

letleri ele geçirdiği 21. yüzyıl koşullarında, çevrenin ve doğanın korunması gerçekten büyük güçlükler taşımaktadır.

## 5. Avrupa Örgütlenmelerinde Çevresel Haklar

Avrupa ulusları açısından “sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı”, sözcüklerin de ötesinde çok özel bir anlam taşımaktadır. Baskıcı devlet uygulamaları yerine, sınıfsal sömürüyü yumuşatan, düşünsel açıdan özgürlük ortamını koruyan Avrupa'nın sosyal devlet anlayışı ile çevresel haklar arasında yaşamsal bağlar bulunmaktadır. Böylesine örgütlenmiş bir toplum yapısını oluşturmak, Avrupa ülkelerine önemli üstünlükler sağladığı gibi, bu koşullar içinde olmak, bireyler açısından da vazgeçilemeyecek güvenceler getirmiştir.

Ulaşılan aşamaya göre “Avrupalı”, günümüzde ve geleceğe yönelik olarak, kendisine nasıl bir yaşam biçimi öngörüyorsa, hukuksal tanım, bunların hepsini birlikte içermelidir. Konu yalnız belli bir alanda yerleşme sorunu değildir. Konut edinme, konutuna ve özel yaşamına saygı gösterilmesini isteme hakları, eğitim ve öğrenim olanakları, malvarlığı hakları ile bütünleşen tüm yaşamsal işlevler, bu çerçevede içinde gerçekleştirilecektir. Malvarlığını yalnız nesnel varlıklar olarak değil, çalışma, üretme, iş gücü sahibi olma ve bunları özgürce uygulama yetileri olarak ele aldığımızda, karşımıza çıkan görüntü yaşamın kendisi olmaktadır. İşte Avrupalı, bu bütünselliği kendisi için özenle ve kıskançlıkla korumaktadır. Sanayi, ulaşım, üretim, pazarlama, ekonomi ve varsıl bir yaşamın gerekleri, ülkelerin doğal, tarihsel ve kültürel birikimleri ile birlikte, iç içe geliştirilip, sonraki kuşaklara aktarılacaktır. İzlenen amaçların kesintiye uğramaması için, en azından Avrupa ölçeğinde toplumsal ve siyasal barışın gerçekleştirilmesi sağlanacaktır. Böylesine bir bütünlüğü ayakta tutacak en önemli ölçütler, orantılılık, denge, kamu yararı ve demok-

ratik bir toplumun gerekleri ilkeleri çevresinde odaklanmaktadır.

Avrupalının yaşam alanında gerçekleştirilecek koruma, yalnız nesnel koşullarla bağlantılı bulunmamaktadır. "İnsan" da, yerine göre çevreyi bozan, değiştiren, ya da değersizleştiren öğeler arasında görülebilmektedir. Çevreye yönelik insan baskısını iki yönlü olarak ele almak gerekiyor. Bir bölümü ulusal toprakların dışından gelerek, gezgin, işçi, sığınmacı, kaçak gibi kimliklerle yasal veya yasal olmayan yollardan ülkeye giriş yapan yabancılarıdır. Uluslararası sözleşmeler genellikle, devletlere, yurttaşları olmayan kişilerin ülkelerine girmelerine, onları barındırmalarına neden olabilecek koşulsuz yükümlülükler getirmektedir. Olaylar çıkarsalar, suç odakları içine de düşseler, yeterli güvenceleri olmayan yabancılarla uğraşmak, devletler için çok büyük sorunlar oluşturmuyor. Onları belli alanlarda sıkıştırmak, son çözümde sınır dışına göndermek gibi kestirme seçenekler her zaman bulunabiliyor.

Asıl güçlükler, yaşadıkları çevre ile örtüşmeyen, yeni arayışlara giren kendi yurttaşlarından ileri gelmektedir. Özellikle sömürgecilik döneminde ana topraklarından çok uzaklara açılan denizci ülkelerin yurttaşları arasında, ırk, renk, dil gibi farklı yaşamlarından koparılarak getirilen insan toplulukları bulunmaktadır. Ya da yüzyıllar öncesinin göçleri nedeniyle kendi topraklarını bırakıp, tanımadıkları, uyum sağlayamadıkları ülkelerde gezgin koşullarını seçeneksizce sürdüren yurttaş kimlikli azınlıklar yaşamaktadır. Böyle durumlarda yurttaşlar arasındaki ilişkilerin de, farklılıklar temelinde dengelenmesi söz konusu olabilmektedir. Avrupalı, çevre hukukunu düzenlerken, çeşitli boyutlarda ortaya çıkabilen bu tür konulara da çözüm aramaktadır.

