

ÇEVRE SORUNLARI, DEVLETİN POZİTİF YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE İDARENİN SORUMLULUĞU

Süheyla Suzan GÖKALP*

Öz

Çevre hukukunun kapsamına, çevreyi korumak ve geliştirmek, çevre kirliliğini gidermek ve zararları tazmin amacıyla kurallar koymak, bütün bunlar için kaynak yaratmak ve yaptırımlar önermek girmektedir. Çevre hukuku, yasal ve finansal araçlarla korumanın masraflarını karşılayan sorumlular ile çevresel zararın giderilmesi amacını taşıyan yeni çevresel ilke ve tanımlara dayanmaktadır. Bu kapsamda, çevreyi kirletenlerin hukuki sorumluluğuna, ortaya çıkan zararın tazmin ettirilmesi amacıyla gidilmektedir. Çevresel sorumluluk, gelecek kuşaklar için bugünkü kuşakların, emanet olarak yaşadıkları çevrenin korunması sorumluluğunu içeren “*sürdürülebilirlik*” kavramına dayanmaktadır. Günümüzün en büyük çevre sorunu olan iklim değişikliğinin; etkilediği dezavantajlı grupların yanı sıra gelecek nesillerin haklarına olan etkisi, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli bir gündem maddesidir. Bu hakların korunması ve geliştirilmesi ile mağduriyetlerin önlenmesi öncelikle devletlerin sorumluluğundadır. Çevrenin ve dolayısıyla sağlığın korunması alanındaki faaliyetlerini kamu hizmeti olarak yürütmek zorunda olan ve sosyal devlet ilkesini hayata geçirmek isteyen devlet, kamu düzeninin bir parçası olan çevreye ilişkin mevzuatın kendisine yüklediği yetki ve görevleri layıkıyla yerine getirmelidir. Bu görevlerin yerine getirilmesinde devletin sorumluluğunun kapsamının belirlenmesi önem arz etmektedir. Bireylerin sorumluluğunun yasal kurallara bağlanması, uyulması zorunlu ilke, kural ve yaptırımların belirlenmesi ise çevresel sorumluluğun dayanağını oluşturmaktadır.

Anahtar sözcükler: Çevresel Sorumluluk, Devletin Pozitif Yükümlülüğü, Çevre Hakkı, İdarenin Sorumluluğu

* Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, salica2015@gmail.com, ORCID No: 0000-0001-6487-9868.

ENVIRONMENTAL PROBLEMS, POSITIVE OBLIGATION OF THE STATE AND ADMINISTRATION'S RESPONSIBILITY

Abstract

The scope of environmental law includes protecting and improving the environment, eliminating environmental pollution and setting rules for compensation, creating resources and proposing sanctions. Environmental law is based on new environmental principles and definitions aimed at eliminating environmental damage, with those responsible for covering the costs of protection through legal and financial means. In this context, the legal responsibility of those who pollute the environment is taken with the aim of compensating the damage caused. The impact of climate change, which is the biggest environmental problem of our time, on the rights of future generations as well as disadvantaged groups is an important agenda item in our country as well as all over the world. It is primarily the responsibility of states to protect and develop these rights and to prevent grievances. The state, which has to carry out its activities in the field of protection of the environment and therefore health as a public service and wants to implement the principle of social state, should adequately perform the duties assigned to it by the legislation on the environment, which is a part of the public order. It is important to determine the scope of the state's responsibility in the perform of these functions. The binding of the responsibility of individuals to legal rules and the determination of mandatory principles, rules and sanctions are the basis of environmental responsibility.

Keywords; Environmental Responsibility, Positive Obligation of the State, Right to Environment, Liability of Administration

Giriş

Çevre sorunları hem çok kapsamlı, hem çok karmaşık yapıda olup, sadece yerel veya ulusal bir sorun olarak kabul edilmemektedir. İklim değişikliği, hava, su, toprak ve denizlerin kirlenmesi, ormanların ve biyolojik çeşitliliğin yok edilmesi yeryüzünde yaşayan tüm canlıları etkileyen küresel nitelikte sorunlardır ve çok boyutludur. Bu nedenle ulusal politikalar ve uygulamalar, sorunların çözümünde tek başına yeterli değildir. Küresel ısınma ve bu nedenle ortaya çıkmaya başlayan vektörel kaynaklı salgınlar, biyolojik çeşitlilik kaybı, kuraklık ve su sorununa dayalı olarak yaşanması muhtemel gıda sorunu, yağmur ormanlarının tahribi ve çölleşme tüm dünyayı etkileyecek felaketleri beraberinde getirmektedir.

Yukarıda belirtilen sorunların giderilmesine, çevrenin korunmasına ve tedbir alınmasına ilişkin yürürlüğe konulan mevzuatın uygulanmasının ekonomik bir maliyeti bulunmaktadır. Söz konusu kuralların, yalnızca bazı devletlerin ulusal hukukunda yer alması durumunda, bu devletlerin uluslararası ticarete mağdur olabileceği bilinmektedir. Çünkü çevrenin korunması konusunda ilgili tedbirlere yer vermeyen ülkeler, söz konusu tedbirlerden kaynaklanan ekonomik bir yük üstlenmediklerinden, bu tedbirlerin ele alındığı ülkelere göre uluslararası ticarete daha avantajlı olmaktadır. Benzer durum iç hukukta da geçerlidir. Çevrenin korunmasına ilişkin standart ve kurallara uymayan firmalar, uyanlara göre daha avantajlı olacak ve bu durum da “*haksız rekabete*” sebebiyet verecek, uluslararası ticarete rekabetin ihlali sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle rekabet ihlallerinin önlenmesi amacıyla, uluslararası ticarete sorunların yaşanmaması için küresel işbirliği zorunludur ve işbirliğinin artırılması amacıyla uluslararası çevre hukuku gittikçe gelişmektedir. Son dönemde pek çok uluslararası çevre sözleşmesi yürürlüğe girmiştir ve uluslararası politikalarda çevre konusu ön plana çıkmıştır.

Ulusal hukukumuzda da çevre politikasının diğer politikalarla entegrasyonu zorunlu hale gelmiştir. Son dönemde ülkemizde çok sık tartışılmaya başlanılan deniz kirliliği (müsilaj sorunu), orman yangınları, sel felaketleri, kuraklık, susuzluk, gıda güvenliği gibi iklim değişikliği ile doğrudan ilgili birçok sorun ve alınması gereken tedbirler, yakın gelecekte gündemimizde çok daha önemli bir yer işgal edecektir. Çevre yönetimine ilişkin yasal ve kurumsal yapının da güçlendirilmesi ve sürdürülebilir bir hale getirilmesi zorunludur. Ayrıca, çevre sorunlarına çözüm bulma arayışlarında, hukukun yeri ve önemi gittikçe artmaktadır. Çevreyi korumak ve geliştirmek, çevre kirliliğini gidermek ve zararları tazmin amacıyla kurallar koymak, bütün bunlar için kaynak yaratmak ve yaptırımlar önermek çevre hukukunun alanına girmektedir. Evrensel değerler olarak katılımcı demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunmasının sağlanmasının yanı sıra, ekonomik, siyasal ve toplumsal kalkınmanın da en önemli dayanaklarıdır. Bu hususların gerçekleştirilmesinde devletin sorumluluğunun kapsamının belirlenmesi önem arz etmektedir. Zira, bireylerin sorumluluğunun yasal kurallara bağlanması, uyulması zorunlu ilke, kural ve yaptırımların belirlenmesi çevresel sorumluluğun dayanağını oluşturmaktadır.

Çevresel sorumluluk, gelecek kuşaklar için bugünkü kuşakların, emanet olarak yaşadıkları çevrenin korunması sorumluluğunu içeren “sürdürülebilirlik” kavramına dayanmaktadır. Sürdürülebilirliği sağlamanın yolu ise, çevre kirliliğinin yarattığı belirgin etkileri azaltmak ve gidermek, kirlenen sahalarda oluşan riskleri ve biyoçeşitliliğin azalmasına neden olan faktörleri ortadan kaldırmak, iklim değişikliğinin

neden olduğu zararı önlemek amacıyla sorumluluğa ilişkin bir sistem kurmayı zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenle çevre hukuku, yasal ve finansal araçlarla korumanın masraflarını karşılayan sorumlular ile çevresel zararın giderilmesi amacını taşıyan yeni çevresel ilke ve tanımlara dayanmak zorundadır. Çevreyi kirletenin hukuki sorumluluğuna gidilmesinin amacı, çevrenin kirlenmesine neden olanlara, ortaya çıkan zararın tazmin ettirilmesidir.

Bu çalışmada, öncelikle devletin pozitif yükümlülüğü ve sonrasında icrai nitelikte işlem ve eylemleri yürüten idarenin sorumluluğu üzerinde durulmuştur. Devletin pozitif yükümlülüğü çerçevesinde; sosyal devlet ilkesi, bu ilke çerçevesinde ekonomik ve sosyal hakların Anayasada düzenleniş biçimi ve bu kapsamda çevre hakkı incelenmiştir. Daha sonra ise idarenin yetki ve görevleri üzerinde durularak, idari sorumluluk ve hizmet kusuru konuları açıklanmıştır.

1. Temiz, Sağlıklı ve Sürdürülebilir Bir Çevre Hakkı: Günümüzdeki Durum

Sağlıklı bir çevreye sahip olma hakkı, ilk kez 5-16 Haziran 1972 tarihleri arasında İsveç'in Stockholm kentinde Birleşmiş Milletler himayesinde düzenlenen uluslararası bir konferansta kabul edilen Stockholm Bildirgesinde ifade edildiği 1970'lerden bu yana kademeli olarak gelişmiştir. Bildirgenin ilk ilkesine² göre: “Özgürlük, eşitlik ve kaliteli bir çevrede onurlu ve yeterli yaşam şartları sağlanmış olarak yaşamak insanların temel haklarıdır. İnsan, aynı zamanda, bugünkü ve gelecek kuşaklar için çevreyi koruma ve iyileştirmenin ciddi sorumluluğunu da taşır.”

Konferansta, çevrenin korunması ve geliştirilmesi dünyamızın her yerinde insanların refahını ve kalkınmasını etkileyen önemli bir konu, bütün insanların özlemi ve bütün hükümetlerin görevi olarak kabul edilmiş ve devletlerin pozitif yükümlülüğüne de vurgu yapılmıştır.

¹ Stockholm Konferansı'nın temeli, İsveç'ten 1968'de BM'nin çevre sorunlarını incelemek, çözmek ve sürdürülebilir kalkınma sağlamak için uluslararası iş birliği gerekliliklerini belirlemek için uluslararası bir konferans düzenleme önerisine dayanır. 1972 yılında düzenlenen bu konferansa 114 hükümetten temsilciler katılmıştır. Konferans sırasında oluşturulan belgeler uluslararası çevre hukukunu etkilediğinden önem arz etmektedir.

² United Nations Environment Programme, Stockholm Declaration, (Adopted by the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972; U.N. General Assembly Resolutions 2994/XXVII, 2995/UVII and 2996/XXII of 15 December 1972), <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf> (erişim tarihi 29.10.2022)

Stockholm Bildirgesi, sağlıklı bir çevre hakkının ulusal ve bölgesel düzeylerde tanınması için bir katalizör olmuştur. Bugün, BM Özel Raportörü David Boyd'a göre, sağlıklı bir çevre *hakkı* 120'den fazla devleti bağlayan bölgesel insan hakları sözleşmelerinde ve çevre sözleşmelerinde yer almaktadır. (IUCN, 2021) 100'den fazla devlette anayasal korumaya sahiptir ve 100'den fazla devletin çevre mevzuatına dahil edilmiştir. Toplamda 155 devlet, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkını yasal olarak tanımıştır (IUCN, 2021) Ulusal düzeyde Portekiz, 1976'da bu hakka anayasasında yer veren ilk ülke olmuştur. O zamandan beri, sağlıklı bir çevre hakkı, başka herhangi bir “*yeni*” insan hakkı için görülmemiş bir şekilde, hızla diğer ülke anayasalarına yayılmıştır (Knox ve Boyd, 2018: 11). 1982 Anayasası'nda da ülkemiz açısından oldukça erken bir tarihte “çevre hakkı” anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir.

