

İHTİYAT İLKESİ

Doç. Dr. Nükhet TURGUT

I- GİRİŞ

Çevre sorunlarına çözüm bulma amacıyla gerçekleştirilen ulusal ve uluslararası düzeylerdeki çabalara paralel olarak ortaya çıkıp, ayrı bir hukuk dalı şeklinde gelişen çevre hukuku, gelişim sürecinde kendine özgü niteliklerin yanısıra birtakım ilkelere de sahip olmuştur. Ortaya çıkış dönemleri esas alındığında bu ilkelere en sonuncusunu ve en yenisini ihtiyat ilkesinin (II) (precautionary principle-PP) oluşturduğu görülür. Böylece, çevre hukukundaki yeri, kirlüten öder ilkesi, önleyici ilke ve katılım ilkesinden sonra gelen ihtiyat ilkesine ilişkin tartışmaların henüz tamamen sona ermemesinde bu sonuncu oluşun da payı vardır.

İhtiyat ilkesi hem ortaya çıkışı hem özü bakımından çevre hukukunun "disiplinlerarası niteliği" ile yakından ilintilidir. Çünkü bu niteliğin esasını, çevre hukukunun diğer hukuk dallarıyla olan ilişkisi değil, onun, ekonomi, sosyoloji, ekoloji, fizik, kimya, biyoloji gibi öteki sosyal, teknik ve tabiat bilimleri ile olan bağlantısı oluşturur. Bunlar arasında teknik bilimlerin ağırlığı oldukça fazladır. Esasen, çevre hukuku doğuş ve gelişimini de, bu bilimcilerin gerek çevre sorunlarının özellikleri gerek bunların ortaya çıkışları konusundaki çalışmalarına borçludur. Öyle ki, bu bağlamda, halk sağlığı da dahil olmak üzere kamu politikasının başka hiçbir alanının çevre sorunsalı kadar bilime bağımlı olmadığı¹ şeklinde iddialı değerlendirmeler yapılabilmektedir.

Genelde çevre koruma politikasının ve bu arada çevre hukukunun bilimsel verilere bu denli bağımlılığı gerçeği, bir başka gerçek olan, "bilimin birtakım sorunlar karşısında beklenen yanıtları verememesi"yle biraraya getirildiğinde, çözümü ve yanıtı güç ama zo-

1. Moltke, 98.

runlu bir soru ve sorun kendini göstermektedir: Hukukun istediği belirgin verilerin bilim tarafından ortaya konulamadığı alanlarda ve durumlarda çevre korunması söz konusu olamayacak mıdır? İşte ihtiyat ilkesi bu sorunun yanıtı çerçevesinde getirilmiş bir çözüm yoludur.

Bu çalışmada önce ihtiyat ilkesinin ortaya çıkışı ve bu çerçevede kendisinden beklenen işlev üzerinde durulacak, sonra onun anlamı ve bu konudaki belirsizlik ve tartışmalar ele alınacak, bunu takiben ilkenin uygulama alanı ve ampirik örnekleri gösterilmeye çalışılacak, son olarak da beklenen etkililiğin sağlanıp sağlanmadığına ilişkin belirleme yapılacaktır.

II-İHTİYAT İLKESİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

1- Bilimsel belirsizlik: İhtiyat ilkesinin ortaya çıkışının hareket noktası ya da düşünsel temeli, toplumsal yaşamın çeşitli sorunları karşısında, bilimin, hukukçularla politikacıların kendisinden beledikleri belirgin veri ve sonuçları ortaya koymakta çaresiz kalışı, yani "bilimsel belirsizlik" (scientific uncertainty) olgusudur. Esasında insanoğlunun gündelik yaşamında, özellikle sağlık gibi alanlarda, yakından tanık olduğu bu olguyu önemli ve yoğun bir şekilde ön plana çıkaran etkeni çevre sorunsalının niteliğinde aramak gerekir. Çok sayıda ve değişik çevre sorunlarının birbirlerine bağımlılığının ve çok yönlülüğünün ortaya çıkardığı karmaşıklık nedeniyle, bilimin bu sorunlara ilişkin olarak açık ve belirgin yanıtlar vermesinde güçlük yaşanmaktadır. Bu güçlük yani belirsizlik, derecesi değişik olmak üzere hemen tüm çevre sorunlarında, ve çevre koruma çabalarının ilk dönemlerinden bu yana mevcuttur. "Belirsizlik çağında yaşadığımız ve bu belirsizliğin uluslararası çevre sorunları alanı dışında hiç o kadar gerçek olmadığı"² şeklindeki belirleme de bu gerçeği vurgulamaktadır.

Bilimsel belirsizlik, hem gözüktüğü alanlardaki sorunların kapsam ve sonucuna hem bunlara ilişkin önlemlere yönelik olabilmektedir. Ayrıca belirsizlik ilgili olduğu alanlarda data eksikliğine, süreçlerin değişkenliğine ve belirlenemezliğe ilişkin olmak üzere farklı şekillerde varolabilmekte ve bilimin belirsizlik sorununu çözümlemesi de bu farklı şekillere göre birbirinden değişik olmakta-

2. Bodansky, "Scientific...", 4.

dır.³ İhtiyat ilkesini iyi anlayabilmek için burada belirtilmesi gereken bir yan da, sözünü ettiğimiz belirsizliğin, "bilinebilir bir olasılığı" gösteren risk kavramından ayrı olan ve "bilinemeyen bir olasılık" olgusunun simgelediği gerçek bilinemezlik oluşudur. Konuyu bir örnekle somut hale getirecek olursak, araba kullanmada bir risk, yani bilinen bir olasılık vardır. Yani araba kazası olasılığı konusunda çok küçük bir belirsizlik vardır. Dolayısıyla da gerekli sigortalara ilişkin düzenleme getirme ve bu sigortaları pratikte yapma yönünden sorun olmamaktadır. Oysa yeni sentez edilmiş, toksik bir kimyasalın boşaltım alanına yakın bir yerde oturursak sağlığımız tehlikeye girer; fakat kimse bunun ne ölçüde olduğunu bilemez. Burada gerçek bir bilinmezlik söz konusudur⁴. Belirsizlik açısından konunun içinde bulunan bir etken de zaman boyutudur. Geçmişte belirsizlik olan alanlar zamanla yapılan araştırmaların sonucundaki bulgularla belirli hale getirilmekte veya en azından belirsizlik derecelerinde azalma olmakta ya da eskiden tehlikeliliği konusunda tartışma olmayan konular bu bağlamda tartışmaya açılmaktadır. Nitekim günümüzde belirsizliğin en çok olduğu alanlar en yeni çevre sorunları olarak görülen iklim değişikliği, küresel ısınma veya sera etkisi ve genetik olarak değişikliğe uğratılmış organizmalardır.

Kısaca vurgulamak gerekirse, belirsizlik alanına giren konular da bilim ve buna bağlı olarak da politika düzeyinde tam bir karmaşa doğabilmektedir. Öyle ki, bu bağlamda bilim adamları arasında, dünya basınına da yansıyan, birbiriyle çelişkili görüşleri içeren yoğun tartışmalar olmuştur. Bunun tipik örneği olarak, ozon tabakasındaki incelmeyen henüz bulunmadığı dönemde, bu tabakanın bozulup bozulmadığı konusunda bilim adamlarının yaptıkları birbirine ters açıklamalar gösterilebilir.

2- Bilimsel Belirsizliğin Olumsuz Sonuçları: Yukarıda açıkladığımız bilimsel belirsizlik, uzun süre, ulusal ve evrensel düzeylerde birçok çevre sorununun çözümünde gerekenlerin yapılmamasında, karar vericiler ve siyasa yapıcılar tarafından gerekçe olarak kullanılmıştır. Diğer bir deyişle bilim-politika ilişkisinde⁵ ağırlık bilimsel verilerin eksikliği nedeniyle politikacıların tarafına kaymıştır;

3. O'Riordon, "Eviron...", 8.

4. Bu noktalar için bk. Constanza-Cornwell, 13.

5. Bu ilişkinin çevre konusundaki uluslararası sözleşmelerin hazırlanması ve imzalanması süreci yönünden analizi ve bu bağlamda 1972 den bu yana yapılan sözleşmelerin çoğunda bilimin söz konusu ilişkideki yerinin ikincil düzeyde kaldığı değerlendirilmesi için bk. Susskind, 62 vd.

belirsizliğin bulunduğu ve özellikle bilim adamlarının kendi aralarında derin görüş ayrılıklarının olduğu çevre konularındaki kararlar, politikacıların ve bunları baskı altında tutan iş çevrelerinin çıkarları doğrultusunda alınmıştır. Çünkü belirsizlik durumlarında bilim adamlarına düşen iş çalışmaya devam ederek bu durumları gidermek olduğu halde, karar vericiler, beklemek gibi bir lükse sahip olmayıp, belirsizliğin olduğu sorunlara ilişkin istemler hakkında bir tavır almak durumundadırlar⁶. Dolayısıyla hükümetlerin ve devletlerin bu bağlamda şimdiye kadar aldıkları tavır da, günümüzün çevre koruma politikasına hakim olan antroposantrik yaklaşım nedeniyle pek çevre yanlısı olmamıştır. Karar vericiler hem çevreyi koruyucu hukuki düzenlemelerin getirilmesinde hem çevre mevzuatındaki birtakım kavramların yorumlanmasında, hem doğrudan politika kararlarının alınmasında bu yönde hareket etmişlerdir. Nitekim devletler hukukunda çevreyi korumak için kullanılan önemli kurallardan birisi olan "devletlerin kendi yetki alanlarında yaptıkları kontrol ya da faaliyetler nedeniyle başka devletlerin çevresine veya ulusal yetki sınırları dışındaki alanlara zarar vermeme sorumluluğu"nun⁷ devletlere getirdiği, bu tür zarar verici faaliyetleri önleme ve kontrol zorunluluğunun pratikte gerçekleşmesi "bilimsel belirsizlik" hallerinde tehlikeye girmiştir. Çünkü bu esasta belirtilen "zarar vermeme" yükümlülüğünün hangi durumlarda ve nasıl uygulanacağı konusu, evrensel düzeyde bu esasa yer veren belgelerde başka bir belirleme olmadığından açıkta kalmıştır. Pratikte ise bu açığı doldurmak için, zarar riskinin olması ve bunun öngörülebilmesi gibi ölçütlerin kullanılması yolunda yorumlar yapılmış ve ilgili devletlerin bu ölçütlere uyan faaliyetleri kendi topraklarında ya da yetki alanında gerçekleştiğini bilecek veya bilebilecek vasıtalara sahip olmaları durumunda sorumlu tutulmaları kabul edilmiştir.⁸ Böyle bir değerlendirmenin getirdiği sonuç, zarar riskini gösterecek yeterli ve ikna edici bilimsel bulguların yokluğu halinde sorunluluğun gerçekleşemeyeceği, dolayısıyla buna ilişkin çevre varlıklarının korumasız kalacağıdır. Bilimsel belirsizlik yine uluslararası düzeydeki birçok girişimin beklentiler doğrultusunda sonuçlandırılmamasında etkili olmuştur. Örneğin, iklim değişikliği, ozon tabakasının delinmesi ve asit yağmurları gibi konularda tüm

6. Bodansky, "Scientific...", 4; Constanza-Cornwell, 15.

7. Devletler Hukukunda Trail Smelter davası ve bunu izleyen benzer davalardaki kararlarla ortaya konulan bu kural 1972'deki İnsan Çevresi Konferansı sonucunda yayınlanan Stockholm Bildirgesi'nin 21. ilkesinde açıkça yer almıştır.

8. Birnie-Boyle, 96.

insanlığın ortak değerlerinin korunmasına ilişkin önlemlerin belirlenmesi görüşmeleri çeşitli kez bilimsel belirsizlik gerekçesine dayanılarak ertelenmiştir⁹.

Bilimsel belirsizliğin çevre korumacı girişimleri önleyici bir gerekçe olarak kullanılmasının örnekleri ulusal düzeylerde de görülmüştür. ABD’inde ırmak barajlarının salmon balıkçılığının tahribatına yol açtığı bilinmekle birlikte bu etkiler uzun bir zaman diliminde görülür olmadığı sürece baraj yapımına devam edilmiştir¹⁰. Yine bu ülkede Çevre Koruma Birimi’nin (EPA) çevre standartlarını saptaması çerçevesinde, ‘insan sağlığına yönelik risklerin belirlenmesinde yetişkinleri esas alarak ulaşılan sonuçların çocuklar için riskli olacağı’ yolundaki itirazları, ancak spesifik verilerin varlığı halinde bu konuda özel bir ölçüt geliştirebileceği savı ile karşılama-sında¹¹ bilimsel belirsizliğin etkisi görülmektedir. Bu örneklerin sayısı diğer bazı ülkelerdeki ve evrensel boyuttaki gelişmeleri esas alarak arttırmak olasıdır. Çünkü söz konusu olgu, geleneksel ekonomik yaklaşımın yön verdiği, insanlığın yerleşik sosyo-kültürel yapısının hedeflerine ve bunları yansıtan, çevresel riskleri olan faaliyetlerden beklenen ekonomik yararları riskler karşısında üstün tutma yolundaki genel tavıra uygun gelmiştir. Konunun asıl olumsuz sonuçlarını ise Türkiye gibi az gelişmiş toplumsal yapılarda göstereceği kuşkusuzdur. Bunun nedeni de, bu ülkelerde bilimsel belirsizlik gerekçesinin, kamu yönetimindeki ve yönetimin halkla ilişkilerindeki bazı zaafılar nedeniyle, bilimsel verilerin bulunduğu konular bakımından da politik tercihli kararların dayanağı olarak kullanılabilme olasılığının varlığıdır.