### a. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde çevre hukukuna ilişkin bir düzenleme bulunmuyor. Sözleşme, genel anlamda çevreyi korumadığı gibi, bireyler açısından istemlerine dayanak oluşturacak çevresel haklardan söz etmemektedir. AİHS'nin uygulamadaki etkinliği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararlarıyla sağlanıyor. Sözleşme'nin içeriği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin görev alanını belirliyor. Sözleşme'nin 34. maddesine göre, "*İşbu Sözleşme ve Protokollerinde tanınan hakların Yüksek Sözleşmeci Taraflardan biri tarafından ihlalden zarar gördüğü iddiasında bulunan her gerçek kişi, hükümet dışı her kuruluş veya kişi grupları, Mahkeme'ye başvurabilir.*" Bir konuda bireysel açıdan ya da devletler düzeyinde Mahkeme'ye başvurulabilmesi için, o konunun "*Sözleşme ve Protokollerde Tanınan Haklar*" arasında bulunması gerekiyor. Sözleşmenin 35. maddesinin 3. bendine göre "*Mahkeme, 34. madde uyarınca sunulan herhangi bir kişisel başvuruyu işbu Sözleşme ve Protokolleri hükümleri dışında kalmış, açıkça dayanaktan yoksun veya başvuru hakkının kötüye kullanılması mahiyetinde telakki ettiği takdirde, kabul edilemez bulur.*" Maddenin 4. bendine göre de, mahkeme, sözleşme kapsamında olmadığı için kabul edilemez bulunduğu başvurunun reddedilmesine, "*yargılamanın her aşamasında*" karar verilebilmektedir.

Kısaca belirtmek gerekirse, AİHS ve ek protokoller kapsamında yer alan bir hakkın, Mahkeme'nin görev alanına girdiğinde kuşku bulunmamaktadır. Sözleşme düzeninin güvence altına aldığı haklar açısından bir sorun çıktığında, AİHM bu uyuşmazlığı çözmeye yetkilidir. Koruma bu kadarla kalmamakta, sözleşme düzeninin içerdiği bir hak nedeniyle bireylere ulusal yasalara göre yargı yoluna gitme olanağı tanınmamışsa, sözleşmenin 6. maddesindeki adil yargılanma hakkının çiğnendiğine karar verilebilmektedir. Sözleşme'nin 13. maddesindeki etkili bir hukuk yoluna başvurma hakkından yararlanmak için de, birbiri-

ni bütünleyen iki koşulun varlığı gerekmektedir. Başvuru konusu uyuşmazlık öncelikle sözleşme kapsamındaki haklarla örtüşmelidir. Böyle bir koşutluk kurulamıyorsa, en azından ulusal hukukun koruduğu tartışılabilir bir hakka dayanmalıdır. İkinci koşul ise, bireylere, haklarının çiğnendiği durumlarda, sorunlarına çözüm getirme gücü ve yetkisi bulunan ulusal organlara başvuru yolunun açık tutulmasıdır. Eğer ulusal hukuk kuramsal ve nesnel açılardan bireylere bu olanakları sağlamıyorsa, Sözleşme'nin 13. maddesinin çiğnendiği görüşüne varılabilmektedir.

Uygulamada ulusal yasaların koruduğu bir hak, AİHS bağlamında "medenî hak" olarak ele alınabilmekte, böylece sözleşmenin 6. veya 13 maddelerinin sağladığı güvencelerden yararlandırılabilir. AİHM kimi yerde, iç hukuktaki hakkın "tartışılabilir" nitelikte olmasını (Powell ve Rainer/İngiltere, 1990), yeterli görürken, daha başka kararlarında uyuşmazlığın, "tartışılacak temele dayalı bile olsa, var olduğu söylenebilecek bir hak ile ilgili olmasını..." gerekli görmüştür. Mahkeme, bazı kararlarında daha da ileri giderek, "uyuşmazlığın var olması ve ciddi bir niteliğe sahip olması gerekir," demektedir. Sözleşme'nin 6. maddesi kapsamında değerlendirilecek olaylar, "yalnızca bir hakkın varlığı ile ilgili olmayıp, bu hakkın kapsamı ve yararlanma biçimi ile de ilgili olabilir. Ayrıca davanın sonucunun, söz konusu hak için doğrudan belirleyici olması gerekir." (Zander/İsveç, 1993) Mahkeme'nin, herhangi bir konunun sözleşmeci devletlerce "medenî hak ve yükümlülük" kapsamında ele alınmasını, sözleşmenin adil yargılanma güvencelerinin uygulanması açısından yeterli görmediği durumlar da olabilmektedir. "6/1. maddenin kapsamı yalnızca iç hukuk bağlamında tartışılmalı bile olsa, en azında var olduğu söylenebilecek 'medenî hak ve yükümlülüklerle ilgili uyuşmazlıkları içermelidir." (Al Adani/İngiltere, 2001) <sup>11</sup>

<sup>11</sup> Dinç Güney, *Sorularla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, s. 168, Ankara, 2006.

Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı doğrudan sözleşme güvencesi altında bulunmadığı için, 6. maddenin 1. bendindeki “*medeni hak ve yükümlülüklerle ilgili uyumsuzluk*” tanımına girip girmediğini, ulusal hukuka göre belirlemek gerekmektedir. Eğer ulusal yasalar, çevrenin korunmasını öngören ve bu alanda bireylere istemde bulunma olanağını tanıyan kurallar içeriyorsa, AİHM bu olguyu gözetmek durumunda bulunacaktır. AİHM’nin, doğrudan Sözleşme’nin kapsamı içinde olmayan konulardaki değerlendirmelerini her zaman somut ve belirgin ölçütler içinde yaptığını söyleyebilmek çok güçtür. AİHM, “*medeni hak*” kavramını, çok değişken biçimlerde uygulamakta, bu tanım içinde gördüğü bir uyumsuzluğu, sonraki kararlarında daha farklı ölçüler içinde değerlendirebilmektedir.

