

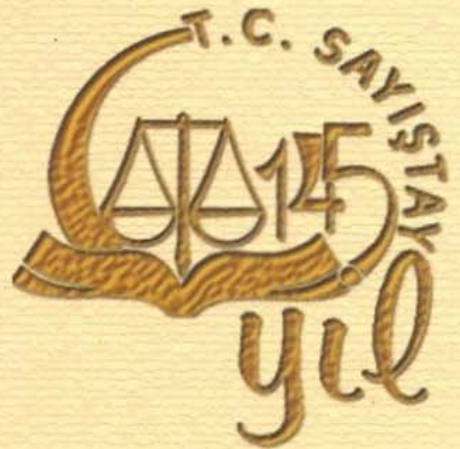


T.C. SAYIŞTAY
145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları

Uluslararası Sempozyum

**ÇEVRE DENETİMİ
VE
SAYIŞTAYLAR**

**30 Mayıs 2007
Ankara - Türkiye**



**T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

Uluslararası Sempozyum

**ÇEVRE DENETİMİ
VE
SAYIŞTAYLAR**

30.05.2007
Ankara - Türkiye

145. Yıl Yayınları

*T.C. Sayıştay Başkanlığı
Uluslararası Sempozyum
“Çevre Denetimi ve Sayıştaylar”*

Çeviriler :

Zehra SÖZER

Züleyha Sezen DOLANAY

Ferište ZARALI

Seher ÖZER

tarafından yapılmıştır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 BALGAT / ANKARA
Tlf : 284 00 00
Fax : 295 40 94
e-mail : sayistay@sayistay.gov.tr

Ankara - 2007

SUNUŞ

Sayıştay denetiminde evre ile ilgili konuların önemi, evre sorunlarındaki artışa paralel olarak, her geçen gün daha da ağırlık kazanmaktadır. Bu nedenle Sayıştayımızın 145. kuruluş yıldönümü münasebetiyle düzenlediğimiz uluslararası sempozyumun konusu “evre Denetimi ve Sayıştaylar” olarak belirlenmiştir.

evre ile ilgili sorunların uluslararası boyutu, uluslararası işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Sayıştaylar tarafından yrtlen evre denetimlerinin niteliğinde, kapsamında, metodolojisinde ortaya çıkan geliőtelerin takibi ve denetimlerde etkinliğin artırılması bakımından, bu türden uluslararası toplantı ve alıőtmalar her ülke için yararlı bir ortak zemin oluşturmaktadır.

Ayrıca, evre denetiminin Sayıştaylar için yeni bir denetim alanı olması ve çoğu ülkede bu denetimler için yeterli birikimin bulunmaması da, bu alandaki tecrübelerin paylaőtmasını gerektirmektedir.

Sempozyumda sunulan bildirileri ve konuyla ilgili yorum ve grőtleri içeren bu kitabın yararlı bir kaynak olacağına inanıyorum.

Bu vesileyle sempozyumun tüm katılımcılarına ve bu kitabın hazırlanmasında emei geçen herkese teőtekkr ediyorum.

Mehmet DAMAR

T.C. Sayıştay Baőtkanı

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
SEMPOZYUM AÇIŞ KONUŞMALARİ	1
Mehmet DAMAR T.C. Sayıştay Başkanı	3
Dr. Arpád KOVÁCS Macaristan Sayıştay Başkanı ve INTOSAI Başkanı	7
BİRİNCİ OTURUM	9
Türkiye’de Çevre Sorunları – Yasal ve Kurumsal Yapı	
Dr. Süheyla Suzan ALICA Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi - Çevre Hukuku Bölümü	13
Sayıştaylar Tarafından Yapılan Çevre Denetimi – Önemi ve Eğilimler	
Neil MAXWELL Kanada Sayıştay Başkan Yardımcısı	43
İKİNCİ OTURUM	49
Uluslararası Çevre Koruma Denetimlerinin Başlatıcısı Olarak EUROSAl Çevre Çalışma Grubu (WGEA)	
Zbigniew WESOLOWSKI EUROSAl Çevre Çalışma Grubu (WGEA) Koordinatörü	53
Türkiye’de Tehlikeli Atık Yönetimi	
Prof. Dr. Ülkü YETİŞ Ortadoğu Teknik Üniversitesi - Mühendislik Fakültesi – Çevre Mühendisliği Bölümü	61

ÜÇÜNCÜ OTURUM	77
Çevre Denetimi Alanında Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi	
Prof. Valeriy DIMITROV Bulgaristan Sayıştay Başkanı	82
Kazakistan Sayıştayı Tarafından Yapılan Çevre Denetimleri	
Omarkhan OXIKBAYEV Kazakistan Sayıştay Başkanı	87
Çevre Korumada Sayıştayların Rolü, Türk Sayıştayının Deneyimleri ve Öneriler	
Derya KUBALI Sayıştay Uzman Denetçisi	93
PANEL	121

SEMPOZYUM
AÇIŞ
KONUŞMALARI

Mehmet DAMAR

T.C.
Sayıştay Başkanı

Dr. Arpád KOVÁCS

INTOSAI Başkanı ve
Macaristan Sayıştayı Başkanı

SEMPOZYUM AÇIŞ KONUŞMASI

Mehmet DAMAR
T.C. Sayıştay Başkanı

Saygıdeğer Konuklar,
Değerli Meslektaşlarım,

Kuruluşumuzun 145. yıldönümü nedeniyle düzenlemiş olduğumuz “Çevre Denetimi ve Sayıştaylar” konulu sempozyuma hoş geldiniz.

Hepimizin bildiği gibi, son birkaç yüzyılda yaşanan hızlı sanayileşme ve kentleşme süreci, çevre üzerinde yoğun bir baskı oluşturmuştur. Bu baskıların günümüzde çevrenin tahammül kapasitesini zorlamaya başlaması, gezegenimizin geleceğine dair ciddi şüphelerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Nitekim küresel ısınma, iklim değişikliği, kuraklık vb. felaketler, tedbir alınmadığı takdirde, dünyamızın giderek yaşanmaz bir hale geleceğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu nedenle çevre sorunları ile mücadele, günümüz dünyasının temel öncelikleri arasında yer almaktadır.

Bu mücadelede kuşkusuz tüm kişi ve kurumlara, uluslararası örgütlere ve devletlere büyük görevler düşmektedir. Çevrenin korunması, geliştirilmesi ve sürdürülebilir kullanımının sağlanmasında stratejik öneme sahip kurumların başında ise, şüphesiz Sayıştaylar gelmektedir. Bu nedendir ki, 145. yıldönümümüz vesilesiyle düzenlediğimiz bu sempozyumun konusunu, “çevre denetimi” olarak belirledik.

Değerli Katılımcılar,

Çevre, küresel bir kamu malı olarak, değeri her geçen gün daha iyi anlaşılan, ancak ne yazık ki giderek daha fazla tahrip edilen, en temel varlığımızdır. Sağlıklı bir çevre olmaksızın ne yeryüzünde sağlıklı bir yaşamdan bahsedilebilir, ne de sahip olduğumuz maddi değerler bir anlam taşıyabilir. Dolayısıyla çevre, kendi başına kamusal bir kaynak olup, diğer tüm kaynakları kuşatan, anlamlı ve değerli kılan bir özelliğe sahiptir.

Temel işlevi, kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli, tutumlu, öngörülen amaçlar ve iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmek olan Sayıştaylar, giderek artan oranda bu kaynağın sürdürülebilir bir yaklaşımla kullanılması, gelecek nesiller de göz önünde bulundurularak korunması ve geliştirilmesi için çaba göstermektedirler. Sayıştayımız da çevre denetimlerine büyük önem vermekte, bugüne dek gerçekleştirdiğimiz

performans denetimlerinin yarısından fazlası ya doğrudan ya da dolaylı olarak çevrenin korunması ve geliştirilmesi konularına yoğunlaşmış bulunmaktadır.

Çevre denetimi, aslında farklı bir denetim metodu olarak algılanmamalıdır. Bu denetimler de performans ve mali denetim ve hatta uygunluk denetimi metodolojisi ile yürütölen denetimlerdir.

Fakat bazı özellikleri nedeniyle çevre denetimleri diğer denetimlerden ayrılabilir.

Çevre denetimlerinin temel ayırt edici özelliği, kuşkusuz konusunun çevre sorunlarına odaklanması, tüm insanlığın bugünö ve geleceği için en temel kamu kaynağı olan çevrenin geliştirilmesi ve sürdürülebilir kullanımının hedeflenmesidir. Diğer önemli bir özellik olarak, çevre sorunları gibi çevre denetimleri de ulusal sınırlara sığmamakta, çevre konularının denetimi çoğunlukla birden fazla öлке Sayıştayının işbirliği yapmasını gerektirmektedir. Bu nedendir ki, birden fazla Sayıştayın ortak yürüttükleri denetimlerin sayısı gün geçtikçe artmaktadır.

Sayıştay olarak bizler de, Avrupa Sayıştaylar Birliği EUROSAT'nin öncölüğünde, değişik Avrupa ölkeleri ile ortak bir denetim çalışması yürötmüş bulunmaktayız. “Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirletmesinin Önlenmesi ve Kirlilikle Mücadele” başlıklı raporumuz, uluslararası işbirliği ile gerçekleştirdiğimiz bu çevre denetiminin bir ürünüdür.

Saygıdeğer Konuklar, Değerli Meslektaşlarım,

Çevre denetiminin teorik altyapısının güçlendirilmesi ve uygulamanın yaygınlaştırılmasında, INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu önemli roller oynamaktadır. Bizim de üyesi bulunduğumuz bu Çalışma Grubu, yaptığı araştırmalar, hazırladığı rehberler ve gerçekleştirdiği eğitimlerle, Sayıştayların çevre denetimi kapasitelerinin güçlendirilmesine büyük katkı sağlamaktadır. Ayrıca öлке uygulamalarından elde edilen deneyimlerin ve iyi uygulama örneklerinin de tüm Sayıştaylarla paylaşılması için yoğun çaba gösterdiğini biliyoruz.

INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu, INTOSAI Geliştirme Girişimi (IDI) ile ortaklaşa düzenlediği ilk çevre denetimi eğitimine ev sahipliği yapmış olmak, bizim için bir onur vesilesidir. 2003 yılında Antalya'da gerçekleştirdiğimiz bu kursa, çok sayıda ölkeden kursiyer, eğitici ve çevre denetimi uzmanı katılmıştır.

Katılımcı tüm öлке Sayıştayları, bu kursta edinilen bilgiler ışığında çevre denetimi alanında uygulama yapma yükümlölüğünü üstlenmiş oldular. Büyük çoğunluğu önemli çevre problemlerine sahip ölkelerden oluşın katılımcılar için getirilen bu yükümlölük, çevre

sorunları ile mücadelenin yaygınlaştırılmasına ve çevre bilincinin geliştirilmesine küresel düzeyde önemli bir katkı sağlamıştır.

Bu çerçevede Sayıştay olarak bizler de, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de en önemli çevre sorunlarının başında gelen Atık Yönetimi konusunda bir çevre denetimi çalışması gerçekleştirdik. Henüz yeni yayınlamış olduğumuz raporumuzda, Türkiye'nin atık yönetimi alanındaki sorunları, bu sorunların gerçek hayattaki etkileri ve çözüm yolları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada, Sayıştay-Üniversite işbirliğinin de güzel bir örneğini sergiledik. Ortadoğu Teknik Üniversitesi Çevre Mühendisliği bölümünden Prof. Dr. Ülkü Yetiş, gönüllü olarak çalışmalarımıza değerli katkılar sağlamıştır. Sempozyumumuza da, "Türkiye'de Tehlikeli Atık Yönetimi" konulu bildirisi ile katılacak olan sayın Hocamıza, bu vesileyle huzurlarınızda da teşekkürlerimi sunmak istiyorum.

Değerli Katılımcılar,

Ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması arasında bir çelişki bulunduğu düşüncesi, sağlıksız gelişmenin tahrip edici etkisini kaçınılmaz kılmaktadır. Unutmamalıyız ki, daha gelişmiş ve müreffeh bir dünyada yaşama arzumuz, gelecek nesillerin de iyi koşullarda yaşama hakkının ortadan kaldırmasını meşru kılamaz. Çünkü çevre, bizlere atalarımızdan kalan bir miras değil, gelecek kuşakların bize emanetidir. Bu bilinçle çevreye sahip çıkmak ve emaneti hak sahiplerine layığı ile devretmek, her şeyden önce ahlakî bir sorumluluğumuzdur.

Bununla birlikte, ekonomik kalkınmanın sürekliliğini sağlamak ve yaşam kalitesini yükseltmek için, doğal çevrenin bir sermaye olarak değerlendirilmesi zorunluluğu giderek artmaktadır. Bu da "kalkınma" ile "çevre"nin birbiri ile çelişen değil, birini bütünleyen kavramlar olarak algılanmasını savunan "sürdürülebilir kalkınma" yaklaşımının önemini gün geçtikçe artırmaktadır. Bir başka deyişle, çevre kaynaklarının kullanımında, çevre değerlerinin ekonomik karar ve politikalara entegrasyonu, kalkınmanın sürekliliğini sağlamada temel koşul olmaktadır.

Bu, kuşkusuz ulusal politika önceliklerinin tespiti ile doğrudan ilişkilidir. Doğal kaynakların dengeli ve sürdürülebilir kullanımı, çeşitli sektörel politikaların bu doğrultuda tespit edilmesi ile mümkün olabilecektir. Bu sektörlerin başında kuşkusuz enerji gelmektedir. Temiz enerji kaynaklarına yönelmek, ülkemiz için çevrenin korunması ve geliştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Zira ülkemizde enerji üretimi çok büyük ölçüde fosil yakıtlara dayanmakta ve bu yakıtlar hava kirliliğinde olduğu kadar, atıklar yoluyla da çevrenin kirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Enerjinin üretilmesi ve tüketilmesi aşamalarında oluşan çevre kirliliği ile mücadelede en etkin politika ise, kuşkusuz enerji tasarrufuna önem verilmesi ve enerji verimliliğinin artırılması üzerinde yoğunlaşılmasıdır. Bunun için de, toplumsal çevre bilincinin artırılması büyük önem taşımaktadır.

Tarım politikalarının da toprak, su ve ormanların bozulmasında önemli bir etkiye sahip olduğu bilinmektedir. Bayındırlık, iskan, turizm ve daha sayamayacağım birçok sektöre ilişkin politikaların çevreye duyarlı bir şekilde geliştirilmesi, tüm dünyada giderek temel bir yönetim felsefesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

Değerli Çevre Dostları,

Anayasamızda da ifade edildiği gibi, çevreyi korumak ve geliştirmek, tüm kurum ve kuruluşlar ile vatandaşların ortak ödevidir. Dolayısıyla hiçbir kişi, kurum ya da kuruluş çevrenin korunması ve geliştirilmesinde sorumsuz değildir. Sayıştay olarak bize düşen, kamu kurum ve kuruluşlarının bu yükümlülüklerini etkin bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak, Meclisimizi bilgilendirmek ve gerekli önlemlerin alınması konusunda harekete geçirmek, yanı sıra kamuoyunda çevre bilincinin geliştirilmesine katkıda bulunmaktır.

Kuşkusuz sempozyumda bildiri sunacak değerli konuşmacılar, tüm bu konuları daha ayrıntılı olarak ortaya koyacaklardır. Bu nedenle ben daha fazla sözü uzatmadan, konuşmacılarla sizleri baş başa bırakmak istiyorum.

Bu vesileyle sempozyumumuzu onurlandıran INTOSAI Başkanı Doktor Arpád Kovács'a;

Gerek oturum başkanlığı ve gerekse sunacakları bildirimler aracılığıyla bilgi ve deneyimlerini bizlerle paylaşma nezaketini gösteren Avrupa Sayıştay Başkanı ile Polonya, Bulgaristan, Kazakistan, Kanada Sayıştaylarının değerli Başkan ve Başkan Yardımcılarına ve EUROSAL Çevre Çalışma Grubu Koordinatörüne;

Üniversitelerimizden oturum başkanlığı ve sunuş yapacak değerli bilim adamlarına ve değerli meslektaşına teşekkür eder,

Sempozyumun tüm katılımcılar için yararlı ve verimli geçmesi dileğiyle saygılarımı sunarım.

SEMPOZYUM AÇIŞ KONUŞMASI

Dr. Arpád KOVÁCS

Macaristan Sayıştay Başkanı ve
INTOSAI Başkanı

Sayın Başkan,
Hanımefendiler ve Beyefendiler,
Saygıdeğer Meslektaşlarım,

Sayıştay'ın 145. Kuruluş Yıldıönümünde böylesi bir sempozyum düzenlenerek çevre denetimi konusunun ön plana çıkarılmasından dolayı duyduğum memnuniyeti ifade etmek isterim. Böylesi önemli bir toplantının açılışını yapma fırsatına sahip olmak benim için bir onurdur.

