaptırım verilerinde azalma düzenli bir azalma değil inişli çıkışlı bir azalmadır.

## 3. Eksik Verilerin Konulara Dağılımı

Konular bazında girilmeyen şikâyet ve yaptırım sayısal verileri ve bunların korelasyonunun sayı ve grafik olarak görünümü şöyledir:

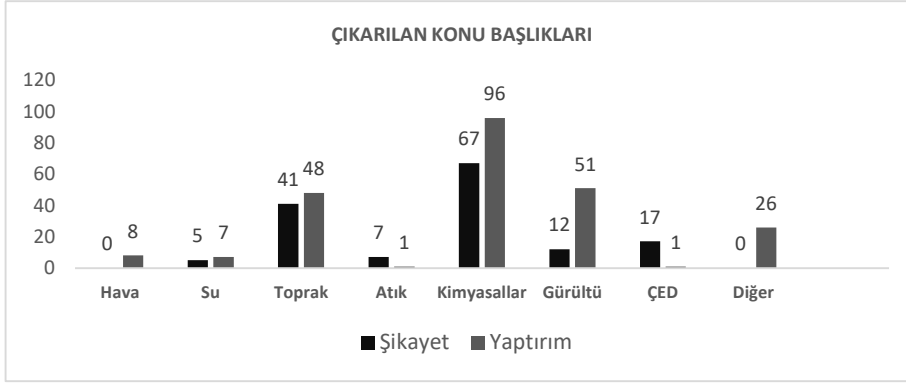


Konu başlıkları bağlamında girilmeyen veri sayıları karşılaştırıldığında şu tespitlerin yapılması mümkündür. Öncelikle bütün konularda girilmeyen yaptırım sayıları girilmeyen şikâyet sayılarından fazladır. Oran olarak veri girilmeyen yaptırım ve şikâyet sayılarında en büyük fark ‘Gürültü’ konu başlığındadır. Bu başlık altında şikâyetler tablosunda 147; yaptırımlar tablosunda ise 411 kez veri girişinin olmadığı gözlemlenmiştir. Girilmeyen şikâyet ve yaptırım veri sayıları arasındaki farkın yüksek olması idarenin gürültü olgusuna karşı konumlanmasına dair önemli bir veridir. Bu veri, idarenin ‘Gürültü’ konusunu çevre olgusu kapsamında görmediği bağlamında değerlendirilebilir.

En fazla veri girişi yapılmayan konular ‘Kimyasallar’ ve ‘Toprak’tır. ‘Kimyasallar’ şikâyet ve yaptırım olarak toplam 1105 kez veri girişinin yapılmaması ile birinci sırada yer alırken ‘Toprak’ konusu 758 kez veri girişinin yapılmaması ile ikinci sırada yer almaktadır. Bu veri, idarenin bu iki konuyu diğer konulara göre önemsemediğini dair bir veri olabilir. Veri girilmemesi hususunun en az söz konusu olduğu iki konu başlığı ise ‘Hava’ (263) ve ‘Atık’ (259)’tır. Bu veri, idarenin veri girişinde daha hassas davrandığı konuların ‘Hava’ ve ‘Atık’ olduğunu göstermektedir. Gerek ‘Kimyasallar’ ve ‘Toprak’ gerekse ‘Hava’ ve ‘Atık’ başlıklarıyla ilgili idareye dair bu veriler çalışmanın ilerleyen bölümlerinde idarenin çevre algısı ile örtüşmektedir.

#### 4. Eksik Girilen Konu Başlıkları

İÇDR Hazırlama Rehberi’nde görülen standardın dışında veri girişinin bir başka görünümü ise Rehberde hazırlanan konu başlıklarının tablolarda yer verilmemesidir. Raporlarda şikâyet ve yaptırım tablolarında yer verilmeyen konu başlıklarının grafiği şöyledir:



Eksik girilen konu başlıklarına dair sayısal veriler incelendiğinde öncelikle şikâyetler tablosunda çıkarılan konu başlıklarının (149) yaptırım tablosunda çıkarılan konu başlıklarının (238) 2/3'ne tekabül ettiği görülmektedir. En çok çıkarılan konu başlığında 'Kimyasallar' yaptırım ve şikâyetler olarak toplam 163 sayısı ile birinci sırada yer alırken ikinci sırada 'Toprak' (89) yer almaktadır. En az çıkarılan konu başlıkları ise 8 sayısı ile 'Hava' ve 'Atık'tır. Yaptırım tablosunda yer verilmeyen 'Gürültü' başlığı şikâyet tablosundaki yer verilmeyen girilmeyen 'Gürültü' başlığının 4 katından fazladır. Bu veri, 'Gürültü' konusu açısından "Eksik Verilerin Konulara Dağılımı" başlığında yer alan veriler ile örtüşmektedir.

## B. YILLARA GÖRE ŞİKÂYET VE YAPTIRIM SAYISAL VERİLERİNİN ANALİZİ

2012-2022 yılları arasında İÇDR'lerde yer alan şikâyet ve yaptırım sayısal verileri değerlendirildiğinde elde edilen sayısal ve grafiksel veriler ile şikâyet ve yaptırım sayılarının korelasyonu aşağıdaki gibidir.



Tabloda yer alan veriler şikâyetler bağlamında analiz edildiğinde gözlemlenen şikâyetlerin her ne kadar bazı yıllarda inişler çıkışlar göstermiş olsa da genel olarak artma eğilimi gösterdiği görülmektedir. 2012 yılında toplam şikâyet sayısı 9159 ile sınırlı kalırken, bu sayı en büyük çıkışını 2019 yılında göstermiştir, bu yıl şikâyet sayısı 28432'dir. 2019 yılındaki şikâyet sayısı 2012 yılındaki şikâyet sayısının üç katından fazladır. 2022 yılında şikâyet sayısı 19354'e düşmüş gibi görünse de çalışma yapıldığı tarihte hala veri girilmeyen şehirlerin olmuş olması şikâyet sayısının daha az olmasında bir etken olarak düşünülmektedir<sup>61</sup>. 2012 yılı ile 2022 yılı arasında nüfus artışı %12,8 olarak gerçekleşmiş iken şikâyet sayısı iki katından fazla artmıştır. Bu veri vatandaşın çevre duyarlılığının yıllarla birlikte arttığını somut olarak göstermektedir.

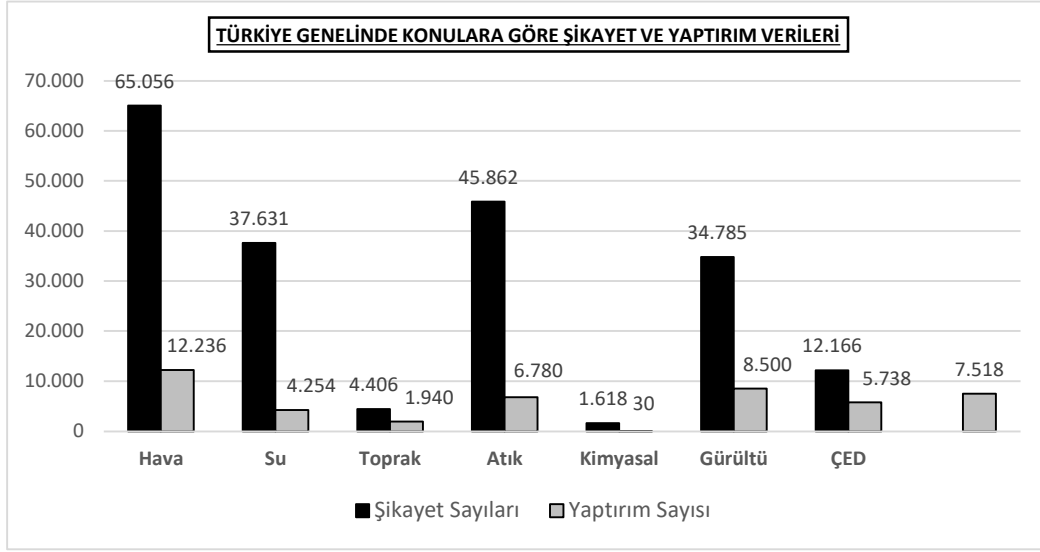
Yaptırımlar bağlamında sayısal ve grafiksel veriler analiz edildiğinde gözlemlenen en önemli sonuç toplam idari yaptırımların sayısının 3607 ile 3957 arasında durağan bir seyir göstermesidir. Bunun iki istisnası 2013 ve 2019 yıllarıdır. En yoğun idari yaptırım uygulanan yıl olan 2019 yılındaki yaptırım sayısı 5839 olarak tespit edilmiştir. İdari yaptırım verileri, şikâyet sayılarının yıllarla birlikte artış göstermesine karşın idari yaptırımın sayılarının belli bir aralıkta sıkıştığını göstermektedir.