Uluslararası gelişmelere koşut olarak, ulusal alanda anayasalarla başlayan doğanın, çevrenin ve kültürel varlıkların en üst düzeyde korunup güvenceye bağlanmasını amaçlayan yasal düzenlemeler yapıldığı gözlenmektedir. 1970’li yıllardan başlayarak günümüze değin, değiştirilen, yeniden yazılan anayasalarda, çevre sorunlarını öne çıkaran ve kültürel varlıkların korunmasını içeren kurallar bulunmaktadır. Bu anayasaların sayısı hızla artmaktadır. Böylece anayasalar, çevrenin ve kültürel varlıkların korunması doğrultusunda, kişilere, kamuya dönük istemlerde bulunma olanağı sağlayan bireysel haklar oluşturmaktadır.

AİHM’ni sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına daha kapsamlı bir biçimde yaklaştırmaya iten en önemli etken, art arda gelen uluslararası bildirge ve sözleşmeler ile kamuoyunun hızla artan duyarlılığı olmuştur. Her geçen gün çevrenin korunmasına yönelik yeni yeni ilkelerin saptanması karşısında Mahkeme de, bu gelişmelere bir ölçüde ayak uydurma gereğini duymuştur. Yukarıda kısaca değindiğimiz 1 Haziran 1992’de Rio De Janeiro’da toplanan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nın ardından

benimsenen “Rio Çevre ve Kalkınma Bildirgesi”nin 10. ilkesi, Avrupa Konseyi’ni ve AIHM’ni de etkilemiştir.

*“Çevre konuları, duyarlı bireylerin belirli düzeydeki katılımları ile en iyi biçimde ele alınabilir. Ulusal düzeyde, her birey kamu otoritelerindeki çevreyle ilgili bilgilere (tehlikeli maddelere ve faaliyetlere ilişkin bilgiler de içinde olmak üzere) ulaşabilecek ve karar verme sürecine katılma olanağına sahip olacaktır. Devletler, bilgileri tüm kişilerin ulaşabilecekleri duruma getirerek kamu duyarlılığını ve katılımını kolaylaştıracak ve destekleyeceklerdir. İvedi çözüm ve yeni düzenlemelerle birlikte, adli ve idari uygulamalara etkin bir biçimde geçilmesi sağlanacaktır.”*

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi de 27 Haziran 2003’te, 2003/1614 sayılı “Çevre ve İnsan Hakları Öneri Kararı”nı kabul etmiştir. Söz konusu kararda parlamenter meclisi, üye devletlere aşağıdaki önerilerde bulunuyordu:

*“...çevresel korunma gereksinimini gözeterek, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 2, 3, 8. ve Ek Protokolün 1. maddesine uygun olarak, devletler, kişilerin özel mülkiyetinin, fiziksel bütünlüğünün, özel ve aile yaşamının, sağlığının ve hayatının uygun şekilde korunmasını sağlamalıdır;*

*...ulusal yasalarda, özellikle anayasal düzeyde devletlerin çevreyi korumaya yönelik nesnel yükümlülüklerini içeren, benimsenebilir, yaşanabilir, sağlıklı çevre, bir insan hakkı olarak tanınmalıdır;*

*...bilgiye ulaşım için bireysel olarak yargı sürecine erişim ve Aarhus Sözleşmesi’nde ortaya konulduğu gibi, çevre konularında halkın yargıya ulaşma ve karar sürecine katılma olanakları korunmalıdır”*

- Parlamenterler Meclisi kararının değindiği kaynaklar arasında bulunan Aarhus Anlaşması (Çevre Konusunda Bilgilere Erişim, Halkın Karar Sürecine Katılımı, ve Yargısal Yollara Başvurma Hakkında Anlaşma), Birleşmiş Milletler örgütünün girişimlerinden esinlenmiştir. Rio Bildirgesi’nin

10. maddesinin Avrupa'da uygulanmasını amaçlamaktadır. Birleşmiş Milletler Ekonomik İşler Komisyonu'nun çalışmaları sonucunda çevre konularında vatandaşların başvuru hak ve yöntemleri ile bilgi edinme olanaklarının düzenlendiği anlaşma 25 haziran 1998'de Danimarka'nın Aarhus kentinde imzalanmış ve 30 ekim 2001 de yürürlüğe girmiştir. 30 Avrupa ülkesi tarafından onaylanan Aarhus Anlaşması, katılan devletleri, çevrenin korunmasına yönelik bazı somut edimleri yerine getirmekle yükümlü kılıyordu:<sup>12</sup>

Aarhus Sözleşmesi'nin 3. maddesinde de özet olarak şu düzenlemeler yer almaktadır:

1. Taraflar bu konvansiyonun çevresel konularla ilgili olarak kişilerin bilgiye erişmeleri, karar almaya katılmaları ve yargıya erişmeleri ile ilgili olarak gerekli olan yasal düzenlemeleri yapacak, düzenleyici metinleri hazırlayacak ve ilgili öteki önlemleri alacaklardır.