Örneklerin gösterdiği gibi bilimsel belirsizlik olgusu karar vericiler tarafından çevrenin korunmasının aleyhine kullanılmıştır. Bu, ya çevreyi bozucu faaliyetlerin devamına izin verme ya da önlem alınması gereken durumlarda harekete geçilmemesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Böylece, her iki durumda da çevre sorunsalındaki, “bilimin gerek duyulan belirgin yanıtları vermeye ehil olmasını”¹² beklemeyi olanaksız kılan ‘aciliyet’ boyutu gözardı edilmektedir. Oysa bu boyut hem sonradan tamir edilemeyecek olumsuz etkilerin doğmasını önlemek, hem de, yine bu noktayla da ilintili

9. Ibid., 97.

10. Nolkaemper, 75.

11. Bu konuda ve ayrıca EPA’nın bu yaklaşımı, toksik kirleticilerin tehlikelerine ilişkin incelemesinde, kuşlar, küçük memeliler ve sürüngenlerin, uygun bilimsel yöntemler geliştirilinceye kadar insan sağlığını esas alan ölçütler çerçevesinde korunacağı şeklinde diğer bazı alanlarda da uygulaması konusunda bk. Boyer, 79.

12. Nanda, 19.

olan, kıt kaynakların etkili dağılımını gerçekleştirmek yönünden çok önemlidir. Nitekim bu nedenledir ki, gidericiliğin değil, önleyicilik ilkesinin asıl olduğu düşüncesi 1980'lerden itibaren çevre hukukunda tartışmasız bir kabul görmüştür.

3- Bilimsel Belirsizlik Konusundaki Çözümler: Çevre üzerinde etkiler yapabilecek bir faaliyet konusunda önlem almak için, bu faaliyetin bozucu etkileri konusunda bilimsel verilerin elde edilmesini beklemenin çevreyi korumak amacıyla şimdiye dek kabul görmüş birçok esasın da (önleyici ilke gibi) pratikte geçersiz kalmasına yol açtığı açığa çıkınca, bilimsel belirsizlik olgusu için çözümler aranmaya girişilmiştir. Bu alandaki ilk çabanın ABD'inde eskiden beri yoğun şekilde uygulanan 'risk değerlendirmesi'¹³ olduğu görülür. Esasen gündelik yaşantımızda kullandığımız tedbir kavramının kamu yönetimi alanına taşınmasından ibaret olan risk değerlendirme bilimsel belirsizlik sorununa usuli bir tarzda yanıt arama çabası olarak sınırlı bir etkiye sahiptir. Çünkü burada, alternatifler belirlenerek bunlar arasında karşılaştırma yapılmakla birlikte¹³, değerlendirmenin özünde, varolan bilimsel verilerin sağladığı olanaklar ölçüsünde, risklerin hesaplanması yer almakta olup, bu hesaplama, yukarıda değinildiği gibi, yalnızca belirlenebilir riskler yönünden yapılmaktadır. Yöntemin usuli yanı, hesaplama sürecinin ilgili tüm taraflara açık olması, böylece politika ve bilim arasındaki boşluğun sistematik bir şekilde giderilmeye çalışılmasındadır¹⁴. Eğer risk söz konusu olan alanlardaki kararlar bu tür bir süreç izlenmeden alınmışlarsa ilgisi olan taraflarca mahkemelerde rahatlıkla sorgulanabilmektedirler. Görüleceği gibi, burada esasında yapılmakta olan şey bilimsel belirsizlik hallerinde ne yapılacağına yanıt bulmaktansa, sistematik ve yarı bilimsel bir süreçle belirsizliği azaltmaya çabalamaktır. Ve sonuçta verilecek karar da sürece katılanların çıkarları doğrultusunda olacaktır. Öte yandan risk değerlendirmesinin pratikte daha çok sağlık alanında uygulandığı ve üstelik uygulamanın çok uzun süredir yapılmasına karşın çok az maddenin sıkı bir risk değerlendirmesine tabi tutulduğu gibi analizler de¹⁵ bu çözüm yolunun umulan etkiyi yapmadığını göstermektedir. Nitekim Almanya'da da bu kavram, devlete yurttaşlarını risklere karşı koruma şeklinde bir ödev yüklenmesini sağlayacak ölçüde varolmasına karşın, çevre sorunlarındaki belirsizliğin baskın çıkma-

13. Moltke, 100.

14. Geniş açıklama için bk. Ibid; Shelton, 209. vd.

15. Moltke, 101.

sı nedeniyle, aşağıda gösterileceği gibi, riskten kaçınma yerine ihtiyata yönelinmiştir¹⁶.

Risk değerlendirmesinin beklenenleri sağlayamaması karşısında bilimsel belirsizlik konusunda gerçek çözüm yolu olarak **ihtiyat ilkesi** geliştirilmiştir. Bunun hareket noktası, söz konusu olgunun varlığının kabul edildiği durumlarda, çevreyi korumak konusunda gerekli önlemleri almanın zorunlu olduğunun kabul edilmesidir. Kısaca söylersek, önleyici önlemler yalnızca bilimin gerekli bulguları sağladığı durumlarda değil sağlamadığı durumlarda da alınacaktır. Bunun ne anlama geldiğini daha iyi görebilmek için önce bu şekilde ilkenin nasıl geliştiğine kısa da olsa bakmak gerekiyor.

İhtiyat ilkesine ilişkin çalışmaların hemen tümünde bunun kökeninin Almanya olduğuna dikkat çekilmektedir. Esasen ihtiyat düşüncesinin bu ülkede 1970'lerde çevre alanında kullanılmadan önce diğer bazı alanlarda uygulandığı, hatta fikirsel geçmişinin 1930'ların demokratik sosyalizm günlerine uzandığı kabul edilmektedir¹⁷. İhtiyat (vorsorge) kavramıyla işlenen ana temada, o günlerin özlemi olan, birey-devlet-ekonomi arasında yapıcı bir ortaklık şeklinde daha iyi bir yönetimin sağlanması uğruna, devletin yaşama müdahalesinin varlığı onaylanmış, böylece kavram ideolojik yönden serbest piyasa modeliyle çelişkiye düşmüştür¹⁸. İşte bu ana temayı içeren ihtiyat kavramı 1970'lerde yönetimde olan ve daha adil bir toplum yaratma amacının bir parçası olarak çevre politikasını geliştirmeye kararlı olan demokratlara çekici gelmiştir. Ve bu dönemden itibaren ilk başta hava kirliliğiyle ilgili mevzuatın hazırlanmış çalışmaları olmak üzere çeşitli yazışma, tartışma ve girişimlerde bu kavram önem kazanmıştır. Özellikle asit yağmurları yüzünden Almanya'nın çok önemli orman varlığının tehlikeyle karşı karşıya kaldığının belirginlik kazandığı ve yeşillerin de oy oranlarını yükselttiği 1980'lerde, tehlikenin büyüklüğü ölçüsünde ihtiyata da gereksinim duyulması gerçeği açıkça kendini göstermiştir. Sonuçta ihtiyat ilkesi sürdürülebilir kalkınma anlayışının gerçekleşmesini destekleyen bir ilke olmasının yanısıra çevrenin korunmasında sıkı önlemlerin alınmasını teyit eden bir ilke olarak resmen kabul görmüştür¹⁹.

16. Ibid, 102.

17. O'Riordon-Cameron, "The History...", 16-7.

18. Christiansen B., 35-6.

19. Ibid. 31, 38-9; Jordan-O'Riordon, 68; Haig, 230-31; Cameron-Abouchar, 31, 38-9.

İhtiyat kavramı ve bunun hayata geçirilmesi konusunda Almanya'daki görüş ve gelişmeler uluslararası düzeydeki çevrenin korunmasına ilişkin çalışmalarda etkili olmuştur. Her ne kadar önceki dönemlerde de konu hakkında önerilerle ve ihtiyat düşüncesi-ne değinen metinlerle karşılaşılmakta ise de, ihtiyat ilkesinin, ilke ya da yaklaşım sözcükleri kullanılarak evrensel sözleşmelere ve politika metinlerine yansıtılmasının asıl örnekleri 1980'lerin ikinci yarısında görülür. Bu yansıtımda Yeşilbarış örgütünün çabalarının yanısıra uluslararası bazı kuruluşların çalışmalarının da etkisi olmuştur. İlk olarak Uluslararası Kuzey Denizi Bakanlar Konferansında Almanya'nın önerisi sonucunda gündeme getirilerek Londra Deklerasyonu'nda ihtiyat yaklaşımı ifadesiyle yer alan ilke daha sonraları diğer bazı konferanslarda da işlenmiş ve çeşitli sayıda sözleşmelere yansıtılmıştır²⁰. Özellikle son yıllardaki, hemen hemen, bütün evrensel çevre metinlerinde İİ'nin bulunduğu görülür. Bunların başlıca örnekleri olarak, Bergen Bakanlar Deklarasyonu, Montreal Protokolü Değişiklikleri (1990, Londra), Oskar Sözleşmesi, Bamako Sözleşmesi Sınırlarötesi İrmaklar ve Uluslararası Göllerin Kullanılması ve Korunması Sözleşmesi, Avrupa Birliği Maastricht Anlaşması, Rio Bildirgesi, İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesidir. Düzenledikleri çevresel öğeler yönünden konuya baktığımızda, İİ'nin önce denizlerin korunması çerçevesindeki metinlerde yer aldığı sonra uygulama alanının küresel çevre sorunlarına ve küresel balıkçılık konusuna doğru genişlediğini görürüz. İhtiyat ilkesine bu değişik metinlerde yer verilmiş şekli ise, ilke, yaklaşım gibi sözcükler kullanılarak, ya son derece açık ve kapsayıcı ya da kapalı veya kısa anlatımlar şeklindedir²¹. İİ'nin evrensel ve bölgesi sözleşmelere yansıtılmasında Yeşilbarış örgütünün çabalarının yanısıra bazı uluslararası kuruluşların çalışmalarının da rolü olmuştur. Bu bağlamda Birleşmiş Milletlerce oluşturulan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonunun Çevre Hukuku Uzmanlar Grubunca hazırlanan bir çalışmada²², devletlerin egemenlik alanı dışındaki çevreye yönelik zarar konusunda önemli risk olan durumlarda, varolan devletler hukukunun, önleyici olmanın ötesine uzanan bir ihtiyatı gerekli kıldığı ve zararın büyüklüğüne koşut olarak ihtiyatın da artırılması gerektiği görüşü işlenmiştir.

20. Bu konuda geniş bilgi için bk. Hohman, *passim*; Freestone-Hey, 3 vd.; Cameron-Abouchar, 40 vd.

21. Aşağıdaki açıklamalarda bu yerleş şekillerine, ilgili oldukları noktalar çerçevesinde, değinilecek.

22. Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations, 1986, 80, 81, 84, 127.

İhtiyat ilkesine ilişkin evrensel düzeydeki bu gelişmeler diğer çevre hukuku esaslarında olduğu gibi ulusal düzeyleri de etkilemiştir. Almanya gibi bu ilkenin vatanı olarak anılması da, bir kısmı, bu ilkeye eskiden beri varolan uygulamalar nedeniyle belli ölçülerde aşına olan İngiltere, Avusturalya, Kanada, Fransa gibi ülkeler bu aşinalıklarını evrensel metinler çerçevesinde geliştirmişlerdir. Evrensel metinlerin etkisi, konu hakkında bazı ülkelere özgü bilimsel çalışmalarda da açıkça kabul edilmiştir²³. Esasen, yukarıda işaret ettiğimiz sözleşmeleri imzalayan devletler, kendileri için hukuken bağlayıcı olan bu metinlerin gereklerini yerine getirmek için ister istemez ilgili hukuksal düzenlemeleri yapacaklardır. Öte yandan bu tür sözleşmeleri imzalamayan çok sayıda devletin de Rio Bildirgesi gibi hukuksal bağlayıcılığı olmayan ve *soft law* denilen metinlere koydukları imzalarıyla kendilerini bağlı hissetmek durumunda kaldıkları ve bu tür metinlerin çoğunun gelenek hukuku niteliği kazandığı anlayışı devletler hukukunda kabul görmüştür. Etkilenme şekli ve yolu nasıl olursa olsun sonuçta, çeşitli devletler ihtiyat ilkesine ya çevrenin çeşitli öğelerine ilişkin düzenlemelerinde ya da resmi metinlerinde, ve, ya açıkça bir ilke olarak veya alınacak önlemlerin belirtilmesi çerçevesinde daha kapalı ifadelerle yer vermişlerdir²⁴. Ülkelerin düzenlemeleri bakımından ortak sayılabilecek bir yan da, anlatımda yoruma elverişli genel ve soyut ifadeler kullanılması olup, bu yüzden birbirinden farklı uygulamalar görülmektedir. Ülkemizde ise ihtiyat ilkesine, "ilke ve yaklaşım şeklinde ve açıkça" ne çevre mevzuatında ne de resmi hükümet belgelerinde ve planlarda yer verilmiştir. Bu konudaki düzenlemeler yalnızca imzaladığımız bazı uluslararası metinlerle (Rio Bildirgesi, Basel ve CITES Sözleşmeleri) sınırlıdır. Yalnız II'nin gerçekleştirilmesi çerçevesinde aşağıda değineceğimiz bazı önlemlere, özellikle başka ülkelerdeki uygulamalardan etkilenerek ya da uluslararası sözleşmelerin gereğini yapmak için hazırlanmış olan, çevresel düzenlemelerimizde sınırlı da olsa yer verildiğini söyleyebiliriz.

23. Avusturalya için bk. Giraud, 21; İngiltere için bk. Haig, 230 ve Jordan-Cameron, 57 ABD bakımından bu ülkelerdekinden aksi yönde bir duruma işaret edildiği görülür. Şöyle ki, bu ülkede 1970'lerdeki hava ve su konusundaki yasalarda tedbir önlemlerine yer verilmişken, uluslararası ölçekte ihtiyat ilkesinin önemli ölçüde gündeme geldiği sıralarda, Reagan döneminin muhafazakar çevre koruma politikasının da etkisiyle, ihtiyat yaklaşımından uzaklaşma eğilimi görülmüştür. Bk. Bodansky, "The Preca...", 204-5.