1.1. Çevre Hakkı ve Devletin Pozitif Yükümlülüğü

Çevre sorunları, tüm dünyada eşitsizlikleri artırmakta, güvencesizliği derinleştirmekte ve insan yaşamını ve geçim kaynaklarını tehdit etmekte ve en önemli insan hakları sorunları arasında yer almaktadır. Günümüzün en büyük çevre sorunu olan iklim değişikliğinin etkilediği dezavantajlı grupların yanı sıra, gelecek nesillerin haklarına olan etkisi, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli bir gündem maddesidir. Anılan hakların korunması ve geliştirilmesi ile mağduriyetlerin önlenmesi öncelikle devletlerin sorumluluğunda olmasına rağmen, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının uluslararası alanda tanınması yeterince gelişmemiştir. Çünkü şimdiye kadar devletler böyle bir hakkı tanıyan bağlayıcı bir hukuki belgeyi kabul etme konusunda çok çaba göstermemiştir. Sağlıklı bir çevreye sahip olma hakkı, uluslararası çevre hukukunda esasen hukuki güçten yoksundur. Yukarıda bahsedilen Stockholm Bildirgesi dışında, Rio Bildirgesi³ daha az iddialı bir şekilde “*sürdürülebilir kalkınma endişelerinin merkezinde insan olduğunu öngörmüş ve doğayla uyum içinde, sağlıklı ve üretken bir yaşama hakkını*” kabul etmiştir.

Bu önemli bildireler sonrasında uluslararası alanda bazı hukuki düzenlemeler yapılmış olmasına karşılık, çevre hakkının kabul edilmesine ilişkin önemli bir gelişme olmamıştır. 2010'lu yıllarda tüm dünyada iklim davalarının açılması ve mahkeme kararlarında insan haklarına dayanılması dikkat çekicidir. Yakın tarihte, 8 Ekim 2021'de BM İnsan Hakları Konseyi, temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkının bir insan hakkı olduğunu tanıyan bir karar almıştır. Bu karar

³ Report Of The United Nations Conference On Environment And Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)

ileriye doğru atılmış büyük bir adımdır. Hukuki olarak bağlayıcı olmasa da, neredeyse oybirliğiyle kabul edilmesi, bu insan hakkının oluşturulması, içeriği ve önemi konusunda fikir birliğini göstermektedir (IUCN, 2021). Kararın ilk maddesi “*temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevreye sahip olma hakkını, insan haklarından yararlanılması için önemli olan bir insan hakkı*” olarak kabul etmektedir. Ayrıca, bunun münferit bir hak olmadığını, daha çok “*uluslararası hukuka uygun diğer mevcut haklarla ilgili*” olduğunu vurgulamaktadır. Metin aynı zamanda devletleri, bu insan hakkından yararlanmayı mümkün kılan kapasiteye sahip olarak ve politikalar oluşturarak harekete geçmeye teşvik etmektedir. Metnin lafzının yanı sıra, bu kararın kabul edilmesi, çevre hakkı lehine bir oybirliğinin oluştuğunu göstermektedir. Devletleri hukuki olarak bağlamamakla birlikte, temsil ettiği simge, bu konuda isteksiz hükümetleri, sağlıklı bir çevre hakkını ulusal mevzuatlarında tanımaya sevk edebilecektir. Ayrıca, hakkın arkasındaki sürükleyici güç, hali hazırda tanındığı ülkelerde daha fazla uygulanmasına yol açabilecektir. Son olarak, uluslararası ve hukuki olarak bağlayıcı bir metinde hakkın tanınması için itici güç olabilir. Karar metni, bunun son bir adım değil, daha iddialı önlemler için bir sıçrama tahtası olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Zira Covid-19 nedeniyle başlayan yeni dönem, sağlıklı bir çevrede yaşamının önemini gözler önüne bir kez daha sermiştir. Dünya Sağlık Örgütü’ne (WHO) göre, tüm küresel ölümlerin %24’ü çevreyle bağlantılı olduğundan, bu özellikle dikkate değerdir.⁴ Ayrıca, BM Genel Kurulunu, benzer bir kararı ele almaya davet etmiştir.

Bu çerçevede, BM Genel Kurulu (UNGA), temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkını bir insan hakkı olarak tanıyan bir karar⁵ almıştır. Söz konusu BM kararı, 28 Temmuz 2022 tarihinde, sekiz çekimserle⁶ birlikte 161 lehte ve sıfır aleyhte oyla kabul etmiştir. BM Genel Kurulu, devletleri, uluslararası kuruluşları, işletmeleri ve diğer paydaşları herkes için temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre sağlamak için “*çabaları artırmaya*” çağırmıştır. Karar, temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkının “*diğer haklar ve mevcut uluslararası hukukla bağlantılı*” olduğunu belirtiyor ve bu hakkın desteklenmesinin “*uluslararası çevre hukuku ilkeleri çerçevesinde*” çok taraflı çevre anlaşmalarının “*tam olarak uygulanmasını*” gerektirdiğini ifade

⁴ Sağlıklı çevre yoluyla hastalığı önleme: çevresel risklerden kaynaklanan hastalık yükünün küresel bir değerlendirmesi, Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Raporu, 13 Eylül 2018.

⁵ BM Genel Kurul Kararı. 28 Temmuz 2022, 76/300. The human right to a clean, healthy and sustainable environment, CAL-455-UNGA-R2HE-resolution-adopted-280722.pdf

⁶ Sekiz çekimser devlet; Beyaz Rusya, Kamboçya, Çin, Etiyopya, İran, Kırgızistan, Rusya Federasyonu ve Suriye’dir.

etmektedir. Başlangıçta Kosta Rika, Maldivler, Fas, Slovenya ve İsviçre tarafından önerilen ve daha sonra 100’den fazla ülkenin ortak desteğiyle yürütülen BM Genel Kurul Kararı, Ekim 2021’de BM İnsan Hakları Konseyi tarafından kabul edilen ve “*temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkının küresel düzeyde ilk resmi olarak tanınmasını*” öngören benzer bir metne dayanmaktadır.

BM Genel Sekreteri konuyla ilgili olarak yaptığı açıklamada, kararı “*dönüm noktası niteliğindeki bir gelişme*” olarak ifade etmiştir. Bunun yanı sıra; çevresel adaletsizliklerin azaltılması; koruma boşluklarının kapatılması, insanları, özellikle çevresel insan hakları savunucuları, çocuklar, gençler, kadınlar ve yerli halklar da dahil olmak üzere hassas durumdakileri güçlendirmeye ve üye devletlerin çevre ve insan hakları yükümlülüklerinin ve taahhütlerinin uygulanmasını hızlandırmaya yardımcı olacağına dikkat çekmiştir.

Sonuç olarak BM Genel Kurul Kararı, “*sağlıklı bir çevre hakkını*” tüm devletlerin anayasalarında ve bölgesel anlaşmalarda yer verilmesini teşvik edebileceği düşünülmektedir.

Kullanılan terimlerin çeşitliliğine rağmen, sağlıklı bir çevre hakkının temel içeriği genellikle tüm ulusal, bölgesel veya uluslararası metinlerde ortaktır. Çevrenin korunması ile insan haklarının etkili bir şekilde korunması arasındaki temel bağlantı, bu formülasyonların her birinin merkezinde yer almaktadır. Üçüncü kuşak haklardan olan çevre hakkının hayata geçmesinde bireylerin kazanması gereken çevre bilincinin yanında, devletin yerine getirmesi gereken yükümlülükler önem arz etmektedir. Bazı hakların gerçekleşmesi bakımından devletin sorumlulukları yeterli olmayıp, hakların gerçekleşmesi bakımından siyasi otoritelerin ve yasaların yanında toplumdaki herkesin belli yükümlülüklerinin olduğu hususu üzerinde durulmaktadır. Söz konusu özelliğinden dolayı üçüncü kuşak haklar “*dayanışma hakları*” olarak kabul edilmektedir (Vasak, 1977: 29-32) ve bu şekilde insan haklarının sağlanmasının bütün toplumsal aktörlerin dayanışmasından geçtiğine vurgu yapılmaktadır.⁷

Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı, üçüncü şahısların hak sahibine karşı pozitif bir yükümlülüğünü ifade etmektedir. Ülkede yaşayan tüm bireylerin Anayasa ile güvenceye kavuşturulan temel haklara sahip olması ve bu haklardan gereği gibi yararlanmasını sağlamak üzere,

⁷ İlk kez 1979 yılında Karel Vasak tarafından yapılan insan haklarının kuşaklara göre sınıflandırılmasında, özgürlük, eşitlik ve kardeşlik ilkelerinin bir uzantısı olarak birinci kuşak, ikinci kuşak ve üçüncü kuşak insan hakları olarak ifade edilmiştir.

devletin pozitif yükümlülüğü bulunmaktadır. Devletin pozitif yükümlülüğü, yakın zamanda farklı yargı mercileri tarafından yeniden teyit edilmiştir. Örneğin, hem iklim davalarında çığır açan Urgenda kararı⁸ hem de Alman Federal Anayasa Mahkemesi'nin son kararı⁹ bireylerin haklarını devletin pozitif yükümlülüğüne bağlamaktadır. Devlet gerçekten de sağlıklı bir çevre hakkının borçlusudur. Ayrıca, özel şirketler gibi diğer kuruluşların sağlıklı çevre hakkı kapsamında yükümlülükler taşıması kabul edilmektedir. Bu yükümlülük çerçevesinde devletin sorumluluğu, ilgili kanunları çıkarmak ve uygulamaktır.

1.2. Anayasal Hükümlerde Çevrenin Korunması ve Sosyal Devlet İlkesi

1982 Anayasası pek çok açıdan eleştirilmesine rağmen, çevrenin korunmasına ilişkin önemli hükümler içermektedir. Başta temel bir insan hakkı olan çevre ve sağlık hakkını düzenleyen 56. madde olmak üzere, Devletin, tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile değerlerini koruma yükümlülüğüne ilişkin 63. maddesi, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğine ilişkin 43. maddesi, Devletin, 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 almasını öngören 44. maddesi doğrudan çevre değerlerinin korunmasında devlete görev ve sorumluluk veren maddelerdir.

Söz konusu maddeler Anayasa'nın "Temel Haklar ve Ödevler" başlıklı İkinci Kısmının, "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı Üçüncü Bölümünde düzenlenmiştir. Bu bölümde düzenlenen hükümler; bireylere, talep etme (isteme) hakkı verirken, devlete de mali yeterlilikleri ölçüsünde yerine getirebilecekleri görev öngörmektedir. Dolayısıyla, ekonomik ve sosyal hakların sağlanması, devletin aktif şekilde pozitif yükümlülüklerini yerine getirmesi ile mümkündür.

