

## ÇEVRE HUKUKUNDA ÇEVRECI ÖRGÜTLERE TANINAN OLANAKLAR\*\*

*Doç. Dr. Nükhet TURGUT\**

### I. GİRİŞ: ÇEVRE SORUNSALI-HUKUK-ÇEVRECI ÖRGÜTLER

#### *A. Çevre Sorunsalı*

Çevre sorunlarının 1970 başlarında dünya gündemini yoğun şekilde işgal etmesine koşut olarak başlatılan çözüm arama çabaları günümüze dek uzanan bir süreci kapsamaktadır. Çözüm arayışları bir yandan ortaya çıkmış sorunların olumsuz etkilerinin yokedilmesi ya da en aza indirilmesi, öte yandan böyle sorunların bir daha ortaya çıkmasına engel olunması noktalarında yoğunlaşmıştır. "Giderici" ya da "tedavi edici" yaklaşım diye nitelendirilen birinci tür çabalar, daha çok ilk dönemlerin çevre koruma politikalarında ağırlık kazanmış olup, amaca hizmet etmede sınırlı bir fonksiyon gördüklerinin anlaşılması üzerine, "önleyici" yaklaşım denilen ikinci tür çabalar ön plana çıkarılmıştır. Gerçekten de birbiri ardına yaşanan çeşitli çevre felaketlerinin de iyice açığa çıkardığı çevre sorunlarının özelliklerinin dikkate alınmasıyla birlikte, en akılcı, hatta zorunlu yaklaşımın bunların ortaya çıkmasını önlemeye çalışmak olduğu görülmüştür.

Çevre sorunlarının evrensellik, kapsayıcılık ve çok yönlülük (yaşamın tüm alanlarını doğrudan ya da dolaylı olarak etkileme, bu nedenle diğer toplumsal sorunlardan soyutlanamama), birbirine bağımlılık, etkilerin kalıcı olabilmesi ve gelecek kuşaklara da uzanması ve çoğu kez kaybedilen değerlerin geri getirilememesi

---

\* A.Ü. Hukuk Fakültesi Çevre Hukuku Anabilim Dalı Başkanı.

\*\* Uluslararası Habitat II Konferansında sunulmuş tebliğin yönetmelik değişiklikleri çerçevesinde gözden geçirilmiş şeklidir.

gibi özellikleri, yukarıda değinilen önleyici ilkeyi de içine alan "bütüncül bir çevre politikası"nın, kabulünü zorunlu kılmıştır. Gerek çevre sorunlarını çözmek, gerek genelde çevreyi korumak ve salt korumacılığın da ötesinde çevreyi geliştirmek amacına ulaşabilmek için böyle bir politikanın uygulanmasının kaçınılmaz görülmesi ise, bu konudaki çabaların yirmibeş yılı aşkın tarihinin bir sonucudur.

Çevre sorunlarının ilk kez önemli ölçüde ve dünya çapında yaşandığı 1970'lerde uygulanan çevre politikası tatmin edici olmaktan uzaktı. Çünkü çevreyi geliştirmenin dikkate alınmadığı, sorunların birbirlerinden kopuk olarak tek tek düşünüldüğü, sorunları, önleme yerine ortaya çıktıktan sonra çözme yolunun yeğlendiği, hepsinden önemlisi, konuya salt insan sağlığı açısından yaklaşan ve kalkınma öncelikli olan bir anlayış hakimdi. İşte bu yaklaşımın yetersizliğinin zaman içinde, hem bilim alanındaki yeni bulgular (özellikle ekoloji biliminin verileri), hem yaşanan yeni çevre felaketleri, hem de çevrecilerin çabaları karşısında belirginlik kazanmasına koşut olarak bütüncül çevre politikasına ulaşılmıştır. Bütüncül çevre politikası, çevre sorunlarının nedenlerinin ve özelliklerinin dikkate alındığı, dolayısıyla insan sağlığı dışındaki boyutun da değerlendirildiği, önleme amacının ilk planda yer aldığı, çevrenin korunması ile kalkınma arasında dengenin kurulduğu<sup>1</sup> ve bu bağlamda çevreyi koruma amacının her düzeydeki politikalarla entegrasyonunun zorunlu olduğu bir politikadır. Ana hatlarıyla oluşumu 1980'lerde tamamlanan ve 1990'larda da yeni gereksinimler karşısında daha belirgin ve ayrıntılı hale getirilen bu politikanın esasları ulusal ve uluslararası ölçekte hukuk boyutuna da entegre edilmiş ve edilmektedir. Böylece önceleri, karşılaşılan bazı sorunları çözmek temelinde başlatılan çabalar, yeni amaçları ve boyutları da içine alarak günümüze kadar uzanan bir süreç izlemiştir. Bu süreç hem çevreciliğin, hem çevreye ilişkin bilim ve teknolojinin hem de çevre hukukunun gelişim sürecidir.

### *B. Çevreciler-Sivil Toplum Örgütleri (STÖ)*

Çevre koruma politikasının günümüzdeki şekline ulaşılmasında hem birey hem örgüt olarak çevrecilerin önemli katkıları olmuş-

1. Denge kurma çabası "sürdürülebilir kalkınma" kavramı çerçevesinde gündeme getirilmiştir. Bu yeni kalkınma anlayışı ise, evrensel ölçekte ilk kez, Birleşmiş Milletler nezdinde oluşturulan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun yayınladığı Our Common Future (Ortak Geleceğimiz) adlı çalışmada tanımlanmıştır. Bk. Ortak..., 71 ve passim.

tır. Özellikle çevreci sivil toplum örgütlerinin ulusal ve uluslararası ölçekteki sürekli mücadelelerinin bu sonuçtaki etkisi büyüktür. STÖ, çevreyi korumak için geliştirdikleri çevre hakkı gibi, önemli önerilerini gerek uluslararası bilimsel konferanslara taşıyarak, gerek hükümetlerarası kuruluşlar ve hükümetler üzerinde doğrudan ve dolaylı baskılar yaparak gerçekleştirmeye çalışmışlardır<sup>2</sup>. Bu bağlamda mevcut politik, idari ve yargısal araç ve kanalları kullandıkları gibi, kendilerini çevre koruma sürecinde işlevsel kılacak yeni mücadele kanallarının açılmasını da zorlamışlardır. Sonuçta bugün gelinen noktada benimsenen çevre politikasının uygulanabilmesi için STÖ'ne gereksinim olduğu evrensel ve bölgesel ölçekteki çeşitli metinlerde açıkça kabul edilmiştir<sup>3</sup>. Bunların en önemli örnekleri Rio Bildirgesi ile Gündem 21'dir. İşte hem şimdiye kadar oynadıkları rol hem de yerine getirmeyi üstlendikleri işlevleri nedeniyle STÖ'nin Yasama, Yürütme, Yargı ve Basın'dan sonra "Beşinci Kuvvet"<sup>4</sup> olarak anılmayı hakettiklerini söyleyebiliriz. Nitekim bu önemin gereği ulusal ve evrensel boyutlarıyla çevre hukukuna da yansımış olup, bu örgütlere önemli olanaklar tanınmıştır ve tanınmaya da devam edilmektedir. Hukuki, politik, mali ve ekonomik bakımlardan tanınan bu olanakların çoğalması, STÖ'nün etkinlik ve etkililiklerinin artmasına koşut gitmektedir. Üye sayısı çok fazla olan büyük çevreci örgütlerin kendi ülkelerinde olduğu kadar evrensel ölçekte de etkili olduğu, hatta bir kısmının başka ülkelerde de subeler açtıkları görülmektedir. Bu şekildeki büyük çevreci örgütler, çevrenin değişik sektörlerinde uzman olan çalışanları bünyelerine almakta, hatta çok büyük rakamlara ulaşan bütçelerine dayanarak bu uzmanların en iyilerini seçmede, üniversiteler, sanayi çevreleri ve yönetim birimleriyle adeta yarışmaktadırlar. Güçlü konumları nedeniyle yönetim birimleri ve basına kolayca erişebilmeleri, büyük sivil toplum örgütlerini, uzmanlıklarından yararlanma bakımından, özel şirketler ve bürokratlar açısından vazgeçilmez kılmaktadır<sup>5</sup>.

Status Quo'cu olmayan ve bunu sağlamak için de kendi yapılanmaları ve çalışmalarında da katılımı ve diğer demokratik esasları benimseyen büyük STÖ'nin bu bağlamda esas aldıkları ölçüt hükü-

2. Bu mücadele konusunda bk. Turgut, Çevre..., 17 vd.

3. Bk. Ibid. 9 ve ilgili dipnotları.

4. Bk. Cutler, 190.

5. Bu noktalar için bk. Ibid, 192. Benzer açıklama için bk. Nanda, 21.

metlerin ve hükümetlerarası kuruluşların çevre politikalarında değişiklik yapmayı başarmaktır; ancak bu tür değişiklikleri hedefleyerek sonuca ulaşabilenlerin örgüt yönetiminde üst görevler için seçilme şansı olabilmektedir. Böylece iç yapılarındaki demokratik ve disiplinli çalışma ile etkililik derecelerini daha da arttıran STÖ'nün etki alanına dahil ettikleri kuruluşlar arasında Dünya Bankası gibi uluslararası ekonomik örgütler de vardır<sup>6</sup>. Dünya Bankasının, çevresel etkilerini yerel halkın beklentileri yönünde dikkate almaksızın desteklediği bir kısım ulusal kalkınma projeleri bu örgütlerin çabaları sonucunda hayata geçirilememiştir.

Ülkemizdeki STÖ'nin, sayıları fazla olmakla birlikte, üye sayıları ve bütçelerinin, dolayısıyla da etkilerinin Batıdaki yandaşlarıyla karşılaştırıldığında cılız kaldığı bir gerçektir. Ancak son birkaç yıldır gerek kendi aralarındaki işbirliğini güçlendirmek gerek özellikle önemli çevre sorunlarının bulunduğu yörelerdeki halkla ilişkiye geçme yolunda gösterdikleri çabalar, bunların etkilerinin gelecekte artmasını sağlayacak göstergelerdir.