III. İHTİYAT İLKESİNİN TANIMI VE ANLAMI

İl'nin üzerinde anlaşma sağlanmış belli bir tanımı olmadığı gibi uygulamada gerçekleştirilmesini sağlamak için saptanmış belirgin ölçütler de bulunmamaktadır. Hatta İlkenin uygulanmasına yönelik olarak kullanılacak yollar ve alınacak önlemler yönünden bir belirsizlik vardır. Böylece hukuksal düzenlemelerde spesifik ölçütlere yer verilemeyişinin doğal sonucu, çok değişik türde önlem ve ölçütlerin kullanılabilmesi ve İlkenin katı veya gevşek yorumlarını içeren değişik uygulamaların varolabilmesidir. İlkenin anlamına ilişkin en açık nokta, onun bilimsel belirsizlik olgusunun çevrenin korunması çabalarını önlememesi için getirilmiş olduğu ve bu bağlamda söz konusu olgunun eski dönemlerde sıkça yapıldığı gibi bir özür aracı sayılmasına artık izin verilemeyeceğidir. Kısaca, bilimsel belirsizlik durumlarında dahi çevreye gelebilecek olumsuz etkilerin önlenmesi için gerekenler yapılacaktır. İşte bu, "belirsizliğe rağmen önleyici olma" özü nedeniyle, İl bazı yazarlarca "önleyici ilkenin yeni bir şekli"²⁵, bazılarınca da "önleyici ilkenin en gelişmiş şekli"²⁶ olarak değerlendirilmiştir.

Yukarıda sözünü ettiğimiz evrensel ve ulusal metinleri esas aldığımızda İhtiyat ilkesinde iki ana ögenin bulunduğunu söyleyebiliriz. Birincisi, bilimsel belirsizlik olgusu ikincisi ise potansiyel çevresel zarar riskidir. Bunlardan riskin varlığı bir kez saptandıktan sonra, çevre üzerinde oluşabilecek zararlarla bunlara sebep olarak gösterilen etkinlikler (veya kirleticiler) arasındaki sebep-sonuç ilişkisini gösterecek açık ve belirgin verilerin olmamasına karşın, sonucun gerçekleşmesi olasılığını önlemek için gerekli tedbirler alınacaktır. Bir başka deyişle, bilimsel açıdan belirgin sonuçların elde edilmesini beklemektense potansiyel zararın oluşmaması için ilk planda (çok geç olmadan) tedbirli hareket edilecektir. Kısacası risk ile ihtiyat arasında bir seçim yapılması söz konusudur²⁷. Riskin yeğlenmesinin sonucu çevrede geri döndürülemez büyük bir zarar ya da umulandan daha küçük bir zarar ortaya çıkabilir. Tercihin ihtiyattan yana yapılması halinde ise, zararın ortaya çıkması önlenebilir ya da beklenenden çok düşük olması sağlanabilir. Bunun maliyeti ihtiyat için alınacak önlemin niteliğine göre değişik olacaktır.

24. Bu metinlerden bir kısmına, aşağıda, İlke açıklanırken değinilecek.

25. Prieur, 144.

26. Kiss-Shelton, 66; Benzer bir görüş için bk. Pearce, 132.

27. Bk. Bodansky, "Scientific...", 43; Nanda, 19; Jans, 283; Freestone-Hey, "Origins...", 13.

Belirttiğimiz bu iki temel öge, ihtiyat ilkesine yer veren ulusal ve evrensel metinlerde değişik sözcüklerle vurgulanmıştır. İlkenin kapsamı ve ne şekilde algulandığı konusunda ipucu sağlamaları nedeniyle bu sözcüklerin neler olduğuna değinmek gerekiyor. Belirsizlik ögesi için, “bilimin tam olarak yanıt getirememesi”, “hiçbir bilimsel verinin bulunmaması”, “inandırıcı hiçbir kanıt olmaması”, “bilimsel bulguların inandırıcı olmaması”, “tam bir bilimsel bilgi noksanlığı”, “uygun bilimsel bilgi ve belge eksikliği” ve “bilimin belirsiz, güvenilir ve elverişsiz olması” gibi ifadeler kullanılmıştır. Tehdit (veya risk veya tehlike) ögesi hakkında ise, “olası zararlı etkiler”, ‘potansiyel olarak zarar verici etkiler’, ‘makul dayanakları olan zararlar’, ‘ciddi veya geri döndürülemez zarar’, ‘önemli bir azalma veya kayıp tehlikesi’, geri döndürülemez ve yüksek derecede maliyetli bir zarar’ ve ‘makul şekilde ve öngörülebilir önemli bir olumsuz etki’ gibi ifadeler yer verilmiştir. İlk bakışta birbirinin aynısı gibi gözükken bütün bu sözcükler dikkatlice incelendiğinde, bir kısmının ihtiyat ilkesinin anlamını ve uygulamasını daraltıcı bir kısmının ise genişletici nitelik taşıdıklarını saptayabiliriz. Genişletici anlatımlar İlkenin mutlak, sıkı, güçlü ve katı diye nitelendirilen anlaşılışını temsil eder. Başta Yeşilbarış olmak üzere çevreci örgütlerin yakından destekledikleri bu anlaşılıştta, asıl ağırlık yapılacak faaliyetlerin çevrede yaratacağı etkilere verilmekte ve çok büyük bir zararın ufak olasılığının, sadece ufak bir zararın büyük olasılığından daha önemli olduğu kabul edilmektedir. Böylece, çevresel zararın ekonomik türdeki zararlardan daha büyük olduğu varsayılmak²⁸ ve kuşku durumunda avantaj insan ve çevre sağlığına tanınmak²⁹ yoluyla “çevresel refaha meşru bir statü verilmesinin güveneye alınması³⁰ sağlanmaktadır. Bu anlaşılışın mevzuata yansıtılmasının gereği ise ‘sıfır deşarj’ yaklaşımının benimsenmesi ve bu bağlamda kirletici madde ve faaliyetlere ilişkin birtakım yasakların getirilmesi şeklindedir. Daraltıcı nitelikteki ifalere İlkenin dar, gevşek veya zayıf diye nitelendirilen anlaşılışını temsil eder. Bu anlaşılıştta ağırlık ekonomik boyuta verilmekte ve hem tehdit ögesinin saptanmasında hem bu saptamaya göre alınacak önlemlerin neler olacağı konusunda bu boyut yönlendirici olarak kullanılmaktadır³¹. Dolayısıyla uygulamada, risk değerlendirilmesi yaklaşımından daha çok ileri gidememe olasılığının büyük olması ve

28. Nanda, 19-20.

29. Stairs-Taylor, 137.

30. Attfield, 152.

31. Bu anlaşılışların uygulamaya aktarılması için kullanılan ve birbirinden farklılık gösteren yöntemler aşağıda ele alınacak.

hukuksal düzenlemelerde de yalnızca bazı sınırlı önlemlerin varlığının yeterli görülerek kirlenici etkinliklere bu çerçevede izin verilmesi yüzünden, ihtiyat ilkesinden çevreyi korumada umulan sonucun elde edilmesi şansı zayıflamaktadır.

IV. İHTİYAT İLKESİNİN ÖNEMİ VE BUNA İLİŞKİN TARTIŞMALAR

1. Önemi: İhtiyat ilkesinin önemi, günümüzün çevre koruma politikasında önemleri açıkça kabul edilmiş olan, gelecek kuşaklar, insanlığın ortak değerleri ve bunlara ilişkin incelemelerin hareket noktası olan bütünsel yaklaşımı ve sürdürülebilir kalkınma anlayışını bünyesinde bulundurmasından ileri gelmektedir. Bu bağlamda İlkenin çevrenin korunmasında asıl yenilik getirici yanı, potansiyel olarak nelerin söz konusu olduğu ve ne tür bir toplum istendiği konularını da ön plana çıkararak, çevre sorunsalının ölçeğine ve önemine işaret etmesidir. Ölçek konusu, yalnızca korunacak öğelerin neler olduğu, yani kapsam bakımından değil, zaman boyutuyla da içiçe geçmiş olarak karşımıza çıkar. Gelecekteki nesillerin korunması, bunlar adına, gelecekte ortaya çıkabilecek zararların şimdiden öngörülmesini ve gerekli önlemlerin alınmasını zorunlu kılar. Bu nedenledir ki, İl'nin "önceden görülemeyen aksiliklere karşı bir yatırım ya da sigorta"³² olduğu ve gelecek kuşaklar adına da olsa şimdiki kaynakların korunmasına önem vermek suretiyle, ekolojik yaklaşıma ağırlık verdiği söylenebilir. Bütün bu özellikleri yüzünden, onun uluslararası çevre hukuku gelişmeye devam ettikçe test edileceği söylenen "devrimci karakteri"ni³³ hakettiği de kabul edilebilir. İl, çevre hukukunun önemli ilkelerinden biri olarak tartışmasız kabul gören önleyici ilkeyi pekiştirdiği gibi, çevre korumada uygulanmakta olan, kirlilik ölçütlerini ve diğer bazı önlemleri belirlemede "çevrenin özümleme kapasitesini esas alma" yaklaşımının çevreyi koruma amacı bakımından elverişsizliğini de ortaya koymuştur. Birçok ülkede 1970 öncesinde uygulanmaya başlanan ve yetmişli yılların kirlilik mevzuatında da baskın olan bu yaklaşım, çevrenin özümleme kapasitesinin mevcut bilimsel verilerle tam olarak saptanamaması, bu tür kapasite hesaplamalarının ekosistemler içindeki nedensel etkileşimlerin varsayımsal değerlendirilmesini gerektirmesi ve ayrıca ölçütler çerçevesindeki kirliliğin veri kabul

32. Jordan-O'Riordon, 66.

33. Kiss-Shelton, 3.

edilmesi nedenleriyle yararlı görülmemiştir. Bunun yerine, ihtiyat ilkesi çerçevesinde, kirleticilerin çevreye etkilerini ortadan kaldıracak veya azaltacak teknolojiler üzerinde durulması savunulmuştur³⁴. Nitekim deniz kirliliğine ilişkin sözleşmelerde İİ'nin yer almasının nedeni, alıcı suların buralara bırakılan çeşitli maddeleri özümleme kapasitelerini saptamada, yeterli bilimsel bilgilerin sağlanamayışıdır.

2. Tartışmalar: İlkenin çeşitli açılardan belirttiğimiz bu önemi- ne karşın, onun anlamı ve tanımı konusunda üzerinde anlaşmaya varılmış belirgin bir sonucun olmayışından ve farklı uygulamalara yolaçmasından hareket eden, bazı düşünürler onun önemini gözardı edici savlar öne sürmüşlerdir. Bunlardan birisine göre, "ihtiyat ilkesi, ne ölçüde bir tedbirin alınması gerektiğini belirleyemediği için düzenleyici bir ölçüt olarak hizmet edebilmek için çok geniş olup, genel bir amaç olarak yararlı olabilmesine ve çevre konularına genel bir yaklaşım sağlamasına karşın, uluslararası çevresel düzenlemelerdeki tüm güç sorunları çözebileceğine ya da gelecekte doğabilecek yeni çevresel zararları önleyebileceğine inanmak hata olur"³⁵. Aynı gerekçelerden yola çıkan bir başka görüşte de "aslında bir ilkeden çok bir manifesto ile karşı karşıya olduğumuz"a işaret edilmiş ve şu ana kadarki etkilerinin onun henüz çevre hukukunun evrensel bir ilkesi olmadığını gösterdiği söylenmiştir³⁶. Yine bu bağlamda karşımıza çıkan görüşlerden birinde³⁷, yorumu konusunda büyük ayrılıklar olduğundan ve somut bir durumda nasıl uygulanacağı sorusunun yanıtızsız kaldığından hareketle, bu noktaların, İlkenin normatif niteliğini ve pratik yararını zayıflatacağına dikkat çekilmiştir. Bazı görüşlerde ise İlkeye ilişkin kuşkular yansıtılmakla birlikte, mevcut eğilim devam ederse, onun yakın bir gelecekte çevre hukukunun genel bir koşulu olabileceği yolunda kayıtlara yer verildiğini saptayabiliriz. Bu tür bir değerlendiremeyi Weiss'in³⁸ görüşü için de yapabiliriz. Çünkü yazar, ihtiyat ilkesinin, içeriği gibi, bir ilke mi yoksa sadece siyasal bir yaklaşım mı olduğunun da belirsizliğini vurgulamakla birlikte, ülkelerin bu ilkenin yararlı for-

34. Bu noktalar için bk. Freestone-Hey, "Origins..." 13; Duhot, 35; Cameron, "The Status...", 277.

35. Bodansky, "Scientific..." 5, 43. Yazar sonraki bir yazısında ihtiyat ilkesinin ilke olarak kabul görmesine ilişkin açık bir değerlendirme yapmamış ve bu görüşlerini tekrarlamamıştır.

36. Birnie-Boyle, 97.

37. Attfield, 153.

38. Weiss, 690.

mülasyonlarını spesifik konularda geliştirmeye başladıklarına işaret etme gereğini duymuştur. Klasik ekonomistlerin ve sanayi çevrelerinin ise ihtiyat ilkesini pek hoş karşılamadıkları, hatta onun mutlak anlaşılışına karşı çıktıkları görülmektedir³⁹. Onlara göre belirsizlik durumlarında yapılması gereken şey, çalışmalara, belirsizliklere son verinceye kadar devam etmek ve elde edilecek sonuca göre de alınacak önlemleri belirlemektir.