Çevreye ilişkin meseleler söz konusu olduğunda; çevresel sürdürülebilirliğin, günümüzde öncelikli öneme sahip olduğu düşüncesindeyim. Dolayısıyla, çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması için yürütme gücünü desteklemek, Sayıştayların görevleri arasında yer almalıdır. Bu, aynı zamanda, Sayıştayların misyonunun denetim yoluyla gelecek nesiller için dünyamızın korunması görevi olduğu anlamına geliyor. Bu düşünceler, hem INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunun görevleri içerisine hem de EUROSAL'nin çevre stratejisine de dahil edilmiştir.

INTOSAI Yönetim Kurulunun Başkanı olarak, aynı şekilde sempozyum INTOSAI ve EUROSAL'nin konuya ilişkin hedeflerinin başarıya ulaşmasına katkı sağlayacağına inanıyorum. Sempozyumun çevre denetimi kapsamında yer alan spesifik konuların daha iyi ortaya konulabilmesinde Sayıştay'lara yardımcı olacağı ve Sayıştaylar arasında bilgi ve deneyim paylaşımını artıracaağı inancındayım.

Gelecekteki çalışmalarımızda çevre denetimine ilişkin en temel zorluklardan bazılarını ifade etmeme izin verin lütfen. Bunlar; maliyet-etkin çevre politikası, çevre-amaçlı sübvansiyonlar, çevre politikasını dikkate alan mali reform, çevre vergileri ve harçları ile emisyon ticaretidir.

Sempozyumun, insan ile çevre arasındaki ilişkinin olduğu kadar ekonomi ile çevrenin karşılıklı ilişkisi için de iyi bir temel oluşturacağını umuyorum.

Söz konusu karşılıklı ilişkinin uzun-vadeli sürdürülebilirliğinin sağlanmasında, bu sempozyumun Sayıştay'ların önündeki bir diğer dönüm noktası olacağından eminim.

Sözlerimi tamamlarken, tüm katılımcılara başarılı bir sempozyum geçirmelerini diliyorum.

Beni dinlediğiniz için teşekkürler.

BİRİNCİ OTURUM

Oturum Başkanı:

Mirosław SEKULA
Polonya Sayıştay Başkanı

***Türkiye’de Çevre Sorunları
Yasal ve Kurumsal Yapı***

Dr. Süheyla Suzan ALICA
Gazi Üniversitesi – Hukuk Fakültesi
Çevre Hukuku Bölümü

***Sayıştaylar Tarafından Yapılan Çevre
Denetimi Önemi ve Eğilimler***

Neil MAXWELL
Kanada Sayıştay Başkanı Yardımcısı

Oturum Başkanı
Miroslaw SEKULA
Polonya Sayıştay Başkanı

Çok teşekkürler. İlk oturumu açıyorum.

Sayın Başkan Mehmet Damar,
Sayın Arpád Kovács, INTOSAI Başkanı,
Sayın Hubert Weber, Avrupa Sayıştay Başkanı,
Sayın Başkanlar,
Meslektaşlarım, Arkadaşlar,
Hanımefendiler ve Beyefendiler,

Öncelikle, Sayıştay'ın 145. Kuruluş Yıl Dönümü münasebetiyle ev sahibimizi bir kere daha tebrik etmek istiyorum. Hiç şüphesiz, tüm dostların bir araya gelerek kutlamasına degecek bir süre. Ayrıca bizleri de davet ettiğiniz için teşekkür ediyorum.

Dünyanın en eski Yüksek Denetim Kurumlarından biri olan Türk Sayıştay'ı köklü bir geçmişe sahip ve bilindiği üzere, geleceğe dönük bir kurum. Konferansın konusu da öyle. Çünkü, çevrenin korunması gelecek yeni nesiller açısından ve dolayısıyla geleceğimiz için çok önemli bir konu. Sekiz yıldır EUROSAl'nin Çevre Denetimi Çalışma Grubu'nun başkanlığını yapan Polonya Sayıştayının Başkanı olarak, Çevre Denetimi ve Sayıştaylar konulu Uluslararası Sempozyumun ilk oturumunun başkanlığını yapmak benim için bir onurdur.

Ülkelerin bireysel olarak çevrenin korunması adına tehdit altında bulunan konularda denetim faaliyetlerinde bulunması modern dünyanın karşı karşıya olduğu bir zorluktur. Hepimiz biliyoruz ki; gezegenimizin korunması için harekete geçilmesi, hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi gerekmektedir. Biz bunu, uluslararası anlaşmalara, sözleşmelere imza atarak ve çevrenin korunması adına büyük miktarlarda para harcayarak kanıtlamış bulunuyoruz. Ancak yine de, çevrenin korunmasına ilişkin çoğu süreç tamamlanmadı. Biyolojik çeşitlilik yok olmakta, balık kaynakları azalmakta ve topraklarımızın büyük kısmı çölleşmektedir. Dahası, iklim

değişikliklerinin olumsuz etkileri endişe verici boyutlara ulaşmış bulunmakta ve ulusal felaketler daha sık ve daha fazla yıkımla gerçekleşmektedir.

Bu noktada, çevrenin korunması ve yerel, bölgesel ve küresel dünyanın sürdürülebilir kalkınması için harcanan fonların etkinliğine ilişkin soru gündeme gelmektedir. Bu alanda gerçekleştirilen faaliyetlerde Sayıştayların ve kuruluşlarının rolü de dahil olmak üzere her bir otorite ve kurumun rolüne ilişkin olası bir soru karşımıza çıkar. Bu gün yapacağımız toplantının çevrenin korunmasında Sayıştayların rolüne ilişkin deneyim ve görüşlerin paylaşılması için bir fırsat yaratacağına inanıyorum. Aynı zamanda bize bu alanda yeni işbirliği yollarını tartışma fırsatı da sunacaktır. Bu konudaki görüşlerinizi bekliyorum.

Şimdi ilk konuşmacımız Dr. Süheyla Suzan Alıca'yı kürsüye davet ediyorum. Buyurun.

TÜRKİYE'DE ÇEVRE SORUNLARI YASAL VE KURUMSAL YAPI

Dr. Süheyla Suzan ALICA
Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Çevre Hukuku Bölümü

1- ÇEVRE KAVRAMI

Çevre, bugünkü anlamıyla bir çok dilde yeni bir terimdir. Yaklaşık 30 yıl önce üretilen bu yeni sözcükler dünyanın büyük bir bölümü tarafından yeni ve modern toplumda tanımlanması ve üzerinde çalışılması için mücadele gerektiren bir olgu olarak kabul edilmekte ve bu nedenle önemi giderek artmaktadır.¹

Ekoloji açısından bir belirleme getiren tanıma göre çevre, dünya üzerindeki canlı yaratıklarla, bunların üzerinde ve içinde yaşadıkları yeryüzünün hava, toprak ve sudan oluşan ince örtüsünü bir araya getiren sistemdir. Ekolojik anlamda çevre, bireyle ilişkili canlı-cansız her şeyi kapsamaktadır. Canlıların bulunduğu yerdeki fiziksel, kimyasal koşullar ve diğer canlılar, o canlıların çevresini oluşturmaktadır.²

“Çevre” terimi, yeryüzündeki sınırlı bir alanı veya yerkürenin bütününü hatta gezegenin çevresini saran uzayla birlikte, gezegeni kapsayacak biçimde tanımlanabilir. “Biyosfer” terimi, özellikle UNESCO tarafından kabul edilen tanıma göre; evrende bu günkü bilgilerimize göre canlı yaşamını barındıran ve insan çevresinin bütününü ifade eden en geniş tanım olarak kullanılmaktadır. Gerçekten de biyosfer, yerküreyi çevreleyen dar tabakayı içermekte, bu anlamda dünyayı ve yerkürenin birkaç bin metre üstünü ve yerkabuğu ve okyanusların altını da kapsamaktadır.³

Çevre ile ilgili bilimsel eserlerde farklı çevre tanımları yer almakta ve farklı anlamlar verilmektedir. Bu tanımlara göre; “Çevre, bir organizmanın var olduğu ortam veya şartları içerir. Bu çevre doğal fiziki unsurlarla birlikte organizmanın etkileştiği insan ürünü ortamı içerir.”⁴ Diğer bir düşünce çevreyi; “fiziki, biyolojik ve sosyal çevre olarak üçe ayrılan ve bir organizmanın dışında olan her şey” olarak

¹ Alexandre Kiss, **Introduction to International Environmental Law**, Programme of Training for the Application of Environmental Law, UNEP, UNITAR, Geneva, Switzerland, 1997, s. 1.

² Fikret Berkes - Mine Kışlalhoğlu, **Ekoloji ve Çevre Bilimleri**, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1990, s.14.

³ Kiss, **a.g.e.**, s.1.

⁴ IULA-EMME, **Çevre Terimleri Sözlüğü**, Haz. Ferzan Yıldırım- Mary Berkmen, IULA-Environmental Series, İstanbul, 1991, s.31.

tanımlamaktadır.⁵ Çevrenin sınırlarının belirsiz olması ve herkes tarafından farklı anlamlar yüklenmesi nedeniyle bu tanımları çoğaltmak mümkündür. Bu sebeple, “çevre”nin öznel değerlendirmelere konu olabileceği ve kimileri için bir tutku, kimileri için bir umut, kimileri için ise bir anlayışsızlık göstergesi olduğu ifade edilmiştir.⁶

Uluslararası hukuki metinler de pek çok değişik çevre tanımı içermektedir. Avrupa Ekonomik Topluluğu Konseyi tarafından kabul edilen bir düzenlemeye⁷ göre çevre;

“Su, hava, toprak ve bunların birbirleri arasındaki ilişkiler olduğu gibi diğer canlı organizmalarla ilişkileri” tanımlar.

Diğer pek çok tanım 1972 yılında Stockholm’de kabul edilen Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Bildirgesinin Önsözünde açıklanan düşünceye dayanmaktadır. Bu düşünceye göre;

“İnsan kendisine fiziksel varlığını sürdürme olanağı sağlayan ve ayrıca düşünsel, ahlaki, sosyal ve tinsel gelişme fırsatı veren çevrenin hem içinde yaşayan bir canlı, hem de parçasıdır.”

Çevre tanımları içerisinde en kapsamlı tanımlardan birisi Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Tehlikeli Faaliyetler Sonucu Oluşan Zarar Hakkında Sivil Sorumluluk Sözleşmesi’nde⁸ yer almaktadır. Sözleşmenin 2 nci maddesine göre;

“Çevre;

-hava, su, toprak, hayvan ve bitki toplulukları gibi canlı ya da cansız tüm doğal kaynakları ve bunlar arasındaki etkileşimi,
-kültürel mirasın herhangi bir bölümünü oluşturan varlıkları ve
-peyzajın tüm karakteristik özelliklerini içerir.”

Bu nedenle, binalardan, anıtlardan ya da benzer yapılardan oluşsa da, insan yapımı çevre de bozulma karşısında korunması gereken çevrenin bir parçası olarak kabul edilmektedir.⁹

2- TÜRKİYE’DE ÇEVRE SORUNLARI

Doğal kaynakların üretim ve tüketim süreçlerinde bilinçsiz ve yanlış kullanımı ile çeşitli nedenlerle çevrenin kirlenmesini içeren çevre sorunları, bütün dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemizin gündeminde

⁵ Çağatay Güler, **Çevre Sözlüğü**, Saypa Yayını, No:24, Ankara, 1994, s.205.

⁶ Ruşen Keleş- Can Hamamcı, Çevrebilim, İmge Kitabevi, Ankara,1998, s.18.

⁷ 27 Haziran 1967 tarihli Konsey Direktifi md. 2.

⁸ Lugana Sözleşmesi olarak bilinen Sözleşme, 1993 yılının Haziran ayında kabul edilmiştir.

⁹ Kiss. **a.g.e.**, s.3.

ağırlığını sürekli artıran bir biçimde yer almaktadır. 20. yüzyılın ikinci yarısında hızla gelişen sanayileşme süreci ve nüfus artışı, doğal kaynakları aşırı ve hızlı bir biçimde tüketmeye yöneltmiş, serbest mal olarak görülen hava, su ve toprak kaynaklarının yok olabileceği anlaşılmıştır. Yaratılan çevre kirliliği de bu kaynakların taşıma kapasitelerini zorlamaya başlamıştır.

Böylece, doğadaki bozulma ve kaynakların tükenmesinin hızı, boyutları, nedenleri, çevre politikalarının ekonomik politikalarla kesişmesi ve örtüşmesini sağlamış ve bu husus, giderek artan bir ilgiyle birlikte bu tür bir politika yaklaşımını oluşturma sürecinin gerekliliğine yol açmıştır. Çevre sorunlarıyla kalkınma ve büyüme sorunlarını bir araya getirecek ve çözüm arayışlarına itecek sistematik bir yaklaşıma ihtiyaç duyulduğu bilinmekte ve açıkça vurgulanmaktadır.

Bu süreçte aşırı nüfus artışı ve hızlı kentleşme nedeniyle ekonomik büyüme yaşayan Türkiye’de, kalkınma çabalarının çevre ile uyumlu sürdürülememesi, sanayileşmenin ve kentleşmenin sağlıksız ve plansız gelişmesine, su, hava ve topraklarımızın kirlenmesine, verimli tarım arazilerinin yok olmasına, ormanlarımızın azalmasına, çölleşmeye ve bazı bitki ve hayvan türlerinin nesillerinin yok olma tehlikesi altına girmesine neden olmuştur.

Türkiye nüfusunun, kentleşmenin ve sanayileşmenin artış hızına karşılık, gereksinimi karşılayacak su kaynaklarının sınırlı olması sebebiyle kısa dönemde gerekli önlemler alınmadığı takdirde, su sıkıntısına ilişkin sorunların artacağı bilinmektedir. Günümüzde kişi başına düşen su miktarı yıllık yaklaşık 1500 m³ olarak hesaplanmış olup, önümüzdeki 20 yıl içinde nüfus 87 milyona ulaştığında, kişi başına düşen yıllık su miktarı 1042 m³ olacaktır. Bu rakamın uluslararası ölçütlerce su sorunu için tanımlanan 1000 m³’e çok yakın olması dikkat çekicidir. Türkiye İstatistik Kurumu’nun 2030 yılı nüfus tahmininin 100 milyon dolayında olduğu göz önünde bulundurulduğunda, kişi başına düşen su miktarının yıllık 1000 m³ seviyesinde tutmanın bile çok önemli olacağı anlaşılmaktadır.¹⁰

Diğer taraftan yeraltı suyundaki aşırı ve yasadışı çekimlerin, denetleme ve yaptırımdaki yetersizliklerin, pestisit ve gübrelerden kaynaklanan su kirliliğinin yeraltı su kaynaklarının korunmasını zorunlu kıldığı açıktır. Ayrıca üç tarafı denizlerle çevrili ülkemiz denizleri kirlilik tehlikesiyle karşı karşıyadır. Denizlerimizde oluşan kirlilik, kara kökenli olduğu kadar deniz araçlarından kaynaklanmaktadır. Evsel ve endüstriyel katı ve sıvı atıkların boşaltılmasından, deniz ulaşımından, kıyıların değişik amaçlar ile

¹⁰ AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES) 2007-2023 Çevre ve Orman Bakanlığı. <http://www.did-cevreorman.gov.tr/> s.2.

doldurulmasından, deprem ve sel gibi tabii afetlerden kaynaklanan kirlilik sorunları nedeniyle de ülkemiz kıyıları tehdit altındadır.

Ulusal Çevre Stratejisi Dokümanında belirtildiği üzere, Türkiye’de yoğun kentleşme, hızlı nüfus artışı ve sanayileşme, topografik ve meteorolojik şartlara göre şehirlerin yanlış yerleşmesi ile birlikte düşük vasıflı kalitesiz yakıtların kullanımı hava kirliliğinin oluşmasına neden olmaktadır. Sanayi tesisleri kurulurken yer seçiminde sadece ekonomik kolaylıklar açısından özendirici faktörlere ağırlık verilmesi de, hava kirliliğinin olumsuz etkilerini artırmaktadır. Kentlerde yaşanan hava kirliliği nedenleri arasında, artan motorlu taşıtlardan kaynaklanan zararlı egzoz gazları da önemli bir yer tutmaktadır.¹¹

Ülkemizde toprak kaynaklarını tehdit eden önemli unsurlar erozyon, organik madde azalması, toprak kirlenmesi ve hidrojeolojik riskler, tuzlulaşma, biyoçeşitlilik ve arazi kaybı olarak sıralanabilir.

Türkiye, coğrafi konumu sebebiyle zengin bir biyolojik çeşitliliğe sahiptir. Bu zenginlikte, iklim farklılıkları, topografik çeşitlilikler, jeolojik ve jeomorfolojik çeşitlilikler, deniz, göl ve akarsu gibi su ortamındaki çeşitlilikler, 0-5000 metre arasında değişen yükseklik farklılıkları ve üç değişik bitki coğrafi bölgesinin varlığı rol oynamaktadır.