2. Taraflar çevresel sorunlarla ilgili olarak bilgi edinme, kararlara katılma ve yargıya ulaşım konularında gereksinim duyan kişilere yardımcı olacak ve yol gösterecektir.

3. Taraflar çevre sorunları ile ilgili olarak bilgi edinme, kararlara katılma ve yargıya erişme konusunda kamunun çevresel bilinç düzeyini arttıracak çevresel eğitim çalışmalarını geliştireceklerdir.

4. Taraflar çevresel koruma çalışmalarının geliştirilmesini amaçlayan dernekleri, örgütleri veya grupları uygun şekilde tanıyacak, bu örgütlerin çalışmalarını destekleyecek ve ulusal hukuk sistemlerinin bu yükümlülüğe uygun olmasını güvence altına alacaklardır.

<sup>12</sup> AİHM'nin, Taşkın/Türkiye kararı, 99 paragraf.

5. Taraflar bu Konvansiyon'un öngördüğü şekilde haklarını kullanmak isteyen kişileri cezalandırmayacak, kovuşturmayacak ve baskı altına almayacaktır.

6. Gerçek kişiler, yurttaşlık ve ülke ayrımcılığı yapılmaksızın, bu Konvansiyon çerçevesinde çevresel sorunlarla ilgili olarak bilgi edinebilecek, karar almaya katılma olanaklarına sahip olacak ve yargıya ulaşabileceklerdir. Tüzelkişilerle ilgili olarak tüzelkişinin kayıtlı olduğu yer veya çalışma merkezi gibi özellikler bu alanlarda bir ayrımcılık yapma nedeni olmayacaktır.

Yukarıda görüldüğü üzere, Aarhus Konvansiyonu çevresel konularla ilgili olarak bilgi edinme hakkını düzenlemektedir. Öngörülen kurallar, bilgi edinme hakkının çevre gibi özel bir alanı içermesi bakımından ilginç özellikler taşımaktadır. Daha da önemlisi Aarhus Konvansiyonu, bilgi edinme hakkının temel öğelerini belirten yeni bir tanım getirmektedir. Bu sözleşmeye göre bilgi hakkının üç temel ayağı vardır:

- a. Çevreyle ilgili bilgi ve verilere ulaşabilme olanağı,
- b. Çevreyle ilgili konularda alman kararlara katılma olanağı,
- c. Çevreyle ilgili konularda yargıya ulaşabilme olanağı.

Bilgi edinme hakkını sağlamak tek başına yeterli gelmemektedir. Bu hakkın güncel yaşamda etkili olabilmesi için daha başka uygulamaya dönük etkinliklerle örtüşmesi gerekir. Bu konudaki en etkin yöntem de, kişilerin tek tek yada topluca yargıya erişebilme olanağıdır.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Yaşamış, Firuz Demir, *Bilgi Edinme Hakkı*, Panel, s. 28, TBB yay., 2004 Ankara.

Parlamenteerler Meclisi'nin Avrupa Konseyi'ne üye ülkelere yönelttiği 2003/1614 sayılı kararındaki Sözleşme'nin 2, 3, 8. maddeleri ile Ek Protokolün 1. maddesine dayandırdığı önerilerle Aarhus Anlaşması'nda saptanan ilkeler, bir yönüyle de AİHM'ne, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı konusunda yeni yorumlara açılması gereğini anımsatıyordu.<sup>14</sup>

Avrupa Konseyi Parlamenteerler Meclisi, Çevre, Tarımsal, Yöresel ve Bölgesel İlişkiler Komisyonu'nun 21-25 Ocak 2008 günlerinde Strasbourg'da yaptığı çalışmalar sonucunda açıkladığı "Küresel Isınma ve Ekonomik Felaketler Raporu'nda, XXI. yüzyılın en önemli çevre sorunu konusunda aşağıdaki dileklere yer veriliyordu.

*"Küresel ısınma, günden güne insanlar ve çevre üzerinde yıkıcı etkilere neden olmaktadır. Özellikle tarımsal altyapı üzerinde bıraktığı etkiler, insan nüfusu için felaket oluşturabilecek düzeydedir.*

*Avrupa, küresel ısınmanın neden olduğu iklim değişikliklerinden etkilenecektir. Büyük bir olasılıkla gelecekte de yüksek sıcaklıklarla birlikte, ısı dalgaları, fırtınalar, buzulların erimesi, düzensiz yağış ve yükselen deniz seviyesi gibi aşırı hava değişikliklerine maruz kalacaktır.*

*Parlamenteerler Meclisi bu soruna küresel düzeyde uzun süreli hedeflerin karşılıklı anlaşılmasına dayanan ve ana hatları üzerinde anlaşmaya varılmış bir çözüm getirilmesi gerektiğini düşünmektedir. Bu yaklaşım, Avrupa çapında da uygulanmalıdır.*

