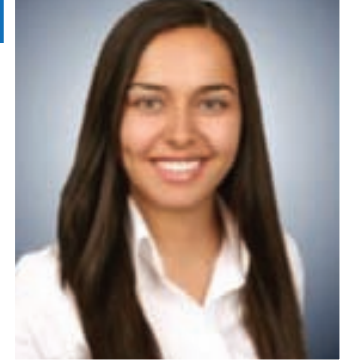




ÇEVRE HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ

Ezgi ÇERÇİ / AB İşleri Uzman Yardımcısı

1982 yılında Ankara'da doğmuş, 2000 yılında TED Ankara Koleji'nden, 2004 yılında ise Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun olmuştur. Ankara Barosu'na bağlı olarak avukatlık stajını tamamladıktan sonra 2007 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nde uzman yardımcısı olarak göreve başlamıştır. 2008 yılında Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi'nde "Avrupa Birliği Uzmanlık" Kursunu ve Ankara Barosu Avukatlık Akademisi'nin İngilizce olarak verilen "Avrupa Birliği Terminolojisi ve Avrupa Birliği Hukukunun Genel Prensipleri" Kursunu tamamlamıştır. 2009 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı'nın düzenlediği "Uluslararası İlişkiler, Uluslararası Hukuk ve Uluslararası İlişkilerde Bölgesel Yaklaşım" konulu eğitime ve "I. Ulusal Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı"na, Türk Standartları Enstitüsü'nün "Çevre Tetkik Görevlisi / Baş Tetkik Görevlisi" eğitim programına katılmıştır. 2010 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin düzenlediği "Mevzuat Eğitimi"nde "Avrupa Birliği Mevzuatı"na ilişkin olarak ve Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü'nün hizmet içi eğitim programında Hukuk Müşavirliği'ni temsilen eğitim vermiştir. Çevre ve Orman Bakanlığı'nda uzmanlığını aldıktan sonra 2010 yılında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği AB Hukuku Başkanlığı'nda uzman yardımcısı olarak göreve başlamış olup, halen bu görevini sürdürmektedir. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde Avrupa Birliği alanındaki yüksek lisansını ise 2011 yılında tamamlamıştır.



Çevre hukukunda ilkeler, çevre hukukunun gelişimine ve değişimine katkıda bulunma, uygulamadan doğan problemlerin çözümüne rehberlik yapma, çevre hukukunun yenilikçi yapısını geliştirme ve yasama faaliyetlerinde yol gösterme gibi birçok işlevi yerine getirmektedir. Esasen birbiriyle bağlantılı olan çevre hukukunun temel ilkeleri; önleme, işbirliği ve eşgüdüm, entegrasyon, katılım, kirlenme öder ve ihtiyat ilkeleridir¹.

A. Önleme İlkesi

Çevre söz konusu olduğunda sorunların ortaya çıktıktan sonra giderilmesi, ortaya çıkmadan önlen-

mesinden çok daha maliyetli olabilmekte, kimi zaman giderilmesi mümkün olmayan sonuçlar da doğabilmektedir. Önleme ilkesi sayesinde, çevresel değerlerin korunmasına katkı sağlanmaktadır. Bu noktada, diğer çevre hukuku ilkelerinin esasen önleme ilkesini gerçekleştirmeye yönelik olduğunu belirtmek gerekmektedir².

Önleme ilkesine, Çevre Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 3. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde "kirliliğin önlenmesi" ve "çevrenin bozulmasının önlenmesi" şeklinde yer verilmiştir. Bu görev, başta idare olmak üzere, meslek odalarına, birliklere, sivil toplum kuru-

1. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 3. maddesinde, on bent halinde belirtilen ilkeler ile bu çalışmada yer verilen ilkeler arasında birebir örtüşme olmayıp, bu çalışmada evrensel olarak kabul gören temel ilkelere yer verilmiş, yer geldikçe söz konusu ilkelerin Çevre Kanunu'ndaki yerine de değinilmiştir.

2. Nükhet Turgut, "Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri", Çevre Hukuku Sempozyumu, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Ankara, 2006, s. 28.

luşlarına ve “herkes”e yüklenmiştir. Kanun’un “Kirlenme yasağı” başlıklı 8. maddesinin ikinci fıkrasında bu ilke; “kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililerin, kirlenmeyi önlemekle yükümlü olduğu” şeklinde vurgulanmıştır.

Kirliliği doğduğu yerde önlemeyi ifade eden “kaynakta önleme ilkesi” ise önleme ilkesinin alt ilkesidir. Kanun’un “İlkeler” başlıklı 3. maddesinin (f) bendinde, atıklar bakımından, “atık oluşumunu kaynağında azaltma” ifadesi kullanılmıştır. Kaynağında önleme ilkesi, mümkün olan en erken aşamada, kirliliğin kaynağında engellenmesine ilişkin olup, böylece çevre kirliliğinin yayılmasının önlenmesi amaçlanmaktadır.