Türkiye’de 120 memeli hayvan türü, 400’den fazla kuş türü, 130 dolayında sürüngen ve 400 kadar balık türü bulunduğu görülmektedir. Türkiye’yi çevreleyen denizlerde ise toplam 1787 hayvan türü bulunmaktadır. Ülkemizde bulunan 250 sulak alandan 81’i uluslararası öneme sahip olup bunlardan 18’i “A” sınıfı sulak alan olarak uluslararası düzeyde kabul görmüş, 76’sı ise önemli kuş alanı olarak belirlenmiştir. Türkiye, endemik türlerin zenginliği açısından da dünyada önemli bir yere sahiptir. Endemik bitki sayısının 3 000’den fazla olduğu belirlenmiştir. Bu sayı Türkiye’deki bütün bitki türlerinin yüzde 33’üne denk gelmektedir. Avrupa kıtasında bulunan bitki türlerinin yüzde 75’i Türkiye’de yetişmektedir.¹²

Türkiye, tür çeşitliliği açısından zengin olmasına karşılık varolan türlerin miktarı için aynı şeyleri söylemek mümkün değildir. Sınai ve evsel kirlilik, kurutma ve ıslah çalışmaları, aşırı ve yasadışı balıkçılık, bilinçsiz avlanma, denetimsiz saz kesimi ve yakılması, turizm etkinliklerinden kaynaklanan baskı, biyolojik çeşitliliğe büyük zarar vermektedir. Yerleşim yerlerinden ve sanayi tesislerinden kaynaklanan deniz kirliliği de önemli sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. Denizlerimizdeki kazalar, petrol sızıntıları, turizm tesisleri, yol

¹¹ a.k., s.3,

¹² a.k. ,s.4,

çalışmaları, biyolojik çeşitliliği tehdit eden diğer gelişmelerdir. Sulama sistemlerinin yerleştirilmesi, tarla açma, zararlılarla mücadele ilaçlarının kullanılması, aşırı otlatma gibi tarım ve hayvancılık etkinlikleri biyolojik değerler üzerinde önemli baskılarda bulunmaktadır.

3- ÇEVRE VE HUKUK

Çevre sorunlarının¹³ ortaya çıkma nedenleri, önemi, özellikleri ve çözümlüne ilişkin öneriler, bir çok bilim dalının ve disiplinin ilgi alanına girmektedir.¹⁴ Dünya gündemini son 30 yıldır en fazla meşgul eden konuların başında gelen çevre sorunlarına çözüm bulma arayışlarında, hukukun yeri ve önemi de yadsınamaz. Çevre hukukunun ortaya çıkış nedeni, amacı, temel hedef ve ilkelerinin anlaşılması da bu sorunların araştırılması ile olanaklıdır. 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.

1960’ların sonundan bu yana, bir çok ulusal ve uluslararası hukuki belge, çevreyi korumanın acil gerekliliğini belirtmiştir. Çevrenin korunmasına ilişkin ulusal hukuki düzenlemeler için gerekli temeli sağlayan uluslararası belgeler arasında en önemli rol oynayan 1972 Stockholm Bildirisi, insanın çevresinin korunması ve geliştirilmesinin, insanlığın iyiliği ve dünyadaki ekonomik gelişme için önemli olduğunu vurgulamıştır. İnsanın doğal çevresini değiştirme kapasitesi tüm insanlara hayat kalitelerini artırma fırsatı tanyabilir; bu kapasite yanlış ya da dikkatsizce kullanıldığında ise insanlığa ve çevreye hesap edilemeyecek maliyette zararlar verebilir.¹⁵

Çevre hukuku, dünya üzerindeki çevresel tehditlere karşı koymak için, çevre ve kalkınma konularının birleştirilmesinde ve desteklenmesinde önemli bir rol oynamakta ve bu rolün önemi uluslararası çalışmalarda ortaya çıkmaktadır. Çevre konusunun uluslararası alanda bu kadar etkin olması, uluslararası belgelere girmesi, devletlerin bu konuda karşılıklı taahhütlerde bulunması ve

¹³ Çevre sorunları hakkında bk.Fehmi Yavuz-Ruşen Keleş, **Çevre Sorunları**, A.Ü. S.B. F. Yayınları, 1983 ve Ruşen Keleş, “Çevre Sorunları ve Çevre Hakları”, **İnsan Hakları Armağanı**, BM Türk Derneği Yayınları, Ankara 1978 ve Ruşen Keleş- Can Hamamcı, **Çevrebilim**, İmge Kitapevi, Ankara 1998; Türkiye Çevre Vakfı, **Türkiye’nin Çevre Sorunları ’91**, 5. Baskı, Ankara, 1991; İsmail Gökdayı, **Çevrenin Geleceği Yaklaşımlar ve Politikalar**, TÇV Yayını,

¹⁴ Çalışmamızda bu hususlara yer verilmemiş olup, kapsamı çok geniş olan konu sınırlandırılmaya çalışılmıştır.

¹⁵ Kiss, **a.g.e.**, s.3.

işbirliği yapması iç hukuk açısından da gelişmeleri hızlandırmıştır.¹⁶ Çevre Hukuku, sürdürülebilir kalkınma politikalarını uygulanabilir hale getirmek için önemli bir zemin hazırlamakta ve temel küresel, bölgesel ve ulusal çevre konuları ile sürdürülebilir kalkınma konusundaki sorunları çözmek üzere, uluslararası sistemlerin ve ulusal kapasitelerin geliştirmesinde hükümetleri desteklemektedir.¹⁷ Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nın (UNCED) “sürdürülebilir kalkınma” kavramına¹⁸ siyasi meşruiyet kazandırmasından bu yana, sürdürülebilir kalkınma karşısındaki tehditleri önlemek için çevre hukukunun gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde geliştirilmesine olan talep artmıştır.¹⁹

Bu anlamda hukukun çevrenin korunmasındaki rolünün iyi anlaşılması gerekmektedir. Hukuk kuralları, yürürlüğe girmeleri ve uygulanabilmeleri için gerekli olan sürecin tamamlanmasından sonra kamu otoriteleri tarafından kabul edilen bağlayıcı ve yaptırımları içeren normlardır. Bu süreç hukuk kurallarını, ahlak ve din kurallarından ve sosyal düzenden ayırmaktadır. Hukuk kurallarının bağlayıcı niteliği ve uygulanmasını sağlayan yaptırımlar, çevreye zarar veren davranışları önlemek ve ortadan kaldırmak işlevine sahip olmalıdır. Bununla birlikte, uluslararası kuruluşlar bünyesinde toplantılarda ortaya çıkan bildirilerde yer alan bağlayıcı olmayan kurallar ve prensipler de, özellikle çevrenin korunması alanında, uluslararası hukukta giderek artan bir role sahip olmakta ve bunların işlevi devlet otoritelerine ve diğer aktörlere çalışmalarında yol göstermek ve aynı zamanda yeni bağlayıcı ve yaptırımcı kurallara olan gereksinimin fark edilmesine de katkıda bulunmaktadır.²⁰ Bu anlamda çevre hukukunun, hukukun dinamik özelliğini yansıtan en önemli örneklerinden biri olduğu,²¹

¹⁶ Can Hamamcı, “Çevre ve Hukuk”, **Prof. Fehmi Yavuz’a Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, No:528, 1983, s.249-250.

¹⁷ UNEP, “Globalization And The Environment: An Environmental Law Perspective”, **Biannual Bulletin of Environmental Law**, Volume 4, 1995, s.1

¹⁸ Çevre hukukunun temel kavramlarından biri olan Sürdürülebilir Kalkınma kavramı Ortak Geleceğimiz Raporunda; “Bu günün gereksinimlerini gelecek kuşakların kendi gereksinimlerini karşılama olanaklarını tehlikeye atmaksızın karşılayan kalkınma” olarak tanımlanmıştır. Sürdürülebilir kalkınma bir denge arayışını, bir uzlaşmayı yansıtmaktadır. Bu açıdan bazı radikal çevrecilerin savundukları sıfır büyüme savı ile bazı az gelişmiş ülkelerin öncelik tanımakta ısrar ettikleri kalkınmacı (geleneksel) yaklaşım, iki aşırı uç olarak sürdürülebilir kalkınmanın kapsamı dışında bırakılmalıdır. Sürdürülebilir Kalkınma yaklaşımında, gelecek kuşaklara kendi gereksinimlerini karşılama olanağının tanınması odak noktası olduğundan, bunun gerçekleştirilmesi için her şeyden önce eldeki kaynakların korunması, en iyi şekilde kullanılması gerekmektedir.

¹⁹ UNEP, **Globalization**, s.2.

²⁰ Kiss, **ag.e.**, s.6.

²¹ Ruşen Keleş- Birol Ertan, **Çevre Hukukuna Giriş**, İmge Kitapevi, Ankara, 2002, s.47.

henüz kendine özgü yöntemlerin arayışı içinde olmakla birlikte, kendini kanıtlayarak gelişmişlik düzeyine eriştiği bilinmektedir.²²

Çevre hukukunun tüm çevre sorunlarını çözebileceği fikri gerçekçi ve doğru değildir. Ancak çevre korumanın bir aracı olarak yasal araçların tamamen ortadan kaldırılmasının, çevrenin korunmasında başarısızlığa yol açacağı hiç kuşkusuz doğrudur. Hukukun mevcut düzendeki yerini ve rolünü iyi anlamak, uç noktalar arasındaki dengeyi sağlamaya yardımcı olacaktır.

Hukukun işlevi yalnızca tanımlamalar yapmak ve yasaklamalar getirmek değildir. Hukuk aynı zamanda özendirme, caydırma ve yönetim araçlarının yaratılması gibi diğer müdahale yollarını da içermektedir.²³ Günümüzde bilinen çoğu ekonomik araçlar, yasal ölçütler kullanılarak uyarlanmakta ve uygulanmaktadır. Ancak bütün bu araçların uygulanabilmesi için, öncelikle uygulayıcıların “hukukun üstünlüğü” ilkesini her alanda kabul etmeleri gerekir. Hukukun üstünlüğüne dayanan bir devlette, hiç kimse hukukun ne üstünde ne de altındadır, herkes hukuk karşısında eşittir.²⁴ Bu açıdan çevre normları hiç bir ayırım gözetilmeksizin herkese uygulanmalıdır, aksi taktirde bu normlar sadece kağıt üzerinde kalacak, eşitlik ilkesi gözetilmediği için uygulamaya geçemeyecek ve hukuk kurallarının yaşaması için bulunması zorunlu olan “toplumsal inanç” da sağlanamayacaktır.²⁵ Ülkemiz açısından bu hususta büyük bir yol kat etmiş olsak da, “hukukun üstünlüğü” ilkesinin siyasal, kamusal ve toplumsal alanda yerleşmesinin uzun bir süreyi kapsayacağı²⁶ açıktır.

Hukuk halen, devletin çevre konusuna ilgisini ortaya koyabilmesi için kullanabileceği tek yol gibi görünse de, yasal düzenlemeler her düzeyde çevresel çıkarları dikkate almamaktadır. Mesela, mülkiyet hakkı gibi genel hukuk ilkelerinin çevreyi korumak amacıyla kullanılmasının kesinlikle yeterli olmadığı ifade edilmiştir.²⁷ Böyle bir bakış açısında, bireylerin, grupların, hatta tek tek ülkelerin bile kısa vadeli çıkarlarına öncelik verme gibi bir risk bulunmaktadır. Bir ormandaki ağaçların, sahibi (ister kamu mülkiyeti, ister özel

²² Hamamcı, **Çevre ve Hukuk**, s.250.

²³ Kiss, **a.g.e.**, s.7.

²⁴Sami Selçuk, **Adli Yıl Açış Konuşması, (1999-2000)**, 6 Eylül 1999, Yargıtay Başkanlığı, s. 26.

²⁵Ersan Şen, “Ceza Hukuku Açısından Çevre Kanunu’na Bakış”, **Çevre Kanunu’nun Uygulanması**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1999, s.118.

²⁶Çetin Aşçıoğlu, “Hukukçu ve Politikacı’da Hukukun Üstünlüğü Bilinci”, **Cumhuriyet, Bilim Teknik Eki**, 1 Mayıs 2004, s.15.

²⁷ Kiss, **a.g.e.**, s.7.

mülkiyet olsun) tarafından kesilmesi ya da satılması buna basit bir örnektir. Böyle bir durumda, gelire olan ihtiyaç, ağaçların giderek azalmasının yaratacağı sonuçlardan daha önemli hale gelebilir. Öyle ki, bu durum artan erozyona ve komşu alanlarda ve yabancı ülkelerde sel tehlikesine sebep olabilmekte ve yeni çevre sorunlarına yol açabilmektedir.

Bu nedenle, mülkiyet hakkının çevrenin korunmasında çevre hakkı karşısında bulunan bir hak olduğu ve kamu yararına sınırlandırılması gerektiği kabul edilmektedir. Çevrenin kapsadığı tüm doğal kaynakların olumsuz etkilenmesi sonucunda, bunların yenilenemeyen kaynaklar olarak düşünülmesi ve bunlardan yararlanırken belirli kuralların konulması kaçınılmazdır.

Çevre hukukuna yöneltlen bir diğer eleştiri de onun, mevzuatın düzenlemediği olguları ve yeni gelişmeleri ve ayrıca geleceğe yönelik eylem stratejilerini dikkate almaması nedeniyle etkin olmamasıdır. Bu nedenle politika araçları gibi daha yumuşak bir yaklaşım içeren araçlarla yer değiştirmesi gerektiği belirtilmektedir.²⁸

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, çevresel düzenlemeler, bu düzenlemeleri uygulamak durumunda olanların gerçek durumunu dikkate almamaktadır. Aslında çoğu zaman, fakir ve gelişmekte olan ülkeler, doğal hayatı koruyan ya da tehlikeli atıkların bertaraf edilmesini yasaklayan kuralların ve ilkelerin hukuk çerçevesinde uygulanması açısından gerekli olan ekonomik ya da bilimsel araçlara sahip değildir.²⁹ Çevre hukukunun uygulanması için hem toplumda bu bilincin oluşması hem de devlette bu irade ve kararlılığın bulunması gerekmektedir. Bu anlamda çevre hukuku oluşturulması ve uygulanması ciddiye gerektiren bir konudur.³⁰

Çevreyi korumak ve geliştirmek, kirliliği önlemek, verilecek zararları gidermek, bu işlemlerin gerektirdiği mali kaynakları belirlemek, yaptırımları tespit etmek gibi işlevleri olan “Çevre Hukuku” yeni bir hukuk dalı olarak önem arz etmektedir. Bu hukuk dalı çevre sorunlarının öneminin giderek artmasıyla birlikte bir yandan çevresel değerlere hukuki güvence sağlamak, diğer yandan çevre sorunlarının çözümüne hukuki dayanak oluşturmak yolunda gelişmekte ve çevre mevzuatının kapsamı giderek artmaktadır. Bu doğrultuda Çevre Hukukunun kapsamına girebilecek mevzuat ve yargısal içtihat, özerk

²⁸ Kiss, **a.g.e.**, s.8.

²⁹ **a.k.**, s.8.

³⁰ Sami Selçuk, **Adli Yıl Açış Konuşması, (2000-2001)**, Yargıtay Başkanlığı, 6 Eylül 2000, s.102.

bir alana sahip olduğunu doğrulayan belirli bir sistem ve içerik kazanmaktadır.

Bu çerçevede yeni bir hukuk dalı olarak Çevre Hukuku, bir taraftan ulusal alanda mevzuat oluşturma, öte yandan uluslararası alanda antlaşmalar ve diğer düzenleme çalışmaları ile gelişmektedir. Bu yasalaştırma ve uygulama çalışmaları sırasında kural ve kararların incelenmesi, açıklanması, geliştirilmesi ve uygulanması bağımsız bir alan olarak “Çevre Hukuku”nun temel konularıdır. Bu hukuk dalının işlevi, sorunlara çözüm bulmak yanında çevrenin kirlenmesini, bozulmasını önlemeye veya azaltmaya yönelik önlemleri almak amacıyla gerekli düzenlemeleri önermek olmalıdır.

Çevre konusunun disiplinler arası niteliğinden dolayı “çevre hukuku” da diğer hukuk dalları ile olan ilişkisi dışında, diğer teknik bilimlerle ve özellikle ekonomi ile yakın ilişki içindedir. Çevre Hukuku; Anayasada yer alan çevreye ilişkin hükümler bakımından Anayasa Hukukunu, çevre yönetiminin planlanması, çeşitli boyut ve derecelerde görev yetki ve sorumlulukların belirlenmesi ve idare tarafından uygulanması ile merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlayıcı faaliyetler bakımından İdare Hukukunu, çevrenin bozulmasına karşı uygulanan cezai yaptırımlar bakımından Ceza Hukukunu, sorumluluk ve tazminat ilkeleri ile bozulan çevrenin eski hale getirilmesini sağlayıcı tedbirler bakımından Medeni Hukuku, çevrenin korunması için başvurulacak yargısal yollarda bazı yeni sistemlerin kullanılması gereği bakımından Yargılama Hukukunu, çeşitli ülkelerdeki çevre hukuku sistemlerinin araştırılarak Türk hukuk sistemine kazandırılması, özellikle Avrupa Birliği Mevzuatı ile Türk Çevre Mevzuatı ile karşılaştırılması bakımından Mukayeseli Hukuku, uluslararası kuruluşların desteği ile ortaya çıkan faaliyetler sonucunda çeşitli yükümlülükler ve haklar doğuran çok sayıda sözleşme ve diğer bağlayıcı hukuki belgelerin yarattığı uluslararası çevre hukuku bakımından Devletler Hukukunu ilgilendiren bir hukuk dalıdır. Bütün bu hukuk dalları ile ilgisi olan “Çevre Hukuku”nun geliştirdiği birtakım ilkeleri ve alt ilkeleri bulunmaktadır.

