

CEP ÜNİVERSİTESİ

Çevre Hakkı

İBRAHİM KABAOĞLU

İletişim Yayınları

CEP ÜNİVERSİTESİ

Çevre Hakkı

İBRAHİM KABOĞLU
Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

İletişim Yayınları

İletişim Yayınları

CEP ÜNİVERSİTESİ

İletişim Yayıncılık A.Ş. adına sahibi: Murat Belge
Genel Yayın Yönetmeni: Fahri Aral
Yayın Yönetmeni: Erkan Kaylı
Yayın Danışmanı: Ahmet İnsel

Yayın Kurulu:

Fahri Aral, Murat Belge, Tanıl Bora, Murat Gültekingil,
Ahmet İnsel, Erkan Kaylı, Ümit Kıvanç
Tuğrul Paşaoğlu, Mete Tunçay

Görsel Tasarım: Ümit Kıvanç
Kapak İllüstrasyonu: Gürcan Özkan
Dizgi: Maraton Dizgievi
Sayfa Düzeni: Hüsnü Abbas
Baskı: Şefik Matbaası (iç) / Ayhan Matbaası (kapak)
İletişim Yayıncılık A.Ş • Cep Üniversitesi 91 • ISBN 975-470-275-6
1. Basım: İletişim Yayınları, Ağustos 1992.
© İletişim Yayıncılık A.Ş., 1992
Klodfarer Cad. İletişim Han No.7 34400
Cağaloğlu İstanbul, Tel. 516 22 60 - 61 - 62

Önsöz

Günümüzde bilgi bir yandan en önemli değer haline gelirken diğer yandan da artan bir hızla gelişiyor, çeşitleniyor. Ama katlanarak büyüyen bilgi üretiminden yararlanmak, özellikle gündelik yaşam kaygılarının baskısı altında, zorlaşıyor. Her şeye rağmen bilgiye ulaşma çabasını sürdürenler için de imkânlar pek fazla değil.

Ayrıca, özellikle Türkiye gibi ülkelerde bir konuda kendini geliştirmek ya da sırf merakını gidermek için herhangi bir konuyu öğrenmek isteyenlerin şansı çok az. Üniversitelerimiz, toplumumuzun yetişkin bölümüne katkıda bulunmak için gerekli imkânlardan yoksun.

Cep Üniversitesi kitapları işte bu olumsuz ortamda, evlerinde kendilerini yetiştirmek, otobüste, vapurda, trende harcanan zamandan kendileri için yararlanmak isteyenlere sunulmak üzere hazırlandı.

20. yüzyıl Fransız kültür hayatının en önemli ürünlerinden olan, bugün yaklaşık 3000 kitaplık dev bir dizi oluşturan "Que sais-je" (Ne Biliyorum) dizisini İletişim Yayınları Türkçe'ye kazandırıyor.

İletişim'in Cep Üniversitesi, bu büyük diziden seçilmiş , Türkiyeli okurlar için özellikle ilgi çekici olabilecek eserlerin yanısıra, Avrupa'nın başka yayınevlerinin benzer bir çerçevede yayımladığı kitapları da içeriyor.

Ayrıca Türkiye'nin siyaset, kültür, ekonomi hayatıyla ilgili konularda özel olarak bu dizi için yazılmış telif eserler "üniversite"nin "öğrenim programı"nı tamamlayacak.

Cep Üniversitesi'nin her kitabı alanının öndegelen bir uzmanı tarafından yazıldı. Kitaplar, hem konuya ilk kez eğilen kişilere hem de bilgisini derinleştirmek isteyenlere seslenebilecek bir kapsam ve derinlikte. Bilginin yeterli ve anlaşılır olması, temel kıstas. Cep Üniversitesi kitaplarını lise ve üniversite öğrencileri yardımcı ders kitabı olarak kullanabilecek; öğretmenler, öğretim üyeleri ve araştırmacılar bu kitaplardan kaynak olarak yararlanabilecek; gazeteciler yoğun iş temposu içinde çabuk bilgilenme ihtiyaçlarını Cep Üniversitesi'nden karşılayabilecek; çalıştığı meslek dalında bilgisini geliştirmek isteyen, evinde, kendi programlayabileceği bir mesleki eğitim imkânına kavuşacak; ayrıca, herhangi bir nedenle bir konuyu merak eden herkes, kolay okunur, kolay taşınır, ucuz bir kaynağı Cep Üniversitesi'nden temin edebilecek.

Cep Üniversitesi kitapları sık aralıklarla yayımlandıkça, benzersiz bir genel kültür kitaplığı oluşturacak. İnsan Hakları'ndan Genetik'e, Kanser'den Ortak Pazar'a, Alkolizm'den Kapitalizm'e, İstatistik'den Cinsellik'e kadar uzanan geniş bir bilgi alanında hem zahmetsiz hem verimli bir gezinti için ideal "mekân", Cep Üniversitesi.

İLETİŞİM YAYINLARI

İçindekiler

GİRİŞ 7
İnsan Haklarının Evrimi 8
Dayanışma Hakları 12

I. KISIM
Çevre Hakkı Kavramı .. 24

I. BÖLÜM
Çevre Hakkının Oluşumu .. 25
Çelişkilerden Hak İstemine 25
Hukuk Sistemi İle Uyum Sorunu .. 29

II. BÖLÜM
Anaysal Düzenleme ve Tanıma 34
Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunun Verileri .. 34
Anayasal Bir Hakkın On Yılı ... 40

III. BÖLÜM
Çevre Hakkının Ögeleri .. 50
Çevre Hakkının Özneleri. 50
Çevre Hakkının Konusu ... 53
Çevre Hakkının Muhatabı .. 62

II. KISIM
Çevre Hakkının Güvenceleri ... 78

I. BÖLÜM
Ulusal Ölçekte Çevre
Hakkının Güvenceleri .. 80
Haber Alma Hakkı 80
Katılma Hakkı ... 91
Başvuru Hakkı. 102

II. BÖLÜM
Çevre Hakkının Bölgesel Ölçekte Korunması ... 119
Kıtalarda Düzenlemeler .. 119
Alt-Bölgeler. 123
III. BÖLÜM
Uluslararası Çevre Hukuku ... 127
Aşamalı Güvence Mekanizması 128
Dünya Çevre Sözleşmesine Doğru. 131
SONUÇ 140

GİRİŞ

20. yüzyıldan geçmişe doğru bakıldığında, hak ve özgürlükler sorunu olarak İnsan Hakları'nın tohumlarının iki bin yıldan daha uzun bir geçmişe sahip olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, insan haklarının modern anlaşılış biçimi ve bunun pozitif hukukça metinlerde ifade edilişi, sadece iki yüzyılı biraz aşkın bir döneme uzanır. Çevre hakkının bir insan hakkı olarak geçmişi ise, iki on yıllık zaman dilimi ile sınırlı.

Geleceğe yönelik olarak, insanoğlunun sahip olduğu hakların en temeli, varolma hakkı tehdit altında bulunduğu sürece çevre hakkının 21. yüzyılın başlıca, hatta en önemli insan hakkından biri olacağı söz götürmez. Toprağa ve suya atılan, atmosfere yayılan tehlikeli atıkların çeşitliliği ve çokluğu, artan bir kirliliğe yolaçıyor. Bu tehlikelerin, kaynakların aşırı, kapasitesinin üstünde işletilmesi ve peyzajların yıkımıyla birlikte gözönüne alındığında, daha önce verilen zararların insan için ve biyosfer bütünü için ağır kayıplara dönüştürdüğü öne sürülebilir. Riskler, yalnız devlet sınırlarının ötesine değil, yeryüzü sınırlarının da ötesine geçiyor...

Şimdilik şu kadarı söylenebilir: insanoğlunun üç binli yıllarda varlığını sürdürebilmesi, büyük ölçüde çevre hakkının önümüzdeki on yıllarda bir insan hakkı olarak geliştirilmesi ve güvence mekanizmalarının tam olararak gerçekleşmesine bağlı görü-

nüyor. İşte bu çalışma, böyle bir amaca ışık tutmaya yönelik deneme taslağıdır.

Çevre hakkının insan hakları içindeki yeri ve değeri, konunun bir bütün olarak hak ve özgürlüklerin evrim süreci ışığında algılanmasını gerekli kılar. İnsan haklarının dinamik ve ilerlemeci özelliğinin sonucu olan çevre hakkı, genelden özele veya soyuttan somuta yaklaşım biçimi ile ele alınacak.

I. İnsan Haklarının Evrimi

İnsan haklarının iki yüzyıllık gelişim sürecinde üç dönem ayırdedilebilir. Tarihsel evrim ışığında bunlar, "insan haklarının üç kuşağı" olarak da adlandırılabilir. Kısaca belirtelim:

Birincisi, hak ve özgürlüklerin hukuk belgeleriyle tanınmasıyla başlayan dönemdir. En önemlileri, 1776 Amerikan ve 1789 Fransız Hak Bildirgeleri olup, doğal hukuk ve kutsallık bağlamında *bireycilik* değer sistemine dayanır. İlke olarak siyasal iktidarın ve üçüncü kişilerin müdahale edemediği kişinin özerklik alanında yeralan özgürlüklerden herkes, maddi koşul ve yeteneklerine göre yararlanabilir.

Bu bakımdan soyut veya hukuki özgürlükler olarak da nitelenebilen kişi özgürlükleri ve siyasal haklar kategorisi, insan kişiliğinin korunmasını, ailenin, konutun ve özel yaşam güvencesini, hareket ve dolaşım özgürlüğünü, düşünce ve öğrenim özgürlüğünü, dernek ve toplanma özgürlüklerini kapsamına alır.

Hukuksal özgürlüklerden ancak belli kesimlerin yararlanabildiği gerçeği, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren farkediliyor. Herkes için "somut özgürlükler"i yürürlüğe koyma gereği, borçlusu devlet

olan, ikinci kuşak insan haklarının tanınması sonucunu doğuruyor. Eşitliğin öne çıkmasıyla özgürlüklerin *toplumsallaşması* (sosyalizasyonu), bir yandan emekçi sınıfların mücadelesinde, öte yandan sosyal devlet kavramında anlam kazanır. Geçen yüzyılın ortasından başlayarak tanınan özellikle toplumsal ve kültürel haklar, 20. yüzyılın başlarında Anayasalarca (1917 Meksika, 1919 Alman, 1924 Sovyetler Birliği) düzenlenecektir. Sendika özgürlüğü, grev hakkı, çalışma, dinlenme ve sosyal güvenlik hakları ile yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma hakkı, sağlık hakkı, eğitim ve kültür hakkının başlıcalarını oluşturduğu ikinci kuşak hakların bir kısmı, "kaynakların elverişliliği" ölçüsünde göreceli özelliğe sahip bulunur.

Nihayet, II. Dünya Savaşı'ndan sonra, insan haklarının sadece devletlerin iç sorunu olmayıp, uluslararası topluluk bütününe ilişkin sorun olduğu bilinci doğuyor. Bunu en iyi biçimde 1945'te yürürlüğe konan Birleşmiş Milletler Şartı'nın başlangıç bölümü ifade eder: "Biz Birleşmiş Milletler Halkları, bir insan yaşamında iki kez insanlığa eşi görülmedik acılar yaşatan savaş felaketinden gelecek kuşakları korumaya, temel insan haklarına olan inancımızı ilan etmeye...". 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 1966'da kabul edilen Kişi Hakları ve Siyasal Haklar Uluslararası Paktı ile İktisadi, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Paktı başta olmak üzere önemli metinler, *uluslararasılaşma* yolu ile, yavaş yavaş, hukuki özgürlükleri ve isteme haklarını, hatta kimi zaman yeni hakları aynı zamanda ilan etmeye başlıyor. İşte bu dönem, özellikle sömürgeden çıkan Üçüncü Dünya Devletleri'nin baskısı ile "dayanışma" adı verilen hakları ortaya çıkaracak olan ulus-

lararasılaşma çağıdır.[1] Teknik ve bilimsel (technoscientifique) ilerlemelerin tehlikelerine karşı, sadece bugünün insanının değil yarının kuşaklarının da korunması ereğiyle, 1986 yılında dört özgün hak önerilecektir:[2] çevre hakkı, barış hakkı, gelişme hakkı ve insanlığın ortak malvarlığına saygı hakkı. Yeni kuşak, ortaya çıkış biçimi ve doğası gereği evrensellik" nitelemesini hak eder.

Çevre hakkının içinde yer aldığı "dayanışma hakları" kuşağını doğuran *etmenler*in başlıcası, insan hakları/bilimsel-teknik gelişme bağlamında ortaya çıkan sorunlardır: nükleer devrimle atom çağına girilmiş; nükleer yayılma ise, insanoğlunun yaşarkalma sorununu gündeme çıkaracak boyutlar kazanmıştır. İnsan çevresini tüketen sınırsız ve denetimsiz sınai büyüme yanında, kalkınmakta olan ülkeler ve bağımsızlığına henüz kavuşmuş azgelişmiş devletlerin karşı karşıya bulunduğu (ağır dış borç yükü gibi) ciddi sorunlar da insan hakları üzerinde yeniden düşünmeyi gerekli kılmıştır. Sonra, II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda gerçek Barış'la gerçek Savaş arasında ortaya çıkan soğuk savaş, iktisadi-psikolojik savaş, barış içinde birlikte yaşama, yumuşama gibi ara durumlar da hak ve özgürlükler alanını etkilemekten geri kalmamıştır. Nihayet, bütün bunlara koşut olarak, biraz önce değinilen ve özellikle Birleşmiş Milletler Örgütü'nün varlığından kaynaklanan hukuk alanındaki gelişmeler, in-

1 İnsan hakları açısından uluslararasılaşma süreci konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. J.M. Becet- D.Colard, *Les Droits de l'Homme* I- Dimensions nationales et internationales, Economica, Paris 1982, s. 75-120.

2 Bkz. ve krş. D. Rousseau, "Les droits de l'homme de la troisième génération", in *Droit Constitutionnel et Droits de l'Homme*, Economica, PUA-M., Paris 1987, s. 125-137.

san haklarını yeni bir oluşumun eşiğine getirmiştir.

Son yarım yüzyılın (ilerleme, değişim, bozulma, tehlike... kavramlarıyla özetlenebilecek) olguları ışığında yapılan çalışma ve öneriler, insan hakları alanında tanık olunan tarihsel evrim sürecinin devamı olarak nitelenebilir.

Konularını evrensel değerlerin oluşturduğu yeni haklar, Devlet sınırlarının ötesinde insanlık ailesinin bütün üyeleri arasında "dayanışma"yı dile getirir. Bu özelliğiyle ilk iki kuşak arasında "köprü" kuran yeni haklar, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 20. yılında Birleşmiş Milletler tarafından Tahran'da toplanan İnsan Hakları Uluslararası Konferansı'ndan sonra somutlaşmaya başlamıştır. Kişi özgürlükleri ve siyasal hakları iktisadi ve kültürel haklara bağlayan, bütün insan haklarının karşılıklı bağımlılığını ve bölünmezliğini vurgulayan *Tahran Bildirgesi* (1986), birey eksenine dayanan anlayıştan grup ve topluluk (kolektivite) eksenine dayanan insan hakları anlayışına geçişi dile getirecekti.[3]

Avrupa Konseyi'nin yeni tarihteki bir bildirisine göre, "Hukukun üstünlüğü ilkesi (...), sadece varolan hukukun uygulanması ve saygı görmesi ödevini değil, (...) gelecek kuşakların tam gelişmelerine olanak tanıyan yeni hukukun yaratılma gereğini de anlatır.".[4]

İşte dayanışma haklarının kökenleri, yakın geçmişten geleceğe ulusal-üstü nitelikteki metinlerde aranmalıdır. Çevre hakkının yeri, bu yeni hakların bütünsel görünümü çerçevesinde daha iyi kavranabilir.

3 Bkz. ve krş. D.Colard, "Le droit à la paix comme droit de l'homme in *Contributions à l'année Internationale de la Paix*, CERIM, 1988, s. 31-41.

4 Doc. C.A.H.B.I.. 901. 17 Eylül 1991.

II. Dayanışma Hakları

Dayanışma haklarının her birine özgü hukuksal dayanaklar nelerdir? Ortak bir hukuksal temelden söz edilebilir mi? İnsan hakları hukukuna uyumlandırılması (entegre edilmesi) sorunu, ortaya atılan sorulara bulunacak yanıtlar ışığında tartışılabilir ancak.

1. Özgül Dayanaklar - A) Barış Hakkı - Barış hakkı, siyasal ve hukuksal dayanaklarını Birleşmiş Milletler (BM) Şartı'ndan alır. "Gelecek kuşakları savaş felaketinden korumak (...) ve bu amaçlarla iyi komşuluk ilişkileri anlayışında barış içinde yaşama" iradesini ortaya koyan Şart, "barış ve güvenliğin korunması" ve (meşru savunma saklı kalmak kaydıyla) "uluslararası ilişkilerde güç tehdidine başvurma veya kuvvet kullanma" yasağı üzerine hükümler (m. 1,2) formüle eder. Uyuşmazlıkların barışçı düzenlemeyle giderilmesi, toplu güvenlik sistemi, "Uluslararası barışçıl ve dostane ilişkiler kurmak" (m.55) için gerekli uluslararası iktisadi ve toplumsal işbirliği üzerine Bölümler (VI, VII, IX)'de gözönüne alındığında, 26 Haziran 1945 tarihli BM Şartı'nın "barış hakkı"nı örtülü olarak tanıdığı öne sürülebilir. Bunu insan hakları bağlamında, gelişme ve barış arasında bağ kurarak gerçekleştiriyor. Barış hakkını kişinin insan hakkı olarak tanıyan ilk organ ise, BM İnsan Hakları Komisyonu'dur.[5]

"İnsanlık ailesinin bütün üyelerinde içkin olan eşit ve devredilmez hakları tanımanın dünyada özgürlük, adalet ve barışın temeli olduğu"nu ilan eden İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, insan haklarına saygıyı uluslararası barışın güvencesi olarak

5 Karar 5 (XXXII), 27 Şubat 1976. (Belirten Colard, s. 35)

öngörmektedir (m.28). Birleşmiş Milletler'in *Halkların Barış Hakkı Bildirgesi* de, "yeryüzü halklarının kutsal bir barış hakkına sahip" olduğunu ilan eder (30 Kasım 1984).

Bölgesel ölçekteki metinlere gelince, barış hakkı konusunda en açık ve somut kuralı, 1981'de ilan edilen ve 1986 yılında yürürlüğe konan *Afrika İnsan ve Halklar Hakları Şartı* öngörmektedir: "Halklar, ulusal planda olduğu kadar uluslararası alanda da barış ve güvenlik hakkına sahiptirler. Devletler arasındaki ilişkileri, Birleşmiş Milletler Şartı'nca örgütülü olarak doğrulanan, Afrika Birliği Örgütü'nce de teyid edilen dayanışma ve dostça ilişkiler ilkesi yönlendirmelidir. (...) (m.23). 4 Kasım 1950 tarihli *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi* ile 22 Kasım 1969 tarihli *Insan Hakları Amerika Sözleşmesi*, barış hakkı üzerine dolaylı hükümler içerir.[6]

Belirtilen dayanaklar, barış hakkının *içeriği* üzerine ipuçları sağlamaktadır. Barış hakkı, bir yandan herkesin savaş suçlarına karşı, insanlığa ve barışa karşı suçlarla mücadele hakkını, öte yandan şiddet ve terörizmden korunma hakkı ile yığınsal yıkım silahlarının yasaklanması biçiminde silahsızlanma hakkını da kapsamına alır.[7] Görüldüğü üzere barış deyimi, sadece savaşın yokluğu olarak değil, silahsızlanma biçiminde olumlu yönüyle de anlaşılmalıdır. Bu çerçevede barış hakkının konusunu belirlerken üç farklı öğe geliştirilebilir: güvenlik hakkı, savaşa karşı çıkma hakkı ve silahsızlanma hakkı.

6 Anayasalar da doğrudan veya dolaylı hükümlerle barış hakkını öngörur. Bkz. İ. Kaboğlu, "Dayanışma Hakları" (soyut talepler mi, İnsan hakları mı?), *İnsan Hakları Yıllığı*, C.13, 1991, s. 44-45

7 Krş. Robert/Duffar, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Montchrestien, Paris 1988, s. 57

Güvenlik hakkı, ülke içinde ve devletler arasında şiddet eylemlerine karşı korunmadır. *Savaşa muhalefet*, öncelikle, inancı gereği askerlik görevini yerine getirmeyi reddetme (objecteur de conscience) hakkını anlatır.[8] Savaşa karşı çıkma, savaş lehine propagandalara karşı mücadele olanağını da kapsamına alır.[9] Nihayet her birey, savaş suçlarına, insanlığa ve barışa karşı suçlara muhalefet hakkına sahip olmalıdır.[10] *Silahsızlanma hakkı* ise, bir yandan silah stoklarının ve taşıma vektörlerinin imhası, öte yandan silahlanma sanayilerinin ve askeribilimsel araştırmaların dönüşüme uğratılması işlemlerini kapsamına alır.

"Barış hakkı", bireylere, devletlere, uluslararası örgütlere, halklara, kısacası bütün insanlığa tanınmıştır. "Üstün bir değer"e ulaşmak amacıyla, toplumları eşitlik temeline dayanan "karşılıklı güven" ve "anlayış" düşüncesi içerisinde birlikte yaşamaya ve işbirliği yapmaya hazırlama görevi, hükümetlere, resmi ve gönüllü kuruluşlara, kitle iletişim araçlarına ve eğitim aygıtlarına düşer.[11]

B) Gelişme Hakkı - 1966 Paktlarının başlangıç bölümünde, "yoksulluktan arınmış özgür insan" deyimiyle İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne yollama yapılarak gelişme hakkını örtülü biçimde değinilmektedir.

Bağımsızlığına kavuşup Birleşmiş Milletler Ör-

8 Avrupa Konseyi'nin 7 Ekim 1977 tarihli kararı; Birleşmiş Milletlerin 11 Mart 1987 tarihli kararı.

9 BM Genel Asamblesinin 3 Kasım 1947 tarihli kararı.

10 Nuremberg Uluslararası Askeri Mahkemesi Şartı (8.8.1945, m.6).

11 Bkz. ve krş. Becet-Colard, *Les droits de l'Homme...*, s. 128-129; J.-M.Lavieille, "Les rapports entre les droits de l'homme, le développement et la paix", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, Temmuz 1990, s. 228-229.

gütü'ne üye olan yeni devletlerin karşılaştıkları iktisadi, ticari ve toplumsal sorunlar, yeni bir hakkı ortaya çıkarıyor: gelişme hakkı. BM'nin 60'lı yılları "birinci gelişme on yılı" ilan etmesinden sonra bu hak, bir insan hakkı olarak savunulmaya başlandı.[12]

BM Genel Asamblesi'nin Mayıs 1974 bildirisinde,[13] barışçı ve adil bir dünya düzeninin gelmesi, büyük ölçüde, azgelişmişliğin ortadan kalkmasına bağlanıyordu. "Gelişme Hakkı Bildirgesi"[14] ise, bu hakkın gerçekleşmesinin aşamalı özelliğini vurgular. Uygulamaya konmasında, uluslararası toplumun dayanışma ödevleri ile devletin sorumlulukları arasındaki gerçekçi dengeyi yansıtır.

Bölgesel ölçekte, en açık ve somut hükümler *Afrika Şartı* tarafından öngörülmektedir. Bütün halklar özgürlüklerine ve kimliklerine kesin saygı çerçevesinde iktisadi, toplumsal ve kültürel gelişme hakkına ve insanlığın ortak malvarlığından eşit yararlanma hakkına sahiptirler. Devletler, gelişme hakkının kullanılmasını ayrı ayrı ya da işbirliği halinde sağlamakla yükümlüdürler" (m.22). "Halklar zenginlik ve doğal kaynaklarına serbestçe tasarruf edebilirler..." (m. 21)[15]

Bu bağlamda gelişme hakkı *ülke içinde*, herkesin kişiliğini serbestçe geliştirme hakkı ve etnik dahil her topluluğun kültürel kimliğine saygı gösterilmesini isteme hakkı olarak ifade edilebilir. Her varlığın ve insan topluluğunun bütünsel gelişimini he-

12 Bkz. ve krş. M.Simon, *Les droits de l'homme*, Chr. Sociale, Lyon 1985, s. 157.

13 Belirten Lavieille, "Les rapports entre les droits...", s.218

14 BM Genel Asamblesi, 4 Aralık 1986, Ka. 41/128.

15 Gelişme hakkının anayasalarca tanınması konusunda bkz. İ. Kaboğlu, "Dayanışma hakları" (...), s. 44.

def alan bu hak, bireysel ve toplu ilerleme araçlarına eşit girişi gerekli kılar. İnsan gelişme sürecinin konusu değil, öznesidir. İnsan haklarına saygı, gelişme sürecinin ana öğesidir. Gelişme, maddi ve maddi olmayan temel gereksinimlerin giderilmesini kapsamına alır; eşitlik ve ayrım yapmama ilkelerine saygı temeldir.[16] Gelişmeye ereksellik ve insan haklarına yeni bir dinamizm kazandıran gelişme hakkı, bireysel ve toplu yönleriyle çok boyutludur; birey ve gruplarına, topluluklara, ulusal azınlıklara, halklara ve devletlere ilişkindir.[17] İnsanın toplulukla uyum içinde gelişmesi, bireysel ve toplu özerkliğin gerçekleştirilmesi ereğinde gelişme hakkı, bütün özgürlüklerin anakalıbını oluşturur. Her insanın gelişme hakkı, öteki hakların özü, başlangıcı ve sonucu, aracı ve amacıdır.

Gelişme hakkının *uluslararası boyutu*, dünya iktisadi refahı üzerinde hakkaniyetli meşru bir pay hakkını ifade eder.[18] Gelişmeden yoksun kılınan insan toplumunun haklarının güvence altına alınması güçtür. Asıl sorun, gelişme hakkının muhatabının belirlenmesidir. Devlet-birey ilişkisiyle sınırlı olarak alınırsa gerçekleşmesi sorun yaratır. Farklı uluslararası mekanizmaların, azgelişmiş bir devletin atılım yapmasını engellediği bir sistemde yurttaşının gelişme hakkına yanıt vermesi güçleşir. Dolayısıyla gelişme hakkının sadece bireysel boyutuy-

16 BM metin ve belgeleri konusunda bkz. *Becet-Colard, Les droits de l'Homme...*, s. 151; Simon, *Les droits de l'homme*, s. 158.

17 Bkz. ve krş. Becet-Colard, a.g.e., s. 156-157; R.-J. Dupuy, "Thème et variations sur le droit au développement", dans *Mélanges Offerts à CHAUMONT*, Ed. Pedone, Paris 1984, p. 265.

18 Krş. M.Bedjaoui, "La difficile des droits de l'homme vers l'universalité", *Revue Universelle des Droits de l'Homme* (RUDH) 1989, s.8.

la değerlendirilmesi, eşitsiz ve adil olmayan uluslararası iktisadi ilişkilerden kaynaklanan önemli bir sorunun gözardı edilmesi anlamına gelir. Gelişme Hakkı Bildirgesi'nin, Devleti yönetilenler karşısında sorumluluktan bağışık tutmaksızın, bu hakkın uluslararası çerçevesini belirlediği söylenebilir. Gerçekten gelişme sadece Üçüncü Dünya'ya ilişkin bir kavram olmayıp bütün Dünya'yı kapsamına alır. Gelişme hakkı, insan kişiliğinin ve beşeri özgünlüklerin tüm olanak ve boyutlarıyla ilerlemesini sağlayacak toplumsal koşulların yaratılması olarak anlaşılmalıdır. Bu bakımdan, uluslararası sistem yapılarının dönüşüme uğratılmasını, kaynakların ve iktidarın yeniden paylaşımını öngörerek Dünya'yı değiştirmeyi hedefler.[19]

Uluslararası alanda gelişme hakkı, sosyal hakların devlet içindeki konumuna benzetilebilir.

C) Çevre Hakkı - Uluslararası ölçekte ilk kez çevre insan hakkını tanıyarak insan hakları alanına yeni bir toplumsal değer katan Haziran 1972 Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı sonucu yayınlanan *Stockholm Bildirgesi*'ne göre, "İnsan, kendisine onurlu ve iyi bir yaşam sürmeye olanak veren nitelikli bir çevrede, özgürlük, eşitlik ve tatmin edici yaşam koşulları temel hakkına sahiptir..." 28 Ekim 1982 tarihli *Dünya Doğa Şartı* ise, çevre hakkının uygulamaya geçirilmesi konusunda devletlerin yükümlülüklerini ve bireylerin olanaklarını belirleyerek daha somut ilkeler öngörür. Nihayet Haziran 1992 Rio toplantısında *BM Çevre ve Gelişme Konferansı*, bir "Dünya Çevre Sözleşmesi"nin imzalanması ile sonuçlanırsa, evrensel ölçekte çevre hakkı mekanizmaları bakımından önemli bir adım atılmış olacaktır.

19 Krş. Dupuy, "Thème et variations sur le droit...", s. 265.

Bölgesel ölçekte, çevre üzerine en açık ilke yine *Afrika Şartı*'nca öngörülmektedir: "Bütün halklar, gelişmelerine uygun olarak tatmin edici ve bütünleyici bir çevre hakkına sahiptirler." (m.24). İnsan Hakları *Amerika* Sözleşmesine Ek Protokol de "sağlıklı bir çevre hakkı"nı tanımaktadır.

Ulusal alanda, 70'li yıllardan başlayarak, Anayasasını değiştiren veya yeni bir anayasa hazırlayan hiçbir devlet, devletin ve yurttaşların ödevi olarak veya bireylerin hakkı biçiminde, çevrenin korunmasına ilişkin ilke koymayı ihmal etmemiştir.[20]

Çevre hakkı, doğal ortam ve yaşam koşullarına olumsuz etki ve zararları önlemek ve cezalandırmak amacıyla özellikle devletlerin gerekli önlemleri alma ve daha genel biçimde, her insanın sağlıklı ve ekolojik olarak dengeli bir çevre hakkına saygı içinde eşya ve malların kullanımını düzenleme yükümlülüğünü öngörür.[21] "Çevre", tüm yaşam küresinden birey ya da grubun doğrudan fizik ortamına uzanan öğeleri kapsamına alır. "Sağlıklı ve ekolojik olarak dengeli ortam"ın tanımı güç ise de, aynı güçlük ikinci kuşak içinde yeralan "toplumsal güvenlik hakkı" ve "yeterli yaşam düzeyine sahip olma hakkı" için de geçerlidir.

Çevre hakkını *uygulamaya koyma* sorunu ise, usule ilişkin hakları gündeme getirmektedir.[22] Önleyici önlemlerden hareketle çevrenin iyi durumda muhafaza edilmesi ya da iyileştirilmesi konusunda özellikle üç usuli hakkın tanınması gerekir: *bilgilenme hakkı*, kişilerin ve ilgililerin, çevreyi bozma

20 Anayasalar ilgili bölümde ele alınacak.

21 Krş. Robert/Duffar, *Libertés publiques et droits de l'homme*, s. 58.

22 Bkz. ve krş. A.Kiss, "Le droit à la conservation de l'environnement", RUDH, 1990, s. 445-448.

riski bulunan proje ve programlardan haberdar edilmesidir. *Katılma hakkı* ise, kişi ve toplulukların çevre konusunda alınacak kararlara katılabilmeleri (kanaat açıklama, karşı çıkma, birlikte karar alma)'dir. *Başvuru hakkı*na gelince, çevrenin bozulması veya ilgili kuralların ihlali durumunda birey ve gruplarına, idare ve yargı makamları önünde başvuru hakkı tanınması anlamına gelir.

Çevre hakkının tanımı ve öğelerine ilişkin bu belirlemeler aynı zamanda çalışmanın planı üzerine önbilgi vermektedir.

İnsanlığın ortak malvarlığına saygı ise, hiç kimsenin bu ortak varlık üzerinde münhasır bir mülkiyet hakkını talep edememesi olduğu denli, bu malvarlığı üzerinde herkesin toplu ve eşit kullanma hakkını ifade eder. Bu konuda şimdilik şu soruyla yetinilebilir: mülkiyet, hakkın konusu olabiliyorsa, "insanlığın ortak malvarlığı" neden hakkın konusu olmasın?

2. Ortak Temel: Yaşama Hakkı - İnsanoğlunun yaşarkalma sorununa ilişkin barış, gelişme ve çevre gibi üstün değerlerin konusunu oluşturduğu dayanışma haklarının öznesi aynı zamanda geleceğin insanıdır. Bireysel-toplu haklar ayrımını dönüşüme uğratan yeni haklar, insan haklarının öznesi kavramına da zaman yönünden yeni bir boyut katmıştır. Kendi aralarındaki sıkı bağlar ötesinde, her biri ile klasik insan hakları arasında ilişkiler bulunmaktadır. Bu bağlamda ortak ana nokta, yaşama hakkıdır. İnsanlığın geleceğini öngörmesi yönünden de yeni hakların etik temelinin yaşama hakkı olduğu öne sürülebilir.[23]

23 Bkz. ve krş. Colard, "Le droit à la paix...", s. 45; Lavieille, "Les rapports entre les droits...", s.211, 217-219, 225.

