İNSAN HAKLARI YILLIĞI

Cilt 10 - 11 1988 - 1989

Bireysel Başvuru ve İç Hukuk Yollarının Tüketilmesi ... ... 3 — 15
A. Şeref GÖZÜBÜYÜK

İşkencenin, İnsanlık Dışı, Aşağılayıcı Zalimce Davranışların ve Cezaların Önlenmesi ... ... 17 — 64
Tekin AKILLIOĞLU

Bulgaristan'daki Türkler ve Uluslararası Hukuk Açısından Hukuksal Statüler ... ... 65 — 90
Yüksel İNAN

Çevre Hakkı ve Yerel Yönetimler ... ... 91 — 106
Zerrin TOPRAK

Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri) ... ... 107 — 137
İbrahim Ö. KABOĞLU

Eğitim Hakkı: ... ... 137 — 152
Mahmut ADEM

İnsan Hakları Bibliyografyası ... ... 153 — 183
Bilsel SAVCI

leyerek, Ekonomik ve Sosyal Konseye de iletebilir. Bu yol dahi, Bulgaristan üzerinde siyasal bir denetim sağlayabilir ve sorunun daha geniş bir forumda tartışılmasına neden olabilir.

SONUÇ

Bulgaristan'ın, ülkesinde yaşayan ve bazı uluslararası andlaşmalarda açıkça Türk oldukları tescil edilmiş olan, ancak bu ülkenin resmi beyanlarına göre Bulgar uyrukluğundaki müslümanlar olarak nitelenen bu kişilere yapılan ve artık yadsınamayacak olan eylem ve işlemler, Bulgaristan'ın uluslararası andlaşma ve belgelerle üslenmiş olduğu hukuksal ve siyasal yükümlülüklere ters düşmektedir.

Türkiye, kendisi veya dost ülkeler ya da insan hakları konusunda duyarlı davranan ülkeler, andlaşma ve belgelerin tanıdığı yetkilere dayanarak, uluslararası forumlarda bu konuyu dile getirerek canlı tutabilirler. Böylelikle, Bulgaristan'ın uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmesi için gerekli olan atmosfer de sağlanmış olur. Diğer yandan, andlaşma ve belgelerin öngördüğü denetim sistemlerinin çalıştırılması ve Uluslararası Hukukun öngördüğü yaptırımların bu ülkeye karşı uygulanması da, bu şekilde olanak dahiline girebilir. Ayrıca bu yöntemler, Bulgaristan'ı uyguladığı politikadan caydırarak ülkesindeki Türk azınlığa uluslararası andlaşmaların ve hukukun öngördüğü hakları yeniden tanımasına ve uygulamasına neden olabileceği gibi, Türkiye ile bu konuda diyaloğa girmesine ve yeni göç anlaşmalarının yapılmasına da zemin hazırlayabilir.

Nitekim, yakın tarihlere kadar uluslararası forumlarda bu konuda izlenen çok yönlü genel politikanın bir sonucu olarak, 3 Şubat 1988 tarihinde Belgrat'da Türkiye ile Bulgaristan arasında, çok genel olarak bu konuyu da içeren, bir Protokol imzalanmıştır. Sözkonusu protokol, belkide bu açıdan, iki ülke arasında atılmış ilk adım olarak değerlendirilebilir.

Azınlık hakları konusunda izlenecek siyasal ve hukuksal yollar, Bulgaristan'ı izlediği politikadan caydıracağı gibi, bundan sonra bu nitelikte politikaların başka devletler tarafından izlenmesini ve uygulanmasını da önleyebilir. Ayrıca, izlenecek siyasal ve hukuksal yöntemlerin, devletlerin bu tür konularda daha titiz ve duyarlı davranmasına da neden olacağı kuşkusuzdur.

Zerrin TOPRAK *

ÇEVRE HAKKI VE YEREL YÖNETİMLER

GİRİŞ

Çevre sağlığının korunması ve devam ettirilmesi, günümüz kamu yönetimlerinin üzerinde önemle durmaları gereken konular arasında yer almaktadır. Gerçekten çevreye verilen zararlar ve ortaya çıkan sorunlar yalnız gelişmiş değil, gelişmekte olan ülkeler için de önem kazanmıştır. Indra Gandi, yoksulluğu en kötü çevre kirlenmesi olarak tanımlamıştır. Aslında çevre değerlendirmesinde beşeri faktörün etkilendiği ve etkilediği diğer unsurları da birlikte ele almak durumundayız.

Çevre politikası, üretim sürecinde metot ve kalitesiyle olduğu kadar, kamu sağlığı ve çevre kaynaklarının korunması anlamını taşıyan çevre kalitesiyle de ilgili siyasal-yönetsel kararlar bütünüdür. Trafik sıkışıklığı, suçların korkutucu artışı, kamusal hizmetlerin bozulması, kirlilik, sinir bozukluğu ve yerel yönetimlerin neredeyse iflâsı düzensiz kent sistemini belirleyen arazlar olarak değerlendirilmektedir. Buna bağlı olarak çevre koruması tek başına değerlendirilmediği gibi, herşeyden önce Demokratik bir sistemin varlığından da söz etmek gerekmektedir.