Önleme ilkesi ile kirliten öder ilkesinin sıkı bir ilişki içinde olduğu zira önleme ilkesinin, zararın doğumunu engelleyici tedbirlerin alınmasını zorunlu kılmakla, kirliten öder ilkesini tamamladığı ve kirlitenin neden olduğu zararı telafi etmesinin değil, önlemesinin talep edildiği belirtilmektedir³.

B. İşbirliği ve Eşgüdüm İlkesi

İşbirliği ve eşgüdüm ilkesi, çevre sorunlarının çözümlenmesinde; devletin ve yerel idarelerin, sivil toplum kuruluşlarının, diğer bütün özel işletme ve kişilerin ortaklaşa hareket etmelerini ifade etmektedir. Bunun sağlanması için, karar alma süreçlerine en erken aşamada dahil olunması önem arz etmekte olup, bu durum, işbirliği ve entegrasyon ilkesinin katılım ilkesiyle de bağlantılı olduğunu ortaya koymaktadır. Böylece, mümkün olan en erken aşamada bilgi akışının sağlanması mümkün olabilmektedir⁴.

Çevre sorunlarının yapısındaki değişimler ve uluslararası anlaşmalarda gelişmekte olan ülkelerin etkilerinin artması, uluslararası işbirliğinin sağlanmasında, çok taraflı anlaşmaların kullanılmasını daha yaygın hale getirmiştir⁵. Nitekim 1972 yılında gerçekleştirilen Stockholm Konferansı sonunda yayınlanan Stockholm Deklarasyonu’nun ilkeleri arasında, çevrenin korunmasıyla ilgili konularda uluslararası işbirliğine, 1992’de Rio’da düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre

ve Kalkınma Konferansı’nda kabul edilen Rio Deklarasyonu ilkeleri arasında ise devletlerin ve halkların, deklarasyonun ilkeleri ve sürdürülebilir kalkınma alanında işbirliği yapmasına vurgu yapılmıştır⁶.

C. Entegrasyon İlkesi

1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca çevre politikalarının esaslı bir değişime uğramasıyla, bu dönemde, çevrenin diğer politika alanlarını etkilediği gibi bu alanların da çevreyi etkilediği fark edilmiş⁷ ve daha bütüncül bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuştur. Bütünleştirme ilkesi olarak da ifade edilen entegrasyon ilkesi bu dönemde önem kazanmıştır.

Bu ilke, çevrenin korunması amacının, tüm politika, plan, mevzuat ve faaliyetlerde dikkate alınması ve bunlarla entegre edilmesi, bütünleştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu ilkenin önemi ve gerekliliği, Beş Yıllık Kalkınma Planları’nda ve Türkiye’ye yönelik ilerleme raporlarında sürekli vurgulanmıştır.

D. Katılım İlkesi

“Katılım, geniş anlamıyla, bireylerin, çevresel yönetim sürecinde rol oynamaları, etkide bulunmaları ve böylelikle kendi yaşamlarını şekillendirecek bu süreci yönlendirmeleri demektir.”⁸ Görüldüğü üzere, burada katılım son derece geniş bir şekilde tanımlanmış olup bu halde katılımı, bireylerin hem planlama ve karar alma sürecinde, hem uygulama, hem de denetim sürecinde aktif rol oynaması şeklinde düşünmek gerekmektedir.

Halkın çevresel konularda karar almaya katılımını sağlamaya yönelik ulusal ve uluslararası ilginin artmasının nedenleri üç kategoriye ayrılarak; önceki projelere ilişkin değerlendirmelerden alınan dersler, siyasi, ulusal ve uluslararası politik değişikliklerden kaynaklanan nedenler ve iki ve çok taraflı ilişkilerden kaynaklanan nedenler olarak belirtilmiştir⁹. Çevreyi koruma önlemleri herkesin çıkarları için alındığına ve çevreyi koruma da herkesin görevi olduğuna göre bunu yerine getirmek için çevresel kararlar alma ve uygulama sürecine halkın katılımının sağlanması gerekmektedir¹⁰.

3. Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002, s. 61.

4. Sevim Budak, *Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası*, Buke Yayınları, İstanbul, 2000, s. 37.

5. Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, s. 249.

6. Elizabeth R. De Sombre, “The Evolution of International Environmental Cooperation”, *Journal of International Law and International Relations*, Vol. 1, No 1-2, 2005, s. 75.

7. J. Hertin, F. Berkhout, “Analysing Institutional Strategies for Environmental Policy Integration: The Case of EU Enterprise Policy”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 5, No: 1, 2003, s. 42.

