

## DOĞAL ÇEVRENİN KORUNMASINA YÖNELİK ALINAN ÖNLEMLER VE YASAKLAR KARŞISINDA DANIŞTAY'IN TUTUMU

**Yrd.Doç.Dr.Zehreddin ASLAN\***

Tüm dünyayı tehdit eden çevre sorunlarını önlemeye yönelik faaliyetlerin etkin olabilmesi için öncelikle çevrenin korunmasını sağlayacak hukuki düzenlemelerin yapılması ve çevre ihlalleri ile sorumluları belirleyecek bir denetim mekanizmasının oluşturulması gereklidir<sup>1</sup>. Bunun içinde, herkese ait olduğu kabul edilen çevre hakkının gerçekten kullanılabilir bir hak haline gelebilmesi için kamu tüzel kişilerinin çevrenin korunması konusunda yeterli hak ve yetkilere sahip kılınmaları gerekir. Böylelikle, denetim, önleme ve cezalandırma mekanizmaları uygulanarak toplumda olması gereken çevre düzeni devlet tarafından sağlanmış olur<sup>2</sup>.

Çevrenin hukuk vasıtasıyla korunması konusunda Türk Hukuku'nda en temel düzenleme 1982 Anayasası'nda görülmektedir. Anayasamızın 56. maddesi, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama şansına sahip bulunduğunu belirterek, çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirlenmesini önlemenin Devletin ve vatandaşların ödevi olduğunu hüküm altına almıştır.

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

<sup>1</sup> Ersan ŞEN, Çevre Ceza Hukuku, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1994, s.29.

<sup>2</sup> İbrahim KABOĞLU, "Dayanışma Haklarının Hukuksal Değeri (Soyut Talepler mi? İnsan Hakları mı?)", İnsan Hakları Yılı, Cilt:13, Ankara, 1991, s.45.

Bu genel düzenleme karşısında yasa koyucu; bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması, su, toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi, ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginlikleri korunarak, bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması amacıyla 2872 sayılı Çevre Kanunu'nu yürürlüğe koymuştur.

Çevre kirlenmesini önleme ve çevre koruma konusu kamu düzenini yakından ilgilendirdiği için Çevre Kanunu idari kolluğa yaptırımlar ile desteklenmiş önemli yetkiler vererek çevrenin korunması ve geliştirilmesini sağlamak istemiştir<sup>3</sup>.

Bunun yanında, Çevre Kanunu'nda sözü edilen yetkilerin hukuk kurallarına uygun bir şekilde kullanılması için "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" prensibinden hareketle, yine aynı Kanunun 25. maddesinde yargısal denetime imkan veren düzenlemeler yer almıştır. Buna göre, ilgililer, idari cezalara karşı, cezanın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili İdare Mahkemesine<sup>4</sup> itiraz edebileceklerdir.

Bu konudaki itirazlarda Danıştay; usulüne uygun olarak verilen cezaları çevre sağlığını gözönünde tutarak reddeden alt derece mahkeme kararlarını istikrarlı bir şekilde onamıştır<sup>5</sup>. Bu kararlarda, insanların daha temiz

<sup>3</sup> İdari yaptırımlar ve cezalar konusunda geniş bilgi için bkz., Ersan ŞEN "İdari Ceza Hukuku", I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S.8, İstanbul, 1994, s.36 vd.

<sup>4</sup> Çevre Kanunu'ndan kaynaklanan para cezalarına karşı yetkili mahkemelerin idare mahkemeleri olduğu Danıştay'ın temyizden verdiği bir kararda açık bir şekilde ifade edilmiştir. Kararda "... davalı belediyelerin davacı kurumun tesislerinin kıyıları ve denizi kirlettiği gerekçesiyle verilen para cezası için düzenlenen ihbarnamelere karşı açılan davanın İdare Mahkemesinin görevine girdiği ve sözkonusu ihbarnamenin anılan yasaya uygun olup olmadığı, dayanağını oluşturan işlem ile ilgili olarak Çevre Kanunu hükümleri göz önünde bulundurularak karar verilmesi gerekirken bu hususlar incelenmeksizin davanın görev yönünden reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir." sonucuna varılmıştır. Karar için bkz. Danıştay Altıncı Dairesi, 18.10.1990 T., E.1990/1172, K.1990/1790; Danıştay Dergisi, Yıl:22 S.82-83, s.455-456.