Demokratik sistemin sürekliliği ve bireyin/toplumun isteklerinin dikkate alındığı bir sistemde yaşadığının bilincinde olması temel şartlar arasında sayılmaktadır. Diğer taraftan eko-

* Yrd. Doç. Dr. Zerrin TOPRAK; Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde Öğretim Üyesi.

nomik istikrarın sağlanarak, gelir dağılımındaki dengesizliğin giderilmesi, halkın refahını olumlu yönde etkileyerek, «çevre» ye ilgi duymasını ve yönetime katılımını büyük ölçüde sağlayabilecektir. Aksi takdirde çeşitli ekonomik sorunlar ile uğraşan bireylerin diyelim, yeşil alan ihtiyacı ile ilgilenmesi, kendileri için fantazi bir yaklaşım görünümünde olabilecektir. Başka bir ifadeyle bireyler sisteme yabancılaşacaktır. Buna karşılık demokratik sistemlerde yönetimin başarısı halkın ilgisi ve desteğiyle ölçülmektedir.

SANAYİLEŞME VE ÇEVRE YAKLAŞIMI

Çevre bozulması, genelde sanayileşme ve nüfus büyümesinin sonucu olarak belirtilirse de, aslında kirliliğin tamamen modern buluşların, teknolojik gelişmelerin ve çevreye ilişkin tasarrufların sonucu olmadığı da bilinmektedir. Örneğin, otomobil atın yerini almadan önce, sokaklardan bertaraf edilen tezek ve kokuları uzun müddet çevre/insan sağlığını etkilemiştir. Bir yönüyle modern kentler çok daha temizdir. Ortaçağ ve Rönesans kentlerinin inanılmaz derecede tozlu, pis yol ve su kanalları bulunduğu belgelerden anlaşılmaktadır. Nitekim I. Edward (M.S. 1300) zamanında ve ondan 70 yıl sonra yanan kömürün ortaya çıkardığı boğucu dumanın azaltılması konusunda anlaşmaların imzalandığı [1] belirtilmektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse, sanayileşmiş toplum doğal ve beşeri kaynakları kötü kullanarak çevreye zarar ve kirlilik yaratmada asla tekel kurmuş değildir. Ancak tarih boyunca kişilerin çevreye neden büyük ölçüde ilgisiz kaldığını ve bu kötü mirası günümüze kadar taşıdığını anlamak mümkün görünmemektedir. Bu gelişime yönetilenler ve yönetenler birlikte katkıda bulunmuşlardır denilebilir. Kanımızca bu olayın farkedilmesi gerekmektedir.

Kent alanlarında yaşamak güçleşmekte, vergiler artırılmakta, su ve kanalizasyon ücretleri ikiye katlanmaktadır. Daha çok gelir elde edilmesine rağmen yerel hizmetlerin daha iyi yapıldığını söylemek güçtür. Teknolojik gelişmenin tamamen etkin olamadığı alanlarda her faaliyet çok küçük miktarda da olsa atık yaratacak, bu atık suya, atmosfere veya dünyadaki herhangi bir yere verilecektir. Esasen insanın varlığı atık yaratmaktadır ki bu da kamu sağlığı sorununu getirmektedir. Dolayısıyla kirliliğin olmaması, büyümenin başka bir ifadeyle üretim ve nüfusun olmaması anlatımını içermektedir. Bu durumda eldeki imkân ve araçların etkin kullanımı gerekmektedir. Buna bağlı olarak düşünülen etkin çevre politikası, çok doğal olarak en iyi uyuşma anlatımını kapsamaktadır. Teknolojik gelişmelerden yararlanılarak, hava ve su kirliliğinin azaltılması için kullanılan araçlarla daha az olumsuz dışsallık elde edilebilecektir. Çevre Politikasına gösterilen ilginin sosyal maliyeti esasen bu anlayışta gizlidir. Tüketim veya üretim tasarruflarımız sonucu ortaya çıkan olumsuzluk bizi rahatsız etmiyorsa, her türlü çevre sorunlarını hak ediyoruz demektir. Şüphesiz burada hangi tasarrufların kabulu veya reddi tartışmasını değil, hangi uzlaşmanın genel refahı artırdığının esas alındığının belirtilmesi yerinde olacaktır.

1 W. Baumol, W.E. Oates, **Economics, Environmental Policy and the Quality of Life**, Prentice Hall. Inc., USA, 1979, s. 14.

Çevre sorunlarının önlenmesinde önemli rol beldeden sorumlu yerel yönetimlere düşmektedir. Buna bağlı olarak çevre korumasında kamusal araçlar önem kazanmıştır. Bununla beraber, özel sektör yanında [2], kamunun da çevreyi kirlettiğini [3] söylemeden geçmek mümkün görünmemektedir. Aşağıda çevre politikası yaklaşımı modern bir anlayışla incelenmeye çalışılmıştır.