3. Değerlendirme: Bütün bu görüşlerin hareket noktalarında haklılık payı olmakla birlikte, bu durum ihtiyat ilkesinin çevre korumada önemli bir rol oynayabileceğinin yadsınmasını gerektirmektedir. Çünkü çevre hukukuna ilişkin hemen tüm kavram, ilke ve esaslar için ve hemen hemen aynı gerekçeler (tanımlamanın güçlüğü, geniş, karmaşık ve belirsiz oluş) öne sürülmüştür. Ancak bütün bu savlar, hedef aldıkları esasların, örneğin bir çevre hakkının, gereklerinin yerine getirilmesi için girişimlerde bulunulmasını engelleyememişlerdir. Söz konusu gerekçelere muhatap olan en son örneklerden biri olarak sürdürülebilir kalkınma kavramına değinilebilir. Bu kavrama getirilen ve halen de devam eden eleştiriler, onun dünya ölçeğinde gerçekleştirilmesi doğrultusunda adımlar atılmasını önleyememiştir. Öte yandan Cameron'un haklı olarak belirttiği gibi, uluslararası arenada emir ve kontrol şeklindeki düzenleyici yöntem türü esas alınmayıp, asıl gereksinim duyulan, ikinci nitelikli hukuksal düzenlemelerle prensipleri belirleyip bunları belirli usuller çerçevesinde uygulamaktır⁴⁰. Bu nedenle, genel bir ilkenin yasal etkisi olamayacağını söyleyenlerin, bu ilkeye yer veren sözleşmelerin bağlayıcılığı gerçeği karşısında görüşlerinde ısrar edebilmeleri kuşkulu olacaktır. Kaldı ki çevre hukuku söz konusu olduğunda sözleşmeler bir yana, günümüzde giderek özel bir yer ve önem kazanan *soft law* araçlarının varlığı bilinmektedir ki, bunlardan iki tanesi de (Gündem 21 ve Rio Bildirgesi) ihtiyat ilkesinin önemini vurgulamışlardır. Bu bağlamda, "mevcut gelişme hızı gelecekte de aynen devam ettiği takdirde II'nin, evrensel, bölgesel ve yerel düzeylerde, çevre koruma politikası ve hukukunun "temel" prensibi olabileceği"⁴¹ görüşü de hayal ya da abartma sayılmamalıdır.

39. Bu bağlamda bir karşı çıkış doğal ekosistemlerde kaynak işletilmesini üstlenmiş sanayi faaliyetlerinde ihtiyat ilkesinin uygulanması politikasına, bunun çevre mücadelesinde endüstri kesiminin muhaliflerinin eline bir silah verdiği ve hiçbir şey yapılamama anlamına geleceği gerekçesiyle Avustralya'da yaşanmıştır. Bk. Haig, 258.

40. Cameron, "The Status...", 266.

41. Jordan-O'Riordon, 57.

Konuya ilişkin olarak dikkat çekilmesi gereken bir yan da ihtiyat ilkesinin anlam belirsizliği ve farklılığının bu ilkenin ve bunun yer aldığı evrensel metinlerin kabul görmesinde yararlı olduğudur. Şöyle ki, devletler mutlak ve belirgin düzenlemeleri, bağlayıcılıklarının da mutlak olması nedeniyle, imzalamakta genel ilkelere yer veren metinlere oranla daha çekingen davranmaktadırlar. Bu yüzden ki, sürdürülebilir kalkınma kavramında olduğu gibi ihtiyat ilkesine yer veren metinler de çok sayıda devlet tarafından imzalanabilmiştir. Esasen iki kavram arasında yakın bir ilişki de vardır. Çünkü ihtiyat ilkesi SK'nın gerçekleştirilmesindeki yollardan birisidir. Bergen Bakanlar Bildirgesi'nin II konusundaki açıklamasının ilk cümlesi de "sürdürülebilir kalkınmaya erişmek için siyasetlerin ihtiyat ilkesine dayandırılması gerektiği"ne işaret etmiştir. İhtiyat ilkesini bu şekilde SK ile ilişkilendirmek, onun uygulama alanının, kimilerince yapılmak istendiği gibi, yalnızca kirlilikte sınırlı kalması ve bunun dışındaki yollarla çevresel varlıklara gelebilecek tehlikelere de genişletilmesini sağlaması nedeniyle çok önemlidir.

V. İHTİYAT İLKESİNİN UYGULAMA ALANI

II'nin hareket noktası belirsizlik olduğuna ve hemen tüm çevre sorunlarında şu ya da bu ölçekte belirsizlik bulunduğu göre onun uygulama alanının geniş olması doğaldır. Ancak İlkenin uygulanması aslında belirsizlik ve risk derecesinin yüksek olduğu konularda önem ve hassasiyet kazanmaktadır. Bu alanları ihtiyat ilkesine yer veren ve giriş kısmında değindiğimiz metinler çerçevesinde kirlilik ve kirlilik dışındaki çevresel konulara ilişkin olarak iki ana grupta toplayabiliriz. Kirlilik konusunda, II'nin ilk olarak yer aldığını belirttiğimiz denizlerin korunması hakkındaki sözleşmelerde, atık veya maddelerin bir kısmının denize çeşitli yollarla bırakılmasının tamamen yasaklandığı, bir kısmının ise birtakım koşullara bağlandığı görülür. İlk olması yüzünden ihtiyat ilkesinin en gelişmiş uygulama alanı sayılabilecek olan deniz kirliliği dışında diğer önemli bir alan, küresel sorunlar kategorisi diye anılan iklim değişikliği, küresel ısınma-sera etkisi ve ozon tabakasının delinmesidir. Bu alan hem belirsizliklerin çokluğu, hem çok sayıda çevresel ve sosyo-ekonomik sorunlarla yakından ve evrensel ölçekli bağlantısı nedeniyle II'nin en önemli uygulama alanı olarak gösterilebilir. İlgili sözleşmelerde ve bunlara ilişkin, en son örneğine Aralık 1997'de Japonya'nın Kyoto kentindeki uzlaşmada tanık olduğumuz, protokollerde belirsizlikler karşısında birtakım önlemlerin

alınması çabalarının izleri görülür⁴². Bu suretle sera etkisinin ihtiyat ilkesinin uygulama alanına dahil olmasıyla birlikte, "ihtiyat ilkesinin sözleşmelerde yer almasının fakir ülkelerin zenginlere oranla daha kazançlı çıkacağı"⁴³ yolundaki görüşün dayanağı güçlenmiştir. Çünkü bu ülkelerin ekonomisi büyük ölçüde tarıma bağlıdır. İklim değişikliği ise ormancılık ve balıkçılık ile birlikte tarımda da önemli derecede olumsuz etkiler yapacaktır. Buna bağlı olarak gözükebilecek bir sonuç da, dünya tarım üretimindeki olası bir azalmanın fiyatları yükseltmesi ve alıştıkları tüketim düzeyini korumak isteyen gelişmiş ülkelerin üretilen miktara olan talepte ilk sıraları almaları sonucu az gelişmiş ülkelerde gıda sorunun başgöstermesidir⁴⁴. Sera etkisi gazlardan başka, özellikle insan sağlığını yakından etkilemeleri nedeniyle, toksik ve kalıcı etkileri olan tehlikeli nitelikteki kimyasallar alanında da ihtiyat ilkesinin uygulanmasına önem verilmektedir. Hatta son zamanlarda daha az toksik özellikleri bulunan kimyasalları da bu ilkenin kapsamına sokmak eğilimleri vardır⁴⁵.

Son yıllarda önem kazanan diğer bir uygulama alanı, modern biyoteknolojinin önemli bir konusu olan, genetik açıdan değişikliğe uğratılmış organizmalar (genetically modified organisms-GMO)'dır. Başka bazı alanlarda ihtiyat ilkesini uygulamakta gevşek davranan ülkelerin (örneğin İngiltere) bile bu alanda adı geçen ilkeyi sıkı şekilde uygulamaya çalıştıkları göze çarpar. Bunun nedeni, yeni bir araştırma alanı olmasının doğal bir gereği olarak gözükene deneyim eksikliğinin bu organizmaların insana ve çevreye getirebileceği risklerin öngörülememesi olasılığını güçlendirmesidir. Gerçekten de değişikliğe uğratma sonucunda ortaya çıkarılan organizmanın varlık olarak belirsizliği ve genetik karmaşıklık, sebepleri ve sonuçları birbirinden ayırmayı oldukça güçleştirir⁴⁶. Böyle organizmaların sayısının çoğalması halinde sebep-sonuç bağlantılarının giderek karmaşık bir şekil kazanmasıyla iyice artacak olan bu güçlüğün kontrol edilemeyecek sonuçların (zararların) ortaya çıkması olasılığını netleştirmesi ihtiyattan yana tavır takınılmasını zorunlu kılmıştır. Buradaki ihtiyat GMO üreticilerine, yarattıkları organizmanın

42. Bu çabalarda sonuca ulaşılmasında, ABD ve Japonya'nın karbaondioksit emisyonlarının dünya çapında azaltılması konusundaki uzlaşmaz tutumunu kırmak için Avrupa Birliği'nin gösterdiği gayretlerin ve bu gayretlerde de ihtiyat ilkesinin öneminin algılanmasının etkisi vardır.

43. Dommen, 11.

44. Bu varsayım için bk. ibid. 110.

45. Jordan-O'Riordon, 67.

46. Bk. Hill, 172.

çevresel bir zarara sebep olmayacağını gösterme yükümlülüğü getirilmesi şeklinde oldukça sıkı bir nitelik taşır.

Biyolojik çeşitlilik, ender bulunur flora ve fauna türleri ve bunların ortamları, yabancı yaşam gibi birbiriyle yakından ilintili çevresel öğelere ilişkin metinlerde de ihtiyat ilkesinin uygulanması yolunda düzenlemelerin oluşu, bu ilkenin uygulama alanının, kirlilikle sınırlı alanların dışındaki çevresel varlıkları da korumak için, genişletildiğinin göstergesidir.

Belirttiğimiz bütün bu uygulama alanlarının evrensel metinler kadar ulusal düzeylerdeki çeşitli ülkelerin çevre mevzuatındaki düzenlemeler için de geçerli olduğu görülür. Özellikle su kirliliği başta olmak üzere kirliliğin, nükleer enerjinin, kimyasalların ve türler ve onların yaşam ortamlarıyla beraber doğanın, belli başlı yasalar çerçevesinde düzenlenen ihtiyat ilkesinin uygulama alanına dahil oldukları görülür. Çeşitli ülkelerdeki uygulama alanını belirleyici bir etken olarak ihtiyat ilkesi hakkındaki hükümlerin gerek yönetim birimleri gerek yargı organları tarafından yapılan yorumlarına da dikkat çekmek gerekiyor. Düzenlemelerin genel ve yoruma elverişli sözcükler içermeleri, ve somut durumdaki risklerin birbirlerinden farklı oluşları nedeniyle bu tür yorumlar önem kazanmaktadır. Bu şekilde, İ'nin uygulama alanının kapsamını hem ülkelere hem somut olaylara göre değişen ölçülerde genişleten mahkeme kararlarının örnekleri vardır⁴⁷.

VI. İHTİYAT İLKESİNİN UYGULAMAYA AKTARILMASI

1. Genel Belirlemeler: Yukarıdaki açıklamaların ortaya koyduğu sonuç ihtiyat ilkesinin uygulanması bakımından belirgin yanıtlar vermenin kolay olmadığıdır. İlkenin açık bir tanımının olmayışı, anlamının genişliği ve yoruma açıklığı, onun pratiğe aktarılması konusunda, özellikle esasa yönelik, spesifik önlemlere hukuksal düzenlemelerde yer verilmesini güçleştirmektedir. Çünkü hukuk, geleneksel yapısı itibarıyla, mutlak yükümlülükler getirme ve sorumluluk gibi önemli araçlarını ancak belirginlik taşıyan durumlarda devreye sokabilmektedir. Bunun da etkili olduğu diğer bir saptama

47. Almanya'da mahkemelerin oynadıkları bu tür bir rol için bk. Boehmer, 52; Avusturya'da mahkemelerin bu çerçevede değişik örnek olaylarda verdikleri kararlar için bk. Giraud, ve Harding-Fisher; ABD için bk. Bodansky, "The Prec..." 208, 214 ve Shelton, 215 vd.

ise, ihtiyat ilkesinin uygulanmasında politik ve takdire dayalı boyutun önem kazanması ve bu bağlamda yapılan farklı yorumların sonucu olarak, çeşitli ülkelere ve aynı ülkedeki spesifik durumlara göre farklılıkların gözükmesidir.

İhtiyat ilkesi çevreye önemli tehdit ya da risklerin varlığı halinde önlem alınması demek olduğuna göre, uygulanabilmesi için öncelikle hangi ölçüde bir tehlike veya riskin, ilgili önlemleri alabilmek için, gerekli olduğunun saptanması zorunludur. İkinci önemli nokta ise, alınacak önlemlerin ne çeşit olacağını belirlemesidir⁴⁸. Her iki noktanın yanıtında kullanabileceğimiz ipuçlarını, ihtiyat ilkesine yer veren bir kısım metinlerdeki bazı ifadelerde bulabiliriz. Aslında bu ifadeler İlkenin yukarıda değindiğimiz mutlak ya da katı anlaşılışlarına ilişkin tercihlerin de birer göstergesidirler. Günümüzde, İlkenin mutlak şekilde anlaşılmasının istenmediği durumlarda, İlkenin düzenlenmesinde ekonomik sözcüklerin ve tehlike konusunda da bunun önem ve büyüklüğüne önem verildiğini gösterecek nitelikte kelimelerin seçildiği görülür. Böylece, İlkenin mutlak yorumlanmasının “zararsız olacağı kanıtlanmayan her türlü faaliyetin önlenmesi” türünden bir sonucu ortaya çıkarmasını önlemek için, ekonomi faktörü bir “denge” aracı olarak kullanılmaktadır. Bir kere, her türlü risk veya tehlike halinde değil de bunların belli bir yoğunlukta bulunmaları halinde ihtiyat ilkesinin uygulanacağını göstermek için kullanılan ve yukarıda değinilen birinci noktanın yanıtı çerçevesinde belirtilebilecek, önemli, makul, ciddi, geri döndürülemez, gözardı edilemeyecek gibi sözcüklerin niteledikleri durumların somut konularda gerçekleşip gerçekleşmediği ekonomik veriler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Öte yandan ihtiyat ilkesini düzenleyen metinlerin bir kısmında ekonomik boyutu açıkça belirten ifadelere yer verildiği görülmektedir. Bu bağlamda, bir Fransız çevre yasasındaki, mevcut bilimsel veriler çerçevesinde belirlilik durumunun yokluğu, çevrede ciddi ve tamir edilemez zarar riskinin *ekonomik açıdan kabul edilebilir bir maliyetle* önlemeyi hedefleyen, *etikli* ve orantılı önlemlerin alınmasını geciktirmemelidir şeklindeki düzenlemesine⁴⁹ dikkat çekebiliriz. Burada italik yazıyla belirttiğim sözcüklerin, İlkenin katı şekilde yorumlanmasını önlemek amacıyla hizmet edeceği kuşkusuzdur. Aynı anlam ve so-