*Meclis, Avrupa Konseyi üye devletlerini ve gözlemci ülkelerini iklim değişikliği konusunda Avrupa ve Dünya çapında eşgüdümlü çalışmaya davet etmekte, çevre planlaması, su yönetimi, toprak kullanımı ve tarım politikaları gibi sektörel alanlarda iklim değişikliklerini çok ivedi göz önünde bulundurmaya çağır-*

<sup>14</sup> AİHM'nin Okyay/Türkiye kararı, 51.ve 52. paragraflar.

maktadır. Ayrıca özellikle ormancılık ve hasat organizasyonlarında da, sel ve kuraklığa karşı önlemler alınmalıdır.

Meclis, ayrıca, 2020 yılına kadar Avrupa Konseyi üye devletlerini ve gözlemci ülkelerini CO2 salınımını yüzde 20 oranında azaltarak sera gazlarının kullanımını engellemeye yönelik net önlemler almaya çağırılmaktadır. Aynı zamanda konuyla ilgili teknolojilerin ve yöntemlerin sera gazı salınımının büyük bir kısmına neden olan endüstrileşmiş devletler arasında işbirliği yoluyla, küresel ısınmanın felaketlerinden en çok etkilenen gelişmekte olan ülkelerin yararına olacak biçimde acilen paylaşılması gerektiğini düşünmektedir.”<sup>15</sup>

Kendilerinin, “küresel ısınmanın” başlıca sorumluları arasında olduklarını açıklayan Avrupa'nın gelişmiş sanayi ülkelerinin temsilcilerinden gelen yukarıdaki özeleştiriler, elbette çok önemlidir. Uluslarüstü bürokrasinin biraz da “günah çıkarına” niteliğinde bulunan gelişmekte olan ülkelerle teknoloji paylaşımı dileğinin, küresel ekonominin karmaşık ilişkiler yumağını nasıl etkileyeceğini zaman gösterecektir. Bununla birlikte Parlamenter Meclisi'nin üye ve gözlemci ülkeleri “CO2 salınımını yüzde 20 oranında azaltarak sera gazlarının kullanımını engellemeye” çağırması, son derece olumlu bir gelişmedir.

11 Numaralı Protokol'ün yürürlüğe girdiği 1 Kasım 1988'e kadar, başvuruların, sözleşmenin koruduğu haklar kapsamında olup olmadığı konusundaki ön denetim Avrupa İnsan Hakları Komisyonu eliyle yapıyordu. Komisyon, ilk inceleme aşamasında sözleşmeyle bağdaşmaz bulunduğu çevresel haklara ilişkin yakınmaları reddederek, mahkemeye ulaşma yolunu kapatıyordu. Ön denetim 1 Kasım 1988'den sonra doğrudan mahkemenin yetki alanına girdi. Ancak uygulamada önemli bir değişiklik olmadı. Komisyon'un ve Mahkeme'nin bu tutumunun bilinmekte

<sup>15</sup> <http://www.avrupakonseyi.org.tr/>

oluşu, doğrudan çevresel istemleri içeren başvuruların yapılmasını da engellemiştir.

AİHM'nin çevre hukuku ile ilgilenmesi, uzunca bir süre ulusal yasalarla ve ulusal yargı yerlerinin değerlendirmeleriyle sınırlı kalmıştır. Mahkeme, Sözleşme öngördüğü için değil, ulusal yasaların bir hak olarak tanıdığı ölçüde sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını inceleme olanağı bulabilmiştir. Çevrenin korunması alanındaki gelişmeler, özellikle AK Parlamenter Meclisi'nin kararları, AİHM'nin yorumlarını da olumlu yönde etkilemiştir. Böylesine sorunlu ve sınırlı bir başlangıç, zaman zaman Avrupa ölçeğinde çok önemli yargısal kazanımların gerçekleşmesine yol açmıştır.

AİHM'nin çalışmalarını değerlendirirken göz önünde tutulması gereken bir başka konu da, Mahkeme'nin ulusal ya da uluslararası ölçekte kurallar koyan bir organ olmadığıdır. Mahkemenin böyle bir yetkisi yoktur. Örneğin, çevrenin korunması için nelerin yapılması veya yapılmaması gerektiğini Mahkeme kararlaştıramaz. Alınacak önlemlerin neler olacağını, ulusal organlar saptayacaktır. Mahkemenin denetimi, ulusal uygulamaların sözleşmeye ve ek protokollere uygun olup olmadığını saptamaktır.