Doğal olarak, çevresel amaç ve çıkarlar çevre politikaları tarafından tanımlanabilir ve belki de bu, tanımlara ulaşmanın daha kolay bir yoludur. Buna ek olarak, “politika” yaklaşımının esnekliği yasal araçlarla uyuşmayabilir. Bununla birlikte, çok fazla esnekliğin temel uzun vadeli çevresel çıkarların tanımı ve korunması için tehlike yaratıp yaratmadığı da sorgulanabilir. Ülkemizdeki uygulamalardan çok açık olarak görüldüğü üzere, “politika” yaklaşımındaki bu esneklik, özellikle ekonomik ve kısa dönemli siyasi çıkarlar nedeniyle gecekondulaşma ve çarpık kentleşmeye, tarım topraklarının ve ormanların yok olmasına, kıyıların yağmalanmasına ve diğer çevre sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuş, bu konuların hemen hepsi

ile ilgili yasal düzenlemeler olmasına rağmen, ne yazık ki bunların uygulanmaması sonucunu doğurmuştur. Çevre politikaları her ülkede değişik biçimler almakta ve ülkenin siyasi ve ekonomik sistemi çevre politikalarını etkilemektedir.³¹ Bunun yanı sıra, ülkemiz açısından çevre sorunlarının, politik yaklaşımların esnekliğinden mi yoksa politikasızlıktan mı doğduğu tartışılabilir. Sorunların çözümü açısından mevzuatta hüküm bulunması yetmemektedir. Belli bir konuda tüm kesimlerin fikir birliği içinde olduğu ilkeler yoksa, politika da yöneticilerin tercihine göre belirlenmektedir. Diğer taraftan politik yaklaşımın esnekliği yasal araçlarla uyuşmayabilir ve çok fazla esnekliğin, uzun vadeli ve temel çevresel çıkarların korunması açısından tehlike yaratıp yaratmadığı da sorgulanmalıdır.

Bir toplumun yönetiminde kabul edilen temel kuralların, bugün ve gelecekte iyi işleyebilmesi için o toplumun büyük bir bölümü tarafından kabul edilen değerlere dayanması gerekmektedir. Bu tür değerler süreklilik taşıyan özellikleri ifade etmesi ile tanımlanabilir. Çevrenin korunması insanlığın varlığını devam ettirmesi için gerekli bir koşul olduğundan, çevre, insanoğlunca evrensel değerlerden biri olarak kabul edilmektedir. Böyle bir evrensel uzlaşmanın, yalnızca politik amaç ve ilkelerle sağlanması ve yaşama geçirilmesi mümkün değildir ve bunun evrensel ve sürekli karakteri nedeniyle yalnızca hukuk tarafından gerçekleştirilebilecek bir sosyal kutsamaya gereksinimi vardır.³² Ancak bütün bu söylenenlerin gerçekleşebilmesi için daha önce de vurgulandığı üzere, “hukukun üstünlüğü”nün bütün güçler tarafından kabulü gerekmektedir. “Hukukun üstünlüğü; bireylerin hukuka göre kendilerini ayarlamalarını, yetkilerin hukuka uygunluğunu, yönetimin saydamlığını ve hukukun herkese eşit uygulanması sonucu devletin yansızlığını sağlar.”³³ Etkili bir çevre koruma, tam olarak işleyen bir hukuk devletinde ulaşılacak bir hedef olup, devletin çevre korumayı görev olarak üstlenmesi ve bu görevi yerine getirirken gerekli olduğunda yaptırımlara başvurması ve bunun meşru kılınması, ancak hukuk devletinde mümkün olabilir.³⁴

Sonuç olarak, çevresel korumanın sosyal mekanizması üç aşamalı bir yaklaşımla belirlenmektedir.³⁵

³¹ Ruşen Keleş, “Çevre ve Siyaset”, **İnsan Çevre Toplum**, Ruşen Keleş (Der.), İmge Kitabevi, Ankara, 1992, s.172.

³² Kiss, **a.g.e.**, s.8.

³³ Sami Selçuk, **Adli Yıl Açış Konuşması, (2001-2002)**, Yargıtay Başkanlığı, 6 Eylül 2001, s. 106.

³⁴ Ayşegül Kaplan, **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi, Ankara, 1997, s.176-177.

³⁵ Kiss, **a.g.e.**, s.9.

• İlk aşamada hukuk, anayasalar ve çevreye ilişkin uluslararası hukuki düzenlemeler aracılığı ile korunması gereken çevresel değerleri tanımlamaktadır.

• İkinci aşamada, çevre politikası, mevcut olan ekonomik öncelikleri, sosyal ve kültürel olguları dikkate alarak, çevresel değerlere saygı gösterilmesini sağlayacak stratejileri ve hedefleri tanımlamaktadır.

• Üçüncü aşamada, içeriği ekonomik, siyasi, sosyal ya da eğitsel olabilen yasal araçlar, çevre politikası ile belirlenen amaçlara ulaşmak için kullanılmaktadır. Bu aşamaların izlenmesinde kamuoyunun desteğine ve çevrenin temel bir değer olarak kabul edilmesi hususunda uzlaşmaya ihtiyaç bulunmaktadır.³⁶

4- 1982 ANAYASASI VE ÇEVRE HAKKI

Ülkemizde 1970’li yıllardan itibaren kentleşme ile başlayan çevre sorunlarına çözüm bulmak amacıyla hazırlanan hukuki düzenlemelerle çevre sorununun hukuksal çerçevesi belirlenmeye başlamış, 1982 Anayasası ve Çevre Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile “çevre hukuku”, hukuk sistemi içerisinde yeni ve bağımsız bir hukuk dalı olarak tanınmaya başlamıştır.³⁷

Ülkemizde çevre sorunlarının ortaya çıkmasından veya bu sorunların çözülememesinden, diğer bir anlatımla çevre ile ilgili “sonuç”tan sorumlu olabilecek bir mevzuat eksikliğinden veya yetersizliğinden bahsetmek mümkün değildir. Aksine, oldukça geniş ve kapsamlı bir çevre mevzuatı yürürlükte ve AB mevzuatına uyum kapsamında her geçen gün yeni düzenlemeler katılmaktadır. Ancak söz konusu mevzuat, çok sayıda sektör ve kuruluşu ilgilendirmekte ve karmaşık bir yapıya sahip bulunmaktadır. Bu mevzuatı uygulamakla görevli ve yetkili kuruluş sayısı da oldukça fazladır. Mevzuatın dağınıklığı ve çok farklı kurum ve kuruluşa çevreye ilişkin görev ve yetki verilmesi, kurumsal yapıda ve çevre sorunlarının sahiplenilmesinde karmaşa yaratmaktadır. Böyle karmaşık ve çelişkilerle dolu bir çevre mevzuatı yürürlükte olduğundan, hukuki anlaşmazlıkları çözmeye işlevine sahip değişik yargı organları da anlaşmazlığın türüne göre yargısal çözüme gitmektedirler. Çevre konusundaki hukuki uyumsuzluğun türüne göre Anayasa yargısı, adli yargı ya da idari yargı organları hukuk kurallarının gereğini yerine getirmeye çalışmaktadırlar.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, çevre kavramının kapsadığı pek çok doğal varlık yasal ve idari düzenlemelere konu olmuştur. Ancak, bu

³⁶ a.k., s.9

³⁷ Aydın Aybay, “Çevre ve Hukuk”, **İnsan Çevre Toplum**, Ruşen Keleş (Der.), İmge Kitapevi, Ankara, 1992, s.213.

dönemde yapılan düzenlemelerde dikkati çeken unsur, söz konusu düzenlemelerin ana konusunun genel sağlığın korunmasına ilişkin olması ve bunun yanı sıra bu dönemdeki düzenlemelerin konuya “yönetmelik hizmeti” olarak yaklaşmasıdır.³⁸ 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile 1956 tarihli Orman Kanunu örnek olarak verilebilir.

Çevre ile ilgili hukuki düzenlemelere baktığımızda mevzuatımızda fazla eksikliğin bulunmadığını görmekteyiz. İnsanların toplu olarak yaşamaya başladıkları zamandan beri özellikle su, toprak ve madenler gibi doğal kaynakların kullanılmasında bir hukuki düzen kurulmaya çalışılmış ve bu varlıkların korunması ve kullanılmasına ilişkin yasal düzenlemeler hazırlanmıştır. Bu düzenlemeler toplum sağlığı, imar planlaması, komşuluk ilişkilerinin düzenlenmesi gibi çeşitli amaçlarla yapılmış olup, çevre sorununun doğrudan çözümüne yönelik değildir.³⁹

Çevre kavramının genişliği ve söz konusu düzenlemelerin farklı zaman ve farklı bakış açıları ile hazırlandığı göz önüne alındığında, bu süreçte çıkarılan bütün düzenlemelerin çevreyi koruyucu bir anlayışla ele alınmadığı bilinmektedir. Bu düşünceden hareketle, bütün bu düzenlemelerin bütüncül bir yaklaşımla yeniden gözden geçirilmesinin, çakışma ve çatışmaların giderilmesinin önemi açıktır.

Bunun kadar önemli bir diğer husus ise, Türkiye’de mevzuatın oldukça geniş bir biçimde var olmasına rağmen uygulanması hususunda karşılaşılan sorunlardır. Elbette çevre mevzuatının genişliği, yetki ve görev karmaşasını beraberinde getirmektedir. Çevre, her şeyden önce iyi bir çevre yönetiminin sağlanması ile korunabilir. Böyle bir çevre yönetimi ise güçlü bir kurumsal yapı ve temel yasal düzenlemeler ile oluşturulabilir.

Ülkemizdeki çevre mevzuatı; öncelikle Anayasadaki doğrudan çevre ile ilgili 56 ncı madde ve dolaylı diğer maddelerinden, 2872 sayılı Çevre Kanunu ve ilgili Yönetmeliklerinden ve diğer hukuki düzenlemelerden oluşmaktadır.

³⁸ **Türkiye Çevre Kurumları Araştırması, Çevresel Kurumlar ve Düzenlemeler Envanteri**, Koordinatör Can Hamamcı, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1992, s. 1.

³⁹ Aybay; **a.g.e.**, s.219.

1982 Anayasası’nın, “Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlığı ile 56 ncı maddesinde düzenlenen Çevre Hakkı, Anayasanın “Temel Haklar ve Ödevler” kısmında “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde yer almıştır.⁴⁰

56 ncı madde;

“Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.”

hükümünü getirmiştir. Bu hükümlerle, 1982 Anayasası, sağlık hakkı ve çevre hakkını aynı maddede düzenlemiş ve çevre hakkını oldukça geniş bir biçimde tanıyan anayasalar arasında yer almıştır.⁴¹ Söz konusu hükümün gerçek anlamda bir norm olmayıp, “program hüküm olduğu” görüşü yanında⁴², bunun tersi görüşler de öğretide yer almaktadır.⁴³ Devletin olumlu bir edimini gerektiren hakların (çevre hakkı gibi) sırf Anayasa’da yer almış olmalarının, kişilere yargı yolu ile talep edilebilecek sübjektif kamu hakları vermeyeceği, bu tür talep ve dava haklarının ancak yasama organının o konudaki yasal bir düzenlemesinden doğabileceği ve bahse konu Anayasa hükümlerinin doğrudan doğruya uygulanabilir hukuk kuralları olmadığı ifade edilmesine⁴⁴ rağmen, bu hükümün “program hüküm” olmadığı ve doğrudan uygulanabilen ve ilgililere doğrudan talepte bulunma hakkını veren bir hüküm olduğu, yargı organları tarafından verilen bir çok kararda vurgulanmıştır.

⁴⁰ Bu konuda daha geniş bilgi için bk. Ruşen Keleş, “Çevre Sorunları ve Çevre Hakları”, **İnsan Hakları Armağanı, BM Türk Derneği Yayınları**, Ankara 1978; Can Hamamcı, “Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler”, **İnsan Hakları Yıllığı**, c.5-6, TODAİE, Ankara 1983-1984; İbrahim Kaboğlu, “Çevre Hakkı Üzerine”, **İnsan Hakları Yıllığı**, c.10-11, TODAİE, Ankara, 1988 ve **Kolektif Özgürlükler**, Dicle Üniversitesi Basımevi, Diyarbakır, 1989 ve “Dayanışma Haklarının Hukuksal Değeri (Soyut Talepler mi, İnsan Hakları mı?)”, **İnsan Hakları Yıllığı**, c.13, TODAİE, Ankara, 1991 ve **Çevre Hakkı**, İmge Kitapevi, Ankara, 1996; Yasemin Özdek, **İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**, TOADAİE Yayını, Ankara, 1993; Nükhet Turgut, **Çevre ve Yurttaşlar**, Savaş Yayınları, Ankara, 1993; Burhan Kuzu, **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997.

⁴¹ 1961 Anayasa’sında doğrudan çevre ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak 49 uncu madde “herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini sağlama ödevini” Devlete yüklemiştir. Bu madde çevre sorunlarına hukuki bir çerçeveye çizecek temel madde olarak kabul edilebileceği ve Anayasa’nın bu maddesi dikkate alınarak “temiz bir çevrede yaşamak kişilerin doğal ve anayasal hakkıdır” yorumunun yapılabileceği ifade ediliyordu. Bu konuda bk. Engin Ural, “Anayasalar ve Çevre”, Çevre Hukuku Araştırmaları, TÇSV Yayını, Ankara, 1981, s.17-22.

⁴² Tekin Akıllıoğlu, “Tartışma”, **Çevre Kanununun Uygulanması**, TÇSV Yayını, Ankara, 1987, s.214.

⁴³ Yasemin Özdek, **İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**, TOADAİE Yayını, Ankara, 1998, s.126.

⁴⁴ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, 2002, s.135.

56 ncı maddenin “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünde yer alması nedeniyle bu maddenin “devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları”nı düzenleyen Anayasanın 65 inci maddesi ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Anılan maddede;

“Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.” hükmü yer almış iken, söz konusu hükmün devletin görevlerinde bir sınırlama maddesi olduğu, bu sınırlamanın devletin çevreye yönelik ödevleri bakımından da geçerli olduğu, 56 ncı maddede devlete çevre hakkını gerçekleştirmek üzere getirilen ödevlerin “ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsü” ile sınırlandırıldığı, bu madde gereğince çevre hakkı sahiplerinin devlete yönelen taleplerinin geri çevrilebileceği ve çevre hakkının tam anlamıyla uygulanmasının önlenebileceği iddia edilmiştir.⁴⁵ Bu ifadenin her türlü yoruma açık olduğu ve “mali kaynakların yeterliliği” ile yetinilmeyip, ayrıca “ekonomik istikrar” gerekçesiyle ekonomik hakların kullanımına bir sınır daha getirildiği görüşü ileri sürülmüştür.⁴⁶

Söz konusu hüküm değiştirilerek,⁴⁷ “ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynakların yeterliliği ölçüsü” yerine “bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsü” getirilmiştir. Bu ifadeden öncelikle ne anlaşılması gerekmektedir? Söz konusu hükümde düzenlenen, “bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikler” neleri içermektedir? Devletin çevre hakkının gerçekleşmesine ilişkin görevlerinin amacına uygun öncelikleri nelerdir? Anayasa’nın 65 inci maddesindeki sınırın ancak olumlu edim gerektiren sosyal haklar bakımından geçerli olduğu, bu haklarda ise yasama organının bu hakları gerçekleştirme konusundaki takdir yetkisinin mutlak olup olmadığı hususu öğretilerde tartışılmaktadır.⁴⁸ Bu öncelikler hangi düzenlemelerle belirlenmeli, hangi metinlerde yer almalıdır, soruları ilk yanıtlanması gerekenlerdir. Bu belirleme; bir yasama metni,⁴⁹ belirli ilkeler program ve politika belirleyen bir belge, plan yada kabul edilmiş ve taahhütte bulunulmuş uluslararası bir metin olabilir. Ancak öğretilerde buna ilişkin bir görüş ve yorum bulunmamaktadır.

⁴⁵ Özdek, “İnsan Hakkı Olarak”, s.128.

⁴⁶ Vural Savaş, “Anayasalarda Ekonomik Hak ve Özgürlükler: T.C. Anayasaları Örneği”, **Anayasa Yargısı 6**, Ankara, 1989, s.198.

⁴⁷ 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla değiştirilmiştir.

⁴⁸ Özbudun, **a.g.e.**, s.136.