48. Bu ikinci nokta aşağıda ihtiyat ilkesinin uygulamaya aktarılması yollarında ele alınacak.

49. Bk. Prieur, 144.

nucu yaratabilecek bir başka ifadeyi de İngiltere'de hükümet tarafından hazırlanan bir kitapta⁵⁰ bulabiliriz. Burada, hükümetin, çevreye önemli risklerin olduğu durumlarda, bilimsel bulgular inandırıcı olmasa da, potansiyel olarak kirlетici maddelerin kullanımını sınırlama gibi tedbirlere başvurabilmesi *fayda-maliyet analizinin durumu hakkı kılmasına* bağlanmıştır. Aynı paralelde ekonomik değerlendirmelerin gerekli olduğu anlayışı Hollanda'da da geçerlidir⁵¹. Almanya'daki, kamu yönetiminin yerleşik esaslarından olan, *orantılılık* ilkesinin de ekonomik boyuttan bağımsız olduğu söylenemez. İhtiyat ilkesinin uygulanmasında merkezi bir nokta sayılan bu ilkenin iki işlevi birden gördüğü kabul edilmektedir. Bir yandan, bir politika amacı olarak benimsendiğinden, belirlenebilir risklere karşı korunmanın ötesine giden önlemlerin alınması gereksiniminin kabulünü kolaylaştırıyor. Öte yandan, tüm çevresel tehlikeleri ortadan kaldırma girişimini, bunun ihtiyatın amacı açısından bile aşırı olacağı gerekçesiyle dışlamak suretiyle sınırlandırıcı bir fonksiyon taşıyor⁵². Dikkat edilirse bütün bu değişik ifadelerin özünde ihtiyat ilkesinin uygulanmasında bir denge arama amaç ve gereksiniminin varlığı görülür. Denge, "insanların çevreden bekledikleri istemlerle çevrenin bu istemler karşısında korunması"⁵³ arasındadır. İlk istem ekonomik boyut ikinci istem ise çevrenin korunması boyutuyla ilişkilidir ve ekonomik boyutun somut konu ve olaylarda devreye sokulmasının derecesi ve niteliği ihtiyatın derecesini de etkiler. Kısaca, denge faktörü tüm ülkeler yönünden geçerli olmakla birlikte, bunun, her durumda beraberinde ekonomiye çevrenin korunması karşısında ağırlık tanıyacağı söylenemez. Çünkü denge sağlama amacının sağlanmasının ancak her iki boyutu da aynı derecede gözeterek gerçekleştirilmesinin yolları vardır. Çevreyi korumak için zorunlu görülen ihtiyat önlemlerini almasını sağlamak amacıyla ilgili faaliyeti yapan kişiye teşvik verilmesi örneği bu yollardan biridir. Bu yol Hollanda'da ihtiyat ilkesinin uygulanması çerçevesinde geliştirilen, "ekonomik açıdan zorunlu olanla ekonomik açıdan fizibil olanın karşılaştırılmasının"⁵⁴ bir sonucu olarak Temiz Hava Yasası kapsamında uygulanır. Ancak bu tür yolların da çok tatmin

50. The White Paper: This Common Inheritance Britain's Environmental Strategy, 1990, 11.

51. Moltke, 106.

52. Ibid, 102.

53. Freestone-Hey, "Implementing...", 252.

54. Moltke, 106.

edici olmadığı, örneğin çevre hukukunun kirleten öder ilkesiyle çelişebildikleri unutulmamalıdır⁵⁵. Ayrıca, hangi şekilde devreye sokulursa sokulsun ekonomi faktörünün geleneksel fayda-maliyet analizi şeklinde olamayacağı kuşku götürmez. Çünkü bu analizle yapılan geleneksel hesaplamalarda, ihtiyatın maliyetinin olduğundan çok abartılması, buna karşın gelecekteki zararın ve bu bağlamda doğal kaynaklar yerine ikame edilebilecek insan yapımı sistemlerin çevresel maliyeti olduğundan düşük gösterilmekle⁵⁶ ihtiyat ilkesinin odağında yer alan gelecek boyutu gerektiği şekilde değerlendirilememektedir.

Ihtiyat ilkesinin uygulanmasında gözönünde tutulan denge sağlama amacını gerçekleştirme yolunda başvuru ve hepsi de ekonomik boyutla ilintili olan değerlendirmelerin bir sonucu, bu ilkenin pratiğe aktarılmasında çeşitli ülkelerin uygulamalarının geniş bir yelpaze görünümü taşıdığıdır. Ancak ülkelerin çoğunun, ihtiyat ilkesini gerek uygulama gerek mevzuata yansıtma bakımından, bu yelpazenin iki ucunda değil de gövdesinde yer aldıklarına işaret edilmiştir. Bunun anlamı, ilkenin en katı ile en gevşek yorumlarının, yani risk taşıyan faaliyetlere hiç izin vermeme ile sadece basit bir önlemi yeterli görüp izin verme seçeneklerinin örneklerinin sınırlı kaldığıdır. Böyle bir sonuç Rio Bildirgesi'nin 15. ilkesindeki "çevreyi korumak için ihtiyat ilkesi devletler tarafından kapasitelerine göre geniş ölçüde uygulanmalıdır" şeklindeki ifadesiyle de uygunluk göstermektedir. Hatta bu ifadenin söz konusu sonucun bir dayanağı olduğu da söylenebilir. Çünkü Rio Konferansına ve metinlerine hakim olan genel hava çerçevesinde, hem az gelişmiş ülkelerin *daha az sıkı* önlemlerle bağımlı kılınması, hem de, bir anlamda bunun karşılığı olarak, gelişmiş ülkelerin alacakları *sıkı* önlemlerde insan yaşamını tehdit edici durumlara *öncelik* verilmesi hedeflenmiştir.

Yukarıdaki soyut değerlendirmelerin somut görünümelerini ele alırsak, ihtiyat ilkesinin uygulanması için halledilmesi gereken ilk önemli nokta olan -ki buna ön koşul da diyebiliriz- hangi ölçüde bir riskin yeterli olacağı sorusuna ve bunun yanıtına dönmemiz gerekir. Bu sorunun kendisi herşeyden önce bütün risklerin değil de bunlardan sadece bazılarının ilkenin uygulanması bağlamında kabul edilebileceğini peşinen gösterir. İşte sorun da burada ortaya

55. Bu çelişki konusunda bk. Turgut, "Kirleten...", 642-47.

56. Freestone-Hey, "Implementing...", 258.

çıkar. İlkenin uygulanması yönünden kabul edilebilir riskler nasıl belirlenecek? Riskler arasında bu türde kabul edilebilir-edilemez, büyük-küçük, önemli-önemsiz ayırımlarını yapabilmek için hangi miktarda bilimsel verilere ve ne tür kanıtlara gereksinim olacak? Bu çerçevede çeşitli metinlerde yer verilen, çok önemli, ciddi, büyük, geri döndürülemez bir zarara yolaçabilme olasılığı gibi sözcükler, somut durumlara göre değişik genişlikte yorumlanma şansı olmakla birlikte, genelde riskin büyük olması durumlarında ihtiyat için harekete geçileceğinin göstergesidirler. Buna karşın yine bir kısım metinlerde kullanılan "makul bir dayanak" ya da "bir neden" sözcükleri riskin geniş yorumlanmasına daha elverişli olan ifadelerdir. Bu bağlamda bir sözleşmede⁵⁷, deniz çevresine doğrudan veya dolaylı şekilde bırakılacak enerji ya da kimyasalların insan sağlığına, diğer canlı varlıklara, deniz ekosistemine zararlar oluşturacağı veya denizin meşru kullanımını bozacağı konusunda "makul dayanakların" varlığı halinde, girdi ve sonuçlar arasında inandırıcı kanıtlar olmasa da, ihtiyat önlemlerinin alınacağı belirtilmiştir. Aynı paralelde, bir başka uluslararası metinde⁵⁸, bazı maddeler yönünden bunların denizlerdeki canlı varlıklar üzerinde zarar verici etkiler yapacağını "varsaymak" için "bir neden" varsa gerekli önlemlere başvurulacağı kabul edilmiştir.

Sonuç olarak kısaca belirtirsek, ihtiyat ilkesinin uygulanıp uygulanmayacağına karar vermede, düzenlemelerde kullanılan çeşitli ifadelerin aralarındaki ayrılıkların bu ilkenin geniş ya da dar anlaşılması yönünden bize bazı ipuçları sağlamasına karşın, son analizde hepsinin yorumu gerektirmesi yüzünden, politika yapıcılarının ve bu bağlamda etkili olacak faktörlerin baskın konumda olduğu gerçeği yadsınamaz.

Bu ilk sorunun çözümlenmesinden, yani belli bir durumda ihtiyat ilkesinin uygulanmasına karar verildikten sonra bu kez yukarıda ikinci önemli nokta olarak değindiğimiz diğer bir sorunun üstesinden gelinmesi gerekmektedir. Bu da ihtiyat ilkesini gerçekleştirmek çerçevesinde ne tür önlemlerin alınacağıdır. Tamamen yasaklama veya hareketsizlik yolu mu seçilecek yoksa yalnızca faaliyetlere ilişkin sıkı sınırlamalarla mı yetinilecektir? Bu noktada İİ'nin hangi yol ya da önlemlerle uygulamaya aktarılacağı konusuna geliyoruz.

57. Convention on Protection of the Environment of the North East Atlantic (Paris September 1992), 32 ILM 1069, July 1993 (Kuzeydoğu Atlantik Çevresinin korunması Sözleşmesi).

58. Parcom Recommendation 89/1 (22 June 1989).

2. Uygulama Yolları: Yukarıdaki soruların yanıtları çerçevesinde belirtilebilecek genel kabul görmüş ölçütler yoktur. Hatta bu ilkenin ilk kez ortaya çıktığı ve uygulanmasının hükümetçe hazırlanan kılavuz kitaplarla da belirginleştirilmeye çalışıldığı Almanya'da bile açık ilkelerin olmadığı⁵⁹ görülür. Bu durumda, birinci noktanın açıklamasında yaptığımız gibi, konuya yer veren çeşitli metinlerde kullanılan bazı ifadelerden yararlanma zorunluluğu doğmaktadır. Ancak bu ifadeleri esas alan açıklamalara geçmeden önce bazı genel konuları belirtmek gerekiyor. Öncelikle değinilecek nokta, ihtiyat ilkesinin uygulanmasına karar verildikten, yani ön koşulun aşılmasından, sonra hareketsiz kalmak ya da harekete geçmek şeklinde iki temel seçeneğin bulunduğudır.

Hareketsizlik (no action) seçeneğini adına bakarak, yanlış, yani risk karşısında hiçbir şey yapmamak şeklinde, anlamamak gerekir. Burada söz konusu olan hareketsizlik riskli olduğu kabul edilen faaliyete ilişkin olup ona izin verilmemesi, kısaca yasaklanması anlamına gelmektedir. Örnekle somutlaştıracak olursak, yeni bir kimyasal maddenin veya atığın ya da genetik olarak değiştirilmiş organizmanın çevreye bırakılması veya salınmasına izin verilmemesi hareketsizliğin yeğlendiğini gösterir. Böylece bu seçenekte hiçbir riske girilmemekte (sıfır risk ve sıfır kirlilik durumu) ve ihtiyat ilkesi en katı anlamıyla uygulanmış olmaktadır. Sanayi kesiminin karşı çıktığı, politikacıların genelde hoş karşılamadıkları, çevrecilerin ise savundukları bu seçeneği, bu sonuçların görüşleri doğrultusunda İİ'nin bütün uygulama alanlarına yayma eğilimi vardır. Yasaklama seçeneği ihtiyat ilkesinin uygulanmasındaki doğrudan nitelikli ve maddi hukuka ilişkin az sayıdaki önlemlerden birisidir. Bunun ulusal mevzuat ya da sözleşme metinlerine yansıtılma tarzı ise ya doğrudan belirtmek yoluyla veya kimyasallar ve türlere ilişkin olarak yapılan listelerde yer almayanlar için yasaklama getirme şeklinde yapılmaktadır. Bu bağlamda sıfır deşarj amacına yönelik hükümler içeren sözleşmeler olarak Kara-Kökenli Kaynaklardan Doğan Deniz Kirliliğinin Önlenmesine İlişkin Paris Sözleşmesi ile, ek V kısmında tüm maddelerin Baltık Denzine boşaltılmasını yasaklayarak bu konudaki en sıkı kuralı getiren Helsinki Sözleşmesi örnek gösterilebilir. Aynı amacın esas alındığı sözleşme dışındaki metinlerin önemli bir örneği olarak da Avrupa Birliği'nin Beşinci Çevre Eylem Programı'na işaret edilebilir.

59. Moltke, 103.

Ülkemizde bu seçeneğin örneklerinden en önemlisini Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'nin 5/a maddesinde buluruz. Bu maddede, bazı istisnalar (ki bunlar 38. maddede belirtilmiştir) dışında her türlü atığın ithali yasaklanmıştır. Aynı paralelde bazı hükümler Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'nde vardır. Bunlardan birisi, taşkın riskinin yüksek olduğu yerlerde, heyelan, çığ ve erozyon bölgelerinde, içme, kullanma ve sulama suyu temin edilen yeraltı suları koruma bölgelerinde katı atık depo tesislerinin yapılmasına izin verilmemesidir (md. 24/3). Diğer bir hüküm, katı atıkların, üretici veya taşıyanları tarafından denizlere, göllere ve benzeri alıcı ormanlara ve çevrenin olumsuz yönde etkilenmesine sebep olacak yerlere dökülmesinin yasaklanmasıdır (md. 18).

İkinci seçenek olan *harekete geçmede* ise riske karşı birtakım önlemlerin alınması söz konusudur. İhtiyat ilkesinin uygulanmasında en geniş kısmı oluşturan bu önlemler ülkelere ve uygulanacak çevresel sektörlere göre sıkı ya da gevşek olabilmektedir. Bu bağlamda ABD'nin küresel ısınma konusundaki olumsuz tavrını diğer birçok uluslararası alanda ihtiyat ilkesinden yana değiştirdiğine⁶⁰, Almanya'nın asit yağmurları ve iklim değişikliği konularında koruma önlemlerini sıkı şekilde belirlediğine⁶¹, İngiltere'nin ise "karakter bakımından radikal olmaktan çok pragmatik, stratejik olmaktan çok taktiksel ve önceden faal olmaktan çok sonradan faal olarak nitelendirilen İngiliz yaklaşımı"⁶² görüşüne uygun olarak daha gevşek bir tavır takındığına dikkat çekilebilir.