### C. Çevre Hukuku

Çevrecilerin çevreyi koruma amacını gerçekleştirme yolundaki çabaları, yönetimleri bütüncül bir çevre politikasını benimsemeye iterken, buna koşul olarak çevre hukuku da kendine özgü ayrı bir dal şeklinde ortaya çıkmıştır. Çünkü çevrecilerin de baskısı karşısında yönetimlerin somut çevre sorunlarını çözme-çevreyi koruma-çevreyi geliştirme yönünde bir seyir izleyen çabalarında başvurdukları temel araç hukuk olmuştur. Bu da son derece doğaldır<sup>7</sup>. Şöyle ki, çevre sorunsalının varlığı toplumsal yaşamda değişikliklerin, çözüm bekleyen sıkıntı ve çelişkilerin, yeni gereksinim ve istemlerin varlığı demektir. Hukukun temel fonksiyonunun başında ise bütün bu noktaların çözümüne ilişkin esasları ortaya koymak gelir. Bu bağlamda hukuk "hem bir çerçeve, hem bir politika aracı hem de bir mücadele aracıdır"<sup>8</sup>. Çevre sorunsalının temelinde "ne pahasına olursa olsun sanayileşme ve teknolojik gelişme" olgusunun yatması gerçeği, çözüm için insanların ve kurumların bu çerçevedeki etkinliklerine sınırlar ve koşullar getirilmesini zorunlu kılmıştır.

6. Bk. Werksman, 70.

7. Bk. Turgut, "Kirlenen...", 607.

8. Çevre, 46.

Bunu yapacak olan ise hukuktur. Çevreyi koruyup geliştirmek için gerekli olan kuralların olduğu kadar, bu kuralların gereğini yerine getirecek kurumların belirlenmesi de hukukun alanına girer. Ayrıca gerek oluşturulan kurumların görevlerini gerektiği gibi yapmamaları, gerek belirlenen kurallara diğer aykırılık durumlarında uygulanacak yaptırımları düzenleme ve harekete geçirme de yine hukukun temel işlevlerindedir. Hukukun, özellikle çağdaş gelişmelerin dışında ya da gerisinde kalan toplumsal yapılar bakımından geçerli olan diğer önemli bir fonksiyonu ise, söz konusu gelişmeler yönünden yönlendirici olması, yani bu konuda öncülüğü üstlenmesidir. Çevre sorunsalının evrenselliği ve giderilemez sonuçların ortaya çıkmasını önlemek için etkili çözümlerin hemen uygulanmasının zorunluluğu dikkate alınır, bu fonksiyonun ne kadar önemli olduğu daha iyi anlaşılır. Çevrenin korunmasındaki bu önemi nedeniyle, çevreye ilişkin hukuk kurallarının ve örgütlenmenin bütüncül çevre politikası çerçevesinde ve kendilerinden beklenen amacı gerçekleştirmeye en uygun şekilde yapılması zorunludur. Nitekim bu zorunluluğu, aşağıda görüleceği gibi, çevre sorunlarıyla mücadalenin ilk dönemlerinde yaşananlar da doğrulamaktadır.

Başlangıçta çevre sorunlarıyla mücadelede hukukun devreye sokulması, ister istemez varolan geleneksel kural, araç ve kurumlara başvurulması yoluyla olmuştur<sup>9</sup>. Bu başvurma hem idarenin faaliyetleri çerçevesinde, hem de çevrecilerin çevreyi bozucu uygulamalara karşı açtıkları davalar üzerine yargısal etkinlikler düzeyinde gerçekleşmiştir. Ancak ilk planda başvuru bu geleneksel yolların, sorunları önlemek bir yana, ortaya çıkmış olumsuz sonuçları gidermek için belli yeterli olmadığı görülmüştür. Bunun ana nedeni, söz konusu geleneksel mekanizmaların bireyi temel alan bir fikir etrafında oluşturulmuş olmaları, oysa çevresel değerlerin ve bunlara ilişkin sorunların özellikleri nedeniyle, tek tek bireylerden çok tüm toplumu ilgilendirmeleridir.

Geleneksel hukuk kurallarının varolan şekilleriyle derde deva olmamaları üzerine, önce bu kuralların, çevrecilerin açtıkları davalardaki istemlerinin etkisiyle olabildiğince geniş yorumlanmasına gidilmiş, sonra bunlarda bazı değişikliklerin yapılması söz konusu olmuş, en sonunda da doğrudan yeni kural, kurum ve araçlar oluşturulmuştur. Böylece çevre hukuku geleneksel hukuk kural ve araçlarının çevre sorunsalı karşısında sorgulanması ve tartışmaya açıl-

9. Turgut, "Kirlenen...", 608.

masıyla birlikte, toplumsal yapıların yeni gereksinimlerini karşılamaya elverişli yeni kural ve ilkelerle bezenmiş olarak ortaya çıkmıştır. Bu oluşum süreci içinde kendisine diğer hukuk dalları arasında ayrı bir yer sağlarken, çevre hukukunun, diğer hukuk dallarına ait olup da yeni bakış açısını zorunlu kıldığı kavramlar arasında hak, mülkiyet, egemenlik, yurttaşlık, demokrasi, sorumluluk, ehliyet, ispat yükü gibi gerek öze gerek usule ilişkin temel hukuk kavramları bulunmaktadır. Çevre hukuku bu kavramları, onların alışılmış sınırlarını aşarak ve özelliklerini değiştirerek, çevre sorunsalının gereksinimlerini karşılayacak bir bakış açısıyla kullanılmaktadır; çünkü bu hukuk dalının amacı çevrenin korunup geliştirilmesidir. Bu amacı, günümüzde baskın olan antroposantrik anlayışla sunmak durumunda olsak bile, onun insanı aşan boyutu da olduğu gerçeğini ortadan kaldıramayız. Böylece çevre hukukunun amacından hareket ettiğimizde geleceğimiz önemli bir nokta, sırf çevrenin herhangi bir ögesine "ilişkin" olmasına dayanarak çevreyi koruma amacı taşımayan kuralların da çevre hukuku içinde değerlendirilmesine ihtiyatlı yaklaşmaktır. Öncelikle, hukuk ve mevzuat kavramları birbirlerinden farklıdır. Mevzuat yürürlükte bulunan hukuk kurallarının bütünü anlamına gelirken, hukuk daha genel ve geniş bir kavram olarak bu anlamın ötesine uzanmakta ve yürürlükteki kuralların bağlı olduğu ilkelerden oluşmaktadır. Bu bağlamda "hukukun yürürlükteki kurallara bir üstünlüğü vardır. Mevzuat değişebilir, ama, hukukta bir iç bütünlük ve süreklilik vardır"<sup>10</sup>. Dolayısıyla çevre ile ilgili düzenlemelerin çevrenin korunması ve geliştirilmesi amacına uygun olması gerekli olup, aksi durumda bunların çevre hukukuna aykırı sayılmaları söz konusu olabilecektir. İşte bu noktada çevreci örgütlerin mevzuatta bulunan bazı hükümlere ya da yapılmak istenen bazı değişikliklere bunların çevre hukukunun amacına uygun olmadığı gerekçesiyle karşı çıkmaları mümkündür.

## II. KATILIM İLKESİ

Çevreyi koruma ve geliştirme amacına ulaşmak için ekolojideki bütüncül yaklaşımı esas alan çevre hukukunun, bütünsellik dışında, disiplinlerarası olma ve ÇED (çevresel etki değerlendirmesi) denilen yönetsel karar verme aracını kullanma gibi kendine özgü niteliklerinden başka yine kendine özgü bazı ilkeleri vardır<sup>11</sup>. İşte

10. Çevre, 47.

bu ilkelerden birisi bu kısa çalışmanın asıl konusu olan ve çevreci örgüt ve bireylere tanınmış, birbirini takibeden bir dizi olanakları barındıran "katılım" ilkesidir. Bu ilkenin kabul edilmesindeki hukuksal dayanaklardan birisi, çevreyi korumanın ve geliştirmenin "kamu menfaatine" olmasıdır ki bu nokta çevre hukukunun en başta gelen ve onun amacıyla da bütünleşen ilkesini oluşturmaktadır.

#### A. Katılımın Anlamı

Geniş anlamıyla katılım, bireylerin çevresel yönetim sürecinde rol oynamaları, etkide bulunmaları ve böylelikle kendi yaşamlarını şekillendirecek bu süreci yönlendirmeleri demektir. Etkide bulunma geniş bir yelpazeyi kapsayan çok çeşitli yollarla, doğrudan ya da dolaylı şekilde gerçekleştirilebilir. Bu bağlamda, sessiz bir protestodan ya da pasif direnişten aktif tavır ve eylemlere, hatta yasaların hoş görmediği davranışlara dek uzanan bir dizi örneklere işaret edilebilir. Ormanlık ya da başka bir yeşil alandaki ağaçların maden arama, inşaat gibi nedenlerle kesilmesini istemeyen bir kişi, bu isteğini doğrudan yetkili birimlere başvurarak dile getirebileceği gibi, yalnızca kendisini kesilecek ağaca bağlamak suretiyle de ortaya koyabilir. Katılımın demokratik bir toplumsal yapı içinde gerçekleştirilebilecek eylemleri ya da baskı grubu faaliyetlerini kapsayan bu geniş anlamı dışında, konumuz yönünden özellikle önem taşıyan dar bir anlamı da vardır. Bu da bireylerin çevreye ilişkin kararların alınmasında, politikaların oluşturulmasında ve bunların uygulanmasında, kendilerine tanınmış olanakları kullanmak suretiyle fiilen rol almalarıdır. Çok sayıda ülkede çevreci örgüt ve bireylere bu çerçevede çeşitli olanaklar (hukuki, mali, ekonomik) tanınmış olup<sup>12</sup>, bunların sayısı çevre bilincine erişmiş yurttaşların istemlerine de paralel olarak gün geçtikçe arttırılmaktadır. Aynı yöndeki gelişme evrensel ölçekte de yaşanmaktadır. Uluslararası arenada, STÖ'nin Birleşmiş Milletler bünyesindeki çeşitli kuruluşlarda danışman statüsü alabilmeleri için aranan koşulları esnekleştirme ve bunları uluslararası çevresel etkinliklerde (örneğin sözleşmelerin hazırlanmasında, uluslararası konferanslarda) daha çok söz sahibi kılma yolundaki çabalar özellikle Rio Zirvesi'nden sonra artmıştır<sup>13</sup>. Bu çabalar Birleşmiş Milletler bünyesindeki çeşitli kuruluşlarca olduğu kadar<sup>14</sup> BM dışında Yeryüzü Konseyi'nce de gösteril-

11. Bu ilkelerin en önemlilerinden birisi kirliten öder ilkesidir. Bu ilkenin çevre hukukundaki yerine ilişkin ayrıntılı bir analiz için bk. Turgut, "Kirliten...", 607-654.

mektedir. Bu bağlamda bir yandan STÖ'nin görüş ve önerilerini almadaki mevcut danışma mekanizmasını yeniden tanımlayıp belirlemek<sup>15</sup> yolunda çalışma grupları kurularak raporlar hazırlanırken, öte yandan pratikte STÖ'ni çalışmalara katma girişimleri olmuştur. Ayrıca bir çok sözleşmede müzakere ve karar alım süreçlerine STÖ'nin gözlemci olarak katılımı açıkça kabul edilmiştir<sup>16</sup>. Hatta uygulamada, sözleşme görüşmeleri için gelmiş hükümet delegeleri arasına bazı STÖ temsilcilerinin alınması örnekleriyle de karşılaşılmaktadır<sup>17</sup>.