ÇEVRE POLİTİKASI YAKLAŞIMLARI

Ülkelerin tarihleri ve yönetim sistemleri çevre konularına yaklaşımlarını büyük ölçüde etkilemektedir. Günümüzde yerleşim, trafik, gürültü, su ve hava kirliliği... konuları toprağın kullanımı genel başlığı altında genelde çevre konularını oluşturmaktadır. Bu konulara ırk, etnik, gelir veya meslek gruplarının

2 C.S. Pearson, «Yabancı Sermaye Yatırımları, Çevre ve Ekonomik Kalkınma», **Sanayi ve Çevre Konferansı**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1986, s. 182-183.

3 XIX. yüzyıl ortalarından beri kirlenmeye başlayan Haliç'in kirlenmesine önce Devlet fabrikalarının Haliç kıyılarında kurulmasının neden olduğu, daha sonraları çeşitli faaliyetlerde bulunan özel fabrika ve atelyelerin bu kıyıları işgal ettiği belirtilmektedir. T. Akgüner, «Haliç'in Temizlenmesi ve Ortaya Çıkan Hukukî Sorunlar», **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl. 4, S. 1-3, 1983, s. 1.

politik etkileri gibi yenileri de eklenebilmektedir. Bu gelişme de kent yönetimi içinde nüfustan vergiye kadar çeşitli konuların çevre anlayışı içinde değerlendirilmesini mümkün hale getirmiştir. Biz şimdilik çalışmalarımızı, ülkemiz koşullarını da dikkate alarak belediye başta olmak üzere diğer yönetimlerin temel kentsel hizmetlerde etkinliği ile sınırlandırmaktayız.

Çevre Korumasında Kamusal Araçlar

Çevre politikasında uygulanacak araçlar dört grupta toplanmaktadır. Ahlâki destek, doğrudan kontrol (düzenleme) ve piyasa sürecine dayandırılan ilk üç faktör tüketici davranışlarını etkileyen teknik nedenler olarak değerlendirilmektedir. Dördüncü yaklaşım ise, çevrenin gelişme projeleri ve büyük yapılanmaları içeren devlet masraflarıdır. Aşağıda bu konu şekil yardımıyla açıklanmaktadır.

ÇEVRE KİRLİLİĞİNDE KULLANILAN KAMUSAL ARAÇLAR

A — POLİTİK ARAÇLAR

1 — AHLAKİ DESTEK (Kamusal, sosyal baskı vb.)

2 — DOĞRUDAN KONTROL

a) Yasaklanan seviye için yasal sınırlandırma
b) Teçhizatta korumacı sürecin belirlenmesi

3 — PİYASA SÜREÇLERİ

a) Çevre zararının Vergilendirilmesi
   i) Sosyal zararın gelişimine dayalı vergi oranları
   ii) Çevre kalitesi standartlarının başarılmasında düşünülen vergi oranları
b) Destekleyici (Subvansiyon) Çalışmalar
   i) Atıkların azaltılmasında birim ödemelerinin belirlenmesi
   ii) Zarar-Kontrol teçhizat maliyetlerinin parasal kaynaklarının temini
c) Kirlilik lisansı miktarının sınırlandırılması
   i) En yüksek fiyat teklif edene lisansın satılması
   ii) Yasallaştırılmış tekrar satış ile lisansın eşit dağılımı
d) Çevredeki zarara karşılık depozitin geri ödenmesi

B — YÖNETSEL YAPI

1 — YÖNETSEL BİRİM

a) Merkezi Yönetim
b) Yerel Yönetim

2 — MALİ BİRİM

a) Kirliliğe neden olana ödettirme
b) Gelişmeden kâr sağlayana ödettirme
c) Genel gelirler

e) Çevre kalitesinin geliştirilmesinde verilen kontrol haklarının tek yetkili kuruluşta toplanması

3 — KONTROL

a) Kolluk veya polis gücü ile
b) Hemşerilerden alınan cezalar

4 — DEVLET YATIRIMLARI

a) Zararın önlenmesi kolaylıkları (Belediye-nin yetiştirici tasarrufları)
b) Yeniden yaratıcı faaliyetler (ağaçlandırma, gecekonduların tasfiyesi gibi)
c) Bilginin eğitim programları yoluyla yaygınlaştırılması (Kirlilik kontrol teknikleri gibi)
d) Araştırma
e) Eğitim
   i) Genel, kamusal (halk) eğitimi
   ii) Uzmanlık (Çevre bilimcisi, kent plancısı gibi) eğitimi

Kaynak: William J. Baumol ve Wallace E. Oates; «Economics, Environmental Policy and the Quality of Life», s. 218-219.