Şikâyet ve yaptırım toplam verilerinin 2012-2022 yılları arasında korelasyonu incelendiğinde ise yaptırımların şikâyetlere kıyasla oldukça az olduğu görülmektedir. Toplam şikâyet sayısı 201524 iken toplam yaptırım sayısı 46996'dır. Şikâyet sayısı yaptırım

<sup>61</sup> 2012 yılında Türkiye nüfusu 75 milyon 600 bindir, 2022 yılında ise Türkiye nüfus sayısı 85 milyon 300 bindir TÜİK Anasayfa, Verip Portalı <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2022-49685>. E.T. 15.12.2023

sayısının neredeyse 4,3 katıdır. Gerek sayılarda ve gerekse grafikte görüldüğü üzere yıllarla birlikte şikâyet sayılarında önemli artışlar yaşanırken bu artış yaptırım sayılarına yansımamıştır. Bu ise idarenin gerek çevre sorunları gerekse şikâyetler bağlamında konumlanması açısından önemli bir veridir.

### C. KONULARA GÖRE ŞİKÂYET VE YAPTIRIM SAYISAL VERİLERİNİN ANALİZİ



2012-2022 yılları arasında konularına göre şikâyet ve yaptırım sayısal verileri incelendiğinde şu tespitler yapılabilir: Şikâyet konuları içerisinde 65.056 sayısı ile ‘Hava’ birinci sırada; 45862 sayısı ile ise ‘Atık’ ikinci sırada yer almaktadır. Bunları üçüncü sırada 37.631 şikâyet sayısı ile ‘Su’ ve 34785 sayısı ile ‘Gürültü’ takip etmektedir. ‘Toprak’ ve ‘Kimyasallar’ başlığı altında en az şikâyetin yapıldığı görülmektedir. ‘Kimyasallar’ da şikâyet sayısı 1618 iken bu sayı ‘Toprak’ konu başlığı altında 4406’dır. En çok şikâyet sayısına sahip olan ‘Hava’ ile en az şikâyet sayısına sahip olan ‘Kimyasallar’ arasındaki oran 40 katın üzerindedir.

Yaptırımlara dair veriler incelendiğinde ise 30 sayısı ile en az yaptırım uygulanan konu başlığının ‘Kimyasallar’ olduğu görülmektedir ki bunu ikinci sırada ‘Toprak’ konu başlığı takip etmektedir. En çok yaptırım sayısının ise 12.236 yaptırım sayı ile ‘Hava’ başlığı altında yer aldığı görülmektedir. İkinci sırada ise 7518 sayısı ile ‘Diğer’ başlığı gelmekte ve onun 6780 yaptırım sayısı ile ‘Atık’ başlığı takip etmektedir.

Türkiye genelinde konu bazlı veri analizinde elde edilen bir başka bilgi ‘Hava’, ‘Atık’, ‘Gürültü’ başlıkları bağlamında gerek şikâyetler gerekse yaptırım sayısal verilerin en yüksek veriler olması; buna karşın bu konu başlıklarında yaptırım sayılarının şikâyet sayılarına oranla çok az olmasıdır. Şikâyet ve yaptırım sayılarının birbirine oranı ‘Su’ başlığında 8,84; ‘Atık’ başlığında 6,7; ‘Hava’ başlığında 5,3; ‘Gürültü’ başlığında ise yaklaşık olarak 4,1’dir. Şikâyetler ve yaptırımlar bağlamında oransal olarak farklılığın en az olduğu konu ‘ÇED’dir.

#### **D. DEĞERLENDİRME**

Eksik verilerin analizinde elde edilen çıkarımlar özetlenecek olursa şu tespitlerde bulunulabilir. Öncelikle verilerin neredeyse 1/3’nün girilmemiş olması idarenin, İÇDR’leri, İÇDR Hazırlama Rehberi’nde öngörülen kriterler çerçevesinde hazırlamadıklarını somut olarak göstermektedir. Bu gerçeklik Çevresel Etki Değerlendirme, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü’ne bağlı Çevre Envanteri ve Bilgi Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından raporlarının denetiminin sağlıklı yapılmadığını da göstermektedir. Bu durum; hem raporların “resmî belge” olma sıfatı ile örtüşmemektedir hem de 22.04.2021 tarihli Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te belirtilen usul ve esaslara göre hazırlanmadığını somut olarak göstermektedir. Bu bilginin idarenin çevre algısı bağlamında önemi ise çevresel bilgi kaynağı olan İÇDR’lerin idare tarafından önemsenmemesidir. Halbuki Anayasa’nın 56. maddesi gereğince çevrenin korunmasında aktör olan vatandaşın, bu sorumluluğunu yerine getirmesinin en temel şartı sağlıklı çevresel bilgiye ulaşabilmesidir. Bu yönü ile idare, vatandaşın çevresel sorunlarda aktör olma gerçekliğini fiili olarak engellemektedir. Girilmeyen yaptırım verilerinin şikâyet verilerinden fazla olmuş olması idarenin çevre konularında yaptırım müessesini önemsemediğinin de göstergesidir. Buna karşın veri girilmemesi durumunun yıllarla birlikte azaldığı da bir başka gerçekliktir. Bu da idarenin, İÇDR’lerin amacına uygun hazırlanmasına dair tutumunun olumlu yönde geliştiğini göstermesi bakımından önemlidir.

Konu başlıkları içerisinde ‘Kimyasallar’ ve ‘Toprak’ en çok veri girilmeyen ya da tabloda konu başlığına yer verilmeyen konular olarak ortaya çıkmaktadır. Bu iki konu başlığı açısından veri girilmemesi ya da yaptırım tablosunda konu başlığına yer verilmemesi durumu diğer 6 başlık açısından toplam veri girilmemesinin ya da tabloda konu başlığına yer verilmemesinin sayısal olarak neredeyse yarısına eşittir. Bu ise İÇDR’leri hazırlayan idarenin ilgili birimlerinin çevre algısının, Rehber’de belirtilen çevre algısından daha da dar olduğunu



göstermektedir. ‘Gürültü’ başlığı altında veri girilmemesi ve tabloda konu başlığına yer verilmemesi ‘Kimyasallar’ ve ‘Toprak’ başlığından sonra üçüncü sırada yer almaktadır. Ayrıca girilmeyen yaptırım sayıları girilmeyen şikâyet sayılarının yaklaşık olarak 3 katıdır. Bu veri, idarenin gürültü konu başlığına yaklaşımın vatandaştan farklı olduğunu, idarenin ‘Gürültü’ konusunu çevre olgusu içerisinde algılamadığını da göstermektedir.

Girilen veriler dikkate alındığında ise 2012-2022 yılları arasındaki şikâyet sayılarının artış oranının Türkiye nüfus artış oranının yaklaşık 14 katı olduğu gözlemlenmiştir. Bu veri, vatandaşın yıllarla birlikte hem çevreye karşı algısının değiştiği hem de çevrenin korunmasında kendisini daha fazla aktör olarak gördüğü bağlamında değerlendirilebilir. Bununla birlikte söz konusu verinin kısmen de olsa çevre sorunlarının artışı ile ilintilendirilmesi de mümkündür. Yaptırım verileri bağlamında ise öncelikle teorik olarak devletin idari yaptırım uygulamasının iki kaynağının söz konusu olduğu belirtilmelidir. Bunlar, devletin re’sen yaptığı denetimler ve şikâyet yolu ile yapılan denetimlerdir. 2012-2022 yılları arasındaki yaptırım verileri bağlamında iki tespitte bulunulabilir. Birincisi yaptırım verilerinin şikâyet verilerinin aksine belli bir sayı aralığında sıkışmaktadır. İkincisi ise 11 yıl içerisindeki toplam yaptırım sayısının toplam şikâyet sayısının dörtte birinden daha az olmasıdır. Bu veri, yaptırımın kaynağının hem şikâyetler hem de re’sen denetim sonucu verilen yaptırımlar olduğu düşünüldüğünde bir tezatlık oluşturmaktadır. Yaptırım bağlamında bütün bu veriler dikkate alındığında idarenin yaptırım müessesine sınırlı olarak başvurduğu belirtilebilir ve yaptırım sayısının belli bir sayı aralığında kalması da idarenin, yaptırım konusunda bilinçli bir tutumu olarak değerlendirilebilir.