Uluslararası işbirliği için temel oluşturan yeni insan haklarının gerçekleşmesi, "devlet ve öteki kamusal kuruluşlarla bireylerin, birey topluluklarının, kısaca herkesin çabalarını birleştirmesi gereği"ne bağlanmıştır. Belli bir birlikte yaşam anlayışını dile getiren dayanışma hakları, "ilişki özgürlükleri" ve katılma haklarını öne çıkararak, öteki bütün özgürlüklerin ortak kökeni, gerçekleşme koşul ve ortamı konumuna ulaşmıştır. Şu halde "dayanışma" kapsamlıdır ve öteki haklarla ilişkiler açısından da geçerlidir. Ancak bu özellik öncelikle kendi aralarında sözkonusudur.

Savaş, çevreye zarar verir, gelişme hakkını engeller; yaşama hakkını tehlikeye düşürür, hatta ortadan kaldırır. Bu üç değer ve alan arasındaki ayrılmaz ilişki, 1991 başında Körfez savaşında açık ve acı bir biçimde görüldü ve yaşandı. Bu nedenle anayasalarda barış, çevre ve gelişme hakları bütünlük içinde tanınıp düzenlenmelidir.[24] "Bütün uluslar ve bütün insanlar (...) barış içinde yaşama hakkına sahiptirler. Bu hakka saygı, diğer insan haklarına olduğu gibi, bütün insanlığın ortak çıkarına olup büyük ya da küçük bütün ulusların her alanda gelişmesi için vazgeçilmez koşullardan birini oluşturur".[25] İnsan haklarına saygı barış güvencesidir; insan hakları da ancak barış ortamında saygı görebilir. "Barış, uluslararasında ve uluslar içinde, birlikte varolma ve işbirliği ilişkilerinin itici gücüdür; bu sadece silahlı çatışmaların yokluğu ile değil, fakat aynı zamanda özellikle 1948 Evrensel Bildirge-

24 Örneğin 1978 İspanyol Anayasası, çevre hakkını, gelişme hakkı ile ilişki çerçevesinde "kolektif dayanışma" bağlamında tanımaktadır (m.45).

25 Toplumların barış içinde yaşamaya hazırlanmasına dair metin (BM Genel Asamblesi, Karar 33/73, 15 Aralık 1978).

si'nde yeralan insani değerlere saygı ve en üst düzeyde refah sağlama kaygısı ile nitelendirilen bir bütündür".[26] Demek ki, barış ortamı yalnızca savaşın önlenmesiyle değil, uluslarca dayanışma içinde bir gelişme sürecinin başlatılmasıyla yaratılabilir ancak. Barış, gelişme ve çevre arasında, insan hakları bağlamında üçlü bir ilişki, diyalektik bulunduğu öne sürülebilir.

*3. **Hukuksal Değer Sorunu*** - Ortaya konan özgül ve ortak dayanaklar dayanışma haklarının hukuksal değeri üzerinde görüş birliği bulunduğunu göstermez.

Geleneksel insan hakları anlayışına bağlı özgürlükler hukuku uzmanları, dayanışma haklarına hukuksal değer tanımazlar;[27] onların insan hakları içinde yer verilmesine içerik ve sayı bakımından karşı çıkarlar. *İçerik yönünden*; hak sahibinin tam olarak belirlenebilme, konunun açık tanımı, muhatabının kimliğinin saptanması ve yaptırım olanağı öğeleri dayanışma haklarında eksiksiz biçimde bulunmaz. Dolayısıyla hukuksal belirsizliğin sözkonusu olduğu yeni haklar, "hak" niteliğinden çok, dilekler ve talepler olarak karşımıza çıkar. Bunların hak olarak tanınması mevcut insan haklarının "bayağılaştırılması" biçiminde yorumlanır. *Sayı bakımından*, dayanışma haklarına hukuksal değer tanınması durumunda, insan haklarının kavraması birli-

26 Nobel Barış Ödülü alan kurumlar toplantısı sırasında 1978'de Cenevre'de önenlen tanım.

27 Bu konuda en uç görüşü temsil eden uzmanlar şunlardır: G. Haarscher, *Philosophie des Droits de l'Homme*, Univ. de Bruxelles, 1991, s.41-44; J.Rivero, "Déclarations parallèles et nouveaux droits de l'homme", RTDH, Octobre 1990, 4, s.323-324; Fr. Sudre, *Droit international et européen des droits de* l'homme, PUF "Droit Fondamental", Paris 1989, s. 127-128

ği ve entelektüel uyumunun tehlikeye düşebileceği öne sürülür. Dayanışma haklarını insan haklarına katma süreci, bir kez, insan hakları kavramının bütünsel yoğunluğunu azaltır; siyasal-toplumsal sorunlar bütününü kucaklayarak "her şeyi içine alma" özelliği, içeriğini boşaltır. Sonra, haklar ve özgürlükler alanında yığılma, insan haklarında enflasyon yaratır.

Bu belirtilenlere karşılık, "dayanışma hakları" kuşağının *insan hakları niteliği* taşıdığı görüşü giderek yaygınlaşmaktadır. Her şeyden önce, olay ve olgularla anlayış ve kavramlardaki evrimi öne çıkaran görüş,[28] yeni haklar dalgasını yadsıma iradesini gülünç-saçma ve olumsuz bulur. Saçma, çünkü insan hakları bir süreçtir ve süreç devam etmektedir; olumsuz, çünkü, dayanışma hakları, yeni dram ve tehlikelere karşı, hukukun yeni kavramlarla karşılık verme denemesini ifade etmektedir. Kaldı ki, bu çaba, gelecek kuşakların haklarını da gözönüne almaktadır. İkinci olarak, bir hukuk kuralının oluşum süreci yönünden incelendiğinde yeni hakların özlem-istem aşamasını geride bırakarak norm öncesi evreyi aştıkları, pozitif hukukça tanınmaları ölçüsünde varolan hukuk sistemiyle bütünleşebildikleri öne sürülebilir.[29] Nihayet, üçüncü kuşağın ortaya çıkması, diğer çağlara ait olan ilk iki kuşak hakların eskimiş olduğu anlamına gelmez. Özellikle ilk kategoride yeralan özgürlüklerin marjinalleştirilmesi sözkonusu değildir. Birinin ötekine karşı konması değil, her biri kendi özgül konumunu ko-

28 Özellikle bkz. Colard, *a.g.m.*; R.Vander Elst, "La laicisation, les trois générations et les trois niveaux de protection internationale des droits de l'homme", RTDH, Avril 1992, s.145.

29 Bkz. Kaboğlu, "Dayanışma Haklarının...", s.21-32; D.Rousseau, "Les droits de l'homme de la troisième génération", s.125-137

ruyarak, her üç kategorinin birbirini güçlendirme gereği vurgulanmalıdır. "Dayanışma", özgürlük ve eşitlikten önce gelmez; karşılıklı bağımlılık çerçevesinde hepsi temeldir, önemlidir.[30] Sayı olarak artan insan haklarının, mevcutları bayağılaştıracağını ve enflasyona uğratacağını öne sürmek güçtür. Çünkü bu rastgele bir artış olmayıp gerekliliklerin yolaçtığı bir oluşumdur. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yeni olarak nitelenen sosyal haklar üzerine yapılan tartışmanın zamanla "uyuşma"ya dönüştüğüne işaret etmekle yetinelim.

Sorunsalı ortaya koyduktan sonra, çevre hakkı örneğini ele alabiliriz.

30 Sentez denemesi üzerine bkz. Lavieille, "Les rapports entre les droits...", s.221-222.

BİRİNCİ KISIM
ÇEVRE HAKKI KAVRAMI

Hukuk çok güç bir sorunla, zor bir görevle karşıkarşıya bulunuyor: bilimsel ve teknolojik yenilikleri yönlendirmek, çevrelemek; insanın doğayla ilişkili davranışlarını sınırlandırmak ve yaptırıma bağlamak... Çevre sorunu veya sorunları bir olgu olarak kabul edilirse, çevresel değerlerin muhafaza edilmesi, ve korunmasında hukuksal araçların neler olduğu veya olabileceği sorusuna yanıt, çevrenin bir hukuk kavramı olarak "insan hakkı" bakış açısıyla açıklanmasını gerekli kılmaktadır. Başka bir anlatımla çevreyi bozan etmenler üzerinde ısrar edilmemiş, bozulmayı önlemenin hukuksal araçları ile sorumluluk ve yaptırım mekanizmalarının öne çıkarılması hedeflenmiştir.

Çevre hakkı kavramı veya çevre hakkının hukuksal değeri, ilkin bu hakkın oluşum sürecinin açıklığa kavuşturulmasını gerekli kılmaktadır (Birinci bölüm). Anayasal tanıma, bu sürecin hukuki biçimi, tamamlanmış aşamasıdır (İkinci bölüm). Oluşum süreci ve aşamaları, çevre hakkının içerik ve öğelerini ortaya koymaya elverişli bilgileri sağlayacaktır (Üçüncü bölüm).

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE HAKKININ OLUŞUMU

Her hukuk normu, kaynağını çeşitli gereksinimlerden alır ve belli bir oluşum sürecinden geçer. Hukuk kuralları, başlangıçta bir özlem, dilek ve istem olarak ortaya çıkar; sonra, "hak istemi" biçiminde somutlaşmaya başlar. Bu olgu, günümüzde pozitif hukuk kuralına bağlanmış olan grev hakkı, sendika özgürlüğü, oy hakkı ve sosyal güvenlik hakkı bakımından olduğu kadar, öteki hak ve özgürlüklerin büyük bir bölümü için de geçerlidir. Acaba "dayanışma hakları" içinde yeralan çevre hakkı açısından durum nedir? Bir hak talebinden hukuk kuralına geçiş süreci çevre hakkında nasıl somutlaşmaktadır?

I. Çelişkilerden Hak İstemine

Her hukuk normunun temelinde çelişkilerin bulunduğu öne sürülebilir. Hukuk kuralının ön aşamasını oluşturan hak istemi, uyumsuzluğu ve çıkarlar çelişkisinin varlığını anlatır. Çelişkilerin derinleşmesi ve yaygınlaşmasıyla, sorun, savunucularının dar çemberini aşar ve topluma mal olmaya başlar. Böylece hak istemi, değişime uğrar, hukuk tekniği aracılığıyla norm halini alır.[31] Sınai ve teknolo-

31 Normatif süreç ve bunun dayanışma hakları için anlamı üzerine bkz. İ. Kaboğlu, "Dayanışma Hakları", s.37-48; D.Rousseau, "Des droits de l'homme de la troisième génération", s.127-137.

jik gelişimin çevrede yolaçtığı zararlar, kuşku yok ki, toplumlar için temel bir çelişki ve bilinçlenme yaratmış ve yaratmaya devam etmektedir. Bunlar da yeni talepleri gündeme getirmektedir. Dengeli ve korunmuş çevre özleminde ekolojist grupların ilk çemberi geniş ölçüde aşılmış, birey olarak her insana gerekli temiz ve sağlıklı çevre isteği ötesinde, konu günümüzde insan türünün yaşamını sürdürme sorunsalında düğümlenmiştir. İşte burada hukukun işlevi başlamaktadır. Aslında bir istemin hukuken ilan edilen hakka dönüşümünün kendine özgü bir mantığı vardır. Bu dönüşüm ilkesinde hukuksal çalışmanın özgüllüğü, çevre yararına, toplumsal isteğe, hukuk tekniği aracılığıyla, genel ve evrensel bir etki yaratan biçimlendirme verme noktasında toplanmaktadır. Böylece hukuksal biçimlendirme etkilerini göstermeye başlar ve normun tamamlanmasına değin sürer. Hukuk uygulanması ve geçiş süreci, yöneticilerin, uzmanların hukukçuların, derneklerin, baskı gruplarının, toplumsal hareketlerin birlikte ortaya koydukları eylemle belirlenir. Burada özgül çalışma, hukuksal mecburiyet "duygusunu yaratma"ya katkıda bulunur.

Çevre-sınai ilerleme arasında ortaya çıkan çatışma ve çelişkiler, çevre lehine mücadeleleri başlatmıştır. Çevreyi daha çok ekonomik güçler veya kamu kuruluşlarının kirlettiği olgusu gözönüne alındığında, bireysel ölçekte çözüm bulmanın güçlüğü açıkça görülür. Bu yönde, ancak birey, grup ve toplulukları, etkililikleri ve sahip oldukları araçlarla mücadele verebilirler. Gerçekten son onyıllarda doğanın bozulmasına karşı faaliyet ve çevreyi muhafaza, koruma ve iyileştirme amacıyla yurttaş girişimlerinin ileri derecede yoğunlaştığı gözlenmektedir. 1980'li yıllarda büyük yürüyüş ve gösterilerin

çoğunun doğanın kirletilmesine karşı ve çevrenin korunması amacıyla yapıldığı, bununla devletleri aşan boyutlarda dünya ölçeğinde bir kamuoyu oluşturulmak istendiği söylenebilir. Gerçekten liberal Batı demokrasilerinde etkinlikte bulunan yüzbinlerce dernek, örgütlenme hakkı ile çevre hakkı arasındaki ayrılmaz ilişkiyi somutlaştırır.[32] Sosyalist ülkelerde ise, demokratikleşme sürecinde, "eco-glasnost" vb. adlar altında yurttaş girişimlerinin "çevre ortak değeri"nde birleşip etkili oldukları öne sürülebilir. Örgütlenme özgürlüğü tanındıkça, çevre girişim ve örgütlerinin yaygınlaşması kaçınılmazdır. Genel olarak derneksel örgütlenme, ekolojist akımı sürükleyici güç ve parlamento dışı muhalefet olarak nitelenebilir.[33] Değişik adlar altındaki gönüllü yurttaş girişimleri, çevresel değerleri korumak amacıyla çeşitli eylemlerde bulunur: doğal yaşamın, flora ve faunanın muhafazası, çarpık sanayileşme ve düzensiz kentleşmenin, dolayısıyla plansız kalkınmanın sonuçlarına karşı mücadele; çevre ve estetik görünümlerin bozulmasına karşı girişimler; askeri üslerin yolaçtığı zararlara ve kimyasal atıklara karşı örgütlenme ve faaliyetler; doğanın (su, hava ve toprak) temiz olarak muhafazası, kültürel varlıkların korunması vb.

Somut bir örnek vermek gerekirse, 1986 Nisanında Çernobil Nükleer Santralı'nda meydana gelen korkunç kazanın etki ve sonuçları üzerine ka-

32 Bkz. ve krş. E.Cadot, "Des 'initiatives' par milliers", *Le Monde*, 3 Fevrier 1980; Kaboğlu, "Çevre hakkı üzerine" (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri), İHY, c. 10-11, 1988-89, s. 118-120.

33 Bu görüşle, kuşkusuz ekoloji ve yeşiller partilerinin işlevi gözardı edilmemekte, ancak çevre hareketinin siyasal-kurumsal yapı dışında daha çok toplumsal kökenli bir hareket olduğu vurgulanmak istenmektedir

muoyunu bilgilendirme işlevini Avrupa ülkelerinde kamusal kuruluşlardan çok özel gönüllü örgütler yerine getirmeye çalışmıştır. Türkiye'de ise, örgütlenmedeki zayıflık ve bilinçlenme eksikliği nedeniyle benzer görev daha çok basın özgürlüğünün kullanılmasıyla yerine getirilmeye çaba gösterilmiştir.[34]

Bu ilk aşamanın genel olarak dayanışma hakları açısından anlatımı, toplumsal ve uluslararası dengesizlik ve çatışmalarda gözlenebilir.[35] Çevre gereklerini gözardı eden sanayileşme tercihlerinin ortaya çıkardığı sorunlar, gelişme yönünden "toplumsal ve ulusal-üstü topluluklar arasındaki dengesizlikler"de ifadesini bulmaktadır. Gelişme, başlangıçta, iktisadi ilerleme veya büyüme ile eşanlamlı algılandı. Ekonomik kalkınma, siyasal, toplumsal ve kültürel ilerlemenin itici gücü olarak düşünüldü. Oysa iktisadi büyüme, üretim, değişim ve tüketime ilişkin sayılarla ölçülür. İnsan kişiliğinin ve beşeri özgürlüklerin tüm olanak ve boyutlarıyla ilerlemesini sağlayacak toplumsal koşulların yaratılması olarak anlaşılan gelişme ise, azgelişmişlikten olduğu denli kötü gelişmelerin yolaçtığı bozulmalar karşısında "özgürleşme" olarak özetlenebilir. Kaynakların ve iktidarın yeniden paylaşımı bağlamında uluslararası sistem yapılarının dönüşüme uğratılmasını öngören gelişme hakkı ise kaynağını yerel, bölgesel ve global ölçekteki dengesizliklerde, çekiş-

34 Çernobil faciasını izleyen haftalarda, "nükleer kazanın anında duyurulması" ve "nükleer kaza veya acil radyasyon durumunda yardım"a ilişkin uluslararası sözleşmelerin imzalanmış olmasında, oluşturulan dünya kamuoyunun etkisinin bulunduğu öne sürülebilir.

35 Bkz. ve krş. İ.Kaboğlu, "Dayanışma Haklarının hukuksal değeri" (...), s. 38 vd.; "İnsan hakları üzerinde yeniden düşünmek", *Argumentum*, Aralık 1991, Sy 17, s.253-257 Ayrıca krş. D. Rousseau, "Les droits de l'homme...", 127 vd.

me ve çatışmalarda bulur... Aynı şekilde, insan haklarının tümden yadsınması olan savaşla barış çelişkisi, silah üretim aygıtları ve uluslararası çıkar-sömürü düzeni, barış özlemini hak talebine dönüştürmekte gecikmeyecektir.

II. Hukuk Sistemi İle Uyum Sorunu

Hak isteminin hukuk kuralına dönüşmesi, yürürlükte bulunan kurallarla çelişki yaratmamasına bağlıdır. Bu bakımdan yeni bir hakkın hukukça tanınması, yürürlükte bulunan özgürlükleri tamamlayıcı özellik taşımalıdır. Başka bir anlatımla, hak olarak öne sürülen talebin kabul edilmesi, mevcut hukuk sisteminin iç mantığıyla uyum sağlamalıdır.[36]

Dayanışma hakları, genel olarak, mülkiyet hakkı, girişim özgürlüğü, sanayi ve ticaret özgürlüğü ile, kısaca, iktisadi nitelikli hak ve özgürlüklerle *çatışabilir*. Her biri için, belirtilenler arasında bazıları öne çıkabilir veya başka özgürlükler gündeme gelebilir. Çevre hakkı, girişim özgürlüğü ve mülkiyet hakkını sınırlayıcı bir niteliğe sahiptir. Örneğin çevre hakkının önemli bileşimlerinden biri olan doğaya eşit giriş hakkı (dinlenme ve eğlenme olanağını sağlayan) ile mülkiyet hakkı arasında çatışma doğabilir. Barış hakkı ise, silahlanma sanayinin sınırlanması ve denetimi ile özgür girişim hakkını sınırlayabilir. Aynı şekilde, gelişme hakkı da doğal zenginliklerin kullanımı üzerine yönlendirme ve sı-

36 Bkz. ve krş. Kaboğlu, "Çevre hakkı üzerine" (...), s.121-122; "Çevre Hakkı Karşısında İdare ve Yurttaş", T.Z.*TUNAYA YA ARMAGAN*, İst. Barosu yay., İstanbul 1992, s.122-123; "Dayanışma Hakları" (...), s.41-42. Ayrıca bkz. D.Rousseau, "Les droits de l'homme...", s.128.

nırlamalar öngöreceğinden ticaret ve sanayi özgürlüğünü sınırlayıcı etkilere sahiptir... Bununla birlikte, değişik insan hakları arasındaki çatışma sorunu, çevre hakkı veya dayanışma özgürlükleriyle sınırlı olmayıp, bütün hak ve özgürlükleri kucaklamaktadır. Ancak, hak ve özgürlükler arasında bir de *uzlaşma ilkesi* geçerlidir. Çatışma, farklı çıkarlar dengesiyle çözülür; uzlaşmaya dönüştürülür. İşte çevre hakkında ve daha genel olarak dayanışma haklarında öncelikli sorun, ilişkilerde çatışmanın mı, yoksa uzlaşmanın mı ağırlık taşıdığı sorunudur.

Çevre hakkı, birçok hak ve özgürlükle çatışmaya girebilir veya onlar üzerinde sınırlayıcı etkiler yaratabilir. Ancak, her şeyden önce, genel çıkarları özel çıkarların önüne geçirme özelliği ile dikkat çeker. Bununla bağlantılı olarak, bireyler arasında eşitlik kurmaya veya en azından maddi eşitsizlikleri azaltmaya katkıda bulunur;[37] değişik özgürlük tür ve kategorileri arasındaki çatışmada uzlaşma işlevi görür. Daha somut olarak çevre hakkı, sağlığın, beden bütünlüğünün ve yaşamın kendisinin koruması aracıdır.[38] İnsanlığın ortak malvarlığı üzerinde bir çeşit mülkiyet hakkı yaratan dengeli ve uyumlu bir çevre hakkı, öteki özgürlükler için, ortak alan ve uzlaşma zemini oluşturarak onların gerçekleşme ve varlık koşuluna dönüşmektedir.

Çevre hakkı konusunda sürekli olarak çatışma biçiminde öne çıkarılan sorun, *çevrenin gerekleri* ile

37 Bkz ve krş. A. Kiss, "Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement", in *Environnement et Droits de l'Homme*, UNESCO, 1987, s.17. Ayrıca bkz. J. Morand-Deviller, *Le droit de l'environnement*, PUF, "Que sais-je?", s.5 vd.

38 Öteki özgürlüklerle ilişkisi konusunda bkz. M.Ali Mekouar, "Le droit à l'environnement dans ses rapports avec autres droits de l'homme", in *Environnement et Droits de l'Homme*, s.93-100

gelişmenin gerekleri arasındaki ilişkidir.

Bireysel ve toplu özerkliğin gerçekleştirilmesini hedef alan gelişme hakkının öteki hakların aracı ve amacı olarak nitelendirilmesi, çevresel değerlere saygı çerçevesinde yürürlüğe konan gelişme politikaları sayesinde mümkün olabilir. Çünkü, gelişme hakkının özgürlüklerin anakalıbını oluşturması, ancak uyumlu, ekolojik yönden dengeli ve temiz bir "çevre"de olanaklıdır. Şu halde çevre hakkı gelişme hakkından önce gelir, temeldir. *Sürdürülebilir gelişme* kavramı[39] bu bakımdan anlamlıdır. Buna göre, insanoğlu, gelecek kuşakların gereksinimlerini karşılama olanağını tehlikeye atmadan, bugünün gereksinimlerine yanıt verecek sürdürülebilir bir gelişmeyi gerçekleştirecek araçlara sahiptir. Sürdürülebilir gelişme, bazı sınırlamaları gerekli kılar. Fakat bunlar mutlak olmayıp, günümüzde kullanılan tekniklere ve toplumsal örgütlenme ile insan faaliyetinin etkilerinin biyosferin kaldırma kapasitesinin aktüel durumuna yönelen sınırlamalardır. Bununla birlikte, tekniklerimizi ve toplumsal örgütlenmemizi, yeni bir iktisadi büyüme çağına yolaçacak biçimde ilerletme yeteneğine sahibiz. Genel fakirlik bir kader değildir; sürdürülebilir gelişme, herkesin temel gereksinimlerinin karşılanmasını ve herkes için en iyi yaşamı özleme olanağını anlatır.

Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Komisyonu'na göre,[40] temel gereksinimleri karşılamak

39 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan ve Brundtland Raporu olarak da anılan çalışma "Notre Avenir à Tours" (Ortak Geleceğimiz) başlığıyla yayımlanmıştır (1988). Kavram adı geçen raporda "Sustainable Development" (le développement soutenable) başlığı altında geliştirilmiştir (s.10-11).

40 Bkz. *Notre avenir à Tous*, s.10.

için, nüfus çoğunluğunun sefalet içinde yaşadığı ülkelerde, sadece iktisadi kalkınmanın sağlanması değil, fakat en yoksulların, bu büyümeye olanak sağlayan kaynaklardan adil bir pay almalarını gerçekleştirmek de gerekir. Kararların alınmasına halkın katılımını güvence altına alan siyasal sistemlerin varlığı ve uluslararası kararların alınmasında daha etkili bir demokrasi, böyle bir adaletin doğmasına olanak tanıyabilir.

Komisyon, bütün dünyada sürdürülebilir bir gelişmeye ulaşılabilmesi için zenginlerin, gezegenin ekolojik sınırlarına saygı gösteren bir yaşam biçimi kabul etmeleri gereğini vurgular. Bu örneğin enerji tüketimi için geçerlidir. Bundan başka, aşırı demografik büyüme (nüfus artışı), kaynaklar üzerindeki baskıları arttıracağı gibi, yaşam düzeyinin ilerletilmesini de frenleyebilir. Desteklenebilir gelişme, ancak nüfus ve büyümenin, ekosistemin üretici potansiyeliyle uyum içinde evrimi ile olanaklıdır. Bütün bunlar gösteriyor ki, sürdürülebilir gelişme, bir denge durumu değil, fakat daha çok, kaynakların işletilmesi, yatırımların tercihi, teknik gelişmenin yönlendirilmesiyle kurumsal değişmenin, günümüzün olduğu kadar geleceğin gereksinimlerine göre belirlendiği bir değişim sürecidir... Son tahlilde sürdürülebilir gelişme, bir siyasal irade işidir.[41]

Bütün bunlardan sonra şu söylenebilir: dayanışma haklarının kendi aralarında da sıkı bir ilişki gözlenmektedir. Kısaca, çevre, gelişmeye katkıda bulunan bir değerdir. İnsanlığın ortak malvarlığına saygı, çevre hakkının bütünsel algılanmasını sağlar; barış hakkı ise ilk üçü için vazgeçilmez bir koşul oluşturur. Toplum biçiminde yaşamın en ilksel

41 Aynı eser, s.10-11

gereklerini dile getiren dayanışma haklarının, genel olarak, öteki hak ve özgürlüklerle çelişmedikleri, tam tersine onların gerçekleşme ortamını yarattıkları öne sürülebilir. Kendileri için varlık ve geçerlilik koşulu olarak gün geçtikçe önem kazanan dayanışma hakları, yürürlükteki özgürlüklerin doğal uzantısı olarak nitelendirilemez mi?

Talep edilen hakların yürürlükteki hukuk sistemi ile uyumu, onların pozitif hukukça tanınması sonucunu doğurur. Başka bir anlatımla, norm öncesi durumdan hukuk kuralına geçiş süreci, hak isteminin pozitif hukuk tarafından tanınması, biçim değiştirmesi ile tamamlanır.[42] Çevre hakkı açısından durum budur: çevre hakkı yönündeki istemler, en üst hukuk normu olan anayasalarca tanınarak "çevre hakkının insan hakkı'na dönüşümü"nü gerçekleştirmiştir.

Böylece, uluslararası ve bölgesel nitelikli metinlerden sonra konu, ulusal düzeyde de pozitif hukukun düzenleme alanına girmiş oluyor.

42 Bkz. ve krş. Kaboğlu, "Dayanışma hakları" (...), s.41 vd.; "Çevre hakkı üzerine" (...), s.121 vd.; "Çevre hakkı karşısında ...", s.122-123. Ayrıca bkz. D.Rousseau, "Les droits de la troisième génération", s.125-137.

İKİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL DÜZENLEME VE TANIMA

"Ekolojik çağın" başından beri -60'lı yılların sonu- Anayasasını değiştiren veya yeni bir anayasa hazırlayan hiçbir devlet, en azından çevre korumasına ilişkin bir ilke koymayı ihmal etmedi. En üst düzeyde hukuk normu olan anayasaca konan çevreyi koruma hükümleri, devletin ve bireylerin ödevi veya bireyin hakkı olarak öngörülmüştür.

1982 Türk Anayasası da çevre korumasına ilişkin açık bir hükme yer vermiştir.

I. Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunun Verileri

90'lı yılların başında 45 Ulus-Devlet'in Anayasalarında[43] ve Amerika Birleşik Devletleri üyesi 11

43 Arnavutluk (26 Aralık 1976, md.20); Avusturya (1929, değişik. 20 Haziran 1984, md. 10); Bahreyn (26 Mayıs 1973, 2. Kısım, md.2); Belçika (29 Eylül 1971, II. Bölüm, md. 4), Birleşik Arap Emirlikleri (2 Aralık 1971, md. 23); Birmanya (3 Ocak 1974, md. 132); Brezilya (5 Aralık 1988, md.225); Bulgaristan (1 Ocak 1979 durumu, md.31); Çekoslavakya (1960, 1978'de kl durum, md.15); Çin (16 Eylül 1982, md.26); Ekvator (1 Eylül 1983, md.19); Etyopya (1 Şubat 1987, md.55); Ekvator Ginesi (Mayıs 1982, md.60); Guatemala (31 Mayıs 1985, md. 64); Guyana (1980, md. 25 ve 36); Haiti (1987, md. 52 ve 253-258); Hindistan (26 Kasım 1946, 1985 durumu, md. 48A ve 51A); Hollanda (17 Şubat 1983, md.21); Honduras (11 Ocak 1982, md. 145); İran (24 Ekim 1979, md. 50); İspanya (29 Aralık 1978, Md. 46); İsveç (1 Ocak 1975, 1978 durum); İsviçre (1884, 20 Mayıs

Devlet Anayasasında,[44] çevreyi korumaya ilişkin hüküm bulunduğu ayrıca birçok ülkenin çevreye ilişkin genel mevzuat düzenlemesine sahip olduğu[45] gözlenmektedir.

Çevre korumasına ilişkin anayasa hükümleri iki kategoride toplanabilir:[46]

A) Koruma Ödevi - Birinci kategori anayasa-

1923 durumu, md. 24); Komorlar (1 Aralık 1978); Kosta Rika (15 Haziran 1977 durumu, md. 89); Kore Cumhuriyeti (25 Şubat 1988, md. 35); Filipinler (15 Ekim 1986, md. 12); Macaristan (19 Nisan 1972, md.57); Namibya (21 mart 1990, md. 95); Nikaragua (9 Ocak 1987, md.60 ve 102) Panama (1972, 1983 durumu, md. 114-117); Peru (12 Temmuz 1979, md. 119 ve 123); Polonya (12 Temmuz 1952, değişik 1976); Portekiz (2 Nisan 1976, değişik 30 Eylül 1982); Salvador (15 Aralık 1983, md. 69); Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (7 Ekim 1977, md.18); Sri Lanka (22 Mayıs 1972, 24 Ağustos 1984 durumu, md. 27-29); Şili (11 Ağustos 1980, md.19); Tayland (22 Aralık 1978, 5. Bölüm, md.24); Türkiye (6 Kasım 1982, md 56); Vietnam (18 Aralık 1980, md.20 ve 36); Yemen (31 Ekim 1978, md.16); Yugoslavya (24 Şubat 1974, md. 87, 114, 117 192 ve 193) Anayasaları.

44 Florida (1968, 1 Şubat 1988 durumu, md. 9); Haval (1959, 7 Kasım 1978 durumu, md.9), Illinois (1970 durumu, md.11); Massachussetts (1972 değişikliği); Michigan (1 Kasım 1964, md.4); Montana (6 Haziran 1972, 1987 durumu, md.9); Yeni Meksika (21 Haziran 1911 1986 durumu, md.20); New York (1986 durumu, md.14); Pennslyvania (1969 durumu, md.8); Rhode Island (1976 durumu, md.37); Virginia (3 Kasım 1977 durumu, md.11) Anayasaları.

45 Örnek olarak, Doğayı korumaya ilişkin 10 Temmuz 1976 tarihli Fransa Kanunu; Çevre Milli Politikası üzerine Amerikan Federal Kanunu (1969); Çevreye ilişkin Venezuella genel kanunu (15 Haziran 1976); Kolombiya Çevre Koruma Kodu (19 Aralık 1979); Macaristan Çevre Koruma Kanunu (1976); Endonezya Kanunu (1984); Romanya Kanunu (1973); gösterilebilir.

46 Bkz. ve krş. Kaboğlu, "Çevre Hakkı üzerine" (...), s.114 vd.; P.Kromarek, "Quel droit à l'environnement? Historique et développements", in *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, 1986, s.113 vd.

lar korumada "ödev" öğesini öne çıkarır. Bu bakımdan da anayasalar iki alt gruba ayrılabilir. İlki, ödevi yalnızca devlet açısından vurgular.

Yunanistan Anayasası'na göre, "Doğal ve kültürel çevrenin korunması devlet için bir ödev oluşturur. Devlet çevreyi muhafaza amacıyla, özgül, önleyici veya bastırıcı önlemler almak zorundadır".

İsviçre Anayasası benzer bir hüküm öngörüyor: Devlet, insan ve çevresini koruyucu ve ona zarar verici her şeye karşı önlemler almak zorundadır.

Hollanda Anayasası'na göre, Devlet otoriteleri, insan çevresini korur ve iyileştirir.

Çevre muhafaza ve korumasında devlete yükümlülük getiren anayasa sayısı yaklaşık 40'tır.[47] Dolayısıyla çevre hakkının muhatabı, Devlet'tir.

Bununla birlikte bazı ülkelerde bu ödev, özel önemi bulunan yasalarca ilan edilmiştir.