Çeşitli ülkelerde çevre ile ilgili kuruluşlar, özel sektör ve bireysel faaliyetlerin getirdiği kirliliği doğrudan doğruya ve düzenli kontrol etmektedir. Bu gibi kontroller belirli tip kirliliği yasakladığı gibi atık ve diğer zararlı nesnelere sınır koymaktadır. Bunlar sırasıyla kirlilik faaliyetlerinde izin verilebilecek bir sınırın getirilmesi ile kirliliğin azaltılması sürecince uygulanacak metotlardır. İlk metotla anlatılmak istenen, kirlilik faaliyetlerinin tavan sınırlandırılması için veya kotaya uygulanan vergidir. Nitekim, ABD'de nehir kirliliği ile ilgilenen kuruluşlar, nehirlerden kirliliğin azaltılması için BOİ (Biyolojik Oksijen İhtiyacı) limitini vergilendirmişlerdir. İkinci tip doğrudan kontrollerde ise çevre kuruluşları, kirletenlerden belli tip teknik ve teçhizatı kabul etmesini istemektedir. Örneğin, su veya hava kirliliği için belli tipte alet kullanması istenebilmektedir. Şüphesiz ilk metotla bahsedilen kontrol, büyük ölçüde piyasanın teknik durumuna bağlıdır.

Ülkemizde Çevre Kanununa ilişkin olarak, çeşitli yönetmelikler geç sayılabilecek bir süre içinde yürürlüğe girmiştir. Öte yandan kirliliğin azaltılması uygulaması da etkinlikle sürdürülememektedir. Nitekim «kirlilik lisansı», arıtma tesisi kuramayanlara «kiralama» gibi bir sistemin uygulaması da ülkemizde henüz cazip bir yatırım sahası olarak değerlendirilememekte-

dir. Bu anlayışta, atıkların temizlenmesi konusunda kiralayan aracı kuruluşların ekonomik bakımdan verimliliği araştırmalarının gündeme gelmemesinin yanısıra, hukukî düzenlemelerde hernekadar arıtma tesisi yapımı için gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine kredi verilmesi hükme bağlanmışsa da (2872 s.k. md. 17), söz konusu çalışmaların ülkemizde oldukça yeni başlamasının payı büyüktür.

Ülkemizde çevre sorunlarına yaklaşım, kirlilik yönüyle ele alınmakta ancak kalkınma ve istihdam yönü ihmal edilebilmektedir. Aslında yönetimlerin çevreye ilişkin kararlarında kent ekonomi-politiği açısından bütünlük gerekmektedir. Nitekim, 1965-75 döneminde Londra merkez nüfusu ve sanayi hacminde azaltma politikası uygulanmış, başta suçluluk olmak üzere çeşitli sorunların ortaya çıkması ile Londra'ya yerleşecek endüstrilere teşvikler uygulanmaya başlamıştır. Önceleri yalnızca çevreyi kirleten kuruluşlara uygulanan desentralizasyon politikası, zaman içinde yetkililerin deyimiyle «ipin ucu kaçırılmış» ve başarısız bir müdahale olarak değerlendirilmiştir. Bu durumda «nerede durulacağını iyi bilmenin» ve doğru karar vermenin önemi [4]'nin anlaşıldığı belirtilmektedir.

Ülkemizde belediyelerin sorumluluğu uygulamada genellikle cezaî yaptırımlar açısından önem kazanmıştır. Yönetimler kirliliği önlemeyi sağlayacak tesisin kurulmasına genelde yardımcı olmamakta, konuya yalnızca, «arıtma tesisi kurun, yoksa kapatırım» anlayışıyla yaklaşmaktadır. Nitekim İzmir Büyük Kent Belediyesi, 1985 yılı çalışma raporunda, «denetimler sonucu hava ve su kirliliği açısından 149 fabrika bulunduğunu ve işletmecilerin çevreye zarar verdiğinin anlaşıldığını, çevreye verilen olumsuz etkilerin önlenmesi için ihtar verildiği, bu arada çeşitli işletmelere para cezası kesildiği, 1985 yılında toplam 140 ve 1986 yılı için ise 6 işletme için kapatma kararının alındığını» [5] belirtmektedir.

1983 tarihli ve 2872 sayılı «Çevre Kanunu»na göre, «gerçekleştirilmesi planlanan kurum, kuruluş ve işletmeler, mevzuatta

4 A. Çezik, İngiliz Mahallî İdareleri İçinde Büyük Londra İdaresi, GLC (Greater London Council) ve Çalışmaları, DPT Yayın no, 1710, SPD. 319, 1980, s. 18-19.

5 1985 yılı İzmir Büyük Kent Belediyesi Çalışma Raporu, İzmir, s. 141-142.