8. Nükhet Yılmaz Turgut, *Çevre Politikası ve Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2009, s. 153.

9. Ron Bisset, “Methods of Consultation and Public Participation”, *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, Wiley, 2006, s. 149.

10. Nükhet Turgut, *Çevre ve Yurttaşlar*, Ankara, 1993, Savaş Yayınları, s. 8.

Bilgi edinme, katılım ve başvuru hakları, çevre hakkını gerçekleştirme araçlarıdır¹¹. Gerçekten de katılım hakkının kullanılabilmesi için, öncelikle bilgi ve belgelere erişim hakkının kullanılması gerekmektedir. Bilgi ve belgelere erişim, idari işlemin yapılış usulünde, idari kararı etkileyebilecek olaylarla ilgili hukuki yararını ileri sürebilmek için, işlemde etkilenecek ilgililere, kendisinde bulunan bilgi ve belgeleri inceleme fırsatının verilmesidir. Bu doğrultuda, çevresel bilgi ve belgelere erişim de çevresel karar alma sürecine katılımın sağlanabilmesi için bir ön koşuldur.

Çevre hukukunun gelişim sürecinde yer alan her bir olayla, hem bilgi ve belgelere erişim hem de çevreyle ilgili kararlara halkın katılımı konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Stockholm Deklarasyonu'nun çevreyle ilgili konularda eğitime ilişkin ilkesinde; çevreyi koruma ve geliştirmede insan boyutuna vurgu yapılarak, bireylerin fikirlerinin ve bu konuda sorumlu davranmalarının önemi belirtilmiştir. Deklarasyon'da bilimsel bilginin serbest akışının ve tecrübenin transferinin desteklenmesinin, çevre sorunlarının çözülmesi için gerekli olduğu da belirtilmiştir. Rio Deklarasyonu'nun birçok ilkesinde katılımın önemi vurgulanmıştır. Bu deklarasyonda; çevreye ilişkin konuların, ilgili tüm vatandaşların uygun seviyede katılımıyla ele alınabileceği, her bireyin bilgiye erişim hakkına ve karar verme sürecine katılım fırsatına sahip olması gerektiği, kadınların, çevresel idare ve gelişme üzerinde hayati bir role sahip olduğu ve sürdürülebilir kalkınma için tam katkılarının gerektiği, yöre halkının, çevresel idare ve gelişme üzerinde hayati bir güce sahip olduğu ve devletlerin, bireylerin etkili katkılarına sağlamaları gerektiği belirtilmiş, ayrıca tüm bu ilkelerin yerine getirilebilmesi için hem devletlerin hem de bireylerin işbirliği yapması gerektiği ifade edilmiştir¹². Benzer şekilde, Rio'da kabul edilen Gündem 21 'in her bir faslında da bir bölüm, bilgi ve belgelere erişim ile karar almaya katılım konularına ayrılmıştır¹³.

Katılım olgusunun günümüzde, çevre sorunlarının özgünlüğü dolayısıyla, yeniden ve yoğun şekilde gündemde olduğu görülmektedir¹⁴. Bu konudaki en önemli metin ise "Çevresel Konularda Bilgi-Belgelere Erişim, Karar Alımına Kamusal Katılım ve Yargıya Eri-

şim Sözleşmesi", kısa adıyla Aarhus Sözleşmesi'dir. Sözleşme; bilgi ve belgelere erişim, kamusal katılım ve yargıya erişim olmak üzere üç sütuna dayanmaktadır. Hem çevre hem de demokrasi bakımından çok büyük bir adım olan bu sözleşme, herkesin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını korumak amacıyla, belirtilen üç temel üzerinde yapılması gereken düzenlemeleri içermektedir. Sözleşme, sözleşmeye taraf olan bir devletin ülkesinde tabiiyeti, vatandaşlığı, ikametgahı ne olursa olsun herkesin¹⁵, çevresel karar verme sürecine etkin olarak katılımını sağlayabilmek amacıyla çevresel bilgiye kolaylıkla erişimi sağlayacak düzenlemeleri içermekte olup, bu hakların kamu otoritelerince yerine getirilmemesi durumunda alınan kararlara halkın yargı yoluyla itiraz hakkını düzenlemektedir¹⁶.

Katılım hakkının Çevre Kanunu'ndaki ele alınışına bakıldığında ise Çevre Kanunu'nun 3. maddesinin (e) bendinde katılım ilkesinin düzenlendiği görülmektedir. Buna göre çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkı esastır ve Çevre Bakanlığı ve yerel yönetimler; meslek odalarının, birliklerin, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlüdür. Karun'un "Bilgi edinme ve başvuru hakkı" başlıklı 30. maddesinin ilk fıkrasında; çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkesin ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebileceği, ikinci fıkrasında ise; herkesin, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir. Esasen bu düzenleme olmasaydı dahi, Anayasamızın "Dilekçe hakkı" başlıklı 74. maddesi uyarınca, vatandaşların¹⁷, kendileriyle veya kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara, yazıyla başvurma hakkı bulunmaktadır. 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun da bu usulü düzenlemektedir.