İster geniş ister dar anlamıyla ele alınsın katılımın doğrudan yönetim anlamına gelmediğini vurgulamak gerekiyor. Çünkü gerek karar ve politikaların hazırlanmasında, gerek bunların uygulanmasında asıl ve nihai yetki yönetim birimlerinde olup, bireylerin bu çerçevedeki rolleri, kapsamı geniş olabilse bile sınırlı kalmaktadır. Ancak, yerel ölçekte, yani küçük yönetim birimlerinde yurttaşların rolünün doğrudan yönetim şekline yaklaşacak ölçüde artması olasılığı güçlüdür. Bu sonucun gerçekleşmesi, toplumsal yapıların sosyo-politik ve ekonomik koşullarına ve bununla ilintili olarak bireylerin kendilerine tanınan katılma olanaklarını etkin şekilde kullanıp kullanmamalarına bağlı olarak değişecektir.

Katılım çevre hakkının hayata geçirilmesini sağlayan bir hak türüdür. Diğer bir deyişle, ne şekilde düzenlenmiş olursa olsun çevre hakkı katılma hakkının temel dayanağını oluşturmaktadır<sup>18</sup>. Gerçekten de çevre hakkını düzenleyen günümüz anayasalarında bu hak genelde insan hakkı olarak düzenlenmiş olsa da, bu düzenlemelerde devletin ve bireylerin bu çerçevedeki ödev ve sorumluluklarının ayrıca vurgulanmış olması, çevrenin insanla bağlantılı olmaksızın doğrudan korunabilmesi açısından önemlidir. Çünkü bu durumda

12. Örneğin ABD'nde çevreci örgütlere hukuksal düzenlemelerde yargısal başvuru ve diğer katılım olanaklarının tanınmasından başka, bunlara yapılan ödemelerin bir kısmının vergi matrahından düşürülmesi ve yine bu örgütlerin gelirlerinin belli bir miktarını lobicilikte kullanmalarına izin verilmesi gibi mali kolaylıklar da sağlanmıştır. Bu son nokta için bk. Cutler, 190.
13. Nitekim, bu tebliğin sunulduğu Habitat II (İstanbul) Konferansında, STÖ'nin hem sayısal hem işlevsel bakımdan eskiye kıyasla daha önemli bir yere sahip olmaları bu çabaların bir sonucudur.
14. BM'in çabaları konusunda bk. Imber, 123 vd.; Kiss-Shelton, 14-6; Stairs-Taylor, passim.
15. Bu konudaki tartışma ve gelişmeler için bk. Otto, 109 vd.
16. CITES bu sözleşmeler arasındadır. Bk. Birnie-Boyle, 76.
17. Greenpeace'in bir çalışanının müzakereci devletlerden Yeni Zelanda'nın delegasyonunda yer alması örneği. Bk. Stairs-Taylor, 133.
18. Çevre hakkının ulusal ve uluslararası ölçekte düzenlenişi ve bu konudaki tartışmalar için bk. Turgut, Çevre..., 37-74.



birey hem devletin çevreyi koruma ödevini yerine getirip getirmediğini gözetlemek, hem çevreyi bozucu davranışlar karşısında yetkili birimleri harekete geçirmekle görevlidir, hem de görevlerini yapabilmesi için gerekli olanakların kendisine tanınması ve engellerin kaldırılması için devletten istemde bulunma hakkına sahiptir. İşte bireyin devletten isteyecekleri arasında, katılma kanallarının ve olanaklarının artırılması ve bunların gerektiği gibi kullanılabilmesinin sağlanması da yer almaktadır. Devletin söz konusu istemleri karşılaması ise yine aynı düzenlemelerden doğan bir zorunluluktur.

### *B. Katılımın Önemi ve Gerekliliği*

Katılım ilkesi çevre sorunsalını çözme yollarından biri olarak evrensel ölçekte kabul görmüştür. Doğrudan çevreye ya da çevrenin çeşitli öğelerine ilişkin evrensel ve bölgesel nitelikli çeşitli metinlerde katılım ilkesine yer verildiği gibi, ulusal ölçekteki metinlerde de bu konuda düzenlemelere gidilmiştir. Çevre alanında ilk önemli evrensel belge sayılan 1972 Stockholm Bildirgesi konuyu bireylerin ve toplulukların sorumlulukları çerçevesinde dolaylı olarak ele alırken, daha sonraki tüm metinler katılım ilkesine açıkça değinmişlerdir<sup>19</sup>. Evrensel nitelikli son önemli metinler 1992'de Rio'da düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansında (UNCED) kabul edilen belgelerdir. Bunlardan Rio Bildirgesi'nde, ülkelerin çevre konusunda kamu duyarlılığını ve katılımını arttırmalarına 10 uncu ilke içinde yer verilmiştir<sup>20</sup>. "Gündem 21" adını taşıyan ve 21. yüzyılda yapılması öngörülen faaliyetleri içeren oldukça kapsamlı eylem planında ise, yapılan planların gerçekleştirilmesinde halkın katılımının gerekliliği işlenmiştir. Bu metinde, karar alım sürecine geniş halk katılımının sürdürülebilir kalkınmayı sağlamadaki en temel koşullardan olduğu vurgulandıktan sonra, bireylerin, grupların ve örgütlerin ÇED sürecine doğrudan katılmaları ayrıca belirtilmiştir<sup>21</sup>. Gençlerin ve kadınların karar alım sürecine katılımları konusunda ise ayrı planlara yer verilmiştir<sup>22</sup>. Kadınların katılımı onların çevre yönetiminde ve gelişmesinde sahip oldukları önemli rol vurgulanarak Rio Bildirgesi'nde de ayrı bir ilke (20 inci ilke) olarak düzenlenmiştir. Katılım ilkesine evrensel ölçekte çok fazla önem verildiğini açığa koyan bir gösterge de,

19. Bk. Ibid.

20. The Rio..., 879.

21. Agenda 21..., 263-4.

22. Ibid, 264-8.

konuyu düzenleyen belgelerin bir kısmında sadece ilkeyi belirtmekle yetinilmeyip, etkin bir katılımın kolaylaştırılması ve özendirilmesi gerekliliğine de yer verilmesi, hatta bunun devletler için ödev olduğunun vurgulanmasıdır<sup>23</sup>.

Katılım ilkesine ne denli önem verildiğini gösteren ampirik verileri bu suretle kısaca belirttikten sonra, bu ilkeye niçin bu kadar önem verildiği sorusunun yanıtını aradığımızda, karşımıza ondan beklenen işlevler konusu çıkmaktadır. Burada ilk planda yapılması gereken bir saptama, katılım ilkesine yer ve önem verilisinin devletlerin kuramsal düzeyde yaptıkları ideolojik bir tercih olmadığıdır. Böyle bir tercih olsaydı, o zaman daha önceki dönemlerde zaman zaman "öğrenci olayları" gibi patlamalarla doruğa çıkan katılımcı demokrasi yönündeki istemlere, yetkililerin neden sessiz kaldıkları sorusunu sormak gerekirdi. Gerçek şu ki, katılım ilkesi bazı gereksinimlerin karşılanması, sorunların çözülmesi için kazanılmaz görülmüştür. Nedir bu gereksinimler diye sorduğumuzda da karşımıza çevre sorunlarının özellikleri çıkmaktadır. Herşeyden önce, çok yönlü ve karmaşık olan bu sorunların tüm bu yönlerinin açığa çıkabilmesi herkesin görüşlerini belirtmesine bağlıdır. Aynı şekilde bütün boyutlarıyla belirlenmiş sorunlara sağlıklı ve kalıcı çözümler üretilebilmesi için de herkesin düşüncesini açıklaması gereklidir. Nihayet üretilen çözümlerin etkin şekilde uygulanabilmesi de herkesin katkısıyla sağlanabilir.

Konuya çevre sorunlarının etkileri, bunların ortaya çıkışlarındaki sorumlular ve sorumluluk payları ve çevresel varlıkların aidiyeti noktalarından baktığımızda da, katılımın gerekliliğini ortaya koyan göstergelerle karşılaşırız. Mademki çevresel varlıklar kimsenin mülkiyetinde değil, herkesin, hatta gelecek kuşakların mademki çevre sorunları herkesi ve gelecek kuşakları ve biyosferi etkiliyor; mademki çevre sorunlarının ortaya çıkışında herkes üretici veya tüketici olarak şu ya da bu ölçüde rol oynuyor, o halde herkesin bu süreçte hem hak hem sorumluluk sahibi olarak olumlu bir katkı yapması zorunludur.

### *C. İşlevsel ve Etkin Bir Katılım İçin Koşullar*

Hukuki düzenlemelerde yer verilen katılım olanaklarının etkin şekilde kullanılabilmesi ve kendilerinden beklenen işlevi yerine ge-

23. Dünya Doğa Şartı'nın 23. ilkesi gibi.

tirebilmeleri bazı koşulların varlığına bağlıdır. Bu bağlamda ilk başta gelen koşul "demokratik bir yapı"nın varlığı olup, söyleyeceğimiz diğer koşullar, hep bu ana çerçeveye bağlı alt koşullar niteliğindedir. Katılım bireylerin görüş bildirme, örgütlenme ve eylem yapma gibi yollarla yönetim sürecinde etkide bulunmaları olduğuna göre, bütün bunlara ilişkin her türlü hak ve özgürlüklerin tanınmış olması gereklidir. Sadece metinlerde tanınma yeterli olmayıp, hukuk devleti güvencesi altında pratikte de bu hakların engellerle karşılaşmaksızın kullanılması sağlanmış olmalıdır. Bu da büyük ölçüde demokratik değerlerin toplumsal yapıda ve özellikle yöneticilerde yerleşmiş oluşuna bağlıdır.