<sup>5</sup> Danıştay Altıncı Dairesi, 28.1.1992 T., E.1991/88, K.1992/253, Ayrıca bkz. Danıştay Onuncu Dairesi, 21.5.1992 T., E.1990/3510, K.1992/2182, Danıştay Onuncu Dairesi,

ve daha çağdaş bir yaşama seviyesine ulaştırılması hususundaki çabaların desteklenip, gerçekleştirilmesi amacının gözönünde tutulması gerektiği de ifade edilmiştir.

Çevre Kanunu'na dayanarak verilen cezalar yanında, ilgili idari merciler, çevrenin korunması amacı ile önlemler ve yasaklar içeren idari işlemler de yapabilmektedirler. Bu işlemlerin dayanağını Çevre Kanunu ile birlikte 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu oluşturmaktadır. Bu kanunlar çevrenin korunması konusunda özellikle belediyelere bazı önlem ve yasaklar getirme yetkisi tanımaktadır.

Bu yetkilerin kullanılmasına ilişkin yargısal denetim ise artık yedi gün süre ile sınırlı olmayıp, genel hükümler çerçevesinde yapılacaktır.

Danıştay'da bu denetim çerçevesinde önüne gelen uyuşmazlıklarda temel olarak Anayasa'nın 56. maddesini ve ilgili mevzuatı esas alarak idarelerce alınan önlem ve yasakları -doğal kaynakların kirletilmesi ve yok edilmesinin boyutlarının artması karşısında- çağdaş kamu yararı kavramını gerçekleştirmeye yönelik önlemler olarak anlamaktadır.

Bu anlayış çerçevesinde ilgili daire, ülkenin yeraltı ve yerüstü su kaynakları potansiyelinin korunması ve kirliliğin önlenmesi amacı ile çıkarılan Su Kirliliği Yönetmeliğine dayanılarak kısa mesafeli koruma alanında kalan taşınmazlara inşaat ruhsatı verilmemesi yolundaki Belediye başkanlığı işlemi hukuka ve mevzuata aykırılık bulmadığı gibi, yerel yönetim birimi olan belediyelerin beldenin ve belde halkının daha çağdaş bir yaşama seviyesine ulaştırılması hususundaki düzenlemelere uygun davranmak gibi bir yükümlülüğü olduğunu da ifade etmiştir.<sup>6</sup>

Danıştay, Anayasa ve ilgili yasalar yanında, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşme ve katıldığı protokolleri de gözönünde tutarak çevrenin korunması yönündeki yelpazeyi geniş tutmaya çalışmıştır.

Bu bağlamda da Yüksek Mahkeme, Bakanlar Kurulu'nun 90/1177 sayılı Gölbaşının özel çevre koruma bölgesi olarak tesbit ve ilanına ilişkin kararı ile Bayındırlık ve İskan

Bakanlığının davacıya ait taşınmazın bulunduğu alanın deniz kaplımbağaları koruma alanı olarak belirlenmesine ilişkin kararını -uluslararası sözleşmeleride gözönünde tutarak- hukuka ve yasal düzenlemelere aykırı bulmayarak, ilgililerin iptal taleplerini reddetmiştir<sup>7</sup>.

Ayrıca, aynı kararlarda, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşme ve katıldığı protokollerin, çevre korunması konusunda devlete ve vatandaşlara yüklediği ödevlerin gereği gibi yerine getirilmesi amacıyla her türlü önlem kararlarının bir an önce yürürlüğe konulması gereğide açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Öte yandan, Danıştay, çevreye verecekleri ve vermekte oldukları zararlar dikkate alınarak yapılan ruhsat değişikliklerine ilişkin işlemlerde ilgili yasa ve mevzuat hükümlerine aykırı bulunmamıştır. Örneğin, bir kararda, ikinci sınıf ruhsatla faaliyet gösteren kuruluşun, birinci sınıf gayrisihhi müessese olması ve bu nedenle birinci sınıf ruhsat almakla yükümlü kılınması işleminin iptal istemi "çevre açısından değişen koşullar" gerekçe gösterilerek reddedilmiştir.<sup>8</sup>

Diğer kararlarda da, önceden alınan, fakat çevre sağlığı bakımından sakıncalı olmaya başlayan izinlerin (ruhsat) ilgililer açısından kazanılmış bir hak oluşturmadığı ve bu nedenle izin geri alınmasının (ruhsat iptalinin) bir hak ihlali olmadığı vurgulanmıştır<sup>9</sup>. Buna göre, kamu yararının gerekli kıldığı haller ile çevre sağlığına zararlı etkilerin giderilemediği hallerde; ilgili idare daha önce verdiği tesis ruhsatını, ruhsat verme yetkisinin doğal sonucu olarak iptal etmeye yetkili görülmüştür.