Yükümlülük ilkesi bakımından, ikinci durum, devletin ödevi yanında çoğu kez yurttaşlara da çevreyi koruma ödevi verilmesidir. Böylece hakkın muhatabı aynı zamanda yurttaş olmaktadır. Sosyalist ülkelerde çerçeve ilişkin sorunlar, anayasalarda daha çok devlete bu alanda ödevler yükleyen düzenlemeler biçiminde kendini gösterir. Hatta bir insan hakkı olarak yer verildiği durumlarda bile, devlete ve çoğu kez kollektif örgütlere de verilen gözetleme göreviyle tamamlanır. Bulgaristan, Çekoslavakya, Demokratik Alman Cumhuriyeti, SSCB Anayasaları; Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası, Srilanka Demokratik Sosyalist Cumhuriyeti Anayasası ve Arnavutluk Anayasası belirtilebilir. Bununla birlikte, çevre korumasında yurttaşlara yönelen anayasal

47 Bkz. ve krş. A.Kiss, "Le droit à la conservation de l'environnement", s.446

ödevler diğer birçok anayasada da mevcuttur.[48] Aynı şekilde birçok ülkenin çevre kanununda yurttaşlara sorumluluklar yüklenmiştir.

Ödev, sorumluluk ve yükümlülüğe ilişkin hükümlerin anlamı, hukuki bakımdan, devlet için "yönlendirici norm", yani program hüküm niteliğini taşımalarıdır.

B) İnsan Hakkı Olarak Tanıma - Birey ve yurttaşlara hak tanıma biçiminde çevreyi koruyucu hükümler öngören anayasalar İspanya, Portekiz ve Peru ile Anayasamız örnek gösterilebilir. Günümüzde büyük ölçüde yürürlükten kalkmış olmakla birlikte, Yugoslavya, Polonya ve Macaristan Anayasaları da sosyalist devlet anayasaları arasında belirtilebilir.

"Herkes, kişiliğin gelişmesine elverişli bir çevreden yararlanma hakkına sahiptir ve onu koruma yükümlülüğündedir" biçiminde ana kuralı koyan İspanyol Anayasası'nın 45. maddesi, kamu iktidarlarına toplu dayanışma gereğinden hareketle, yaşam niteliğini korumak ve iyileştirmek, çevreyi savunmak ve onarmak amacıyla tüm doğal kaynakların rasyonel kullanımı konusunda görev vermektedir.

Portekiz Anayasası da benzer bir hüküm içermektedir. "Herkes, sağlıklı ve ekolojik olarak dengeli bir çevre hakkına sahip olup, aynı zamanda savunma ödeviyle yükümlü kılınmıştır" (md.66). Aynı madde, Devlet'e hem doğrudan doğruya hem de yurttaşların girişimleri (başvuru) ile; çevre konusunda önleyici önlemler almak, alan düzenlemele-

48 Aynı çerçevede hüküm öngören anayasalar arasında İran, İsveç, Srilanka ve Vietnam Sosyalist Cumhuriyeti Anayasaları belirtilebilir. Arnavutluk, Bulgaristan, Filipin ve Hollanda Anayasaları da aynı kapsama sokulabilir. Hindistan Anayasası ise azgelişmişlik bağlamında düzenleme yapmaktadır.

rinde bulunmak, çevresel değerleri korumak ve geliştirmek vb. görev ve yükümlülükleri sayım yoluyla açık ve somut biçimde vermektedir. Yurttaşlarının başvuru hakkını ayrıca belirten madde, Devlet için "yaşam kalitesini iyileştirme" konusunda yönlendirici hüküm içermektedir.

Peru Anayasası'na göre, "herkes, sağlıklı, ekolojik olarak dengeli, yaşamın gelişmesine elverişli, peyzaj ve doğanın korunmasına uyarlı bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Herkes bu çevreyi koruma ödeviyle yükümlüdür.".

Anayasamıza göre de, "Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşın ödevidir" (md.56).

Sosyalist anayasalardan Yugoslav Anayasası'na göre, "insan sağlıklı bir yaşam ortamı hakkına sahiptir. Toplumsal cemaat, bu hakkın kullanılması için gerekli koşulları sağlar" (m.192). Yine aynı Anayasanın 87. maddesine göre, "Çalışan halk ve yurttaşlar, birleşik emek örgütleri, sosyo-politik topluluklar ve diğer özyönetim örgüt ve toplulukları, insan çevresinin doğal ve insan ürünü olan değerlerin korunması ve düzeltilmesi için gerekli koşulları hazırlamak, (...) hak ve ödevlerine sahiptirler".

Polonya Halk Cumhuriyeti Anayasası ise, topluluğun varlığını oluşturan doğal çevrenin korunması ve rasyonel bir işletimini güvence altına alarak yurttaşlara, değerlere sahip olma hakkını, doğal çevre hakkını tanıyor ve onları koruma ödevini getiriyor.

Macaristan Halk Cumhuriyeti Anayasası da, insancıl çevrenin korunmasını, yaşamın, sağlığın, vücut bütünlüğünün muhafaza hakkının bir öğesi ya-

pıyor; bu hakkın diğerleri arasında çevrenin muhafazasıyla gerçekleşeceğini öngörüyor.

Çevre insan hakkını farklı biçimlerde tanıyan anayasalar arasında Şili, Ekvator, Kore Cumhuriyet ve Srilanka ile, Illinois, Massachusetts, Pennsylvania, Rhode Island ve Virginia Amerika Devletlerinin anayasaları da belirtilebilir Ayrıca genel nitelikte yasa öngören devletlerde de hak biçiminde tanıma sözkonusu olmaktadır.

Birey ve yurttaşların "hakkı" olarak çevresel değerin tanınıp düzenlenmesi, kuşkusuz, ödev ve sorumluluğu tamamlar. Başka bir anlatımla, çevresel değerin bir insan hakkı olarak tanınması, ihlal durumunda, ödev ve sorumluluğun yerine getirilmemesi durumunda başvuru yollarının ve sonuçta yaptırımın açıkça öngörülmüş olmasını ifade eder.[49]

Ancak, ister yönlendirici hüküm niteliğinde olsun, ister insan hakkı olarak bağlayıcı bir hukuk normu biçiminde olsun *anayasal tanımanın olumlu yönleri* gözardı edilmemeli:[50]

Anayasal tanıma, her şeyden önce, devlet içinde bu yeni hakka üstün bir yer verir. Anayasalar genellikle Devletin en yüksek değerlerinin ifadesi olarak düşünülür. Bu nedenle çevre muhafazasının önemini ortaya koyan bir anayasal hüküm, (özel mülkiyet, ticaret ve sanayi özgürlüğü, milli savunma vb.) kesimlerle çatışma durumunda çevresel değerin öne çıkarılmasına olanak sağlar.

Çevre hakkının anayasaca tanınmasının ikinci olumlu yönü, pozitif hukukta açıkça yeralmayan somut bir olayın çözümünde yargıçlara ve yöneticilere rehberlik görevi yapmasıdır.

49 Bu konuya "Güvence" başlığında yeniden ele alacağız

50 Krş. Kiss, "Peut-on parler d'un droit à l'environnement?", in *le Droit et l'Environnement*, CNRS Décembre 1988, s.317.

Nihayet, belirtmek gerekir ki, anayasanın didaktik bir işlevi bulunmaktadır; Anayasa, ilgili devlet tarafından temel olarak tanınan değerleri ifade eder. Bu nedenle çevreye ilişkin anayasal hükmün öğretici özelliği de vardır.

Yalnız şunu unutmamak gerekir ki, anayasal tanımada sadece devlet için "ödev" biçiminde düzenleme yapılmışsa, çevre açısından olumsuz bir sonuç da doğurabilir. "Sorunun nasılsa devlet tarafından üstlenildiği" gerekçesiyle, yurttaşların girişim güç ve olanağı ikinci plana bırakılabileceği veya ileri derecede sınırlanacağından, anayasal tanıma "maske" işlevi de görebilir. Bu olumsuz değerlendirme, otoriter rejime sahip olan devletler için öncelikle geçerlidir.

Çevre koruma sorununun Türk Anayasası veya Anayasa Hukuku açısından görünümü nedir? Karşılaştırmalı anayasa hukukunun verileri ışığında nasıl değerlendirilebilir? Anayasal tanımanın on yıllık katkısı ne yönde olmuştur?

II. Anayasal Bir Hakkın On Yılı

Çevre koruması üzerine açık bir hüküm öngören 1982 Anayasası, değişik maddelerinde çevreyi doğrudan veya dolaylı ilgilendiren hükümlere de yer vermektedir. Ancak çevre korumasını düzenleyen ilke ve hükümler genel bir yasada, 2872 sayı ve 9.8.1983 tarihli "Çevre Kanunu"nda öngörülmüştür.[51]

A) Madde 56 ve Sınırları - Anayasanın 56. maddesiyle çevre hakkı ilk kez Türk pozitif hukukunda, hukuk kuralları basamağının en üstünde yeralan bir metinle tanınmış oluyor.

51 Yayını: 11.8.1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazete

Karşılaştırmalı anayasa hukuku verileri gözönüne alındığında, 56. maddenin sadece devlete yolgösterici bir nitelikle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda yurttaşlara ödev yanında hak tanıdığından, normatif değere sahip bağlayıcı bir hüküm olduğu öne sürülebilir. Anayasa çevre korumasını üç boyutuyla düzenliyor: Devletin ödevi, yurttaşların ödevi ve herkesin hakkı. Çevre koruması, hakkın özneleri olarak yurttaşlara da verilen bir görevdir. Başka bir anlatımla, çevre hakkının öznesi birey, devletle aynı zamanda hakkın muhatabı durumundadır. Bu düzenlemeyle anayasa hükmünün yurttaşa sübjektif bir hak tanıdığı belirtilebilir.

Bununla birlikte, karşılaştırmalı hukuk bağlamında Türk Anayasası'nın düzenlemesi sınırlı kalmaktadır. Özellikle üç açıdan: birincisi, devletin ödevleri yönünden somutluktan uzaktır; ikincisi ise, yurttaşın başvuru araçları konusunda herhangi bir belirleme bulunmamaktadır. Üçüncü ve en önemli nokta, yaptırım öngörülmemiştir.

Bunun dışında, çevre hakkı, 1982 Anayasası'nın hak ve özgürlüklere ilişkin sistematiği bağlamında, 65. ve 91. maddelerden kaynaklanan *iki genel sınırlamaya* tabi tutulmaktadır.

1982 Anayasası hak ve özgürlükler sistematiği bakımından 1961 Anayasası'nda olduğu gibi klasik üçlü ayrımı benimsemiştir: Kişinin hakları ve ödevleri; sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler; siyasi haklar ve ödevler.

Çevre hakkı, ikincisinde, "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" (md.41-65) bölümünde düzenlenmiştir. Bölümün son maddesine göre, "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde

yerine getirir" (md.65). Bu hüküm çevre hakkı için de sınırlama niteliği taşımaktadır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, çevre hakkı, mecut çevrenin muhafazası, tahrip ve bozucu etmenlere karşı korunması, iyileştirilmesi ve eski hale getirilmesi gibi farklı öğelerden oluştuğuna göre; devletin "mali kaynaklarının yeterliliği" olsa olsa çok büyük harcamaları gerekli kılacak onarım proje ve programları açısından geçerli olabilir. Bu nedenle, 56. maddede sayılan "geliştirmek", "korumak" ve "önlemek" ödevlerinden sadece birincisi için yine belirli koşulların gerçekleşmesi durumunda 65. maddenin sınırlayıcı etkisi düşünülebilir. Ayrıca, özel kesim Anayasanın bu hükmü dışında kalmaktadır.

İkinci sınırlama sorunu da, çevre hakkının yeraldığı bölümden ileri gelmektedir. Anayasanın 91. maddesine göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak (...), Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yeralan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yeralan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez". Dolayısıyla sosyal ve iktisadi haklar yasa gücünde kararname ile düzenlenebileceğinden, yine Anayasanın 13. maddede öngördüğü genel "yasa güvencesi"nin anlamı çevre hakkı açısından gündeme gelmektedir. Yalnız şu nokta gözardı edilmemeli: 91. madde "düzenleme" deyimini kullanır. Özgürlükler hukuku bakımından her düzenleme sınırlama anlamını içermez. Anayasa, sınırlama yerine açık bir ifade ile "düzenleme"den sözettiğine göre, çevre hakkı, yasa gücünde kararname ile ancak sınırlama derecesine varmayan düzenlemenin konusu olabilir.

Bununla birlikte konuya eleştirel gözle bakılırsa, sorunun sistematik çerçevede çözüme kavuşturulması gereği belirtilmelidir. Çevre hakkının güvencesi, özgürlükler sistematiğindeki yerine göre azalmış bulunmaktadır. Kuşkusuz kişinin temel hakları bölümünde (mülkiyet hakkı gibi) öngörülmüş olsaydı, biraz önce değinilen sorunlar çevrenin korunması yönünden gündeme gelmezdi. Ayrıca, anayasal değer açısından, mülkiyet gibi çevre ile çatışmaya giren özgürlükler karşısında çevre hakkının değeri ikinci plana itilmemiş olurdu.

Kuşkusuz sorun daha geniş ve genel çerçevede gözönüne alınarak hazırlanacak yeni Anayasada, haklar ve özgürlükler konusundaki klasik sistematik terk edilmeli, insan hakları kuşaklarına denk düşen yine üçlü ancak yeni bir sınıflandırma benimsenmelidir. Yeni bölümlemede çevre hakkına "Dayanışma hakları" başlığı altında yer verilerek, bu yeni değerin hukuk sitemi içinde sahip olduğu uyum sistematik açıdan da sağlanmalıdır.

B) Öteki Maddeler - 1982 Anayasası 56. maddesinde sağlık sorununu çevre ile birlikte düzenleyerek, çevreyle bütünlük içinde öngördüğü kavram ve değerleri ortaya koymuş olmaktadır: "Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler" (f.3).

"Konut hakkı"da çevre ile birlikte veya onun uzantısı olarak düzenlenmektedir: "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve *çevre şartlarını* gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır..." (md.57).

Bununla birlikte, "Tarih, kültür ve tabiat var-

lıklarının korunması", aynı bölüm içinde ancak çevre hakkından ayrı olarak hükme bağlanmaktadır: "Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır. (...)" (md. 63).

Aslında çevre hakkının uzantısı olan bu değerler, anayasa tarafından bir hak değil, sadece devletin ödevi çerçevesinde dolayısıyla daha çok program hüküm niteliğinde öngörülmektedir. Başka bir anlatımla Türk Anayasası, "insanlığın ortak malvarlığına saygı hakkı"nı tanımamaktadır.

"Kıyılardan yararlanma" konusu ise, "Toprak mülkiyeti" ile birlikte "Kamu yararı" ana başlığı altında, çevre hakkı gibi "Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" bölümünde düzenlenmiştir. "Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

"Deniz, göl ve kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir." (md.43).

"Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır" (...) (md. 44).

"Ormanların korunması ve geliştirilmesi" konusu ise Anayasa'nın "Ekonomik Hükümler" bölümünde (4. Kısım, 2. Bölüm) düzenlenmektedir: "Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır... Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.

"Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. (...)

"Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yolaçan siyasi propaganda yapılamaz; mün-

hasıran orman suçları için genel ve özel af çıkarılamaz. (...)" (md.169).

C) Anayasa-Altı Kurallar- Çevre hakkı üzerine anayasal düzeyde yapılabilecek ilk gözlem, bu düzenlemenin, çevre ile ilgili doğrudan ve dolaylı hükümlerin bütünlük içinde değil, birbirinden kopuk, sistematikten uzak, Anayasanın değişik başlıkları altında yeralıyor olmasıdır. Bu dağınıklık, çevre koruma alanlarının ve çevresel sorunların anayasal düzeyde birlik ve bütünlük içinde algılanmasını engelleyici boyuttadır. Bu nedenle, yapılacak yeni düzenlemede, bir önceki başlıkta değinildiği gibi, çevreyle ilgili hükümler III. kuşak haklar bölümünde, bir ana başlıkta toplanırsa, çevresel değerlerin korunması bakımından anayasal düzeyde birlik ve bütünlük sağlanmış olur.

İkinci gözlem, 1982 Anayasası'nın tanıdığı çevre hakkını uygulamaya geçirmek için gerekli olan öteki hak ve özgürlükler üzerine nasıl bir düzenleme öngördüğü sorunudur. Çevre hakkının güvenceleri kısmında yeniden ele alacağımız bu konu üzerine şu kadarını belirtmekle yetinelim: Anayasa, genel olarak hak ve özgürlükler üzerine öngördüğü sınırlama ve yasaklayıcı hükümlerle "çevre hakkı"nın kullanılmasını da güçleştirmektedir. Şu halde şimdilik, "çevre hakkını tanıyan anayasanın kendisinden kaynaklanan güçlükler, bu hakkın gerçekleşme olanağını sınırlamıştır" belirlemesi yapılabilir.

Üçüncü olarak, anayasal hükümlerin altında, bunları uygulamaya koyan yasal ve yasa altı düzenlemeleri de gözönüne almak gerekir. Bu konuda çerçeve niteliğindeki düzenleme *Çevre Kanunu*'dur. Çevre yasasına hakim olan ilkeler nelerdir?

Kanuna göre, çevrenin korunması ve çevre kirli-

liğinin önlenmesi *gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevi* olup, bunlar bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler (md.3/a).

Çevre korumasına ve kirliliğine ilişkin karar ve önlemlerin alınması ve uygulanmasında; insan ve diğer canlı varlıkların sağlığının korunması, *alınacak önlemlerin kalkınma çabalarına olumlu ve olumsuz etkileri ile fayda ve maliyetleri* dikkate alınarak kısa ve uzun vadeli değerlendirmelerin yapılması esastır (md.3/b).

Arazi ve kaynak kullanım kararlarını veren ve proje değerlendirmesi yapan yetkili kuruluşlar, *kalkınma çabalarını olumsuz yönde etkilememeyi* dikkate alarak çevrenin korunması ve kirlenmemesi hedefini gözetirler (md.3/c). (...)

Çevre Yasası, aktarılan hükümleriyle, çevresel değerlerle kalkınma çabaları veya gelişme olgusu arasında çatışma bulunduğu varsayımını yansıtmakta, bu bağlamda, "kalkınma çabaları" kayırılmaktadır.

Yasa, Anayasanın vatandaşlara yüklediği çevre koruma görevini, sadece aktarılan hükümle sınırlı olarak düzenleme konusu yapmaktadır.

Çevre Kanunu ve çevre ile ilgili Kanun Hükmünde Kararnameler,[52] çevre korumasında asıl yetki ve görevi, *kamu kuruluşlarına* vermektedir.

52 Bunlar arasında, "Çevre Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakında Kanun Hükmünde Kararname" (KHK/222 8.6.1984; yay.18.6.1984 ta ve 18435-Mük.sa.R.G.); "Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (KHK/389, 29.10.1989; yay.9.11.1989 ta. ve 20337 sa.R.G.); "Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" (KHK/383, 19.10.1989; yay. 13.11.1989 ta. 20341 sa. R.G.) sayılabilir.

Bakanlık düzeyindeki örgütlenme,[53] "Türk Çevre Yönetimi"ni oluşturmaktadır.[54]

Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye göre, Bakanlığın görevleri özetle şunlardır:

a) Çevrenin *korunması*, çevre kirliliğinin *önlenmesi* ve çevrenin *iyileştirilmesi* için prensip ve politikaları tespit etmek, programlar hazırlamak; (...)

b) *Dengeli ve sürekli kalkınma* amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların birarada düşünülmesine imkân veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere,.. *çevre düzeni planlarını* hazırlamak;

c) Çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla ülke şartlarına uygun olan teknolojiyi belirlemek;..

ç) Çevreye olumsuz etki yapabilecek her türlü plan ve projenin, *fayda ve maliyetleriyle* çevresel olguların ortak bir çerçeve içinde değerlendirilmesini gerçekleştirecek *çevresel etki değerlendirmesi* çalışmasının yapılmasını sağlamak, bu çalışmaları denetlemek ve izlemek;

d) Çevre konusunda görev verilmiş olan özel ve kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak; bu konuda faaliyette bulunan *gönüllü kuruluşları yönlendirmek, desteklemek*...

e) Çevre uygulamalarına etkinlik kazandırmak için sürekli bir *eğitim* programı uygulamak; *çevre bilincini* geliştirmek, çevre problemleri konusunda

53 Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname/443, 21 Ağustos 1991 ta. R.G.

54 Böylece, Türk Çevre Yönetiminde, 1978'den başlayarak, Çevre Müsteşarlığı, Genel Müdürlük ve yeniden Müsteşarlık kurulması şeklinde tanık olunan istikrarsızlığa son verilmiş bulunmaktadır.

kamuoyu araştırmalar yapmak. (...) (m.2).

Çevre Bakanlığı Kararnamesi, Çevre Kanunu'na göre, 80'li yıllarda tanık olunan gelişmeleri yansıtıcı, bir düzenleme öngörmektedir. "Dengeli ve sürekli kalkınma", Kanun'da görülen çevre-kalkınma çatışmasını aşmaktadır. "Fayda ve maliyet değerlendirmesi", bir plan veya projenin getireceği ile çevre bakımından götüreceği arasında denge ilkesini (principe du bilan "coupavantage") andırmaktadır. Ayrıca, "gönüllü kuruluşları yönlendirmek ve desteklemek", çevre yasasına göre bir yenilik olarak not edilebilir.

Yönetmeliklere gelince; Çevre Kanunu birçok alanda uygulamaya ilişkin düzenlemeler konusunda "Yönetmelik"lere yollama yapmaktadır. "Çevresel etki değerlendirmesi"ne ilişkin hükmün uygulamaya konma esasları da yönetmelikle belirlenecektir. "Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yolaçabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir "Çevresel Etki Değerlendirme Raporu" hazırlarlar. Bununla birlikte, aradan geçen on yıla yakın zaman diliminde "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği" Çevre İdareleri tarafından hazırlanıp yürürlüğe konmamıştır.[55] Bu ise, Çevre Kanunu'nun uygulanması ve etkililiği bakımından önemli bir boşluk ve eksiklik yaratmaktadır.

Kısacası, anayasal bir hakkın ilk on yılı, mev-

55 Uygulamaya konan yönetmelikler; Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği (1986), Gürültü Kontrol Yönetmeliği (1986), Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği (1988), Çevre Kirliliğini Önleme Fonu Yönetmeliği (1985), Gemi ve Deniz Araçlarına Verilecek Cezalarda Suçun Tesbiti ve Cezanın Kesilmesi Usulleri ile Kullanılacak Makbuzlara Dair Yönetmelik (1987), Özel Çevre Koruma Fonu Yönetmeliği (1990), Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği (1991)

zuatın oluşturulması yönünden önemli bır süreci başlatmış olmakla, çevre alanında bir "yasalaştırma" dönemi olarak nitelendirilebilir. Örgütlenme yönünden ise, en üst düzeyde siyasal-kamusal kurumlaşma sağlanmış; ancak yurttaş örgütlenmesi yönü eksik bırakılmıştır. Bu eksiklik ve yasanın uygulanmaya konmasındaki boşluklar, herhalde, Çevre Bakanlığı Kararnamesi'nde belirtilen "çevre bilincini geliştirme"nin yalnızca bireyler için değil, kamu makamları açısından da gerekli olduğunu göstermektedir.[56]

56 Eğitim üzerine bkz "Çevre Hakkının Güvencesi" kısmı

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRE HAKKININ ÖĞELERİ

Bir insan hakkı olarak çevre hakkı kavramının somutlaştırılması, öğelerinin belirlenmesine bağlıdır. Başka bir anlatımla, çevre hakkının hukuken tanımı öğelerinden hareketle olanaklıdır. İlk öğe, çevre hakkının özneleri ya da yararlanıcılarının kimler olduğu sorununa ilişkindir(I). İkincisi, bu hakkın konusunun veya konularının araştırılmasıyla ilgilidir(II). Üçüncü öğe ise, çevre hakkının muhataplarının veya borçlularının kimler olduğu sorusuna verilecek yanıtla ortaya çıkacaktır(III). Nihayet, ilk üç öğe bağlamında, özellikle muhatap ve borçluların belirlenmesiyle ortaya konacak olan sorumluluk öğesidir ki, bu aynı zamanda bir insan hakkı olarak çevre hakkında yaptırım sorununa ilişkin bulunmaktadır(IV).

I. ÇevreHakkının Özneleri

"Şimdiki ve gelecek kuşaklar" belirlemesi, çevre hakkı için yapılmaktadır; çevre hakkının yararlanıcılarının iki boyutlu bir kavramı içerdiğini göstermektedir. Hakkın öznesi, öncelikle "günümüz insanları"dır. Pozitif hukuk metinleri ve özellikle anayasalar bunu ifade etmek için çeşitli deyimler kullanır: "yurttaşlar", "bireyler", "herkes", "bütün halk", "bütün halklar", "topluluk" (communauté) vb.

Öznenin belirlenmesi, çevre hakkının *alacaklı-*

larını yani bu hakka saygıyı isteyebilecek yararlanıcıları da ortaya koyar. Bununla birlikte, çevreyi koruma ödevi sadece devlete verildiğinde yararlanıcıların kimler olduğu sorulabilir. Kuşkusuz, yurttaşlar çevre hakkına, ancak Devletin buna uygun düşen ödevi varsa sahip olabilirler. Devletin ödevi kişilerin hakkının karşılığıdır.[57] Yararlanıcıları aynı zamanda toplumsal gruplar ve bütün insanlık olan çevrenin herkesin malı olduğu, bütün varlıklara ait bulunduğunu kaydetmek gerekir. Örneğin Pennsylvania Anayasası'na göre, ülkenin doğal kamusal kaynakları, gelecek kuşaklar dahil, *bütün halkın ortak mülkiyeti*dir. Bu kaynakların emanetçisi olarak, topluluk onları, herkesin yararı için muhafaza etmeli ve korumalıdır (md.1,bl.27). Çevre Kanunu'na göre, çevre, bütün vatandaşların "ortak varlığı"dır (md. 1).

"Gelecek kuşaklar"ın da buna dahil edilmesi, çevre hakkı öznesinin ikinci boyutunu gündeme getirmektedir. Bu şekilde açık düzenleme anayasalara yabancı değildir. İran İslam Cumhuriyeti Anayasası'nda, gelecek kuşaklar, hakkın sahibi olarak şimdiki kuşaklarla birlikte öngörülmektedir (md. 50). Çevre Kanunu'nun birinci maddesine göre, "Bu Kanunun amacı, (...), bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması..." olarak tanımlanmaktadır.

Öznenin ikinci boyutu, çevre hakkının yararlanıcıları bakımından öteki haklarda bulunmayan özelliğini yansıtmaktadır. Gelecek kuşaklar da bu hakkın öznesi olduklarından, bugünkü kuşaklar gelecek kuşakların çıkarlarını kollamakla ödevlidir-

57 Krş. Kromarek, "Environnement ve droits de l'homme". s.30-31.

ler. Çevre hakkı, zaman öğesini hakka dahil etme yönünden ayrık bir durum oluşturur. Bu hak, günümüz insanlarının eylem ve davranışlarıyla gelecekteki çevrenin niteliği arasında varolan ilişkileri, çağımız insanlarının çocuk ve torunlarına karşı sorumluluğunu, aynı zamanda günümüz insanlığı ile gelecekteki insanlığı birbirine bağlayan dayanışmayı öne çıkarmaktadır.[58] Çevre hakkı, zaman ve mekânda insanlararasında dayanışma görünümüyle belirginleşir; geleceğin hakları, gelecek kuşakların hakları denmesinin nedeni budur.[59]

Bu dayanışma öğesi, kullanılması bakımından da geçerlidir. Her şeyden önce, birey "topluluğun parçası" olarak bu haktan yararlanmaktadır[60] Ancak genel olarak "toplu haklar" nitelemesi çevre hakkının kullanılması bakımından geçerlidir. Çünkü çevre hakkından yararlanma, bireylerin soyut ve tek başlarına harekete geçirebilecekleri araçlarla değil, ancak birey topluluk ve grupları ile dernekler gibi örgütleri aracılığıyla mümkün olabilmektedir. Çevre hakkı, başvuru olanağı bakımından verilen zararla başvuru arasındaki doğrudan, sıkı bağı gevşetmekte, hatta ortadan kaldırmaktadır. "Potansiyel mağdur" ya da "olası mağdur" kavramlarının ötesinde, çevre koruma grupları ve derneklerinin başvuru hakkını kullanmaları da, hukukta geçerli klasik "mağdur" kavramının aşıldığını göstermektedir. Aslında, gelecek kuşakların haklarının korun-

58 Krş. P.Kromarek, "Quel droit à l'environnement? Historique et développements", in *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO 1987, s.146-147.

59 Avrupa Konseyi'nin, "... gelecek kuşakların tam gelişmelerine olanak tanıyan yeni bir hukukun yaratılma gereğini" vurgulaması, dayanışma hakları için olduğu denli, çevre hakkının öğesinin ikinci boyutu bakımından da anlamlıdır (Bkz. yuk. dipnot 4).

60 Bkz. Panama Anayasası, md.103.

ması, zarar, mağdur ilişkisinin ortadan kalkmasını gerekli kılmaktadır.[61] Dolayısıyla çevre hakkının özne öğesi, soyutluktan çıkıyor; hakkı kimin kullanacağı sorunu büyük ölçüde açıklığa kavuşuyor.

II. ÇevreHakkının Konusu

Konu öğesi, korunması gereken çevresel değerlerin somut olarak açıklığa kavuşturulmasını ifade eder. Zira, çevre hakkının insan hakkı olma özelliğine yöneltilen eleştirinin başında bu hakla neyin korunduğunun belirsiz olduğu biçiminde idi.

Çevre, A.Kiss'e göre, kamu vicdanında korunması gereken ve ondan herkesin yararlanabileceği oldukça net bir imaj olarak tanımlanabilir.[62] Korunan konu, insan varlığı ve biyosfer[63] olarak belirtilebilir.

Korunan değerlerin ilkin anayasalardan hareketle somutlaştırılması, sonra da çevre hukuku açısından sistemleştirilmesi uygun görünüyor.

A) Anayasalar - Kimi anayasalar elden geldiğince koruma konusu olan değerleri belirginleştirir: "Kişiler, temiz hava, temiz su ve çevrenın *doğal, payzajla* ilgili, *tarihsel* ve *estetik değerlerinin* korunması hakkına sahiptir" (Pennsylvania Devleti Any.,1, bl.27) Kişilerin *temiz hava* ve *temiz su* hakkıyla, aşırı ve zararlı *gürültüler*in giderilmesine, çevrenin doğal, peyzajla ilgili, tarihi ve estetik nite-

61 Bu konu üzerinde "güvence" kısmında, özellikle katılma ve başvuru bölümlerinde ayrıntılı olarak durulacak.

62 Kiss, "Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement", in *Environnement et Droits de l'Homme*, s.16, 17, 20

63 Yeryüzünün canlı organızmaların (mikroorganizmalar dahil, hayvanlar ve bitkiler) yaşamlarını sürdürdüğü bölümü

liklerine sahip olması gerektiğini ilan eden Massachusetts Devleti Anayasası; kişilerin, *tarımın, madenlerin, ormanların, suyun, havanın* ve öteki *doğal kaynakların* muhafazası, geliştirilmesi ve kullanılması hakları yönünden korunmasını kamu yararı konusu olarak da beyan eder (md.49). Rhode Island Devleti Anayasası ise, *havanın, suyun, toprağın, bitkilerin, hayvanların, madenlerin* ve öteki doğal kaynakların muhafazası ile *doğal çevre*'yi, korunan değer ve konular olarak sıralar (Değiş. 37/I). Hindistan Anayasası, *ormanları, gölleri, nehirleri* ve *yabanıl yaşamı*, "doğal çevre"ye dahil eder (md. 51 A/.g.).

Vietnam Anayasasında da "*Topraklar, dağlık ve ormanlık bölgeler, akarsular, göller, madenler, yeraltının, deniz alanının* ve *kıta sahanlığının doğal zenginlikleri*... bütün halkın mülkiyeti" olarak koruma altına alınmıştır (md.19).

1982 Anayasası ise "sağlıklı ve dengeli" nitelemesiyle yetinerek, çevrenin öğelerini belirtmemektedir. Buna karşılık Çevre Kanunu, "kırsal ve kentsel alanda *arazi* ve *doğal kaynak*lar"ı, "*su, toprak ve hava*"yı, "ülkenin *bitki* ve *hayvan* varlığı ile *doğal* ve *tarihsel zenginlikler*"i korunan değerler olarak belirtmektedir (md.1). Japonya Çevre Kirliliğinin Denetlenmesi Genel Yasası, "*ulusun uygar yaşamı*"nı da koruma altına almaktadır (1975, md.1).

Aktarılan Anayasa hükümleri dışında, öteki anayasalar da aynı ya da benzer değerleri "canlı türleri", "doğal kaynaklar", "yenilenebilir kaynaklar", "atmosfer", "doğal çevre" "sağlıklı çevre", "ulusal malvarlığı", "hayvan ve bitki çeşitliliği", "yaşam kalitesi" vb. deyimlerle çevre hakkının konusu olarak koruma altına alırlar. "Doğal ortamlar ve peyzajların korunması", "hayvan ve bitki türlerinin

muhafazası", "biyolojik dengelerin korunması", "doğal malvarlığının kurtarılması", "ormanların ve ağaçlandırılmış alanların korunması", "tarihsel ve sanatsal nitelikli kültürel değerlerin korunması", "ekolojik stabilite" kavramları da, çevre hakkının konusu üzerine yeterince fikir vermektedir.

Bizce yaşamın kendisi ve biyosfer çevre hakkının konusu olarak genelleştirilebilir. Bu bakımdan "biyosferin çevre hakkı" nitelemesi[64] anlamlıdır.