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 verilmeyeceği (2872 s.k. md. 11/1) hükme bağlanmıştır. Ancak bilindiği gibi, bu madde belediye yönetim sınırları içinde önceki yıllarda kurulmuş tesisler için de geçerlidir. Bu yeni durumla gelen ani kapattırma kararları işletmecileri çaresiz duruma sürüklemiştir. Öte yandan Çevre Kanunu yürürlüğe girmeden önce, çevre hukukî anlamda sahipsiz değildi. Çevre sağlığı konusunda çeşitli hukukî düzenlemelerle belediyelere görevler yükletilmişti. Buna rağmen, beldenin iktisadî gelişmesi açısından, çevre sağlığına zarar veren kuruluşlara uzun müddet taviz verildiği bilinmektedir. Nitekim Akıllıoğlu, haklı olarak Çorum Belediyesi örneğinde, «belediyenin özel hukuk kişisi niteliğiyle adlî yargı önüne giderek, Çimento Fabrikasının yol açtığı kirlenme nedeniyle giderim istemesinin kabul edilirken, bu zararı vaktiyle o belediyenin kamu yetkileriyle önleyebileceği varsayımını adlî yargının gözardı etmiş göründüğünü, oysa değil belediyenin giderim isteğini kabul etmek, aksine zarara uğrayanların Fransız örneğinde olduğu gibi yönetim yargısı önünde adı geçen belediyeyi hizmet kusuru nedeniyle dava edebileceklerini hatırlatmak gerekirdi« [6] demektedir. Öte yandan yönetmiin yatırım kararlarında çevre koşulları bakımından denetimin de mümkün görülmediği belirtilmektedir.

Özetle ve genelde, gerek işletme sahipleri, gerekse belde yöneticilerinin birlikte sorumsuz davrandıklarını belirtmek mümkündür. Nitekim hukukî düzenlemelerdeki eksikliklerden de kaynaklanan olumsuzluklar 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun bazı maddelerinde değişiklik yapan 1988 tarihli ve 3416 sayılı kanunla şekli açıdan düzeltilmeye çalışılmıştır.

Hükümetin Yatırım Programlarının Çevreye Etkisi

Toplumun kaynaklarının akılcı kullanımı konusunda çeşit-

6 T. Akıllıoğlu, «İdare Hukuku Açısından Çevre Hukuku», Çevre Kanunu'nun Uygulanması, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1987, s. 76.

li görüşler ileri sürülmektedir. Aşağıda bu konu «Ulusal Kaynakların Kullanımında Mülkiyet» ve «Yönetimin Yatırım Programları» yönüyle incelenmektedir.

Ulusal Kaynakların Kullanımında Mülkiyet

Toplumsal kaynakların kullanımında, bir görüşe göre, kaynakların korunmasının özel teşebbüs eliyle sağlanması daha uygundur. Refahın dağıtılması için onun paylaşımı ve toplum refahını etkileme biçiminin de araştırılması gerekmektedir. Öte yandan bu kaynakların «müşterek mülkiyet» yolu ile kullanılması tehlikeli olabilir. Bir kişi ya da grubun kamusal mallar üzerinde haksız kullanım uygulamasına gittiğini düşündüğümüzde, kaybın/zararın toplumsal paylaşımının pratik bir önemi yoktur. Bu sorunun ortadan kaldırılması için müşterek mülkiyet uygulanmaması veya minumuma indirilmesi önerilmektedir. J.H. Dales'in teklifi çokça empresyonist bir yaklaşım olarak düşünülmekte[7] ve kanımızca ancak Batılı anlayışla desteklenebilmektedir. Gerçekten de bugün Batı'da bozulmadan kalmış alanlar, büyük kentlerin akciğerleri olarak düşünülen parklar ... aristokrasinin izlerini taşımaktadır. Buna karşılık, günümüz insanının kentte ve hatta dinlenme maksadıyla dağ, deniz ve göl alanlarında yer kapma arzusu toprağın kullanımında kamunun payının artırılması düşüncesine bizi yaklaştırmaktadır. Bilindiği gibi özel mülkiyete konu olan eşya üzerindeki müdahale hakkı halkmakta en azından çok özel hallerde sınırlandırılabilmektedir. Başka bir ifadeyle, kamuya ait mülkiyette bozulma ortaya çıktığında, yönetim müdahale hakkını kullanabilmektedir.

Kısaca değerlendirmek gerekirse, birçok nedenlerle özel mülkiyet yaklaşımı, çevre zararlarının kontrolünde kolay, çabuk ve etkin bir metot olarak görülmekteyse de bu kontrolün özel teşebbüs eliyle gerçekleştirilmesi kanımızca riskli görülmektedir. Bununla beraber Devletin de Çevre konusundaki yaklaşımlarının tatminkâr olduğu söylenemez. Nitekim, Çevre Hakkı'nın dayanışma hakları arasında yer aldığı, «dayanışma haklarında, ne sivil ve siyasal haklarda olduğu gibi devletin tanı-

7 Baumol, Oates; a.g.e., s. 222.

dığı bir alan, bir hak ne de ekonomik toplumsal ve kültürel haklarda olduğu gibi gerçekleştirilmesinde devletin sağladığı bir güvencenin söz konusu edilmediği»[8] belirtilmektedir. Bu konu aşağıda kısaca ele alınmıştır.