İkinci bir genel konu, uygulanacak önlemler seçilirken hangi yöntem ya da yöntemlere ağırlık verileceğidir. Müdahaleci yöntemlerin mi yoksa piyasa yöntemlerinin mi amaca ulaşma yönünden daha yararlı olacağı bu bağlamda karşımıza çıkan bir sorudur. Esas olarak kirleten öder ilkesinin uygulanmasındaki tartışmalarda yoğun şekilde gözüken⁶³ bu nokta ihtiyat ilkesi bakımından ayrıca önem taşır. Çünkü bu ilkede belirsizlik olgusu hareket noktası olduğundan ve bunun "olasılıkların hesaplanması yoluyla ölçülebilmesi söz konusu olamayacağından"⁶⁴ ekonomik araçların onun uygulanmasında uygun bir temel yaratamayacağı gerçeğinin gözardı edil-

60. Cameron-Abouchar, "The Status...", 50.

61. Jordan-O'Riordon, 68.

62. Ibid. 71.

63. Bu konuda bk. Turgut, "Kirleten...", 607 vd.

64. Dommen, 29.

mesi İlleden beklenen işlevi engelleyebilecektir. Ancak bu analizin mutlak bir kabul gördüğü söylenemez. Bazı görüşlerde⁶⁵ konunun tartışmaya açık olduğu vurgulanarak, her iki yöntemin birlikte uygulanması seçeneğinin de oldukça güçlü olduğu belirtilmiştir.

3. Önlemler: İhtiyat ilkesini uygulayabilmek için düşünülen ve mevzuata yansıtılan önlemlerin büyük bir çoğunluğu, yukarıda değindiğimiz nedenler yüzünden, maddi hukuka değil de usul hukukuna ilişkin kurullarla düzenlenmiştir. Önlemler doğrudan ya da dolaylı olabilmektedir. İhtiyat ilkesiyle bağlantılı olan davranışın yasaklanması veya buna yönelik bazı davranış kalıplarının kabul edilmesi durumunda doğrudan; bu ilkeye konu olan davranışın yapıp yapılmamasında yönlendirici olacak politik, ekonomik veya hukuksal ortamın yaratılmasına yönelik esasların getirilmesi halinde ise dolaylı önlemler söz konusudur⁶⁶. İster dolaylı ister doğrudan olsun çeşitli önlemlerin getirilmesindeki temel amaçlar, hem olası çevresel zarara yolaçabilecek nedenleri esas alarak, bu bağlamda genelde riski ve somut olarak da emisyonları azaltmaya çalışmak, hem de atıkların ortaya çıkması ve tehlikeli maddelerin taşınması gibi alanlarda üretim sürecinin başından itibaren kaçınma hedefini gözetmek noktaları etrafında toplanabilir. Çeşitli metinlerdeki düzenlemeler çerçevesinde düşünülen ve birbiriyle de bağlantısı olan kimi durumlarda da birkaçı birlikte uygulanan bu önlemlerin başlıcaları şunlardır:

İspat yükünün tersine çevrilmesi: Burada kanıt yükünün, geleneksel şeklienden sıyrılarak, çevresel bozulmaya yolaçabilecek faaliyete karşı çıkanlardan alınıp bu faaliyeti gerçekleştirmek isteyenlere, diğer bir deyişle çevresel kaynakları kullananlara yüklenmesi, yani yer değiştirilmesi söz konusudur. Bu yer değiştirme, hukuksal sorumluluğun ortaya çıkması aşamasından çok önce, faaliyetin yapıp yapılmamasının koşulu olarak kendini gösterir. Çünkü bu önlemin kabul edildiği durumlarda, faaliyet ya da proje sahibi gerçekleştireceği faaliyetin çevresel açıdan önemli bir zarar yaratma riski taşımadığını ortaya koymakla yükümlüdür⁶⁷. Ancak bu takdirdedir ki faaliyette bulunmak için gereken izni alabilecektir. Örneğin yeni bir kimyasal maddenin piyasaya sürülmesine, bunun çevre ve insan sağlığı bakımından bir risk oluşturmayacağı belirlenmesi koşulu-

65. Bk. Pearce, 149.

66. Bu konuda bk. Cameron-Abouchar, "The Status...", 50-1.

67. Attfield, 152; Nalkaemper, 84-6; Constanza-Cornwell, 17.

na bağlı olarak izin verilebilecektir. Daha somut örnekler olarak, bir gıda katkı maddesinin kullanılmasına, ancak ilgilinin bu maddenin belirlenen kullanım koşullarında güvenli olacağını göstermesi halinde izin verilmesi, deniz memelilerinin avlanması için yapılan izin başvurusunun, başvuru sahibinin bu faaliyetin olumsuz etkiler yapmayacağını ortaya koyması durumunda kabul edilmesi⁶⁸ belirtilebilir. Bu bağlamda ilginç bir örnek olarak Nesli Tehlikede olan Yabani Flora ve Fauna Türlerinin Uluslararası Ticareti Sözleşmesi'nde (CİTES) bulunur. Buna göre, sözleşmedeki ek listelerde belirlenen türlerin buldukları listeden çıkarılması yolunda bir değişiklik isteyen tarafın, sözleşmeden sorumlu birimi, değişiklik yüzünden söz konusu türlerin ticarete konu olmayacağına ya da tehlikeye düşürülmeyeceğine ikna etmesi gerekir. Avrupa Birliği'nin tehlikeli maddelerin sınıflanması, paketlenmesi ve etiketlenmesine ilişkin direktifinde de⁶⁹, pestisidler gibi yeni maddelerin güvenli oldukları kanıtlanmadıkça piyasaya sürülemeyecekleri kabul edilmiştir. İhtiyat ilkesinin katı anlaşılışını yansıtan bu önlem, bir yandan Yeşilbarış tarafından çevreye zarar verebilecek maddelerin yasaklanması yolundaki girişimlerin dayanağını oluştururken, öte yandan ihtiyat ilkesinin anlamını çok genişlettiği gerekçesiyle⁷⁰ eleştirilmiştir. Hukuksal yönden bu önlemin özgünlüğü ve önemi, zararın bilimsel şekilde kanıtlanmasına gerek duyulmadan olumlu bir eylemde bulunulmasının esas alınmasıdır.

İhtiyat ilkesinin gerçekleştirilmesinin en basit ve etkili yolu gibi gözükmemesine karşın kanıt yükünün yer değiştirilmesi gerçekte çeşitli açılardan eleştiriye açıktır. Bir kere hangi hallerde diğer önlemler yerine bu yolun tercih edileceği sorusuna, bir maddenin ya da faaliyetin güvenli (zararsız) olduğunun isbatının onun zararlı olduğunun ispatından daha güç olması gerçeği karşısında açık bir yanıt verebilmek güçtür. Bu bağlamda ilk akla gelen faktör riskin ciddiyeti olmakla birlikte, bazı düzenlemelerde⁷¹ riskin yeni veya eski, alışıldık veya alışılmadık ya da doğal veya insan-kaynaklı olup olmadığı gibi başka etmenlerin dikkate alındığı görülür. Öte

68. ABD'ndeki bazı yasalarda bulunan bu düzenlemeler için bk. Bodansky, "The Prec...", 210.

69. Council Dir. 88/379 of June 1988, OJ L 187, 15 July 1988.

70. Giraud, 32.

71. ABD'nde bu önlem yeni pestisidler, gıda-katkı maddeleri ve kimyasallar için uygulanırken (yani lisans vermek için bunların güvenli olduğunun kanıtlanması aranırken) mevcut olanlar yönünden uygulanmamaktadır. Örnekler ve ilgili düzenlemeler için bk. Bodansky, "The Prec...", 212-3.

yandan sorunu kolaylaştırmak için tercih edilebilecek olan kanıt ölçütlerinin gevşek tutulması yolu da, hem bazı risklerin olduğundan daha düşük gösterilmesi hem bilinmezlik durumunun çok fazla olduğu alanlarda bu ölçütleri bile karşılamanın güçlüğü ve ayrıca, kanıt için, sahip olunanların çok üstünde olanakların kullanılmasının gerekebileceği⁷² nedenleriyle, tatmin edici değildir. Son bir nokta da bu önlemin menfaatlerin dengelenmesini zorunlu olarak dışlamadığı, bunu kanıt yükünün karşılanmasından (veya karşılanamamasından) sonraki aşamaya ertelediğidir⁷³. *Kusursuz sorumluluğun ve sorumluluk fonu oluşturulmasının kabul edilmesi* gibi dolaylı nitelikteki hukuksal önlemler, bu önlemin bir anlamda devamı sayılabilecek olan, daha doğrusu onu tamamlayan önlemlerdir. Uluslararası düzeyde ihtiyatın zorunlu kılındığı durumlarda devletlerin sorumluluğu yönünden, öngörülebilir zarar kavramının riskin geniş halini dahil edecek şekilde geliştirilebileceği, böylece bir kez olası zarar sinyali alındığında artık uluslararası topluluk için değil, ihtiyat önlemini almayan devlet için riskin doğmasının sağlanabileceği görüşü de⁷⁴ bu bağlamda düşünülen önlemlerden birine işaret etmektedir.

Kanıt yükünün tersine çevrilmesinin ülkemizdeki örneklerini Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinde görüyoruz. Bunun nedeni bu yönetmeliğin imzaladığımız ve hükümetçe de onaylanan Basel Sözleşmesi'nin iç hukukumuzda uyarlanması için çıkarılmış oluşudur. Yönetmeliğin atık üreticisinin yükümlülüklerini düzenleyen 9. maddesinde, atık üreticilerine, Yönetmeliğin 5, 6 ve 7 numaralı eklerinde belirtilen özellikleri içermediği öne sürülen atıklar yönünden, bunların "tehlikeli olmadığını Bakanlığa ispat etme" yükümlülüğü getirilmiştir (e bendinde). Aynı yönetmeliğin 18. maddesinde de, tehlikeli atıkların depolanması ve bu amaçla depo tesisi kurulabilmesi faaliyetlerine ilişkin izin verilmesi, depolama işlemleri sırasında alınan önlemlerin yeterli olduğunun veya atığın özelliği sebebiyle depolama işleminde çevrenin olumsuz yönde etkilenmeyeceğinin kanıtlanması koşuluna bağlanmıştır. Bu örneklerden biraz değişik olmakla birlikte aynı kategoride gösterilebilecek diğer bir örnek adı geçen yönetmeliğin 17. maddesidir. Burada, bir atık yakma tesisinin işleticisine lisans verilmesi için, onun deneme yakması yaparak tesiste yakacağı atık hakkında "atık besleme hızına

72. Ibid. 223-4.

73. Bk. Nolkaemper, 86.

74. Freestone-Hey, "Implementing...", 253.

bağlı olarak ortaya çıkacak emisyonların standartları sağladığını ispat etmesi" gerekir.

İzin sistemlerinde değişiklikler: Burada bir anlamda ispat yükünün tersine çevrilmesinin başka türleri olarak görülebilecek olan bazı usuller söz konusudur. Bunlardan birisi olan *Liste usullerinde değişiklikte*, hukuksal düzenlemelerde geleneksel bir çevre koruma önlemi olarak uygulanan "yasaklanan faaliyetlerin listelerde belirtilmesi" yerine yalnızca "izin verilen faaliyetlerin" gösterilmesinin tercih edilmesi söz konusudur⁷⁵. Bu durumda listede belirtilenlerin dışında kalan tüm faaliyetler yasaklanmış olmaktadır. Bu önlem, atıkların boşaltılması ve yabani yaşamın korunması gibi hem kirlilik konusunda hem bunun dışındaki sektörlerde uygulanmaktadır. Aynı paraleldeki bir yöntem de *önceden teyit* usulü (prior justification procedure-PJP) veya *önceden bildirilmiş onay* (prior informed consent-PIC) usulüdür. Daha çok, tehlikeli madde ve atıkların uluslararası transferi konusunda yer verilen bu usulde, faaliyete geçmeden önce durumun karşı tarafa bildirilmesi ve onayının alınması gerekmektedir. Basel Sözleşmesi çerçevesinde getirilen ve Avrupa Birliği'nin ilgili düzenlemesinde⁷⁶ de daha sıkı şekilde teyit edilen bu usul, adı geçen sözleşmeyi imzalamış ve onamış olması nedeniyle ülkemizde de buna dayanarak çıkarılan Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinde yerini bulmuştur (md. 39/b, 40).

Karar alma usullerinde değişiklik: Daha çok uluslararası metinlerin hazırlanması bağlamında düşünülen bu önlemlerde teknik kararlar, konsensüs yerine, çoğunluk oyuyla alınmakta, böylelikle geleneksel sözleşme rejimindeki en isteksiz tarafın iznini alma zorunluluğundan kurtulmaktadır. Devletler hukukunun konsensüsün açıkça kabul edilmediği durumlarda bile bunu arama yolundaki genel eğilimini kıran⁷⁷ bu önlem birçok sözleşmede kabul edilmiş olup bunlar arasında Ozon Tabakasını Bozan Maddeler Hakkındaki Montreal Protokolü de bulunmaktadır. Bu protokolde, konsensüs yoluyla anlaşmaya varılamaması halinde ozon tabakasını bozucu maddelerin emisyon düzeyleri konusunda üçte iki bir çoğunluk oyuyla karar alınması kabul edilmiştir.

75. Ibid. 265.

76. Council Regulation 2455/92 of 23 July 1992 Concerning Export from and Import into the Community of Certain Dangerous Chemicals, OJ L 251, 29, August 1992.