Çevre hakkının konuları arasında yeralan değerler, aynı zamanda çevre hukukunun konusunu oluşturmaktadır. Zira çevre hukuku, doğal öğeler veya ortamlar üzerine beşeri faaliyetlerin etkisini ortadan kaldırma veya sınırlandırma amacı güden hukuk dalıdır. Çevre hukuku, çevreyi koruyucu kurallar bütünüdür. Dolayısıyla çevre hakkının konusunu oluşturan değerler, çevre hukukunun koruma alanına girer. Bu hukuk dalının hedefi, dengeli, uyumlu ve sağlıklı bir yaşam çevresini sağlamak amacıyla gerekli kuralları öngörmek ve mekanizmaları kurmak; kısacası, çevre hakkını gerçekleştirecek ilke ve kuralları sistemleştirip uygulamaya geçirmektir.

B) Çevre Hukukunun Boyutları - 1) Genel Olarak - Çevre hukuku, her şeyden önce "doğal ortamlar"ı koruma altına alma işlevine sahiptir.[65] Bu nedenle doğa hukuku veya doğayı koruma hukuku, ilk boyutu olarak belirtilebilir. *Doğa hukuku*, hayvan türlerinin korunması, doğal türlerin korunması

64 M.Déjeant-Pons, "L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme", RUDH 1991, s.469.

65 Ayrıntılı bilgi için bkz. J.Morand-Deviller *Le Droit de l'Environnement*, PUF, (Que sais-je?), Paris 1987; M.Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris 1984

ile seyrek ve hassas doğal türlerin muhafazasını kapsamına alır. Hayvan türlerini koruma sistemleri geliştirilirken, kara ve su avcılığı olmak üzere, özellikle "av hukuku" öne çıkmaktadır. Doğal türler olarak, orman, dağ ve kıyının korunması, özgül düzenlemeleri gerekli kılmaktadır. Sitler ve doğal alanlar, ulusal parklar, doğal rezervler ve nemli alanlar ise, 'seyrek ve hassas doğal türlerin korunması' kapsamında yer almaktadır. *Kültürel, kırsal ve kentsel çevrenin korunması*, çevre hukukunun ikinci ana dalı olarak belirtilebilir. Kültürel malvarlığı olarak tarihsel anıtlarla bunların yörelerinin korunması ve maden varlığının muhafazası başta gelmektedir. Kırsal çevre, kırsal alan planlaması ile zirai faaliyetlerin düzenlenmesini kapsamına almaktadır. Kentsel çevre, çevre ve kentsel arazinin planlaması, çevre ve işlemleri ile çevre ve yapı izni konuları üzerinde kurallar geliştirir. *Kirlenme* ve verilen *zararlara* ilişkin hukuksal düzenlemeler ise, özellikle çevreye zarar verebilecek kuruluş ve yapıların sınıflandırılmasını ve bunların denetimini düzenleme konusu yapar. Suların korunması da kirlenme ve zararlar kapsamında düşünülür. Su kaynaklarının işletme ve yönetimi ile global koruma, bireysel kullanım biçimleri üzerinde denetimin kurulması, aynı çerçevede düzenlemelere bağlanır Atmosfer kirlenmesi de, ulusal ve yerel düzeyde olmak üzere değişik hükümlerle denetim altına alınır. Gürültünün önlenmesi ve en aza indirilmesine ilişkin düzenlemeler de çevre hukukunun geleneksel konuları arasında yeralır.

2) Türk Çevre Mevzuatı - Çevre hukukunun boyutları konusunda kimi ana ilkeleri Çevre Kanunu koymaktadır. Bunun dışında değişik alanlara ilişkin hükümler öngören yasa ve düzenlemeler,

sektörel korumanın varlığından söz açmamıza olanak sağlar.

a) Çevre Kanunu - Çevre hukukunun koruma alanı, üzerine Çevre Kanunu'nun birinci maddesi dışında, tanımlara ilişkin ikinci maddesi, çevre korumasına ilişkin 9. maddesi ile zararlı maddeler ve gürültüyle ilgili hüküm öngören 13. ve 14. maddeleri fikir vermektedir:

Madde 1 - Bu kanunun amacı, bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi; kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması; su, toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi; ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunarak, bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması için yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri, ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak belirli hukuki ve teknik esaslara göre düzenlemektir.

Tanımlar:

Madde 2 - Bu konunda geçen;

a) "Çevre korunması" terimi; ekolojik dengenin korunması, havada suda, toprakta kirlik ve bozulmaların önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan çalışmaların bütününü,

b) "Ekolojik Denge" terimi; insan ve diğer canlıların varlık ve gelişmelerini sürdürebilmeleri için gerekli olan şartların bütününü,

c) "Çevre Kirliliği" terimi; insanların her türlü faaliyetleri sonucu, havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle ekolojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkların çevrede meydana getirdi-

ği arzu edilmeyen sonuçları,

d) "Kirleten" terimi; fiilleri sonucu doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine sebep olan gerçek ve tüzel kişileri.

e) "Atık" terimi; herhangi bir faaliyet sonucunda çevreye atılan veya bırakılan zararlı maddeleri,

f) "Alıcı Ortam" terimi; atıkların bırakıldığı yakın veya uzak çevreyi ifade eder.

Çevre Korunması:

Madde 9 - (Değişik: 3416-3.3.1988) Kırsal ve kentsel alanda arazi kullanım kararına uygun olarak tespit edilen koruma alanları ve bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanım esasları yönetmelikle belirlenir.

Tespit edilen bu esaslar çerçevesinde aşırı ve yanlış kullanım, her türlü çöp ve atıkların yurt dışından getirilmesi nedeniyle ülkenin temel ekolojik sistemlerinin dengesinin bozulması, hayvan ve bitki türlerinin nesillerinin tehlikeye düşürülmesi, doğal zenginliklerin bütünlüklerinin tahribi yasaktır.

Bakanlar Kurulu, ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı alanları, tabiî güzelliklerin ileriki nesillere ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla, "Özel Çevre Koruma Bölgesi" olarak tespit ve ilan etmeye, bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esaslarını ile plan ve projelerin hangi Bakanlıkça hazırlanıp yürütüleceğini belirlemeye yetkilidir.

Yukarıdaki fıkraya göre uygulamanın gerçekleştirilebilmesi amacıyla, ilgili Bakanlıkça 27.9. 1984 gün ve 3046 sayılı Kanunun 17. maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendi hükümlerine göre seçici teşkilât kurulabilir Bu bölgelere ilişkin plan ve projelerin hazırlanmasında, 3.5.1985 tarihli ve 3194

sayılı Kanunun 9. maddesi hükümleri uygulanmaz.

Zararlı Kimyasal Maddeler:

Madde 13 - Havada, suda veya toprakta kalıcı özellik gösteren ve ekolojik dengeyi bozan kimyasal maddelerin üretim, ithal, taşıma, depolama ve kullanımında çevre korunması esasları dikkate alınır. Bu tür maddelerin üretim, ithal, taşıma, depolama ve kullanımına ilişkin sınırlamalar yönetmelikle belirlenir.

Gürültü:

Madde 14 - Kişilerin huzur ve sükûnunu, beden ve ruh sağlığını bozacak şekilde yönetmelikle belirlenen standartlar üzerinde gürültü çıkarılması yasaktır. Fabrika, atölye, işyeri, eğlence yeri, hizmet binaları, konutlar ve ulaşım araçlarında gürültünün asgariye indirilmesi için gerekli önlemler alınır.

b) Diğer Kanunlar - Çevre hukukuyla ilgili kural koyan birçok yasa yürürlüktedir. Bunların bir bölümü, Anayasanın ilgili hükümlerini somutlaştırıp uygulamaya geçirme amacına yöneliktir. Bir kısmı ise, eski ve klasik düzenlemelerdir.

İlk olarak, Medeni Kanun'un "*Komşuluk hukuku*"na ilişkin iki hükmü aktarılabilir: "Bir kimse mülkünü kullanırken hele sınai işler yaparken komşusuna zarar verecek her türlü taşkınlıklardan çekinmeye mecburdur.

Hususiyle mazarrat veren ve gayri menkulun mevkii ve mahiyetine ve mahalli örfe göre komşu arasında hoşgörülebilecek dereceyi geçen gürültüler ve sarsıntılar yapmak ve duman ve kurum ve rahatsızlık veren sair toz, buğu, koku çıkartmak memnudur" (md.661). 656. madde ise bunun yaptırımını öngörmektedir." Bir malikin hakkını tecavüz etmesinden dolayı bir zarara uğrayan veya uğra-

mak tehlikesinde bulunan kimse eski halin iadesini veya tehlikenin izalesi için lazımgelen tedbirlerin yapılmasını talep edebilir veya uğradığı zarar ve ziyanı ayrıca tazmin ettirebilir."

İkinci olarak, *tarihsel, kültürel ve doğal malvarlığının* korunmasına ilişkin düzenlemeye işaret edilebilir. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (Kabul ta. 21.7.1983) Anayasanın 63. maddesini düzenlemekle bu hükmü uygulamaya koyma mekanizmalarını öngörmektedir. Bu alanda başlıca organ, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'dur. Ayrıca, bölge ölçeğinde, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları bulunmaktadır.[66]

Üçüncü olarak, *ormanlara* ilişkin düzenleme belirtilebilir. Anayasal düzeyde hüküm öngörülmesinden önce, 31 Ağustos 1956 ta. ve 6831 sayılı Orman Kanunu, ormanların bağlı bulunduğu hukuksal rejimi düzenleme konusu yapmıştır. Zaman zaman değişikliklere tabi tutulan ve bugün de yürürlükte bulunan Orman Kanunu dışında Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da (3234 sa. ve 31 Ekim 1985 ta.) ormanların hukuksal rejimi üzerine hükümler öngörmektedir. İdarisiyasal örgütlenme olarak ormanlar, genellikle bakanlık düzeyinde istikrarlı sayılabilecek bir yapıya sahiptir. Bununla birlikte ülkemizde ormanlık alanları tehdit eden iki önemli etmen sürmektedir. Biri toprak erozyonu, diğeri ise ağaç kesimi yoluyla ormanlık alanların giderek azalmasıdır.

Kıyıların kullanımı, çevre hukukunda önemli bir kesimin konusunu oluşturmaktadır. Anayasa-

66 Bu düzenlemelerle çevre hukukunun "insanlığın ortak malvarlığına saygı hakkı" boyutu Türk hukukunda pozitif temellerini bulmaktadır.

nın 43. maddesini düzenleyen 3621 sayı ve 4.4.1990 tarihli *Kıyı Kanunu*, "deniz, tabii ve sunî göl ve akarsu kıyıları ile bu yerlerin etkisinde olan ve devamı niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğa ve kültürel özelliklerini gözeterek koruma ve toplum yararlanmasına açık, kamu yararına kullanma esaslarını tesbit etmek amacı"nı (md.1) öngördüğü halde; ne belirtilen alanların etkili bir korumasının gerçekleştirebildiği, ne de çıkarlar çatışmasının bireylere doğaya eşit giriş hakkına olanak tanıdığı söylenebilir.

*Konut hakkı ve kullanımı*nın çevreye etkisi de belirtilmelidir. Devletin konut ihtiyacını karşılamasını, "şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde" yönlendirici hükme bağlayan Anayasa (md.57) dışında, 2985 sayı ve 2 Mart 1984 tarihli *Toplu Konut Kanunu* ile 3194 sayı ve 1985 tarihli *İmar Kanunu* konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler öngörür. Bununla birlikte, ülkemizde, genel olarak, şehirlerin özelliklerini gözetmeyen, düzensiz, plansız ve çarpık bir kentleşme olgusunun çevre şartlarıyla bağdaşması bir yana çevreyi hızlı bir biçimde bozduğu açıktır. Bu bağlamda, "kentlilik hakkı" veya "kentli olma hakkı"nın değişik etmenler sonucu ileri derecede sınırlı kaldığı ya da bir yaşarkalma sorununa dönüştüğü öne sürülebilir.

Nihayet, *çevrenin değişik kesim ve öğelerine* ilişkin bazı yasaların sadece adını belirtmekle yetinelim:

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (1930).
Kara Avcılığı Kanunu (1937).
Su Ürünleri Kanunu (1971)
Milli Parklar Kanunu (1983).
Boğaziçi Kanunu (1983).

Bataklıkların Korunması ve Bundan Elde Edilecek Topraklar Hakkında Kanun (1950).

Yeraltı Suları Kanunu (1971).

III. ÇevreHakkının Muhatabı

Çevre hakkının muhatabının bilinmesi, sorumluluk ve yaptırım bakımından önem taşır. Bir hakkın bağlayıcılığından ancak ihlal durumunda sorumlu belirlenebiliyorsa ve ona hukuken yaptırım uygulanabiliyorsa söz açılabilir. Bu konuda, genel çerçeveyi koyduktan sonra, kimi somut anayasa hükümlerini aktaracağız. Çevre Kanunu'nun sorumluluğa ilişkin hükümlerini ele alacağız.

A) Genel Olarak - Çevre hakkının yararlanıcıları aynı zamanda muhataplarıdır. Hak -ödev diyalektiği, çevre hakkının en belirgin özelliğidir. Bireyler, çevre hakkının sadece yararlanıcıları olmayıp, aynı zamanda, öteki yurttaşlar, devlet ve topluluklar karşısında genel olarak ödev altına alınmışlardır. Devlet, kamu kurumları ve öteki topluluklar da yükümlülük altına sokulmuştur. Böyle bir ilişki, hakkın gerçekleşmesinin dayanışmayı gerektirmesini kanıtlamaktadır. Çevre hakkı, devlete yalnızca kaçınma ödevi yüklemez; tersine, hakkın kullanılma koşullarını düzenleme, güvence altına alma, bu amaçla kamusal makamları örgütleme ve yönlendirme biçiminde daha çok olumlu bir edim yükümlülüğü altında bulunur. Ancak gerçekleşmesi için kişilerin müdahalesi de kaçınılmazdır. Faaliyetleri çevre bakımından tehlike oluşturan kişi, kişi toplulukları ve kuruluşlardan başka, çevreyi koruma yükümlülüğü herkese düşer. Çevreyi bozmama, muhafaza etme ve iyileştirme görevi, belli kişi, grup ve kuruluşlara verilmiş olabilir. Sosyalist Doğu Avru-

pa Devletlerinde, toplumsal örgüt ve organlar da böyle bir yükümlülük altına girdirilmişti.

Görevlinin belirlenmiş olması sorumluluk bakımından önem taşır. Yükümlülük yönünden devletin konumu genel bir çerçeve oluşturmaktadır. Kısacası, yurtaşlara ve/veya sosyal gruplara, hatta toplumа ödev yükleyen çevre hakkında, özne ile borçlu sıfatı aynı zamanda taşınabilmektedir. Dolayısıyla, yararlanıcıları ve borçluları açısından yalnızca bireysel nitelikte değil, aynı zamanda toplu nitelikte bir haktır.[67] Uyumlu ve dengeli bir çevreden yararlanabilme hakkı, bunun korunmasına katılma hak ve yükümlülüğüyle ikili bir görünüm sunar. Sadece uygulayıcılara değil, yönetici ve karar verici durumunda olan yurttaşlara da işlev tanıyan çevre hakkı, hak-ödev, yükümlülük-sorumluluk ikici görünümlerinde yurttaşı edilgen konumundan çıkararak sorumlulukların paylaşılmasını "katılım" yoluyla sağlar; bu aynı zamanda hakkın uygulanmaya konmasına hizmet eder.[68] Çevre hakkının muhatabının belirlenmesinde hak-ödev diyalektiğinin ödev-sorumluluk ilişkisine dönüşmekte olduğu görülür.

Devletin ve kamusal otoritelerin "muhatap olma" sıfatlarını korurken, Anayasa ve yasal metinlerin giderek daha sık olarak bireylerin de çevreyi muhafaza alanında ödevlere sahip olduklarını ilan etmesi, hak ve özgürlüklerle bireyin ödevleri -gelecek kuşaklar karşısında da- arasında kurulan denge olarak yorumlanabilir.

B) Anayasalarda - Anayasalar Devletin so-

67 Bkz. ve krş. Kaboğlu, "Çevre hakkı karşısında...", s.124-125; Kromarek, "Quel droit à l'environnement?...", s.147.

68 Krş. Kiss "Définition et...", 26; Kromarek, *a.g.m.*, s.149. Çevre hakkının gerçekleşme araçlarından biri olarak "katılma hakkı"nı "Güvence sorunu" kısmında ele alacağız.

rumluluğunu[69] bazen somut öğeleriyle birlikte öngörür.

Devlete çevreyi savunma ödevi veren Portekiz Anayasası, Devlet'e düşen yükümlülükleri dört bent altında sıralar:

a) Kirliliği, etkilerini ve erozyonun zararlı biçimlerini önlemek onlara karşı mücadele etmek;

b) Biyolojik olarak dengeli alanlar (zones) oluşturacak biçimde ülke topraklarını düzenlemek;

c) Rezervler, doğal ve eğlence parkları kurmak ve geliştirmek, doğanın muhafazasını, tarihsel veya sanatsal nitelikli kültürel değerlerin korumasını sağlayacak biçimde peyzaj ve sit alanlarını sınıflandırmak ve korumak;

d) Yenilenebilirlik kapasitelerini ve ekolojik stabiliteyi koruyarak doğal kaynakların rasyonel işletilmesini ilerletmek.

"Ekolojik koşulların muhafazasını gözetmek, ülkenin iktisadi ve toplumsal gelişimiyle uyumlu olarak çevre kirliliğini ve ekosistemlerin dengesinin bozulmasını önlemek, Devletin temel bir ödevidir" (Panama Any., md. 110).

İspanyol Anayasasına göre; "Kamu makamları, toplu dayanışma gerekliliğinden hareketle, yaşam kalitesini korumak ve ilerletmek, çevreyi savunmak ve onarmak amacıyla bütün doğal kaynakların rasyonel kullanımını gözetirler." (md.45, b.2). Çevre hakkı ve onu koruma ödevine ilişkin hükümleri ihlal edenler için, yasa hükümleri gereğince, cezai yaptırımlar ve durumlara göre idari yaptırımlarla verilen zararın giderilmesi mecburiyeti öngörülür.

Görüldüğü gibi İspanyol Anayasası, yükümlü-

69 "Sınırötesi etkiler"de başlıca muhatabın devlet olduğu belirtilmelidir.

lük yanında sorumluluk ve yaptırım hükmünü de açıkça düzenlemektedir.

"Devlet çevre dengesini sağlamalı ve çevre sağlığına ve halkın sağlığına zarar veren kirlenmeleri ortadan kaldırmalıdır "(Tayland Any., 65).

ABD Ulusal Çevre Politikası Federal Kanunu, çevreden yararlanmayı merkeze tanıma karşılığında, çevrenin muhafazasına ve iyileştirilmesine katkı sorumluluğunu vermektedir (1969, md.101 c).

Endonezya Çevre Kanunu ise, kişilere aynı zamanda çevreye verilen zararlara karşı mücadele yükümlüğü getirmektedir (md.5.2).

1982 Anayasası ise, çevreyi "geliştirmek", çevre sağlığını "korumak" ve çevre kirlenmesini "önlemek" bakımından, Devlet ve bireyi hakkın muhatabı olarak kabul etmektedir (md.56, II).

Dünya Doğa Şartı'nda Çevreyi Koruma yükümlülüğü Devlet, birey ve gruplara verilmiştir.

Kısacası, çevre hakkını tanıyan ve düzenleyen metinler, çevrenin korunması ve muhafazası yönünde daha çok Devleti muhatap alarak borçlu ve yükümlü kılmakta; ancak bireye verilen hak karşılıksız olmayıp ona da ödevler getirilmektedir.[70] Devlet ya da kamu kurumları, çevreyi korur, muhafaza eder, iyileştirir, eski hale getirir. .. Birey, sadece kendi alanını koruma, kollama ve iyileştirmekle değil, başkalarının kirletmesi karşısında da duyarlı olmalı. Sorumluluk duygusu çerçevesinde bu yönde katkı sağlanmazsa, uyumlu ve ekolojik yönden dengeli çevrede yaşama isteği, özlem ve "ütopya"dan öteye geçemez.[71]

70 Yalnızca "gelecek kuşaklar" çevre hakkının sadece "alacaklıları" olarak öznesini oluştururlar.

71 Bkz. aşa. "Başvuru hakkı."

Hak, görev ve sorumlulukları da beraberinde getirmesi bakımından çevre hakkı öteki özgürlüklerden büyük ölçüde ayrılmaktadır. Dolayısıyla, özne ve konular yönünde klasik öğe ve tanımları dönüşüme uğratan bu yeni hak, muhatap ve sorumlu yönünden de kendine özgü yorumları gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, çevre hakkında bir "ilişki özgürlüğü" niteliğinin gözlenmesi anlamlıdır. Zira burada, insanlararasındaki ilişkilere, insan-doğa ilişkisi eklenmektedir İki boyutlu ilişkinin birlikte gerçekleşmesi, çevre hakkının uygulanmaya konması için vazgeçilmezdir

C) Çevre Kanunu - "Çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevi olup, bunlar bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler" (md.3, bent a).

Aynı maddenin (e) bendinde "sorumluluk" ilkesi öngörülmektedir. Kanunun 28. maddesinde "kirletenin sorumluluğu" hükme bağlanmaktadır. 8. ve devamı maddeler ise, "Çevre Korunmasına İlişkin Önlemler ve Yasaklar"ı kapsamaktadır.

1) Çevre Kirliliğinin Önlenmesine İlişkin Genel İlke - "Çevre-kalkınma" ilişkisinde, çatışmacı ve kalkınma çabalarını öne çıkaran anlayışı yansıtan 3. maddenin e bendine göre (Değişik: 3416, 3.3.1988), "Kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamaların kirleten tarafından karşılanması esastır. Kirletenin kirlenmeyi durdurmak, gidermek ve azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir.

Ancak kirletenler, kirlenmenin önlenmesi ve sınırlanması için yapılan giderleri ödeme yükümlülüğünden sözkonusu kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü tedbiri aldıklarını ispat etmek kaydıyla kurtulabilirler."

Aktarılan hükümde sorumluluk bakımından üç durum sözkonusudur: her şeyden önce yasa, "kirleten öder" ilkesini getirmektedir. Sonra, nedensel ilişki arandığından "nedene dayanan sorumluluk"tan sözedilebilir. Nihayet, kirleten, bu sorumluluktan kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü önlemleri aldığını ispatlayarak kurtulabilir. Bu kurtuluş beyyinesi, yalnızca "kirlenmenin önlenmesi ve sınırlanması için yapılan giderleri" kapsar. Bununla birlikte, kirlenmeye yolaçan veya çevreye zarar veren davranış, kurtuluş beyyinesi kapsamında yeralmaz. Kirlenmenin önlenmesi veya sınırlanması için yapılan giderlerin ödenmesi borcundan, bu konuda objektif olarak gerekli önlemlerin alındığını kanıtlamak kaydıyla kurtulma olanağı bulunmaktadır. Yoksa, önlemlere karşın doğmuş veya doğacak zararın gideriminden, ancak uygun nedensellik bağını kesen nedenlerin varlığı kanıtlanabilirse kurtulunabilir.

2) Kirletenin Sorumluluğu - "Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar." (Ç.K., md. 28/I, 3416 sa. ve 3.3.1988 ta. Kanunla değişik).

Kirletenin sorumluluğu konusunda dört öğe ayırdedilebilir:

a) Çevre kirleten ve zarar verenin bulunması. Kirletme ve zarar verme eylemi "herkes"ten kaynaklanabilir. Gerçek veya tüzel kişiler, özel hukuk tüzel kişileri veya kamu hukuku kişileri kirleten

...veya zarar veren kavramına girer. Yine sorumluluk bakımından yurttaş-yabancı ayrımı yapılmamaktadır. Kirlenme veya zarar doğrudan ya da dolaylı olarak meydana gelmiş olabilir.[72] "Kirleten" terimi, fiilleri sonucu doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine sebep olan gerçek ve tüzel kişileri" anlatır (Ç.K. md.2/d).

b) Kirlenme ve zararın meydana gelmiş olması Kirlenme zarar kavramından daha geniş bir anlamı kapsamına aldığı için "çevreyi kirletme" öğesi Çevre Kanunu bakımından somutlaştırılabilir. "Çevre kirliliği", "insanların her türlü faaliyetleri sonucu, havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle ekolojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkların çevrede meydana getirdiği arzu edilmeyen sonuçları"dır (md.2/c).

c) Kusursuz sorumluluk. Kirlenme veya zarar için kusur şartı aranmadığından "objektif" sorumluluk ilkesi geçerlidir. Çevreyi kirletenler, kusuru bulunmasa da sorumlu olacaklardır. Mevzuatta yeralan önlemleri almış olmaları veya yasaklara uymuş olmaları onları sorumluluktan kurtarmaz; şu halde eylemlerinin hukuka aykırı bulunması şartı yoktur. Bu nedenle kurtuluş beyyinesi ile sorumluluktan bağışıklık da sözkonusu değildir. Aslolan, çevreyi kirletici belli eylemlerin varlığı veya kirlenmeyi önleyici fiillerden kaçınılmamış olmasıdır. Başka bir anlatımla, yapma biçimindeki eylemle ihmal sonucu eylemsizlik arasında fark bulunmamaktadır.

ç) Zarar ve sorumluluk. Çevre kirletenler, kir-

72 Bkz. Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 9.2.1989, ta., ve E.1988/7660, K.1989/1046 sa. Kararı.

Krş. C.Yavuz, "Türk Hukukunda Çevre Kirletenlerin Hukuki Sorumluluğu", *Hukuk Araştırmaları*, Ocak-Aralık 1990, s.35-46

lenme ve bozmanın neden olduğu bütün zararlardan sorumludur. Zarar kişi veya eşyaya verilmiş olabilir. Önemli olan "çevre kirlenmesi"dir. Belli bir kişiye ait olması koşulu da bulunmamaktadır. Bozma veya kirletme bakımından, çevrenin konusunu oluşturan değerlere zarar verilmiş olmasının yeterli olacağı yorumu yapılabilir. Kirletenle kirlenme arasında nedensellik bağının bulunması yeterlidir. Çevreyi kirletenlere karşı, "zarar görenler"in dava açtığı gibi, zarar görmeyenlerin de, yani "herkes"in dava açabilmesi gerekir. Zira Ç.K. 30. maddesi, genel olarak "zarar" görme veya "haberdar" olmayı başvuru yetkisi için ölçüt kabul etmektedir.[73] Sorumluluk davasında görevli ve yetkili mahkeme, genel hükümlere göre belirlenecektir.

28. maddenin ikinci fıkrasına göre, "Kirletenin, meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de tazminat sorumluluğu saklıdır". Bu hükmün anlamı, diğer yasalarda öngörülen sorumluluk durumlarının da geçerli olduğudur. Genel hükümler, yukarıda aktarılan Medeni Kanunun 661 ve 656. maddeleridir. Bu hükümler, çevre kirletenlerin taşınmaz mülkiyetinin aşkın kullanılması nedeniyle sorumluluğunu öngörür. Kirletenlere karşı, tazminat davası, eski hale getirme ya da tehlikenin izalesi (ortadan kaldırılması) davası açılabilir.

Ayrıca, Borçlar Kanunun 58. ve 59. maddeleri de genel hükümler olarak nitelendirilebilir. Çevre kirletenlerin bina ya da diğer eser maliki sıfatıyla sorumluluğunu düzenleyen maddelere göre; "bir binanın veya diğer bir eserin maliki, doğru olmayan surette tesis yapma veya kötü bakımın sonucu olarak sebebiyet verdiği zararı tazmine mecburdur"

73 Yargıtay Kararları Dergisi, alt 14, sayı 8, sayfa 1076-1077.

(58/I), "bir başkasına ait binanın veya diğer bir eserin zarar verme tehlikesine maruz bulunan kimse, tehlikenin önlenmesi için lüzumlu tedbirleri almasını malikten talep edebilir" (59/I).

"Zarar gören somut olayda hangi şartları kendisi lehine götürüyorsa ona göre bir seçim yapıp davasını Çevre Kanunu'nun 3. maddesinin (f) bendine (şimdi yürürlükte olan 28. maddesinin 1. fıkrasına) veya Medeni Kanun'un 656. maddesine yahut koşulları bulunduğu takdirde BK'nun 58. maddesine dayandırma hakkına sahiptir." (Yargıtay Kararları Derg., C. 14, sy.8, s.1076-1077).

Gerek taşınmaz mülkiyetin aşkın kullanılması nedeniyle sorumluluk, gerekse bina ya da eser maliki sıfatıyla sorumluluk, kusura dayanmayan sorumluluk durumlarıdır; kurtuluş kanıtı getirilerek sorumluluktan kurtulma olanağı bulunmamaktadır.[74]

3) Önlemler, İzin ve Yasaklar - Çevre Kanunu'nun önlemlere ilişkin ana ilkesi, "Çevresel Etki Değerlendirmesi"ne ilişkindir.

Madde 10 - Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yolaçabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir "Çevresel Etki Değerlendirme Raporu" hazırlarlar. Bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler gözönünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceği ve bu hususta alınacak önlemler belirtilir.

"Çevresel Etki Değerlendirme Raporu"nun; hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esaslar yönetmelikle belirlenir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), çevre ko-

74 Bkz. ve krş. C.Yavuz, "Türk Hukukunda...", s.44.

rumada temel bir önleyici önlem aracıdır. ÇED Raporu, bir işletmenin kuruluşu sırasında verilecek izinle bu konuda yapılacak idari ve yargısal denetimde gözönüne alınabilecek ölçüttür. Ne var ki, aradan tam dokuz yıl geçmiş olmasına rağmen, ÇED Yönetmeliği ne Çevre Genel Müdürlüğü, ne Çevre Müsteşarlığı ve ne de Çevre Bakanlığı'nca "çıkarılmamış" olması, hiçbir geçerli gerekçeye dayandırılamaz. Kuşku yok ki, böyle bir ihmal hizmet kusuru kapsamında tartışılarak, adı geçen idarisiyasi birimlerin sorumluluğu gündeme getirilebilir. Ancak burada işaret edilecek husus, yönetmeliğin çıkarılmamış olmasının, 10. maddenin uygulamaya konmasını engelleyip engellemediği sorunudur. Yürütme ve İdare'nin yasanın emrini savsaklayarak yönetmelik çıkarmamış olmaları, yine yasa emri olan ÇED Raporu uygulamasını engelleyememelidir. Çünkü aslolan yasakoyucunun iradesidir. Yönetmelik ise uygulamaya ilişkin düzenleyici bir işlemdir. Raporun neleri içereceği konusunda, değişik ülkelerin uygulamalarından hareketle oluşan standartlar gözönüne alınabilir. Dolayısıyla, 10. madde kapsamına giren kurum, kuruluş ve işletmeler, kamu veya özel nitelik ayrımı yapılmaksızın ÇED raporu hazırlamakla yükümlüdürler. Kuşkusuz burada önemli olan bu konuda denetimi yapacak olan idari makamlardır. Genel yetki, Çevre İdaresine ait olduğuna göre, denebilir ki, yönetmelik biçiminde düzenleyici işlemi yapmayan İdare, maddenin doğrudan uygulanması yönündeki uygulamadan haydi haydi kaçınacaktır. Bu bakımdan mülki idare amirlerine de görev düşmektedir. Ancak asıl görev yurttaşlara düşmektedir. Çevre sorunlarına yolaçabilecek kuruluşlara karşı başvuru haklarını kullanarak yargısal denetim mekanizmasını hare-

kete geçirmeleri ve ÇED raporunun hazırlanmasını talep etmeleri.

"İşletme izni ve haber verme yükümlülüğü" 11. maddede düzenlenmiştir: "Gerçekleştirilmesi plânlanan kurum, kuruluş ve işletmeler mevzuatta öngörülen arıtma tesis veya sistemlerini müstakil veya ortak olarak kurmakla yükümlüdürler. Arıtma tesis veya sistemleri kurulup işletmeye hazır hale getirilmedikçe, kurum, kuruluş ve işletmelere işletme ve kullanım izni verilmez.

İşletme izni alarak faaliyete geçen herhangi bir kurum, kuruluş ve işletme, faaliyetlerinde değişiklikler yapmayı ve tesisini büyütmeyi plânladığında girişimlerini önceden mahallin en büyük mülki amirine haber vermekle yükümlüdür. Mülkî amir durumu derhal Başbakanlık Çevre Müsteşarlığına ve ilgili bakanlığa bildirir.

Her türlü atık ve artıkların arıtılması, uzaklaştırılması veya zararsız hale getirilmesi ile yükümlü kuruluşlar da bu işlemlerin yerine getirilmesinde çevreye zarar vermeyecek önlemleri alırlar.

Atık ve artıkların doğrudan veya dolaylı şekilde alıcı ortama verilmesinde uygulanması gereken teknik usuller alıcı ortamın özelliği ve o ortamdan yararlanma imkânları gözönünde tutularak yönetmelikle belirlenir."

Girişim özgürlüğünü çevre hakkı lehine sınırlayan hüküm, bu sınırlamayı kamu makamlarının öndenetim yetkisi ile getirmektedir. Öndenetim, yasaklama ile sonuçlanabilmekle birlikte, İdarenin bu yetkiyi kullanabilmesi koşula bağlandığından, "bağlı yetki" sözkonusudur. İzin vermeme durumunda, ilgililer işlemin iptali için yargı yoluna başvurabilecekleri gibi, İdare'nin gerekli koşulları yerine getirmeyen kuruluşlara vereceği izin kararı da yargısal

denetime açıktır. Bu konuda da 30. maddenin öngördüğü çerçeveden yararlanılabilir.