### **b. Avrupa Birliği**

Avrupa Birliği, kuruluş amacı ve çalışma yöntemleri bakımından, çevresel konularda Avrupa Konseyi'nden daha etkin bir konumda bulunmaktadır. Bu olgu, "uluslararası hukuk" ve "uluslararası hukuk" kurallarının katılımcı ülkeler üzerindeki bağlayıcı gücünden ileri gelmektedir. Uluslararası örgütlenme ile uluslararası örgütlenme arasındaki temel farklar, egemenlik haklarının gönüllü paylaşımı ile ilgilidir. Uluslararası örgütlenmelerde devletin egemenlik hakları saklı kalırken; uluslararası örgütlerde üye devletler, belli alanlardaki egemenliklerini yetki

verdikleri ortak karar ve uygulama organları eliyle yürütmektedirler. Avrupa Birliği uluslarüstü bir örgütlenmedir. Uluslarüstü hukuk, iç hukukla bütünleştirici düzenlemelere gerek kalmaksızın, üye devletlerin hukuku üzerinde etkide bulunan, tüm yetkililerin ve yargı yerlerinin doğrudan uygulaması gereken kurallar demetidir. Bu yönüyle Avrupa Birliği, kendi yapılanmasından kaynaklanan üstün bir konumdadır. *"Uluslarüstü olma özelliğini sonradan değil, önceden kazanan ve kurallar sıralamasının en üstünde yer alan hukuktur."*<sup>16</sup> Bu yapılanma, AB'ye üye devletlerin egemenliklerine belli ölçüde sınırlamalar getirmektedir. AB'nin çevreye ilişkin almış olduğu kararlar da, bütün üyeler açısından bağlayıcıdır.

Avrupa Birliği Hukuku, genel olarak birincil ve ikincil kaynaklar olmak üzere iki grup hukuk kurallarından oluşmaktadır. Birincil kaynaklar, birlik üyelerince yapılanırdılan, toplulukları ve birliği kuran, bunları değiştiren ve temel anlaşmaların eki niteliğinde olan kaynaklardır. Bunlar kısaca, *"kurucu anlaşmalar"* adıyla anılmaktadır. İkincil kaynaklar, kuruluş belgelerinin verdiği yetkiye dayanılarak, Birlik organlarının doğrudan oluşturulan kaynaklardır. Tüzük, yönerge, karar, tavsiye ve görüş gibi, çeşitli türdeki bu tür kaynaklar, üye ülkelerce değil, Birlik organlarıncı kararlaştırılmaktadır.<sup>17</sup>

Avrupa Birliği, çevre hukuku ile ilgilenmeye başladığı 1970'li yıllarda, *"Çevre sınır tanımaz"* söylemi ile yola çıkmıştı. Ardından hızlı bir hukuk üretme dönemi geldi. Birlik ulusal yasalarda olduğu gibi ayrıntılı kurallar saptıyor ve bunlar ayrı bir karar alınmasına gerek olmaksızın üye ülkelerde yürürlüğe giriyordu. Örneğin ilk yönergeler teh-

<sup>16</sup> Gülmez, Mesut, İnsan Hakları Uluslararası Sözleşmeleri'nin İç Hukukta Doğrudan Uygulanması, *AİHS ve İdari Yargı Sempozyumu*, TBB Yayını, s. 42, Ankara 2005.

<sup>17</sup> Kutoğlu, Tuba, AB Hukukunda Yönergelerin Yeri, *İzmir Barosu Dergisi*, s. 71, Ocak 2006 Sayı 1, İzmir 2008.

likeli kimyasal maddelerin denetlenmesi ve etiketlenmesi, içme suyu ve yerüstü sularının korunması, enerji santralleri ile motorlu taşıtlardan kaynaklanan zehirli gazlar, asitler ve katı maddeler gibi hava kirleticilerinin denetlenmesi üzerinde odaklanıyordu. 1970'lerden 1980'lere kadar yönergelerin çoğu, Avrupa'nın kendi yurttaşlarının yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirme yönündeki öncelikli yükümlülükleriyle bağlantılıydı.

1987 yılında benimsenen "Tek Avrupa Senedi", gelişip çoğalmakta olan çevreyle ilgili düzenlemelerin hukuksal temelini güçlendirdi. 1992 yılında Maastricht Antlaşması, Avrupa Birliği hukukunda "sürdürülebilir gelişme" kavramını öne çıkardı. 1997'de Amsterdam Antlaşması ile sürdürülebilir gelişme, Avrupa Birliği'nin öncelikli amaçlarından birisi durumuna geldi. Yeni antlaşma, Avrupa Birliği'nin gelecekteki gelişmesinin sürdürülebilir gelişme ve çevrenin yüksek düzeyde korunması ilkesine bağlılığını önemli ölçüde pekiştirdi. Çevre konusunun, ticaret, endüstri, enerji, tarım, ulaşım ve turizm dahil Birlik'in diğer tüm ekonomik ve sosyal politikalarının, tanım ve uygulama ile bütünleştirilmesi amaçlandı.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın "Dayanışma" başlığını taşıyan IV. Bölümü'nün 34. maddesi "sağlığın korunması", 36. maddesi de "çevrenin korunması" başlıklarını taşımaktadır. "Avrupa Çevre Ajansı", Birlik'in kurumları arasında yer almaktadır.