İşlevsel bir katılım için özel önem taşıyan bir koşul da çevre için eğitimin geliştirilmesidir. Burada önem taşıyan nokta, bireylere çevreyi koruma yollarını, yapmaları ya da yapmamaları gereken şeyleri belletmekten öte, onlara tek başlarına geleceklerini yönlendirmede ne denli önemli rol oynayabileceklerini göstermektir. Çevre sorunlarının toplumsal yaşamın diğer sorunlarından soyut olmadığına ve bunların ortaya çıkışında insanın payına ilişkin gerçeklerin işlenmesi gereken eğitim politikasında, bireylerin düşünme, sorgulama ve yaratma yeteneklerini geliştirmelerine öncelik verilmelidir. Ancak bu sayede çevre bilinci ve çevreye karşı sorumluluk duyguları geliştirilebilir. Bu duyguların gelişmişliği ise katılımın işlevsel olacağına ilişkin sağlam bir göstergedir. Eğitimli ilgili olarak değinilmesi gereken bir nokta da katılımın da başlı başına bir eğitim kanalı olduğudur. Gerçekten de katılım olanaklarının kullanılmasının, bireylerin hem yukarıda söylenen yetenekleri kazanmalarında hem bilgilenmelerinde rolü vardır.

Katılımın sadece işlevsel olması için değil aynı zamanda gerçekleşmesi için de gerekli olan bir koşul da, bireylerin katılacakları faaliyetlerden haberdar olmalarıdır. Bu da bireylerin "bilgi ve belgelere ulaşma hakkı" devletin bu alandaki ödevi ve yönetimin açıklığı (şeffaflığı, saydamlığı) gibi önemli konuları ilgilendirmektedir. Esasen bütün bunlar demokratik hukuk devletinin olduğu kadar, yönetimlerin varlık nedeninin (halka hizmet etmek, bu çerçevede yönetim "görev"ini yerine getirmek) de doğal sonucudur. Nitekim yurttaşların söz konusu hakkı, demokratik ülkelerin bir kısmında, doğrudan buna ilişkin yasalarda ya da idari usul yasaları gibi genel nitelikli düzenlemelerde esasen eskiden beri yer almaktadır (ör. ABD). Bu şekilde, genel düzenlemelere gitmemiş ülkelerde ise, konu çevre sorunsalı dolayısıyla gündeme getirilerek çevreye iliş-

kin düzenlemelere dahil edilmiştir. Başta katılım ilkesine yer verenler olmak üzere evrensel ve bölgesel nitelikli metinlerde de bilgi ve belgelere ulaşma hakkının önemine dikkat çekilmiştir. Rio Konferansındaki metinlerde de bireylerin, grupların ve örgütlerin çevre ve kalkınmaya ilişkin bütün enformasyona açıkça erişebilmeleri gerektiği belirtilmiştir<sup>24</sup>. Ayrıca bu hakkın gereğini evrensel ölçekte yerine getirmek için bazı birimler ve sistemler oluşturulmuştur. Bunlardan birisi, çok sayıda ülkede koordinasyon merkezi olan "infoterra" sistemi olup bu sayıda çevreyle ilgili normalde elde edilmesi güç verilere ulaşabilmektedir<sup>25</sup>. Yine bu bağlamda, birçok STÖ'nin Birleşmiş Milletler Kamu Enformasyon Bölümü'nde listeleri bulunmakta olup, böylelikle bu örgütlerin BM'in çevresel etkinlikleri hakkında düzenli bilgi alabilimleri sağlanmaktadır<sup>26</sup>. Avrupa Birliği çerçevesinde ise, Brüksel'de faaliyet gösteren Avrupa Çevre Bürosu aracılığıyla, STÖ, Birliğin günlük çalışmaları hakkında bilgi alarak stratejilerini buna göre belirleyip, temsilcilerini bu yönde görevlendirmektedirler<sup>27</sup>.

Bilgi ve belgelere ulaşma hakkı açısından bazı noktaların büyük önemi vardır. Herşeyden önce bu hak yalnızca yetkililerin verdikleri bilgi ve açıklamalarla sınırlı olmayıp, bireylerin bizzat belgelere erişerek onları incelemelerini de kapsamaktadır. Diğer bir husus, bireylerin bilgi ve belgelere zamanında, yani bağlayıcı kararlar alınmadan ulaşabilmeleridir<sup>28</sup>. Ayrıca bu bilgi belgelerin anlaşılabilir olması ve istisnalar dışında gerekli kopyaların alınabilmesinin en az masraf sağlanması da gerekmektedir. Bu çerçevede belgelerin ücretsiz verilmesini içeren düzenlemelere rastlandığı gibi doğrudan çevreci örgütlerin adreslerine gönderilmesi yolunda uygulamalar da görülmektedir<sup>29</sup>.

Yukarıda açıklanan koşulları ülkemiz açısından ele aldığımızda şu özellikleri görüyoruz: Anayasa ve yasalarda temel hak ve özgürlükler bakımından bazı sınırlar olmasına karşın, demokratik bir yapının varlığı koşulu yönünden asıl sorun, demokratik değerlerin toplumsal yapımızda tam olarak yerleşmemiş oluşudur. Bu sonuç, öncelikle yöneticileri için geçerli olup, son dönemlerdeki olumlu

24. Bk. Agenda 21..., 263; The Rio Decl..., ilke 10.

25. Bk. Turgut, Çevre..., 67-8; Tolentino, 36-7.

26. Bk. Otto, 118.

27. Bk. Birnie-Boyle, 77.

28. Gündling, 141-2.

29. ABD'ndeki bu uygulama için bk. Turgut, Çevre..., 67-9.

kıyırdanışlara karşı halk için de geçerlidir. Osmanlı devlet ve toplum yapısının islamiyetle de pekiştirilmiş geleneksel egemenlik anlayışının izleri kamu yönetiminin her düzeyinde hâlâ mevcuttur. Çağdaş “yurttaş” kavramının yerini “teba” kavramının aldığı bu anlayışta, devlet en üstün güç olup bireyin temel fonksiyonu yönetenlerin söylediklerini yapmaktır. Toplumsal yapıdaki birikime dayanmayan tepeden gelme Batılılaşma çabalarının alt yapıda gerekli değişiklikleri yapamamaları şekilci kalması yüzünden, sonraki dönemlerde de bu temel anlayış kırılmamıştır. Günümüzün kamu yönetiminde, hemen her basamaktaki kamu görevlisinin “görevli” olduğunu unutarak, “yetki kullanımını” yurttaşlara karşı bir üstünlük olarak görmesi ve bireylerin de bu tutum karşısında teslimiyetçi ve ezik bir tavır takınmaları hep söz konusu geleneğin kalıntılarıdır.

Eğitim koşulu yönünden ülkemize baktığımızda, biraz önce değinilen sosyo-politik özelliklerin uzantıları olan olgulara tanık oluyoruz. Düşünmenin, sorgulamanın, tartışmanın yer almadığı, tek yönlü bilgi depolamanın baskın olduğu ezberci bir eğitim sisteminin, kenidine güven duyan, yaratıcı bireyler ortaya çıkarması doğal olarak beklenemez. Oysa ki bu özellikler katılımı işlevsel kılacak temeller arasında yer almaktadır.

Bilgi ve belgelere ulaşma hakkına gelince, hukukumuzda buna ilişkin genel bir düzenleme olmadığı gibi, kamu yönetimimizdeki kapalılık geleneği yurttaşların bu yöndeki istemlerinin hoş karşılanmasına da engeldir. İşte hukukumuzdaki bu genel kuralı bozan iki önemli istisnaya çevreye ilişkin iki ayrı yönetmelikte yer verilmiştir. Her iki yönetmelikte de, bireyler için getirilen katılım yollarının -ki birazdan ele alınacak- kullanılmasına ilişkin olarak ilgililenenlerin katılacakları faaliyete ait belgeleri inceleyebilecekleri belirtilmiştir. Bunlardan Hava Kalitesini Koruma Yönetmeliği'ndeki (HKKY)<sup>30</sup> düzenlemeye göre, hava kalitesini etkileyecek faaliyette bulunacaklar gerekli izni almak için idareye başvurduklarında yetkili merci bu başvuruyu ilan yoluyla halka duyuracaktır. İlan, tesisin kurulacağı bölgede dağıtımı yapılan yüksek tirajlı yurt çapında yayın yapan en az iki gazetede yapılacaktır. “İlgililenenler” ilanının yayımlanmasından itibaren iki ay süreyle hem başvuruyu, hem buna eklenmiş belgeleri ilanda belirtilen yerde inceleyebileceklerdir. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde (ÇEDY)<sup>31</sup> ise, Yö-

30. RG. 2.11.1986 T., 196269 S. (md.16).

31. RG. 23.6.1997 T., 23028 S. (md. 16, 25).

netmelikte sayılan faaliyetleri yapmak isteyenlerin hazırladıkları ÇED Raporunu Çevre Bakanlığına veya Valiliğe sunmalarından sonra başlayacak "inceleme değerlendirme süresi" boyunca, "isteyenler" bu raporu Bakanlık veya taşra teşkilatında inceleyebileceklerdir. Kuşkusuz bu konuda da önceden gerekli duyuru yapılacaktır. Görüleceği üzere her iki düzenlemede de, "ilgilenenler" ve "isteyenler" sözcükleri kullanılarak belgeleri inceleyecekler bakımından bir sınırlama yapılmamıştır. Bu olumlu bir noktadır. Ancak düzenlemelerde belgelerin kopyasının alınabileceğine ilişkin bir açıklama bulunmaması konusunda aynı şey söylenemez. İmar Kanununda da belediyelerce veya belediye alanları dışındaki yerler için valilikçe hazırlanan imar planlarının bu yetkililerce bir ay süreyle ilan edileceğine ilişkin hüküm vardır.

Görüldüğü gibi bütün bu olanakların kullanılmasıyla ilgili olarak çevreci örgütler ya da gönüllü kuruluşlar gibi sözcüklere yer verilmemiştir<sup>32</sup>. Ancak yukarıdaki açıklamalarda turnak içine alınan kelimelerin geniş kapsamı karşısında, söz konusu olanakların STÖ'nce de kullanılacağı kuşkusuzdur.

Hukukumuzda bilgi ve belgelere erişme hakkına ilişkin genel ve açık bir düzenleme olmamasına karşın bu durum bireylerin idari birimlerden buna ilişkin istemde bulunmasına engel değildir. Şöyle ki; öncelikle "yönetimin bireylere hizmet için varolduğu hususu" vdemokratik bir hukuk devletinin genel ilkelerindedir. Nitekim Anayasamızdaki "dilekçe hakkı"nın (md. 74) da bu gerçekten temel aldığı söylenebilir. Dilekçe hakkı, yurttaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile başvurularındadır. Görüldüğü gibi kapsamı geniş tutulmuş olan bu hükümdeki dilek sözcüğünün içine bilgi isteminin de dahil edilmemesi için hiçbir neden yoktur. Şu halde çevreciler birbiriyle bağlantılı bu iki önemli temelden hareketle idari birimlerden çevresel etkinliklere ilişkin bilgi ve belgeleri isteyebilirler<sup>33</sup>. İdarenin bu istemleri karşılama "yükümlülüğü"nden kaçınmasının doğal sonucu da çevrecilerin idari yargı yoluna başvurmalarıdır. Bu bağlamda davaların açılması ve mahkemelerin davacıları

32. Gönüllü Kuruluş sözcüğü çevre mevzuatımızda sınırlı şekilde (Çevre Bakanlığı'nın kuruluş kararname, Çevre Şurası Yönetmeliği, Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu ve Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinde) kullanılmıştır.