Anayasa'da Cumhuriyetin niteliklerinin belirtildiği 2. maddede açıkça devletin sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgulanmış ve "*sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler*" bölümünde sosyal devletin yapması gereken görevler pozitif edim olarak devlete yüklenmiştir. Söz konusu haklar ile ilgili olarak sosyal devlet, sosyal adalet ilkeleriyle düzenleyeceği bir alan içinde bireylerin kendini güvende hissetmesini sağlamakla görevlidir. Bu görev sosyal devlet ilkesinin; refah, huzur ve

⁸ Urgenda Vakfı tarafından Hollanda Devletine karşı açılan iklim davasında, Hollanda Yüksek Mahkemesi tarafından 20 Aralık 2019 tarihinde verilen karar.

⁹ Almanya Federal Anayasa Mahkemesi'nin Kararı, *BVerfG*, Order of the First Senate of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18

mutluluğu sağlama, insanı özgürleştirme ve devleti insanın ve toplumun hizmetine sunma gibi amaçlarının bir gereğidir.

Anayasamızın “Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması” başlığını taşıyan 56. maddesinde sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı vurgulanmış ve devlete (idareye) bireylerin sağlıklı bir yaşam ortamı sağlamaları konusunda sorumluluk yüklenmiştir. Buradaki sorumluluk çok geniş çerçeveli bir sorumluluk olup, vatandaşların ödevi çevreyi kirletmemek, Devletin görevi de hem faaliyetleriyle çevreyi kirletmemek hem de çevreyi kirletenlere karşı önlem almak şeklindedir. 56. maddede çevre hakkı terimi kullanılmamakla birlikte “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı” ifadesiyle bu hakkın tanımı yapılmıştır. Hak sahiplerine de ödev yüklenmiş, ayrıca devlet, çevre hakkının gerçekleşmesinde kaçınma ve yapma biçiminde edim borcu altına sokulmuştur. Bu düşünce Anayasa Mahkemesi Kararlarında da vurgulanmıştır. Yüksek Mahkeme çevre hakkının, gerek yaşam hakkıyla gerekse sağlık hakkıyla olan yakın ilişkisi nedeniyle bugünkü nesli hatta daha çok gelecek nesilleri ilgilendirdiğinden günümüzde çok daha önemli hâle geldiğini belirtmektedir.¹⁰ Karara göre; “Çevrenin kirlendikten ve bozulduktan sonra eski hâline getirilmesinin çok güç ve külfetli olması hatta kimi zaman mümkün olmaması nedeniyle, kalkınma ve ekonomik gelişme için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı tahrip etmeden ve çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesi; kirlenen çevrenin temizlenmesi veya bozulan çevrenin onarılması yerine, kirliliği ve bozulmayı önleyici tedbirlere ağırlık verilmesi gerekmektedir (AYM, E.2013/89, K.2014/116, 3/7/2014; E.2006/99, K.2009/9, 15/1/2009). Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı; getirilecek kuralın ekonomik, bürokratik ve fiili yükümlülüklerle yol açacağı ve üretim faaliyetlerinin etkileneceği gerekçeleriyle vazgeçilecek haklardan değildir (AYM, E.2011/110, K.2012/79, 24/5/2012).”

Sonuç olarak sosyal devlet ilkesi; devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamasına yönelik olarak, sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini meşru ve gerekli gören bir devlet anlayışıdır (Özbudun, 2011: 22). Devletin en öncelikle görevinin, bireylerin refah içinde yaşamalarını garanti etmek ve sosyal hakları koruyan tedbirler almak olduğu sosyal devlette, sosyal hakların somut bir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

1.2.1. Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı ve Devletin

¹⁰ Anayasa Mahkemesi'nin, Mehmet Kurt Başvurusu, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, 20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete.

Pozitif Yükümlülüğü

Devletin çevre ve sağlık hakkını sağlama konusunda sahip olduğu pozitif yükümlülüklerin diğer izlerine, Anayasanın genel esaslar bölümünde rastlamak mümkündür. Zira esas itibarıyla devletin çevre ve sağlık hakkının sağlanması amacıyla alacağı tedbirler ve kamu hizmetlerinin bireylere sunumu konuları, Anayasanın genel esaslar bölümünde geçen sosyal devlet ilkesi ile yakından ilgilidir. Anayasa'nın 5. maddesinde “...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” ifadesiyle, sosyal devlete atıfta bulunulmuş ve devletin temel amaç ve görevleri belirlenmiştir. Dolayısıyla kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için ihtiyaç duyulan koşulları hazırlama yükümlülüğü ile bireylerin insan onuruna yakışır şekilde yaşamaları öngörülmüş ve bir sosyal hak olan çevre hakkı güvence altına alınmıştır. Diğer taraftan çevre hakkı, 1982 Anayasası'nın 17. maddesinde korunan yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı kapsamında, “Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir...” hükmü ile de doğrudan ilgilidir. Zira bütün insan haklarının özünde yer alan yaşama hakkı, “sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının”, ayrılmaz bir parçasıdır. Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı, öngördüğü ‘pozitif yükümlülükler’ ile devletlerin koruyucu tedbirler almasını, bu tedbirlerin izlenmesi ve denetlenmesini, böylece bireyler için yaşamsal bir hak olan çevre hakkının sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Sonuç olarak, insan haklarını hayata geçirebilmek için devletin hakları tanınması, koruması ve bazen karışmamak şeklinde negatif tutum sergilemesini, bazen de olumlu bir edimle müdahale ederek uygulanmasını sağlaması gerekir.

Anayasa’da tanımlanan hak ve özgürlükler tüm bireyler bakımından güvence altındadır. Temel hak ve hürriyetlerin niteliği başlıklı 12. madde gereğince “(...) temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder”. Anayasa'nın “hakkın kötüye kullanılmasına” ilişkin 14. maddesinin ikinci fıkrası ise Anayasa hükümlerinden hiçbirinin devlete veya kişilere, Anayasa’yla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasa’da belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamayacağını ifade ederek hem bireylere hem de devlete hitap etmekte ve temel hakların etkin kullanımı noktasında kamusal makamlara düşen pozitif yükümlülükler ile temel hakların yatay ilişkilere uygulanmasının normatif dayanaklarından birini oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, çevre hakkı kavramına ilişkin olarak bir kararında; “Sağlıklı ve dengeli bir çevre kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşmeye sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlenildiği çevre kadar, belirli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevreninde gireceği kuşkusuzdur.” ifadesini kullanmıştır.¹¹ Yargıtay da çevre hakkını, yerleşmiş içtihatlarına göre bir kişilik hakkı olarak kabul etmektedir.¹²

Ekonomik ve sosyal haklar, değişen ve insancıl olmaktan uzaklaşan yaşam koşulları içerisinde insancıl yaşama koşullarını sağlamak amacıyla klasik hak ve özgürlüklere dayalı olarak ortaya çıkmıştır (Uzun, 2010: 56). Sosyal hakların tanınması ile insanların daha özgür kılınması amaçlanmıştır. Sosyal haklar, herkesin insanca ve onurlu bir hayat yaşamasına hizmet etmekte ve kişilerin kendini gerçekleştirmesini sağlamaktadır (Göze, 2016: 209).

Anayasa Mahkemesi kararlarında da, çevre hakkının bir pozitif statü hakkı olduğuna ve devlete birtakım ödevler yüklediğine vurgu yapılmaktadır. Mahkemenin 29.11.2012 tarihli bir kararında,¹³ “... çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almak Devletin temel ödevlerindedir. Bu amaçla Devlet, çevrenin ve kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için etkili bir maddi hukuk düzeni oluşturmak ve öngörülen maddi hukuku uygulamak üzere gereken teşkilatı kurmakla yükümlüdür. Anayasa’da bu görevleri yürütmek amacıyla oluşturulacak teşkilatın niteliğiyle ilgili herhangi bir belirleme yapılmamış, bu konuda kanun koyucuyu sınırlandıran herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu nedenle çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasına yönelik olarak oluşturulacak teşkilatın türünü, yapısını ve niteliğini belirlemek kanun koyucunun takdirindedir. Kanun koyucu, bu görevlerin merkezî idare teşkilatı içerisinde yer alan bir kamu kurumu tarafından yerine getirilmesini öngörebileceği gibi bu görevi merkezi idare teşkilatı dışında yer alan özerk bir kamu kurumuna da tevdi edebilir.” gerekçesiyle yasal düzenleme ile çevrenin korunmasına ilişkin teşkilatın oluşturulması

¹¹Anayasa Mahkemesinin 12.11.1986 tarih E. 1985/11, K.1986/29 sayılı kararı, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, 1987, S.22, s.433 vd.

¹² Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 16.02.1993 E.1993/7876, K. 1994/5878 sayılı Kararı, Ankara Barosu Dergisi1994/4, s.622 vd.

¹³ Anayasa Mahkemesinin E. 2011/106, K. 2012/192, 29.11.2012 kararı,; 02.04.2013 tarih, 28606 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete.

gerektiğini ifade etmiştir.

Yüksek Mahkemenin 24.05.2012 tarihli bir başka kararında¹⁴ da Anayasa'nın 56. maddesinde belirtilen ödevlerin somut tedbirlerle nasıl yerine getirileceği hususunun yasa koyucunun takdirinde olduğu ifade edilmiştir. Yüksek Mahkemeye göre; “Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, getirilecek kuralın, ekonomik, bürokratik ve fiili yükümlülüklerle yol açacağı ve üretim faaliyetlerinin etkileneceği gerekçeleriyle vazgeçilecek haklardan değildir. İnsanın, toplumun ve çevrenin varlık, sağlık ve güvenliği ile bu konuda Anayasa'nın Devlet'e yüklediği görev göz önünde bulundurulduğunda, itiraz konusu ibare ile Ereğli Kömür Havzasındaki Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun yürüteceği taşkömürü faaliyetlerinin Maden Kanunu'nun 7. maddesine tabi olmaması kabul edilemez.

Anayasa'nın 5. ve 56. maddelerinde belirtilen ödevlerin somut tedbirlerle nasıl yerine getirileceği yasa koyucunun takdirinde ise de söz konusu ödevler yerine getirilirken Ereğli Kömür Havzasında taşkömürü için kamu tarafından yürütülecek faaliyetlere ayrıcalık tanınarak Maden Kanunu'nun 7. maddesinde belirtilen hükümlere tâbi olmaktan çıkarılması, Anayasa'nın hukuk devleti ilkesine uygun olmadığı gibi 5. ve 56. maddeleri ile de bağdaşmaz.”

Kararda ifade edilen, Devlete verilen söz konusu görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından, maden mevzuatıyla getirilen düzenlemeler büyük önem taşımaktadır. Bir diğer hukuki düzenleme ise Orman Kanunudur. Devlet ormanları içinde yapılacak maden arama ve işletme faaliyetleri ile bu faaliyetler için zorunlu ve ruhsat süresine bağlı olarak yapılan geçici tesislere 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine göre izin verilmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Haklar bölümünde yer alan söz konusu hakların yanı sıra, Anayasa'nın “Mali Ve Ekonomik Hükümler” başlıklı Dördüncü Kısımın İkinci Bölümünde yer alan Ekonomik Hükümler kapsamında yer alan, tabii servetler ve kaynakların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, bunların aranması ve işletilmesi hakkının Devlete ait olduğu ve Devletin bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebileceğine ilişkin 168. maddesi ile Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyacağına ve tedbirleri alacağına, yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirileceğine, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamayacağına, bütün ormanların gözetiminin Devlete ait olacağına, Devlet ormanlarının mülkiyetinin devrolunamayacağına, Devlet

¹⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı, 24.05.2012 tarih ve E.2011/110, K. 2012/79. Resmi Gazete. 21.07.2012 tarih ve 28360 sayı.

ormanlarının kanuna göre, Devletçe yönetilip ve işletileceğine ilişkin 169. maddesi, çevre değerlerinin korunmasına ilişkin diğer hükümlerdir. Söz konusu hükümlerde de Devletin sorumlulukları çok net ifade edilmiş ve yasal düzenlemelerle kamu yönetimi içerisinde belirtilen görevleri yürütecek idari teşkilat kurulmuştur.