Türkiye genelinde konu başlıkları bağlamında şikâyet ve yaptırım verileri yıllara göre incelendiğinde elde edilen sonuç en fazla şikâyet yapılan konunun ‘Hava’ olduğu ve bunu sırasıyla ‘Atık’, ‘Su’ ve ‘Gürültü’ başlıklarının takip ettiğidir. En az şikâyetin yapıldığı konu başlıklarının ise ‘Kimyasallar’ ve ‘Toprak’ olduğu görülmüştür. Şikâyet sayılarının en yüksek olduğu konu başlıkları ile en az olduğu konu başlıkları arasındaki fark büyüktür.

Yaptırımlara dair veriler incelendiğinde En çok yaptırım sayısının ise 12.236 yaptırım sayı ile ‘Hava’ başlığı altında yer aldığı görülmektedir. İkinci sırada ise 7518 sayısı ile ‘Diğer’ başlığı gelmekte ve onu 6780 yaptırım sayısı ile ‘Atık’ başlığı takip etmektedir. En az yaptırım uygulanan konu başlığının 30 yaptırım sayısı ‘Kimyasallar’ olduğu görülmektedir ki bunu ikinci sırada ‘Toprak’ konu başlığı takip etmektedir.

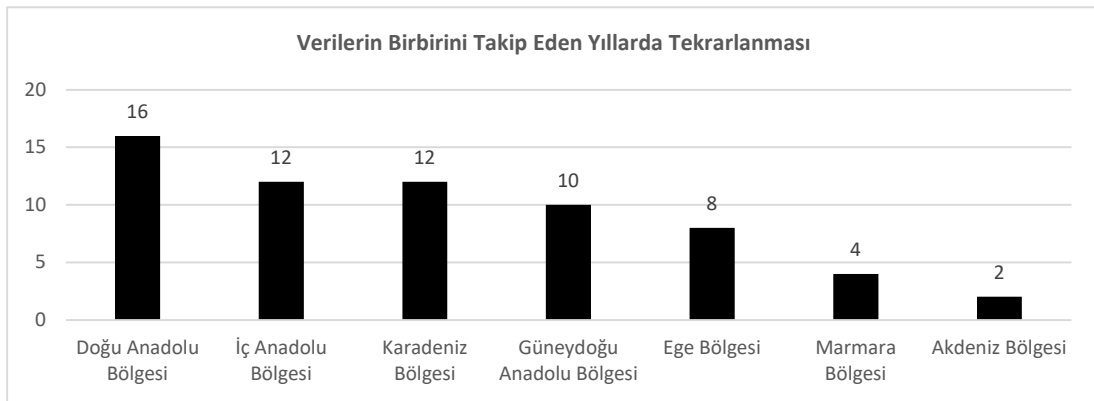
'Kimyasallar' ve 'Toprak' konu başlıklarında en az şikâyetin ve yaptırımın olmuş olmasının ise iki önemli sonucu vardır. İdare açısından bu veri, en fazla veri girişinin yapılmaması ya da tablolara konu başlığının girilmemesine dair değerlendirmeyi desteklemektedir. Yani idare bu konuları çevre olgusu kapsamında görmemekte ya da önemsememektedir. Vatandaş açısından ise çevre algısının İÇDR Hazırlama Rehberi'nde belirtilen konu başlıklarından daha dar olduğu sonucuna varılabilir.

#### IV. TÜRKİYE'NİN COĞRAFI BÖLGELERİ BAĞLAMINDA ŞİKÂYET VE YAPTIRIM VERİLERİNİN İNCELENMESİ

Türkiye'nin 7 coğrafi bölgesi bağlamında şikâyet ve yaptırım sayısal verilerinin incelenmesi bölgelerin ekonomik, sosyal, coğrafi ve kültürel gerçekliği ile çevre algısı bağlamında da önemli veriler sunmaktadır. Çevre algısının coğrafi bölgeler bağlamında incelenmesi; 1) Aynı Verilerin Birbirini Takip Eden Yıllarda Tekrar Etmesi; 2) 2012-2022 Yılları Arasında Coğrafi Bölgelerde Şikâyet ve Yaptırım Verileri olmak üzere iki başlık altında yapılabilir.

##### A. AYNI VERİLERİN BİRBİRİNİ TAKİP EDEN YILLARDA TEKRAR ETMESİ

Şikâyet ve yaptırım sayısal tablolarında gözlenen bir husus yukarıda belirtildiği üzere birbirini takip eden yıllarda aynı konu başlıklarına aynı verilerin girilmesi durumudur. Bu durumun bölgesel olarak sayısal ve grafiksel verileri şöyledir:

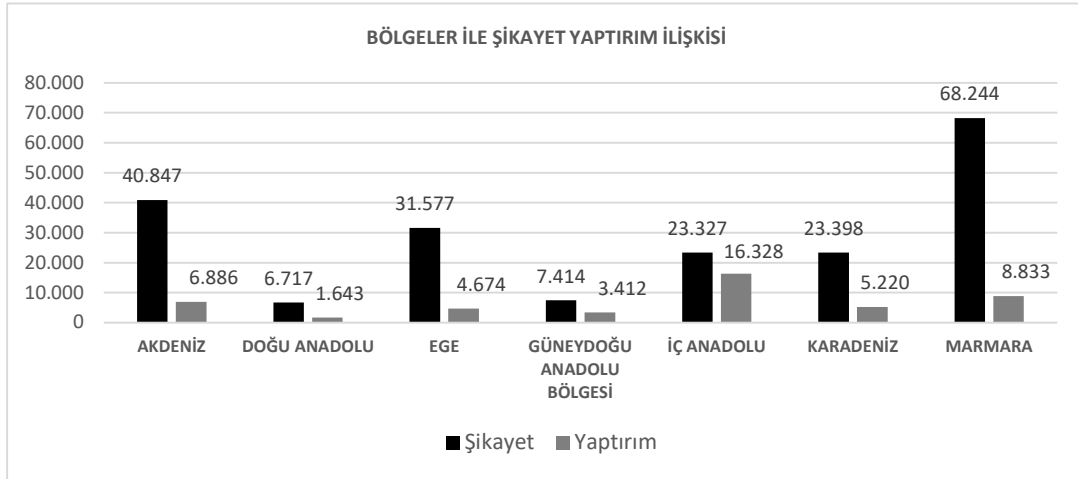


Birbirini takip eden yıllarda tekrar eden verilere dair incelemede bu durumun en az olduğu bölgenin Akdeniz Bölgesi olduğu görülmektedir. İkinci sırada Marmara Bölgesi yer almaktadır. En fazla bu duruma rastlanılan yer Doğu Anadolu Bölgesidir. Doğu Anadolu

Bölgesi'nde art arda aynı verilerin girilmesine 16 kez rastlanılmıştır. İkinci sırada aynı verilerin 12 kez tekrar ettiği Karadeniz Bölgesi ve İç Anadolu Bölgesi yer almaktadır. Güney Doğu Anadolu Bölgesi ise art arda 10 kez verilerin tekrar etmesi ile üçüncü sırada yer almaktadır<sup>62</sup>. Burada aynı verilerin en çok tekrar ettiği bölgenin Doğu Anadolu Bölgesi ve en az tekrar ettiği bölgenin Marmara Bölgesi olması; İÇDR'leri hazırlayan kamu görevlilerinin gerek raporlara yaklaşımı gerekse de çevresel bilgiyi önemsemesi bağlamında bölgesel farklılığın etken olduğunu gösterebilir.

## B. 2012-2022 YILLARI ARASINDA COĞRAFİ BÖLGELER BAZINDA ŞİKÂYET VE YAPTIRIM VERİLERİ

2012-2022 yılları arasında coğrafi bölgeler bazında şikâyet ve yaptırım verileri şöyledir:



Şikâyetlerin en çok olduğu bölgeler sırasıyla Marmara, Akdeniz, Ege ve Karadeniz Bölgesidir. En az şikâyetin olduğu bölgeler ise Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesidir. En çok şikâyetin olduğu bölge 68.244 şikâyet sayısı ile Marmara Bölgesi iken en az şikâyetin olduğu bölge 6.717 şikâyet sayısı ile Doğu Anadolu Bölgesidir. Bu iki bölgenin