11. maddenin haber verme yükümlülüğü kısmı ise belirsiz kalmaktadır. Çünkü haber vermeme durumunda ne gibi bir yaptırımın sözkonusu olacağı veya mülki idare amiri durumu ilgili makama (Bakanlığın kurulmasıyla Çevre Bakanlığı olmalı) bildirdiğinde bu sonuncusunun hangi yetkiyi kullanacağı belirtilmiş değildir.

Çevre Kanunu genel bir "kirletme yasağı" (md.8) öngörmektedir.

"Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır.

Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler."

Yasağa uyma mecburiyeti ve tedbirleri alma yükümlülüğü kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsamına almaktadır. Belirtilen yasaklara uymayan, öngörülen faaliyetleri yerine getirmeyen kuruluşlar için yaptırım uygulanacaktır. Bunlar kamu kurumu iseler tam yargı davası açılabilecek; zarar görenler, İdare'yi hizmet kusuru nedeniyle mahkûm edebileceklerdir.

Yasa, "denetim" başlığı altında da, Çevre Bakanlığına genel bir denetim yetkisi vermektedir (md.12).

"(Değişik: 3416-3.3.1988) Atık, artık ve yakıtların arıtılması, uzaklaştırılması, zararsız hale geti-

rilmesi ve ithali ile ilgili denetimler Çevre Genel Müdürlüğü'nce yapılır. Denetimlerin nasıl yapılacağı, denetleme elemanlarının nitelikleri, yönetmelikle belirlenir.

Kuruluş ve işletmeler faaliyetlerinin denetlenmesi için kullandıkları yakıtın ve çıkardıkları atık ve artıkların özellik ve miktarına ilişkin bilgileri sürekli ve düzenli olarak belirlemek, bu hususu belgelemekle ve bunları Çevre Genel Müdürlüğü'ne bildirmekle yükümlüdürler."

Çevre Kanunu'nun 15. ve 16. maddeleri "Faaliyetin durdurulması" konusunu hükme bağlamaktadır:

"Bu Kanunda yazılı yasaklara aykırı hareket eden veya kanunla belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen kurum, kuruluş ve işletmelere mahallin en büyük mülki amiri, bu yasaklara aykırı faaliyeti düzeltmek ve kanunla belirtilen yükümlülükleri yerine getirmek üzere esasları yönetmelikle belirlenen yeteri kadar bir süre verir.

Bu süre içinde yasaklara aykırı hareket ve yükümlülüğü yerine getirmemekten dolayı ayrıca ceza verilmez.

Bu süre sonunda bunları yapmayan kurum, kuruluş ve işletmelerin faaliyeti, yasağın veya yerine getirilmeyen yükümlülüğün çeşit ve niteliğine göre kısmen veya tamamen, süreli veya süresiz olarak durdurulur."

"Çevre kirliliğinin toplum sağlığı yönünden tehlike yarattığı hallerde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı kendiliğinden veya Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı'nın talebi üzerine, bu kirlenmeye yolaçan faaliyetlerin geçici bir süre için kısmen veya tamamen durdurulmasına karar verir ve kararın uygulanmasını mahallin en büyük mülki amirinden ister.

Sözkonusu faaliyetler bu gibi hallerde, mahallin en büyük mülki amirinin vereceği kararla da durdurulabilir. Bu karar derhal Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı'na bildirir."

Görüldüğü üzere faaliyetin durdurulmasında karar yetkisi veya bunu uygulamaya koyma yetkisi, vali ve kaymakamlara ait bulunmaktadır. Çevre Bakanlığı ise ancak "talep"te bulunabilmektedir. Faaliyetten alıkoyma yetkisi çerçevesinde yargısal denetime ilişken herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, bu konuda genel hükümler ışığında yargı yoluna başvurulabileceği öne sürülebilir.

"Önlemler, izin ve yasaklar" konusunda Çevre Kanunu, sadece idari-siyasal makamları görev ve yetkili kılmaktadır. Bu konuda, birey ve topluluklarına doğrudan veya dolaylı bir rol verilmediği gibi, onların çevreyi kirletici faaliyetlerden bilgilendirilmesi de sözkonusu değildir. Yargısal denetim konusunda da açıklık bulunmadığından, genel hükümler çerçevesinde yorumla yetinmeyi zorunlu kılmaktadır. Bütün bunlara karşın, açıkça tek "yükümlü" organ olarak idari makamların ne derecede yetkilerini kullanıp sorumluluklarını yerine getirmekte oldukları sorulmaya değer.

4) Cezai Hükümler - Çevre Kanunu "Beşinci Bölümü"nü "Cezai Hükümler"e özgülemektedir. Cezalar, idari nitelikte ve mahkemece verilecek cezalar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdari nitelikte cezalara gerçek kişileri, kuruluş ve işletmelerle gemileri kapsamaktadır.

İdari nitelikteki cezaları düzenleyen 20. maddeye göre,

"Gerçek kişilerden bu Kanunun;

a) (Değişik: 3301 - 4.6.1986) 8. maddesinin bi-

rinci fıkrasındaki yasağa uymayanlara 100 bin lira; aynı maddenin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü, yetkili mercilerce usulüne göre yapılan bildirime rağmen yerine getirmeyenlere 500 bin lira.

b) (Değişik: 3301 - 4.6.1986) Yönetmelikte gösterilen koruma ve kullanım esaslarına aykırı davranmak suretiyle 9. maddesinin ikinci fıkrasındaki yasaklara uymayanlara 100 bin lira.

c) (Değişik: 3301 - 4.6.1986) Yönetmelikle belirtilen sınırlamalara uymamak suretiyle 13. maddesine aykırı davranışta bulunanlara 1 milyon lira.

d) (Değişik: 3301 - 4.6.1986) 14. maddesine aykırı davranışta bulunan ve önlemleri almayanlara 50 bin lira,

para cezası verilir.

Yukarıdaki fiiller kuruluş ve işletmeler tarafından işlendiği takdirde; bu maddede belirtilen cezalar kuruluş ve işletmelere üç katı olarak, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 182 nci maddesi gereğince bilanço esasına göre defter tutması gereken kuruluş ve işletmelere ise bu cezalar beş katı olarak verilir."

Kuruluş ve İşletmelere verilecek idari nitelikteki cezalar, özellikle 11. ve 12. maddelerin ihlali varsayımıyla para cezaları olarak öngörülmüştür (md. 12). Gemiler için de para cezası öngören (md.22), Çevre Kanunu'nun 23. maddesine göre, "Bu Kanunun 20.,21. ve 22. maddelerinde belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezaları bir katı arttırılarak verilir." (md.23).

İdari cezalarda yetki, mahallin en büyük amiri (vali ve kaymakam) ile Büyük Şehir Belediyelerine tanınmıştır (md.24).

Yasa, idari cezalara karşı itirazın idare mahkemesine yapılacağını hükme bağlamaktadır (md.25).

Mahkemece verilecek cezalar konusunda tek bir

madde öngören Çevre Kanunu'na göre, "12. maddede gösterilen belgeleme yükümlülüğünü yerine getirirken gerçeğe aykırı belge düzenleyenlere fiil daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası hükmolunur.

12. maddedeki yükümlülüğü yerine getirirken yetkili makamlara yanlış ve yanıltıcı bilgi verenlere altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir." (md.26).

Görüldüğü gibi Çevre Kanunu, "kirleten öder" ilkesi gereğince, kural olarak sadece para cezası şeklinde idari yaptırımlar öngörmekte; hapis cezasına istisnai olarak yer vermektedir. Onarım ve eski hale getirme konularında ise Yasa "sessiz" kalmaktadır.

İKİNCİ KISIM
ÇEVRE HAKKININ GÜVENCELERİ

Çevre hakkının muhatabı başlığı altında ele alınan "sorumluluk ilkesi"nin uygulamaya geçirilmesi, çevre hakkının güvencesini de ortaya koyar. Bu bakımdan son bölüm, "çevre hakkı kavramı" ile "çevre hakkının güvenceleri" arasında "köprü" işlevi görmektedir.

İkinci kısım da üç bölümden oluşuyor. Çevre hakkının gerçekleşme araçlarının araştırıldığı birinci bölüm, önceki bölümlerin uzantısı niteliğinde.

İkinci bölümde, çevre sorunlarının ulusal sınır tanımama özelliğinden ileri gelen, belli bölgelerde yoğunlaşması nedeniyle çevre hakkının kıtalar ve bölgeler ölçeğinde gerçekleşme olanağı üzerinde durulacak.

Çevre sorunlarının niteliği, bunların bölgesel ve kıta alanlarıyla sınırlı olarak değil, dünya ölçeğinde de gözönüne alınmasını gerekli kılmaktadır. Gezegenimize ilişkin global bir sorun oluşturması nedeniyle, güvence mekanizması, üçüncü bölümde uluslararası düzeyde ele alınacak.

Böylece çevre hakkının alan yönünden boyutları ve kademeli güvence olasılıkları da ortaya çıkmış olacak.

Dayanışma hakları içinde yeralan çevre hakkının özgürlükler arasında dayanışma özelliği, gerçekleşme mekân ve alanı açısından da ilkelerden eyleme geçiş sürecinde kendini gösterecek. Kavramı

açıklarken soyuttan somuta gidilerek yapılan açıklamalar; hakkın kullanımı yönünden tersine çevrilerek, ulusaldan evrensele çizgisi izlenecek.

Bu çerçevede bölümleri şu şekilde belirtebiliriz:

Ulusal ölçekte çevre hakkı (Birinci bölüm)

Bölge ölçeğinde çevre hakkı (İkinci bölüm)

Uluslararası alanda çevre hakkı (Üçüncü bölüm).

BİRİNCİ BÖLÜM
ULUSAL ÖLÇEKTE ÇEVRE HAKKI GÜVENCELERİ

Herkesin sağlıklı, ekolojik olarak dengeli bir çevre hakkına ve aynı zamanda onu savunma ödevine sahip olduğu ilkesini koyan Portekiz Anayasası (md.66/1), Devlete düşen ödevlerin yetkili kuruluşların görevi olarak ve halkın başvurusu yoluyla yerine getirileceğini öngörüp ödevleri sıraladıktan sonra (66/2), "İlk paragrafta beyan edilen hakkı tehlikeye giren veya zarar gören herkes, yasaya uygun olarak, ihlal nedenlerinin durdurulmasını isteyebilir ve uygun bir tazminat isteyebilir" (66/3).

İllinois Devleti Anayasası, herkese sağlıklı bir çevre hakkını tanıdıktan sonra, "her biri bu hakkı, her kamusal veya özel kişiye karşı, uygun yasal usuller aracılığıyla uygulamaya koyabilir" hükmünü öngörmektedir (md.2, bl.2).

Endonezya Çevre Kanunu (no.4,1982), herkesin çevre yönetimine katılma hak ve yükümlülüğünü öngörür (md.6).

Avrupa Toplulukları Konseyi'nin 7/6/1990 tarihinde kabul ettiği "Çevre Konusundaki Enformasyona Giriş Özgürlüğüne İlişkin Konsey Direktifi"ne göre; üye Devletler bu direktife uygun yasama hükümlerini ve yönetsel ilkeleri en geç 31/12/1992 tarihine kadar yürürlüğe koyma yükümlülüğü altına alınmıştır.

Yapılan alıntı ve aktarmalar, çevre hakkının gerçekleşmesine yönelik *usule ilişkin hakları* içer-

mektedir. Bu usul haklarının tanınması, çevre hakkının kullanılması ve uygulamaya konması bakımından bir önkoşul olarak nitelenebilir. Dolayısıyla, usuli (prosedürel) haklar, çevre hakkının aracı haklarıdır. Bunlar, haber alma hakkı, katılma hakkı ve başvuru hakkıdır.

Aslında belirtilen özellik çevre hakkı ile sınırlı değildir. En önemli haklardan biri olan kişilerin özgürlük ve güvenlik hakkı bile, usuli haklarla gerçekleşir. Bunlar yakalama ve tutuklamaya ilişkin kurallardır. Belirtilen soyut hakların uygulamaya geçirilmesi kolay olmadığından, usuli haklarla somutlaştırılması sözkonusu. Hak, ancak, ihlal veya keyfiliğe karşı koruma özelliğine sahip belli usullerin varlığı ve bunların iyi işlemesini güvence altına alabilir; yoksa güvenlik ve özgürlüğün kendisini değil.

Usuli hakların işlevi, çevre korumasının özellikle önleyici önlemlerle gerçekleştirilmesi noktasında toplanmaktadır. Her şeyden önce, çevreyi bozma tehlikesi bulunan tasarı ve programlardan etkilenebilen kişiler haberdar edilmelidir. Sonra onlar bu konuda alınacak kararlara katılabilmelidirler; öncelikle düşünce ve kanaatlerini açıklayabilmeli ve gerektiğinde sözkonusu projeye muhalefet edebilmelidir. Başvuru hakkı, bu aşamadan itibaren, yalnızca eski halin iadesini değil, haber alma ve katılma hakkı ihlallerinin giderilmesini kapsamına alır.

I. Haber Alma Hakkı

Son onyıllarda kamu makamları-yurttaş ilişkileri ileri derecede değişime uğrayarak, İdare'nin üstün ve tek yanlı özelliği klasik yapısından uzaklaşmıştır. İdarenin saydamlığı ilkesi, bireylerin kendi-

lerini ilgilendiren bilgi ve belgelere kamu makamları nezdinde ulaşabilme hakkını ifade eder. Bu hakkın gelişmesiyle, idari sır alanı daralmış, yurttaşlar için öngörülen gizlilik perdesi büyük ölçüde aralanarak "yönetimin demokratikleşmesi" yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu çerçevede kamu makamları yurttaşı muhatap almaya başlamışlardır.

İşte haber alma hakkı veya gerçekleri öğrenme özgürlüğü, çevre sorunları bakımından çok önemli bir işlev üstlenmekte, bir önkoşul özelliğini kazanmaktadır. Çevre alanında, kamu makamları yanında, özel kuruluşların girişim ve yatırım tasarıları da bilgilenme hakkı kapsamına girmektedir. Çevreyi tehlikeye sokma riski bulunan veya bozabilecek nitelikte olan program ve projelerin kamuoyu veya ilgililere duyurulması, önleyici önlemlerin alınmasını sağlar. Zira çevrenin gerçek koruması ancak önleyici önlemlerle gerçekleşir. Haberdar etme, kişi ve gruplara çok geç kalınmadan müdahale olanağını tanır. Aksi halde, iş işten geçtikten sonra onarıma gidilmesi veya eski duruma getirme girişiminin sonuç vermesi çok güç veya olanaksızdır.

Enformasyon hakkı, özgürlükler hukukunda iki biçimi kapsamına alır. Biri, herkese, kendini ilgilendiren bilgileri tanıma olanağı veren bireysel özgürlük; öteki, genel bilgi ve belgelere girişe olanak tanıyan toplu özgürlük. Çevre konusunda enformasyon hakkı ikinci varsayım için geçerlidir.

Bilme hakkı veya çevre politikalarının saydamlığı, yeni ekolojik glasnost olarak, modern çevre hukukunun temel ilkelerinden biridir.

Enformasyon hakkı, enformasyon verme ödevini gerekli kılar. Çevre konusunda bilgi isteyenler, yurttaşlar ve idaredir. Aynı şekilde çevre savunma dernekleri de çevreye ilişkin verilere serbest girişi

talep edebilir. Enformasyona giriş hakkı, hiçbir kişisel çıkarın bulunmaması durumunu da kapsamına alır.

İdare ve daha genel bir biçimde Devlet de enformasyon hakkına sahiptir. Diğer devletler, özel girişimler, kamu teşebbüsleri ve özel kişiler, çevreye ve kuruluş ya da yatırım tasarılarına ilişkin veriler iletmek durumundadırlar. Devletler, idareler ve teşebbüslerin hukuksal yükümlülüğü enformasyonu sunmak ise de, istem-sunu'nun aktörleri aynı olmaktadır.

Devletlerin haber verme yükümlülüğü, sınırötesi ilişkiler çerçevesinde bir diğer Devletin çevresi üzerinde etkili olabilecek bütün faaliyetlerde sözkonusudur.

Teşebbüslerin enformasyon verme yükümlülüğü, yurttaşların idare önünde bilgi istemelerinin zorunlu koşuludur. İdare, sanayicilerin yolaçtıkları kirlenmelere ilişkin haber ve bilgileri, üçüncü kişilere, ancak onların kendisine bildirmesi sonucu iletebilir. Gerçekte, enformasyon hakkı, bir haber ve bilgiler zincirini gerekli kılar.[75]

Devletlerin yurttaşlarına bilgi verme ödevi, yönetsel etkinliklerde global bir saydamlık siyasetine bağlıdır.

Enformasyon hakkının içeriği ve güvencelerine gelince; iletilecek bilginin kapsamı şu üç gereğe yanıt vermelidir: doğruluk, açıklık ve düzenlilik. Enformasyon hakkı, çevreyi etkileyen ya da etkilemeye elverişli eylem, faaliyet, uygulama ve tasarılara

75 Bkz. M. Prieur, "Aspects généraux du droit à l'information", in *Het recht op informatie izake leefmilieu Le Droit à l'information en matière d'environnement The right to environmental information* Ed. M.Pallemaerts, E. Story-Scientia, 1991, Bruxelles, s. 3-14.

ilişkin veri ve belgelerin Devlet tarafından yayımını gerekli kılar; aynı şekilde, çevreyle ilgili veya ilgili olabilecek veri ve bilgilere girişi olanağını da. Enformasyon, sadece kirlenme durumlarına değil, kaynakların aşırı işletilmesi, erozyon, yer sarsıntıları gibi çevreye zarar vermeye elverişli olgular bütününü yansıtmalıdır. Özellikle usule ilişkin güvencelerin geliştirilmesi gerekir. Bu konuda hazırlayıcı bilgilerin oluşumu anından ya da en geç karar sürecinde, enformasyon talepleri yapılabilmelidir. Yerel ve ulusal çevre yönetimleri, enformasyonla yükümlü özel bir ağa sahip olmalı; bu birim bilgileri hem kendiliğinden, hem de kişilerin istemi üzerine yayımlamalıdır. Enformasyon hakkına saygıyı güvence altına almak amacıyla, çevreye verilen zararların onarımı güç veya olanaksız özelliğini gözönüne alarak, bilgi vermeyi red kararlarına karşı, en kısa sürede idari ve yargısal başvuru mekanizması işletilebilmelidir.[76]

Çevre politikalarını ve bu alandaki yükümlülüklerini belirleyebilmeleri için bilgi, hükûmetler için de gereklidir. Siyasal-yönetsel çevre örgütlerinin ilk hedefi, çevreyle ilgili bilgileri toplamak ve yorumlamaktır.[77] Çevre sorunları karşısında uygun önlemleri almak ve uygulamaya koymak ancak bilgi ile olanaklı. İkinci aşamada, bu bilgilerin kamuo-

76 Bkz. ve krş. Déjeant-Pons, "L'insertion du droit de l'homme à l'environnement...", s.468; M.Prieur, "Aspects généraux du droit à l'information", s.10
Konu hakkında daha ayrıntılı bilgi ve enformasyon hakkının sınırları konusunda bkz. Prieur, s.11-13.

77 Bkz. ve krş. J.Symonides, "The Human Right to a claen, balanced and protected environnement", *Diritti dell'uomo ambiente*, La partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla tutela dell'ambiente, Institut International d'Etudes des Droits de l'Homme, Padova 1990, s.239-259.

yuna duyurulması, hatta istatistiki olarak düzenli basılıp dağıtılması, çevresi üzerine aydınlanmış bir kamuoyunun oluşturulması hedefine yönelir. Halk için bilgi ve haber alma özgürlüğü, çevre hakkının uygulamaya konmasının önkoşuludur.

Bireylerin ve kitle iletişim araçlarının resmi veri ve bilgilere ulaşma olanağı birçok devlette yasa ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler, kimi zaman açıkça çevreye ilişkin bilgi ve belgeleri de kapsamına almaktadır. Konunun uluslararası boyutu ise, çevreye ilişkin bilgilerin devletlerarasında iletişimine ilişkindir. Burada ulusal mevzuata doğrudan etkili Avrupa Konseyi ve Topluluğu bünyesindeki gelişmeleri ele alacağız. Türkiye'nin durumuna ise sonra değineceğiz. Son nokta olarak, aynı zamanda katılma açısından işlevsel olan çevre eğitimi konusuna işaret edeceğiz.

A) Avrupa Konseyi ve Avrupa Topluluğu - Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin üye Devletlere "Büyük Sayıda Kişileri İlgilendiren İdari Usullere İlişkin" Tavsiye Kararı,[78] uluslararası çevre hukuku alanındaki yeni gelişmeleri de (Devlet içindeki faaliyetlerin sınır ötesi etkileri) gözönüne alınarak, üye Devletlerin hukuk ve uygulamalarında ve karşılıklı ilişkilerinde, Tavsiye Eki'nde yeralan ilkelerden esinlenmesini öngörür. Tavsiye Kararı, Büyük Sayıda Kişileri ilgilendiren bağlayıcı olmayan idari işlemler karşısında kişi haklarının, özgürlüklerinin ve çıkarlarının korunmasına uygulanır.

78 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation* No R(87) 16: *Du Comité des Ministres aux Etats Membres "Relative aux Procédures Administratives intéressant un Grand Nombres de Personnes"* (adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1987, lors de la 410 e réunion des Délégués des Ministres).

Yetkili makam, çok sayıda kişiyi ilgilendiren bir idari karar almayı amaçladığı zaman, bunu elverişli araçlarla ilgili kişilere duyurmalı; sözkonusu işlemle hakları, özgürlükleri ve çıkarları üzerindeki olası etkileri değerlendirmeye olanak tanıyacak öğeleri iletmelidir (md.1).

Avrupa Toplulukları Komisyonu ise, 1988'de "Çevre Konusunda Haberleşme Özgürlüğüne İlişkin Konsey Direktif Önerisi"ni hazırlamıştır.[79] Avrupa Toplulukları Konseyi, Avrupa Topluluklarının çevreye ilişkin 1973, 1977, 1983 ve özellikle 1987 eylem programlarınca tanımlanan ilke ve amaçları, ayrıca Avrupa Parlamentosu'nun konu hakkındaki görüşünü dikkate alarak, özgül bir topluluk eylemiyle yurttaşların çevreye ilişkin bilgilere ulaşması gereğini kabul etmiştir.

Direktif'in birinci maddesine göre, kamu makamlarının elinde bulunan çevreyle ilgili haber ve bilgilere ulaşma özgürlüğü ve bunun duyurulması, bu direktifin hükümlerine uygun olarak topluluk genelinde sağlanır. Çevreye ilişkin bilgi ve belgelere giriş hakkı, gerçek veya tüzel her kişiye, çıkar ilişkisini kanıtlama gereği aramaksızın tanınır (md.3). Kamu makamlarının sahip olduğu çevreyle ilgili verilerin iletişiminin reddi, isteyene gerekçeli ve yazılı olarak bildirilmelidir. Yazılı bildirim bir ay içinde yapılmazsa, susma red kararı anlamına gelir (md. 6). Red kararının doğruluğunun ortaya konması, yönetsel veya yargısal denetimle olur (md.7).

"Çevre alanında Haberleşme Özgürlüğüne İliş-

79 *Commission*, "Proposition de directive du Conseil concernant la liberté de l'information en matière de l'environnement" COM (88) 484 final (Présentée par la Commission le 31 octobre 1988), Journal Officel des Communautés européennes, 30.12.1988).

kin Direktif Konusunda Komisyonun Konseye Önerisi" üzerine, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyona, "Yasama Karar Tasarısı" başlığıyla iletti-ği görüşünde, iletişim özgürlüğü ve çevreye ilişkin ayrıntılı açıklamalar ve konunun önemine yer vererek gerekli değerlendirmeyi yapmıştır.[80] Buna göre; a) Çevre korumaya ilişkin bilgi ve belgeye serbest giriş, bir yandan toprağın canlılığının insanın yaşam koşullarının korunması yönünden sürdürülmesi, öte yandan rasyonel iktisadi ve sınai etkinliklere devam edilmesi bakımından vazgeçilmez bir koşul oluşturur. b) Üye devletler, Parlamento organlarının çevre konusunda katılımı kolaylaştırıcı karar almaları için uyarılmaktadır.

Bütün bu gelişmeler ışığında, Konsey'in, 7/6/1990 tarihinde kabul ettiği "Çevre Konusundaki Enformasyona Giriş Özgürlüğüne İlişkin Konsey Direktifi"ne[81] göre; üye Devletler bu direktife uygun yasama hükümlerini ve düzenleyici işlemleri en geç 31/12/1992 tarihine kadar yürürlüğe koyarlar (md.9). Kamu makamlarının elinde bulunan çevre konusundaki bilgi ve belgelere giriş özgürlüğünü, bunun yayımlanmasını sağlamayı ve bu haberlere ulaşabilmeyi olanaklı kılan temel koşulları saptamayı hedefleyen (md.1) Direktif, üye Devletlerin, belirli kayıtlar altında, kamu makamlarının çevreye ilişkin bilgi ve belgeleri, çıkarı bulunsun veya bulunmasın isteyen her gerçek ya da tüzel kişinin kullanımına sunma yükümlülüğü getirmesini

80 Le Parlement européen, *Projet de résolution Législative*. No.318, Document-Dossier, p.5-9.

81 Directive du Conseil du 7 juin 1990 concernant *"la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement"* (90/313/CEE), Journal officiel des Communautés européennes, No L 158/56, 23.6.1990.

öngörür (md.3). Bilgi edinme isteğinin, kötüye kullanma sonucu reddedildiği veya ihmal nedeniyle karşılanmadığı kanaatinde olan ya da kamu makamından tatmin edici yanıt alamayan kişi, karara karşı adli veya idari başvuru yoluna gidebilir. Üye Devletler, çevre konusunda sorumluluğu bulunan kurumların sahip olduğu çevreye ilişkin bilgi ve belgelerin kullanılabilirliğini sağlayacak gerekli düzenlemeleri yapar (md.6). Yine üye Devletler, çevrenin durumu üzerine genel bilgileri kamuoyuna sunmak amacıyla gerekli önlemleri alırlar (md.7).

Avrupa Topluluğu üye Devletleri, çevreye ilişkin bilgi ve belgelere ulaşma özgürlüğünü güvence altına alıcı yasama işlemlerini sürdürmektedirler.

B) Hukukumuzda - Türkiye'de çevre ile ilgili bilgi ve belgelere ulaşma olanağı veya hakkını tanıyan özgül ve açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Aslında genel olarak, kamu makamları nezdinde bilgi edinme özgürlüğü öngörülmüş değildir. Dahası, ülkemizde idari kararların gerekçeli olma zorunluluğu bile bulunmamaktadır.

Çevre Kanunu 30. maddesinde, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten "haberdar" olmaktan sözetmektedir. Ancak burada daha çok ilgili eylemin özel kişi ve kuruluşlardan kaynaklanabileceği varsayımı geçerli. "Haberdar" olmak ise, rastlantısal bir bilgilenme olabilir ancak.

"Hak arama hürriyeti" (md.36) ve "Temel hak ve hürriyetlerin korunması" (md.40) üzerine ayrı ayrı hükümler öngören 1982 Anayasası, kamu makamlarının elinde bulunan bilgi ve belgelere ulaşma yolunda herhangi bir hüküm öngörmemektedir.

Bu boşluk, çevre hakkının gerçekleşmesi bakımından önemli bir sorun olarak belirtilmelidir.

Uygulamaya ilişkin olarak, Çevre Yönetiminin

kamuoyunu çevresel sorunlar üzerinde bilgilendirmediği, yapılan başvuruları yanıtsız bıraktığı öne sürülebilir.

C) Eğitim Sorunu - Çevre üzerine eğitimin amacı, çevrelerinin ve onu koruma sorumluluklarının bilincinde olan bilgili ve etken bireyler yetiştirmektir. Bu amaca ulaşmak için eğitim, herkesi kapsayacak şekilde ve çevrenin fiziki, sosyal, ekonomik ve kültürel boyutları arasındaki ilişkilerle, çevrenin gelişmesi ile toplumsal ve iktisadi gelişme arasındaki karmaşık ilişkilerin kavranmasına yönelik olmalıdır. Eğitimde bireylere ve toplumsal gruplara, çevrenin korunması ve geliştirilmesine etken biçimde katılma motivasyonunu (güdüsü), çevreye ilgi duygusunu, çevresel değerleri kavrama ve çevre sorunlarını belirleme konusunda yeteneklerini geliştirmelidir.

Stockholm Konferansı'ndan sonra, çevre eğitiminin önemi, 1975 Helsinki Sonuç Belgesi tarafından da vurgulanmıştır: çevre politikalarının başarısı, kişilerin ve toplumsal güçlerin öncelikle gençlerin eğitimle elde edecekleri çevreyle ilgili sorumluluklarının bilincinde olmalarına, çevreyi koruma ve geliştirmeye yardım etmelerine bağlıdır. Bunun gibi, 1989 Viyana Sonuç Belgesi'ne imza koyan Devletler, çevre eğitimi konusunda işbirliği yapmayı, özellikle deneyim ve eğitim programı alışverişinde bulunmayı kabul etmişlerdir.

Stockholm Konferansı önerileri doğrultusunda, UNESCO ve BM Çevre Programı (UNEP), 1977'de Uluslararası Çevre Eğitimi Programı'nı kurmuşlar; 1977'de Tiflis'te toplanan Hükûmetlerarası Çevre Eğitimi Konferansı, bu alanda uluslararası işbirliğine duyulan gereksinimi vurgulayarak, UNESCO-UNEP'e bu eğitimi uluslararası topluluk için de ge-

liştirmesi çağrısında bulunmuştur. Tiflis Kongresi'nde kabul edilen Deklarasyon çevre eğitiminin rolünü, amaçlarını ve ilkelerini belirlemiş; çevre eğitiminin tüm eğitim sürecinin bir parçası olmasını, nüfusun her kategorisini kapsamasını önermiştir. UNESCO-UNEP'in, Tiflis Konferansı'ndan on yıl sonra 1987'de Moskova'da düzenledikleri Uluslararası Çevre Eğitim ve Öğretim Kongresi'nde, çevre eğitimi konusunda 1990'larda izlenecek uluslararası stratejiyi ele almıştır. Bu programın en önemli başarılarından biri, üye devletlerin eğitim süreçlerine çevre boyutunu katmış olmasıdır.[82]

Ülkemizde, Çevre Bakanlığı Kanun Hükmünde Kararnamesi, Çevre uygulamalarına etkinlik kazandırmak için sürekli bir eğitim programı uygulamayı, çevre bilincini geliştirmeyi ve çevre sorunları konusunda kamuoyu araştırmaları yapmayı Çevre Bakanlığının görevleri arasında saymaktadır (md.2).

Çevre eğitiminin yoğunlaştırılarak, çevre bilinci ve duyarlılığının geliştirilmesi, çevresel bilgi ve belgelere ulaşma hakkının, bu konuda haberleşme özgürlüğünün kullanılması için gerekli temeli oluşturur. Eğitim ve bilinçlenme, katılma hakkının kullanılması için de temel bir rol oynar. Zira, bu hak ancak çevre üzerine duyarlı yurttaş ve grupları tarafından gönüllü olarak kullanılabilir.[83]

Çevre konusunda enformasyon hakkı, toplumsal yaşamın yeni bir gereğidir. Bu hakkın gerçekleşmesi, ayrıntılı ve katı usul ilkelerinin benimsenmesine bağlıdır. Ancak, yurttaşlar ve kamu görevli-

82 Bkz. Symonides, "The Human Right to a clean,...", s.249-252.

83 Çevre eğitiminin amacı, konusu ve ilkeleriyle, eğiticiler, muhatapları ve yöntemleri üzerine bkz. "Çevre Duyarlılığı İçin Halk Eğitimi Bildirgesi", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Temmuz 1991, s.61-63.

lerinin yeni bir bakış açısı kazanmaları da gerekli. Enformasyon ve iletişim eğitimi de vazgeçilmez görünüyor. Bu hakkın kullanılması ile çevre yönetiminin geliştirilmesi arasında doğru orantı bulunur. Sanayiciler, idare ve yurttaşlar arasında güven ilişkisi kuran saydamlık, daha dikkatli ve üzerinde düşünülerek karar alınmasını sağlar. Haberleşme hakkı, katılımı ve gerçek demokrasiyi gerçekleştirmede toplumsal yaşamın bütün katmanlarına yansırsa etkili olabilir.

Çevre konusunda Haklar ve Yükümlülükler Şartı Tasarısı,[84] şu ayrımları yapar: Çevreye ilişkin bilgilenme hakkı genel ilkesi; acil durumda bilgilenme hakkı, red veya bilgi isteminin yanıtsız kalması durumunda idari veya yargı makamlarına başvuru hakkı, çevre alanında eğitim hakkı, devletin çevre üzerine düzenli raporlar sunma yükümlülüğü

II. Katılma Hakkı

Uyumlu, sağlıklı ve ekolojik bakımdan dengeli bir çevre hakkının tanınması, sadece nesnel bir bilgilendirme ve yönetsel gizliliğin kaldırılması ile değil, aynı zamanda yurttaşların ve toplumun geleceğini yüküm altına sokan kararlara bireylerin farklı biçimlerde katılımında anlam kazanır.[85]

Stockholm Bildirgesi önsözünde, çevreyi koruma ve geliştirmede yurttaşların ve toplulukların sorumluluğunu vurgular. Konferansta kabul edilen

84 "Draft Ece Charter on Environmental Rights and Obligations", Adopted at the Experts Meeting in Oslo, Norway, 29-31 October 1990.