33. Bu bağlamda bireylerin yazacakları dilekçelerden örneklere, çevreci örgütler açısından yararlı bir çalışmada yer verilmiştir. Bk. Özkan, s.131 vd.

haklı görmeleri halinde ise, bilgi ve belgelere ulaşma hakkı hukumumuzda "içtihat" yoluyla yerleşmiş olacaktır<sup>34</sup>.

#### *D. Katılımın Türleri*

Çevreci, örgütlerin ya da bireylerin çevresel yönetim sürecine katılmaları, ya çevreyle ilgili kararların alınmasından, politikaların oluşturulmasından, düzenlemelerin ve planların yapılmasından önce olabilmektedir -ki buna kısaca karar alım süreci diyeceğiz-; ya da kararların uygulanması aşamasında gerçekleşmektedir ki bunu da başvuru başlığı altında inceleyeceğiz.

#### *1. Karar Alım Sürecine Katılım*

Geniş anlamıyla ele aldığımızda, yönetim süreci sözcüğü, hem organ hem fonksiyon olarak yasamayı da kapsamakla, dolayısıyla bireylerin yasaların yapımında da rol oynamaları söz konusu olmakla beraber, konumuz açısından asıl üzerinde durulacak olan yürütme -ve bunun için de idare- ve idari faaliyetlerdir. Çünkü çevresel yönetim sürecindeki faaliyetlerin çok büyük kısmı bu çerçevede yapılmakta ve dolayısıyla bireyler bu birimlerle her an karşı karşıya gelmektedirler.

Çevrecilerin tek başlarına veya örgütler aracılığıyla katılacakları idari faaliyetlerin başlıca türleri kural tasarruflar ve bireysel işlemler ile idarenin plan ve programların ve çeşitli tesislerin yapımına ilişkin diğer faaliyetlerdir. Kural tasarrufdan amaç yönetmelikler, tebliğler gibi düzenlemelerin yapılmasıdır. Hava, su ve toprak kirliliğine, gürültüye, atıklara ve kimyasal maddelere ilişkin yönetmelikler, söz konusu düzenlemelerin çevre alanındaki önemli örnekleridir. Bu yönetmeliklerde standartların belirlenmesinden kirletici faaliyetlerde bulunanların alacakları önlemlere kadar çevreyi korumaya yönelik bir dizi esas ve ilkelere yer verilmektedir. Kirlilikle mücadelede hangi yöntemlerin seçileceği, standart yöntemi benimsenmişse standartların neye göre belirleneceği, ne ölçüde bir kirliliğin kabul edilebilir sayılacağı gibi önemli konular da yine genelde bu düzenlemelerle çözüme kavuşturulmaktadır. Dikkat edileceği üzere bütün bunlar kişilerin yaşam alanlarını doğrudan ilgilendiren, dolayısıyla onların görüşlerinin alınmasını ge-

34. Bk. Turgut, "Çev. Dava...".

rektiren konulardır. Kural tasarruflar yönünden hukukumuzda bireylerin görüşlerinin alınmasını zorunlu kılan genel bir düzenleme yoktur. Uygulamada idari birimlerin bu metinleri hazırlarken ilgili kesimlerin görüşlerine başvurdukları görülmekle beraber, gerek başvurup başvurumama gerek başvurulacak kesimleri belirleme, genelde bu birimlerin takdirine kalmaktadır.

Bireysel işlemler ise, gerçek veya tüzel olsun, özel hukuk kişilerinin yaptıkları faaliyetlere ilişkin olarak idari birimlerce izin ve ruhsat verilmesi ve kapatma, faaliyeti durdurma, para cezası kesme gibi yaptırımlar uygulanmasıdır. Birel işlemlerin çevreye ilişkin en önemli örneğini ÇED Raporu için verilen izin oluşturmaktadır. ÇED'nin esası, çevreye etkisi olacak faaliyetleri yapacakların bu faaliyetlerine izin verilmeden önce, faaliyetin çevreye yapacağı olumsuz etkilerin saptanarak bunların giderilmesi ya da en aza indirilmesi için önlemlerin alınmasıdır. Etkiler ve bunları giderecek önlemler belirlendikten ve faaliyet sahibi faaliyetini belirlenen esaslara göre yapacağını taahhüt ettikten sonraki gerekli izin verilmektedir. ÇED'ine tabi faaliyetlerin bunu kabul eden tüm ülkelerde oldukça geniş tutulduğu ve değerlendirmenin çevrenin bütün yönlerini ve bütün etkileri kapsadığı dikkate alınrsa, ÇED'nin ve katılımın bu süreçteki yerinin ne denli önem taşıdığı görülür. Nitekim ÇED'ni kabul eden bütün ülkelerde bu sürece halkın çeşitli şekillerde katılmasının sağlandığı görülmektedir.

Hukukumuzda bireysel işlemler yönünden katılımın iki önemli örneğini, yukarıda bilgi ve belgelere ulaşma hakkını açıklarken belirttiğimiz iki yönetmelikteki düzenlemeler oluşturmaktadır. HKKY'nde bireylere itirazda bulunma, ÇEDY'nde ise toplantıya katılma ve ayrıca Bakanlığa görüş bildirme olanakları tanınmıştır. İlk örnekte, Yönetmelikte sayılan ve hava kalitesini etkileyecek olan faaliyetleri yapacakların gerekli izin için başvurdukları anda, yetkili birimin bunu ilan yoluyla duyurmasından sonra, ilgililenlerin bu faaliyetin itirazlarını yazılı olarak, itiraz edenlerin sayısının 100'den çok olması durumunda ilan yoluyla bildirilecektir. Yönetmelikte yalnızca itiraza yer verilmiş, toplantı yapılmasından söz edilmemiştir. Ancak "...itiraz sahibi hazır bulunmasa bile itirazın değerlendirileceği..." ifadesine, toplantı ya da itiraz sahibi ile görüşme yapılması olasılığı dışında bir anlam vermek güçtür.

ÇEDY'ndeki katılım olanaklarını daha iyi anlaşılabilmesi için ÇED'nin bu yönetmelikte ne şekilde ele alındığını kısaca belirtmek



gerekiyor. ÇED sürecine tabi faaliyetler iki ayrı grupta, ek listeler halinde sayılmak suretiyle belirtilmiştir. İlk ek listede yer alan faaliyetler, ikinci listedekilere oranla çevreye etkileri yönünden daha önemli görüldükleri için doğrudan ÇED'ne tabi kılınmış ve bunlar için ÇED raporu hazırlanması zorunluluğu getirilmiştir. İkinci ek listede bulunan faaliyetler ise ÇED ön araştırmasına tabidir. Bunlar için ÇED raporu hazırlanıp hazırlanmayacağı ön araştırmanın sonucunda belli olacaktır. Araştırmanın sonucu bunların çevresel etkilerinin önemli olduğu şeklinde çıkarsa, ilk gruptaki faaliyetler gibi rapor hazırlanması gerekecektir. Yönetmeliğin düzenlemesinde ÇED'ne tabi olup olmamada asıl ölçüt faaliyetin niteliğidir. Oysa eski ÇED yönetmeliğinde bazı "hassas yöreler" için de ÇED uygulanacağı ayrıca belirtilmişti. Üç grup halinde sayılan hassas yöreler arasında hem çeşitli yasalarımızla, hem taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerle özel olarak korumaya alınmış alanlar bulunmaktaydı. Avrupa Birliği'nin ÇED konusundaki direktifinde de hassas yörelere yer verildiği dikkate alındığında, bu konudaki düzenlemeye yeni yönetmelikte yer verilmemesinin hata olduğu rahatlıkla söylenebilir.

ÇED süreci çerçevesinde tanınan katılım olanaklarının kullanılması yukarıda değinilen birinci grup faaliyetler için ÇED raporunun Çevre Bakanlığına, ikinci grup faaliyetler için ise ÇED Ön Araştırma Raporunun valiliğe sunulmasından sonra başlar. Bu bağlamda kullanılacak ilk olanak yapılacak toplantıya katılmaktır. Toplantıya ilişkin düzenleme, eski yönetmelikten farklı olarak, tek bir maddede değil de iki ayrı maddede, "ÇED Sürecine Halkın Katılımı" (md. 16) ve "ÇED Ön Araştırma Sürecine Halkın Katılımı" (md.25) başlıkları altında düzenlenmiştir. Toplantı, her iki maddede de yer verilen ifadeyi esas alırsak "...halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, görüş ve önerilerini almak üzere.." yapılır. Toplantı tarihi ve yeri faaliyet sahibi ile yetkili birim arasında kararlaştırılacak ve buna ilişkin duyuru hem faaliyet sahibi hem mahallin en büyük mülki amirince, yönetmelikte birinci ve ikinci grup faaliyetler yönünden birbirinden farklı olarak belirlenen şekilde ve sürede yapılacaktır. Her iki toplantı da mahallin en büyük mülki amiri veya tayin edeceği bir yetkilinin idaresinde gerçekleştirilecek ve toplantıda ortaya konulan halkın görüşleri tutanakla belirlenecektir. Toplantıya, ÇED ve ÇED ön araştırma raporlarının incelenmesi için oluşturulan komisyonların (inceleme değerlendirme ve ön inceleme değerlendirme komisyonu) üyelerinin de katılacağı Yönetmelikte belirtilmiştir (md. 14/2 ve 23/2). Esasen her iki toplantının tarihi de

bu komisyonların ilk toplantısını takiben belirlenecektir. Toplantıya katılmış olsun ya da olmasınlar bireylerin kullanacakları bir başka katılım yolu da, ÇED'ne veya ÇED ön araştırma sürecine tabi olan faaliyet hakkındaki görüşlerini, söz konusu raporları inceleyerek, inceleme değerlendirme süresi içinde Çevre Bakanlığına (ikinci grup faaliyetler bakımından Valiliğe) yazılı olarak bildirmeleridir. Süresi içinde bildirilen görüşler inceleme değerlendirme komisyonunda dikkate alınacaktır.