<sup>62</sup> Toplam 64 tane kendisini tekrar eden veriye rastlanmıştır. Ege Bölgesi: Afyonkarahisar 2020 ÇDR, 2021 ÇDR ve 2022 ÇDR; Aydın 2012 ÇDR ve 2013 ÇDR; İzmir 2014 ÇDR, 2015 ÇDR, 2016 ÇDR; Doğu Anadolu Bölgesi: Ağrı 2021 ÇDR ve 2022 ÇDR; Bingöl 2014 ÇDR, 2015 ÇDR, 2019 ÇDR, 2020 ÇDR ve 2021 ÇDR; Bitlis 2019 ÇDR, 2020 ÇDR ve 2021 ÇDR; Van 2017 ÇDR, 2018 ÇDR; Elazığ 2019 ÇDR, 2020 ÇDR; Hakkari 2020 ÇDR, 2021 ÇDR; İç Anadolu Bölgesi: Aksaray 2012 ÇDR, 2013 ÇDR, 2015 ÇDR ve 2016 ÇDR; Kayseri 2019 ÇDR, 2020 ÇDR, 2021 ÇDR; Niğde 2018 ÇDR, 2019 ÇDR; Kırşehir 2015 ÇDR, 2016 ÇDR, 2017 ÇDR; Karadeniz Bölgesi: Bartın 2012 ÇDR ve 2013 ÇDR; Trabzon 2019 ÇDR, 2020 ÇDR; Zonguldak 2013 ÇDR, 2014 ÇDR, 2015 ÇDR; Gümüşhane 2018 ÇDR, 2019 ÇDR, 2020 ÇDR; Kastamonu 2013 ÇDR, 2014 ÇDR; Marmara Bölgesi; Tekirdağ 2012 ÇDR, 2013 ÇDR İstanbul 2012 ÇDR, 2013 ÇDR; Güneydoğu Bölgesi: Diyarbakır 2016 ÇDR, 2017 ÇDR, 2018 ÇDR, 2019 ÇDR, 2020 ÇDR, 2021 ÇDR; Şanlıurfa 2013 ÇDR, 2014 ÇDR; Şırnak 2014 ÇDR, 2015 ÇDR; Akdeniz Bölgesi: Isparta 2012 ÇDR, 2013 ÇDR.

şikâyet verileri karşılaştırıldığında Marmara Bölgesi'nde şikâyetlerin oranının Doğu Anadolu Bölgesi'ne oranın 11,05 olduğu görülmektedir. Marmara bölgesi ile Doğu Anadolu Bölgesi nüfusu karşılaştırıldığında Marmara Bölgesinin nüfusunun Doğu Anadolu Bölgesi nüfusuna oranı 3,82'dir<sup>63</sup>. Dolayısıyla nüfus tek belirleyen unsur olmamaktadır.

Şikâyetlerin en çok olduğu ilk dört bölgenin ortak noktalarından birisi Karadeniz bölgesinin bir kısmı da dahil olmak üzere Türkiye'nin batısında yer almasıdır. Diğer ortak özellikleri ise hepsinin denize kıyısının olmuş olmasıdır. Bu yönüyle turizm açısından önemli bölgelerdir<sup>64</sup>. Bunun yanında özellikle Marmara, Ege ve Akdeniz Bölgelerinin sanayi bölgeleri olmaları da belirleyicidir<sup>65</sup>. Bütün bu veriler, bölgelerdeki ekonomik faaliyetlerin çevre sorunlarında belirleyici olduğunu; vatandaşın çevre algısının kültürel ve sosyal faktörlere göre değiştiği çerçevesinde yorumlanabilir<sup>66</sup>.

Yaptırım verileri incelendiğinde ise en az yaptırımın 1643 yaptırım sayısı ile Doğu Anadolu Bölgesi'ne ait olduğu en fazla yaptırımın ise 16328 yaptırım sayısı ile İç Anadolu Bölgesi'ne ait olduğu görülmüştür. Diğer bölgelerdeki yaptırım sayıları 10.000'nin altındadır, bu yönüyle İç Anadolu Bölgesi'ndeki yaptırım sayısının diğer bölgelere oranla yüksek olduğu gözlemlenmiştir.

Bölgeler bağlamında diğer önemli veri şikâyet ve yaptırım verileri arasındaki korelasyondur. Başta Marmara bölgesi olmak üzere sırasıyla, Akdeniz, Ege ve Karadeniz Bölgesinde şikâyetler ile yaptırım sayıları arasındaki fark çok yüksektir. Marmara Bölgesinde bu fark yaklaşık 8 kattır (7,72). Bunu yaklaşık olarak 7 kat (6,75) ile Ege; 6 kat (5,93) ile Akdeniz ve 4,5 kat (4,48) ile Karadeniz Bölgesi takip etmektedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde oranın az olmuş olması şikâyet sayılarının da az olmasından kaynaklanmaktadır. Şikâyet ve yaptırım verilerinin birbirine en yakın olduğu bölge ise 1,42 oranı ile İç Anadolu Bölgesidir. Burada da iki farklı bilgi ortaya çıkmaktadır. Birincisi Marmara, Akdeniz ve Ege Bölgeleri bağlamında özellikle idarenin yaptırımlar konusundaki

<sup>63</sup> İçişleri Bakanlığı'nın 2021 yılına ait Türkiye Nüfusu Haritası dikkate alındığında nüfusun en yüksek olduğu bölgenin Marmara bölgesi (24.899.126 kişi) en düşük olduğu bölgenin ise Doğu Anadolu bölgesi (6.513.106 kişi) olduğu görülmüştür. Türkiye'nin Nüfus Haritası, <https://www.icisleri.gov.tr/turkiyenin-nufus-haritasi-10072021>, E.T. 13.05.2024

<sup>64</sup> İsmail Kervankıran ve Fatma Şert Eteman, 'Turizm ve Bölgesel Gelişme: Türkiye'de İllerin Turizm Gelişmişlik Düzeylerinin Belirlenmesi' (2020), 29 (2) Ege Coğrafya Dergisi, 133

<sup>65</sup> 81 İl Sanayi Durum Raporu, s. 3. <https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/plan-program/81%C4%B0SanayiDurumRaporuA-D.pdf>, E.T. 03.05.2024

<sup>66</sup> Rüştü Ilgar, 'Türkiye'de Eğitimde Yaşanan Bölgesel Farklılıklar' (2023) 9(2) Uluslararası Sosyal Bilimler Eğitimi Dergisi, 24

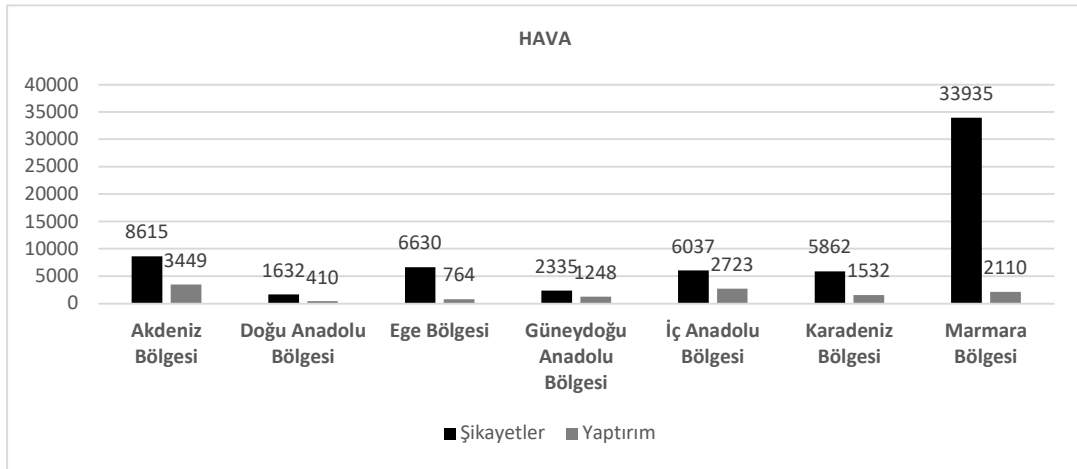
tutumudur çünkü şikâyet sayıları ne olursa olsun idare yaptırım müessesesini sınırlı olarak kullanmıştır. İkincisi ise İç Anadolu Bölgesi'nde şikâyet ve yaptırım verileri arasındaki oranın bu kadar düşük olmuş olması yaptırım sayılarında raporları tutan birimlerin önemli bir unsur olduğunu somut olarak göstermektedir<sup>67</sup>.

### C. KONULARINA GÖRE ŞİKÂyetLERİN VE YAPTIRIMLARIN BÖLGELER BAĞLAMINDA İLİŞKİSİ

Konulara göre şikâyetlerin ve yaptırımların bölgeler bağlamında incelenmesi bölgelerin özgünlükleri çerçevesinde veri elde etmek açısından önemlidir. Burada 'Hava', 'Su', 'Toprak', 'Atık', 'Kimyasallar', 'Gürültü', 'ÇED' başlıkları hem şikâyet hem yaptırım sayısal verileri açısından incelenecek, 'Diğer' başlığı ise İÇDR Hazırlama Rehberi'nde sadece yaptırımlar açısından öngörüldüğü için yaptırımlar bağlamında incelenecektir.