85 Ayrıntılı bilgi için bkz. M.Prieur, "Le droit à l'environnement et les citoyens: la participation", *Revue Juridique de l'Environnement*, 4-1988, s.398.

97 sayılı Tavsiye Kararı, Devletleri çevrenin yönetim ve denetimine kamunun katılımını kolaylaştırmaya davet eder. Bunun için bireylerin etken katılımını özendirici araçları öngörme gereği belirtilir.

Birleşmiş Milletler'in 1982 Mayısında Nairobi'de kabul ettiği çevre eylem planında, "çevresel bilinci artırmak ve çevreye ilişkin planlama ve kararlar konusunda güçlü bir halk katılımını gerçekleştirmeleri için hükûmetleri özendirmek amacıyla resmi ve resmi olmayan örgütlerle gençlik gruplarının girişimleri"nin desteklenmesi gereği teyit ediliyor.

1987'de UNEP Eksperler Grubu, hazırlanmasına halkın da katılımını öne çıkararak çevresel etki değerlendirmeleri konusunda uluslararası nitelikli bir bildiri hazırlamıştır.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) düzeyinde de çevre politikalarına ilişkin 1974 ve 1975 bildirgeleriyle üye Devletlerin çevreyle ilgili kararlara halkın katılımını özendirmelerini teyit etmektedir.

AGİK (Helsinki) Nihai Belgesi, "Çevre politikasının başarıya ulaşması için, sorumluluklarının bilincinde olan bütün halk katmanlarının ve toplumsal güçlerin çevreyi koruma ve iyileştirmeye katkıda bulunma gereği"ni vurgular.

Avrupa Konseyi düzeyinde birçok belge, çevrenin korunması ve iyileştirilmesine bireylerin ve gruplarının gönüllü katılımının özendirilmesini öngörür. Avrupa Toplulukları'nın çevre konusundaki eylem programları ise, herkesin uğraşısı olarak çevre korunmasına halkın her kategorisinin katkıda bulunmasının uygun olduğunu belirtmektedir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin üye Devletlere "Büyük sayıda kişileri ilgilendiren idari

usullere ilişkin" Tavsiye Kararı'na göre, çok sayıda kişileri ilgilendiren kararı alan yetkili makam, katılma süreci sırasında ilgili kişilerce sunulan kanıtları dikkate almak zorundadır (md.5). Bu hüküm, katılımın etkisini göstermektedir. İdari işlem, komşu bir Devletin ülkesi üzerinde, özgürlük, hak ve çıkarları etkileyecek nitelikte olduğu zaman bu ülkenin yurttaşlarına da katılım prosedürü açıktır (md.8). Öte yandan, her Devletin iç hukukunca öngörülen yetkilere ve yürürlükteki uluslararası anlaşmalara saygı sağlanmasında Devletler, kamu tüzel kişileri ve yetkili makamlar, ilgili kişilerin katılımının etkililiğini sağlamak amacıyla birlikte hareket eder (md.9).

Dünya Doğa Şartı da değişik yönlerden katılım ilkesini vurgular.

Uluslararası belgelerin incelenmesinden katılma hakkı konusunda, genel olarak Devletlerin yükümlülüklerinin vurgulandığı, bu çerçevede özellikle, çevresel etki değerlendirme raporlarını hazırlama gereği, önizin sisteminin yürürlüğe konması ve kararları gerekçelendirme yükümlülüğünün öne çıktığı görülmektedir.

Bu genel bilgiler ışığında, ilkin, karşılaştırmalı çevre hukuku ve uygulamada katılım biçimlerini, sonra Türkiye'deki durumu ele alabiliriz. "Katılım ve demokrasi ilişkisi" ise, konuyu siyasal rejim çerçevesinde değerlendirme olanağını sağlar.

A) Ulusal Düzenleme ve Uygulamalar [86] - Katılma genel olarak yurttaşlar için bir müdahale yetkisi olmaktan çok kendini dinletme (dinlenilme,

86 Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Kaboğlu, "Çevre hakkı karşısında İdare ve yurttaş", s.129-132; D.Nelkin, "Participation du public à la mise en oeuvre d'un droit à l'environnement", in *Environnement et Droits de l'Homme*, s.39-50; M.Prieur, "Le

sesini duyurma) hakkı olarak görülür. Çevre alanında katılım çevreye saygı, üstün bir toplu değere saygı biçiminde ifade edilebilir. Bu çerçevede katılma, yönetileni etken bir yurttaş konumuna sokarak, gerçekte genel çıkar hizmetinde bir araç haline getiriyor.

Çevre sorunlarının birbirine benzerliği nedeniyle katılım sektörleri hemen hemen her ülkede aynıdır. Ancak uygulama biçimleri çeşitlilik göstermektedir. Bunlar artan yoğunluk sırasıyla beş başlıkta toplanabilir:

1) Tepki Gösterme - Halkın çevre için zararlı gördüğü bir kararı, gösteri, yürüyüş ve toplantılarla, dilekçelerle veya sit alanlarını işgal yoluyla reddetmesi, başlıca karşı çıkma biçimleri olarak belirtilebilir. Kurumsal engelleme şeklindeki bu katılma yolu, belli konularda çevreyi korumada oldukça etkili olur. Birçok Batı ülkelerinde çevreyi bozma tehlikesi gösteren çok sayıda yerel tasarı, kendiliğinden oluşan halk baskısı sonucu yeniden gözden geçirilmiştir. Bu bakımdan ülkemizde Aliağa Termik Santrali projesine karşı 1989 Kasım ayından itibaren toplantı, gösteri ve yürüyüşlerle halkın ortaya koyduğu tepkinin etkili olduğu söylenebilir.

2) Birlikte Hazırlık Çalışması - Esnek bir örgütlü katılım şeklidir. Çevre politikası ve genel düzenlemelere, görüşme ve tartışma biçimindeki katılmanın başlıcaları şunlardır.

Belediye dışı komisyonlar: Fransa'da uygulaması görülen bu tür komisyonlar, dernekler dünyası, gruplar ve yerel topluluklar arasında sürekli bir

droit à l'environnement...", s.401-413; B.Toulemonde, "Le droit des associations à l'information et à la participation en matière d'urbanisme et d'environnement", in *Les associations, Environnement at le Droit*, Economica, Paris 1984, s.22-28.

karşılaşma yeri olarak nitelenir. Dernekler burada önemli bir yer tutar.

Mahalle toplantıları veya mahalle kurulları: Doğrudan ve kendiliğinden katılma biçimini oluşturur. Arzu eden her mahalle sakini aracısız, bu toplantılara katılabilir. Yunanistan'da 1982'de yürürlüğe giren bir yasa, çevre sorunları üzerine görüş bildirme ve önerilerde bulunmaya yetkili,seçimle belirlenen mahalle konseylerini kurmuştur. İtalya'da 1976 yılında kabul edilen bir yasa, nüfusu kırk bini aşan komünlerde seçilmiş mahalle kurulları oluşturuyor; bu kurullar, halka açık toplantılar düzenler, görüş ve öneriler hazırlar.

İnceleme birlikleri: İsveç Hükûmeti 1973 yılında, siyasal partiler,sendikalar ve çevre dernekleri ile işbirliği içinde Devlet etrafından mali destek sağlanan yerel inceleme grupları oluşturarak, sivil nükleer enerji üzerine hem kamuoyunu bilgilendirmeye, hem de halka danışmaya karar vermiştir. Enerji üzerine 10.000 inceleme birimi bir yıl süreyle çalışmıştır. "Daha çok öğreniniz, böylece etkiniz daha fazla olacak!" biçiminde reklamlarla halk, katılıma özendirilmiştir.

Çevre konusunda dönemsel toplantılar: Fransa'da 1978-1980 yılları arasında ilginç bir uygulama görüldü. Çevre Bakanı'nın katılımıyla her ay ulusal düzeyde faaliyet gösteren çevre dernekleri sorumluları ile yapılan toplantılarda bakan, politikasının ana çizgilerini sunarak diyaloga giriyordu.

Arabuculuk ise, çevre konusunda çatışmaları giderme amacına yönelik muhalif taraflar, daha çok konumları açıklığa kavuşturma ve uzlaşmayı kolaylaştırma olan bir aracı huzurunda karşıkarşıya gelir.

3) Danışma - En yaygın olan ve İdare tarafından en çok benimsenen resmi katılım biçimidir. Sü-

rekli komisyonlara katılma, kamuoyu yoklamaları ve danışma niteliğinde referandum olmak üzere üç kurumsal danışma biçimi belirtilebilir

Ulusal ölçekte olduğu kadar bölge ölçeğinde de çevre konusunda yetkili kurul ve komisyonlar, çevre dernekleri temsilciliklerine resmen yer verirler. Bunun en yaygın uygulaması, ABD'de ve Fransa'da görülmektedir. Kamuoyu yoklamaları ise, halka açık genel bir danışma aracı haline gelmektedir. Fransa'da 1983 yasası ile çevreyi etkileyebilecek bütün çalışma ve yapılar anket kapsamına alınmıştır. "Kamuoyu yoklamalarının demokratikleştirilmesine ve çevrenin korunmasına ilişkin yasa", yurttaş katılımını güçlendirme iradesini ifade eder.

Almanya, Belçika, Fransa ve İngiltere'de çevreyi etkileyen faaliyet ve yapı tasarısının genişliğine göre, yerel ve ulusal günlük basında ilan zorunluluğu öngörülmüştür. Hollanda'da çevre ile ilgili İdari Usul Yasası (1979), çevre konusundaki bütün izin kategorileri için, komşulara bildirme ve gazetelerde yayımı öngörerek halk yoklamaları getirmiştir. Karar, hazırlık aşamasında eleştiri getirenlere bildirilmektedir. Almanya'da izin kararının halkın eleştirilerini çürütmesi gerekmektedir. Kebek'te 1980'den bu yana etki değerlendirmesine tabi tutulan tasarılarla bağlantılı çevre üzerine halka açık oturumlar bürosu, anketlerin kurumlaşmasını sağlamıştır. Halkın tercihlerini araştırma amacına yönelik çevre konusundaki kamuoyu yoklamaları özellikle ABD'de gelişmiş bulunmaktadır.

Danışma niteliğinde referanduma gelince; Belçika, Danimarka ve Kanada'da, ayrıca ABD, İtalya ve İsviçre'de daha çok bölgesel ve yerel ölçekte çevre tasarıları üzerine sık olarak başvurulan bu yol, etkisi sınırlı kalmakla birlikte, halkın iradesini doğ-

rudan açıklamasına olanak tanımaktadır. Aliağa'da yapılması tasarlanan termik santral konusunda yöre belediyelerinin 1989 Kasım ayında referanduma başvurmaları, ülkemizde de "danışma niteliğinde referandum"u başlattığı söylenebilir.

4) Kararlara Katılma - Karara katılma her şeyden önce, genel nitelikli metinlerin hazırlanmasına katılma biçiminde olur. İdare, yeni usuller ve kirlenmeye karşı kurallar saptamak için çevre alanında genel düzenlemeler gerektiren bir reform çalışmasına başladığında, bunu kendi birimlerinde gizlilik içinde yapabileceği gibi, mevcut kuruluş ve komisyonlara danışarak veya tepkilerini ortaya koyabilmeleri için herkese hazırlık dosyalarına ulaşma yolunu açarak yapabilir. Bu tür uygulamalar Norveç ve ABD'de görülmektedir.

Halk girişimi ile de, yurttaşlar, bir düzenlemenin referanduma sunulması veya parlamentonun bir metni ele almasını ister Burada bir anayasal hak veya yasama sürecini başlatma hakkından söz edilebilir. Halk girişimi konusunda İsviçre ve ABD önemli deneyimlere sahiptir.

Nihayet, karar referandumu belirtilebilir. Karar almaya ilişkin referandumda da, kanton düzeyinde ve federal düzeyde İsviçre başta gelmektedir. Referandum sayısı son yıllarda özellikle çevre sorunlarında artmıştır. Ekolojist dernekler baskı gücünü, halk girişiminden alır. Son referandumlardan biri, nemli bir bölgede askeri alan kurulması yasağı şeklinde oldu. Almanya Bavyera Eyalet Anayasası, çevre konusunda karar referandumu öngörmektedir. 1978'de Avusturya'da Millet Meclisi'nin girişimiyle yapılan referandum, nükleer santrallara özel bir yasa ile izin verilip verilmemesine ilişkindi. İtalya'da aynı konuda 1987 yılında referanduma gidil-

di. ABD'de 39 Devlet, gerek federe devlet düzeyinde gerekse yerel düzeyde referandum öngörmektedir.

5) Çevrenin Yönetimine Katılma - Yurttaşlar dernekler aracılığıyla giderek çevrenin yönetimine üstlenmeye başlıyor. Çevresel kamu hizmetlerinde ayrıcalıklı bir konuma sahip dernekler gerek kendi girişimleriyle korunmuş olan doğal alanları işletir, gerekse resmen kendilerine verilen görev çerçevesinde ulusal parkların korunması veya yurttaşların çevre bilimleri alanında yetiştirilmesi görevlerini üstlenirler.

B) Türkiye'de Katılım Sorunu - 1982 Anayasası, yurttaşlara çevrenin geliştirilmesi, korunması ve kirlenmenin önlenmesine katkıda bulunma yönünde hukuksal mecburiyet getirmiştir. Ancak Anayasanın kendisi ve yasaların, yurttaşların bu yükümlülüklerini uygulamaya geçirmesine elverişli olup olmadığı sorulabilir. Gerçekten, Çevre Kanunu ve Çevre Bakanlığı Kararnamesi, çevre hakkının gerçekleşmesinde hem hakkın öznesi hem de muhatabı olarak bireyin konumunu belirlememektedir. Kararname, çevre konusunda faaliyette bulunan "gönüllü kuruluşları desteklemek, yönlendirmek" görevi yanında "çevre problemleri konusunda kamuoyu araştırmaları" yapma görev ve yetkisini Çevre Bakanlığı'na vermektedir (md.2, d ve e bent1). Çevre Kanunu ise bu konularda sessiz kalmaktadır. Dolayısıyla mevzuatımızın, karşılaştırmalı hukuktan aktardığımız yeni katılım biçimlerine büyük ölçüde kapalı bulunduğu öne sürülebilir. Bu görüş, bireylerin grup ve örgütleri aracılığıyla katılımı yönünden de geçerlidir.

Başlıca gönüllü örgütlenme biçimi olan dernek özgürlüğüne getirdiği sınırlamalarla Anayasanın kendisi, dolaylı olarak çevre derneklerinin etkililiği-

ni azaltmaktadır (md.33). Daha genel olarak, vakıflara, sendikalara ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına genel siyaset ve ortak hareket yasakları getirilmiştir. Bu yasak, siyasal partiler açısından da geçerlidir. Toplu özgürlük öznelerine getirilen bu sınırlamalar, "dayanışma yasakları" olarak adlandırılabilir. Bu bağlamda örneğin Türkiye Çevre Koruma ve Yeşillendirme Kurumu, çevre düzenlemesine ilişkin siyasal nitelikte bir karara karşı Türkiye Çevre Sorunları Vakfı ile ortak tavır içine giremeyecektir.

Çevre hakkının uygulamaya geçirilmesi üzerine, ulusal hukuklarda geliştirilen halktan gönüllü katkı yollarının tersine, Türkiye'de ilke olarak "yukarıdan aşağıya doğru" güdüleme ve yapılanma sözkonusudur. 1990 yılında çevreyle sorumlu Devlet Bakanı'nın emirleriyle valilerin denetim ve gözetimi altında illerde kurulan çevreyi koruma vakıfları gözlemimizin somut bir kanıtıdır.[87]

Ülkemizde Çevre yönetimi, bakanlık teşkilatı ve kurullar aracılığıyla yerine getirilmektedir. Çevre Bakanlığı'nın sürekli kurulları, "Yüksek Çevre Kurulu, Çevre Şûrası ve Mahalli Çevre Kurulları"dır Bu kurulların oluşum ve görevlerini belirleyen Kanun Hükmünde Kararname (md. 26-31), çevrenin yönetimini ilke olarak kamu kurum ve kuruluşlarına vermekte, gönüllü kuruluşları ise, sadece Çevre Şûrasına çağrılacak kişi ve kuruluşlar arasında belirtmektedir. Resmi kurullar içinde gönüllü örgütlere ilk kez yer verilmiş olmakla, ilerlemeden söz edilebilirse de, bunun katılım konusunda oldukça sı-

87 "Çevreden sorumlu Devlet Bakanı (...)nın 71 ilde kurulması için valiliklere gönderdiği "Çevre Koruma Vakfı Senedi" çevreyi özel çıkarlara vakfetme anlayışının yeni bir belgesidir" (Dinçerler'in Çevre Vakfı, *Cumhuriyet*, 31.8.1990).

nırlı kaldığı açıktır.

Daha genel olarak Türkiye'de İdare-yurttaş ilişkilerinde tek yanlılık ve eşitsizlik biçiminde hakim olan geleneksel anlayış, çevre yönetimi bakımından da geçerliğini korumaktadır. Bununla birlikte gün geçtikçe seslerini duyurmaya başlayan artan sayıda çevre grup ve örgütü halkın kendisi için öngörülen edilgen konumu aşmaya çalıştığını göstermektedir.

C) Katılım ve Demokrasi - Yurttaşların, kamu makamlarının harekete geçmesini beklemeden onları etkilemeye çalışmaları, farklı görüşler ortaya koyarak öncelikleri belirlemeye çaba göstermeleri, hatta farklı çözümler için mücadele yoluyla hükûmet programlarını etkileyip değiştirebilmeleri, katılımın önemini ifade eder.

Çeşitli yollardan açıklanan halk desteği, yöneticilerin kararlarına, plan ve projelerine meşruiyet kazandırdığı gibi, belli sınırlama ve yükümlülükler getiren düzenlemelere güç de katabiliyor. Ayrıca, kamuoyu tartışması, toplumda daha geniş oylaşmaya (consensus) varmaya ve sektörel farklılıkları, çatışan çıkarları aşmaya yardım edebilir. Nihayet, yerleşik menfaatler hakkında hükûmet kararlarını belirlemede etkili olabilecek bilgiler sağlayan katılım, çevre konusundaki önemli kararların dar bir teknokrat ve/ya çevrokrat ("ecolocrats")[88] grubu tarafından alınma riskini önleyebilir.

Katılımın derecesi, biçimi ve anlamı demokrasinin işleyişi ile yakından ilgilidir. Çevre ile ilgili bilgi ve belgelere giriş özgürlüğü ise, katılım olanağının önkoşuludur. Bu iki öğe, biraz sonra ele alacağımız başvuru hakkı ile tamamlanır. Bu üç hakkın varlığı, sıyasal rejimin niteliğini belirler.

88 Symonides, "The Human Right to...", s.253.

Özellikle Doğu Avrupa Devletlerinde çevresel yıkım olgusu, sosyalist rejimler ve diktatörlüklerin çökmeye başlaması ile günışığına çıkmıştır. Çevre sorunlarının boyutları, demokratikleşme sürecinde ortaya çıkarken, çevreci hareket hem bu ortamda gelişiyor, hem de hareketin kendisi demokratikleşmede itici güç oluyor.[89]

Katılım mekanizmasının, bazı çevre tasarılarının uygulamasını yavaşlatacağı, dolayısıyla katılım hakkının yararlarının olumsuz öğelerle bastırılacağı şeklindeki görüşe de işaret ederek katılım konusunda paylaştığımız şu değerlendirmeyi aktaralım: "1970'ten beri, İdare ve Hükûmetlerin tavrının değişmesi, çevre konusunda açılma ve katılma araçlarını çoğalttı; fakat katılım yolu toplumsal bir consensus'e erişmek için yalnız başına hiçbir zaman sihirli bir değnek olamaz. Çeşitli katılım biçimlerinin kullanılmasındaki tercih, güçlüğünü koruyor... Belli katılma biçimlerine başvuru, ülkelere göre ileri derecede değişiklik gösteren yurttaşlar ve idare arasındaki ilişkiler durumuna da bağlıdır."[90] Katılımı gerçek kılmak için idari kolaylıklar (iyi bilgilendirme, yönetsel belge ve bilgilere serbest giriş, toplantıların açıklığı, kısaca idarenin saydamlığı) ve devletçe sağlanan mali olanaklar sorununun ötesinde ana sorun, psikolojik, sosyal ve kültüreldir. Yurttaşlar kendilerini, kollektif bir zenginliğin ve ortak bir varlığın gerçek bekçileri olarak gördükleri zaman çevre politikalarına katılacaklardır

89 Çevreci hareketin Doğu Avrupa'da, Sovyetler Birliğinde ortaya çıkışı, yeşil grup ve kuruluş örgütlenmeleriyle bunların demokratikleşme sürecinde rolü üzerine bkz. T.Bora, "Reel Sosyalist Sistem Çözülürken Çevre Sorunları ve Yeşiller", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Haziran 1990, s. 39-43.

90 M.Prieur, "Le droit à l'environnement...", s.415.

Haber alma ve katılma hakları, başvuru olanağı tanınmışsa işlevsel olabilir ancak.

III. Başvuru Hakkı

Başvuru hakkı, hak arama özgürlüğünün çevre hakkı yönünden kullanılmasıdır. Bireye tek başına veya grup halinde, çevreye zararı önlemek, durdurmak ya da verilen zararların giderilmesi amacıyla şikâyette bulunma olanağı veren yürütmenin durdurulması gibi acil durumlara ilişkin usulleri de kapsayan- özgül idari ve yargısal iç başvuru yollarının tanınması esastır.

A) Genel Olarak - Çevre değerleri karşısında yükümlülüklerini yerine getirmeyenlere ve çevreye zarar verenlere karşı başvuru olanağı tanınıp, idari, hukuki ve cezai yaptırımları uygulanamazsa, çevre hakkının normatif değerinden, bağlayıcı özelliğinden sözedilemez.

1) İdari Başvuru - Çevre idaresinin oluşturulması, çevre korumasında kamu makamlarının görev, yetki ve sorumluluğunu ifade eder. İdare, sahip olduğu önizin ve denetim yetkileriyle çevre üzerinde etki yaratabilecek girişim ve faaliyetleri önleyici bir işlev görür. Gerçekten çevre korumasında aslolan önleyici önlemlerin alınması ve gerekli mekanizmanın oluşturulmasıdır. Bu çerçevede, kamu makamları çevreye zarar verici faaliyeti durdurmak ve özellikle (para cezası gibi) yönetsel yaptırımlar uygulama yetkileriyle donatılmıştır. İdari makamlar yasa gereği doğrudan harekete geçebilecekleri gibi, bireylerin başvurusu üzerine de önlemler alabilir. Başvuru, genel ilkeler çerçevesinde yapılabileceği gibi, çevre koruması üzerine özel düzenlemeler de yapılmış olabilir. Bu bakımdan bireysel şikâyet

yanında, toplu dilekçeler de sıkça kullanılan bir yoldur. Özellikle toplu dilekçeler Doğu Avrupa Devletlerinde ve Sovyetler Birliği'nde demokratikleşme süreci öncesi ve esnasında çevreye ilişkin temel kararlar üzerinde etkili olmuştur.

Başvuru için kişisel bir çıkarın bulunma zorunluluğu yoktur.

2) Yargısal Başvurular - İdari makamlara başvuru yanında yargı yollarına başvurma hakkının kullanılması esastır. Çevresel menfaatlerin ihlalinde sadece güncel değil, geleceğe yönelik (potansiyel) zararın varlığı da başvuru hakkını doğurmaktadır. Bu durumda bireyler, birey toplulukları ve dernekler, Devleti ve ilgilileri dava edebilirler. İdari ve adlı yargı makamları, zararların karşılanması, eski hale getirme ve cezai yaptırım uygulayarak ilke olarak çevre üzerinde olumsuz bir etkiye yolaçıldıktan sonra müdahalede bulunur. Oslo Projesine göre,[91] şu üç hak tanınmalı ve bu yönde karar verilmelidir: hızlı ve tam bir tazminat, onarma ve eski hale getirme.

Çevre hakkının güvencesi olarak ilkin Anayasa yargısının konumuna değinmek yerinde olur.

a) Anayasa Yargısı - Öncelikle Anayasa yargısının doğrudan Anayasa tarafından tanınıp güvenceye bağlanmamış olan hak ve özgürlükleri koruma altına alarak onlara normatif bir değer kazandırdığını belirtmek gerekir. Sorun, Anayasa yargıcının bu rolünü, teknolojik-bilimsel gelişmenin etkilerinin sınırlanması yönünde kullanması sorunsalında düğümlenmektedir. Daha açık anlatılma, dayanışma haklarının koruma altına alınmasında anayasa yargıcının oynayabileceği rol önem taşımaktadır.

91 Bkz. "Draft Ece Charter on Environmental Rights...".

Gerçekten, anayasa yargısının oluşumunda insan haklarını koruma gereği vardır. Bu işlevi yerine getirmede kendisine norm yaratma yetkisi de tanıyan Anayasa yargıcının konumu üzerine çevre hakkı açısından üç olasılığın altı çizilebilir:

- Anayasa, çevre hakkını bütün öğeleriyle tanımışsa, yargının işlevi, bu hakkı en üst düzeyde korumaktır. Buna İspanyol Anayasası örnek gösterilebilir.

- Anayasa çevre hakkını genel olarak tanımışsa, Anayasa yargıcının görevi, bunun normatif değerini saptamaktır. Buna 1982 Anayasası örnek gösterilebilir.[92]

- Doğrudan Anayasal tanıma bulunmasa da anayasa yargıcı çevresel değerleri, yaşama hakkı etik temelinde koruma altına alabilir. Alman Federal Anayasa Mahkemesi, "Anayasada tanınan yaşama hakkı, Devlete kendi ülkesi üzerinde yaşamı koruyucu gerekli önlemleri alma yükümlülüğü yükler." görüşüyle tümdengelim yoluyla çevre hakkını koruma altına almıştır.[93]

Anayasa yargıcı, genel olarak, iç hukuktaki temel kuralları uygularken uluslararası belgelere de başvurabilir, bunları da referans norm olarak kullanabilir.

b) İdari Yargı - Yasama organının çevreye ilişkin işlemlerini denetleyen Anayasa Mahkemesi dışında idare mahkemeleri, yasaların uygulanmasına ilişkin sorunları çözüme bağlar. Başka bir anlatımla denetim yetkisini hükûmet ve İdarenin çevreyi

92 Türk Anayasa Mahkemesi, dolaylı olarak da olsa, 56. maddenin normatif değerini, yani bağlayıcı özelliğini belirlemiştir. Bkz. E.1985/11,K.1986/29, Ka.ta.11.12.1986, AYMKD, s.433-475.

93 Bkz. M.Fromont, "Le juge constitutionnel", *Pouvoirs*, 22, 1982, s.52.

etkileyici işlem ve eylemleri üzerinde kullanır.

İdari makamların çevreyi etkileyebilecek karar ve eylemlerine karşı olduğu kadar, çevreyi bozan veya olumsuz yönde etkileyen ya da bu yönde tehlike gösteren kamu veya özel kuruluşların faaliyetlerine ilişkin olarak aldıkları kararlara karşı da yargı yoluna gidilebilir İkinci durum, özellikle İdare'nin denetim yetkisini yasalar gereğince yerine getirmemesi olasılığında ortaya çıkar.

Başvuru hakkı yalnızca gerçek kişiler tarafından değil, çevre konularında derneklerce de giderek yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. Yasaya aykırı bir işlem veya eylem nedeniyle Devletin veya kamu kuruluşlarının sorumluluğunu idari yargı önüne getirdikleri gibi, adli yargıda da zarar-ziyan davası açabiliyorlar.

İdare ile yurttaşları arasında çevreden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözüm mekanizmaları arayışında idari yargı dışında da çözümler geliştirilmektedir. Başta İskandinav ülkeleri olmak üzere kimi Devletler, uzlaştırıcı, aracı veya ombudsman gibi yargı dışı veya benzeri yolları da geliştirmektedir.[94] Japonya'da çevre hakem mahkemeleri kurulmuştur. Çevre ombudsmaninin yaygınlaştırılması yönünde eğilimler artarken, bu kurumun yasama yetkisi ile donatılarak çeşitli idari makamlara müdahale edebilmesi, çevre için tehlike yaratan karar ve uygulamaların değişmesi ve kaldırılmasını sağlaması yönünde adımlar atılmaktadır.

Yeni arayışlar, yargı mekanizmasının ağır işleyişinden kaynaklanan olumsuzlukların azaltılması ve/ya yeni gelişmeler karşısında yeni çözüm yolları olarak değerlendirilebilir. Gerçekten, idari yargı,

94 Krş.Kromarek, "Quel droit à l'environnement...", s.148.

aynı zamanda çevreyi etkileyebilecek plan ve projelerin denetiminde önleyici bir rol oynadığından hızlı karar önem taşımaktadır. Öndenetim, işletmelere izin verilmesi konusunda da gündeme gelebilir. Hatta, çevresel etki değerlendirme raporları da yargısal denetime tabi tutulabilir. İdari yargı, özellikle projeler üzerinde yaptığı denetimde, kurulması tasarlanan tesislerin ekonomik ve toplumsal yönden getireceği ile çevre yönünden götürecekleri arasında bir denge kuramı geliştirmiştir. (Théorie du bilan "coup-avantage"). Çevre Hukuku alanında geliştirilen, fayda ve maliyet analizi, ya da getireceği ve götüreceği arasında denge veya bilanço kuramı, hukukun genel ilkesi olarak nitelenebilecek önemdedir ve yargıç için önemli bir ölçü oluşturmaktadır.

c) Adli Yargı - Adli yargı organlarına kimler başvuru hakkına sahiptir? Her şeyden önce, çevreyi bozucu faaliyetlerden zarar gören kişi ve topluluklar bu hakka sahip. Ancak çevre dava yeteneği olası mağdura veya potansiyel mağdura da tanınmıştır. Hatta, doğrudan çıkarı bulunmayan kişilerin de davacı olabileceği öne sürülebilir. Dernekler de adli yargı önünde zarar-ziyan davası açabiliyor.[95]

Çevrenin korunması ödevinin bireyler veya topluluklar tarafından ihlal edilmesi durumunda uygulanan yaptırımın niteliği nedir? Burada sorun, tazmin veya verilen zararın ödetilmesi ya da eski hale getirme yaptırımı dışında, cezai yaptırımın da uygulanıp uygulanmayacağıdır. Çevre alanında genellikle hukuki sorumluluk ve yaptırımlar geçerli. Zararın giderilmesi, onarım, alt yapının yeniden in-

95 Daha geniş bilgi için bkz. Ch.Hugio, "Le contentieux associatif devant le juge judiciaire en matière d'environnement et d'aménagement", *Les associations, l'Environnement et Le Droit*, Economica, Paris 1984, s.109-114

şası, bir yerleşim biriminin yeri değiştirilmişse tesislerin yeniden kazandırılması ve yeniden yerleşim giderlerinin karşılanması gibi. Cezai sorumluluğun istisnai olarak uygulandığı belirtilebilirse de, İspanyol Anayasası gibi cezai yaptırımı açıkça öngören düzenlemelerin bulunduğunu da belirtmek gerekir.

Çevre davalarının kendine özgü niteliği, bireylere, çevreye verilen zararların ulusal sınırların ötesine geçmesi durumunda dava olanağını tanır (actio popularis). Adli yargı mekanizmasının devlet sınırı ötesinde işletilip, ilgili devletin yargı yetkisi altındaki kişi ve kuruluşlara yöneltilmesi sözkonusudur.[96]

Genel olarak idari ve adli yargı organlarının çevre davalarında çekingen ve belirsiz tutumu, yasal açıklıkların bulunmadığı durumlarda, ekonomik kaygılarla çevresel değerler arasında çatışma halinde ortaya çıkmaktadır. İdari yargı kararlarında ise, daha çok hükûmet iznini gerekli kılan büyük yatırım projelerine ilişkin kararlarda "siyasal tavır" hakim olabilmektedir.

B) Türk Çevre Hukukunda Başvuru Hakkı - Çevre Kanunu sadece idari başvuru üzerine açık hüküm öngörmektedir. Çevre konusunda yargı yolunun kullanılması genel hükümler çerçevesinde değerlendirilmelidir.

1) İdari Başvuru - "Çevreyi kirleten veya bozan faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişiler idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilirler." (Çevre Kanunu, md.30).

96 Ayrıntılı bilgi ve örnekler için bkz Déjeant-Pons, "L'insertion du droit de l'homm à l'environnement...", s.469; Symonides, "The Human Right...", s.

Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören kişi ve/ya kuruluşların idari makamlara başvurması, bir menfaat ilişkisini yansıttığından klasik başvuru yolu olarak değerlendirilebilir. Buna karşılık, herhangi bir çıkar ilişkisini gerekli kılmayan "haberdar" olma da, idari makamlara başvuru için yeterli. Burada, yurttaş ve toplulukları hakkın öznesi olarak, çevre hakkına ilişkin yaptırım mekanizmasını harekete geçiriyorlar. Aynı taraflar, çevre hakkının muhatabı da olabilirler. Yasa, çevreyi kirleten açısından, sorumlu bakımından herhangi bir belirleme yapmadığından, bunların özel kişi ve kuruluşlar olabileceği gibi, kamu kurum ve kuruluşları olması da mümkündür.