ÇEDY'ndeki katılıma ilişkin düzenlemeyi değerlendirdiğimizde ilk yapılacak eleştiri, katılım olanaklarının ÇED Raporunun hazırlanmasından sonra devreye sokulmasıdır. Oysa katılımdan ciddi anlamda bir işlev bekleniyorsa, asıl yapılması gereken bu raporun hazırlanması sırasında halkın görüşlerinin alınmasıdır. Bu yol, raporda sonradan değişiklikler yapılmasının önleneyeceği, dolayısıyla da vakit kaybının ve masrafların azalacağı düşünülürse, hem faaliyet sahibinin, hem idarenin de yararına olacaktır. Nitekim ABD'nde raporu hazırlayan uzman kuruluşlar bizzat çevrecilerle ve özellikle de faaliyetin yapılacağı yörenin halkı ile temasa geçerek onların görüşlerini aldıktan sonra raporu tamamlamaktadırlar. İkinci bir eleştiri eski yönetmelikle karşılaştırıldığında yapılan bir değişikliğe ilişkindir. ÇED ön araştırması sonucunda verilen "çevresel etkileri önemsizdir" kararına karşı itiraz olanağı getiren hüküm kaldırılmıştır ki bu olumsuz bir durumdur. Aynı paralelde diğer bir olumsuzluk yine ÇED ön araştırma sürecine ilişkindir. Bu sürece tabi olup da sonuçta "çevresel etkileri önemlidir" kararı verilen, böylelikle doğrudan ÇED'ne tabi duruma gelen projeler için bir daha halkın katılım toplantısı yapılamayacağı belirtilmiştir (md. 16/4). Bir yandan bir projeyi çevresel etkileri açısından önemli görerek doğrudan ÇED sürecine dahil ederken, öte yandan, onu, tüm dünyada ÇED'nin odağı sayılan katılımın dışında tutmadaki çelişkili mantığı anlamak olanaklı değildir. Yeni yönetmelikte, katılımı bu kez doğrudan değil de dolayısıyla (katılacak faaliyetler bakımından) daraltan bir nokta da, eski yönetmelikte üç alt grup halinde sayılarak ÇED uygulanacağı belirtilen hassas yörelerin bu sürecin dışında bırakılmış oluşudur.

ÇEDY'ndeki düzenlemenin şekli kaldığını gösteren bir başka nokta da, gerek toplantının ne zaman yapılacağı, gerek görüşlerin Bakanlığa bildirilme süresi bakımından bazı hassas alanların dikkate alınmamış oluşudur. Şöyle ki, toplantının normalde bireylerin faaliyet hakkındaki raporu inceleyip bilgi almalarına olanak tanıya-

çak bir süre sonunda yapılması gerekir. Oysa düzenlemede böyle asgari bir süre öngörülmemiş olup, toplantının ne zaman yapılacağını belirlemek faaliyet sahibi ile Bakanlığın takdirine bırakılmıştır. Bu konuda eski yönetmelikle kıyaslandığında getirilmiş olan yenilik, toplantının inceleme değerlendirme komisyonunun ilk toplantısını yapmasından sonraki bir tarihte yapılacağıdır. Komisyonun bu ilk toplantısını ne zaman yapacağı ise belirtilmemiştir. Toplantı için gerekli ilanın toplantıdan en az üç gün önce verilmesi düzenlenmiş olup bu süre bireylerin raporu inceleyip hazırlanabilmeleri için oldukça kısadır. Öte yandan görüş bildiriminin inceleme-değerlendirme süresinin sonuna kadar yapılacağını belirtilerek ayrıca bir süre sınırlamasına gidilmemesi ilk bakışta olumlu gibi görünmektedir. Ancak yetkili komisyon bu sürenin sonunda kararını vermek durumunda olduğuna göre, son günlerde gelecek görüşlerin ne zaman ve nerede tartışılacağı ve ne ölçüde dikkate alınabileceği sorularının yanıtları açıkta kalmaktadır. Sonuç olarak, bütün bu hususların dikkate alınarak, ÇED sürecindeki katılımın yeniden ve onu işlevsel kılacak şekilde düzenlenmesi ve yöneticilerin kolayca değişikliğe gitmelerini önlemek için de düzenlemenin yönetmelikle değil, yasa ile yapılması gerekmektedir.

İdarenin kural tasarruflarla bireysel işlemler dışında kalan ve bizzat yapımını üstlendiği havaalanı, otoban, baraj gibi tesislerle imar planları konularında da halkın görüşlerinin alınması katılım ilkesinin kapsamına dahildir. Özellikle yerel düzeydeki planlama çalışmalarında görüş almaya büyük önem verilmekte, hatta yerel halkın kesinlikle karşı çıktığı faaliyetlerden vazgeçilmektedir. Çevrenin korunması çerçevesinde slogan haline gelmiş ilkelerden birisi olan "global düşün, yerel hareket et" deyişi de bu noktanın önemini göstermek için kullanılmaktadır. Ülkemizde halkın bu çerçevedeki rolü İmar Kanunu gereğince hazırlanmış olan ve ilan edilen imar planlarına itiraz etmekle sınırlıdır. Yani bu planların hazırlanması sırasında halkın görüşlerinin alınmasına ve bunların değerlendirilmesine ilişkin bir zorunluluk yoktur. Oysa bireylerin, güncel yaşamlarını doğrudan etkileyen bu konularda, planların yapılmasından ve kararların alınmasından önce devreye girmelerini ve hatta alternatif öneriler sunmalarını sağlayacak yollara ilgili tüm yasalarda yer verilmesi gereklidir.

Karar alım sürecine katılım olanaklarından kimlerin yararlanaacağı konusunda ülkelere ve katılınacak konulara göre farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Bazı düzenlemelerde bu konuda hiçbir sır-

nırlama yapılmaksızın katılım olanakları herkese tanınırken, bazılarındaki yalnızca yöre halkının, ilgili kuruluşların ya da çevreci örgütlerin bu olanakları kullanmalarına izin verilmiştir. Ülkemizde yukarıda değindiğimiz iki yönetmelik ile İmar Kanununda bulunan katılım olanaklarının herkese tanınmış olması olumlu bir gelişmedir.

Çeşitli ülkelerde uygulanan katılım yolları arasında ise referandum, anketler ve toplantılar yapılması bulunmaktadır. Özellikle yerel ölçekli katılımların doğrudan halk komiteleri veya danışma birimleri oluşturularak gerçekleştirildiği de görülmektedir. Bu sonuncu örneklerde halkın katılım fonksiyonunda süreklilik sağlandığından bir anlamda doğrudan yönetim modeline yaklaşılmış olmaktadır.

## 2. Başvuru

Başvuru bireylerin çevrenin korunması ve geliştirilmesi doğrultusunda çeşitli yönetim birimlerinden bazı şeyleri yapmaları ya da yapmamaları yönünde istemde bulunmalarıdır. Burada "genelde" karar alınma aşamasından sonrasına, yani uygulama sürecine ilişkin bir katılım vardır. Bireyler yine yasama, yürütme ve yargı olmak üzere devletin üç temel organına, yakınmalarını ve istemlerini iletmektedirler. Başvuru esasında hukuk devletinde yürütme fonksiyonunun doğal bir gereği olup, bireylerin bunu her konuda kullanmaları söz konusudur. Ancak konumuz yönünden önemli olan bireylerin başvurularının doğrudan kendilerini ilgilendiren sorunlara değil de çevrenin korunmasına ilişkin oluşudur. Başvurulacak organlar arasında ise konumuz açısından asıl önemlileri yürütme ve yargıdır. Hatta bunlar arasında da bir bakıma yargıya başvurunun daha büyük önem taşıdığı söylenebilir. Çünkü idareye yapılan başvuruların karşılıksız kalması durumunda bunun doğal sonucu yargı yoluna gitme olduğu gibi, bu yolu bireylerin kullanma olasılığı da idareyi kendisine gelen istemler konusunda daha sorumlu davranmaya iter. Yargıda alınacak yürütmeyi durdurma kararlarının, çeşitli nedenlerle (çevreyi bozucu faaliyetin başlamış oluşu ya da kararın gereğinin kötü niyetli idarelerce hemen yerine getirilememesi) mutlak olmamakla birlikte, önleyici olabilme yanı sıra düşünülürse yargısal başvurunun önemi daha belirginleşir. Ancak çevrenin korunması yönünden kuşkusuz en önemli ve istenen nokta idareye yapılan başvurulardan yargı yolunu kullanmaya gerek kalmaksızın sonuç alınabilmesidir. Bu önem, yargı yolunun

zaman alması, oysa çevre sorunlarının bekletilmeye uygun olmaması ve çevredeki olumsuz sonuçların giderilememesi olasılığının varlığı, kısaca söylersek çevre hukukunda önleyici ilkenin ilk planda gelmesi nedeniyledir. Bu bakımdan ağırlıklı olarak giderici ilkenin devrede olduğu yargısal başvuru olanağının asıl öneminin bunun bizzat kullanılmasından çok idareye karşı bir koz olmasında yattığı söylenebilir.

Başvurulacak organlar arasında çevre konusunda özellik gösteren bir birim, yürütme organı içinde sayılmakla beraber ondan bağımsız bir yapı oluşturan "ombudsman" denilen kamu denetçisidir. Gerek kendiliğinden gerek istem üzerine ihlalleri araştırarak, gerekli mekanizmaları harekete geçiren bu birim çeşitli ülkelerde değişik adlar altında faaliyette bulunmaktadır<sup>35</sup>. Ülkemizde çevre ya da başka konularda faaliyette bulunmak üzere oluşturulmuş böyle bir birim henüz yoktur. Ancak bu konuda hükümet düzeyinde çalışmalar yapılmaktadır. Bireylerin ya da çevreci örgütlerin yargısal başvuru yolunu kullanmalarında karşımıza hukukun temel kavramlarından olan ehliyet veya daha somut anlatımla davayı açabilmedeki menfaat koşulu çıkmaktadır. Çevrenin korunması ve geliştirilmesinde kamu menfaati olması gerçeğinden hareketle, bu koşulun geleneksel çerçevedeki dar yorum kalıbının dışına çıkılmış; çevrecilere kişisel menfaatleri bulunmasa da dava açma olanağı tanınmıştır. Böylece çevreci birey ve örgütler kendi kişisel menfaatleri için değil, çevreyi korumak için yani kamu menfaatinin sözcüleri olarak mahkemelere başvurumaktadırlar. Hemen belirtmek gerekir ki, bu bağlamda başvuru, ülkemizin de dahil olduğu yargı ayrılığı sistemini uygulayan ülkeler bakımından idari yargıya başvurudur. Çevreci davacılar idareye karşı, -ya doğrudan çevreyi bozucu faaliyetlerde bulunduğu için, -ya gerekli hukuki düzenlemeleri, plan ve programları yapmadığı için -ya da çevreyi bozanlara, çevre mevzuatını ihlal edenlere mevzuatın gerektirdiği yaptırımları uygulamadığı ve bu ihlallere dolaylı şekilde ortak olduğu için dava açabilmektedirler. Bu şekilde açılan davalardaki istemler de, idareyi çevreyi bozucu faaliyetinden alıkoymak, çevre için olumsuz olan karar ve planlarını iptal ettirmek, gerekli düzenlemeleri yapmasını ve gerekli yaptırımları uygulamasını sağlamak şeklinde olmaktadır. Yargı birliği sisteminin uygulandığı ABD'nde "yurttaş davaları" adı altında getirilen bir düzenlemeyle çevrecilere idarenin dışında doğrudan özel kişi ihlalcilere de dava açma hakkı tanınmıştır<sup>36</sup>.