Bu genel anlayış çerçevesinde, yetkili daire önüne gelen bir davada, "... fabrikasının çevre ve insan sağlığına zararlı etkileri görülmesi nedeniyle faaliyetten men edilmesi yolundaki davalı idarenin kararını yerinde ve mevzuata uygun bularak", iptal talebinin reddine karar vermiştir.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Danıştay Altıncı Dairesi, 3.3.1992 T., E.1990/3026, K.1992/870; Danıştay Dergisi, Yıl:23, S.86, s.313-316, Ayrıca bkz. Danıştay Altıncı Dairesi, 28.1.1992 T., E.1991/88, K.1992/253, Danıştay Dergisi, Yıl:23, S.86, s.310-313

<sup>8</sup> Bkz. Danıştay Onuncu Dairesi, 6.4.1982 T., E.1982/504, K.1982/702.

<sup>9</sup> Danıştay Onuncu Dairesi, 11.5.1982 T., E.1982/518, K.1982/1227; Ayrıca bkz. Danıştay Onuncu Dairesi, 19.2.1985 T., E.1984/1404, K.1985/249; Danıştay Dergisi, Yıl:16, S.60-61, s.435-436.

<sup>10</sup> Danıştay Onuncu Dairesi, 25.5.1983 T., E.1982/3386, K.1983/1230. Bu yöndeki örnek

14.10.1991 T., E.1989/471, K.1991/471, K.1991/2842, Danıştay Dergisi, Yıl:22, S.84-85, s.711-712.

<sup>6</sup> Danıştay Altıncı Dairesi, 28.1.1991 T., E.1989/548, K.1991/894; Danıştay Dergisi, Yıl:22, S.84-85, s.382-383.

Kararın gerekçesinde de çevre sağlığını tehdit eden unsurlar somut ve açık bir şekilde tesbit edilmeye çalışılmıştır. Şöyleki; "... yaptırılan incelemeler sonucunda, fabrikadan çıkan kokulu buharın herhangi bir arıtma tabi tutulmadan havaya verilmesi sonucu yöre kotunun düşük olması nedeniyle dağılmayarak çöktüğü ve yöre halkının yaşamını etkilediği, fabrikada kullanılan artık suların herhangi bir çöktürme ve arıtmaya tabi tutulmadan yöreden geçen dereye verilmekte olduğu ve bunun da dere suyu ve doğa yaşamını olumsuz yönde etkilediği" ifade edilerek, bu mahzurların izalesini yarayan bütün tedbirlerin alınmasının şart olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda sözü edilen Anayasal ve yasal düzenlemelerle, toplumun bütün bireyleri yanında, kamu hizmetini yürüten idari birimlere de, çevre sağlığını koruma yükümlülüğü getirilmiştir. Dolayısıyla çevre sağlığını gözardı eden idari mercilerin ortak amaç olan kamu yararı amacını gerçekleştirmesi mümkün olamayacaktır<sup>11</sup>.

Danıştay, çağdaş kamu yararının gerçekleşmesi için koruyucu önlemlerin zorunlu ve yerinde olduğunu yukarıda da işaret ettiğimiz kararlarında açıkça ifade etmiştir. Böylece idari yargı mercilerinin, çevrenin korunması hususunda kendilerine düşen görevi büyük ölçüde yerine getirdiklerini söylemek mümkündür<sup>12</sup>.

O açıdan, yetkili kurum ve kuruluşlar, yargısal planda da destek gören çevrenin korunması hususunda, ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak gerekli önlemleri almalıdır. Böylelikle, herkesin sağlıklı, düzenli ve temiz bir çevrede yaşama hakkı da sağlanmış olacaktır.

Bununla birlikte, uygulamada, kamu idarelerinin sahip oldukları görev ve yetkilerin bazı hallerde yetersiz kalması veya var olan yetkilerin maddi imkansızlık veya siyasi baskılar yüzünden kullanılmaması çevre korunmasının tam anlamıyla gerçekleşmesini önlemektedir.

kararlar için ayrıca bkz. Danıştay Onuncu Dairesi, 14.12.1983 T., E.1982/3371, K.1983/2598, Danıştay Onuncu Dairesi, 28.12.1983 T., E.1982/3723, K.1983/2769.

<sup>11</sup> Danıştay Onuncu Dairesi, 28.4.1994 T., E.1990/2278, K.1992/1672.

<sup>12</sup> Rafet ERİM, "Çevresel Etki Değerlendirilmesi Konusundaki Yasal ve İdari Düzenlemelere İlişkin Sorunlar", 1.Ulusal İdare Hukuk Kongresi, Üçüncü Kitap, s.1509.