#### 1. Hava

'Hava' başlığı altında coğrafi bölgeler bazında şikâyet ve yaptırıma ait sayısal ve grafiksel veriler şöyledir:



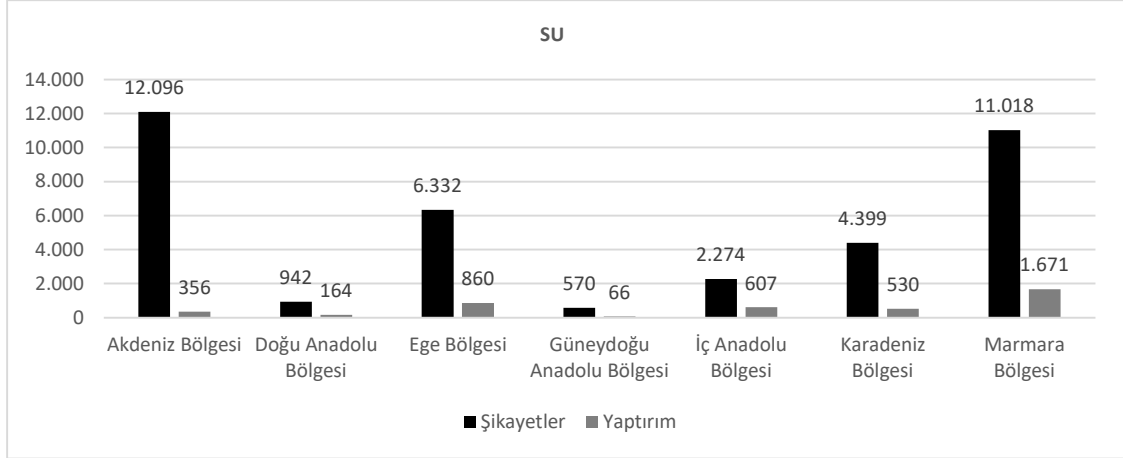
'Hava' başlığı bağlamında en yüksek şikâyetin Marmara bölgesinde olduğu görülmektedir ve fark diğer bölgelere kıyasla çok fazladır. Diğer bütün bölgelerde şikâyet sayıları birbirine yakındır. Buna karşın en çok yaptırımın uygulandığı bölge Akdeniz bölgesidir. Bunu İç Anadolu ve Marmara Bölgesi takip etmektedir. Şikâyet ve yaptırım verileri arasındaki farkın en az olduğu bölge Güneydoğu Anadolu Bölgesi'dir. Marmara bölgesinde şikâyet sayıları yaptırım sayılarının 16 katından fazladır. Farkın bu kadar büyük

<sup>67</sup> Ankara İl Çevre Durum Raporlarını hazırlayan birim ile görüşüldüğünde de bu bilgi teyit edilmiştir.

olması bölgenin sanayi bölgesi olması nedeniyle devletin çevre karşısında ekonomik kalkınmayı öncelmesi olarak değerlendirilebilir.

## 2. Su

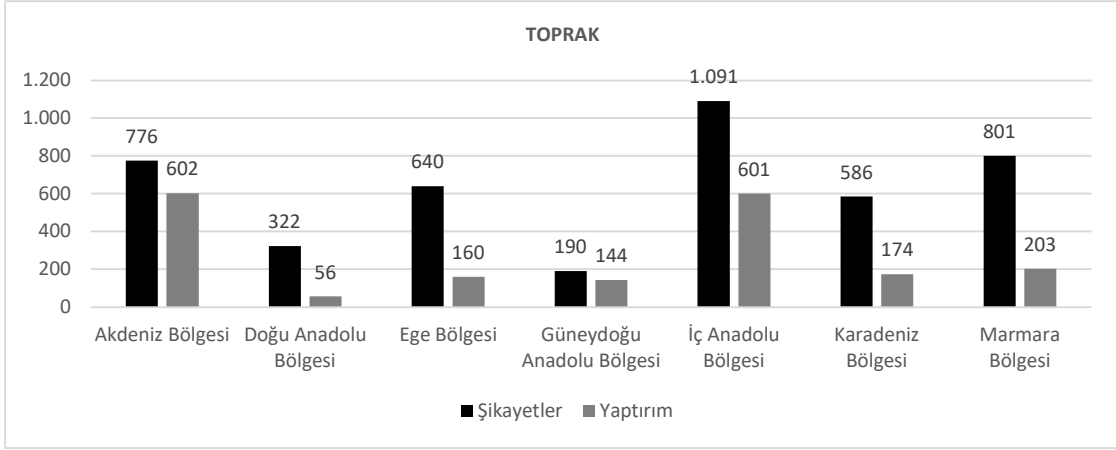
‘Su’ başlığı altında coğrafi bölgeler bazında şikayet ve yaptırıma ait sayısal ve grafiksel veriler şöyledir:



‘Su’ konusunda şikâyetlerin en fazla olduğu coğrafi bölgeler denize kıyısı olan bölgelerdir. Bunlar sırasıyla Akdeniz, Marmara, Ege Bölgesi ve Karadeniz’dir. Buna karşın yaptırım sayıları çok azdır. Akdeniz bölgesinde şikâyet sayısı yaptırım sayısının neredeyse 34 katıdır. Akdeniz bölgesinin turizm ve sanayi bölgesi olmasından kaynaklı burada da devletin ekonomiyi öncelendiği gözlemlenebilir. Benzer durum Marmara, Ege Bölgesi, Karadeniz bölgesi için de söylenebilir.

## 3. Toprak

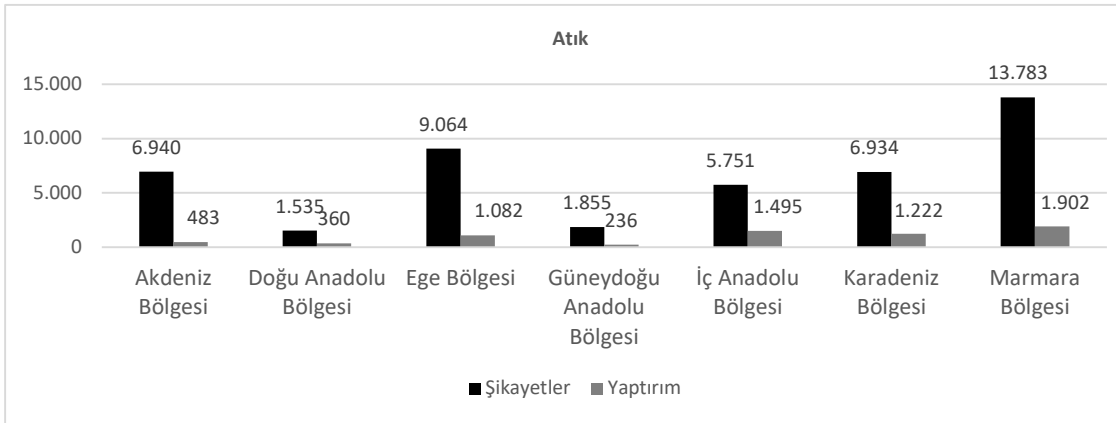
‘Toprak’ başlığı altında coğrafi bölgeler bazında şikayet ve yaptırıma ait sayısal ve grafiksel veriler şöyledir:



‘Toprak’ başlığı altında bölgesel veriler incelendiğinde öncelikle şikâyet ve yaptırım verilerinin ‘Hava’ ve ‘Su’ başlıklarındaki şikâyet ve yaptırım verilerinin aksine birbirine yakın olduğu görülmektedir. Burada temel etken ‘Toprak’ başlığı altında şikâyet sayılarının bütün konu başlıkları içerisinde en az şikâyete konu iki başlıktan birisi olmasıdır. Veriler incelendiğinde şikâyet sayılarının hepsinin İç Anadolu Bölgesi hariç 1000’den az olduğu görülmüştür. Yaptırım sayıları Akdeniz ve İç Anadolu bölgelerinde yaklaşık olarak aynıdır. Güneydoğu Anadolu Bölgesinde ise şikâyet ve yaptırım verileri birbirine en yakındır.