Hak öznesi öğesi, "gerçek ve tüzel kişiler" şeklinde belirtildiğinden geniş yorumlanmalıdır. Böylece Çevre Kanunu, gönüllü yurttaş girişimlerine dolaylı olarak çevreyi korumada etken rol vermiş oluyor.

Başvuru biçimi önem taşımaz. Yazılı olabileceği gibi sözlü olarak da yapılabilir. Önemli olan idari makamın sahip olduğu durdurma yetkisidir. Asıl olan kamu makamını hareket geçirmektir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki ilke, şikâyetin bir dilekçe ile yapılmasıdır.

2) Yargı Yolu - Çevre Kanunu, çevrede olumsuz etki yaratan faaliyete karşı yargısal başvuru konusunda herhangi bir hüküm öngörmemektedir. Dolayısıyla gerek idari yargı yoluna, gerekse adli yargı yoluna başvuru, genel hükümler çerçevesinde yapılacaktır.[97] Bireyler ve özel kişi, girişim ve kuruluşlardan kaynaklanan çevreyi bozucu faaliyetlere

97 Bunun tek istisnası, "İdari cezalara karşı, cezanın tebliği tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir" biçimindeki hüküm (md.25) ise de, bu da çevreyi bozan veya kirletenler için tanınan bir olanaktır

karşı adli yargıya başvuracaktır. Yargı organından, çevreyi olumsuz yönde etkileyen faaliyetin durdurulması veya önlenmesi istenebileceği gibi, zararın giderilmesi veya eski hale getirilmesi de talep edilebilir. Buna karşılık, çevreyi olumsuz yönde etkileyici faaliyet bir kamu kurum veya kuruluşundan geliyorsa, başvuru yeri idari yargı olacaktır. İdari yargı organının görev alanı bununla sınırlı olmayıp, kamu makamlarının çevreyi etkileyici faaliyetler üzerinde denetim yetkilerini yasalara uygun olarak yerine getirmemeleri durumunda da, faaliyet hangi kurum ve kuruluştan kaynaklanırsa kaynaklansın, yargısal denetime tabi olacaktır. Ölçüt, ortada bir idari işlem veya eylemin var olmasıdır. Bu, işletme için önizin konusunda olabileceği gibi, işletmenin çevreyi etkileyebilecek faaliyeti üzerinde denetim yetkisinin kullanılmaması veya eksik olarak yerine getirilmesi durumunda da sözkonusu olabilir.

Çevreye verilen zararın giderimi her iki yargı yolundan da istenebilir. Adli yargı organları, Medeni Kanun ve Borçlar Kanunu'nun değinilen maddeleri yönünden harekete geçirilebilecekleri gibi, Çevre Kanunu'nun 3. ve 28. maddelerinde öngörülen sorumluluk durumlarında ilgililerin başvuruları sonucu karar verirler.

Burada üzerinde durulması gereken nokta, Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin yargısal denetim açısından nasıl yorumlanacağıdır. İdare'yi harekete geçirme işlevi olan hükmün, ilgili kamu makamının tavrına göre, yurttaş veya tüzel kişilere yargı yoluna başvurma hakkı verip vermeyeceği sorunu. İdare, çevreyi kirleten veya bozan faaliyeti durdurmaz ya da bu yönde gerekli önlemler almazsa, yargısal denetime tabi olacaktır. Aynı şekilde, faaliyeti zamanında durdurmaması, kısmen durdurması veya

ilgilinin başvurusunu reddetmesi, iptal davası, hatta tam yargı davasına konu olabilir.

Dava konusu önemli olmakla birlikte, 30. madde dava yeteneği (ehliyeti) bakımından da önem taşımaktadır. İki yönden: menfaat koşulu ve tüzel kişilerin dava açma yeteneği.

İdari davalarda genel ilke dava açmada menfaat koşulunun aranmasıdır. 30. madde ise, İdare'ye başvuru konusunda "ilgi" bağını yeterli görmektedir. Öte yandan, birinci maddesinde, çevrenin, bugünkü ve gelecek kuşakları kapsayacak biçimde "bütün vatandaşların ortak varlığı" olduğu yolunda temel ;uralı koymaktadır. Böyle olunca, gerçek ve tüzel kişilerin "ortak sahipleri ve sorumluları"[98] bulundukları çevrenin kirletilmesi veya bozulması sonucu, aynı zamanda kişisel, güncel ve somut çıkarlarının çiğnendiği için harekete geçmeleri sözkonusudur.

Bu yorum çerçevesinde tüzel kişilerin de dava açma yeteneğine sahip oldukları öne sürülebilir. Çünkü, bir kez, çevre mevzuatı gönüllü birey örgütlenmelerine hakkın öznesi olarak yer vermektedir. Sonra, dernek, vakıf gibi tüzel kişiliği bulunan ve çevreyi koruma amacına sahip olan gönüllü birliklerin, çevreye zarar verici davranış ve faaliyetlere karşı dava yeteneğine sahip bulunmaları son derece doğaldır.

Bütün bu yorumlar, "çevre hakkının tanınması, yetkili bir mahkeme önünde gerçek bir dava hakkını da içermelidir" belirlemesine de uygun düşmektedir. Bununla birlikte, böyle bir hakkın varlığı, bi-

98 S.Güran, "Çevre Kanunu Uygulamalarına Karşı İdari Dava Açma Olanağı", *İstanbul'un Çevre Sorunları ve Çözümleri Sempozyumu*, (9-13 Nisan 1990), Türkiye Çevre Koruma ve Yeşillendirme Kur., yay., s.461.

reylerin, çevrelerini etkileyebilecek tasarı ve kararlardan önceden haberdar edilmelerini gerekli kılar.

Çevre hakkının önleyici önlemi içeren usuli bir hak olması da bilgilenme hakkı ile anlam kazanır. Bu boşluklar da, çevre hukukumuzda dava yolu üzerine açık hükümlerin bulunmamasını olumsuz yönde etkilemektedir. Şu halde, yapılacak düzeltme veya yeni düzenlemelerde "yargısal başvuru hakkı"da değişik yargı yollarına göre, hakkın öznesi, muhatabı ve yaptırımın kapsamı yönlerinden açık olarak tanınmalıdır.

Yürürlükteki hükümler çerçevesinde yargı organlarının çevre hakkını koruma derecesi nedir? Bu konuda iki önemli Danıştay kararını ele alarak, idari yargının çevre hakkının gerçekleşmesindeki rolünü, birbirine tamamen ters düşen yaklaşımlarla, olumsuz ve olumlu yönleriyle yansıtmaya çalışacağız. Bunlardan birincisi, Gökova, öte ise, Aliağa adlarıyla da anılacak olan kararlardır. Böylece çevre korumasında yargısal güvencenin evrimi de izlenebilecektir.

3) Danıştay'ın İki Kararı - a) Gökova Kararı [99] - Dava konusu, Akdeniz kıyısında, kömür yataklarının bulunduğu Gökova körfezi adı verilen yeşil ve turistik alanda termik santral inşaatına ilişkin bir dizi idari ve hükûmet işleminin iptali istemidir.

Üç muhtar ve yörede oturan bir yurttaşın açtığı davada öne sürülen gerekçeler özetle şunlardır: Gö-

99 Danıştay, 10. Daire, E.1985/2739, T.24.6.1986,K.1986/1431. Gökova kararının eleştirisi konusunda bkz. İ.Kaboğlu "Çevre Hakkı Üzerine" (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri", s.108-137; I.Kaboğlu, "Le droit de l'Environnement en Truquie" (approche de droit public), *Revue Juridique de l'Environnement* 1992/2. Ayrıca bkz. T Akıllıoğlu, "Gökova kararı üzerine gözlemler", *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1986, s.157-161.

kova'da termik santralın kurulması, yörenin ekolojik dengesinin bozulmasına neden olabileceği gibi, turizm bakımından önemi tartışma götürmeyen bölgenin kirlenmesine de yolaçacaktır. Gökova'nın günümüzde sahip olduğu iktisadi potansiyeli, kurulacak olan termik santralın ülke ekonomisine getireceği muhtemel katkıdan daha önemlidir. Santralın kurulmasına ve kurulacağı yerin seçimine ilişkin idari işlemler kamu yararına yönelik değildir. Yer seçimine ilişkin tercihi öne çıkaran davacılar, bir termik santralın kurulmasına ilişkin karardan çok, bunun için seçilen yerde, Gökova'da kurulmasına karşı çıkarak, kararların özellikle bu açıdan iptalini istemektedirler.

Buna karşılık, Hükümet Makamları ve İdare, sözkonusu Santralın kurulmasına ilişkin projeyi, ülkenin ihtiyaçları açısından koşula bağlı olarak savunmaktadır. Bunlar arasında, ülkenin elektrik ihtiyacı, bölgedeki kömür yataklarını işletme gereği öne çıkarılarak Gökova'da termik santralın kurulması, teknik ve ekonomik gerekler bakımından kamu yararına bağlanmaktadır. Bölgenin kirlenmesini önleyici bütün önlemlerin alınmasına ilişkin karar ise, santralın kurulmasında şartı bağlı idari gerekçeyi oluşturacaktı.

Danıştay kararına gelince; Danıştay, ilkin, dava konusu işlem bakımından kömür rezervlerinin işletilmesi amacıyla Hükûmetin teknik ve iktisadi nedenler ve gereklerden hareketle termik santral kurmaya karar verdiği saptamasını yapıyor.

İkinci olarak, Yüksek Mahkeme, ilgili idari birimlerin kirliliğin önlenmesi bakımından gerekli bütün önlemlerin alınması kaydıyla termik santralın yörede kirlenmeye yolaçmayacağına ilişkin görüşlerine yollama yapıyor.

Danıştay, üçüncü olarak, adı geçen bölgede termik santral kurulması halinde çevre bakımından onarılması güç sonuçlar doğuracağı yolunda Çevre Müsteşarlığı nezdinde hazırlanan rapora işaret ediyor. Bu doğrultuda Yüksek İdare Mahkemesi, sanayileşme ve enerji kaynaklarının kullanımı nedeniyle Türkiye'de çevre kirlenmesinin önemli boyutlara ulaştığını kabul ediyor. Hukuki bakımdan, Anayasa'nın 56. maddesine dikkat çektiği kararında Danıştay, Çevre Kanunu ile Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nu birlikte ele alarak; Çevre Kanunu'nun sadece, çevre korumasına yönelik önlemlerin alınması amacıyla yönetsel, cezai ve hukuki nitelikte hükümler öngördüğü, ancak belli bölgelerde tesisler kurulmasını engelleyen herhangi bir kural içermediği saptamasını yapmaktadır.

Danıştay, dördüncü olarak, İdare'nin kamu hizmetlerinin gereklerini belirleme bakımından takdir yetkisine sahip olduğunu, termik santralın kuruluşunun da bu alana girdiğini, çevreyi koruyucu önlemlerin alınması koşuluyla takdir yetkisinin sınırlı olmadığını belirtiyor. Dava konusu bakımından Yüksek İdari Yargı, elektrik üretimi için Gökova'da kömür yataklarının işletilmesi gereği üzerinde ısrar ediyor; yer seçimine ilişkin olarak da, santralın Gökova'da kurulmasının verimlilik ve yerindelik bakımından iktisadi ihtiyaçlara öncelik veren Hükûmet gerekçesine başvuruyor.

Sonuç olarak Danıştay, yer seçimine ilişkin yürütme ve idare işlemlerinde, maddi olguların nitelendirilmesinde ve İdarenin takdir yetkisini kullanmada açık takdir hatasının saptanamadığını gerekçe göstererek, Gökova'da termik santralın kurulmasına ve yer seçimine ilişkin işlem ve kararların iptal istemini reddetmiştir.

Danıştay kararı üzerine kısaca şu gözlemler yapılabilir:

Danıştay, öncelikle, Hükûmet makamlarınca öne sürülen kanıt ve gerekçelere başvurmaktadır.

İkinci nokta, Danıştay'ın çevre hakkı veya hukuku kavramları üzerine herhangi bir belirleme yapmayışına ilişkindir. İdari yargı organlarının İdare'nin takdir yetkisini ortadan kaldıramayacağını öngören Anayasa maddesinden (125) hareketle, takdirde açık hata ölçütüne başvurmaktadır. Yerindelik denetim alanına girmeyen Danıştay, hukukilik-yerindelik denetimi ayrımının yargıç tarafından belirlenebileceği gerçeğini gözardı ederek, "en az denetim"le yetinmektedir.

Bir üçüncü nokta, Danıştay'ın tavrının Çevre Kanunu bağlamında anlam kazanıyor olmasıdır. Bir projenin getireceği ve götüreceği arasında denge ilkesi (le principe du bilan "coup-avantage") üzerine hüküm öngörmeyen Çevre Kanunu'nun, ilgili yönetmeliğin yürürlüğe konmaması nedeniyle, çevresel etki değerlendirme raporunun gerçekleştirilmemiş olması, Yüksek Yargı organının denetimde somut ölçütler kullanmaktan alıkoymuştur. Ayrıca Çevre Kanunu'nun "iktisadi kalkınma"yı kayırıcı bir yaklaşımı yansıttığını da hatırlatmak gerekir. Dolayısıyla Danıştay'ın çevreye ilişkin ilk önemli kararında "Hükûmet lehine" belli bir siyasal rol oynadığı öne sürülebilir. İki nedenle: bir kez Danıştay, 1982 Anayasası'nı sınırlayıcı bir yoruma tabi tutmuştur. Çünkü, 56. maddeyi normatif değeri olan bağlayıcı bir hüküm niteliğinde yorum yoluna gitmeyip bunun tam tersine, İdare'nin yargısal denetimini düzenleyen 125. madde hükmünü sınırlı bir yorumla yetinerek, bunu anayasal dayanak olarak almıştır. Sonra, genel olarak bütünsel bir gelişme yerine eko-

nomik büyüme kavramıyla sınırlı kaldığı için siyasal makamların görüşlerini yansıtma çerçevesinde kalmıştır.

Gökova kararından altı yıl sonra verilen Aliağa kararını ele almadan önce şu değerlendirmenin aktarılması yerinde görünüyor: "Danıştay, Anayasal planda, yargılama yetkisine ilişkin Anayasanın 125. maddesini dar ve sınırlayıcı yorumla, yargılama konusunu düzenleyen 56. maddeyi gözardı ederek, yasal planda ise, Çevre Kanunu hükümlerini daraltıcı ve yalnızca kimi öğelerine ağırlık vermek suretiyle yaptığı yorumla, Gökova'da termik santral kurulmasına dair yer seçimine ilişkin kararı hukuka uygun bulmuştur. Oysa, Anayasanın 56. ve 125. madde hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi ve, Çevre Kanununun birinci maddesinin amacına uygun biçimde yorumlanmasıyla, yine bu bağlamda, takdir yetkisi ve yerindelik ölçütlerinin (kamu hizmeti, kamu yararı ve ülkenin gelişmesi kavramları ışığında değerlendirilerek termik santralın Gökova'da kurulmasına ilişkin Hükümet kararını iptal edebilirdi. Buna karşılık, iptal istemini redle, Yüksek İdare Mahkemesi, idari işlemi denetimden kaçınmış, dolayısıyla, "siyasal red" tezine uygun olarak açıkça siyasal rol oynamıştır. Danıştay'ın çevre konusunda verdiği ilk kararını, geçici kaygılar yerine, gelecek kuşaklara karşı da hepimizi borçlu kılan çevre hakkının kahcı ve evrensel değerlerini ön plana geçirerek aşması, içten bir dilek olarak belirtilebilir."[100]

b) Aliağa Kararı - 18 Ekim 1989 tarih ve 89/14633 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla İzmir

100 İ.Kaboğlu, "Çevre Hakkı Üzerine" (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri), s.136-137.

Aliağa'da kurulacak serbest bölge içinde "yap-işlet-devret" modeline göre 1000 megavat (2x500) gücünde bir termik santral yapımına karar verildi.

Danıştay'da açılan davada santral yapımına ilişkin kararın iptali istenmiştir. İptal isteminin nedenleri, ilk davacıya göre şu şekilde özetlenebilir:

- "Aliağa, mevcut sanayi kuruluşları ile zaten kirli bir bölgeydi. Bu yörede başta insan sağlığı olmak üzere, çevre ve doğa kirliliğinin giderilmesi amacıyla iyileştirme çalışmaları yapılması gerekirken, termik santral gibi doğa ve insan üzerinde pek çok zararı olacak bir tesis kurmanın anlamı yoktu.

- "Aliağa ve çevresinde santralın çalışması için gerekli linyit kömürü yoktu. Kararnameye göre santral dışarıdan gelecek kömürle çalışacaktı. Bu durumda deniz kıyısında turistik bir bölgede, en verimli tarım alanının üstüne santral yapılması için" direnilmemeliydi.

- "İzmir-Aliağa girişinde 380 bin vatlık trafo bulunmaktaydı. Yöre Soma, Yatağan, Tunçbilek, Seyitömer santrallarından beslenmekteydi. Aliağa rafinerisi ve PETKİM elektrik gereksinimlerini kendileri karşılıyorlardı.

- "Enerji Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının ortak çalışması ile ANAP döneminde hazırlanan "Türkiye Üretim Tüketim İncelemesi (1988-1992)" çalışmasında ve ilgili dönem yatırım programlarında yer almayan ithal kömür yakıtlı bu santralın yapım kararı"nın hangi plan ve programa göre verildiği belli değildi.

- "Santralın kurulacağı bölgede en az 120 bin nüfus yaşıyodu. Bunun 45 bini kırsal kesimdeydi. Santraldan Bakırçay havzası ve Menemen ovasının zarar görmesi kaçınılmazdı. Burada dünya çapında ünlü ve hepsi dışsatım malı çekirdeksiz üzüm, pa-

muk, zeytin, zeytinyağı, tütün, meyve, sebze ve çeltik üretiliyordu.

- "Bu yöre yurdumuzun sayılı turistik bölgelerinden biriydi. Santralın kurulacağı Gençelli'den başlayan orman ve kumsalla birçok koyun birbirini izlediği Yeni Foça ve Foça kıyıları, kuzeyde ise Yenişakran, Çandarlı ve Dikili tarihsel ve turistik değer taşıyordu... Bölge Turizm Bakanlığı'nca hazırlanan GAÇ (Güney ve Batı Anadolu Çevre Projesi) kapsamındaydı.

- "Nemrut ve Çandarli körfezleri, Yunanistan'la aramızdaki uluslararası sular balıkçılık merkeziydi. Burada Ege'nin en değerli deniz ürünleri elde ediliyordu. Santralın soğutma suyu denizden alınacak, sıcak ve atık sular denize bırakılacak, deniz ısısının bir derece yükselmesine, denizdeki canlıların yok olmasına yol açılacaktı..."

- Hükûmet, "2872 sayılı Çevre Yasasının 10. maddesinde bu tür yatırımlar için zorunlu görülen "Çevresel Etki Değerlendirme Raporu" (ÇED) hazırlanmadan bu yatırıma karar vermiş, açıkça yasaları çiğnemişti".

"Davayı yitireceğini kestiren hükûmet, kararnameyi iptal" ederek, "davayı düşürüp aynı yerde yeni bir kararnameyle serbest bölge kuracak ve santral yapımını burada gerçekleştirecek"ti. Bu kez yeni kararnamenin iptali için Danıştay'a açılan dava, 28 Nisan 1992 günü 10. ve 6. Dairelerinin ortak şeklinde sonuçlanarak, "Üstüne termik santral kurulması planlanan serbest bölgeye ilişkin Bakanlar Kurulu kararı" ortadan kaldırıldı.

Adı geçen Danıştay kararı henüz yazılmadığından, gerekçesi üzerine şimdilik ancak kimi tahminlerde bulunulabilir. Bununla birlikte, birinci dava sırasında Danıştay'ın birçok kez yürütmeyi durdur-

ma kararı verdiği ve ÇED raporunu istediği not edilebilir.

Şimdilik, seksenli yıllardan doksanlı yıllara, "Türk İdari yargısında çevre hakkının gerçekleşmesi" bakımından tanık olunan olumlu değişim not edilebilir. Bunda tabandan gelen tepkinin, dolayısıyla halkın payının önemli bir yer tuttuğu belirtilebilir.

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE HAKKININ BÖLGESEL ÖLÇEKTE KORUNMASI

Çevre hakkının niteliği, devlet sınırlarının ötesinde de ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Çevre sorunlarının ulusal sınırları aşma özelliği, "sınırötesi" kirletme deyimiyle ifade edilmektedir. Bu nedenle, çevreye ilişkin düzenleme ve güvence mekanizmaları bakımından Devlet ve örgütlenme alanı, hareket noktasını oluşturabilirse de, devlet sınırlarının ötesinde ulusal-üstü alanda geçerli kuralların konması kaçınılmazdır. Bu yönden bölge ölçeğinde çevre hukuku ilkelerinin oluşturulması, diğeri ise, devlet topluluklarının belli bölgelere yönelik kurallar oluşturması. İki farklı alan ayrımını gözönüne alarak konuyu iki başlık altında ele alacağız.

I. Kıtalarda Düzenlemeler

Afrika, Amerika ve Avrupa Kıtalarında çevre hakkına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Afrika'daki düzenleme kaynağını, doğrudan Afrika İnsan ve Halklar Hakları Şartı'ndan almaktadır. Amerika'da konu, İnsan Haklarına ilişkin Amerikan Sözleşmesi Ek Protokolü'nde düzenlenmektedir Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, çevre hakkına ilişkin doğrudan hükümler içermemekte, ancak, Avrupa Topluluğu çerçevesinde ortak bir çevre hukuku oluşturmak amacıyla yoğun mevzuat çalışmalarından sözedilebilir.

A) Afrika - Afrika Birliği Örgütü Devlet ve Hükûmet Başkanları Konferansı tarafından Nairobi'de 21 Haziran 1981 tarihinde kabul edilen ve yeterli sayıda Devletin onaylamasıyla 21 Ekim 1986'da yürürlüğe giren Afrika İnsan ve Halklar Hakları Şartı, "Bütün halklar, gelişmelerine uygun olarak tatmin edici ve bütünleyici bir çevre hakkına sahiptirler." (md.24) hükmüyle çevre hakkını, bireysel değil kolektif bir hak olarak tanımaktadır.

Diğer dayanışma haklarıyla birlikte düzenlediği (md.20-24) ve özne olarak halkları öne çıkardığı çevre hakkını gelişmenin vazgeçilmez koşulu olarak öngörmektedir. Dayanışma haklarını halkların hakkı bağlamında düzenleyen Şart'a göre, "Halklar zenginlik ve doğal kaynaklarına serbestçe tasarruf edebilirler.(...)" (md.21). Şart'ın bu hükmü, hem kendilerine karşı bağımsızlık savaşı verilen Devletlerden korunma, hem de belirtilen kaynaklar üzerindeki serbest tasarruf hakkını, Afrika Devletleri arasında dayanışmayı güçlendirme amacı çerçevesinde düzenlemektedir. Gelişme hakkı da (md.22), gelişmişlik-azgelişmişlik bağlamında tanınmakta, barış hakkı konusunda ise (md.23), devletlerarası dayanışma kavramı vurgulanmaktadır. Özetle, Afrika Şartı, çevre hakkının öğelerini, diğer haklarla ve özellikle dayanışma hakları kapsamında belirlemekte, boyutlarını ise ulusal, bölgesel ve uluslararası alanda olmak üzere vurgulamaktadır.

Çevre hakkı ışığında Şart'ın öteki önemli hükümleri, herkesin "haber alma hakkına sahip" olduğunu öngören 9. yurttaşların "ülkelerinin kamu yönetimine serbestçe katılma hakkı"nı belirten 13. ve "Herkesin varabileceği en iyi bedensel ve zihinsel sağlık durumuna sahip olma hakkı"nı düzenleyen 16. maddeleridir.

Güvence yönünden Şart, "Koruma Önlemleri" başlığını taşıyan ikinci kısmında "Afrika İnsan ve Halklar Hakları Komisyonu"nu kurmaktadır. Şart'ın belirlediği koşullarda "insan ve halklar haklarının korunmasını sağlamak"la yetkili olan Komisyon, kurumlaşmış güvence mekanizmasıdır. Kıta ölçeğinde görev yapan Komisyon'un çevre ve aracı haklar açısından da başlıca koruma organı olduğu açıktır. Böylece çevre hakkı, taraflarını, gelişme yolundaki ülkelerin oluşturduğu bir anlaşma ile öngörülüyor.

B) Amerika - 22 Kasım 1969'da San Jose'de imzalanan Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi'ne, iktisadi, toplumsal ve kültürel haklara ilişkin olup 17 Kasım 1988'de San Salvador'da kabul edilen Ek Protokol'un 10. maddesi "sağlık hakkı"nı, 11. maddesi ise "sağlıklı bir çevre hakkı"nı tanımaktadır.

Her kişinin, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunun öngörülmesiyle, ilk kez bir uluslararası anlaşma çerçevesinde bireye çevre hakkı tanınmış oluyor. Bununla birlikte, 11. madde, çevre estetiğini ve doğal dengeleri kapsamına almıyor.

Bu hakkın korunması, taraf Devletlerin süreli raporları ile sağlanır. Protokol'ün 10. ve 11. maddeleri için Amerikalararası İnsan Hakları Komisyonu veya Mahkemesine başvuru olanağı tanınmamaktadır. Bununla birlikte Komisyon, uygulama konusunda gözlem ve tavsiyelerde bulunma yetkilerine sahiptir.

C) Avrupa - Avrupa Konseyi çerçevesinde, ne 4 Kasım 1950'de Roma'da kabul edilen İnsan Haklarını ve Temel Özgürlükleri Koruma Sözleşmesi'nde ve Ek Protokollerinde, ne de 18 Ekim 1961'de Turin'de kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı'nda çevre kavramına yer verilmektedir. Başka bir anlatımla,

Avrupa insan haklarını koruma araçlarında çevre hakkı tanınmamaktadır. Ancak Sözleşme'nin güvence altına aldığı temel hakların sınırlanmasına ilişkin hükümlerden dolaylı olarak çevre korumasına yer verildiği öne sürülebilmektedir.[101] Avrupa Sosyal Şartı için de benzer yorum geçerli. Şu halde, yaşam hakkı, özel ve ailesel yaşam, mülkiyet ve sağlık hakları gibi Sözleşme ve Şart tarafından güvence altına alınan hakların ihlali durumunda çevre de dolaylı olarak koruma konusu olabilir. Sosyal Şart bağlamında özellikle çevre ile sağlık hakkı arasında ilişki kurulmaktadır.

Dünya Sağlık Teşkilatı Avrupa Bölgesi üye Devletlerinin Çevre ve Sağlık Bakanlarınca ve Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından 8 Aralık 1989'da Frankfurt'ta kabul edilen Avrupa Çevre ve Sağlık Şartı, çevre hakkını genel olarak üç aşama olarak hükme bağlar:

"Her yurttaş;

- En üst düzeyde sağlık ve refahtan yararlanmasına olanak veren bir çevreden yararlanma,
- Aynı zamanda çevreyi ve sağlığı etkilemeye elverişli planlar, kararlar ve faaliyetlerden haberdar edilme ve kendisine danışılma,
- Karar alma sürecine katılma, hakkına sahiptir."

Avrupa Konseyi Parlamento Asamblesi tarafından da, Çevrenin Korunması ve Sürekli Gelişme üzerine bir Avrupa Şartı ve Avrupa Sözleşmesi'nin hazırlanmasına ilişkin Tavsiye Kararı 1130(1990) alınmıştır.[102]

Avrupa Toplulukları organları çerçevesinde ve

101 Bkz. ve krş. Déjeant-Pons, "L'insertion du droit de l'homme à l'environnement...", s.462-463.

102 Avrupa Konseyi çerçevesinde alınan kararlar konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz Déjeant-Pons, *a.g.m.* s.465-466.

üye Devletlerde yapılan Çevre mevzuatını uyumlu hale getirme çalışmalarına işaret etmekle yetinelim.[103]

Ç) Asya'da - Asya İnsan Hakları Bölge Konseyi'nin ilk Genel Kurulu'nda 9 Aralık 1983'te Jakarta'da kabul edilen Asya Halklarının ve Hükûmetlerinin Temel Ödevleri Bildirgesi, altı Asya Devleti için bağlayıcı bir kolektif sorumluluk ilkesi getiriyor (md.3): ülkenin doğal kaynaklarını, gelecek kuşaklar için korumak, çevre ve atmosferin bozulmasını önlemek amacıyla, makul bir biçimde kullanmak Devletin ve halkın ödevidir.

II. Alt-Bölgeler

Devlet sınırını aşan düzenlemelerin ikinci şekli, çevre bakımından hassas olan veya ortak tehdit altında bulunan deniz, havza ya da bölgelere ilişkin koruma mekanizmalarının geliştirilmesidir.

Deniz çevresinin kirlenmesini önlemek, azaltmak ve denetim altına almak amacıyla çeşitli bölge devletleri tarafından yürürlüğe konan sözleşmelerin başlıcalarını belirtelim:

- Akdeniz için Barselona Sözleşmesi (1976),
- Körfez için Kuveyt Sözleşmesi (1978),
- Batı ve Orta Afrika'ya ilişkin Abidjan Sözleşmesi (1981),
- Aden ve Kızıldeniz'e ilişkin Cidde Sözleşmesi (1982),
- Güney Pasifik Bölgesi için Numea Sözleşmesi (1986).

103 "Haber alma hakkı" başlığı altında verilen bilgiler ve bu arada Avrupa Topluluğu üye Devletlerinin çevreye ilişkin bilgi ve belgelere giriş özgürlüğünü düzenleme sürecine girmiş olduklarını anımsatabiliriz

Adı geçen ve benzeri sözleşmeler, ek Protokol ve Eylem Planlarını da kapsamına almaktadır. Bunların incelenmesinden belli ilkeler ortaya konabilir. Devletleri, kirliliği önlemek amacıyla kendine özgü bütün önlemleri almak, azaltmak ve kirliliği hakimiyet altına alma yükümlülüğüne sokan Sözleşmeler, kasıtlı olarak her türlü araçla çöp ve diğer maddelerin denize dökülmesi yasağını öngörür. Zira, sınai artıkların yokedilmesinin pahalı oluşu nedeniyle denizi "evrensel çöplük"[104] olarak kullanma eğilimi oldukça yaygındır. Denize çöp dökmeyi yasaklayan hükümlerin başlıca özelliği, önleyici nitelikte bulunmasıdır. Denize dökülen atıklar başlıca üç kategoriye ayrılır: dökülmesi kesinlikle yasak olanlar, özel bir önizne bağlı olanlar ve genel izin gerektirenler. Sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesi taraf devletlerin yükümlülüğündedir. Bölgesel denizlere ilişkin antlaşmalar, devletleri, sözleşmenin uygulandığı bölgelerde kirliliği önlemek ve azaltmak amacıyla kendine özgü bütün önlemleri alma yükümlülüğü altına sokar.

Sözleşmeler, koruma araçlarını genellikle üç aşamalı olarak öngörür:

- Önleyici aşama: kritik bir durumun ortaya çıkmasından önce işbirliğini gerçekleştirmek,
- Önlemler: kritik bir durumun ortaya çıkması anında alınacak önlemlere ilişkin araçlar,
- Kurumsal araçlar: Devletlerin ortak müdahale merkezi gibi.

Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunmasına Dair Sözleşme'ye taraf olan Türkiye, "Karadeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunmasına Dair Sözleşme"nin ha-

104 A. Kiss, *Droit International de l'Environnement*, Pedone, Paris 1989, s.159.

zırlanmasına önayak olmuştur.

Karadeniz Sözleşmesi'nin yürürlüğe girmesi, bölgede çevre hukuku açısından sözkonusu olan boşluğu önemli ölçüde dolduracaktır. Bununla birlikte, Marmara ve Azak Denizi'ni de içine alan Karadeniz havzası çevresinin korunmasında özgül düzenlemelerin de geliştirilmesi gerekmektedir. İki açıdan: birincisi, çevre hukuku alanında kaydedilen gelişmeler ışığında güvence mekanizmalarının oluşturulması; diğeri ise, Tuna nehri havzasında. Etkin koruma önlemleri arasında, bölge ölçeğinde çevresel etki değerlendirme sisteminin yürürlüğe konması, bölge çevre kolluğunun oluşturulması ve bir bölge çevre mahkemesinin kurulması.[105]

Tuna nehrinden kaynaklanan özgül durum ise, sanayileşmiş Avrupa Devletlerinden gelen sınıröte-si kirletme olgusu ile bağlantılıdır. Bu nedenle, üçüncü Devletlere, yani Avrupa Topluluğu üyesi sanayileşmiş ülkelere karşı da önleyici ve yaptırım içeren kurallar yürürlüğe konmalıdır. Bunu yaparken AT üyeleri ile hem işbirliği yoluna gidilmeli, hem de AT nezdinde geliştirilen çevre hukuku deneyiminden yararlanılmalıdır.

Türkiye açısından bölgesel çevre korumasının bir başka boyutu ise, Doğu Akdeniz'den Kafkasya'ya uzanan Güneydoğu ve Doğusundaki ülkelerle işbirliği çerçevesinde bölgesel bir çevre politikası geliştirilmesidir. Bölgede gerçekleştirilecek çevresel işbirliğinin ne derecede önem taşıdığı, Körfez Savaşı sırasında ve sonrasında açık bir şekilde ortaya çıkmıştır.