⁴⁹ Yasa metinlerinde, “öncelikler”den çok uyulması gereken “genel ve kesin hükümler” yer aldığından bu gruba dahil edilemeyeceği tartışılabilir.

Bilindiği üzere hukuksal düzenlemelerde kişilerin ve devletin yapması gereken her şey belirlenmekte ve hükme bağlanmaktadır. Bu anlamda “çevre önceliklerinin” doğrudan bir hukuksal düzenleme ile belirlenmesi mümkün değildir. Ancak Beş Yıllık Kalkınma Planları, Hükümet Programları ve AB İlerleme Raporları ile Ulusal Raporların, bu önceliklerin yer aldığı metinler olarak kabul edilebileceği düşünülmektedir.

5- 2872 SAYILI ÇEVRE KANUNU VE DEĞİŞİKLİĞİ İLE YENİ DÜZENLEMELER

2872 sayılı Çevre Kanunu, 1982 Anayasası’nın çevre hakkını açıkça düzenlemesinin ardından, çevrenin korunmasına ilişkin özel bir düzenleme olarak, 11 Ağustos 1983 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁵⁰ Döneminde oldukça çağdaş bir kanun olarak görülen Çevre Kanunu’nun günün ihtiyaçlarına uygun olarak değiştirilmesi çalışmaları da on yılı aşkın bir zaman devam etmiştir.

Gelişmeleri yakından takip etme amacıyla çerçeve bir Kanun olarak hazırlanan Çevre Kanunu, uygulamayı büyük ölçüde yönetmeliklere ve daha alt düzenlemelere bırakmıştır. Çok hızlı gelişen ve değişen bir alanda bu yöntemin doğru ve gerçekçi bir tercih olduğu anlaşılmıştır. Zira, uygulanma sürecinde, söz konusu yönetmeliklerin bir çoğu yılda en az bir iki kez değişikliğe uğramıştır.

Yukarıda vurgulandığı üzere, 2872 sayılı Çevre Kanunu, çevre sorunlarının ülkemizde yeni anlaşıldığı bir dönemde, 1982 Anayasası’nın çevre hakkını düzenlemesinin hemen ardından yürürlüğe girmiştir. Ancak çevre sorunlarının ve çevrenin öneminin zaman içinde hızla artması nedeniyle, günün ihtiyaçlarına cevap veremeyen Kanunun etkinliğini artırmak üzere bazı değişikliklerin yapılması ve yeni düzenlemelerin eklenmesi zorunluluğu doğmuştur.

Anılan Kanun, öncelikle merkezîyetçi bir anlayışla hazırlanmış olup, merkezde çevre ile ilgili yetkilerin artırılmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Çevre Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un⁵¹ getirdiği yenilikleri şu şekilde sıralayabiliriz.

1) Kanunun amaç maddesinde çevre “bütün vatandaşların ortak varlığı” olarak belirlenmiş idi. Bu ifade çevre hakkının herkesin hakkı

⁵⁰ Çevre Kanunu, 8 Haziran 1984 tarih ve 222 sayılı Kanun, 3 Mart 1988 tarih ve 3416 sayılı Kanun, 13 Mart 1990 tarih ve 409 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 9 Ağustos 1991 tarih ve 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birçok kez değişikliğe uğramıştır.

⁵¹ R.G. 13 Mayıs 2006 tarih ve 26167 sayı.

olduğuna ilişkin ilkenin göstergesi olarak kabul edilmekte ve maddede “herkes” yerine “vatandaş” kavramına yer verilmiş iken, yapılan değişiklik ile Kanunun amacı; bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır, olarak düzenlenmiştir.

Maddede “çevre” bütün canlıların ortak varlığı olarak belirlenmiş ve “sürdürülebilir çevre” ve “sürdürülebilir kalkınma” ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak amaç edinilmiştir. Maddenin eski düzenlemesinde yer alan “bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeylerinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması” ifadesinden dolayı, idari yargıda dava açma hususunda menfaat ilişkisi oldukça geniş yorumlanmıştır. Ancak maddede yer alan “ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak...” ifadesi, uygulamada önce ekonomik kalkınma, sonra çevre koruma anlayışına yönelik idari tasarruflara neden olduğu gerekçesi ile eleştirilere hedef olmuş ve madde metninden çıkarılması istenmiştir.

Yeni metinde yer alan “sürdürülebilir çevre” ve “sürdürülebilir kalkınma” ilkeleri, 2 nci maddede tanımlanmıştır.

2) Çevre Kanunu’nun Tanımlar başlıklı 2 nci maddesinde sadece “çevre korunması”, “ekolojik denge”, “çevre kirliliği”, “kirlüten” ve “alıcı ortam” tanımları yer almış iken, yeni düzenlemede çevre, sürdürülebilir çevre, sürdürülebilir kalkınma, doğal varlık, doğal kaynak, ekosistem, atıksu, atıksu altyapı tesisleri, arıtma tesisi, ekolojik denge, sulak alan, biyolojik çeşitlilik, atık, katı atık, evsel katı atık, tehlikeli atık, tehlikeli kimyasallar, kirli balast, çevresel etki değerlendirmesi, proje tanıtım dosyası, stratejik çevresel değerlendirme, çevre yönetimi, çevre yönetim birimi/çevre görevlisi, çevre gönüllüsü, hassas alan, çevreye ilişkin bilgi, iş termin planı, risk değerlendirmesi, iyonlaştırıcı olmayan radyasyon, elektromanyetik alan, koku, hava kalitesi, bakanlık tanımlarına yer verilmiştir. Eski düzenlemede çevre tanımına yer verilmemesi ve bu nedenle eleştirilmesi nedeniyle, Kanunda bir çok terim ve kavramın tanımlanmasına duyulan gereksinim, Çevre Kanunu’nu değiştiren Kanunda yeni pek çok tanımın yer almasını sağlamış bulunmaktadır. Ancak yeni düzenlemede neredeyse Kanunda geçen bütün teknik terimlerin tanımlandığını, tanımının yapılmadığı teknik terimlerin neden tanımlanmadığı sorusunun gündeme geldiği de bir gerçektir. Bir diğer tartışma da “sürdürülebilir çevre” tanımına ilişkindir. Yalnızca “amaç” maddesinde yer verilen tanıma başka bir maddede rastlanamamaktadır.

3) Yeni düzenlemede çevrenin korunmasına, iyileştirilmesine ve kirliliğin önlenmesine ilişkin genel ilkelerde de değişiklikler bulunmaktadır.

-Öncelikle idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere herkes, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli kılınmış; bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlü tutulmuştur.

-Çevrenin korunması ile bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi alanlarındaki her türlü faaliyette, Bakanlık ve yerel yönetimlerin, gerekli hallerde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapacakları belirtilmiştir

-Arazi ve kaynak kullanım kararlarını veren ve proje değerlendirmesi yapan yetkili kuruluşların, karar alma süreçlerinde sürdürülebilir kalkınma ilkesini gözetecekleri, yapılacak ekonomik faaliyetlerin faydası ile doğal kaynaklar üzerindeki etkisinin sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde uzun dönemli olarak değerlendirileceği ilke olarak düzenlenmiştir. Bu ilkelere “sürdürülebilir kalkınma” ilkesi yer almış olmasına rağmen “sürdürülebilir çevre” ilkesine yer verilmediği dikkati çekmektedir.

-Çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkının esas olduğu, Bakanlık ve yerel yönetimlerin; meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlü bulunduğu ifade edilmiştir.

-Her türlü faaliyet sırasında doğal kaynakların ve enerjinin verimli bir şekilde kullanılması amacıyla atık oluşumunu kaynağında azaltan ve atıkların geri kazanılmasını sağlayan çevre ile uyumlu teknolojilerin kullanılması esas kılınmıştır.

-Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı, kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamaların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edileceği hükmüne bağlanmıştır. Pek çok uluslararası belgede de kabul edilen “Kirleten öder” ilkesinin ifadesi olan bu düzenleme ile çağdaş bir çevre koruma yaklaşımının Çevre Kanunu’nda yer alması sağlanmış olmaktadır. Eski düzenlemede kirletenlerin kirlenmenin önlenmesi ve sınırlandırılması için yapılan gerekli her türlü tedbiri aldıklarını ispat etmek kaydıyla kurtulabilecekleri hükmü yer almış iken yeni düzenlemede bu hükmeye yer verilmediği görülmektedir.

-Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon

ücreti ve kirletme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçların ve teşviklerin kullanılacağı da ilke olarak yer almıştır.

-Bölgesel ve küresel çevre sorunlarının çözümüne yönelik olarak taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalar sonucu ortaya çıkan ulusal hak ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi için gerekli teknik, idari, mali ve hukuki düzenlemelerin Bakanlığın koordinasyonunda yapılacağı, gerçek ve tüzel kişilerin, bu düzenlemeler sonucu ortaya çıkabilecek maliyetleri karşılamakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

-Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevre sorunlarının çözümüne yönelik gerekli teknik, idari, mali ve hukuki düzenlemelerin Bakanlığın koordinasyonunda yapılacağı, 2690 sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu kapsamındaki konuların ise, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu tarafından yürütüleceği ifade edilmiştir.

4) Yüksek Çevre Kurulu

- Yasa değişikliği ile daha önce 443 sayılı Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan Yüksek Çevre Kuruluna Çevre Kanunu’nda yer verilmiş bulunmaktadır. Yeni düzenlemeye göre Kurul, Başbakanın başkanlığında, Başbakanın bulunmadığı zamanlarda Çevre ve Orman Bakanının Başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği sayıda Bakan ile Bakanlık Müsteşarından oluşacak, diğer Bakanların gündeme göre Kurul toplantılarına başkan tarafından çağrılacaktır.

5) Kanunun Korumaya İlişkin Hükümü

Yeni düzenlemede “çevrenin korunması” başlıklı 9 uncu madde tamamen değiştirilmiş ve çok farklı konulara ilişkin hükümler anılan madde kapsamına alınmıştır.

-Biyolojik Çeşitlilik

9 uncu maddenin (a) fıkrasına göre; doğal çevreyi oluşturan biyolojik çeşitlilik ile bu çeşitliliği barındıran ekosistemin korunması esas alınarak, biyolojik çeşitliliği koruma ve kullanım esasları, yerel yönetimlerin, üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve ilgili diğer kuruluşların görüşleri alınarak belirlenir hükümü getirilmiştir.

-Çevre Düzeni Planları ve Koruma Alanları

Maddenin (b) fıkrasına göre; ülke fiziki mekanında, 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 planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000

ölçekli çevre düzeni planlarının Bakanlıkça yapılacağı, yaptırılacağı ve onaylanacağı; bölge ve havza bazında çevre düzeni planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

-Özel Çevre Koruma Bölgeleri

Ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı toprak ve su alanlarını, biyolojik çeşitliliğin, doğal kaynakların ve bunlarla ilgili kültürel kaynakların gelecek kuşaklara ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla, Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak tespit ve ilan etmeye, bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plan ve projelerin hangi bakanlıkça hazırlanıp yürütüleceğini belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

-Sulak Alanlar ile Doğal Kaynak ve Varlıkların Korunması

Yeni düzenleme ile (9 uncu maddenin e fıkrası) ilk kez sulak alanlarla ilgili hükme Çevre Kanununda yer verilmiş bulunmaktadır. Anılan hükme göre, sulak alanların doğal yapılarının ve ekolojik dengelerinin korunması esas olup, bu alanların doldurulması ve kurutulması yolu ile arazi kazanılamaz.

-Su Kaynakları ile Su Ürünleri İstihsal Alanlarının Korunması

Maddenin (h) fıkrasına göre; ülkenin deniz, yeraltı ve yerüstü su kaynaklarının ve su ürünleri istihsal alanlarının korunarak kullanılmasının sağlanması ve kirlenmeye karşı korunması esastır.

6) Kanunun 10 uncu maddesinde düzenlenmiş bulunan Çevresel Etki Değerlendirmesine ilişkin hüküm, “Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler.” şeklinde değiştirilmiştir.

Maddeye göre, Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez.

Ancak bir istisna hükmü getirilmiş ve petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, çevresel etki değerlendirmesi kapsamı dışında tutulmuştur.

7) İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğüne ilişkin madde ile üretim, tüketim ve hizmet faaliyetleri sonucunda oluşan atıklarını alıcı ortamlara doğrudan veya dolaylı vermeleri uygun görülmeyen tesis ve işletmeler ile yerleşim birimleri atıklarını

yönetmeliklerde belirlenen standart ve yöntemlere uygun olarak arıtmak ve bertaraf etmekle veya ettirmekle ve öngörülen izinleri almakla yükümlü tutulmuştur. Ayrıca maddede arıtma ve bertaraf etmeye ilişkin çok ayrıntılı hükümler yer verilmiştir.

8) Tehlikeli kimyasallar ve atıklar hususunda çok ayrıntılı hükümler getirilerek, bunların üretimi, ithalatı, sınıflandırılması, depolanması, yeniden kullanılması, taşınması, ihracına ve diğer konulara ilişkin usul ve esasların Çevre ve Orman Bakanlığınca çıkarılacak Yönetmeliklerle belirleneceği ifade edilmektedir. Maddeye göre Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak piyasaya sürüldüğü tespit edilen tehlikeli kimyasallar ile bu kimyasalları içeren eşya, bunları satış ve kullanım amacıyla piyasaya süren kurum, kuruluş ve işletmelere toplattırılır ve imha ettirilir ve nakil ve imha için gereken masraflar ilgililerince karşılanır.

6- KURUMSAL YAPI

Ülkemizde merkezi ve yerel düzeyde pek çok kuruluş, çevreyle ilgili yetki ve görevlerle donatılmıştır. Bu kuruluşlardan birçoğu eski dönemlerden beri görev yapmakta olup, bir kısmı ise daha yenidir. Ulusal bir çevre politikasının uygulanmasına elverişli sayılamayacak ölçüde çok sayıda kuruluş arasında dağılmış bulunan görev ve yetkiler, uygulamada bir koordinasyon sorunu da yaratmıştır.

Birleşmiş Milletler tarafından 1972 yılında Stockholm’de gerçekleştirilen “İnsan ve Çevresi” konulu konferansta alınan, “ulusal ve uluslararası çevre ile ilgili teşkilatlanmanın gerekliliği” kararının ardından, kurumsal yapı oluşturulması bütün ülkelerde başlatılmıştır. Ülkemizde de çevre ile ilgili kurumsal yapı oluşturma çabaları 1970’li yıllarda başlamış ve çevresel nitelikli görevlere ilişkin yetkili kamu kuruluşları ve yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla bir Kararname⁵² ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı’nın başkanlığında İçişleri, Sağlık ve Sosyal Yardım, Sanayi ve Teknoloji, İmar ve İskan Bakanlıklarından oluşan “Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu” adında bir Kurul oluşturulmuştur.⁵³ Gerek çevre politikasının saptanması, gerekse ihtiyaç duyulan koordinasyonun sağlanması amacıyla, 1978 yılında, bir Bakanlar Kurulu Kararıyla Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur. Daha sonra, 1984 yılında Çevre Müsteşarlığı Başbakanlığa bağlı Çevre Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. 5 yıl sonra 1989’da ise 389 sayılı KHK⁵⁴ ile kurum

⁵² Esasen Kanunda pek çok yükümlülük ve sorumluluk getiren hükme yer verilmesine rağmen bütün yükümlülüklerin karşılığında yaptırım getirilmediği dikkat çekmektedir.

⁵³ Refet Erim, “Türkiye’de Yasama-Yürütme ve Yargının Çevre Yaklaşımları” **İnsan, Çevre, Toplum**, Ruşen Keleş (Der.)bİmge Kitabevi, Ankara, 1992, s. 271.

⁵⁴ RG. 09.11.1989 tarih ve 20337 sayı.

yeniden Müsteşarlık düzeyine yükseltilmiştir. 1991 yılında da 443 sayılı KHK⁵⁵ ile Çevre Bakanlığı kurulmuştur. 2003 yılında yürürlüğe giren 4856 sayılı “Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile 443 sayılı KHK yürürlükten kaldırılarak Çevre ve Orman Bakanlığı kurulmuştur. 1978 yılında başlayan kurumsallaşma çalışmaları çeyrek yüzyılı bulmaktadır. Bu süreç içerisinde, sonuç olarak bütçesi, kadrosu ve yetkileri bakımından güçsüz bırakılan çevre örgütü hiç bir dönemde istenilen performansı gösterememiş ve etkili olamamıştır.⁵⁶ Çevre örgütünün Müsteşarlık olarak kurulduğu ilk dönemden itibaren diğer kamu kurum ve kuruluşları ile yetki çatışması sona ermemiş ve her zaman daha önce teşkilatlanan ve kurumsallaşmasını tamamlayan bu kurumlarla eşgüdüm içinde çalışmak durumunda bulunmuştur.

Yerel yönetimler açısından olaya bakıldığında ise, il özel idarelerinin ilgili mevzuata göre hem yetkisi sınırlıdır, hem de yetersiz düzeyde hizmet üretmektedir.