Kanunların, kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi ve kazanılmış hakları ihlâl etmemesi Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle kanun koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerektiği açıktır.

1.2.2. Yaşam Hakkı / Çevre Hakkı Çerçevesinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı (Öneryıldız / Türkiye Kararı)

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde, çevre hakkı yer almamasına rağmen, çevre kirliliğini önlemeye yönelik tedbirlerin devlet (idare) tarafından alınmaması ve kamusal hizmetlerin düzgün yürütülememesi sonucunda ortaya çıkan kişisel zararların tazminine ilişkin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Öneryıldız / Türkiye kararı, devletin pozitif yükümlülüğüne vurgu yapan önemli bir karardır. Büyük bir çevresel felaketin yaşandığı ve sonrasında idarenin sorumluluğunun tartışıldığı Ümraniye-Hekimbaşı çöp toplama alanında 28.4.1993 tarihinde meydana gelen patlama sonucunda doğan uyuşmazlık nedeniyle yaşanan süreç ve yargı kararları önem arz etmektedir. Patlama sonucu yakınlarını kaybeden ve zarara uğradığını öne süren vatandaşlar tarafından, İçişleri Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Ümraniye Belediye Başkanlığı'na karşı tazminat davaları açılmıştır. İdare Mahkemelerince, olayın bu boyutlara gelmesinde tüm kamu idarelerinin zaman içinde çoğalan kusurları bulunduğu gerekçesiyle maddi ve manevi tazminat istemlerinin kısmen kabulüne, destekten yoksun kalma tazminatı istemlerinin de reddine karar verilmiştir.¹⁵ Danıştay anılan kararların temyizi üzerine, idare mahkemesince verilen kararları onamıştır.¹⁶ Dava dilekçesinde iddia edilen idarenin sorumluluğu, tüm yargı kararlarında tartışılan en önemli husustur.¹⁷

¹⁵ İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 30.11.1995 tarih ve E.1993/1610, K.1995/1446 sayılı kararı.

¹⁶ Danıştay 8. Dairesininin 21.04.1998 tarih ve E.1996/2559, K.1998/1341 sayılı kararı. Daha sonra karar düzeltme yoluna başvurulmuş ve kararlar onanmıştır.

¹⁷ Söz konusu davanın görüldüğü tarihte yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun uyarınca belediye ve büyükşehir belediyesinin belediyesi sınırları dahilinde oluşan

Söz konusu kararları hukuka ve hakkaniyete uygun bulmayan davacı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvurmuş,¹⁸ Mahkeme Ümraniye’de meydana gelen patlamanın yol açtığı ölümleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 2. maddesi ve 1 nolu Protokolün 1. maddesi çerçevesinde değerlendirmiş ve ailesinden 9 kişiyi çöplük patlaması sonucunda yitiren davacı tarafından yapılan başvuru sonucunda Türkiye’yi, davacının yakınlarının ölümünden sorumlu tutmuştur. Kararda, AİHS’nin 2. maddesinin ihlal edildiğine ve konuyla ilgili iç hukukta alınan önlemlerin “yeterli ve etkili” olmamasından dolayı 2. maddede öngörülen usuli yükümlülüklerin yerine getirilmediğine hükmedilmiştir.¹⁹ Ayrıca, patlamada evini ve eşyalarını yitiren başvurusunun, mülkiyet hakkının da ihlal edildiğine karar verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 2. maddesi ile bütün hakların ve özgürlüklerin varlığı için ön koşul olan “yaşama hakkı” koruma altına alınmıştır. Maddenin 1. fıkrasında düzenlenen “herkesin yaşam hakkı sözleşmenin koruması altındadır” hükmü ile genel kural getirilmiş ve aynı fıkranın 2. cümlesi ile birlikte, maddenin 2. fıkrasında genel kuralın istisnaları belirtilmiştir. Bilindiği üzere “yaşama hakkı” ile “çevre hakkının” doğrudan ilgisi bulunmakta ve bu ilgi, çevreye ilişkin sorunların çözümünde yol gösterici olmaktadır. Yaşam hakkının sınırları, “üçüncü kuşak haklar” olarak bilinen çevre hakkı, barış hakkı, kültürel yok edici silah yasağı gibi kolektif haklar nedeniyle teorik olarak genişletilmiştir. Pozitif yükümlülükler kavramı, farklı şekillerde tanımlanmaktadır. AİHS bağlamında pozitif yükümlülükler, sosyal gerçeklikte insan haklarının etkinliğini sağlamak, temel hakların üçüncü kişiler tarafından ihlâl edilmesini önlemek ve haklardan etkili şekilde yararlanabilmek için devlet tarafından alınması gereken önlemler şeklinde ifade edilmektedir (Metin, 2010: 113).

AİHM, Öneriyıldız / Türkiye kararında AİHS’nin yaşam hakkına ilişkin 2. maddesinin, devlete pozitif ödevler yüklediğini, bu maddenin davada uygulanabilir olduğunu ifade etmiş, davacının yakınlarının ölümünden devletin sorumlu olduğuna karar vermiştir. Devlet yetkililerinin patlamayı önlemek amacıyla aldıkları önlemler ile halkın bilgilendirilme hakkı kararda özellikle vurgulanmıştır. Kararda, olaydan önce bir rapor ile Ümraniye çöplüğü çevresinde patlama tehlikesine dikkat çekildiği ve çöplüğün teknik standartlara uygun olmadığı tespit edildiği, bunun belediye yetkililerinin bilgisi dahilinde olduğunun kabul

çöp ve katı atıkların toplanması, taşınması, değerlendirilmesi ve imhası görevleri bulunmaktadır. Ayrıca Valiliğin ve Sağlık Bakanlığının da bu konuda icrai yetkisi vardır.

¹⁸ Öneriyıldız/Türkiye Davası, başvuru no. 48939/99

¹⁹ AİHM’nin (Section I) 18 Haziran 2002 tarihli kararı. <http://www.echr.coe.int>

edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Mahkeme, yetkililerin metan gazı patlaması sonucu uğranılabilecek tehlikeler hususunda halkı bilgilendirmediklerini saptamış ve sonuç olarak, çöplük çevresinde yaşayan insanların yaşamlarının “*gerçek bir tehlike*” ile karşı karşıya olduklarının yetkili mercilerce bilindiği ya da bilinmesi gerektiğini, bu tehlikeden kaçınmak için yetkililerin herhangi bir önlemi almamış ve denetim yapmamış olmalarını AİHS’nin 2. maddesinin ihlali olarak kabul etmiştir. Kararda ayrıca, Sözleşmenin 2. maddesinin kapsamına giren usule ilişkin yükümlülükler de incelenmiş ve devlet bu bakımdan da sorumlu bulunmuştur. Diğer taraftan, AİHM davadaki iç yargısal yolların yeterli ve etkili olmadığına karar vermiştir. Sonuç olarak, AİHS’nde, açıkça çevre hakkına yer verilmemiş olmasına karşılık, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nce sağlıklı bir çevrenin sağlanmasına yönelik hizmetlerin düzgün işlememesi sonucunda ortaya çıkan kişisel zararların tazmini hususunda çok geniş bir yorum getirilmiştir.

1.2.3. Anayasa Mahkemesi’nin Çevrenin Korunmasına İlişkin Bireysel Başvuru Kararında Devletin Pozitif Yükümlülüğü

Anayasa Mahkemesi;²⁰ “Cevizlik Regülatörü ve Hidroelektrik Santralleri Projesi” kapsamında Rize ili Kalkandere ilçesi Soğuksu köyü sınırları içinde, Orman Genel Müdürlüğü’nün verdiği ek karar üzerine inşa edilen şalt sahası hakkında ayrıca çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) olumlu kararı alınmaması ve bu hususta açılan davanın reddedilmesi nedenleriyle maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkin Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvuru nedeniyle verilen kararda; çevre hakkı bağlamında özel yaşam, aile yaşamı ve konuta saygı hakkının, sadece kamusal müdahalelere karşı korunmadığını, pozitif yükümlülükler doktrini uyarınca bu korumanın özel kişilerden kaynaklanan müdahaleler kapsamında da gündeme geldiğini vurgulamıştır.

Kararda; belirtilen genel nitelikteki düzenlemelerin yanı sıra ve özellikle çevresel meseleler bağlamında Anayasa’nın çevreyi geliştirme, çevre sağlığını koruma ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ödevleri arasında olduğunu belirten 56. maddesinin ikinci fıkrasının da kamusal makamların çevresel meseleler bağlamındaki pozitif yükümlülüklerinin tespiti ve değerlendirilmesi hususunda göz önünde bulundurulması gerektiği, Anayasa’nın 56. maddesinin gerekçesinde de genel olarak çevresel kirlenmeye yer verildiği, vatandaşın korunmuş çevre şartlarında

²⁰ Anayasa Mahkemesi’nin, Mehmet Kurt Başvurusu, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, 20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete.

beden ve ruh sağlığı içinde yaşamını sürdürmesini sağlamanın devletin görevi olduğu, çevreyi koruyucu mevzuat kadar devlet denetiminin ve çevreyi koruyucu fiili tedbir ve faaliyetlerin de gerekli olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda devletin hem kirlenmenin önlenmesi hem de tabii çevrenin korunması ve geliştirilmesi için gereken tedbirleri alması gerektiğinin vurgulandığı ve bu suretle çevresel meselelerde devletin pozitif yükümlülüklerine işaret edildiği ifade edilmektedir.

Mahkemeye göre; Anayasa’da pozitif yükümlülükler ve temel hakların yatay ilişkilere uygulanmasına gönderme yapan çok sayıda düzenleme bulunmaktadır, bu kapsamda Anayasa’nın 176. maddesine göre metne dâhil sayılan Başlangıç’ın yedinci paragrafında “*Topluca Türk vatandaşlarının (...)* birbirinin hak ve hürriyetlerine kesin saygı (...)” göstermesi hususundan bahsedilmektedir. Karara göre; “*Anayasa’nın devletin temel amaç ve görevlerini belirleyen 5. maddesinde ise “(...), kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” ifadelerine yer verilmektedir. Bunun yanı sıra Anayasa’nın bağlayıcılığı ve üstünlüğüne ilişkin 11. madde gereğince Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarının yanında diğer kuruluş ve kişileri de bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*”

Yüksek mahkemeye göre; çevresel kirliliğe dayalı şikâyetlerin genellikle özel teşebbüslerin faaliyetleri çerçevesinde gündeme geldiği dikkate alındığında, Anayasa’nın 48. maddesinin ikinci fıkrasında yer verilen “*Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.*” şeklindeki düzenlemenin de kamusal makamların çevresel meseleler bağlamındaki pozitif yükümlülüklerinin normatif dayanaklarından birini teşkil ettiği anlaşılmaktadır. Söz konusu hüküm aynı zamanda ilgili faaliyete ilişkin kamusal menfaat ile bireyin maddi ve manevi varlığının korunması ve geliştirilmesine ilişkin menfaat arasında gözetilmesi gereken dengeye de vurgu yapmaktadır.