105 Daha ayrıntılı bilgi için bkz. I.Kaboğlu, "Karadeniz İşbirliği ve Çevre Hukuku" (bildiri), *Karadeniz Ekolojik Sorunları ve Ekonomik Değerlendirme Olanakları Sempozyumu*, 16-18 Eylül 1991, İstanbul.

Ülkemizin çevrenin bölge ölçeğinde korunması sorunu karşısındaki durumu şu saptamayı somutlaştırıyor: çevre hakkının Devlet örgütü ile sınırlı olarak korunması ve güvence altına alınması yeterli değildir. Çünkü, sınırötesi kirletme sorunu, ulusal sınırları ortadan kaldırmaktadır. Ne var ki, aynı olgu dünya ölçeğinde de geçerli olduğundan, bir noktada bölgesel düzenleme ve koruma önlemleri de sınırlı kalmaktadır. Çünkü, yerküreyi bütün olarak tehdit eden çevre bozulmaları, çevreyi kirletici etmenler sözkonusudur. Bu nedenle konuya bir de uluslararası ölçekte bakmak gerekiyor.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI ÇEVRE HUKUKU

Uluslararası çevre hukuku, çevrenin korunması amacına yönelik uluslararası hukuk kuralları bütünüdür. Çevre hukuku gibi yeni oluşan bir hukuk dalıdır. Çevreye ilişkin uluslararası enstrümanlar, çevresel etmenlerin sınır tanımayan özelliği sonucu hazırlanmaya başlandı.[106] Çevre üzerindeki her önemli etki, devlet sınırlarının dışında da sonuçlar meydana getirebilir. Çernobil kazası bunun en canlı örneğidir. Çevresel etmenlerin sınırötesi özellikleri, bölgesel ve uluslararası sözleşmelerin hazırlanıp yürürlüğe konmasını gerektirmiştir. İktisadi nedenler de, çevrenin korunması yönündeki mücadelenin uluslararasılaşmasında önemli rol oynamıştır. Devletlerarasında işbirliğini ve ortak kuralların benimsenmesini gerekli kılan çevresel sorunların bir başka uluslararasılaşma faktörü, "kirliliğin ihracı" tehlikesidir. Burada çevre için tehlike oluşturan ve yasaklanmış faaliyetlerin, yatırımların ve ürünlerin mevzuatı daha az katı olan ülkeye transferi sözkonusudur. "Alıcı" ülke daha çok gelişmekte olan devlettir.

Uluslararası hukuk oluşturabildiği ölçüde çevre hakkının uluslararası ölçekte güvence araçlarından sözedilebilecektir. Bu bakımdan daha genel olarak şu saptama da yapılabilir:

106 Uluslararası çevre hukuku konusunda kapsamlı ve ayrıntılı bilgi ve irdelemeler için bkz. A.Kiss, *Le Droit International de l'Environnement.*

Teknik ve bilimsel ilerlemelerin neden olduğu tehlikeler, aşırı nüfus artışıyla ağırlaşmış; çevre bozulması, yeraltı sularının kirlenmesinden ozon tabakasının incelmesine veya "toprağın akciğerleri" olan büyük ormanların kıyımına kadar geniş bir alanı içine almaya yönelmiştir. Barış için korkunç tehlike oluşturan nükleer yayılmadan Antarktika'nın imha edici bir biçimde işletilmesine uzanan risklerin önüne geçilmesinde hukukun işlevi öne çıkmaktadır. Günümüz ve yarının dünyası için ortaya çıkan büyük tehlikelerin denetim altına alınarak sınırlı boyutlara indirilmesi büyük ölçüde, uluslararası ölçekte kuralların konması ve uygulamaya geçirilebilmesine bağlıdır. Bu gerçekleştirilebildiği ölçüde, dayanışma haklarının ve çevre hakkının güvencelerinden sözedilebilecektir.

1. Aşamalı GüvenceMekanizması

Bir hakkın ulusal-üstü ve uluslararası alanda korunması üç farklı aşamada öngörülebilir. Daha çok moral değeri bulunan ve uluslararası zorlayıcı/psikolojik çerçevede kalan bildirgeler, bildiri ve Birleşmiş Milletler Genel Asamblesi kararları ilk düzeyde yeralır. Anlaşma, sözleşme, pakt ve protokoller bunları onaylayan devletler açısından ikinci düzey koruma araçları olarak belirtilebilir. Sözleşmelere ve kurumlarca alınan kararlara saygıyı denetlemek için oluşturulan uluslararası yargı organı aracılığıyla gerçekleştirilen koruma, üçüncü düzey ve en etkili güvence sistemidir.

Dayanışma hakları açısından üçüncü düzey güvence henüz gerçekleştirilememiştir Gerçekte bu koruma, Avrupa İnsan Hakları ve Amerikalılararası İnsan Hakları Sözleşmeleri tarafından ancak böl-

gesel ölçekte ve yalnızca birinci kuşak hak ve özgürlükler açısından sağlanabilmiştir.

İkinci düzeyde koruma gelince, bu konuda en ileri metin bölgesel ve kıta ölçeğinde yürürlükte bulunan Afrika Şartı'dır. Dayanışma haklarını bütün olarak düzenleyen Şart hükümlerinin uygulanmasını gözetmek için kurumsal bir mekanizma olarak "İnsan ve Halklar Hakları Komisyonu"nun görev yaptığını hatırlatalım. İkili ve çok yanlı anlaşma ve sözleşme çerçevesinde en yaygın koruma çevre hakkı üzerinedir. Çevreyi muhafaza kuralı öngören 300'ün üzerinde çokyanlı antlaşma ve yaklaşık 900 iki yanlı antlaşma bulunduğunu belirtmekle yetinelim.[107] Bunlar arasında çevreyle ilgili bilgilerin karşılıklı alışverişinin de birçok antlaşma tarafından düzenlenmiş olduğu belirtilebilir. Böylece herkesin çevreyi ilgilendiren bilgilere ulaşma bakımından uluslararası düzeyde kullanılan bir hakkın öznesi durumuna geldiği ileri sürülebilir. Bilgilerin elde edilmesi ve dağıtılması bakımından hükûmetlerarası veya resmi olmayan uluslararası kuruluşların önemli işlevi bulunur.

Çevre hakkının barış hakkı gibi öteki dayanışma hakları ile birlikte düzenlemeye konu olduğu da belirtilmelidir. Çokyanlı antlaşmalarla Antarktika'nın korunması veya nükleer yayılmanın önüne geçilmeye çalışılması, ikinci derece korumada ilerleme kaydedilebileceğini göstermektedir. Bununla birlikte, gerek Birleşmiş Milletler ve öteki uluslararası kuruluşlar nezdinde, gerek devletlerarasında, gelişme, çevre, barış ve silahsızlanma üzerine yürütülen yoğun çabalar dikkate alınarak, Birinci ve İkinci kuşak insan haklarına denk düşen 1966 Söz-

107 A.Kiss, *Le Droit International de l'Environnement*, s.46

leşmeleri gibi "Dayanışma Hakları Uluslararası Paktı"nın yürürlüğe konma olasılığının gerçekleşmesi, ikinci derecede güvence mekanizmasını yeni haklar yönünden genelleştirecektir.

Evrimci bir doğası bulunan insan hakları giderek insanlık için ideal ilkeleri kucaklayıcı bir eğilim kazanmaktadır. Birinci kuşaktan başlayarak gelişme süreci gözönüne alındığında, insanlığın refahı ve geleceğini koruma altına almaya yöneldiği görülebilir. Bununla, güvence mekanizmalarının da aşamalı özelliği vurgulanmak isteniyor. Gelişme çizgisi, Bildirge, Pakt, Şart, Antlaşma ve Sözleşme biçimindedir.

İşte çevre hakkında da sorun, uluslararası ölçekte geçerli bağlayıcı gücü bulunan, yaptırım mekanizmalarını da içeren bir sözleşmenin imzalanmasıdır.

Güvence sisteminin oluşturulmasında ne yalnızca devletler, ne de uluslararası organ ve kuruluşlar çaba göstermektedir. Aslında bu alandaki çalışmaların resmi örgütlerin tekeline bırakılması, çevre hakkının doğasına da aykırı düşerdi. Gerçekten içte olduğu gibi, uluslararası alanda da, çevrenin muhafazası, korunması ve iyileştirilmesi amacıyla gönüllü örgütlerin işlevi giderek belirleyici bir nitelik kazanmaktadır. Ulusal sınırların ötesine geçen gönüllü örgütlerin faaliyetleri, bölgesel ve uluslararası ölçekte de etkisini göstermektedir. Gerçekten hükûmet dışı örgütler, çevreyi korumak amacıyla Dünya ölçeğinde yürürlüğe konacak hukuk kurallarının hazırlanması, oluşturulacak mekanizmalar ve kurumlar yönünden, resmi organlardan daha etkin bir rol üstlenebilmektedirler. İlkin, bu çerçevede yeralan bir belgeyi, daha sonra da resmi kuruluşların metinlerini ele alacağız.

II. Dünya Çevre Sözleşmesine Doğru

Bir Dünya Çevre Sözleşmesi ve uygulanmasına ilişkin kurumların oluşturulması sorununun hangi aşamasında bulunuyoruz. Bu konuda ilkin, Birleşmiş Milletler Çevre ve Gelişme Konferansı için hazırlık çalışmasını ele alacağız.

A) Çevre Bildirgesi - Karşılaştırmalı Çevre Hukuku Uluslararası Merkezi'nin girişimiyle, Çevre Hukuku Uluslararası Konseyi uzmanları, 43 ülkeden çevre hukukçuları ve 20 Çevre Hukuku Ulusal Derneğinin katılımıyla 13-16 Kasım 1990 tarihlerinde Fransa'nın Limoges kentinde "*Çevre Hukuku Dernekleri Dünya Toplantısı*" yapıldı. 1992'de Brezilya'da düzenlenecek olan *Çevre ve Gelişme Birleşmiş Milletler Konferansı*'na hazırlık niteliğindeki bilimsel etkinlik sonunda yayımlanan "*Limoges Bildirgesi*" (16.11.1990), çevre ve hukuku üzerine önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktadır.[108]

Bildirge önsözünde 1992 Konferansı'na yollama yapılarak, her devlette ve uluslararası ölçekte gerçek bir çevre hukuku haberleşme ve eğitim sistemini kurma gerekliliği belirtiliyor. Çevre sorunlarının önem ve ivediliğinin kanıtı olarak artan uluslararası sözleşmelerin, ulusal pozitif hukukta uygulamaya konma hükmünü de içermesi vurgulanıyor. 1992 Konferansına doğrudan katkı amacıyla hazırlanan, tartışılan ve onaylanan Bildirge metni, dört bölüm, tavsiye niteliğinde 13 madde başlığı ve 80 maddeden oluşmaktadır. Bildirge özeti dört başlık ışığında verilmeye çalışılacak.

108 "*DECLARATION DE LIMOGES*", Réunion Mondiale des Associations de Droit de L'Environnement, *Centre International de Droit Comparé de L'Environnement*, 16 Novembra 1990

1) Kuralların Gerçekliği ve Uygulanması - Bildirge'nin ilk tavsiye maddesi, çevre hukukunda öğretim, araştırma ve uluslararası ekspertiz konularını düzenliyor: Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke üniversitelerinde ulusal çevre hukukunun öğretimi başlatılmalı, güçlendirilmeli ve genelleştirilmelidir. Çevre hukuku öğretimi, eğitim sistemlerine alınmalıdır. Çevre hukukunun hukukçulara ve hukukçu olmayanlara öğretiminde uluslararası ve karşılaştırmalı hukuka daha çok yerverilmelidir.

Çevreyi koruyucu *yönetsel kuralların* hazırlanmasında, düzenleyici genel metinler kesinleşmeden yeterince tanıtılmalı ve kamuoyunda tartışılmalıdır. Çevreye yönelik davranışlar, koruyucu kurallara uygun olmalıdır. Çevreyi etkilemeye elverişli sınai faaliyetlere izin usullerinin geliştirilmesi çerçevesinde hükümler öngörülmektedir (md.2/3, abcd). Denetim yetkisi, girişimciye bağlı veya sınai gelişimi ilerletmekle yükümlü yönetsel makamlara verilmemelidir. Bağımsız bir organca denetim yanında, girişimlere, sonuçları düzenli olarak idareye ve halka iletme yükümlülüğü getirilerek özdenetim de öngörülmüş olmaktadır. Yönetsel yaptırım olarak, kapatma önlemleri yanında, savunma haklarına dokunulmadan para cezaları da uygulanabilmelidir.

Çevreyi tehlikeye düşürebilecek davranışlara *yaptırım* uygulamak için doğal çevreye zarar verici sonuçları beklememek gerekir (md.3). Özel ve kamusal tüzel kişilerin kusursuz cezai sorumluluğu öngörülmelidir. Çevre ihlallerine karşı ceza soruşturmasını yürütmek için bağımsız ve uzmanlaşmış bir savcılığın oluşturulması kaçınılmaz görülüyor. Bildirge'de, Devletlerin savcılık veya ulusal mahkemeleri için çevre ihlallerine ilişkin kanıtları araştırmak ve biraraya getirmekle yükümlü -İnterpol ben-

zeri- bir kolluk gücünün kurulması önerilmektedir.

2) Büyük İlkelerin Güçlendirilmesi - Çevre insan hakkı, dernekler hukuku, çevresel etki değerlendirmesi ve ekolojik zararlarda kusursuz sorumluluk, Bildirge'de 'büyük ilkeler' olarak düzenleniyor.

Çevre insan hakkı, ulusal ve uluslararası düzeyde açık bir biçimde tanınmalıdır (md.4). Devletlere güvence altına alma yükümlülüğü verilen bu hakkın içeriği, özel kişiler ve dernekler için önbilgilenme hakkını, çevreyi etkileyici kararlara katılma ve ulaşma hakkını kapsamına almalıdır. Bildirge, özel kişilere bireysel olarak veya çevreyi savunma dernekleri aracılığıyla yönetsel ve yargısal makamlara başvuru hakkının tanınmasını da öngörmektedir. Çevre konusundaki uyuşmazlıkların, Devletlere olduğu denli kişilere de açık bir Uluslararası Yargı Kuruluşuna tabi tutulması tavsiye edilmektedir.

Derneklerin, çevre korumasının etkililiğine ve gerçekleşmesine geniş bir biçimde katkıda bulunmalarını ve çevre korumasına herkesin katılımını somutlaştırmasını sağladıkları gözönüne alınarak, bütün ilgili kişiler, çevreyi savunma derneklerinde örgütlenmeye veya varolan bir derneğe katılmaya çağrılıyor. Çevreyi savunma dernekleri ve özel olarak çevre hukuku dernekleri için ortak bir uluslararası tüzük üzerinde düşünülmesi önerisi yanında, devletlere dernekler mevzuatını iyileştirme tavsiyesi de yeralıyor. Konuyla ilişkili 11 madde arasında, "çevreye zarar verilmesi durumunda derneklere, yönetim ve yargı makamları önünde başvuru hakkı tanınarak, çevreyi savunma derneklerinin yargı yoluna başvurma hakkının mevzuatlarda genelleştirilmesi ve güçlendirilmesi" hükmü vurgulanabilir.

Çevresel etki değerlendirmesi (ÇED), çevre muhafazasına (conservation) ilişkin her ulusal strateji

için başlıca hukuksal ve teknik araçlardan biri olarak gözönüne alınıyor (md.6). ÇED, bağlayıcı metinlerle belirlenen usullere göre düzenlenmeli ve proje kararıyla birlikte gerçekleştirilmemesi durumunda hukuksal yaptırım uygulanmalıdır. Yanlış bilgi durumunda ceza yaptırımı öngörülmelidir. ÇED, çevreyi etkileyebilecek plan, program ve yasalar için de yapılmalıdır. Asgari içeriği yasalarla açık ve kesin bir biçimde belirlenmesi gereken ÇED'in denetimi bilimsel uzmanlığı olan bağımsız bir organca yapılmalıdır.

ÇED ve içeriğinden kamuoyunun bilgilenme hakkını düzenleyen 10. maddeye göre, bireyler ve çevre koruma dernekleri, çiğnenen çıkarları bulunmasa da, yönetsel ve yargısal makamlara başvuru hakkına sahip olmalıdırlar. Uluslararası örgüt ve kurumlar da, çevre üzerinde etkiye yolaçacak her proje için bir ön-ÇED gerçekleştirmelidir. Gelişmekte olan ülkelerin ÇED'i uygulamaya koymalarına yardım etmek, bilgi bankaları aracılığıyla hukuksal ve bilimsel yardım sağlamak için bir Uluslararası Komisyon kurma gereği de belirtilmektedir (md.11).

Ekolojik zararda *kusursuz sorumluluk*, ceza sorumluluğu dışında, bir genel ilke olarak ulusal ve uluslararası metinlerde gerçeklenmelidir (md.7/1). Bu ilke, tehlikeli etkinliklerle sınırlanmayıp çevreye yönelik bütün zarar varsayımlarına uygulanmalı, ancak kusurlu davranışların yaptırıma bağlı kılınmasını yasaklamamalıdır. Devletler, ülkelerinde kurulan ve sınırötesi ekolojik zararlara yolaçan girişimlerin doğrudan sorumluluğunu üstlenme olasılığını gözönüne almalıdır (7/4).

3) Gelecekteki Düzenleme Alanları - Devletler, *toprağın hukuksal koruması* üzerine yasal ilkeleri belirlemeli ve önlemler almalıdır "Bugünkü ku-

şakların, gelecek kuşaklara, bugünkünden aşağı olmayan bir biyolojik çeşitlilik ve zenginliği güvence altına alan nitelikli toprağı iletme ödevi vardır" (md.8/1). "Yeni tekniklerin hazırlanmasında halkın gelişme projeleriyle ilgili kararlara katılımına olanak tanıyan yerel özgüllükler gözönüne alınmalıdır" (8/6). "Gelişmiş devletlerin üçüncü dünyaya karşı ticari ve mali siyasetleri, bu ülkelerin doğal kaynaklarının aşırı sömürülmesine katkıda bulunmamalıdır" (8/11). Toprağın korunması amacıyla, mülkiyet hakkının kullanılmasının sınırlarından dünya ölçeğindeki bütüncü planlamaya değin birçok ilkeye yer veriliyor.

Biyolojik çeşitliliğin korunması için, belirli yükümlülükleri içerecek bir Dünya Sözleşmesi, konuya ilişkin ciddi tehlikeleri bütüncü bir biçimde kucaklamalıdır. Bu sözleşme ile, dünyada biyolojik evrimi izlemekle görevli üst düzeyde bağımsız bir bilimsel organın kurulması, ayrıca biyolojik çeşitliliğin muhafazası ve kalıcı bir kullanımı için gerekli harcamaları uluslararası topluluktan elde etmeye olanak veren mali bir düzeneğin oluşturulması kurumlar düzeyinde öngörülmektedir (md.9/1,2). Bu alanda, bir uluslararası hakem veya yargısal başvuru sistemi önerilmektedir.

4) Çevre Hukukunu Geliştirmenin Uluslararası Araçları - Global çevrenin muhafazası ve doğal kaynakların sürekli kullanımı üzerine bir sözleşme tasarısına ilişkin hükümlerden (md.10) sonra, uluslararası çevre hukukunun (UÇH) yürürlüğe konmasıyla ilgili ayrıntılı maddeler sıralanıyor (md.11). UÇH sisteminde, hükümet temsilcilerinden oluşan ve bağımsız uzmanlarca tamamlanması öngörülen organın yetkileri belirtildikten başka, Birleşmiş Milletler içinde bir *Çevre ve Gelişme Yük-*

sek Komiseri ile *Çevre ve Gelişme Uluslararası Komisyonu* kurulmasıyla yeni bir uluslararası düzenek gündeme gelmektedir. Her iki organın görev ve yetkileriyle çalışma biçimini belirleyen Bildirge, BM nezdinde bir *Uluslararası Çevre Mahkemesi* kurulması konusunun 1992 Konferansı için işlenmesini salık veriyor.

Çevre, gelişme ve barış (md.12) başlığı altında bir *Çevre Koruma ve Gelişme Uluslararası Fonu* kurulması tavsiyesi yeralıyor. Silahlanma harcamalarının indirilmesinden sağlanan kaynaklar, çokuluslu sanayi firmalarının katkısı ve uluslararası örgütlerin gönüllü katkısı Fonun gelirlerini oluşturacak.

Devletlerin çevre koruması ve doğanın muhafazası konusunda alt-bölge stratejileri hazırlamaları öngörülerek, çevrenin korunmasına elverişli teknolojilerin geliştirilmesi öneriliyor. "Devletler, ikili, alt-bölgesel veya bölgesel antlaşmalar, askeri bilimsel araştırmaları sivil amaçlara dönüştürme ve silahlanma sanayilerini çevre korumasıyla bütünleştiren sivil sanayilere çevirmeye yönelik anlaşmalar akdetmelidir" (12/7).

Çevre, barış ve gelişme eğitiminin güçlendirilmesini tavsiye eden Bildirge, *Dayanışma Hakları Uluslararası Sözleşme* tasarısının hazırlanmasıyla, sürekli gelişme ve barış arasındaki karşılıklı bağımlılığın ilerletilmesine katkıda bulunulabileceğini öngörmektedir (12/8-9).

Bildirge'nin Ek 1. ve 2. maddeleriyle, dernek statüsünde Çevre Hukuku Afrika Kurumu ve Çevre Hukuku Avrupa Derneği kurulması kararlaştırılmaktadır.

Konuya Türkiye açısından bakılırsa; Ülkemizde bir Çevre Hukuku Derneği ve Çevre Hukuku Araştırma Merkezi'nin kurulması, bu alandaki ulusal,

bölgesel ve uluslararası düzenekle kurumsal düzeyde işbirliğinin ilk adımını oluşturacak; böylece çevre hukukunun geliştirilmesi ve çevre korumasına katkı, resmi kuruluşlar dışında daha etkili bir biçimde sağlanabilecektir.

B) Birleşmiş Milletler Çevre ve Gelişme Konferansı (Çevre Dünya Zirvesi) - 3-5 Haziran 1992 tarihlerinde Rio de Janerio'da yapılan BM Çevre ve Gelişme Konferansı, "uluslararası çevre hukukunun oluşması" yönünden nasıl bir katkı sağladı?

Dünyanın dört bir yanından, 117 devlet ve/ya hükûmet başkanının, 187 ulusal delegasyonun ve 30.000'den fazla ilgilinin katılımıyla gerçekleşen dev zirve, Limoges Bildirgesi'nde öngörülen ve tavsiye edilen, yaptırım mekanizmaları da içeren bağlayıcı metinlerle sonuçlanamadı. Bununla birlikte ikisi sözleşme, ikisi bildirge ve biri de program olmak üzere 5 önemli belge imza edilmiş ve onaya açılmıştır.

Sözleşmelerin biri *Hayvan ve Bitki Türlerinin Korunması*'na ilişkindir. Kaybolma tehlikesiyle karşı karşıya bulunan flora ve faunanın muhafazasını hedefleyen Biyoçeşitlilik Sözleşmesi, yeryüzündeki bir buçuk milyon bitki ve hayvan türleri ile doğal kaynakların korunmasını öngörmektedir. Bu belge, ülkelerin kendi sınırları içindeki canlı türlerinin korunmasını ve gelişmekte olan ülkelere bu yönde yardım edilmesini öngörüyor.

Aralarında Türkiye ve Avrupa Topluluğu ülkelerinin de bulunduğu 153 devlet tarafından imzalanan Sözleşme, biyoteknoloji endüstrisini tehlikeye düşüreceği gerekçesiyle Amerika Birleşik Devletleri tarafından imzalanmadı. Gerçekten imza ve kabul edilmesi güçlük yaratan metin Güney ülkelerinden, ülkelerinde rezerv alanının öngörülmesinin egemenlik haklarına saldırı olacağı gerekçesiyle, bütün

dünyanın doğal kaynaklarını kendi çıkarına işleten Kuzey ülkelerinden ise bu kaynaklara girişe engel oluşturacağı gerekçesiyle eleştirilmekteydi.

İkinci Sözleşme, *Atmosfer ve İklimin Isınması*'na ilişkindir. Küresel ısınma ile savaş ve sera etkisi yaratan gaz emisyonlarının azaltılmasını öngören İklim Denetimi Konvansiyonu, Üçüncü Dünya ülkelerine yardım yapılmasına ilişkin hükümler içeriyor. 153 devlet tarafından kabul edilen bu Sözleşme, Türkiye tarafından imzalanmamıştır.

Bildirgelerden biri "Rio Deklarasyonu", diğeri ise ormanların korunmasına ilişkindir.

Ormanlar üzerine bir sözleşme gerçekleştirilmesi yolundaki çalışma ancak bildirge niteliğinde bir belge ile sonuçlanabilmiştir. Bunun başlıca nedeni, orman potansiyeli çok olan ülkelerin olumsuz tutumu olarak belirtilebilir. Hazırlanan *Orman Bildirgesi*, ormanların kullanım ve korunması üzerine ilkeler içermekte, ülkelerin iktisadi gelişme uğruna orman katlinden vazgeçmesini ve ormanların kullanımının en aza indirilmesini ve ülkelerin bu konuda işbirliğini öngörüyor. Bu belge, yakın gelecekte hazırlanması hedeflenen sözleşmenin habercisi niteliğindedir.

Rio Bildirgesi, yeryüzü kaynaklarının iyi işletilmesine ilişkin 2 ana ilkeyi öngörmektedir. Dünya Şartı olarak da anılan belge, "sürdürülebilir gelişme" (développement durable, sustainable development) felsefesini özetler. Böylece doğayı koruma siyasetinin ilkelerini çizerek, ülkelere çevre politikasında rehberlik etmeyi hedefliyor. Bildirge'de bir ülke sınırı içindeki faaliyetlerin, başka ülkelerdeki doğaya zarar vermeyeceği güvencesi getiriliyor. "Sürdürülebilir gelişme" bağlamında gelişmekte olan ülkelerin gereksinimleri öncelik kazanıyor.

Ajanda 21 adlı belge ise 21. yüzyıl için eylem

programı niteliğindedir. Güvenli bir çevre ile gelişme üzerine ayrıntılı ilke ve açıklamalar içeren program, hükûmetlere, gelişme ile ilgili kuruluşlara ve BM organlarına düşen görevleri de sıralamakta ve 800 sayfadan oluşmaktadır. Bu önlemler içinde her ülke kendi önceliklerini belirleyebilecek.

Stockholm Konferansı'nın 20. yılında, uzun çalışmalar sonucu gerçekleştirilen Yeryüzü Çevre Zirvesi'nin umulanı vermediği öne sürülebilir. Hazırlanmasında önemli katkılarda bulunan çevre örgütleri de BM Çevre ve Gelişme Konferansı'nı 'başarısız' buldular. Bunun nedenleri başında, azgelişmiş - kalkınmış, başka bir anlatımla Güney - Kuzey ülkeleri arasındaki yaklaşım ve beklenti arklılıkları, finansman sorunları ve özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nin mali bakımdan yük getiren belgelere karşı olumsuz tutumu ve imza koymaktan kaçınması belirtilebilir. Kuşkusuz bu etmenler, "Yeryüzü Çevre Doruğu"na büyük ölçüde gölge düşürmüştür.

Bununla birlikte iki olumlu gelişmeden söz edilebilir: Birincisi, daha çok konuya yaklaşım biçimi, çevre sorununu algılama biçimi ve bu konuda bilinçlenmeye ilişkindir. Toplantı'da çevre ve gelişme birlikteliği ve birbirine bağımlılığı pekiştirilmiş, kabul edilen belge ve çevre programlarında en azından bir politika olarak tescil edilmiştir.

İkincisi, çevre hakkı güvencesine ilişkindir. İmzalanan sözleşmelerle çevre hakkı üzerine uluslararası ölçekte ikinci derecede koruma mekanizmasının oluşturulabileceği kanıtlanmış olmaktadır. Kuşkusuz önemli olan bunun etkili bir biçimde uygulamaya konabilmesidir.

Geleceğe yönelik olarak, umulanı vermeyen Dünya Çevre Toplantısı'nın, global bir çevre sözleşmesi için önemli bir aşama oluşturduğu öne sürülebilir.

SONUÇ

Çevre hakkının insan hakkı olma özelliği, bir hakkın gerekli kıldığı öğeleri içermesi yönünden açıklanabilir. Ancak daha önemlisi, bu hakkın koruduğu yerler bakımından belli gereklilikler karşısında bulunmamızdır. Çevre hakkının yararlanıcıları ve konusu olan değerlerle borçluları büyük ölçüde somutlaştırılabildiğinden, hukuk tekniği açısından pek sorun bulunmadığı öne sürülebilir. Aynı şekilde hakkın özneleri, muhatap ya da muhataplara yönelerek, sorumluluk ve yaptırım ilkelerini uygulamaya geçirebilmektedirler. Hukukun işlevi, çevre hakkının iç yapısına ilişkin öğeleri elden geldiğince somutlaştırmaya çaba göstermektir.

Hakkın gerçekleşmesini sağlayacak usuli hakların çevreye özgülenmesi ya da çevre alanında kullanılabilirliğinin güvenceye kavuşturulması da önem taşır. Bunlar, çevre hakkı bakımından araç özgürlükler olarak nitelenen çevresel belgelere ulaşma ve bilgi edinme özgürlüğü, çevre yönetimine katılma ve başvuru haklarıdır. Bu çerçevede örgütlenme özgürlüğünün özel bir işlevi bulunmaktadır.

Gerek çevre hakkının iç yapısına ilişkin düzenlemeler, gerekse araç özgürlükler bakımından geliştirilecek mekanizmalar, bu hakkın içinde yeraldığı dayanışma hakları kapsamında algılanmalıdır. Bunların kendi aralarındaki iç ilişki ise, öteki özgürlükler yönünden gösterdikleri özgül nitelikte an-

lam kazanır. Dayanışma kapsamlıdır. Yeni hakların bu özelliği, insan haklarına bakış açısını etkileyecek boyuttadır.

İşte Devletlerin, uluslararası örgüt ve kuruluşların, ulusal, bölgesel ve evrensel ölçekte yürürlüğe koyacağı kurallar ve alacağı önlemlerle oluşturmak durumunda olduğu kurumlar, değinilen özellikleri ve tanık olunan değişmeleri gözönüne almak zorundadırlar. Hiçbir hakkın korunması çevre hakkı derecesinde ulusal-üstü ve uluslararası işbirliği ve "dayanışma"yı gerekli kılmamıştır.

Türkiye açısından sorun üç yönden ele alınabilir: Anayasal açıdan, anayasa-altı düzenlemeler bakımından ve çevre yönetimi yönünden.

Her şeyden önce, Anayasa'daki hak ve özgürlükler sistematiği değiştirilerek "Dayanışma Hakları" ayrı ve özgül bölüm olarak düzenlenmelidir. Bu bölümün "çevre" başlığı altında, çevre hakkı ve kıyıların korunmasından, tarihsel ve kültürel varlıkların muhafazasına, şehircilik planlamasından ormanların yönetimine değin ilgili hükümler bütünlük içinde düzenlenmelidir. Öne çıkarılacak ölçü, çevre hakkının koruduğu değerler olmalıdır. Doğrudan çevre hakkını koyan madde ise, bu hakkın öğelerini açık olarak yansıtmalıdır. Önerilen "Bölüm" içinde çevre, barış ve gelişme hakları arasındaki sıkı ilişki de vurgulanarak bu değerlerin ancak birlikte güvence altına alınabileceği öngörülmelidir. Bölümler arasında ise, mülkiyet hakkı, girişim ve ticaret özgürlüğü gibi çevre ile çatışma içinde olan haklar, çevrenin genel çıkar ve kamu yararını yansıtması olgusu karşısında göreceli niteliği dönüştürülmelidir. Nihayet Anayasa'nın tanıdığı özgürlükler, özellikle bilgi edinme, katılma ve başvuru haklarıyla toplu eylem özgürlükleri, çevre hakkının

gerçekleşmesine elverişli bir düzenlemeye kavuşturulmalıdır. (Anayasa'ya, çevre hakkının boyutları açısından Türk sisteminin, bölgesel ve uluslararası mekanizmalara uyumlulandırılmasına yönelik hükümler de konabilir).

Anayasa-altı düzenlemelere gelince; gerek doğrudan çevre hukuku açısından, yasa-kararnameler ayrımı ve karmaşasını giderici, gerekse çevreye ilişkin kıyılar, ormanlar ve şehircilik gibi alanları bir bütün olarak gözönüne almaya elverişli genel düzenleme zorunludur. Çerçeve niteliğindeki böyle bir yasa, gerçekleştirilmesi önerilen anayasal kurallar ışığında hazırlanmalıdır.

Çevre yönetimi ise, klasik bakanlık örgütlenmesi biçiminden çıkarılarak, bu kurumu yerel yönetimlerle, gönüllü kuruluşlar ve halkla uyum içinde çevre aktörleriyle birlikte davranan, hatta "bütünleşebilen" bir örgüt modeline kavuşturmak gerekir. Hak ve özgürlükleri en etkili biçimde ancak kendi özneleri koruyabileceğinden, çevre "insan" hakkının gerçekleşmesinde "bireyin" konumunun belirleyici olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Ne var ki önerilenlerin gerçekleşmesi, öncelikle çevre için "toplumsal dayanışma" bilincinin gelişmesine ve bu alandaki "zihniyet değişimi"ne bağlı. En zor olanı da bunlar olsa gerek.