Belediyeler, çevreye ilişkin geniş bir sorumluluk alanına sahip olmalarına, önemli yetki ve görevlerle donatılmış bulunmalarına karşın bu alanda çok başarılı oldukları söylenemez. Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde ise, iki kademe arasındaki görev dağılımı, önemli olumsuzluklar yaratmakta ve yetki çakışmalarına neden olmaktadır.

Genel çizgileriyle açıklamaya çalışıldığı üzere, il düzeyinde, çevreye ilişkin görevlerin yerine getirilmesinde önemli güçlükler bulunmaktadır.

Öncelikle yönetim sürecinin en önemli fonksiyonları olan merkezi ve yerel düzeyde planlama, örgütlenme, politika üretme ve denetleme işlevleri yeterince yerine getirilememektedir. Bu fonksiyonların yerine getirilebilmesi için veri oluşturma, envanter hazırlama, koruma planları yapma gibi çalışmaların hızlandırılması için yeterli teknik donanım, bilgili eleman ve önemli finansal kaynaklara ihtiyaç vardır.

Türkiye’de çevre yönetiminin genel görünümüne baktığımızda, yönetimdeki sorunların sadece yetki, görev ve sorumluluk, çatışma ve çakışmalarından ibaret olmadığı görülmektedir. Çevre örgütlenmesindeki belirsizlik ve istikrarsızlık da etkin bir çevre yönetim sisteminin oluşmasını engellemektedir. Genel çerçevesini çizmeye çalıştığımız ülkemiz çevre yönetim sisteminin temelleri, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) ile birlikte atılmış; sistemin başlıca özellikleri ise 1982 Anayasası, 1983 tarihli Çevre Kanunu ve 1991

⁵⁵ RG. 21.08.1991 tarih ve 20976 sayı.

⁵⁶ Erim, **a.g.e.**, s.273.

yılında Çevre Bakanlığı'nın kurulması ile belirlenmiştir.⁵⁷ Ancak Bakanlığın kurulması sorunları çözmeye yetmemiş, örgütlenmedeki yetersizlikler eleştirilere neden olmuş ve yeni arayışlara yönelinmiştir. Bu amaçla Çevre Bakanlığı, daha önce iki kez Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na bağlanmış olan Orman Bakanlığı birleştirilmiş ve 4856 sayılı “Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Anılan Bakanlığa verilen yeni görevler, çevre mevzuatında var olan yetki çakışma ve çatışmalarına yenilerini eklemiştir

Çevre ve Orman Bakanlığına çevre konusunda verilen yeni görevleri, Avrupa Çevre Ajansı, Stratejik Çevresel Değerlendirme, hayvanların korunması⁵⁸ ile hava ve su yönetimine ilişkin görevler olarak sıralayabiliriz.

Ancak anılan kanunla merkez teşkilatı olarak Çevre ve Orman Bakanlığına yeni yetki ve görevler verilmiş olmasına rağmen, daha sonra çevre ile ilgili yetki ve görevleri yerel yönetimlere aktaran yasalar yürürlüğe girmiştir.. Büyükşehir Belediyesi Kanunu,⁵⁹ Belediye Kanunu⁶⁰ ve İl Özel İdaresi Kanunu⁶¹ çevre alanında geniş yetki ve görevlere yer vermiş bulunmaktadır. Belediye Kanunu mahalli müşterek ihtiyaç olmak şartıyla, “çevre ve çevre sağlığı ile temizlik ve katı atık hizmetlerini” yapma ve yaptırma konusunda yetkili kılınmış bulunmaktadır. Bu ifadeye göre hangi görevlerin bu kapsama girdiği açık olmamakla birlikte, aynı Kanunun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84 üncü maddesine göre; “*Bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak,.... 1.5.2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümleri uygulanır.*” Anılan maddeye göre “çevre ve çevre sağlığı” hizmetlerini Çevre ve Orman Bakanlığı yapamayacaktır. Ancak bu madde yasa yapma tekniğine uygun değildir. Teşkilat Yasalarındaki

⁵⁷ Çevre yönetiminde, gelişmiş ülkeler de yönetim modeli bulmakta sıkıntıya düşmüşlerdir. Bunun nedeni çevre kavramının kapsadığı alanın geniş ve bulanık olmasıdır. Bu kadar yaygın ve yayımları bir alanda tek bir karar mekanizmasının kurulması oldukça güç olmuştur.

⁵⁸ Hayvanları Koruma Kanunu, hayvanların rahat yaşamalarını ve hayvanlara iyi ve uygun muamele edilmesini temin etmek, hayvanların acı, ıstırap ve eziyet çekmelerine karşı en iyi şekilde korunmalarını, her türlü mağduriyetlerinin önlenmesini sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. RG. 01.07.2004 tarih ve 25509 sayı.

⁵⁹ RG. 23.07.2004 tarih ve 25531 sayı.

⁶⁰ RG. 24.12.2004 tarih ve 25680 sayı. Ancak Kanun Anayasa Mahkemesince şekil açısından aykırı bulunarak iptal edilmiş ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁶¹ RG. 04.03.2005 tarih ve 25745 sayı.

hangi hükümlerin Belediye Kanununa aykırılık oluşturduğunun belirlenmesi hususunun, mevzuatta ve uygulamada karmaşa yaratacağı açıktır.

Büyükşehir Belediyeleri ise; sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak görevleri ile sorumlu kılınmışlardır.

İl özel idareleri de; mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, ilin çevre düzeni planını,⁶² belediye sınırları içerisinde de katı atık ve çevre hizmetlerini yapmakla sorumlu kılınmışlardır.

Diğer taraftan, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 4/3 maddesinde yer alan; “*Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkırada belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.*” hükmü çevre konusunda Bakanlar Kurulunun yetkisini göstermektedir.

Görüldüğü üzere çevre konusunda yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında da yetki karmaşası yaratılmış, kimin, hangi yetkiyi, nasıl kullanacağı açıklığa kavuşturulmamıştır.

7- ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI’NIN DENETİM YETKİ VE GÖREVİ

Çevre Kanunu’nun “Denetim” başlıklı 12 nci maddesi, “Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü” başlığını alarak bütünüyle değiştirilmiştir. Madde, bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisini Çevre ve Orman Bakanlığına vermiştir. Ancak gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim

⁶² İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6 ncı maddesine göre İl Çevre Düzeni Planı; valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl Çevre Düzeni Planı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.

birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine veya Çevre ve Orman Bakanlığınca uygun görülen diğer kurum ve kuruluşlara devredileceği ve denetimin Bakanlığın belirlediği denetim usul ve esasları çerçevesinde yapılacağı hükme bağlanmıştır. Ancak askeri işyerleri, askeri bölgeler ve tatbikatların, Çevre Kanunu çerçevesindeki denetimi ve neticelerine ait işlemler; Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Bakanlık tarafından müştereken hazırlanacak yönetmeliğe göre yürütüleceği belirtilmektedir. Maddenin 3. ve 4. fıkralarına göre; ilgililer, Bakanlığın veya denetimle yetkili diğer mercilerin isteyecekleri bilgi ve belgeleri vermek, yetkililerin yaptıracakları analiz ve ölçümlerin giderlerini karşılamak, denetim esnasında her türlü kolaylığı göstermek zorundadırlar.

Bunun yanı sıra ilgililer, çevre kirliliğine neden olabilecek faaliyetleri ile ilgili olarak, kullandıkları hammadde, yakıt, çıkardıkları ürün ve atıklar ile üretim şemalarını, acil durum planlarını, izleme sistemleri ve kirlilik raporları ile diğer bilgi ve belgeleri talep edilmesi halinde Bakanlığa veya yetkili denetim birimine vermek zorundadırlar.⁶³

Çevre Kanunundaki yeni düzenlemelerin yürürlüğe girmesiyle 2872 sayılı Çevre Kanunu’nda yer alan çevre ihlallerine ilişkin fiiller ve yaptırımları değişmiş bulunmaktadır. Denetim sonucunda söz konusu ihlallerin gerçekleştiği anlaşılırsa idari yaptırımların uygulanması gerekir. Yeni düzenleme ile karmaşık bir yapı oluşmuş, idari yaptırım öngörülen ihlaller ve para cezaları artmış bulunmaktadır. Esasen Kanunda pek çok yükümlülük ve sorumluluk getiren hükme yer verilmesine rağmen bütün bunların karşılığında yaptırım getirilmediği dikkat çekmektedir. Bunun yanı sıra, Kanunun 26. maddesi başlığı ile birlikte değiştirmiş ve adli yaptırım öngörülen iki ayrı suç düzenlenmiştir. Bu suçlar, Bildirim ve Bilgi Verme Yükümlülüğüne Aykırı Davranma Suçu ile Yanlış ve Yanıltıcı Belge Düzenleme ve Kullanma Suçudur. Ayrıca yeni Türk Ceza Kanunu da çevrenin korunmasına ilişkin yeni suçlar öngörmektedir. Bunlar ise, Çevrenin Kasten Kirletilmesi Suçu, Çevrenin Taksirle Kirletilmesi Suçu, Gürültüye Neden Olma Suçu ile İmar Kirliliğine Neden Olma Suçudur.

Diğer taraftan Jandarmanın da çevre denetimine ilişkin görevleri bulunmaktadır. 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerde, (md.10) jandarma, diğer pek çok görevi yanında

⁶³ Söz konusu bildirim ve bilgi verme yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere hem idari para cezası verileceğine hükmedilmekle birlikte, aynı yükümlülüğe aykırı olarak yanlış ve yanıltıcı bilgi verenler için adli ceza öngörüldüğü de dikkat çekicidir.

suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamakla görevlidir.

Jandarma Genel Komutanlığının 2001-2002 yılları Master Planı kapsamında “Çevrenin Korunmasında Jandarma” projesi başlatılmış, daha sonra “Çevrenin Korunması ve Gecekondulaşmanın Önlenmesi” konusunda birliklere emir verilmiştir. Ülke genelinde 90 Çevre Koruma Timinin teşkili öngörülmüş ve bunlardan öncelikle turizmin yaygın olduğu iller ile çevre kirliliği açısından hassas olan 15 ilde Çevre Koruma Timi oluşturulmuştur.⁶⁴ 2002 tarihinde Samsun ve Konya illerinde birer adet Çevre Koruma Timi deneme kadrolu olarak faaliyete geçirilmiştir.

Bu süreçte Jandarmanın çevrenin korunmasında etkinliğinin artırılmasına yönelik olarak “Çevre Bakanlığı Taşra Teşkilatı Görev, Yetki, Sorumluluk ve Çalışma Esasları Yönetmeliği”nin⁶⁵ 5inci maddesine son fıkra olarak yeni bir fıkra eklenmiştir.

Söz konusu maddede, Jandarmanın Bakanlığın İl Müdürlüğü ile birlikte yerine getireceği belirtilen görevlerine yer verilmiş ve bu hükümler çerçevesinde yer alan görevleri, Çevre Bakanlığı’nın taşra teşkilatı ile işbirliği halinde yerine getirmek üzere 23.10.2002 tarihinde Bakanlık ile protokol imzalanmıştır.⁶⁶

Uygulamada ise, değişik yönetmelikler kapsamında gerçekleştirilen ortam bazı denetimler sürerken, “entegre yaklaşım” çerçevesinde bileşik denetimler de uygulanmaya başlamıştır. Birleşik denetimler, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından çıkarılan Çevre Denetimi Yönetmeliği (ÇDY)⁶⁷ kapsamında gerçekleştirilmektedir.

⁶⁴ Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Kocaeli, Hatay, Bursa, Çanakkale, Mersin, İzmir, İstanbul, Manisa, Muğla, Van, Yalova oluşturulan iller arasındadır.

⁶⁵ RG. 12.05.2003 tarih ve 21579 sayı.

⁶⁶ Protokol ile Jandarma; il ve ilçe belediye hudutları dışındaki yerlerde, çevre kirliliği ile ilgili olarak mahallinde ölçüm yapmak, mevzuatta belirlenen yöntem uygun olarak numune alarak yetkili laboratuarlara göndermek, tehlikeli atık ve tehlikeli kimyasalların taşınımının ilgili mevzuata uygun olup olmadığını kontrol ederek, yetkili birimlere bildirmek, kaza meydana geldiğinde acil durumlarda; binaların boşaltılmasını sağlamak, tıbbi/sağlık bakımı, yiyecek dağıtımı, kaza mahallinde halk ve bölgesel mücadele ekipleriyle irtibat kurmak, operasyon merkezini saptayarak kişilerin can, mal güvenliklerini korumak, mahallinde çevreye olumsuz etkileri olan her türlü faaliyeti izleyerek ilgili Valiliğe bildirmek, ulusal mevzuat ve uluslararası sözleşmeler ile koruma altına alınan canlı türleri ve alanların korunması için Çevre Bakanlığı ve diğer kuruluşlar tarafından alınan tedbirler doğrultusunda kontroller yaparak sonuçlarını ilgili Valiliğe bildirmek görevlerini üstlenmiş bulunmaktadır. Ancak söz konusu protokol, Çevre ve Orman Bakanlığı’nın 09.04.2004 tarihi yazısı ile tek taraflı olarak fesh edilmiş olmasına karşın, Jandarma, Teşkilat Kanununa ve kolluk yetkisine dayanarak bu görevini sürdürmektedir.

⁶⁷ R.G. 5 Ocak 2002 tarih ve 24631 (Mükerrer) sayı.

Çevre Denetim Yönetmeliğinin amacı; Tesislerin kurulması, faaliyete geçmesi, üretimin her aşamasından atıkların nihai bertarafına kadar çevrenin korunması için çevre denetiminin usul ve esaslarını düzenlemektir. Yönetmeliğin kapsamına, çevre denetçilerinin nitelikleri, faaliyet sahiplerinin yükümlülükleri, denetim mercilerinin görev ve yetkilerinin oluşturulmasına ilişki hükümler girmektedir. Askeri Alanlar, Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun yetki alanına giren kurum, kuruluş ve işletmeler ile İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü kapsamına giren konular Yönetmeliğin kapsamı dışında kalmaktadır. Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesinde; Avrupa Birliği kriterlerine uygun planlama, uygulama ve raporlamanın gerçekleştirildiği yeni bir çevre denetim sistemi kurulmak istenmektedir.

SONUÇ

Yönetim yalnız düzenleyici, yönlendirici ve denetleyici olarak değil, girişimci olarak da çevre konularının içinde yer almakta ve bu girişimler sonucu çevre olumsuz olarak etkilenmektedir. Örneğin termik santrallerin, sanayi tesislerinin, organize sanayi bölgelerinin kurulması ve işletilmesi, turizm tesislerinin izin ve ruhsatlarının verilmesi sonucunda veya kamu kurum ve kuruluşlarının kirletici faaliyetlerde bulunması durumunda, çevrenin bozulmasına ya da kirlenmesine neden olan hallerde idare taraf olmakta ve idari yargının alanına giren uyuşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. Çevre sorunlarında yönetim (idare), hem hizmet ve yatırım götürücü olarak işlev görmekte, hem de bu tür faaliyetlerde bulunan özel hukuk öznelerine izin verirken bu yetkiyi kullanmaktadır. Etkin bir çevre denetiminin önemi, yönetimin sağlıklı ve hukuka uygun işlemesine katkı sağlaması açısından büyüktür. Çevre sorunlarının çözüme kavuşturulmasından, en geniş anlamıyla bu kapsamlı çevre mevzuatını uygulamakla görevli ve yetkili tüm kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve onlara baskı ve zorlamada bulunabilecek olan sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar sorumludur. Ancak buradaki en önemli sorun, bütün alanlarda olduğu gibi mevzuatın gereği gibi uygulanamamasıdır.

Ancak en önemli görev ve sorumluluk, yürütme erkini kullanan “yönetim”in icracı gücünü kullanması ile yerine getirilebilir. “Yani, bakanlar, müsteşarlar ve astaticları, ilgili kurullar, valiler, kaymakamlar, belediye başkanları ve astaticları ile meclis, encümen ve de çevre mevzuatını uygulayacak, somut çevre kararları alacak, ruhsatları verecek, denetimleri gerçekleştirecek ve yaptırımları belirleyip tatbik

edecek olanlar, hukuksal anlamda “doğrudan” güç, “asıl” yetki bunlardadır.”⁶⁸

Çevre koruma ile görevli “idare”nin, mevzuatın gereklerini yerine getirme ve çevrenin korunması ve kirliliğın önlenmesinde başarısız bulunmaları sadece bizim ölkemiz açısından değil, çevre duyarlılığı bulunan gelişmiş ölkeler açısından da söz konusudur.

⁶⁸ **a.k.**, s.61.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin, “Tartışma”, **Çevre Kanunu’nun Uygulanması**, TÇSV Yayını, Ankara, 1987.

Aşçıoğlu, Çetin, “Hukukçu ve Politikacıda Hukukun Üstünlüğü Bilinci”, **Cumhuriyet, Bilim Teknik Eki**, 1 Mayıs 2004.