1.3. Yasal Hükümlerde Çevrenin Korunması

Çerçevesi Anayasa’da çizilen çevrenin korunmasına dair hükümlerin daha geniş ve ayrıntılı düzenlemeleri, yasa ve daha alt hukuki normlarda hayat bulmuştur. Çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesine ilişkin genel olarak görev ve yetkileri öngören en temel yasal düzenleme, 2872 sayılı Çevre Kanunu’dur. Kanuna göre idare; meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları, herkes ile birlikte, çevrenin korunması ve

kirliliğin önlenmesi amacıyla görevlendirilmiş, bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlü kılınmıştır. (ÇK md. 3/a)

Çevre Kanunu, çevre hakkı kavramının açıkça bir tanımına yer vermemiş olmasına rağmen 30. maddesindeki hüküm çevre hakkına ilişkindir. Bu hükümlerle, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olanlara, ilgili yerlere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteme hakkı verilmiştir. Yine herkese, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkı tanınmıştır.

Çevre Kanunu'nda öncelikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı "idare" olarak öngörülmüştür. Pek çok hükümde Bakanlığa ve yerel yönetimlere, farklı yetki ve görevler verilmiştir. Çevrenin korunması, çevrenin bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi alanlarındaki her türlü faaliyette; Bakanlık ve yerel yönetimler, gerekli hallerde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmakla (ÇK md. 3/b), meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla (ÇK md. 3/c), yükümlüdür. Ayrıca Kanunda çıkarılması öngörülen Yönetmeliklere ve diğer hukuki düzenlemelere ilişkin usul ve esasları belirlemek görevi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aittir.

Bakanlığa verilen en önemli görevlerden bir diğeri de, ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazındaki 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânlarının yapılması, yaptırılması ve onaylanmasıdır (ÇK md. 9/b). Bir başka önemli görev ise, doğal kaynakların ve varlıklarının korunması, kirliliğinin ve tahribatının önlenmesi ve kalitesinin iyileştirilmesi için gerekli idarî, hukukî ve teknik esasların belirlenmesidir (ÇK md 9/g). Çevre kirliliğinin kaynağı olan atıkların arıtılmasına ve bertaraf edilmesine ilişkin her türlü kural koyma, izleme ve denetim yükümlülüğü de Bakanlığa verilmiştir.

Kanunun "kirletme yasağı" başlıklı 8. maddesine göre "*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.*" Anılan hüküm uyarınca, atıkları, alıcı ortama veren, depolayan, taşıyan, uzaklaştıran kişiler

kirletendir. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre; “Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler.” Maddede “kirleten” ile “ilgililer” farklı yükümlülük öngörülen sorumlulardır. İlgililere, “kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda” kirlenmeyi önleme görevi verilmiştir. İlgililerin kirletenden farklı olduğu açıktır ancak, bundan yetkili kamu görevlilerinin mi anlaşılması gerektiği açık değildir.

Çevre Kanunu’nda idari yaptırımları uygulama yetkisi de açıkça belirtilmiştir. Çevre Kanunu’nun “İdari cezalarda yetki” başlıklı 24. maddesine göre; “Bu Kanunda öngörülen idari yaptırım kararlarını verme yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aittir. Bu yetki, 12 nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılır.” Söz konusu hüküm uyarınca çevre denetimi yetkisi olan ve Kanunda belirtilen kurumlar idari para cezası vermeye de yetkilidir. Diğer bir ifade ile başta Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olmak üzere, denetim yetkisinin devredildiği kamu kurumlarının idari yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Türk Ceza Kanunu’nun 181. maddesinde düzenlenen “Çevreyi Kasten Kirlenme Suçu” ile 182. maddesinde düzenlenen “Çevreyi Taksirle Kirlenme” suçunun soruşturulması ve yargılaması adli makamlar tarafından yapılmalıdır. Bu nedenle de Cumhuriyet savcılıklarının harekete geçmesi, diğer bir ifade ile alıcı ortamlara atıkların bırakılması suretiyle kirlilik yaratılması durumunda, kirlenenlerden bu şekilde de hesap sorulması gerekir. Çevre Kanununda yer verilen bu hükümlerin yanı sıra, çevrenin korunmasına ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin yetki ve görevlerin düzenlendiği 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97-126 maddeleri arasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı teşkilatlanmıştır. Ayrıca 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 792. maddesinden sonra gelmek üzere yeni bir bölüm eklenmiş ve “İklim Değişikliği Başkanlığı” kurulmuştur. İklim Değişikliği Başkanlığı’nın kuruluş amacı; küresel iklim değişikliği ve ozon tabakasının incelmeye ile ilgili tedbirlerin alınmasına ve yeşil kalkınmaya yönelik plan, politika ve stratejilerin belirlenmesine ilişkin ulusal ve uluslararası çalışmaları yapmak, gerekli müzakereleri gerçekleştirmek ve diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak olarak belirtilmiştir.²¹ Başkanlık, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının bağlı kuruluşudur ve merkezi Ankara’dadır.

²¹ 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 792/A- maddesi. RG. 15.07.2018 tarih ve 30479 sayı.

2. Çevrenin Korunması ve İdarenin Sorumluluğu

2.1.Genel Olarak İdarenin Sorumluluğu

Devlet yetkilerinin sınırları ve nasıl kullanılacağına ilişkin hükümlere yer veren Anayasa’da, devletin pozitif yükümlülüğüne ilişkin temel ilke ve kurallar belirlenmiştir. Anılan ilke ve kurallar çerçevesinde idarenin asıl görevi, bireylere kamu hizmeti sunmaktır. Esasen pozitif yükümlülüklerin asıl işlevi de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kendini göstermektedir. AİHM’nin görüşüne göre; pozitif yükümlülüklerin asıl karakteri, uygulamada ulusal makamların bir hakkı güvence altına almak için gerekli tedbirleri almasını gerektirmektedir (Akandji-Kombe, 2008: 7). Sosyal devlette idare, halkın gereksinimlerine göre şekillenen bir idare olarak, özellikle sosyal ve ekonomik alanlarda etkinliklerini arttırmıştır.

İdare, yasalarla kendisine verilen bu etkinliklerini (görevlerini) yerine getirirken bazı zararlar verebilir. Hukuk devleti ilkesi gereğince idare sebep olduğu bu zararlardan dolayı sorumludur. İdarenin mali sorumluluğu, yerine getirdiği faaliyetin tabi olduğu hukuki rejime göre değişmektedir (Duran, 1984: 12). 1982 Anayasası’nın “*yargı yolu*” başlıklı 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu öngörülmüş ve idarenin “*kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu*” hükmü getirilmiştir. Bu kuralın temelinde Anayasanın 2. maddesinde devletin niteliklerinden biri olarak belirtilen “*hukuk devleti*” ilkesi bulunmaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinin 1/(b) bendinde belirtildiği gibi, “*idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar*” tam yargı davasını açabilirler. Tam yargı davasının en belirgin ve önemli özelliği, idarenin eylemi, işlemi, ihmali gibi çeşitli nedenlerle hakları zarara uğrayanların, idari yargı yerlerinde, idareye karşı dava açarak, kendilerine karşı yapılmış olan haksızlığın giderilmesini isteyebilmeleridir.

Yasal hükümlerde idarenin sorumluluğuna ilişkin esasların ayrıntıları belirtilmemiş ve bu husus yargıya bırakılmıştır. İdare hukukunun ilke ve kuralları içerisinde kalmak koşuluyla, gerektiğinde özel hukuk kurallarından da yararlanarak, idari yargının kararlarıyla idarenin sorumluluğu konusunun geliştiğini görmekteyiz.

Yargı içtihatlarında açıklığa kavuşturulan idarenin hukuki sorumluluğunun kabulü bazı koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Her türlü sorumluluk hali için geçerli ve gerekli bu şartları; idari faaliyet, kusur, zarar ve illiyet bağıdır. Bilindiği üzere, idarenin faaliyetleri, idari işlem ve eylemler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Gerek idari işlemler, gerekse idari eylemler idarenin sorumluluğunu doğurabilir. Bu çerçevede,

idarenin sorumluluğu, kusurlu ve kusursuz sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdarenin kusurlu sorumluluğu hizmet kusuru olarak kabul edilmektedir. Hem hizmet kusurunu, hem de kusursuz sorumluluğu doğurabilecek idari davranışın idareye yöneltilebilir olması gerekir. Eski tarihli bir Danıştay kararına göre²² “*hizmet kusuru sebebiyle, idare aleyhine tazminata hükmolunabilmesi için, idarenin ifaya mecbur olduğu hizmetin idarece yapılmaması, geç yapılması veya kusurlu ifası*” gerekmektedir. Hizmet kusuru, “*idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin kuruluşunda, düzenlenmesinde, tertibinde, teşkilatın bünyesinde, bu hizmete ayrılan araçlarda, hizmette görevli olan şahıslarda, hizmetin yerine getirilmesi sırasında verilen emir ve talimatlarda ayrıca yine gereken tedbirlerin alınmaması, kontrolün, denetimin ve gözetimin yapılmaması nedeniyle bir aksaklık bir bozukluk ortaya çıkması*” olarak (Aykın, 2009: 530) kabul edilmektedir. Hizmet kusuru çok geniş kapsamlı olup, kusur herhangi bir kişiye yüklenemese bile idarenin sorumluluğunu gerektirmektedir. Bu çerçevede idarenin denetim hizmetinden doğan ve çevre zararlarına yol açan sorumluluk kural olarak, idarenin hizmet kusuruna dayandırılmaktadır. Bilindiği üzere, idarenin sorumluluğu genel olarak kusur koşulunun gerçekleşmesine bağlı olup, hukuka aykırılıktan doğan kusur, her zaman idarenin sorumluluğunu gerektirmez. Kaldı ki, bir işlemin hukuka aykırılık nedeniyle iptal edilmiş olması, hizmet kusurunun varlığını kabule yetmez. Bir idari işlemin tazminata yol açması için hukuka aykırı bulunması zorunlu ise de, her sakat işlemde dolayı idarenin tazmin sorumluluğu söz konusu olmaz. İdari işlemin iptalini gerektiren her hukuki yanlışlığı, kendiliğinden hizmet kusuru olarak niteleme olanağı yoktur. İdari işlemin yapılmasında ve uygulanmasında hizmet kusuru söz konusudur diyebilmek için saptanan hukuki sakatlığın bir dereceye kadar ağır ve önemli olması gerekmektedir. Her idarenin işleyebileceği türden, olağan nitelikteki hukuki yanlışlık ve aykırılıklar hizmet kusuru sayılmaz. Hizmet kusurunun oluşabilmesi için saptanan yanlışlık ve aykırılığın, hizmetin iyi kurulmadığını, düzenli işlemediğini gösterecek derecede ağır ve belirgin olması gerekir.²³

2.2. Çevre Sorunları ve İdarenin Sorumluluğu

Yukarıda belirttiğimiz üzere, devletin çevrenin korunması konusunda anayasal ve yasal pozitif yükümlülükleri bulunmaktadır. Çevrenin ve dolayısıyla sağlığın korunması alanındaki faaliyetlerini kamu hizmeti olarak yürütmek zorunda olan ve sosyal devlet ilkesini hayata geçirmek isteyen devlet, kamu düzeninin bir parçası olan çevreye ilişkin mevzuatın

²² Danıştay 8. Dairesinin 03.07. 1962 tarih ve E.1961/3207, K.1962/3280 sayılı kararı.

²³ Danıştay 8. Dairesinin 28.06.1990 tarih ve E.1990/981, K.1990/812 sayılı kararı.

kendisine yüklediği yetki ve görevleri layıkıyla yerine getirmelidir.