Avrupa Birliği Temel Şartı'nda yer alan haklar, yasal çıkarları korumak amacıyla sınırlanabilmektedir. Şartın 52. maddesinde, "Bu şartta yer alan hak ve özgürlüklere yönelik bütün sınırlamalar yasa ile öngörülmelidir. Yasalar, hak ve özgürlüklerin özüne dokunmamalıdır. Sınırlamalar ancak ölçülülük ilkesine uyulmak koşuluyla zorunlu ve Birlik tarafından

*kabul edilen kamu yararına hizmet amaçlarına uygun ise veya diğer kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması gereklerine uyuyorsa, mümkün olabilecektir.”<sup>18</sup>*

Belirli koşullar altında üye devletler, AB'den daha katı çevre standartları koyabilir ve bu doğrultudaki uygulamayı sürdürebilirler. Böylesi ülkesel düzenlemeler karşısında AB organlarının işlevi, katı ulusal kuralların tek pazara ve eşit yarışma koşullarına uygun olup olmadığını denetlemektir.

Bir süre sonra Birlik yasalarından bazılarının çevre bilimini ve çevre yönetim uygulamalarını yeterince yanıtımadığı saptanmıştır. AB çevre belgelerinin büyük bölümünün üye devletler eliyle uygulanması ve uygulatılması gereken yönergeler biçiminde olması nedeniyle, yaşama geçirilmesi ve yaptırıma bağlanması, doğal olarak ulusal etkinliklerle sınırlı kaldı. Diğer bir sorun da üye devletlerin Birlik yasalarına her koşulda uyulmasını sağlayacak kurumlara, izleme birimlerine ve yaptırımlara sahip olmamasıydı. Bu durum, Birlik'çe benimsenen çevre yasalarının çiğnenmesinden ileri gelen yakınmaları artırmıştır. Bu eksiği gidermek için, gerek saptanan ilkelerin, gerekse bunların denetimlerinin, katılımcı yöntemlerle geliştirilmesi öngörülmüştür.

Kısaca özetlenen tartışmaların ışığında varılan sonuç, Birlik'in çevre mevzuatının bütünselliğinin, tutarlılığının, kapsamının, yönetiminin ve yaptırımlarının geliştirilmesi olmuştur. Bu nedenle yasaların hazırlanmasında endüstri birimlerinin ve kamuoyunun daha fazla katılımının sağlanması amaçlanmıştır. Endüstri birimleri sözcüğü, gerçekte kapitalizmin kendisini tanımlıyordu. Kapitalizmin sözcüleri karar ve hatta uygulama süreçlerine katılmakta çok fazla güçlüklerle karşılaşmıyorlardı. Önemli olan kamu-

<sup>18</sup> Şimşek, Oğuz, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, *İzmir Barosu Dergisi*, s. 125, Ocak 2006 Sayı 1, İzmir 2008.

oyunun, yani halkın katılımını sağlamaktı. Hükümetlerin karar süreçlerine çevresel sorunları katmalarını zorunlu kılan ilk adım, 1985 yılında Avrupa Topluluğu'nun çevresel etki değerlendirmesi hakkındaki yönergeyi benimsemesi olmuştur. 1997'de değişiklik yapılan bu yönerge, seçenek çözümlerin gözetilmesini öngörmekte, çevresel değerlendirme yöntemlerini stratejik, bölgesel arazi imar planları ve programlarını kapsayacak biçimde genişletmektedir.

1994 yılında, beşinci eylem programı çerçevesinde Birlik'in çevre politikalarını ve yasalarını halka daha yakın kılmak amacıyla işletmeleri, tüketicileri, sendikaları, meslek kuruluşlarını, çevre gruplarını, yerel ve bölgesel birimleri temsil eden 32 kişiden oluşan bir iletişim grubu -Avrupa Çevre ve Sürdürülebilir Gelişme İçin Danışma Forumu- oluşturulmuştur. Katılımcı ülkeler, farklı yönetim düzeyleri arasındaki işbirliğini geliştirmek üzere daha başka uyum yöntemleri de aranmaktadır...<sup>19</sup>

Yukarıda çok kısa olarak değinilen Avrupa Birliği'nin yapılanması ile AİHS'nin etkinlik alanı arasında büyük farklar bulunmaktadır. AB, katılan ülkeleri her yandan kuşatıp önceden saptanan amaçlar doğrultusunda ve belli kalıplar içinde yeni yaşam biçimleri edinmeye yönlendirmektedir. Üretimden tüketime, bütün yaşamsal süreçleri uyulması zorunlu kurallara bağlayan, bunları denetleyen, gerektiğinde yaptırım uygulayan uluslararası bir örgütlenmenin her aşamasında çevre olgusunun gözetilmesi doğaldır. AB'nce kararlaştırılan kuralları, üye ülkelerin yasama ve yürütme organları uygulamak ve uygulatmak durumundadırlar. Bu konularda doğabilecek uyuşmazlar, ulusal yargı organlarınınca, AB'nin koyduğu ilkeler doğrultusunda değerlendirilecektir.

Avrupa Konseyi örgütlenmesinde ise, böylesine geniş kapsamlı ve içselleşmiş bir oluşum bulunmamaktadır.