Yönetimin Yatırım Programları

Devletin doğrudan yatırımları ve yerel yönetimlerin çalışmaları, çevre programlarının gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. Gecekondu yerleşimlerinin ıslah, önleme, tasfiye işlemleri, çeşitli atıkların yok edilmesi, ağaçlandırma, mültecilerin yerleştirme ve yurtlandırma işlemleri bunlardan birkaçıdır. Devlet yatırımları yoluyla Çevre Politikasında etkinlik iki nedenle sağlanablimektedir. İlk olarak, özel sektörün yapabildiğinden ya da istekliliğinden daha çok mali kaynağa sahip bulunduğu için kirliliğin kontrolü uygulamasında etkili miktarı belirleyebilmektedir. Nitekim, [büyük ölçekli atık-iyileştirme planı ile tek tek olduğundan daha az maliyetle yatırımın mümkün olduğu][9] anlaşılmıştır. Bu gibi bir planın uygulanabilmesi için yerel yönetimin, özel teşebbüse tahsis edeceği alan için mali güce ihtiyacı bulunmaktadır. Ayrıca, uygun bir vergi ile ve yerel yönetimin (bizim kent yönetim sistemimizde belediye önem kazanmıştır) satın alma gücünün bir başka deyişle mali yapısının güçlendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde toprağın kullanım kararlarında ortaya çıkabilecek yer değiştirme işlemleri, spekülatif faaliyet kazançlarına yol açabilecektir.

İkinci olarak, çevre hizmetleri kamusal niteliğe sahiptir. Özel mallar gibi bir kişinin istifadesine sunulmadığı için, hizmetler yönetim (kamu) dışında bir kuruluşa yaptırılsa da hizmetin niteliği gereği kontrol/sorumluluk yönetime aittir. Bu nedenle de kent havasının temizliğinin kendi işi olduğu görüşü «hemşeri» için bir anlam taşımayabilir. Ayrıca havanın kirlili-

8 C. Hamamcı, «Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler»den, Karel Vasak, «Allocution», Colloque International de Droits de l'homme, (İstanbul, 28 - 30 Mart 1979), **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 5-6, 1983-1984'ten ayrı bası, Ankara, 1985, s. 175-17

9 O. Uslu, «İzmir Körfezinde Sanayi Kirliliği», **Sanayi ve Çevre Konferansı**, a.g.e., s. 82.

ğinin farkında olmayabilir(?) veya ödeme yapmadan kullanabileceği için nefes almaya para ödemekten kaçınması mümkündür[10]. Belirtilen (ilgi)nin yanısıra mevzuat düzenlemelerine göre çevre konusu değerlendirildiğinde, çevreyi kirleten veya bozan faaliyetten zarar görse veya haberdar olsa bile, idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilen vatandaşın (2872 s.k. md. 30), idari makamlara başvurma hakkının kolay anlaşılır nitelikte görülmediği[11] bir yana, idarenin kusurundan dolayı herkese ait kamusal mallara verilen zararlar için tazminat isteme hakkı konusunda da açıklık olmadığı anlaşılmaktadır.

Çevreyi kirletenler ve Çevreye zarar verenlerin sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumlu tutulacağı (2872 s.k. md. 28 Değişik 3416) ve kirletenin meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre tazminat sorumluluğunun saklı olduğu (2872 s.k. md. 28/2 Değişik. 3416) belirtilmektedir. Ayrıca toplum sağlığı yönünden tehlike yarattığı hallerde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı kendiliğinden veya Başbakanlık Çevre Genel Müdürlüğünün talebi üzerine, kirlenmeye yol açan faaliyetlerin geçici bir süre için kısmen veya tamamen durdurulmasına karar vereceği ve kararın uygulanmasını mahallin en büyük mülki amirinden isteyebileceği (2872 s.k. md. 16) hükme bağlanmıştır.

Çevre kirliliği yaratan suçlar yalnız belli kişilere karşı değil, esasen yığınlara karşı da işlenmiş olup mağduru toplumdur. Ayrıca, fiilden suçu işleyen de zarar görmektedir. Topluma karşı işlenen suçlar aslında bütün kollektif menfaatleri himayesine alan devlete karşı işlenmiş suçlar olarak mütaala edilmektedir. Nitekim 2872 sayılı Çevre Kanunu(nda) yukarıda sözü edilen 16 ve 28 inci maddelerde yer alan hükümler bu anlayışla düzenlenmiştir. Aslında çevre kirliliği, düzensiz kentleşme gibi tasarruflar devlet otoritesini de sarsmadığından Devlet otoritesine karşı işlenmiş fiillerden ayrılmaktadır. Bu durumda çevre sorunları, yalnızca Devletin mağduriyeti görüşüyle çözülememek-

10 K. Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1977, s. 307.

11 Akıllıoğlu, a.g.e., s. 88.

tedir. Nitekim, topluluk ile Devlet(toplum) kavramlarının birbirinden ayrılarak Topluluğun mağduriyeti kavramının Ceza Hukuku(na) getirilmesi gerektiği[12] ileri sürülmektedir. Buna bağlı olarak topluluğa karşı işlenen suçlarda dava hakkının bu işle ilgili topluluğu temsil eden vakıf, dernek, parti gibi kurum ve kuruluşlara verilmesi gerektiği önerilmektedir.