Avrupa Birliği Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES), 2007-2023 Çevre ve Orman Bakanlığı. <http://www.did-cevreorman.gov.tr/>

Aybay, Aydın, “Çevre ve Hukuk”, **İnsan Çevre Toplum**, Ruşen Keleş (Der.), İmge Kitapevi, Ankara, 1992.

Berkes, Fikret – Kışlalıoğlu, Mine, **Ekoloji ve Çevre Bilimleri**, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1990.

Çağatay, Güler, **Çevre Sözlüğü**, Saypa Yayını, No:24, Ankara, 1994.

Erim, Refet, “Türkiye’de Yasama-Yürütme ve Yargının Çevre Yaklaşımları”, **İnsan, Çevre Toplum**, Ruşen Keleş (Der.) İmge Kitapevi, Ankara, 1992.

Hamamcı, Can “Çevre ve Hukuk”, **Prof. Fehmi Yavuz’a Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, No:528, 1983.

Kaplan, Ayşegül, **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi, Ankara, 1997.

Keleş, Ruşen – Ertan, Birol, **Çevre Hukukuna Giriş**, İmge Kitapevi, Ankara, 2002.

Keleş, Ruşen, “Çevre ve Siyaset”, **İnsan Çevre Toplum**, Ruşen Keleş (Der.), İmge Kitabevi, Ankara, 1992.

Kiss, Alexandre, **Introduction to International Environmental Law**, Programme of Training for the Application of Environmental Law, UNEP, UNITAR, Geneva, Switzerland, 1997.

Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, 2002.

Özdek, Yasemin , **İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**, TODAİE Yayını, Ankara, 1993.

Savaş, Vural, “Anayasalarda Ekonomik Hak ve Özgürlükler: T.C. Anayasaları Örneği”, **Anayasa Yargısı 6**, Ankara, 1989.

Selçuk, Sami, **Adli Yıl Açış Konuşması**, (1999-2000), (2000-2001), Yargıtay Başkanlığı.

Şen, Ersan, “Ceza Hukuku Açısından Çevre Kanunu’na Bakış”, Çevre Kanunu’nun Uygulanması, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1999.

Türkiye Çevre Kurumları Araştırması, Çevresel Kurumlar ve Düzenlemeler Envanteri, Koordinatör Can Hamamcı, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1992.

UÇES: **AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi**, 2007-2023, Çevre ve Orman Bakanlığı, <http://www.did-cevreorman.gov.tr/>

UNEP, “Globalization And The Environment: An Environmental Law Perspective”, **Biannual Bulletin of Environmental Law**, Volume 4,

Yıldırım, Ferzan – Berkmen, Mary, **Çevre Terimleri Sözlüğü**, IULA-EMME, IULA-Environmental Series, İstanbul, 1991.

Oturum Başkanı
Miroslaw SEKULA
Polonya Sayıştay Başkanı

Dr. Alica, ilginç sunumunuz için teşekkürler. Özellikle bilgilendirdiğiniz ve bilgilerimizi tazelediğiniz için teşekkürler. Sunumunuzdaki dikkat çeken nokta bu alanda kullanılan terminolojiden bahsetmiş olmanız; çünkü bu konu uluslararası işbirliğimiz için de son derece önemli. Teşekkürler.

Sonuçlarınızda ayrıca dikkat çekici bir cümle kurdunuz. Yönetim sadece düzenleyici, yönlendirici ve denetleyici bir rolle değil aynı zamanda bir girişimci olarak çevre sorunlarına müdahil olur. Bence bu çok önemli ve bizim de bu noktada rolümüz var. Biz yönetime onları denetleyerek destek vermeliyiz, hatta vermek zorundayız. Çok teşekkürler.

Neil, söz sizin.

SAYIŞTAYLAR TARAFINDAN YAPILAN ÇEVRE DENETİMİ ÖNEMİ VE EĞİLİMLER

Neil MAXWELL

Kanada Sayıştay Başkanı Yardımcısı

Hem 145. yıl dönümü kutlamalarınızı paylaşmak, hem de çevre denetimi alanında deneyimlerimizi paylaşma fırsatına sahip olmamız nedeniyle burada bulunmak benim için bir onurdur.

Çevre denetimine ilişkin yapılan bu tartışmalara katkıda bulunmak açısından ben üç noktaya değinmek istiyorum. Öncelikle, Sayıştaylar için çevre denetiminin neden önemli olduğunu açıklayacağım. İkinci olarak, Sayıştaylarca gerçekleştirilen çevre denetiminde dünya çapında yapılan uygulamalardan bahsedeceğim. Son olarak da; INTOSAI'nin bir parçası olan çevre denetimi çalışma grubunun Sayıştaylara bu konuda nasıl destek olabileceğini anlatacağım.

Sayıştaylar için çevre neden bu kadar önemlidir? Tahmin edebileceğimiz gibi 21. yy'da insanoğlu için temel tanımlayıcı konulardan biri çevre ve sürdürülebilir kalkınma meseleleri olacaktır. Bu yüzyılda toplumlar olarak doğa ile olan ilişkilerimizi yeniden tanımlamakla meşgul olacağız.

Çevreyi; yönetimler, toplumlar ve Sayıştaylar açısından bu denli önemli kılan üç temel faktör vardır. Bunlardan ilki, bu gün tartışacağımız konulara bakacak olursanız, hemen hemen hepsinde, dünyanın ekolojik sınırlarına yaklaşmakta olduğumuza dair yeterli bilimsel kanıtın mevcut olmasıdır. Çok açıklayıcı olduğunu düşündüğüm 2005'te yayımlanan Milenyum Ekosistem Değerlendirmesi başlıklı bir çalışmadan bahsetmek istiyorum. Ekosistem hakkında ne biliyoruz ve hangi ekosistemler tehlike altında sorularına yanıt arayan, tüm dünyadan 1300 bilim adamı bu çalışmada yer aldı. Bilim adamları çalışmalarında oldukça ciddi sonuçlar elde ettiler. Buna göre, son yirmi yılda mercan kayalıklarının %20'si yok oldu. Mangrove ormanlarının %35'i yine çok kısa bir süre içerisinde kaybedildi. Bilim adamları, türlerin yok olma oranının tarih öncesi dönemlerdekinin yaklaşık bin katı olduğunu ifade ettiler. Çalışmadan çıkarılabilecek genel sonuç ise; biz insanoğlunun bel bağladığı ekosistem hizmetlerine baktığımızda, bunların üçte ikisinin sürdürülebilir bir şekilde kullanılmaması, sürdürülebilirlikleri sağlanamayacak derecede bozulmalarıdır. Doğal sistemlerin sürdürülemez bir biçimde kullanılması gerçeği bioçeşitlilikten, hava kalitesi, su kalitesi konularından ya da iklim

değişikliği sorunları için de geçerlidir. Dikkate değer bir nokta ise; bu meselelerin birbirinden ayrı hareket etmemesi, birbirlerine katkıda bulunması ve birbirlerini güçlendirmeleridir. Mesela, Dr. Alica dünyanın bir çok bölgesinde yüz yüze olduğumuz su kıtlığından söz etti. İklim değişikliği etki araştırmasından elde edilen kanıtlara göre de iklim değişikliği halihazırda güç olan durumu daha da kötüleştirmiştir. Dolayısıyla bu sorunlar birbirinden bağımsız değildir.

İkinci faktör; BM tahminlerine göre sonraki 50 yılda nüfusun altı milyardan dokuz milyara çıkacağına öngörülmesidir. Bu büyümenin neredeyse tamamı gelişmekte olan ülkelerde, muhtemelen dünyanın bu nüfus artışı ile en az baş edebilecek bölgelerinde gerçekleşecektir. Dolayısıyla, bir çok açıdan zaten ekolojik sınırdayız ve dünya üzerinde 3 milyar insan daha yaşıyor olacak.

Üçüncü etken ise; artan tüketim baskısı. Gelişmekte olan ekonomiler nasıl büyüyor bir bakın, özellikle de Çin ve Hindistan'a. Son on yılda Çin, GSYİH'sında yıllık %10'luk bir oranla büyüyor. Türkiye'de sizin örneğiniz de oldukça dikkat çekici. Burada kalışım süresince Ankara'da kaç tane inşaat vinci gördüm bilmiyorum. Bu da yine aynı şekilde ekosistem üzerinde baskı yaratmaktadır.

Dolayısıyla, bu üç faktör birlikte işleyerek önümüzdeki yıllarda çevre meselelerini daha fazla zora sokmaktadır.

O zaman bunun Sayıştaylara olan etkisi nedir sorusu ortaya çıkar. Devletlerin ve toplumların bu meseleler ile meşgul olacakları, yatırım yapacakları ve programlar geliştirecekleri gerçeği Sayıştayların çalışmalarının önemli olacağı anlamına gelmektedir. İyi yönetim açısından Sayıştayların sahip olduğu geleneksel rol kritik öneme sahip olacaktır. Özellikle çevre ve sürdürülebilir kalkınma alanlarında önemli olduğumuzu düşünüyorum; çünkü hükümetler, çevre ve sürdürülebilir kalkınma meselelerini çözmeye amaçlı program ve politika oluşturma sürecinin başındalar. Devam edegelen çok sayıda çalışma mevcut. Örneğin; iklim değişikliğinde, AB'de emisyon ticareti sistemleri var, hükümetlerin bu sorunları çözebilecekleri yolları bulmaya çalışan ilk çalışmalar. Bunlar, Sayıştayların neyin işe yarayıp neyin yaramayacağını belirleyerek ve vergi mükelleflerinin parasının iyi bir şekilde kullanılmadığını göstererek katkıda bulunabileceği alanlar.

Çevrenin neden bu denli önemli olduğuna dair son neden ise şudur: Biz bu sorunları çevre sorunu olarak adlandırma eğilimindeyiz; halbuki, bunlar tamamıyla çevre sorunu değil. Çevre ile ilgililer ancak, özünde ekonomi ve toplum sorunları. Ekosistem hizmetleri fikri, yani doğadan hizmet alma kavramı, gösteriyor ki; bunlar ekonomi ve toplum meseleleridir. Biz alanları zehirli atıklar ile kontamine eder, gelişigüzel tedbirler alarak kestirme yolu seçersek; sürdürülemez büyümenin getireceği bedeli ödemek zorunda kalırız. Bu konular, gerçekten de

sosyal toplumları ve sosyal ekonomileri derinden etkileyen konulardır. Bu da çözümlenmelerinin neden fazlasıyla zor olduğunun bir nedenidir.

Çevrenin, ekonomi ve toplumlar için önemini gösteren birkaç örnek daha verelim. Su kıtlığı açısından bakıldığında; 90'ların ortalarında 80 ülke, yani dünya nüfusunun %40'ı, su kıtlığı çekmekteydi. Gelişmekte olan dünyada yer alan şehirlerin %35'ten daha azında, atık su arıtılmaktadır. Orta ve düşük gelirli ülkelerdeki şehirlerin çoğunda üretilen katı atıkların %30 ila %50'si toplanmamaktadır. Bu arada, bu bulguların birçoğu BM Çevre Programından alınmıştır.

Şimdi sunumumun ikinci kısmına, yani Sayıştayların çevre denetimi açısından ne tür uygulamalar yaptıkları konusuna geçelim. Bu konuda çevre denetimi çalışma grubunun düzenli olarak yaptığı bir anketi kullanıyoruz.

Sayıştayların önemli bir rol üslenebileceklerini ifade etmiştim. Aslında, Sayıştaylar zaten bu rolü oynamaktadırlar. Son on yılda Sayıştaylarca yapılan çevreye ilişkin 2000 çevre denetimi tespit ettik. Bu denetimler tüm denetim türlerini içermektedir; örneğin denetçilerin çevresel maliyetler ve yükümlülüklerin ne ölçüde mali tablolara yansıtıldığını inceledikleri mali denetim gibi. Uygunluk denetimi ise; harcamacı kurumlar, yasalar ve uluslararası anlaşmalara olan uygunluğa bakar. Performans denetimi yönetime, etkinliğe ve verimliliğe bakar.

Bu slaytları hızlı bir şekilde geçeceğim. Bu 2000 denetimde yer alan en popüler konularla ilgili olarak; çevre konusunda uzman kişilerin gündeminde olan çoğu konu Sayıştaylarca ele alınmıştır. Bu da bana şunu gösteriyor; risk analizimizi iyi yapıyor, doğru alanlar üzerinde odaklanıyoruz: koruma alanları, bioçeşitlilik, su kaynakları, atık su, vb. Anketten değinmek istediğim bir iki nokta daha var. Yine buradan çıkarılacak mesaj bence iyi çalıştığımızdır. Kurumların %74'ü değişen zamanlarda, üçte ikisi ise son üç yılda çevre denetimi gerçekleştirmiştir. %54'ü çevre dışındaki bir denetime çevresel bir özellik katmıştır.

Çevre denetimi açısından gördüğümüz diğer bir nokta da ilginç; çünkü, bu denetimler hem denetim mesleğindeki hem de çevre yönetimindeki yaklaşımları yansıtmaktadır. Çevre denetiminde gittikçe artan bir şekilde performans denetiminin öne çıktığı ve ulusal mevzuata uygunluktan uluslararası hukuka uygunluğa kayış olan bir yaklaşım oluştuğunu görmekteyiz. Bu gün Dr. Alica ve Başkan Damar'ın da konuşmalarında birkaç kere dile getirdikleri gibi denetimlerde gittikçe artan bir işbirliği görmekteyiz. Bu sorunların küresel olma boyutları nedeniyle işbirliği önemlidir. Son olarak, çevre denetimi oldukça dar olan çevre koruma perspektifini sürdürülebilir kalkınma gibi daha geniş

bir düşünceye genişletmiştir. Bunların hepsinin sağlıklı yaklaşımlar olduğunu düşünüyorum.

Bu slayt, tipik denetim hedeflerini göstermektedir ve bu noktada ifade etmek istediğim şey, Sayıştayların iyi bir çevre yönetimine katkıda bulunabileceği çok farklı şekiller olduğudur. Bunu ya taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğini ya da yönetimin kalitesini, risk değerlendirmesini ve hesap verilebilirliği inceleyerek yapabilir. Günümüzde yapılan denetimlerde tüm bunların mevcut olduğunu görmekteyiz. Denetim kriteriyle ilişki olarak, biz belirli kaynaklar ile kısıtlanmış değiliz. Uluslararası anlaşmalar, ulusal kanunlar, çevresel programlar ve kabul görmüş iyi yönetim uygulamaları düşünüldüğünde çalıştığımız ortam oldukça zengin.

Ankette aynı zamanda Sayıştayların karşı karşıya olduğu bir dizi zorluğu da tespit ettik; bu alanda sınırlı uzmanlığa sahip olmaları nedeniyle Sayıştayların kendilerini kısıtlanmış hissetmeleri gibi.

Şimdi konuşmamın üçüncü kısmına geçmek istiyorum ve bu kısım çevre denetimi çalışma grubunun Sayıştaylara bu anlamda nasıl destek olabileceği ile ilgili. Gördüğüm kadarıyla Sayıştayların karşılaştığı zorlukların bir kısmıyla baş edebilecek, iyi yapılandırılmış bir grup. Şunu da söylemeliyim ki; biz de Kanada olarak bu grubun birkaç seneden bu yana başkanlığını yapmaktan büyük onur duyuyoruz. Ancak bu grup benim grubumdan farklı; bu nedenle hakkındaki bilgim kısıtlı. Dolayısıyla eğer zor sorularınız olacaksa, bunları buradaki diğer meslektaşlarıma yöneltebilirim.

Çalışma grubunun ilginç bir geçmişi var. 1992 yılında kuruldu, 2000 yılına kadar Hollandalı meslektaşlarımız tarafından başkanlığı yapıldı, bu seneye kadar da başkanlığı Kanada üslendi ve bu sene biz de başkanlığı Estonya'ya devredeceğiz. Üç görevi var: çevre denetimine ilişkin temel faktörlerin kavranması açısından Sayıştayları desteklemek, rehber ve metodolojiler geliştirmek ve son olarak, bilgi ve deneyimleri paylaşmak. Özellikle gurur duyduğumuz konu ise INTOSAI çatısı altında yer alan tüm gruplar içerisinde, Çevre Denetimi Çalışma Grubunun en büyüğü olması ve bir çok açıdan en aktif grup olmasıdır. Son olarak, INTOSAI bölgelerinin 6'sının çevre denetimi bölgesel çalışma grupları var ve bu gün de programda yer alan Avrupa grubundan bilgi alacağız.

Rehber dokümanlar hazırlıyoruz. Bilgi paylaşım toplantıları düzenliyoruz. Ve gurur duyduğumuz bir çevre denetimi eğitim kursumuz var; iki haftalık bir kurs ve şimdiye kadar dünyanın çeşitli yerlerinde verildi. Anketler düzenliyoruz; zaten en son yaptığımız anketten elde ettiğimiz sonuçları paylaştım sizlerle. Gurur duyduğumuz kapsamlı bir web sitemiz var. Arama yapılabilir bir denetim veritabanı var, böylece değişik ülkelerden denetçiler bir bölgede ne tür denetimler

yapılmıştır bu veritabanı aracılığıyla görebilir. Web sitesinde ayrıca destekleyici kaynaklar da mevcut.