77. Freestone-Hey, "Implementing...", 264.

Bazı üretim yöntemlerinin kullanılmasının zorunlu kılınması: Son dönemlerdeki sözleşmeler başta olmak üzere çeşitli hukuksal düzenlemelerde, özellikle kirliliğin önlenmesi ve kontrolü alanında uygulanması gereken teknolojinin seçilmesinin yatırımcının mutlak takdirine bırakılmayarak bu açıdan bazı belirlemelere gidildiği görülür. Genelde hepsi temiz teknolojiler olarak adlandırılabilir olan bu teknolojilerin başını çekenlerden birisi *mevcut en iyi teknoloji (MET)* (best available technology-BAT) uygulamasıdır. Burada kirliliğin azaltılması zarar ortaya konulduğu için değil de ekonomik ve teknolojik yönden fizibil olduğu için gerekli görülmektedir⁷⁸ ve tipik algılanışıyla dünyada ya da bölgesel piyasalarda varolan en gelişmiş, en ileri teknolojinin satın alınması gerektiğini gösterir. Çeşitli sözleşmelerdeki yorumları aşağı yukarı aynı olan MET'nin uygulanma zorunluluğu bulunan alanlarda ilk hedef kirlitici emisyonları önlemektir; maliyetler teknolojinin hazır bulunup bulunmadığını belirlemede dikkate alınır ve menfaatlerin tam bir dengelenmesine izin verilmez. Teknoloji, ekonomik ve teknolojik terimlerle, hazır olduğunda düzenlemelerin esas aldığı amacı gerçekleştirmek için uygulanmak zorundadır. İşte bu durumda MET ihtiyat ilkesinin amacına, onun mutlak anlamına yaklaşmak suretiyle, en iyi şekilde hizmet etmiş olur⁷⁹. Ancak bu sonuç önemli riskleri yoketmek için gerekli teknolojinin hazır bulunmaması halinde gözükmez. Öte yandan çeşitli düzenlemelere bazı sözcükler eklemek suretiyle MET'nin mutlak anlaşılışını engelleme yolunda girişimlerde bulunulduğu da görülür. Bu tür girişimlerin mantığında orantılılık faktörünü devreye sokmak amacı yatar. Özellikle, aranan teknolojinin bulunabilir olmasına karşın, onun, riskin azaltılması için beklenen çevresel yararlarla karşılaştırıldığında orantısız bir yatırımı gerektirmesi söz konusu ise MET uygulamasını zorunlu kılmak mantıksız görülür. Öyle ki MET'ne yer veren bazı hukuksal düzenlemelerde maliyetin "tamamıyla orantısız" olması durumları istisna kabul edilerek uygulamanın dışında tutulmuştur⁸⁰. Görüleceği gibi bir kısım istisnalara yer vermek gerçekten gerekli olabilirse de, böyle durumlar ile gerçekten gerekli olmayan durumlar arasındaki sınırın nerede yattığı açık olmadığından subjektif yorumlar ortaya çıkabilir. Nitekim bu bağlamda hem uygulamada MET'nin yorumu yönünden ayrılıklar hem de bazı metinlerin kabulünde tartışmalar ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği'nin tehlikeli maddelerin suya deşarji konusundaki direktifinin hazırlanışı sırasında, Hollan-

78. Bu konuda bk. Bodansky, "The Prec...", 221-2.

79. Bu noktalar için bk. Nolkaemper, 89.

80. ABD'nde Temiz Su Yasası çerçevesinde uygulanan bu durum için bk. ibid, 90.

da ve Almanya'nın MET'i esas alan emisyon ölçülerinin kabulüne yönelik çabaları, İngiltere'nin yerel çevrenin kaldırabileceği ölçütlerin esas alınması yolundaki direnişiyle karşılaşmıştır. Çatışma, Komisyon'un listesindeki bazı maddeler açısından orantılılık ölçütünü hesaba katan ve birazdan değinilecek olan BATNEEC'in kabulüyle çözüme bağlanmıştır⁸¹. Bu suretle hareket noktasında, çevresel zararların her zaman ekonomik maliyet gibi başka faktörlerin üstünde tutulabileceği kaygısının olduğu bu tür görüşlerle MET'nin etkisi azaltılmıştır.

MET'in etkisini azaltma ya da onu yumuşatma çabalarında ona yönelik olarak getirilen bazı başka eleştirilerin de rolü vardır. Bunlar arasında, kabul edilen yükümlülüklerin yerine getirilmesinin güç olduğu, çünkü çevresel zarar konusunda bilimsel bilgiyi aramakla birlikte alternatif mücadele teknolojileri ve düzenleme alanını oluşturan sanayi hakkında teknik ve modası çok çabuk geçen bir enformasyonu gerektirdiği bulunmaktadır. Ayrıca, kirliliğin etkilerinde coğrafi değişkenleri ihmal etmekle maliyeti gereksiz yere artırdığı, çevresel yönden daha iyi teknolojilerin geliştirilmesini özendirmediği ve sanayi sektörleri arasında eşitsiz uygulamalara yol açtığı gibi başka eleştiriler⁸² de yapılmıştır. Bütün bu eleştiriler ve ekonomik ağırlıklı görüşler ışığında, yukarıda sözleşme ve diğer bazı metinlere eklendiğini söylediğimiz sözcüklerin örnekleri olarak, "olası en iyi ekonomik ve bilimsel analiz"⁸³, "en iyi uygulanabilir teknik (veya araçlar)"⁸⁴, "aşırı maliyetlere yol açmayan bulunabilir en iyi teknoloji" (BATNEEC-best available technology not entailing excessive costs)⁸⁵, "asgari güvenlik ölçütü" ve "pratik açıdan en iyi çevresel seçenek"⁸⁶ (best practicable environmental option-BPEO)⁸⁶ dikkat çekilebilir. Bütün bu sözcüklerin ortak noktaları, konuya orantılılık zorunluluğunu ve bu bağlamda ekonomik ve teknolojik kapasiteyi ve maliyet faktörünü dahil etmeleridir. Ancak bu dahil etmenin sorunun çözümünde belirginlik yarattığı söylenebilir. Çünkü getirilen birtakım sözcükler, örneğin "aşırı maliyet", subjektif yargılardan arındırılmayacak değerlendirmeleri gerekti-

81. Bk. Jordan-O'Riordan, 74; Pearce, 147; Hill, 180.

82. Bunun için bk. Bodansky, "The Prec..." 222.

83. UK Strategy for Sustainable Development, 10.

84. UN Convention on the Law of the Sea Montego Bay 1982, art. 194(1), 21 ILM 1261.

85. White Paper..., 138.

86. Bu yönetime İngiliz çevre mevzuat çerçevesinde yer verildiği görülmektedir. Bk. Ball-Bell, 215-16, 232.

rir. Nitekim bu uygulamaya önem veren İngiltere’de konunun uzmanları bile, her somut olayda MET’nin aşırı maliyetlere yol açıp açmadığının saptanmasının ve onu savunmanın güçlüğünü belirtmişlerdir⁸⁷. Asgari güvenlik ölçütünde de, çevresel zarardan kaçınmanın maliyetinin buna yolaçacak faaliyetten beklenen ekonomik yarardan vazgeçmeye değip değmeyeceği noktaları karşı karşıya getirilmekte olup, bu bağlamda çevresel zararın kabulünü haklı kılacak bir maliyetin ne ölçüde olacağını saptanması⁸⁸ gerekmektedir.

İhtiyat ilkesini hayata geçirmek için getirilen MET'nin etkisini azaltma yolundaki, yukarıda değinilen, görüş ve uygulamalar karşısında ve onun sorunlara kaynağında gerektiği şekilde eğilemediği gerekçesiyle, bu yöntemin yerine “*temiz üretim teknolojisi ya da yöntemi*”nin kullanılması gerektiği, böylelikle ihtiyat ilkesinin uygulanmasındaki belirsizlik noktası çerçevesinde öne sürülen kaygıların da giderileceği görüşü⁸⁹ geliştirilmiştir. Gündem 21’de ihtiyat ilkesinin gerçekleştirilmesi için gerekli olduğu belirtilen önlemler arasında yer aldığı gibi Oskar ve Bamako Sözleşmelerinde de açıkça belirtilmiş olan Yöntemin odak noktasında, bu sonuncu sözleşmede (madde 4/3-f) vurgulandığı üzere, çevrenin özümleme kapasitesini dikkate alan yaklaşımın geçersizliğinin kabul edilmesi olgusu yatmaktadır. Bu kabul etme MET’e oranla adı geçen olgunun daha çok dikkate alınması şeklindedir. Çünkü bu yöntem bir ürünün yaşam döngüsünün bütün aşamalarında, yani “beşikten mezara kadar” (cradle to grave) insanlara ve çevreye olan uzun ve kısa dönemli risklerin azaltılması ya da önlenmesi amacın ilişkin kavramsal ve usuli esasların⁹⁰ benimsenmesini gerektirmekte ve entegre kirlilik politikasının da gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Burada bahsedilen yaşam döngüsünden kasıt, bir ürünün hammaddesinden işlenmesine, bu işlemede kullanılacak teknolojilere ve tüketimine kadar geçecek olan zamandır. İşte bütün bu süreçte yalnızca temiz teknolojilerin uygulanmasının benimsenmesi demek, böyle bir teknolojinin bulunmaması durumunda maliyetler dikkate alınmaksızın bütün geliştirilmesi gerektiği sonucunu teorik olarak kabul etmek demektir. Ancak bu tür iddialı sonuçları devletler pra-

87. Freestone-Hey, “Implem...”, 265-6.

88. Pearce, 145.

89. Bk. Stairs-Taylor, 137-8.

90. Cameron, “The Status...”, 277.

tikte kabule pek istekli olmadıkları için bazı sözleşmelerde temiz teknolojinin kullanılmasına ilişkin hükümlerde “elverişli veya uygun ise”⁹¹ gibi kayıtlara yer verilmiştir. Öte yandan bu kayıtlar aşılrsa bile, temiz üretim yönteminin umulan çerçevede uygulanabilmesi, uluslararası ölçekte bilgi alışverişinin sağlanması ve devletlerin isteksizliği gibi sorunlara yine bu ölçekte, teşvik gibi bazı önlemlerle çözüm getirilmesine⁹² bağlıdır.

Ülkemizdeki kirlilik mevzuatını taradığımızda, çeşitli faaliyetlere ilişkin olarak alınması gereken önlemler belirtilirken kullanılan sözcüklerin genelde belli teknolojilerin uygulanmasına yönelik belirli ve bilinçli bir tercih yapıldığı söylenemez. Bu çerçevede çoğunlukla, “tehlikeyi önleyici başka önlemler”⁹³, uygun metodlar⁹⁴, uygun (veya) gerekli tedbirler⁹⁵ ve “teknolojik seviyeye uygun teçhizat (veya) olarak”⁹⁶ gibi çok genel anlam taşıyan ve değişik türde yorumlara açık sözcüklerin kullanıldığı görülür. Bunlardan sonuncusunun, geri teknolojilerin kullanılmasının kabul edilmemesi için dayanak oluşturduğu savından hareketle ve ilgili düzenlemelerde sınırlayıcı nitelikte ifadelerle⁹⁷ birlikte yer almaması koşuluyla, diğerlerine oranla çevrenin korunmasında daha yararlı olduğu söylenebilir. Konuyla ilgili en belirgin anlamı içeren ifadelerden biri Katı Atıkları Kontrol Yönetmeliğinde bulunmaktadır. Katı atıkların üretimi aşamasında uyulacak esaslar çerçevesinde getirilen hükme göre, katı atık üreten kişi ve kuruluşlar “en az katı atık üreten teknolojiyi” seçmekle yükümlüdürler (md.4). Benzer bir ifadeyi Hava Kalitesini Koruma Yönetmeliğinin izne tabi olmayan tesisleri işletenlerin yükümlülüklerini düzenleyen maddesinde (29/2) görebiliriz. Burada zararlı çevresel etkilerin asgari düzeyde tutulmasının “ileri teknoloji uygulanmasıyla” ortadan kaldırılamayan etkiler yönünden olduğu belirtilmiştir. Her iki maddedeki ifadenin de o alandaki en yeni teknolojiyi gösterdikleri ve bu açıdan yukarıda değin-

91. Ospar Sözleşmesi 2 (3) (b)'de yer alan bu ifadenin temiz teknoloji uygulamasını fizibilite analizi kategorisine dahil ettiği ve çıkarların dengelenmesinin yeniden işin içine sokulduğu görüşü için bk. Nolkaemper, 91.
92. Stairs-Taylor, 138.
93. Zararlı Kimyasal Madde ve Ürünlerinin Kontrolü Yönetmeliği, md. 27/h.
94. Hava Kalitesini Koruma Yönetmeliği md. 29/3.
95. Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, md. 5; Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, md. 9/a; Su Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, md. 3/b ve 20/D.
96. Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği, md.8/4(4), 11/1, 29/1.
97. Böyle bir ifade Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliğinde yer almıştır. Tanımlara ilişkin 5/1 maddesinde teknolojik seviye tanımlanırken kullanılan *ileri* kelimesi *ülke şartlarında uygulanabilir olma* ile birlikte kullanılmıştır.

diğimiz MET'nin anlamına eşdüştükleri ve bu bağlamda ekonomik nitelikli bahanelerin de dikkate alınmayacağı söylenebilir. Çünkü adı geçen maddelerde bu nitelikte sözcüklere yer verilmemiştir. Su Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliğinde ise ekonomik öge vurgulanmıştır. Bu yönetmeliğin göllerle ilgili kirletme yasakları hakkındaki maddesi ile (21/2) uzun mesafeli koruma alanına ilişkin maddesinde (20/B) tesislerin (ilk madde yönünden hem mevcut hem yeni kurulacak olan, ikincisi bakımından yalnızca mevcut tesisler) yapmakla yükümlü oldukları arıtma belirtilirken bunun "ekonomik uygulanabilirliği ispatlanmış ileri teknoloji" seviyesinde olacağına işaret edilmiştir.