35. Turgut, Çevre..., 78 ve ilgili dipnotları.

36. Bu davalara ilişkin ayrıntılı bir analiz için bk. *Ibid.*, 81-183.

Günümüzde çevreye önem veren hemen tüm ülkelerde çevre davalarında geleneksel ehliyet koşulunun dar kalıpları dışında çıkma konusunda genel bir eğilim varsa da, bu davaları açabilecek kişiler bakımından ülkelere ve dava konusuna bağlı olarak değişen sınırlamalar görülebilmektedir. Sınırlamaların bir kısmı da doğrudan mevzuattan değil de mahkemelerin yorumundan kaynaklanmaktadır. Örneğin yalnızca bazı özelliklere sahip çevreci örgütlere veya ilgili yöre halkına ya da ekolojik konularda değil de kirlilik sorunlarına ilişkin olarak bu hakkın tanındığı görülebilmektedir. Ülkemizde çevre mevzuatında bu tür sınırlamalar yoktur. Hatta mevzuatta mahkemelerin uygulamada sınırlamalara gitmesini engelleyici dayanaklar bulunmaktadır. Bu nedenle hem bireyler hem çevreci dernekler idareye karşı idari mahkemelerde dava açabilmektedirler. Çevreyi koruma adına açılan bu davalarda davacıların istemi, idarenin çevreye olumsuz etkileri olan ya da olacak eylem ve işleminin durdurulması ve iptali şeklindedir.

Ülkemizde çevrecilerin çevreyi koruma adına idari yargıya başvurabilmelerinin hukuki dayanakları hem genel hükümlerde hem çevreye ilişkin mevzuatta bulunmaktadır. Genel hükümler çerçevesinde, en başta, idarenin, her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olacağı şeklindeki, hukuk devleti kavramının özünde yatan ve mevzuata da (Anayasanın 125. İdari Yargılama Usulü Kanununun- İYUK- 10 ve 11. maddeleri) yansıyan temel ilkeye işaret edilebilir. Çevre mevzuatı çerçevesindeki temel dayanaklar ise, Anayasa'nın çevre hakkı olarak nitelendirilen maddesi (md. 56) ile Çevre Kanununun bazı maddeleri ve son olarak da İYUK'nda değişikliklik yapan kanunun çevre konusundaki özel hükmüdür.

Anayasanın "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlıklı 56. maddesinde herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra, çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirliliğini önlemenin devletin ve yurttaşların ödevi olduğu vurgulanmıştır. Böylece çevrenin korunmasına ilişkin kamu hizmetinin görülmesi klasik kamu hizmetlerinden farklı olarak devletin yanında yurttaşlara da verilmiştir. Yurttaşların bu hükümde sözedilen "ödevi"de, onların yalnızca çevreyi bozucu davranışlardan kaçınmalarıyla değil, ancak yargı yolunu harekete geçirmek de dahil olmak üzere aktif bir tavır takınmaları halinde tam olarak yerine getirilebilir. 56. maddenin birinci fıkrasında yer alan çevre hakkı düzenlemesi de, "çevre için bir hak" ya da "çevrenin korunması hakkı" şeklinde doğrudan doğruya değil

de yaşam hakkı ile bağlantılı olarak dolaylı şekilde yapılmış olsa bile, söz konusu aktif tavır için gerekçe oluşturmaktadır.

Çevre Kanununun yargısal başvuruya dayanak oluşturan hükümleri, çevreyi korumanın yurttaşların görevi olduğunu belirten (md.3/a), çevreyi "vatandaşların ortak varlığı" sayan (md.1) ve çevreyi bozan faaliyetler için zarar görenler dışında "haberdar olanlara" da idari makamlara başvuru olanağı tanıyan (md.30) maddeleridir. "Vatandaşlar"la çevresel değerler arasında doğrudan bağlantı kurması nedeniyle özellikle "ortak varlık" ifadesi başta gelmek üzere, bu hükümlerin yargısal başvuru açısından önemi büyük olup, Çevre Kanunundan bunları kaldırmaya yönelik girişimlere karşı çevrecilerin uyanık olması gerekmektedir.

İYUKnda değişiklik yapan 4001 sayılı kanun<sup>37</sup> aslında idareyi bireylerin açtıkları iptal davaları karşısında rahatlatmak amacıyla hazırlanmış ve bu çerçevede iptal davalarındaki menfaat koşulu "kişisel hakları ihlal edilenler" şeklinde daraltılmıştır. Ancak çevre konusu bu daraltmanın dışında bırakılmıştır. Bu konudaki düzenleme, daraltmayı gerektiren, a bendine aynen "...çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere..." şeklinde yerleştirilmiştir. Düzenlemenin önemi, sadece çevre konusunu daraltmanın dışında tutmasında değil, aynı zamanda çevrenin kamu yararını yakından ilgilendirdiğini vurgulamasında ve ayrıca bu konuda "menfaat" ölçütünü bile aramamasındadır. Ne yazık ki bu olumlu düzenleme, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kanunun olumsuz yanını Anayasaya aykırı bularak iptal etmesine bağlı olarak iptal edilmiştir. Mahkeme iptal davalarındaki menfaat koşulunu daraltan ifadeyi iptal edince, ilgili a bendinin bu ifade dışında kalan bölümünü de "...anlam yanlışlığı olasılığı ve duraksamalarla uygulama olanaksızlığına yol açabileceği..."ni gözeterek iptal etmiştir<sup>38</sup>. İptal kararı, kararın Resmi Gazetede yayınlanmasından üç ay sonra yürürlüğe girmiştir (10 Temmuz 1996'da). Ancak bu üç aylık sürenin geçmiş olmasına karşın TBMM'i iptal kararı üzerine ortaya çıkan boşluğu doldurmak için gerekli olan yasayı henüz çıkarmamıştır. Bununla birlikte bu durumun çevre davalarının açılması yönünden olumsuz bir sonuç yaratacağı düşünülmemelidir. Çünkü söz konusu yasanın bu açıdan özelliği, kendisinin çıkarılışından önceki

37. İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (no.4001), RG. 18.6.1994 T., 21964 S.

38. An. Mah. Kar., 21.9.1995 T., E.1995/27, RG. 10.4.1996 T.

yıllarda esasen kazanılmış olan durumu “açıkça” düzenleyerek pekiştirmiş oluşudur. Kazanılmış olan durum ise, çevrecilerin kişisel menfaat koşulu aranmaksızın idareye karşı dava açabilmeleridir. Ve bu olgu uygulamada çevrecilerin yukarıda açıkladığımız hukuksal dayanakları temel alarak açtıkları davaların sonucunda ortaya çıkmış ve Danıştayın olumlu kararlarıyla genel kabul görmüş bir sonuçtur.

Gerçekten de, hem bizzat idarenin çevreyi bozan işlemleri, hem de özel hukuk kişilerinin çevreyi bozan faaliyetleri karşısında idarenin çevre mevzuatına göre yapması gerekenleri yapmaması nedenleriyle çevrecilerin açtıkları davalar idari yargıda kabul edilmiş ve davalıların ehliyet konusundaki itirazları da reddedilmiştir. Çevrecilerin idarenin çevreyi bozan işlemlerinin “iptalini” ve iptal kararı verilinceye kadar “yürütmenin durdurulmasını” istedikleri ve başarı kazandıkları bu davaların en önemli örnekleri olarak çevre literatürüne geçmiş olanlar arasında, İstanbul’daki Park Otel, Ankara’daki Güven Park, Aliğa’daki termik santral davaları sayılabilir. Ne var ki, son birkaç yılın önemli davaları arasında bulunan Isparta havaalanı ve organize sanayi bölgesi davaları süre engeline takılmışlardır. Bu nokta da bize çevre konusunda, aşağıda açıklanacak önerileri kapsayan, ayrı bir yargılama usulünün oluşturulmasının zorunluluğunu göstermektedir.

### III. SONUÇ VE ÖNERİLER

Çevre hukuku kendine özgü ilke ve esaslarını çevrenin korunması için zorunlu olan bütüncül çevre politikasının oluşturulmasına koşut olarak kazanmıştır. Bu oluşturulma sürecinde çevreci birey ve örgütlerin büyük rolü olmuştur. Çevreciler bir yandan çevre sorunlarına yönetimlerin ve halkın ilgisini çekerek çevre bilincinin gelişip yayılmasında katkıda bulunmuşlar, öte yandan bazı önemli esasların çevre politikasına ve çevre mevzuatına dahil edilmesinde rol oynamışlardır. Bu esaslar arasında çevre hakkı ve katılım ilkesi de bulunmaktadır. Çevre hakkının hayata geçirilmesinin bir yolu olarak bireylere çeşitli katılım olanakları tanınmıştır. İşte bireylerin bu olanakları etkin olarak kullanmaları durumunda katılım sözcüğünün gelecekte doğrudan yönetim şeklinde bir anlam genişlemesi ya da değişikliğine uğraması kaçınılmaz olabilir. Çünkü bireylere çevre hakkının bir özelliği olarak anayasal düzeyde getirilen çevreyi koruma ödevi, onlara sadece görüşlerini bildirme olanağı vermemektedir; bireyler bu ödevi paylaştıkları devlete bunun gerçekleştirilmesi konusundaki görüşlerini dayatabilirler de. Çevreci



örgütlerin bu bağlamda çevreyi korumak için getirilmiş evrensel ilkelerin yorumlanmasında büyük rolleri olacaktır. Bu nokta, özellikle az gelişmiş ülkelerin çevresel menfaat ve önceliklerinin gelişmiş ülkelerin tek yanlı olabilecek politikalarına karşı korunmasında olduğu kadar, sürdürülebilir kalkınma gibi farklı yönere çekilebilecek ilkelerin gerçek özüne göre uygulanmasında da büyük öneme sahiptir. Bu bağlamda az gelişmiş ülkelerin çevreci örgütlerinin hem nicelik hem nitelik bakımından güçlenerek uluslararası arena-da diğer STÖi arasındaki yerlerini sağlamlaştırılmaları şarttır.