Kısaca belirtmek gerekirse, kamu mallarındaki bozulma ve üretim faaliyetlerinin özel kişilere verdiği zararların önlenmesi çalışmalarının bilimsel temellere oturtulması gereği ortaya çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle, araştırma ve bilginin yaygınlaştırılarak çevre için uygulanmasında kurumsallaştırmanın sağlanması gerekmektedir. Bu gelişme büyük ölçüde yönetimin yapısı, malî imkân ve araçlarıyla ilgilidir.

Çeşitli nedenlerle yönetim, çevre korumasının tüm yönleriyle ilgilenmeyebilir. Sosyo-ekonomik yaşam geliştikçe ve değiştikçe topluluklar, çevre gibi bazı konularda çeşitli kuruluşlara müdahale hakkı tanımıştır. Nitekim Avrupa Topluluğunda, topluluk vatandaşlarının, yerel veya merkezi yönetimin ilgisizliği nedeniyle, çevrenin zarar görmesi halinde, ilgili Çevre Komisyonuna şikayet etmeleri yasal olarak teminat altına alınmıştır.[13] Buna bağlı olarak şikayet konusu araştırılmakta ve doğruluğu anlaşıldığında Komisyon yaptırım gücünü kullanabilmektedir. Kanımızca ülke dışından bir kuruluş müdahalesi olmaksızın, yerel konularda yönetim ile belde vatandaşı arasında işbirliğine gitmek, akılcı çözümler açısından çok daha anlamlı görünmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Çevre Hakkı, insancıl bir toplum yaşamı düşüncesinin anlatımı olduğundan, aynı zamanda hem bireylere hem de topluluğun tümüne aittir. Gerçekleş-

12 S. Akdemir, **Ceza Hukukunda Mağdurun Korunması: sosyal gruplaşmaya yönelik yeni bir yaklaşım**, Akevler Akdeniz Bil. Araştırma Yayını, No: 4, İzmir, 1988, s. 22, 30.

13 **The European Community and the Environment**, European Documentation, Periodical, 3, 1987, s. 43-44, 51.

meleri için tüm kamusal aktörlerin, yani devletlerin kamu ve özel tüzel kişilerin, bireylerin yalnız pasif değil, aktif olarak da katılmaları [14] gerekmektedir.

Toplumun Desteği ve Eğitimi

Çevre sorunlarının giderilmesinde, toplumun örgütleniş biçimi ve değişik çıkarların çevreyi algılama biçimi önem kazanmıştır. Çevre konusunda çatışan çıkarları uzlaştırmak ve dengelemek güç görünmektedir. Bu noktada cezai tedbirler yetmemekte moral değerlerin kullanılması gerekmektedir. Belirtilen amaç için etkili araçlardan birisi de eğitimdir.

Çevre dengesini sağlamada önemli kamusal araçların başında toplumun desteği gelmektedir. Yerel yönetimler gerek moral değerler açısından gerekse halkın katılımı yoluyla hizmet etkinliğinin sağlanması açısından eğitime önem vermek durumundadır. Belediyeler bu görevde aktif kuruluşlar durumundadır. Gerek 1580 sayılı Belediye Kanunu (md. 15/33) ve (md. 15/72), gerekse Büyük Kent Belediyelerinin yönetime ilişkin yasal düzenleme (3030 s.k. md. 6/f), belediyelere sosyo-kültürel hizmetler açısından uygulanabilecek geniş bir çerçeve çizmiştir. Bu düzenleme belediyeleri daha etkin uygulamalara teşvik etmelidir.

Ülkemizdeki gelişmelere baktığımızda, belediyelerin ve diğer yönetimlerin kirlilik, gecekondu, gürültü gibi değişik çevre konularında yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Bu durumu yönetimlerin mali imkan ve yönetici performansının yetersizliği yanında, halkın destekleyici katılımının yetersizliğinde de aramak gerekir [15] düşüncesini taşımaktayız.

Halkın eğitimi konusu çeşitli ülkelerde araştırılmaktadır. Nitekim bu gelişme, Avrupa Topluluğunun çevre politikası oluşturma çabalarına da yol göstermiştir. Kamunun çevrenin durumu ile yakından ilgisi, çalışmaların başlangıcını oluşturmuştur. Bilhassa gençlik, çevre için halk içinde bilinçlendirilmesi gere-

14 Hamamcı, a.g.e., s. 175-176.

15 Z. Toprak, «Türkiye'de Kentsel Gelişme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü» **Dokuz Eylül Üniv. İk. İd. Bil. Fak. Dergisi**, C. 1, S. 1, 1986, s. 86-87.

ken bir kitle olarak düşünülmüştür. Bu çevre politikasının bir yönü olarak görülmektedir. Nitekim Komisyonun 1988 yılı faaliyet programı içinde hedeflenen ana konulardan birisi de «kendimiz ve gelecek kuşaklar yararına yaşam koşullarımızı korumak ve geliştirmek üzere çevre sorunları konusunda eşgüdümlü icraat» [16] olarak belirlenmiştir. Aşağıda bu konudaki yasal düzenlemeler, çevre kuruluşları yönüyle incelenmektedir.