Bu konuyu ikiye ayırarak incelemekte yarar bulunmaktadır. Çevre sorunları ortaya çıkmadan çevrenin korunması için idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğü ile çevre sorunları ortaya çıktıktan sonra kirliliği giderme ve eski haline getirme veya kirletene kirliliği gidertme yükümlülüğü. Çevre sorunlarının ortaya çıkmadan önlenmesinde idarenin sorumluluğu nedir? İdare bu sorunları çözmek için yeterli araç-gereç, bilimsel veri, uzman personel ve gerekli iradeye sahip midir? Çevrenin kirlenmesinin maliyetini öngörüp, yarar-zarar hesabını yapabilmekte midir? İdare, ekosistem hizmetlerinin değerinin ne olduğunu, bunların yok olmasının nelere mal olabileceğini öngörebilmekte midir? Kamu yönetimi (idare) tüm bu sorulara cevap verebilecek ve sorunları çözebilecek teşkilata ve kamu gücüne sahip midir? Esasen kamu yönetimi (idare), kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptir. Kamu gücü ayrıcalıkları kapsamında, kendisine verilen yetkilerini yerinde ve etkili kullanıp kullanmaması idarenin sorumluluğunu doğuracaktır. Öncelikle iklim değişikliğinin neden olduğu sorunlar ile diğer çevre sorunlarında yaşanan olumsuzluklar, idarenin sorumluluğunun doğmasına ve gittikçe artmasına neden olmaktadır. İdare elindeki tüm yönetim araçlarını kullanarak, çevre sorunları doğmadan önlemek zorundadır. Zira önlemek her zaman daha kolay ve daha az maliyetlidir. Çevre sorunları doğduktan sonra onları gidermek daha fazla para, emek ve zaman harcanmasına neden olmaktadır. Bazen geri dönüşü mümkün olmayan sorunlar da ortaya çıkabilmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın görevlerini düzenleyen 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesindeki hükümlere baktığımızda, Bakanlığın öncelikli görevinin çevre kirliliğinin giderilmesi ve çevrenin korunması olduğu çok açık görülecektir. Belirtilen görevlerini yerine getirmek için idarenin elinde pek çok araç bulunmaktadır. Bunların en önemlileri, politika ve stratejileri belirlemek, ilgili mevzuatı hazırlamak, mekânsal planlama, ÇED, acil müdahale ve yönetim planları yapmak ve uygulanmasını sağlamak, standart geliştirmek, ölçüm, tespit ve kalite ölçütlerini belirlemek, izleme ve denetim olarak sayılabilir. Genel olarak belirttiğimiz bu yükümlülüklerini yerine getirmek için Bakanlığın pek çok hizmet birimi kurulmuştur. Ayrıca belediyelerin de bu hususta oldukça önemli yetki ve görevleri bulunmaktadır.

2.3. Çevrenin Korunmasında İdarenin İzleme ve Denetim Yükümlülüğü

Yukarıda belirtilen ve yasal düzenlemelerle idareye verilen çevreyi koruma yükümlülüğüne ilişkin görevleri içerisinde en önemlilerinden

birisinin ‘izleme ve denetim’ olduğu kuşkusuzdur. Çünkü hukuki düzenlemelerle verilen sorumlulukların istenilen şekilde yerine getirilip getirilmediği ancak izleme ve denetim ile kontrol edilebilir. İdare, yürütmekte olduğu kamu hizmetinin gereği ve kolluk faaliyeti olarak üstlendiği gözetim ve denetim görevi nedeniyle sorumluluğunu eksiksiz ve hukuka uygun olarak zamanında yerine getirmek zorundadır. Denetim faaliyetiyle birlikte, denetim sonucu uygulanacak olan yaptırımlar da ‘idarenin yasallığı’ ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmek zorundadır (Akıncı, 2017: 103).

Bu çerçevede, idarenin çevre konusunda denetim ve gözetim yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle mali sorumluluğunun kaynağı, idarenin kamu gücüne dayalı yetkileridir. İdare, doğrudan zararı ortaya çıkaran faaliyeti yapmasa bile o faaliyetin denetlenmesinde bir kusuru olması durumunda dolaylı bir biçimde sorumludur. Çevre kirliliğinin ortaya çıkmasında, idare doğrudan kirliliği yaratan faaliyette bulunmasa bile kirliliği yaratan faaliyet ve tesislerin izlenmesi ve denetlenmesinde idarenin sorumluluğu bulunmaktadır (Alica, 2011: 99-100). Örneğin Marmara Denizi’ndeki müsilaj sorununun çözümü ve atılması gereken adımlar konusunda son dönemde pek çok tartışma bulunmaktadır. Marmara Denizine üç farklı havzanın atıkları boşalmaktadır. Öncelikle bu atık yükünün azaltılması gerekmektedir. Ayrıca izleme ve denetim uygulamasının daha etkin yapılması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, bütünleşik kıyı alanları yönetimi de önem arz etmektedir. İdare mevzuatta kendisine yüklenen bütün bu görevlerini yerine getirmiş midir?

Denetim yoluyla ilgili mevzuata uyulup uyulmadığının tespit edilmesi, uymayan tesislere de yaptırım uygulanması gerektiğine ilişkin kurala göre, her ne olursa olsun, kirliliğe neden olan tesisler durdurulmalı veya kapatılmalıdır. İdare çevreyi koruyucu yasal ve idari düzenlemeleri yürürlüğe koyduktan sonra bunların ne ölçüde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek ve uygulamada ortaya çıkan sorunları tespit ederek buna yönelik yaptırımları uygulamak zorundadır.

2.3.1. Çevre Denetiminin Kapsamı

Çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin korunmasında merkezi ve yerel idare teşkilatında, pek çok kurum ve kuruluşun yetkili kılındığını vurguladıktan sonra, bu görevler sebebiyle söz konusu kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve kontrol yetkilerinin olduğu yukarıda belirtilmiştir.

Çevresel denetimin kapsamını ve usulünü belirlemek ve uygulamak, çevrenin korunmasında en etkili yöntemdir. Çevre denetimi sürecinin üç önemli aşaması bulunmaktadır. Bu aşamalardan ilki çevre ile ilgili

mevzuata tabi faaliyet ve tesislerin, mevzuatın gerektirdiği kurallara uygun davranıp davranmadığının kontrol edilmesi, ikincisi faaliyetlerin çevre üzerindeki etkilerinin izlenmesi ve sonunda da bu faaliyetler neticesinde mevzuata aykırılık bulunması durumunda yaptırım uygulanmasıdır (Alıca, 2011: 89). Ancak çevrenin korunmasına ve kirliliğin önlenmesine ilişkin getirilen kurallar manzumesi günümüzde çok artmıştır. Çevre denetimini yapacak personelin nitelik ve nicelik açısından etkinliği çok önemlidir. Ama asıl önemlisi idarede izleme ve denetim yapma iradesinin bulunmasıdır. Özellikle kamuoyunda çok gündemde olan ÇED sürecinin son aşaması olan “*Yatırımın İzlenmesi ve Denetimi*” aşamasının layığı ile yerine getirilip getirilmediği hususu önem arz etmektedir. Bu aşamada “*ÇED Olumlu Kararı*” ya da “*ÇED Gerekli Değildir*” kararı verilmiş faaliyet sahiplerinin taahhütlerine uyup uymadıkları izlenip kontrol edilmektedir. Ülkemiz uygulamasında, “*ÇED Olumlu Kararı*” işlemiyle, projeye çevre açısından genel bir izin verildiği, hatta projenin çevreye uygunluk açısından aklandığı anlamında bir kanaatin olduğu gözlenmektedir. Ancak bu idari işlem, mevzuatta çevre açısından alınması gereken diğer izinlerin ortadan kalkmasını veya alınmamasını gerektiren bir sonuç doğurmamaktadır. ÇED izleme ve denetim aşaması; hem kararın verilmesinden itibaren belirli bir sürede faaliyete başlanıp başlanmadığını, hem de projenin inşaat, işletme ve sona erdirmeye çalışmalarında, belirtilen tedbirlere uygunluğun sağlanıp sağlanmadığını tespit etmeye ilişkindir. Bu nedenle bir taahhütler manzumesi olan ÇED Raporunda yer alan taahhütlere uyulup uyulmadığının denetlenmesi çok önemlidir. 29 Temmuz 2022 tarihinde²⁴ yürürlüğe giren yeni ÇED Yönetmeliği’nde izleme ve denetime ilişkin önemli hükümler getirilmiştir. Yönetmeliğe göre “*Yatırım süreci izleme: Gerçekleştirilmesi planlanan projeye dair “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu” kararı alındıktan sonra, proje ilerleme raporuna göre yapılan değerlendirmeleri*” ifade etmektedir. Bu yeni tanımda öngörülen “*Proje ilerleme raporu*” ise: ÇED Olumlu kararı alındıktan sonra, komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımın inşaat öncesine ve inşaat dönemine ilişkin kaydedilen gelişmeleri içeren raporu, ifade etmekte olup, ÇED Olumlu kararı verilen projelerin proje sahibi; komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımda kaydedilen gelişmeleri içeren proje ilerleme raporunu, Bakanlıkça yeterlik verilen ve söz konusu projenin ÇED raporunun hazırlanmasında görev almayan kurum/kuruluşlara hazırlatarak elektronik sisteme yüklemek ve Bakanlık denetimlerinde sunmakla yükümlüdür. Anılan hükümler ÇED’e tabi faaliyetlerin taahhütlerini yerine getirip getirmediğinin izlenmesi açısından olumlu adımlardır.

²⁴ 29.07.2022 tarih ve 31907 sayılı Resmî Gazete.

Yukarıda belirtildiği üzere, çevre mevzuatının kapsamının çok geniş olması, yürütülecek denetim hizmetinin kapsam ve önemini de artırmaktadır. Bu hizmetin en önemli sonucu ise, öncelikle çevreyi koruyucu gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak, bunun yanı sıra caydırıcılık ve tazmin etkisi olan yaptırımları uygulamaktır. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "çevre denetimine" ilişkin 12. maddesi, denetim gibi önemli gücün idare tarafından kullanılabilmesinin yasal dayanağını oluşturmaktadır. Bu madde genel nitelikli bir hüküm getirmekte, denetimin usul ve esaslarını Yönetmeliğe bırakmaktadır. Söz konusu madde, Çevre Kanunu hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına vermiştir. Mevzuatta Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın çevre denetimi konusunda asıl yetkili kamu kurumu olduğu açık bir biçimde yer almakla beraber, tüm denizlerde, korunan alanlarda, kirliliğin yoğun olduğu bölgelerde bu görevin tam olarak yerine getirilmesi mümkün olamadığından, kanunla yetki devrine gidilebilmesinin önü açılmıştır. Kanunun denetim yetkisinin düzenlendiği 12. maddesine göre; "Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı), Türkiye Çevre Ajansına, Emniyet Genel Müdürlüğüne, Jandarma Genel Komutanlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usul ve esasları çerçevesinde yapılır. Askerî işyerleri, askerî bölgeler ve tatbikatların bu Kanun çerçevesindeki denetimi ve neticelerine ait işlemler; Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Bakanlık tarafından müştereken hazırlanacak yönetmeliğe göre yürütülür." Çevre Kanunu'nun denetim maddesinde belirtilen usul ve esaslar Çevre Denetimi Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Esasen çevre denetiminin önemi Anayasa Mahkemesince de ortaya koyulmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Kanunu'nun 12. maddesinde düzenlenen ve denetim yetkisinin devrine ilişkin hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiası ile açılan davada Çevre Kanunu'nda düzenlenen bu hüküm iptal edilmiştir.²⁵ İptal gerekçesinde, Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" ve 123. maddesinde yer alan "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" maddelerine dayanılmıştır.

²⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı, 15.01.2009 tarih ve E.2006/99, K. 2009/9. 08.07.2009 tarih ve 27282 sayılı Resmi Gazete.

Kararda “*idarenin kanuniliği*” ilkesinin, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde yasayla düzenlenmesini gerekli kılacağı ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre; “*Çevre Kanunu’nun 12 nci maddesinde Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir. Bakanlığın gerektiğinde bu yetkiyi devredebileceği kamu kurum ve kuruluşları tek tek sayıldıktan sonra, iptal konusu hükümde, Kanunda belirtilen kurum ve kuruluşlar dışında Bakanlığın uygun göreceği diğer kurum ve kuruluşlara da denetleme yetkisinin devredilebileceği öngörülmüştür. Ancak denetleme yetkisinin hangi kurum ve kuruluşa devredileceği hususunun Kanunda açıkça belirtilmeksizin Bakanlığın takdirine bırakılması, Anayasa’nın 7 nci ve 123 üncü maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.*”

Çevre denetimi konusunu düzenleyen söz konusu hükümler, idarenin denetim yetkisini kullanırken çok özenli davranmasını gerektirmektedir. Esasen çevre denetim görevinin yerine getirilmemesinin yol açabileceği sorunlar nedeniyle, konunun idarenin sorumluluğu çerçevesinde ele alınmasını ve sorumluluğun sınırlarının net biçimde belirlenmesini gerekli kılmaktadır. İdarenin sorumluluğu çevre zararına neden olan işletmenin sorumluluğunu sonlandırmamaktadır. Sonuç olarak, idarenin kusuru işletmenin sorumluluğunu ortadan kaldırmadığı gibi, işletmenin kusuru da idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

Denetim görevi, idare tarafından yerine getirilmediğinde hem idarenin tazminat sorumluluğu hem de kusuru bulunan kamu görevlilerinin cezai sorumluluğu gündeme gelebilmekte ve idare ortaya çıkan kirliliğin sebep olduğu zararları tazmin etmek durumunda kalabilecektir (Akıncı/Ocak, 2021: 2967). Anayasa Mahkemesi, çevrenin korunmasında idarenin denetiminin önem ve işlevine değinen görüşüne bireysel başvuru kararlarında da rastlamaktayız. Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu bir bireysel başvuru kararında vatandaşlarını korunmuş çevre şartları içinde yaşayabilmesi için “*çevreyi koruyucu mevzuat kadar devlet denetimi ve çevreyi koruyucu fiili tedbir ve faaliyetler de gerekli olduğuna (...) Bu kapsamda devletin hem kirlenmenin önlenmesi hem de tabii çevrenin korunması ve geliştirilmesi için gereken tedbirleri alması gerektiğine*” karar vermiştir.²⁶

2.3.2. Çevre denetiminin yerine getirilmemesi ve hizmet kusuru

²⁶ Anayasa Mahkemesi’nin, Mehmet Kurt Başvurusu, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, 20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete.

Çevre denetiminden hangi kamu kurumlarının sorumlu olduğu yukarıda belirtilmiştir. Denetim görevini yerine getirmeyen yetkili idarenin elbette sorumluluğu bulunmaktadır. Yukarıda da vurgulandığı üzere, kusurlu sorumluluk, idarenin hukuka aykırı bir eylem ya da işlemi dolayısıyla verdiği zararın giderilmesi sorumluluğu olup, idarenin kusur sorumluluğu, yargı kararlarında “*hizmet kusuru*” olarak adlandırılmaktadır. Hizmet kusuru, idarenin belli bir görevlisi için bulunan kusur olmayıp, idarenin bir faaliyeti yürütürken, organizasyonun gereği gibi olmamasından dolayı, hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi yada hiç işlememesinden dolayı oluşan kusurdur (Ulusoy, 2022: 606). İdarenin denetim hizmetinden doğan ve çevre zararlarına yol açan sorumluluk kural olarak, idarenin hizmet kusuruna dayandırılmaktadır. Esasen idarenin denetim görevini yerine getirmemesinin yargısal denetime tabi tutulması, denetim görevinin iyi işlemediği yönünde bir belirlemeyi de beraberinde getirmektedir. Bu durum ise, denetim görevinin kapsamının ve araçlarının kurumsal ve yasal olarak kesin çizgilerle belirlenmesini, görevin gerektirdiği personelin seçimi ile göreve getirilmesinin objektif kriterlere göre yapılmasını ve bu görevlilerinin performanslarının denetlenmesini gerektirmektedir ki, idare denetim görevini yerine getirmezse ve bu nedenle bir zarar doğarsa, oluşan zarardan dolayı idarenin sorumluluğuna gidilmesi gerekir.

Bunun yanı sıra; çevre ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, çevre denetim hizmetinin iyi işlememesi veya hiç işlememesine dayanarak sorumlu tutulmaları yönünde karar verilmesi aşamasında, hangi kamu kurumuna görev ve yetkinin verildiği ve sorumluluğunun kapsamının belirlenmesi gerektiği açıktır. İdareye yasal düzenlemelerle verilen korumaya veya çevre kirliliğini önlemeye ve gidermeye ilişkin tedbirlerin alınmaması, denetim görevinin yerine getirilmemesi ya da bunların zamanında yapılmaması durumunda “*zarara uğrayanlar*” tam yargı davası açıp, idari yargıdan zararın tazminini isteyebilecek midir? Danıştay’ın konuya ilişkin tam yargı davaları kararlarında²⁷ kirlitenin idare olmadığı durumlarda bile, çeşitli sebeplerle kirlenmeden doğan zararın tazminine ilişkin sorumluluğu idareye yüklemektedir. İdare yasal görev ve yükümlülüklerini, özellikle denetim görevini etkin bir biçimde yerine getirmemesi nedeniyle zararı önleyememişse, kusurlu görülmekte ve bu nedenle oluşan zarardan sorumlu tutulmaktadır. İdarenin bu anlamda sorumlu tutulması, çevrenin korunmasında daha etkin olunabileceği ve hukuk devleti ilkesini yaşama geçireceği düşünceleri ile olumlu bulunmakla birlikte, özellikle “*kirliten öder*” ilkesinin uygulanması açısından bazı “*kirlitenleri*” teşvik edebileceği düşüncesiyle

²⁷ Edirne İdare Mahkemesinin. 06.06.2002 tarih ve E.2001/1078, K.2002/286 sayılı kararı. Danıştay 6. Dairesinin 31.03.2004 tarih ve E.2002/6748, K.2004/1834 sayılı kararı.

sakıncalı da bulunabilir (Alıca, 2011: 100).

2.4. Çevre Kirliliğinin Giderilmesi ve Çevrenin İyileştirilmesinde İdarenin Sorumluluğu

Çevre Kanunu'nda kirletenin kişilere vermiş olduğu zararlardan doğan sorumluluğunun yanı sıra, kirletenin çevrenin kirlenmesinden dolayı kamu kurum ve kuruluşlarına karşı sorumluluğu da düzenlenmiştir. Bu çerçevede ana kural, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanmasıdır. Ancak kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması hali Çevre Kanunu'nda öngörülmüş ve bu durumda idarenin ne yapması gerektiği belirtilmiştir. Kanun bu durumda idarece (kamu kurum ve kuruluşlarınca) gerekli harcamaların yapılmasını ve gecikilmeksizin gerekli önlemlerin alınmasını öngörmüştür. İdare yapılan harcamaları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edebilecektir. Kirletenin bu masraflardan sorumlu tutulabilmesi için mutlaka çevrenin kirlenmiş olması gerekmeyip, kirlenme tehlikesinin (ihtimalinin) bulunması da yeterlidir. Bu durumda çevre kirliliğine neden olanlar, verdikleri zararlar dolayısıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları masrafları ödemekle yükümlüdürler. Masrafların kapsamına; kirlenmenin ve bozulmanın önlenmesi için yapılan masraflar, kirlenmenin ve bozulmanın sınırlandırılması için yapılan masraflar, kirlenme ve bozulma ile mücadele için yapılan masraflar, çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar girmektedir.

Anılan maddede yer alan düzenleme ile “*kirleten öder*” (polluter pays) ilkesi öngörülmüştür. Kirleten öder ilkesi; potansiyel kirleticilerin, faaliyetlerini gerçekleştirirken almaları gereken önlemleri ve bu önlemlerin alınmasının maliyetine kirletenlerin katlanmasını ifade eden bir ilkedir (European Court of Auditors, 2021: 3-5). Kısaca meydana gelen kirliliğin sonuçlarının kirletene yüklenmesini öngören bu ilke, ilk kez OECD tarafından ortaya atılmıştır. OECD tarafından kirletenin, çevrenin kabul edilebilir bir durumda olmasını sağlamak için kamu otoritelerince benimsenen kirliliği önleme ve kontrol önlemlerinin alınması kurala bağlandıktan sonra, Çevre Kanunu'nun “*tanımlar*” başlıklı 2. maddesinde “*Kirleten*” tanımlanmıştır. Anılan tanıma göre kirleten, “*faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişiler*” olarak tanımlanmıştır. Kanun uyarınca, çevre kirliliğinin yol açtığı zarardan kirleten sorumludur. Kirleten, gerçek kişiler olabileceği gibi, tüzel kişiler de olabilir. Madde metninde açıkça

düzenlenmemiş olsa bile, kamu tüzel kişileri de bu sorumluluğun kapsamındadır. Kamu tüzel kişileri de çevreyi kirletmeleri durumunda özel hukuk kuralları çerçevesinde sorumlu olmalıdırlar. Yargı kararlarında 2. madde geniş yorumlanarak, kamu tüzel kişilerinin de kirleten olarak sorumluluklarının bulunduğu kabul edilmiştir (Güdük, 2017: 203). Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, o dönem kamunun eliyle işletilen Yatağan Termik Santrali aleyhine açılan davada, santralin çevreyi kirletmesinden doğan zararın tazminine ilişkin davanın özel hukuk hükümlerinin uygulanacağını, mahkemenin kendini görevli ve yetkili bulması yönündeki kararını usul ve kanuna uygun bulmuştur.²⁸

Sonuç olarak, bir sorumluluktan bahsedebilmek için öncelikle ortada idarenin işlemi veya eylemi şeklinde bir faaliyetinin bulunması gerekmektedir. İdarenin sorumluluğundan söz edebilmek için en önemli şart ise ortada bir zararın bulunmasıdır. Ayrıca zarar gerçekleşmiş ve kesin olmalı, hukuken korunan bir menfaate yönelik ortaya çıkmalıdır. Diğer taraftan idarenin sorumluluğuna hükmedilebilmesinin son koşulu, zarar ile zarar veren olay arasında neden-sonuç ilişkisinin (illiyet bağının) bulunmasıdır. Zarar unsuru çevresel sorumluluk açısından önemli olup, “çevre zararı” olarak ayrı bir inceleme konusudur. Çevresel sorumluluk, çevresel zararın telafi edilmesine ilişkin sorumluluğun, zarara sebep olanlara aktarılması sürecini anlatmak için kullanılan bir kavramdır (Alıca, 2021: 133-134). Bu sorumluluk kavramı geleneksel sorumluluk kavramından farklı olarak ortak doğal kaynakların korunmasına ilişkin yeni sorumluluk ve yükümlülük kuralları getirmektedir. Böylelikle de çevrenin sürdürülebilir şekilde korunmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Sonuç olarak söz konusu hükümde, “*kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi*” için yapılan masrafları kirletenin veya bozulmaya sebep olanın kamu borcu olarak öngörülmüştür. Kanunda “*kirlenme*”; çevrede meydana gelen ve canlıların sağlığını, çevresel değerleri ve ekolojik dengeyi bozabilecek her türlü olumsuz etki olarak tanımlandığına göre, bu hüküm ile gerçek çevre zararının kastedildiği açıktır. Gerçek çevre zararını da malvarlığı zararı olarak saymak mümkün değildir. Zira çevresel varlık ve değerler üzerinde kişilerin hukuken korunan menfaatleri yoktur ve gerçek çevre zararlarının ortaya çıktığı çevrenin bireysel varlık olarak kabul edilmesi de olanaklı değildir.