E. Kirleten Öder İlkesi

Kirleten öder ilkesi, çevre hukukunun ilk ve en temel ilkelerinden birisi olup; bu ilkenin; "yarattığı kirliliğin bedelinin kirletene ödettirilmesi" veya "kirletenin, çevre maliyetine katlanması" şeklinde tanımlanması mümkündür¹⁸.

11. İbrahim Kaboğlu, Çevre Hakkı, İmge Yayınevi, Ankara, 1996, s. 93.

12. UNEP Web Sitesi, Erişim: <http://www.unep.org/>, 19 Mayıs 2011.

13. Abdurrahman Saygılı, Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s. 207.

14. Turgut, Çevre ve Yurttaşlar, s. 11.

15. Hem bireyler hem de sivil toplum kuruluşları bu kapsama girmektedir.

16. Süheyla Suzan Alica, "İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Çevre Bilimleri AnaBilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2005, s. 88.

17. Karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla yabancılar da bu kapsamdadır.

18. Nükhet Turgut, Çevre Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2001, s. 223.

Çevre Kanunu'nun 3. maddesinin (g) bendinde kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirlenme veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı, kirlenmenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamaların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirlendetenden tahsil edileceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme, kirlenme öder ilkesinin açık bir uygulaması niteliğindedir.



Buna benzer bir başka düzenleme ise aynı maddenin (h) bendinde yer almaktadır. Burada, çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirlenme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanılması öngörülmüştür. Kanun'un "Kirlenmenin sorumluluğu" başlıklı 8. maddesinin ilk fıkrasında, kirlenmenin, doğan zarardan "kusursuz sorumlu" olduğu, ikinci fıkrasında ise "genel hükümlere göre tazminat sorumluluğunun da saklı olduğu" belirtilmiştir.

F. İhtiyat ilkesi

Bir faaliyetin çevreye zararlı olduğunun ortaya konulmasından sonra tedbir alınması o konuda çok geç kalınmasına yol açabilecektir. Bu noktada, ihtiyat ilkesi çok önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. İhtiyat ilkesi, hukukun istediği kesin verilerin bilim tarafından ortaya koyulamadığı hallerde dahi çevrenin korunmasını amaçlamaktadır¹⁹. İlkenin, önleme ilkesinden temel farkı ise "bilimsel bir belirsizlik" bulunması halinden kaynaklanmaktadır.

Bu ilke uyarınca, çevreyi koruma konusunda önleyici önlemler sadece bilimin gerekli bulguları sağladığı durumlarda değil, sağlamadığı durumlarda da alınacaktır. Henüz zarar gerçekleşme ve hatta zararın gerçekleşeceğine dair kesin bir kanıt olmasa da ortada şüphelenilen, varsayılan, korkulan bir risk var ise bu durum ihtiyat için yeterlidir²⁰. "Bilimsel belirsizlik" halinin, önlem almaya engel teşkil etmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla, geleneksel hukukun temeli olan, "ancak bilinebilir bir durumda harekete geçme yaklaşımı" reddedilmekte, çevreye yönelik şüpheli bir durumun varlığı, harekete geçmek için yeterli sayılmaktadır²¹.

Çevre Kanunu'nda yer almayan bu ilkeye, uluslararası metinlerde yer verildiği görülmektedir. Nitekim Gündem 21'de de belirtildiği gibi, geri dönüşü olmayan, çok ciddi çevresel zararların ortaya çıkma olasılığı bulunduğu, kesin bilimsel bulgular olmaması, gerekli önlemlerin alınmasına engel teşkil etmemelidir.

Açıklanan bütün bu ilkelerin hukuki anlamlarının ve belirli bir olaya uygulanması halinde oluşacak sonuçların halen açık olmadığı, bunun nedenlerinin de; ilkelerin göreceli olarak kısa bir zaman diliminde ortaya çıkmasından, uygulamada ne ifade ettiklerinin ve aslında ne ifade etmeleri gerektiği konusunda değişik bakış açıları olmasından ve halen evrim içinde olmalarından kaynaklandığı ileri sürülmektedir²². Her şeye rağmen, bütün bu ilkelerin, çevre hukukunun gelişimi bakımından son derece önemli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

19. Budak, a.g.e., s. 34.

20. Sadeleer, a.g.e., s. 91.

21. Saygılı, a.g.e., s. 228-229.

22. Sands, a.g.e., s. 289.