ÇEVRE KURULUŞLARI

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda çevreye ilişkin hukuki düzenlemelere girişilmiş, yönetici/yürütücü kuruluşlar belirlenmiştir. Büyüklükleri, gelişme dereceleri ve yönetsel bakımdan çevre yaklaşımları farklılığının yanısıra, uygun politikanın uygulanmasında gerek merkezin rolü, gerekse yerinden yönetim kuruluşları tarafından izlenen planlamaya göre de değişiklikler ortaya çıkabilmektedir. [17] Nitekim çevre sorunlarının çoğunun coğrafi nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan belirli özelliğinin bölgesel, yerel ve hatta ulusal çözümler gerektirdiği, ancak merkez-yerel yönetim ilişkileri nüfuzunun etkilediği yerel politikanın sınırlılığının, uygun ölçülerin yürütülmesini ciddi olarak engellediği [18] ileri sürülmektedir.

Ülkemizde 1981 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu(nun) 4, 5, 6 ve 7 nci maddeleri merkezi ve yerel düzeyde çevreye ilişkin kurumsal görevleri düzenlemiş, ancak 1984 tarihli ve 222 sayılı KHK (nin) ilgili hükümleri ile bu maddeler yürürlükten kaldırılmıştır. 1988 tarihli 3416 sayılı Çevre Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 2 ve 3 üncü maddeleri bu boşluğu gidermiş görünmektedir. Buna göre, Çevre kirliliğine yol açan işletmeleri faaliyet itibariyle gruplandırmak ve Bakanlar Kurulu Kararına sunmak üzere Merkez Çevre Kurulu kurulmuştur. Bu kurula ilgili Bakanlıklar ve araştırma kuruluşlarının yanısıra Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odası ve Ticaret Borsaları Birliğinden ve Türkiye Ziraat Odaları Birliğinden üyeler katılmaktadır (2872 s.k. md. 4. değişik 3416). Öte

16 EEC, News, February, 1988, s. 8; bu konuda bkz. **Social and Labour Bulletin**, EEC, ISSN. 0377-5380, Quarterly Publication, N. 1, March. 1987, s. 187.

17 Z. Toprak, **Kent Yönetimi ve Politikası**, Akevler Akdeniz Bil. Araştırma Yayını No. 3, İzmir, 1988, s. 118.

18 Baumol, Oates, a.g.e., s. 227.

nitelik taşımamaktadır. İnsan hakları alanında devletin kurumlarıyla oynadığı rol, kişinin maddi ve manevi isteklerine yetişememektedir. Bu aşamada topluluğun korunmasına, bireyin düşünsel yönünün çevre sağlığı açısından eğitimi, teknik bilgi ve hukuki düzenlemelerin ancak birlikte fayda yaratacağını söylemek mümkündür.

İbrahim Ö. KABOĞLU *

ÇEVRE HAKKI ÜZERİNE (BİR DANIŞTAY KARARININ DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ)

Çevre hakkının anayasal bir normla tanınması, Türk pozitif hukukunda bir dönüm noktası olarak nitelenebilir. Konuya bir yargı kararı ışığında yaklaşılması, çevre hakkının uygulamaya geçirilmesi ve gerçekleşme olanağının araştırılması bakımlarından önem taşımaktadır.

Danıştay'ın «Gökova Kararı» adı verilen kararını [1] irdeleyerek, Yüksek İdare Mahkemesinin çevre hakkına yaklaşım biçimini ve bu konuda «oynadığı rol»ü eleştirel bakışla ortaya koymaya çaba göstereceğiz.

Danıştay kararına konu olan dava, Bakanlar Kurulunca 1983 yılı yatırım programına etüd proje olarak alınan Kemerköy Termik Santralının Muğla İli Milas İlçesi Kemerköy mevkiinde kurulması yolunda Başbakanlık Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunca tesis olunan 15.9.1983 tarihli işlem ve bu işleme dayanak alınarak yapılan yer seçimine ilişkin diğer işlemlerin hukuka ve kamu yararına aykırı bulunduğu ileri sürülerek iptali istemiyle açılmıştır.

— I —

Danıştay, sözkonusu işlemleri hukuka uygun bulduğu ve dolayısıyla iptal istemini reddettiği kararında dayanak olarak özetle aşağıdaki gerekçeleri kullanmıştır :

* Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

[1] DANIŞTAY Onuncu Daire, T. 24.6.1986, E. 1985/2730, K. 1986/1451