#### 4. Atık

‘Atık’ başlığı altında coğrafi bölgeler bazında şikâyet ve yaptırıma ait sayısal ve grafiksel veriler şöyledir:

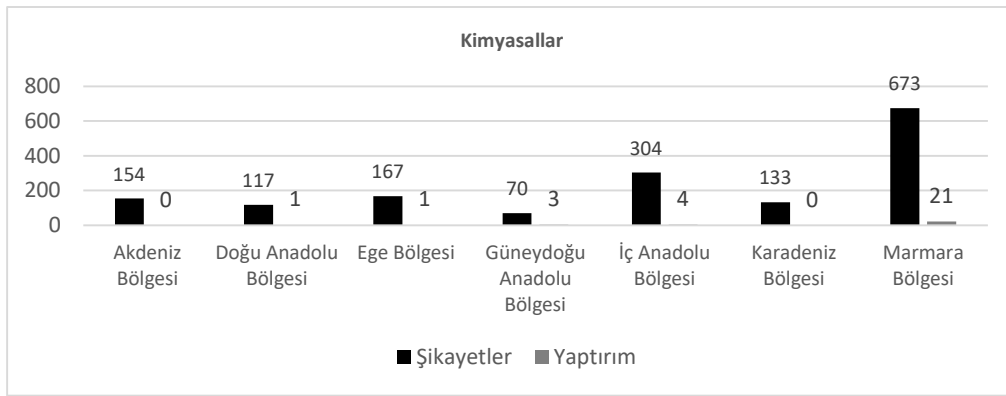


‘Atık’ konusunda en fazla şikâyetin yapıldığı yer Marmara Bölgesi’dir, buna karşın yaptırım sayısı çok düşüktür. Marmara Bölgesinde şikâyet sayısı yaptırım sayısının 7 katına yakındır. Ardından sırasıyla Ege, Karadeniz ve Akdeniz bölgesi gelmektedir. Bütün bölgelerde şikâyet sayısı ile yaptırım sayıları arasındaki oran çok büyüktür. En az olduğu

bölgeler ise Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesidir. Oranın bu bölgelerde az olmasının temel nedeni şikâyet sayılarının azlığıdır. Şikâyet sayıları ile yaptırım sayıları arasındaki farkın bu kadar az olması iki şekilde değerlendirilebilir. Bunlardan birincisi tıpkı ‘Hava’ ve ‘Su’ başlıklarında olduğu gibi idarenin ekonomiyi öncelemesi olabilir. İkincisi ise idarenin ‘Atık’ konusuna yaklaşımının vatandaştan farklı olmasıdır.

## 5. Kimyasallar

‘Kımyasallar’ başlığı altında coğrafi bölgeler bazında şikâyet ve yaptırıma ait sayısal ve grafiksel veriler şöyledir:

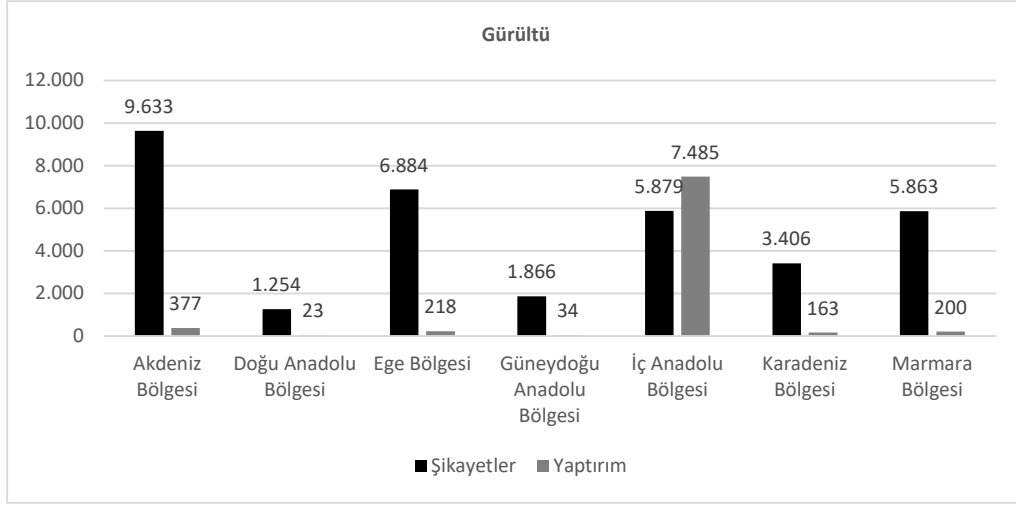


‘Kımyasallar’ konu başlığı altında yer alan şikâyet ve yaptırım sayıları bütün konu başlıkları içerisinde en az şikâyetin ve en az yaptırımın olduğu konudur. Sanayi bölgesi olması nedeniyle en çok şikâyet Marmara bölgesinde yer almaktadır. Buna karşın Marmara da dahil olmak üzere şikâyet sayısı çok azdır. Yaptırım sayıları ise sadece Marmara Bölgesinde 10’dan fazladır.

## 6. Gürültü

‘Gürültü’ başlığı altında coğrafi bölgeler bazında şikâyet ve yaptırıma dair sayısal ve grafiksel veriler şöyledir:

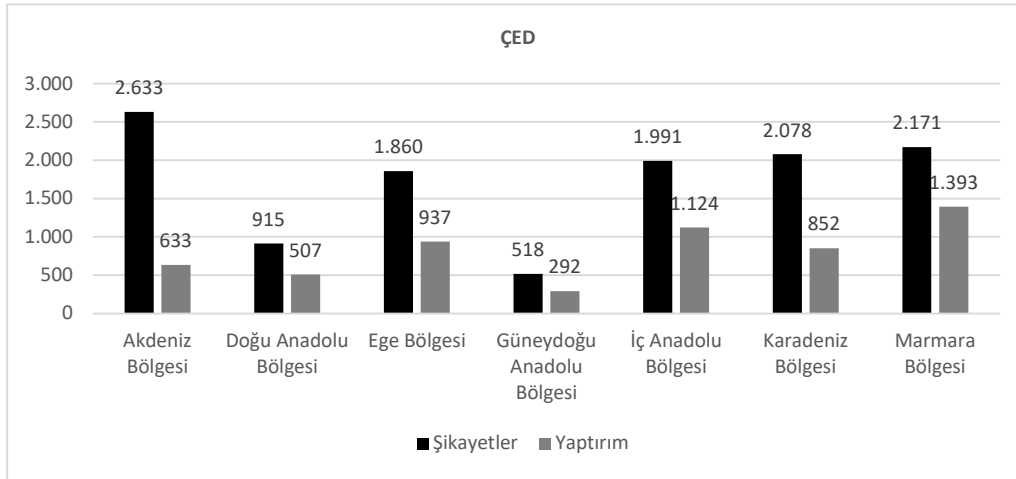




‘Gürültü’ bağlamında en çok şikâyet Akdeniz bölgesindedir. Bunu sırasıyla Ege, İç Anadolu ve Marmara takip etmektedir. Buna karşın İç Anadolu Bölgesi dışında şikâyet sayıları ile yaptırım sayıları arasındaki fark çok yüksektir. Farkın en yüksek olduğu Akdeniz bölgesinde şikâyet sayıları yaptırım sayılarının 25,5 katından fazladır. Bunu sırasıyla Ege ve Marmara Bölgesi izlemektedir. Farkın bu kadar yüksek olmuş olması, idarenin ‘Gürültü’ olgusuna yaklaşımı ve farkın yüksek olduğu diğer konu başlıklarında olduğu gibi, ve ekonomik tercih ile ilgili olabilir. Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde hem şikâyet sayılarının hem de yaptırım sayılarının bu kadar az olması ‘Gürültü’ olgusunun bölgedeki algılanışı ve kültürel faktörler ile ilgili olabilir.

## 7. ÇED

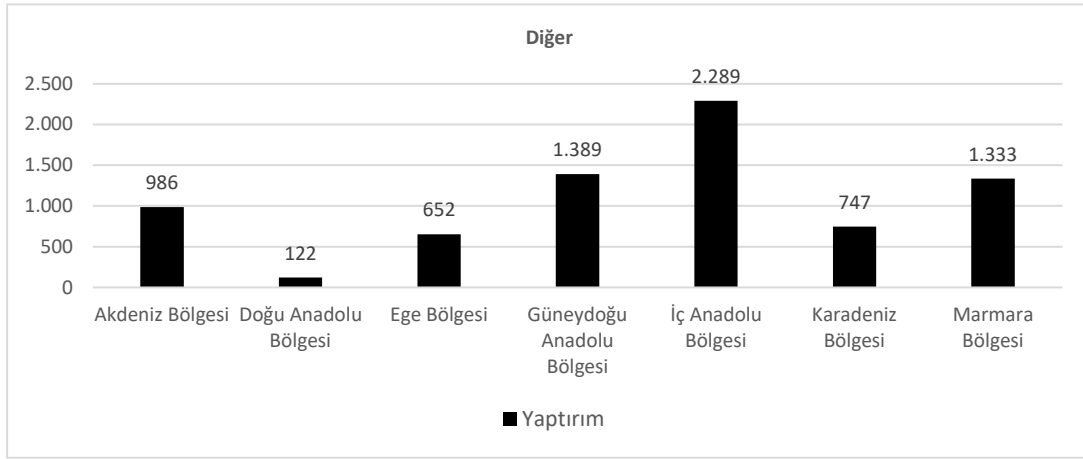
‘ÇED’ başlığı altında coğrafi bölgeler bazında şikâyet ve yaptırıma ait sayısal ve grafiksel veriler şöyledir:



‘ÇED’ şikâyet sayısı ve yaptırım sayısının birbirine en yakın olduğu konu başlığıdır. Aynı zamanda bölgeler arasındaki farkın da çok yüksek olmadığı bir konudur. ‘ÇED’ konusunun ihtisaslaşmış bir konu olmasından kaynaklı gerek bölgeler arasındaki fark çok azdır gerekse şikâyet ile yaptırım verileri arasındaki oran diğer konu başlıkları düşünüldüğünde azdır. ‘ÇED’ başlığı altında en çok şikâyetin yapıldığı yer Akdeniz Bölgesi iken en az şikâyetin yapıldığı yer Doğu Anadolu Bölgesidir. Şikâyetler ve yaptırımlar arasındaki farkın en yüksek olduğu bölgeler ise Akdeniz ve Karadeniz Bölgesidir.

## 8. Diğer

‘Diğer’ konu başlığıyla ilgili coğrafi bölgelere ait yaptırımlara ait sayısal ve grafiksel veriler şöyledir:



İÇDR Hazırlama Rehberi’nde ‘Diğer’ başlığına şikâyetler bölümünde yer verilmemiştir. Yaptırımlar bağlamında burada gözlemlenen İç Anadolu Bölgesinin ‘Diğer’ başlığı altındaki yaptırımlarda en yüksek yaptırım sayısına sahip olmasıdır. İç Anadolu Bölgesini, Güney Doğu Anadolu Bölgesi takip etmektedir. Burada en önemli husus Güneydoğu Bölgesindeki yaptırım verilerinin diğer konu başlıkları dikkate alındığında oldukça fazla olmasıdır. Doğu Anadolu Bölgesinde yer alan yaptırım sayısı ise en az yaptırım sayısıdır.

## D. DEĞERLENDİRME

Bölgeler bazlı incelemede şikâyet ve yaptırım verilerinden şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Öncelikle verilerin sağlıklı girilmemesinin bir görünümü olan aynı verilerin takip eden yıllarda tekrar etmesi durumunun en çok Doğu Anadolu Bölgesi’nde en az

Akdeniz ve Marmara bölgesinde görülmüş olması önemli bir veridir. Bu idarenin İÇDR'lerine yaklaşımın bölgeler bazlı değiştiğini göstermektedir.

'2012-2022 Yılları Arasında Coğrafi Bölgeler Bazında Şikâyet ve Yaptırım Verileri' başlığı altında inceleme ise bölgelerdeki nüfus dikkate alınsa bile Türkiye'nin batısında yer alan bölgelerde şikâyetlerin sayısının doğusuna göre çok fazla olduğu görülmektedir. Bu veri, Türkiye'nin batısında yer alan bölgelerde vatandaşların daha duyarlı olmasını gösterebileceği gibi aynı zamanda sorunların daha fazla olması gerçekliğini de gösterebilir. Bölgeler bazlı şikâyet sayılarına bakıldığında Marmara Bölgesinin başı çektiği; onu takip eden Akdeniz, Ege, İç Anadolu ve Karadeniz bölgelerinde ise şikâyet sayılarının birbirine yakın olduğu gözlemlenmiştir. En az şikâyet sayısının olduğu bölge Doğu Anadolu ve ikinci sırada ise Güneydoğu Anadolu Bölgesidir. Şikâyetlerin en yoğun olduğu Marmara Bölgesi ile en az olduğu Doğu Anadolu Bölgesi arasındaki fark 10 katın üzerindedir. Diğer taraftan şikâyet sayılarında bölgeler arası farkların bu kadar yüksek olmasına karşın yaptırım sayılarının birbirine yakın olduğu gözlemlenmiştir. Bunu, idarenin çevreye dair yaptırımlar konusunda bilinçli tutumu olarak değerlendirmek mümkündür.

Konu bazlı bölgelerin verileri incelendiğinde her bir konu bağlamında farklı veriye ulaşılmıştır. Marmara Bölgesi 'Hava', 'Atık' ve 'Kimyasallar'da en yüksek şikâyet sayısına sahiptir. Akdeniz Bölgesi ise 'Su', 'Gürültü' ve 'ÇED' hususunda en çok şikâyet yapılan bölgedir. Burada her iki bölge açısından ilginç olan husus yaptırıma dair verilerin en düşük olduğu Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki sayılara yakın olmasıdır. 'Toprak' bağlamında en çok şikâyetin yapıldığı yer İç Anadolu bölgesidir. Bütün bu veriler şikâyet konuları ile coğrafi bölgenin ekonomik, sosyal, coğrafi ve kültürel gerçeklikleri arasında bağlantı olduğunu göstermektedir. Konu bazlı yaptırım verileri incelendiğinde ise idarenin bölgeler bazlı şikâyetlerin en yüksek olduğu konularda da yaptırım hususunda çok geriden geldiğini somut olarak göstermektedir.

## SONUÇ

Çalışmada elde edilen veriler bir bütün olarak analiz edildiğinde şu bilgilere ulaşılmaktadır: Çevre Kanunu'nda çevre ve unsurları ekolojik yaklaşım çerçevesinde geniş tanımlanmıştır. İl Çevre Durum Raporları'nda ise hem idare hem vatandaş bağlamında çok yönlü insan merkezli dar bir çevre olgusu ile karşılaşmıştır. İdare açısından bunun üç görünümü söz konusudur.

Birinci görünümü İÇDR Hazırlama Rehberi'nde şikâyet ve yaptırım konularının belli konular ile sınırlandırılmış olmasıdır. Bu gerçeklik idarenin, düzenleyici işlemi insan merkezli dar anlamda çevre tanımından yola çıkarak yaptığını somut olarak göstermektedir. Sonuç olarak İdarenin kanunların yürütülmesinden sorumlu olan erk olduğu dikkate alındığında Çevre Kanunundaki geniş çevre tanımı işlevsiz kalmaktadır.

İkincisi, idarenin uygulamada 'Kimyasallar' ve 'Toprak' konu başlıklarını önemsememesidir. Bu iki konu başlığı açısından veri girilmemesi ya da yaptırım tablosunda konu başlığına yer verilmemesi durumu diğer 8 başlık açısından veri girilmemesinin ya da tabloda konu başlığına yer verilmemesinin sayısal olarak neredeyse yarısına eşittir. Yukarıda belirtilen bu iki gerçekliğin, vatandaş bağlamında ise iki görünümü söz konusudur. Birincisi idarenin düzenleyici işlem ile vatandaş sadece Rehber'de belirtilen hususlarda çevre bağlamında aktör olarak görmesidir. İkincisi ise idarenin 'Kimyasallar' ve 'Toprak' konu başlıklarını raporlarda önemsememesi ile de çevre olgusunu daha da daraltılmasıdır. Son olarak bu konu başlıkları idarenin en az yaptırım uyguladığı konu başlıkları içinde yer almıştır.

Diğer taraftan İÇDR resmi bir belge olmasına karşın idarenin bilgilerin sağlıklı girilmesi konusunda özenli davranmadığı araştırmanın ortaya çıkardığı bir başka gerçekliktir. Verilerin gerek 1/3 oranında girilmemesi ya da istenilen formatta girilmemesi bu gerçekliğin somut görünümüdür. Buna karşın raporların ilerleyen yıllarda daha düzenli olarak tutulduğu söylenebilir. Bu bilgi de İÇDR'lerin çevresel bilgi vermeyi amaçlayan gerçeği karşında uygulamada idarenin çevresel bilgiyi önemsemediği dolaylı olarak da çevre konusunda vatandaş aktör olarak görmediğini de göstermektedir.

Diğer taraftan 'Gürültü' bağlamında hem girilmeyen veri sayısı hem de konu başlığına yer verilmemesi durumunun şikayetler ve yaptırımlar açısından farkının büyük olması

idarenin gürültüye yaklaşımı ile vatandaşın yaklaşımının farklı olduğunu somut olarak göstermektedir. Bununun Doğu Anadolu örneğinde görüldüğü üzere bölgelerin kültürel gerçekliğinden kaynaklanması mümkün olabilir. Aynı zamanda Akdeniz bölgesi gibi turizm merkezi olan bölgelerde devletin ekonomiyi incelemesi de bir neden olabilir.