<sup>19</sup> <http://www.cevreciyiz.com/akademi/yazilar>

Onaylanan sözleşmeler, konuları ve üye ülkelere getirdiği yükümlülükler açısından oldukça sınırlıdır. AİHM'nde, daha önce de belirtildiği gibi, çevreyi ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını doğrudan koruyan kuralların bulunmaması, bu konudaki boşluğun en somut örneğidir.

Diğer yapılanmaların yanı sıra, AB'nin çevreye ilişkin düzenlemelerinin yaşam kazanması açısından ulusal mahkemelere ve Avrupa Birliği Adalet Divanı'na önemli görevler düşmektedir. Adalet Divanı üye devletlerin antlaşmalara aykırı davrandığına karar verebildiği gibi, antlaşmalardan doğan yükümlüklerini yerine getirmeyen ülkelere uyarı ve para cezaları kararlaştırabilmektedir. Günümüze değin Adalet Divanı, binlerce davaya bakmış, AB hukukunun yaratılmasına yardımcı olmuş ve Avrupa'nın bütünleşme sürecini hızlandırmıştır. Birlik'in tüzük ve yönetmelikleri, hukuksal bağlayıcılığı açısından yasa gücündedir. Avrupa Birliği yasaları, bu kuruluşa üye ülkelerin ulusal yargı yerlerince doğrudan uygulanmaktadır. Böyle bir işlerlik, uluslararası sözleşme hukukunun doğal sonucudur. Ulusal mahkemeler, inceledikleri davalarda uyuşmazlıkların çözümü için gerekli gördükleri durumlarda, Avrupa Birliği'nin yargı yeri olan Avrupa Adalet Divanı'ndan Topuluk Hukuku'nun olaya özgü yorumunu içeren bir ön karar isteyebilmektedirler. Böyle durumlarda ulusal mahkemeler Kurucu Anlaşma'nın 204. maddesi uyarınca AAD'den görüş istedikleri koşulda, bu süreci bekletici neden olarak kabul etmekte ve gelecek yanıtı göre davayı sonlandırmak durumunda bulunmaktadır.<sup>20</sup> AAD'nin üye devletleri sorumlu bulan kararlarına uymayanlarla ilgili olarak zaman zaman yeni davalar açılmakta ve sonuçlarının caydırıcı olduğu saptanmaktadır. Bu etkiler altındaki üye devletler, Ulusal yasalarını ivedilikle AAD kararlarına uyumlu duruma getirmektedirler. Sonuç ola-

<sup>20</sup> Demirbulak, Selçuk, *Avrupa Birliği Hukuku ve Avrupa Kurumları, Sempozyum*, İstanbul, s. 35, TBB Yayını, Ankara 2006.

rak, kapitalizmin ve küreselleşmenin yaşamsal çıkarlarına dokunmadığı sürece, çevre hakkının Avrupa Birliği yapılanması içinde daha etkili bir koruma altında olabileceğini düşünüyoruz.

SAĞLIKLI  
BİR ÇEVREDE  
YAŞAMA HAKKI  
VE TÜRKİYE

## 6. Sağlıklı Bir Çevrede Yaşama Hakkı ve Türkiye

Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının hukuksal anlamda iki temel dayanağı bulunduğunu söyleyebiliriz. Bunlardan birincisi, ulusal hukukun çevreyi koruyan kurallar içermesidir. İkincisi de, bu kuralların kamu birimlerince çiğnenmesi durumunda hukukun üstünlüğünü sağlama açısından etkili yargı yollarının açık tutulmasıdır. Konuya ikincisinden başlarsak, Türkiye Cumhuriyeti'nde yürütmenin yargısal denetiminin, kuruluş yıllarından başlayarak kuramsal ölçekte benimsenmiş bir denetim yöntemi olduğunu görürüz. Ancak bu ilkenin, birçok yasalarda yer alan ayrıksı kurallarla işlemez duruma getirildiği de bilinen bir geçektir. Özellikler "*hükümet tasarrufu*" adıyla anılan yönetsel işlemler, Danıştay'dan da destek bulan yorumlarla büyük ölçüde yargı denetiminin dışında kalan uygulamalar olmuştu. Türkiye'de yönetsel işlem ve eylemlerin çok geniş ölçekte yargı denetimi içine alınması, 1961 Anayasası ile gerçekleştirilmiştir. Anayasa'nın 114. maddesindeki "*idarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz*" tümcesi ile aynı yıllardaki Avrupa hukukundan çok ileri ve geniş kapsamlı bir denetim yöntemi benimsenmiş oluyordu. 1961 Anayasası'nın 114. maddesinin gerekçesi de, maddenin içerdiği anlamların açıklanması bakımından, günümüzde Avrupa'nın birçok ülkesinde süregelen uygulamalarda yargı yetkisini kullanan hangi kurulun, ne tür koşullarda mahkeme sayılabileceği, hangi birimlere mahkeme denilemeyeceği tartışmasını da, daha 1961 yılında sonlandırmış bulunuyordu. Böylece Türkiye, "*yargılama yetkisi bulunan organlar*" yerine, çok açık bir kararlılıkla, yürütmenin yargısal denetiminin