En geniş anlamıyla ele aldığımızda, çevre üzerinde olumsuz etkisi olabilecek politika, plan ve program ve projelerin hayata geçirilmeden önce bu etkilerinin belirlenerek onları yoketmek ya da azaltmak için gerekli önlemlerin alınması demek olan *çevresel etki değerlendirmesi* (ÇED) de risklerin önceden hesaba katılması nedeniyle ihtiyat ilkesinin gerçekleştirilmesindeki yollardan birisi sayılır. Ancak bunun için yapılacak etki değerlendirmesinde bilimsel belirsizlik durumlarının dikkate alınması gereklidir. Yoksa ÇED yalnızca önleyici ilkeyle sınırlı bir işlev görmüş olur. ÇED'nden başka, çevrenin çeşitli öğelerini etkileyecek faaliyetlerde bulunacaklara yüklenen bildirim, uyarı, acil durumlarda yardım gibi diğer bazı ödevler ile üçüncü kişilere tanınan katılım, bilgi ve belge edinme, davalarda müdahil olma gibi haklar ve hükümetler ve devletler düzeyinde kapsayıcı ve teknik planlamalara önem verilmesi ve tüm bunların kabulü ve uygulanması için somut kanıtların aranmasına gerek görülmemesi de ihtiyat ilkesinin hayata geçirilmesindeki dolaylı önlemler arasındadır⁹⁸.

Yukarıdaki açıklamaların ortaya koyduğu gerçek, aynen ihtiyat ilkesinin uygulanıp uygulanmamasına karar vermede olduğu gibi çeşitli önlemlerden herhangi birinin seçilmesi ve uygulanmasında da derecesi farklı olmakla birlikte fayda-maliyet analizinin etkili olduğudur. Genelinde, düzenlemelerde belirtilen önlemlerin uygulanması sırasında başvuru olan bu analizin kimi durumlarda "maliyet-etkili" gibi ifadelerle hukuksal düzenlemelere de doğrudan yansıtıldığı görülür. Bu çerçevede hem ulusal hem uluslararası düzeyde kural olan durum, çevrenin bozulmasının önlenmesinden elde edi-

98. Uluslararası düzeyde alınması gerekli görülen önlemler konusunda geniş açıklama için bk. Hohman, 189 vd.

lecek yararın bu önlemeyi sağlamak için yapılacak masraflardan-ki buna "fırsat maliyetleri"de dahil edilmektedir-fazla olması veya en azından arada büyük bir fark olmamasıdır. Maliyetin belirgin şekilde kabarık olması alınması düşünülen önlemlerin uygulanmasını tehlikeye düşürmektedir. Bu bağlamda bir örnek ABD'nde bir pestiside önemli bir çevresel zarara yolaçacak olsa bile, başvuru sahibinin onun yararının zararlarını aşacağını göstermesi halinde kayıt izni verilebilmesidir⁹⁹. Aynı anlama gelebilen bir düzenlemeyi ülkemizde, Zararlı Kimyasal Madde ve Ürünlerinin Kontrolü Yönetmeliğinde bulabiliriz. Yönetmeliğin 38. maddesinde krisotil (beyaz asbest) içeren bazı ürün ve malzemeler sayılarak, bunların, yerlerini aynı görevi üstlenebilecek malzemeler alana kadar kullanılacakları belirtilmiştir. Maliyetin gerçekten aşırı şekilde fazla olması hallerinde, özellikle çevresel değerlerin maliyeti de gerektiği gibi hesaba katılmışsa bu tür sonuçlar kabul edilebilirse de, aşırılık gibi kavramların değerlendirilmesinin subjektif öğelerden arındırılmasının emin bir yolu olmaması nedeniyle söz konusu kabul durumuna kuşkuyla yaklaşmak gerekir.

SONUÇ

İhtiyat ilkesinin kendisinden beklenen amacı gerçekleştirme bakımından işlevsel olup olmadığı onun anlamı konusunda kuramsal düzeydeki yorumlardan ve buna bağlı olarak önlemlerden hangisinin seçildiğine ve somut olaylara göre değişiklik gösterebilecektir. Bu ilke ihtiyat ile risk arasında tercih yapılarak ihtiyata ve çevresel refaha ağırlık tanınıp çevreye gelebilecek zararın tamamen önlenmesi şeklinde algılanırsa, bunun tek yolu riske katlanmaktansa faaliyete izin vermemektedir. Oysa uygulamada bu seçeneğe çok sınırlı alanlarda başvurulmaktadır. Günümüzde çoğunlukla kabul edilen yorum fayda-maliyet analizini değişik ölçülerde devreye sokarak, ihtiyat ile risk arasında değil de çeşitli riskler arasında tercih yapılması¹⁰⁰ yolundadır. Bu durumda da ihtiyat ilkesinin işlerliği tercih edilen riskin çerçevesiyle sınırlı kalmaktadır. Diğer bir deyişle ihtiyat ilkesinin işlevselliği fayda-maliyet ölçütünün kullanılma derecesine ve şekline bağlı olarak değişecektir.

Gerek biraz önce belirttiğimiz seçimde gerek ihtiyat ilkesinin pratikte işlevselliğinde etkili olacak bir faktör ülkelerin çevresel, teknolojik, politik, kültürel ve ekonomik açılarından taşıdıkları özel-

99. Bodansky, "The Prec...", 211.

100. Bodansky, "Scientific...", 43.

liklerdir. Bilimsel belirsizlik oranının çok olduğu hassas çevresel değerlere sahip olan veya önemli çevre sorunlarıyla karşılaşmış ve bir anlamda bunların da etkisiyle çevresel değerlerin toplum ve yönetim düzeyindeki sosyal davranışlarda etkili hale gelmiş olduğu ülkelerde ihtiyat ilkesinin işlevsellik oranının yüksek olması doğaldır. Bu son noktanın önemli, ihtiyat ilkesindeki bilimsel belirsizlik olgusunun bir sonucu olarak sosyal algılamaların bilim ve teknolojinin önüne geçmesi nedeniyle oldukça fazla olup etkisini devletlerin uluslararası düzeydeki davranışlarında da gösterir. Çünkü ihtiyat ilkesinin uygulanması ülke dışına çıkacak etkilerin de hesaba katılmasını gerektirir. Esasen bilimsel belirsizliğin en çok olduğu alanların “evrensel varlıklar” olduğuna yukarıda işaret etmiştik. Böyle olunca, çevre sorunsalının evrensellik niteliği çerçevesinde uluslararası gelişmelerin ulusal düzeylerdeki mevzuatı etkilemesi kaçınılmaz olmaktadır. Nitekim çevre hukuku da bu bağlamda ortaya çıkmış ve gelişmektedir. İşte bu etkinin olumlu olmasında devletlerin uluslararası girişimlerde ihtiyat ilkesinden yana tavır almalarının katkısı olacaktır.

İhtiyat ilkesinin işlevsel olmasını beklerken ve onu bu açıdan değerlendirirken bazı gerçekleri gözönünde tutmak gerekiyor. Bunlardan birisi İİ'nin bir sihirli değnek olmadığıdır. Nitekim onu en katı anlamıyla kabul edenlerin dahi böyle bir anlayış içinde oldukları konusunda bir gösterge yoktur. Öte yandan İİ çevre hukukunun ilkeleri arasında en yeni olanıdır ve bu bağlamda gelişmesi deneyimlere bağlıdır. Üstelik bilimsel belirsizlik gibi çok güç bir sorunla ilişkilidir. Günümüzde çevre sorunsalının belirginlik taşıyan konularında alınan önlemlerin bile uygulamada beklenen sonuçları vermesi mutlak kabul edilmezken, belirsizliğin yoğun olduğu alanlarda tahminler, karineler ve değer yargıları çerçevesinde alınacak önlemlerin mucize yaratmasını beklemek haksızlık olur. Bu bağlamda unutulmamaması gereken nokta, İİ'nin özünün bilimsel belirsizlik olgusunun artık, eskiden yapıldığı gibi, çevreyi korumak için girişimlerde bulunmamamanın bir gerekçesi olarak kullanılmayacağını açıkça ortaya koyması olduğudur. Böyle bir öz katılım ilkesinin hayata geçirilmesi çerçevesinde, çevreci örgüt ve bireyler tarafından hareketsiz kalan yönetimleri harekete zorlamak için dayanak olarak kullanılacaktır. Şu halde İlkenin özü tam anlamıyla benimsendiği ve bu bağlamda onu uygulamaya aktarmak için en iyi önlemler objektif şekilde saptandığı takdirde çevrenin korunmasında ilerleme sağlanabilecektir. Bunun için, İİ'nin günümüzün çevre koruma politikasının odak kavramı olarak benimsenmiş olan

sürdürülebilir kalkınma anlayışının gerçekleşmesindeki rolünün vurgulanması ve kuşkusuz bu kavramın da hareket noktasındaki çevre koruma amacı ve içeriğindeki sosyal adalet boyutu esas alarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca II'nin en yeni ve önemli uygulama alanları olan küresel sorunların ciddiliği anlaşıldıkça bunların korunmasının zorunluluğu da artacak, böylece insanların çevresel değerlerin "yediemini" (emanetçisi) olması gerektiği gerçeği de genel bir kabul görebilecektir. Sonuçta da, günümüzün çevre koruma politikasına hakim olan antroposantrik yaklaşımdan ekolojik yaklaşıma doğru bir yönelme gerçekleşebilecektir.

KAYNAKÇA

Attfield, Robin. "The Precautionary Principle and Moral Values", *Interpreting The Precautionary Principle*, eds. T.O'Riordan-J. Cameron, Earthscan 1994, 152-164.

Birnie, Patricia-Boyle. *International Environmental law*, 1994.

Bodansky, Daniel. "Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle", 33 *Environment* 1991, 4-5, 43-44.

Bodansky, Daniel "The Precautionary Principle in US Environmental Law", *Interpreting the Precautionary Principle*, eds. T.O'Riordan-J. Cameron, Earthscan 1994, 203-227.

Cameron, James. "The Status of the Precautionary Principle in International Law", *Interpreting Precautionary Principle*, eds. T.O'riordan-J. Cameron, Earthscan 1994, 262-289.

Cameron J.-Abouchar J. "The Status of the Precautionary Principle in International Law" *The Precautionary Principle and International Law*, eds. D. Freestone-E. Hey, Kluwer Law 1996, 29-52.

Christiansen B. Sonja. "The Precautionary Principle in Germany-Enabling Government", *Interpreting The Precautionary principle*, eds. T.O'Riordan-J. Cameron, Earthscan 1994, 31-60.

Constanza, R.-Cornwell. "The 4P Approach to Dealing with Scientific Uncertainty", 34 *Environment* 1992, 12-20,42.

Dommen, Edward. "The Four principles for Environmental Policy and Sustainable Development: an overview", *Fair Principles for Sustainable Development*, ed.E.Dommen, Edward Elgar 1993, 7-32.

Duhot, S.S. Monahan. *Environment and Europe*, Kluwer Law 1994.

Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations, Expert Group on Environmental Law of the UN Commission on Environment and Development, 1986.

Freestone, David-Hey, Ellen. "Implementing the Precautionary Principle. Challenges and Opportunities", *The Precautionary Principle and International Law*, eds. D. Freestone-E. Hey, Kluwer Law 1996, 249-268.

Freestone, David-Hey, Ellen. "Origins and Development of the Precautionary Principle", *The Precautionary Principle and International Law*, eds. D. Freestone-E.Hey, Kluwer Law 1996, 3-15.

Giraud, Catherine: "Le Droit et le Principe de Précaution: Leçons D'Australie", RJE 1- 1997, 21-36.

Haigh, Nigel: "The Introduction of the Precautinary Principle into the UK", *Interpreting the Precautionary Principle*, eds. T.O'Riordan-J. Cameron, Earthscan 1994, 229-251.

Hardin, Ronie-Fisher, Liz: "The Precautionary Principle in Australia" in *Interpreting the Precautionary Principle*, eds. T.O'Riordan-J. Cameron, Earthscan 1994, 252-261.

Hill, Julie: "The Precautionary Principle and Release of Genetically Modified Organisms (GMOS) to the Environment", *Interpreting the Precautionary Principle*, eds T.O'Riordan-J. Cameron, Earthscan 1994, 172-182.

Hohman, Harald: *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law*, 1994.

Jordan, Andrew-O'Riordan, Timothy: "The Precautionary Principle in UK Environmental Law and Policy", *UK Environmental Policy in the 1990's*, ed. Tim S. Gray, St. Martin's Press Inc. 1995, 57-84.

Kiss, Alexandre-Shelton, Dinah: *International Environmental Law*, 1994 Supplement, Graham-Trotman, Lt. 1991.

Moltke, Konrad Von: "The Relationship Between Policy, Science, Technology, Economics and Law in the Implementation of the Precautionary Principle", *The Precautionary Principle and International Law*, eds. D. Freestone-E. Hey, Kluwer Law 1996, 97-108.

Nanda, Ved P.: *International Environmental Law and Policy*, New York 1995.

Nolkaemper, André: "What you risk reveals what you value", and Other Dilemmas Encountered in the Legal Assaults on Risks", *The Precautionary Principle and International Law*, eds. D. Freestone-E. Hey, Kluwer Law 1996, 73-94.

O'Riordan, Timothy: "Environmental Science on the Move", *Environmental Science for Environmental Managment*, T.O'Riordan, Longman 1995, 1-12.

O'Riordan T.- Cameron J.: "The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle", *Interpreting the Precautionary Principle*, eds. T.O'Riordan, J. Cameron, Earthscan 1994, 12-29.

Pearce, David: "The Precautionary Principle and Economic Analysis", *Interpreting The Precautionary Principle*, eds. T.O'Riordan-J. Cameron, Earthscan 1994, 132-151.

Prieur, Michel: *Le Droit de L'Environnement*, 3. edition, Dalloz 1996.

Stairs, Kevin-Taylor, Peter: "Non-Governmental Organizations and the Legal Protection of the Oceans: A Case Study", *The international Politics of the Environment*, eds. A. Hurrell-B. Kingsbury, Oxford 1992.

Susskind, Lawrance E.: *Environmental Diplomacy Negotiating more Effective Global Agreements*, New York 1994.

The White Paper: *This Common Inheritance, Britain's Environmental Strategy*, 1990.

Turgut, Nükhet: "Kirleten Öder İlkesi ve Çevre Hukuku", 44 AÜHFD 1995, 607-654.

UK Strategy for Sustainable Development, DoE 1993.

Weiss, E. Brown, "International Environmental law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order", 81 Geo. L.J. 1993, 675-710.