Veriler bir bütün olarak incelendiğinde şu iki tespitin yapılması mümkündür. Birincisi toplam şikâyet sayısının toplam yaptırım sayısının 4 katından fazla olmuş olması idarenin yaptırımlarında şikâyete bağlı denetim sonrası yaptırım ve re ‘sen yaptırım olmak üzere iki kanal var iken idarenin çevre olgusuna nedeni ne olursa olsun vatandaşa göre daha ilgisiz kaldığının somut görünümüdür. İkinci veri ise şikâyet sayıları bağlamında yıllarla birlikte önemli artışlardan kaynaklı vatandaşın duyarlılığının arttığını söylemek mümkündür. Vatandaş tarafında gerçekleşen çevresel duyarlılığa karşın idari yaptırım verilerinin belli bir aralıkta sıkışıp kaldığını ve şikâyetlere rağmen artış göstermediğini söylemek mümkündür. İdarenin en çok şikâyet yapılan konularda bile idari yaptırımı çok sınırlı olarak uygulaması idarenin bilinçli bir tercihi olarak değerlendirilebilir.

Raporlarda bu bağlamda elde edilen önemli bir başka veri vatandaşın çevre algısının İÇDR’lerde çerçevesi çizilen çevre unsurlarından daha dar olmasıdır. Bunun en somut görünümü ‘Kimyasallar’ ve ‘Toprak’ bağlamındaki verilerdir. Şikâyet verileri incelendiğinde vatandaşların doğrudan birebir yaşamını etkileyen hususlarda daha çok şikâyetçi oldukları gözlemlenmiştir. Bunlar ‘Hava’, ‘Atık’, ‘Su’ ve ‘Gürültü’dür. Vatandaşın çevre algısında çevre aslında vatandaşın dar anlamda yaşadığı etrafıdır. Dolayısıyla şikâyetinin kaynağı birebir çevreye karşı duyarlılığı değil yaşam kalitesini düşüren çevresel olgulardır.

Şikâyet ve yaptırım verilerinin analizinde gözlemlenen bir başka husus ise şikâyet ve yaptırım sayılarının bölgelerin coğrafi, ekonomik, kültürel gerçeklikleri çerçevesinde şekillenmesidir. Kıyı bölgelerinde ‘Su’; turizm bölgesi olan Akdeniz’de ‘Gürültü’; Marmara Bölgesinde ‘Hava’, ‘Atık’ ve ‘Kimyasallar’ başlığı altında şikâyet verilerinin diğerlerine oranla çok fazla olmuş olması bunun somut görünümüdür. Yine Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde ‘Toprak’ başlığı altındaki verilerin diğer bölgelerdeki verilere yakın olması da bu gerçekliği desteklemektedir. Şikâyet ve yaptırım verilerin genel olarak birbirine en yakın olduğu konu ÇED’dir.

Şikâyet verilerindeki bölgesel değişkenlik bölgedeki ekonomik faaliyetler, vatandaşların eğitim seviyesi ile çevresel duyarlılık ilişkisi, bölgeler bağlamında çevre

algısındaki değişkenlik gibi birçok neden ile açıklanabilir. Bölgeler bazlı incelemede elde edilen en önemli veri ülkenin doğusundan batısına doğru gidildiğinde şikâyet sayılarındaki artıştır. İdarenin raporların hazırlanmasındaki hassasiyetinin de doğudan batıya doğru arttığı gözlemlenmiştir.

Çalışmanın ortaya çıkardığı en önemli sonuç ise idarenin konu ne olursa olsun ve bölge ne olursa olsun yaptırımlar konusunda şikâyet sayılarına oranla çok geriden gelmesidir. Bu durum bölgeler bazlı incelemede çok daha somut olarak görülmektedir. Bu da devletin çevre olgusunda ekonomiyi incelemesinin bir görünümü olarak değerlendirilebilir.

### KAYNAKÇA

Açımız B, ‘İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme’ (2018) 24 (2), Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 530-568

Akpınarlı, N, Uluslararası İnsan Hakları Hukuku’nun Dünyadaki İz Düşümü (1.Baskı, Adalet Yayınevi, 2023)

Aral, B, Üçüncü Kuşak İnsan Hakları Olarak Kolektif Haklar (1. Baskı, Siyasal Kitabevi 2010)

Atapattu, S, ‘The Right To A Healthy Life Or The Right To Die Polluted: The Emergence Of A Human Right To A Healthy Environment Under International Law’ (2002) (16) Tul. Envtl. LJ, 65-126

Brännmark, J, ‘Future Generations As Rightholders’ (2016) 19 (6), Critical Review of International Social and Political Philosophy, 680-698.

Coglianese, C, ‘Environmental Soft Law As A Governance Strategy’ (2020) (61) Jurimetrics, 19.-51.

Dalkılıç, E. E ‘İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı’ (2013) S.2 Ankara Barosu Dergisi, 107-123.

Dinler V, ‘Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırı’ Açısından İdarenin Sorumluluğu’ (2008) 1(1) Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1-19.

Dupuy, P, 'Soft Law and the International Law of the Environment' (1990) 12(2) Michigan Journal of International Law, 420-435.

Eckersley R, Environmentalism and Political Theory Toward An Ecocentric Approach (1. Baskı, UCL Press 1992).

Güneş, A, 'Uluslararası Çevre Hukuku Üzerine Bir İnceleme' (2012) 70 (1) İÜHFD, 83-114.

Güneş, A, Çevre Hukuku (2. Baskı, Adalet Yayınevi 2019)

Güveyi, Ü, '1982 Anayasası Kapsamında Çevre Hakkının Karşılaştırmalı Kısa Bir Tahlili' (2018) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmalar Dergisi, 633 – 659.

İlgar, R, 'Türkiye'de Eğitimde Yaşanan Bölgesel Farklılıklar', Uluslararası Sosyal Bilimler Eğitimi Dergisi, (2023), 9(2), 20-44

Ioan Ianos I, Peptenatu D ve Zamfir D, 'Respect For Environment And Sustainable Development' 2009 4 (1) Carpathian Journal Of Earth And Environmental Sciences, 81- 93

İbrahim Ö. Kaboğlu, 'Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri)' (1988) 10-11, İnsan. Hakları Yıllığı, 107-137

Kağıtçıoğlu M, 'İdari İşlemin İcrailiği' (2012) (103) Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 267 – 284

Kaya C, 'Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler', 2005 (IX), Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 253-284.

Kervankıran, İ, Eteman ve F. Ş, 'Turizm ve Bölgesel Gelişme: Türkiye'de İllerin Turizm Gelişmişlik Düzeylerinin Belirlenmesi' (2020), 29 (2), Ege Coğrafya Dergisi, 125-140.

Kopnina, H, Washington, H, Taylor, B. ve J Piccolo, J, 'Anthropocentrism: More than Just a Misunderstood Problem' (2018) 31 (1) Journal of Agricultural and Environmental Ethics, 109-127.

Özkaya Özlüer, I, 'İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu' (2015) S.1 Ankara Barosu Dergisi, 123-186.

Saatçi, M. ve Dumrul, Y. (2015) (37), 'Çevre Kirliliği ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Çevresel Kuznets Eğrisinin Türk Ekonomisi İçin Yapısal Kırılmalı Eş-Bütünleşme Yöntemiyle Tahmini' Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 65-86.

Sand P. H., 'Introduction', The History and Origin of International Environmental Law, Sand P.H (Ed.) (Edward Elgar Publishing Ltd. 2015), XIII-XXI

Süheyla Suzan Gökalp, 'Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu' (2022) 17(38) Memleket Siyaset Yönetim, 267-300.

Turgut, N, Çevre Politikası ve Hukuku, (3. Baskı, İmaj Yayınevi 2017)

Ulucak, R ve Erdem E, 'Çevre- İktisat İlişkisi ve Türkiye'de Çevre Politikalarının Etkinliği' (2014) 4(6) Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, 78-98.

Weiss, E. B, 'Our Rights And Obligations To Future Generations For The Environment' (1990) 84 (1) American Journal of International Law, 198-207.

Yaman, K ve Muşmul, G. 'Çevre ve Ekonomi İlişkisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme' (2018) 2(1)Ekonomi İşletme Ve Yönetim Dergisi, 66-86.

Yılmaz, M, 'Çevre Hakkı ve Ekonomik Yarar Dikotomisi Üzerine Bir Değerlendirme' (2021) 7(1) Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, 1-19.

Kılıç, S, 'Çevre Hakkının Gelişim Sürecinde İnsan Haklarının Rolü' (2012) (30) İnsan Hakları Yıllığı, 21-39.