Ülkemizdeki çevreci örgütlerin de sorunun bu evrensel yönünün bilincinde olarak uluslararası STÖ ve hükümetlerarası kuruluşlar ile ilişkilerini geliştirmeleri zorunludur. Aynı paraleldeki iletişimin kuşkusuz öncelikle ülke içindeki STÖ arasında kurulması ve işbirliği içinde harekete geçilmesi gereklidir. Ayrıca hem üye sayısını arttırmak, hem siyasal iktidarlar karşısında kamuoyu faktörünü silah olarak kullanabilmek için de STÖ halkla ilişkilerini çevre bilincini yayacak şekilde geliştirmelidirler.

Türk STÖnin ulusal etkinliklerinde önem vermeleri gereken bir nokta da çevre sorunlarını hukuksal boyutlarını iyi anlayıp, iyi değerlendirecek bu çerçevede somut, gerçekçi, doğru ve sağlam istemlerle yönetimlerin karşısına çıkmaktır. Çevre sorunlarının çözümündeki nihai aracın hukuk olduğu gerçeğinin bilincinde olarak çevreci örgütlerin bu konuda donanımlı olmaları gereklidir. Bu bakımdan önemli noktalardan birisi, doğrudan çevre mevzuatına ilişkin sorun ve eleştirilerin, bunların uygulanması aşamasında karşılaşılan sorunlardan ayrı değerlendirilmesi ve salt uygulama yanlışlarının ya da eksikliklerinin mevzuata yüklenmemesidir.

Çevrecilerin mevzuata yönelik olarak yönetime iletecekleri istemlerin başında halen sınırlı olan katılım olanaklarının yaygınlaştırılması gelmelidir. Bununla yakından ilgili diğer bir istem de, çevre yargılamasına ilişkin ayrı bir hukuksal düzenlemenin yapılması olmalıdır. Bu tür özel bir yargılama usulünü düzenleyecek yasanın içermesi gereken önemli esasların başlıcaları olarak ise şunlara dikkat çekilmelidir:

- Halen gerek Danıştay içtihatlarında gerek doktrinde baskın olan, "süreyi kamu düzeninden sayma" görüşünden hareketle, dava açma süresinin geçtiği gerekçesiyle önemli çevre davalarının reddedilmesini önlemek için, süre koşulunun çevre davalarında (hiç değilse esas bakımından önemi daha başlangıçta belli olanlar baki-

mından ya da böyle bir ayırıma gidilmeksizin “uyuşmazlık bağının kurulabildiği”<sup>39</sup> (her durumda) dikkate alınmayacağına açıkça düzenlenmesi. Aynı paralelde bir yorumun, bir eylem ya da işlem tahsisi için, idareye yapılan başvurular üzerine idarenin yanıt vermemesi yolunu yeğlemesi halinde, idari yargıya gidebilmek 60 gün beklenmesi yolundaki kural için de yapılması “düşünülebilir”. Gerçekten de, bu tür başvurular bakımından demokratik bir hukuk devletindeki idari birimlerden beklenen, 60 günlük sürenin sonu beklenmeksizin ilgililere yanıt verilmesi ve ilgilinin talebi haklı görülüyorsa bunun gereğinin yerine getirilmesidir. Ancak ülkemizde çoğu kez yaşandığı üzere, idarenin başvurulara bu süre içinde yanıt vermemesi söz konusu olabilmekte ve bu durumlarda da dava ancak 60 günün bitiminde açılabilir. Oysa idarenin çevre konusundaki olumsuz, eylem ve işlemlerinin sonuçlarının giderilememesi riski karşısında, çevre davalarının açılması için, değil 60 gün bir günün bile önemi çok fazadır. Şu halde bu engeli aşmak için de düzenleme getirilmelidir. Esasında süre konusunda yukarıda değindiğimiz her iki engeli de, açıkça yasal bir düzenlemeye gitmeye gerek olmaksızın, uygulamada amaçsal yorum çerçevesinde aşma yolu çevreciler tarafından denenebilir. Şöyle ki, öğretide henüz azınlıkta kalmakla birlikte hukuk devleti kavramından hareketle yapılan bir analiz<sup>40</sup> esas alınarak, idari yargıda dava açma süresi koşulunun hak düşürücü süre kabul edilemeyeceği ve bunun düzenleyici bir süre olduğu, dolayısıyla uyuşmazlığın kurulabildiği durumlarda, belirtilen süre geçse dahi dava açılabilirliği görüşü açılan davalarda süreli olarak işlenebilir. Böylelikle mahkemelerin bu konuda bir içtihat geliştirmeleri sağlanabilir. Aynı şekilde olmamakla birlikte, idareye başvuru halinde de, 60 günü beklemeksizin dava açılarak gerekçeler belirtilmek suretiyle mahkemelerin davayı kabul etmesinin sağlanması yolu da “denebilir”. Dava sırasında idarenin yanıtı olumsuz olarak gelirse davaya devam edilir ve böylece vakit kaybı önlenmiş olur; yanıtın olumlu olması durumunda ise davaya gerek kalmaz. Esasen bu paralelde bir uygulama Amerika Birleşik Devletleri’nde çevre konusunda getirilen “yurttaş davaları” düzenlemesi çerçevesinde görülmektedir: Mahkemelerin bir kısmı dava konusu ihlalin önemini esas alarak, “şeklin esas üzerinde hakim olmasını” ve “irrasyonel şekilciliği” reddedip<sup>41</sup> kanunlardaki 60 günlük bekleme süresini dikkate almamakta, bu süre dolmadan açılan davaları kabul etmektedirler.

39. Uler, 257.

40. Ibid, passim.

41. Turgut, Çevre...

- Yürütmenin durdurulması kararlarının idarece uygulanması yönünden, "otuz gün içinde uygulama" zorunluluğu yerine, idarenin bu hükmü pratikte kötüye kullanarak otuz günün sonunu beklemesini ve hatta bu arada çevreyi bozucu işlemine devam etmesini önlemek için "hemen uygulama" yükümlülüğünün getirilmesi.

- Davadaki ispat yükünün, hiç değilse belli koşulların varlığı halinde (yürütmenin durdurulması kararının verilmesinde aranan ölçütler gibi), davacı çevrecilerden alınarak karşı tarafa geçirilmesi (yani çevreci davacıların çevrenin bozulduğu ya da bozulacağı savları karşısında, davalı tarafın böyle bir bozulmanın olmadığını ya da olmayacağını kanıtlaması zorunluluğunun getirilmesi).

- Çevreci davacıardan istenebilecek bilirkişi ücretlerinin karşılanabilmesi için bazı olanaklar sağlanması. Bu bağlamda bilirkişi ücretinin, sonradan haksız çıkacak taraftan almak üzere hazineden karşılanması şeklindeki hukuk usulü kuralının çevre davalarında açıkça kabul edilmesi yoluna gidilebileceği gibi, Çevre Kanunundaki Çevre Kirliliğini Önleme Fonundan karşılanmasının benimsenmesi de söz konusu olabilir.

- Çevre davaları açıldığında idare mahkemelerine, davacının talebine gerek kalmadan, doğrudan yürütmeyi durdurma kararı verme yetkisinin tanınması; hatta çevresel etki değerlendirmesine tabi faaliyetler yönünden, eğer buna ilişkin rapor yoksa ya da raporun gerektiği gibi olmadığı açıksa, dava açılır açılmaz yürütmenin durdurulması kararının verilmesi zorunluluğunun getirilmesi.

- Çevresel yükümlülüklerini yerine getirmeyen kamu görevlilerinin Türk Ceza Kanunundaki görevi ihmal ve görevi kötüye kullanma suçlarından rahatça yargılanabilmeleri için Memurin Muhakematı Kanunundaki engelin (İl İdare Kurulundan izin alma zorunluluğu) kaldırılması.

#### KAYNAKÇA

*Agenda 21*, The Earth Summit Strategy of Save Our Planet (ed. Daniel Starz) 1993.

*Birnie, Patricia-Boyle, Alan E.*: International Law and the Environment, Oxford 1992.

*Cutler, M. Rupert*: "Old Players With New Power: The NGOs", A New Century For Natural Resource Management, Eds. R. Knight-S. Bates, Island Press 1995, 189-208.

Çevre, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 1994.

*Gündling, Lothar*: "Public Participation in Environmental Decision-Making", *Trends in Environmental Policy and Law*, ed. M. Bothe, Switzerland 1980, 131-153.

*Imber, Mark F.*: "The United Nations' Role in Sustainable Development", in *Rio: Unravelling the Consequences*, ed. C. Thomas, Frank Cass 1994, 123-136.

*Kimball, Lee A.*: "Institutional Developments", *Yearbook of International Environmental Law*, v.4, 1993, 97-105.

*Kiss, Alexander-Shelton, Dinah*: *International Environmental Law 1994 Supplement*, New York 1994.

*Nanda, Ved P.*: *International Environmental Law and Policy*, New York 1994.

*Ortak Geleceğimiz, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını*, üçüncü baskı, Ankara 1991.

*Otto, Dianne*: "Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society", in *Human Rights Quarterly*, v.18, 1996, 107-141.

*Özkan, Noyan*: *Doğa Koruma Rehberi*, Nar Yayınları, Eylül 1995.

*Prieur, Michel*: *Droit de L'environnement*, 2e édition, Dalloz, Paris 1991.

*Stairs, Kevin-Taylor, Peter*: "NGOs and Legal Protection of the Oceans", *The International Politics of the Environment*, eds.: Hurrell, A.-Kingsbury, B., Oxford 1992, 110-141.

*The Rio Declaration on Environment and Development, International Legal Materials*, vol. XXXI, no.4, July, 1992, 876.

*Tolentino, Amedeo S.*: "Environnement et Information", *Environnement et Droit de l'homme*, ed. P. Kromarek, Unesco 1987, 29-38.

*Turgut, Nükhet*: *Çevre ve Yurttaşlar, Savaş Yayınları*, Ankara 1993.

*Turgut, Nükhet*: "Çevre Davaları Engellenemez", *Cumhuriyet* 22.8.1996.

*Turgut, Nükhet*: "Kirlenen Öder İlkesi ve Çevre Hukuku", *A.Ü. Hukuk Fakültesi 70. Yıl Armağanı* (c.44, s.1-4, 1995), 1996, 607-654.

*Uler, Yıldırım*: "Yönetmelik Yargıda Dava Süresi", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, Danıştay Yayınları*, Ankara 1991, 209-262.

*Werksman, Jacoop D.*: "Greening Bretton Woods", in *Greening International Law*, ed. P. Sands, 1993, 65-84.