Çevre Kanunu’ndaki sorumluluğa ilişkin bir diğer düzenleme de 28. madde hükmüdür. Bu maddede, “*Kirletenin Sorumluluğu*” düzenlenirken, çevreyi kirletenin sorumluluğu kusursuz sorumluluk hali

²⁸ Yargıtay 4.Hukuk Dairesinin 04.06.1985 tarihli ve E.4060, K.5630 sayılı kararı ve. 4. Hukuk Dairesinin 04.12.2008 tarih, E. 2008/2143, K.2008/15114 sayılı kararı.

olarak nitelenmiştir. 28. madde uyarınca; “Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar”. Bu maddeye göre, kirletenin sorumluluğunun doğumu için kusur unsuru aranmadığından, Türk Hukukunda haksız fiili sorumluluğunun kurucu unsuru olan kusur unsurunun varlığına gerek görülmemesi, sorumluluğun Borçlar Kanunu’nda ve özel kanunlarda düzenlenmiş olan istisnai sorumluluk türlerinden olduğunu ortaya koymaktadır. Kirleten, kirlenmenin önlenmesi için alınması gerekli tüm tedbirleri alsa da sorumlu olacaktır (Ertaş, 1989: 163; Gökyayla, 1999: 289). Ancak bu durum zarar görenin diğer sorumluluk türlerine dayanmasına engel değildir. Zarar gören hangi sorumluluk sebebinin kendi lehine görüyorsa ona dayanabileceği Yargıtay kararıyla da ortaya konmuştur.²⁹

Sonuç

Çevre hukukunun kendine özgü ilke ve kuralları bulunduğu, farklı hukuk dallarından etkilendiği ve insan hakları alanındaki ilerlemelerin de bu alanı geliştirdiği ve zenginleştirdiği görülmektedir. İnsan haklarındaki bu ilerlemenin en önemli göstergelerinden birisi “çevre hakkının” kabulü ile önem ve etkisinin ulusal ve uluslararası alanda ortaya çıkmasıdır. Sağlıklı bir çevreye sahip olma hakkı, ilk kez düzenlendiği 1972 Stockholm Bildirgesinden itibaren gittikçe artan oranda gelişmiştir. 1982 Anayasası’nın ‘Temel Haklar ve Ödevler’ başlıklı İkinci Kısmının, ‘Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler’ başlıklı Üçüncü Bölümünde 56 maddede düzenlenen “çevre hakkı”- bireylere, talep etme (isteme) hakkı verirken, devlete de mali yeterlilikleri ölçüsünde yerine getirebilecekleri pozitif yükümlülükler öngörmektedir.

Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı, öngördüğü ‘pozitif yükümlülükler’ ile devletlerin koruyucu tedbirler almasını, bu tedbirlerin izlenmesi ve denetlenmesini, böylece bireyler için yaşamsal bir hak olan çevre hakkının sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, insan haklarını hayata geçirebilmek için devlet, bu hakları tanıması, koruması ve bazen karışmamak şeklinde negatif tutum sergilemek, bazen de olumlu bir edimle müdahale ederek uygulanmasını sağlamak zorundadır. Sosyal devlet olduğunu iddia eden bir devlette idare, halkın gereksinimlerine göre şekillenen bir idare olarak, özellikle sosyal ve ekonomik alanlarda etkinliklerini arttırmak zorundadır. Yukarıdaki açıklamalardan da görülmektedir ki, çevrenin korunması, çevre kirliliğinin ve bozulmasının önlenmesi konusunda idarenin mevzuattan kaynaklanan pek çok görevi

²⁹ Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 09.02.1988 tarih ve E.1988/10677, K.1988/1297 sayılı kararı.

bulunmaktadır. İdare, yasalarla kendisine verilen bu etkinliklerini (görevlerini) yerine getirirken bazı zararlar verebilir. Hukuk devleti ilkesi gereğince idare sebep olduğu bu zararlardan dolayı sorumludur. Diğer taraftan, tüm canlıların yaşamı için önemli olan bu görevlerin yerine getirilmemesi durumunda, idarenin sorumluluğuna gidilerek zararın tazmin edilmesi hususlarında henüz yeterli yargısal içtihat bulunmadığı da bilinmektedir. Çevre hakkının tanınması ve halkın bilinçlenmesi ile birlikte idareyi zorlayıcı yeni talep ve başvuruların olacağı, idarenin sorumluluğuna hükmeden yargı kararlarının artacağı konusunda inancımız henüz yitirilmemiştir.

Söz konusu görevleri yerine getirmek üzere idarenin elinde bulunan en önemli yönetim araçlarından birisi olan “denetim ve yaptırım uygulama yetkisinin” yerinde ve zamanında kullanılması, sorumlu bir idarenin yerine getirmek zorunda olduğu en etkili yönetim aracıdır Zira, idarenin en önemli görevi, denetim yoluyla ilgili mevzuata uyulup uyulmadığının tespit edilmesi, uymayan tesislere de yaptırım uygulanması gerekir. Yaptırım uygulaması için denetim sisteminin etkin şekilde çalıştırılması gerektiği açıktır. Dolayısıyla belirtilmelidir ki, idare çevreyi koruyucu yasal ve idari düzenlemeleri yürürlüğe koyduktan sonra bunların ne ölçüde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek ve uygulamada ortaya çıkan sorunları tespit ederek buna yönelik yaptırımları uygulamak zorundadır.

Kaynakça

- Akandji Kombe ve Jean François (2008), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Pozitif Yükümlülükler, İnsan Hakları El Kitapları Serisi No:7, (Belçika).
- Akıncı, Müslüm (2017), Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, (İstanbul: Legal Yayıncılık).
- Akıncı, Müslüm, Ocak, Kasım (2021), “Marmara Denizi Kirliliğinin Hukuki Boyutu: Yönetim-Denetim-Yaptırım”, *Legal Hukuk Dergisi*, 19 (223), s. 2945-2986.
- Alıca, Süheyla (2011), “Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15 (4), s. 87-120.
- Alıca, Süheyla Suzan Gökalp (2021), “Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Direktifi ve Türkiye’de Uygulanması”, *Türk Çevre Hukuku ve Politikaları Dünden Bugüne ve Geleceğe*, Z. Savaşan ve H. Ünay (Ed.), (Ankara: Seçkin Yayınevi), s. 133-162.

- Almanya Federal Anayasa Mahkemesi'nin Kararı, *BVerfG*, Order of the First Senate of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18.
- Aykın, Yunus, “Danıştay Kararlarında Hizmet Kusuru- Kişisel Kusur Ayrımı”, *Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu*, 28-29 Mayıs 2009, Ankara, s. 529-536.
- Boyd, David (2019), Chapter 2: The Right to a Healthy and Sustainable Environment, Aguila, Y. ve Viñuales, J.E. (Ed.), *A Global Pact for the Environment-Legal Foundations*. (UK: University of Cambridge)
- Duran, Lütfi (1974), *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu*, (Ankara: TODAİE).
- Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Raporu, Preventing Disease Through Healthy Environments, 13 Eylül 2018, file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/9789241565196_eng.pdf
- Ertaş, Şeref (2012), *Çevre Hukuku ve Hayvan Hakları Hukuku*, (İzmir: İleri Kültür Merkezi).
- European Court of Auditors (2021), Special Report The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions, s. 3-5. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_EN.pdf (Erişim tarihi 19.10.2022).
- Gökyayla, K. Emre (1999), “2872 Sayılı Çevre Kanunu’na Göre Kirletenin Hukuki Sorumluluğu”, *Prof. Dr. Selahattin Sulhi Tekinay’ın Hatırasına Armağan*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Marmara Hukuk Fakültesi).
- Güdük, Zeynep (2017), “Türk Mevzuatında Çevreyi Kirletenin Hukuki Sorumluluğu” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 130, s. 187-224.
- IUCN, The Right to a Healthy Environment, Story 29 Ekim 2021. <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/202110/right-a-healthy-environment> (erişim tarihi 09.11.2022).
- Knox, John H. ve David R. Boyd; Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, 19 July 2018, s.11, (SSRN-id3287944.pdf).
- Metin, Yüksel, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Yaşamın ve Sağlığın Korunması ile İlgili Olarak Taraf Devletlere Yüklediği Pozitif Yükümlülükler”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 7, Sayı 27 (Güz 2010), s. 111-132.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 12. Baskı, Ankara 2011.
- Report of the United Nations Conference On Environment And Development

(Rio de Janeiro, 3-14 June 1992).

Ulusoy, Ali D., Türk İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2022.

United Nations Environment Programme, Stockholm Declaration, (Adopted by the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972.

U.N. General Assembly Resolutions 2994/XXVII, 2995/UVII and 2996/XXII of 15 December 1972), <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf> (erişim tarihi 29.10.2022).

Urgenda Vakfı Tarafından Hollanda Devletine Karşı Açılan İklim Davasında Hollanda Yüksek Mahkemesi Tarafından 20 Aralık 2019 Tarihinde Verilen Karar.

Uzun, Suat (2010), 1982 Anayasasına Göre Sosyal Devlet İlkesi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Vašák, Karel (1977), "Human Rights: A Thirty-year Struggle: The Sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights", *UNESCO Courier*, 11, s. 29–32.

Yargı Kararları:

AİHM'nin (Section I) 18 Haziran 2002 tarihli kararı. <http://www.echr.coe.int>
Anayasa Mahkemesi K. 15.01.2009 tarih ve E.2006/99, K. 2009/9. RG. 08.07.2009 tarih ve 27282 sayı.

Anayasa Mahkemesi K.24.05.2012 tarih ve E.2011/110, K. 2012/79. RG. 21.07.2012 tarih ve 28360 sayı.

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1985/11, K.1986/29 12.11.1986 Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, 1987, S.22, s.433 vd.

Anayasa Mahkemesi Kararı 29.11.2012 tarih ve E. 2011/106, K. 2012/192; RG 02.04.2013 tarih ve 28606 (mükerrer) sayı.

Anayasa Mahkemesi'nin, Mehmet Kurt Başvurusu, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, 20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 16.02.1993 tarih ve E.1993/7876, K. 1994/5878 sayılı kararı, Ankara Barosu Dergisi 1994/4, s.622 vd.

Yargıtay 4.HD'nin 04.06.1985, E.4060, K.5630 sayılı kararı ve. 4. HD: 04.12.2008, E. 2008/2143; K.2008/15114.

Danıştay 8. Dairesinin. 03.07. 1962 tarih ve E.1961/3207, K.1962/3280 sayılı kararı.

Danıştay 8. Dairesinin 28.06.1990 tarih ve E.1990/981, K.1990/812 sayılı kararı.

Danıştay 8. Dairesinin 21.04.1998 tarih ve E.1996/2559, K.1998/1341 sayılı kararı.

Danıştay 6. Dairesinin 31.03.2004 tarih ve E.2002/6748, K.2004/1834 sayılı kararı.

Edirne İdare Mahkemesinin. 06.06.2002 tarih ve E.2001/1078, K.2002/286 sayılı kararı.

İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 30.11.1995 tarih ve E.1993/1610, K.1995/1446 sayılı kararı.