Oldukça iddialı bir çalışma planımız var. İklim değışikliği, hava kalitesi gibi belirli alanlarda kullanılmak üzere rehberlerin geliştirilmesi, eğitim faaliyetlerinin genişletilmesi, ortak denetimlerin artırılması ve diğer teşkilatlarla olan işbirliğinin artırılmasını içerecek şekilde denetim araçlarımızı genişlettik.

Sonuç olarak, birbirine bağımlı ve bağılı bir dünyada yaşadığımız oldukça açık diye düşünüyorum. Sayıştaylar da bundan böyle sadece kendi sınırları içerisinde faaliyet gösteremez. Çevresel limitlere ulaştığımızda dair güçlü kanıtlar mevcut ve artan tüketim ve nüfus nedeniyle oluşan güçlü baskı ile karşı karşıyayız; ki bunlar da bir araya gelerek durumu daha da kötüleştiriyor. Kamu bilinci arttı. Bu meselelerin boyutunu kavrayan insanların sayısını göz ardı etme eğilimindeyiz diye düşünüyorum. Halk hesap verilebilirlik istiyor. Sayıştayların çalışmaları da bu noktada önem kazanıyor. Sayıştayların yapmakta oldukları türden çevre çalışmalarına olan ihtiyaç da devam edecektir.

Teşekkür ederim.

Oturum Başkanı

Mirosław SEKULA

Polonya Sayıştay Başkanı

Neil, ilginç sunumundan ötürü teşekkürler. Özellikle de çok önemli olan faaliyet alanlarımızı gösterdiğin için teşekkür ederim. Sayıştayların geniş ruhunu bize resmettin ve senin de söylediğin gibi, bu çalışmalarımız ve işbirliğimiz, çevre ve sürdürülebilir kalkınmaya yönelik işbirliğimiz için mükemmel bir program olabilir. Çok teşekkürler.

Tartışma panelde gerçekleştirilecek; bence kahve molası sırasında da tartışmalarımıza devam etmek iyi bir fikir olabilir; dolayısıyla ilk oturumu kapatıyorum. Teşekkürler ve şimdi kahve arası.

İKİNCİ OTURUM

Oturum Başkanı:

Dr. Hubert WEBER

Avrupa Sayıştay Başkanı

***Uluslararası Çevre Koruma Denetimlerinin
Başlatıcısı Olarak EUROSAT Çevre Çalışma
Grubu (WGEA)***

Zbigniew WESOŁOWSKI

EUROSAT Çevre Çalışma Grubu (WGEA)
Koordinatörü

Türkiye’de Tehlikeli Atık Yönetimi

Prof. Dr. Ülku YETİŞ

Ortadoğu Teknik Üniversitesi
Mühendislik Fakültesi
Çevre Mühendisliği Bölümü

Oturum Başkanı
Dr. Hubert WEBER
Avrupa Sayıştayı Başkanı

Başkan Mehmet Damar,
Sayın Miroslaw Sekula, Polonya Sayıştay Başkanı,
Sayın Meslektaşlarım,
Hanımefendiler ve Beyefendiler,

Sayıştay'ın 145. Kuruluş Yıldönümü münasebetiyle düzenlenen bu konferansa beni davet ettiği için Başkan Damar'a teşekkür ederek sözlerime başlamama izin verin. Bu gün burada bulunmak benim için büyük bir mutluluk, özellikle de Sayıştay'ın etkileyici 145 yıllık denetim çalışmaları için Sayın Damar'ı ve personelini kutlamak. Aynı zamanda size ve personelinize kutlamaların ve bu günkü sempozyumun, dikkate değer ve etkileyici toplantının, organize edilmesi için gösterdikleri çaba ve harcadıkları enerjiden ötürü de teşekkür etmek isterim.

Sizi tebrik etmek için başka bir neden daha var Sayın Başkan. Çünkü sempozyum konusu olarak çevre denetimini seçmişsiniz.

Biz de Avusturya Sayıştay'ı için çevre alanında denetimler gerçekleştirdiğimiz sırada, sadece çevreden sorumlu olan kurum ile değil kirleten ile de temas halindeydik. Bu aynı zamanda tüm tarafların bir araya geldiği eşsiz bir fırsat. Çünkü genellikle, kurumun sorusu işletme yani kirleten ile ilgili soru nedir olacaktır. Bir kimyasal fabrika idi. Öte yandan, kimyasal sanayi de bu kurumların çok fazla bürokratik olduklarından yakıncaklardır. Dolayısıyla bu gerçekten oldukça etkili bir yaklaşım. Hava kirliliği, su kirliliği gibi konularla ilgili bir dizi denetim faaliyetimiz var. Dolayısıyla, şimdi Avrupa Sayıştay'ının bir üyesi olarak, biz aynı zamanda çoğu ülkede çevreye ayrılan Avrupa Birliği fonlarının denetimini gerçekleştiriyoruz.

Hindistan'dan bahsetmek isterim. Buradaki problem su kaynakları ve sulama idi ve bu konu denetim alanı içerisinde de belirtildi. Bunlar ortak konular. Aynı zamanda, Hindistan'ın fakir çiftçilerinin ekonomik şartlarının iyileştirilmesi için verilen destek sürdürüldü.

Diğer bir vaka da Bolivya'dan. Burada gıda güvenliği sistemlerini güvence altına almak için bir program uyguladık. Bu noktada sorun bir yandan insanlara gıda sağlarken öte yandan çevrenin korunmasıydı. Ve çok ilginç bir sistem vardı. Bir erken uyarı sistemi, o sene iyi bir hasat mı yoksa kötü bir hasat mı elde edileceğini gösteriyor ve sonrasında biz ona göre düzenleme yapıyorduk.

Bir başka örnek, Paraguay örneği. Burada yerli halk için bir yardım programımız vardı. Halkın geleneksel hayatını sürdürebilmesi için geniş bir alana ihtiyacı vardı ve aynı zamanda çevrenin de korunması gerekiyordu.

Şimdi, ikinci çalışma oturumunun Başkanı olarak, yanımda oturan Sayın Zbigniew Wesolowski ve Sayın Yetiş'e hoş geldiniz diyorum. Sayın Wesolowski, sizi kürsüye davet ediyorum.

ULUSLARARASI ÇEVRE KORUMA DENETİMLERİNİN BAŞLATICISI OLARAK EUROSAL ÇEVRE ÇALIŞMA GRUBU (WGEA)

Zbigniew WESOŁOWSKI
EUROSAL Çevre Denetimi Çalışma
Grubu Koordinatörü

1. GİRİŞ

Sayın Başkan,

Hanımefendiler ve Beyefendiler,

Türk Sayıştay'ının 145. Kuruluş Yıldönümü kutlamalarına beni davet ettiğiniz ve EUROSAL Çevre Denetimi Çalışma Grubunun girişimlerini anlatma fırsatını verdiğiniz için teşekkür ederim.

Çevrenin korunması modern dünyanın önündeki en büyük zorluklardan birisidir. Sayıştaylar da bu amaçla ayrılan fonların kullanımını iyileştirmek için bu sürece denetimleri ile dahil olurlar.

Polonya Sayıştay, çevrenin korunmasından sorumlu olan kamu kurumlarının denetimini yaklaşık 40 yıldır gerçekleştirmektedir. Bu denetimler, kamu fonlarının kullanımının yasallık, iyi yönetim, etkinlik ve dürüstlük açısından denetlenmesi şeklindedir.

Sağlam bir uluslararası işbirliği olmaksızın çevrenin korunması ile ilgili hiç bir sorunu çözemeyeceğimizin hepimiz farkındayız. İşbirliği yapma konusundaki istek, şimdiye kadar imzalanmış olan onlarca hatta yüzlerce sözleşme ve uluslararası anlaşmalara da yansıtılmıştır.

1992'de Rio de Janeiro'daki Dünya Zirvesinde imzalan sözleşme, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Biyolojik Çeşitlilik Konvansiyonu ile Kuraklık ve Çölleşme ile Mücadele Anlaşması örnek gösterilebilir.

Çevrenin korunmasına ilişkin görevlerin yerine getirilmesi için atılan önemli adımlardan biri 1992'de Washington'da düzenlenen INTOSAL Kongresinde Çevre Denetimi Çalışma Grubunun kurulması ve benzer bir yapının EUROSAL çatısı altında Mayıs, 1999'da Paris'te düzenlenen EUROSAL Kongresinde de teşkil edilmesidir. Polonya Sayıştay, grubun koordinatörü olarak belirlenmiştir

EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunun vizyonu, kıtanın sürdürülebilir kalkınması için gerekli olduğu üzere hem uluslararası düzeyde hem de ulusal düzeyde doğal kaynakların iyi yönetimini sağlamaktır.

EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu üyeleri arasındaki işbirliği vizyonu; Sayıştay'lar arasında bir işbirlikçi ruhun, bütünselliğın, açık iletişimin ve mesleki mükemmeliyetçiliğın oluşturulmasıdır.

Şu anda, EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunun 38 üyesi bulunmaktadır. Bunlar, EUROSAI çatısı altında birleşen Avrupa Sayıştaylarıdır.

EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunun faaliyetlerinin en önemli özelliklerinden biri, resmi olarak grubumuzda yer alamayan Sayıştay'ları işbirliğine davet etmemizdir. Beyaz Rusya ile Türk Sayıştay'ı ve Kazakistan ile Kore gibi Avrupa dışındaki diğer Sayıştaylar arasındaki işbirliği buna örnek olarak gösterilebilir. Şu anda EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunun resmi üyesi olan kimi Sayıştay'lar, daha önce grup üyesi değilken denetimlerde işbirliğinde bulunmuş olan Sayıştaylardır. Almanya (aramıza bu sene katıldı) veya Baltık Denizi Bölgesindeki Deniz Çevresinin Korunması Sözleşmesi (Helsinki Sözleşmesi) hükümleri uygulamalarının denetimi faaliyetine katılmasından sonra grubumuza üye olan Finlandiya Sayıştay'ı örnek gösterilebilir.



2. KOORDİNATÖRÜN TEMEL GÖREVLERİ

EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu Koordinatörü olarak Polonya Sayıştayının temel görevleri şunlardır:

- Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde uluslararası denetimlere öncülük etmek;
- Çalışma Grubunun çevre sorunları hakkındaki yıllık seminerlerinin düzenlenmesinde işbirliği yapmak;
- Avrupa'nın söz konusu bölgelerinde yapılan denetim bulguları konusunda bilgi alışverişi yapmak ve bu denetimler esnasında edinilen deneyimleri paylaşmak;
- Koordine ve paralel çevre denetimlerine ilişkin belge, rehber, standart, metot ve teknikleri yayınlamak;
- Grubun çalışmalarına yeni Avrupa Sayıştaylarının katılımını sağlamak;

- Koordinatör tarafından yönetilen Grubun web sitesinde bilgi yayınlayarak Çalışma Grubunun aktivitelerini desteklemek;
- INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu Koordinatörü ile işbirliği yapmak.

3. ELDE EDİLEN ÖNEMLİ BAŞARILAR

EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunun resmi kuruluşundan bu yana 8 yıl içerisinde, Avrupa'da 400'den fazla ulusal ve 38 uluslararası çevre denetimi yapıldı.

Grup üyeleri tarafından gerçekleştirilen uluslararası denetim faaliyetlerinden bazıları şunlardır:

- o Ekonomik faaliyetlerin Białowieża Ormanı çevresi üzerindeki etkileri (Beyaz Rusya-Polonya)-1995

- o Selden korunma ve sel hasarlarının giderilmesi (Çek Cumhuriyeti-Polonya)- 2001

- o Baltık Denizi Bölgesindeki Deniz Çevresinin Korunması Sözleşmesi (Helsinki Sözleşmesi) hükümleri uygulamalarının birinci ve ikinci denetimi (Danimarka, Estonya, Finlandiya, Letonya, Litvanya, Polonya (koordinatör), Rusya Federasyonu, İsveç, Almanya)

- o Tuna Nehrini Koruma ve Sürdürülebilir Kullanma İşbirliği Sözleşmesinin yasalara uygunluk ve uygulanmasının denetimi (Tuna Nehrini Koruma Sözleşmesi) (Bulgaristan, Hırvatistan, Romanya, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya) -2001-2002

- o Denizlerin Gemiler Tarafından Kirletilmesi (MARPOL, OPRC, ve Bonn sözleşmeleri (Kıbrıs, Yunanistan, İtalya, Malta, Hollanda, Türkiye, Birleşik Krallık)- 2001-2005

- o Demokratik Kore Halk Cumhuriyeti yasal kurumlarına 200-2002 yıllarında tahsis edilen Rusya Federasyonu münhasır ekonomik bölgesindeki su ve biyolojik kaynaklara ait kota uygulamalarının etkinliği (Kuzey Kore, Rusya Federasyonu) – 2002

- o Yurtdışı çevre yardımları (Avusturya, Macaristan) – 2003

- o 2001-2002 yılları için Azov ve Karadeniz çevre koruma ve rehabilitasyon tedbirleri ulusal programı uygulamalarına ilişkin bütçe fonu kullanımı (Rusya Federasyonu, Ukrayna) – 2003

- o Ormanların yeniden oluşturulması, korunması (ormanların korunması ve sürdürülebilir gelişimi) ile sınır bölgelerde orman yangınlarının kontrolünü içeren tedbirlerin finansmanı için tahsis edilen Rusya Federasyonu Federal bütçe fonları, federasyona bağlı bölgelerin

bütçe fonları ile Kazakistan Cumhuriyeti bütçe fonlarının kullanımı-2005.

Bunların yanı sıra, çok sayıda uluslararası denetim şu anda devam etmektedir. Bunlardan bazıları ise şöyle:

o Avrupa NATURA 2000 ağının uygulanmasına ilişkin paralel denetim (Fransa Sayıştay'ının koordinatörlüğünde)

o Çernobil Nükleer felaketinin etkilerinin ortadan kaldırılması için ayrılan (AB fonları da dahil) fonların kullanımı (Lüksemburg'da 2006'da kurulan Ukrayna Sayıştay'ının başkanlığını yaptığı Alt grup çerçevesinde düzenlenen denetim)

o Hazar Denizinin doğal ve biyolojik kaynaklarının ve Hazar Denizi çevresinin korunması için tahsis edilen fonların kullanımı (Azerbaycan, Kazakistan ve Rusya Federasyonu Sayıştayları tarafından denetim yürütülmektedir.)

Gelecekte EUROSAl Çevre Denetimi Çalışma Grubu, Kyoto Protokolü'nde yer alan taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğinin tespiti konusunda ortak bir denetim çalışması yapmayı planlamaktadır. Bu sene düzenlenen Çalışma Grubu seminerinin (Bratislava'da yapıldı) amacı bu konuda bir denetim yaklaşımı belirlemektir. Şimdiye kadar çok az Sayıştay, bu alanda denetim gerçekleştirdi.

Sizlerin de gördüğü gibi Avrupa'nın ortak denetimleri, dünyanın bu bölgesinde görülen çok ciddi konular üzerinde gerçekleştirilmiştir.

Bahsettiğim bu denetimlere ilişkin daha fazla bilgi almak istiyorsanız (özellikle de denetimlerin nihai raporları ile ilgili olarak), lütfen EUROSAl Çevre Denetimi Çalışma Grubunun web sitesini (www.nik.gov.pl) ziyaret ediniz. Bu sitede ayrıca Çalışma Grubunun uzun vadeli stratejisine ve grup tarafından gerçekleştirilen eğitim faaliyetlerine ilişkin bilgilere de ulaşabilirsiniz.

Çevre denetiminde Avrupa deneyimlerini zenginleştirmek amacıyla, EUROSAl Çalışma Grubunun çoğu üyesi INTOSAl Çalışma Grubu içerisinde yürütülen faaliyetlere aktif bir şekilde katılmaktadır. Bu noktada, üyelerimizin katıldığı INTOSAl Çalışma Grubunun çevre denetimine ilişkin rehber ya da el kitabı biçimindeki materyal hazırlama çalışmalarından bazıları şunlardır:

o Atık Yönetimi Denetimine Doğru (Norveç Sayıştay'ının liderliğinde 2004'te hazırlandı)

o Su Sorunlarının Denetimi: Yüksek Denetim Kurumlarının Deneyimleri (Hollanda Sayıştay'ının liderliğinde 2004'te hazırlandı)

o Sayıştay arasında işbirliği- tavsiyeler ve örnekler (Polonya ve Hollanda Sayıştayı gözetiminde hazırlandı)

o Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi: Sayıştay'lar için bir Denetim Rehberi (İngiltere Sayıştayı liderliğinde 2007 yılında hazırlandı)

4. SONUÇLAR

Çalışma Grubunun çalışmalarını koordine etmede edindiğimiz birkaç senelik deneyim göz önünde bulundurulduğunda; grubun kurulmasının ne denli doğru olduğunu ve faaliyetlerinin çevrenin korunmasına yarar sağladığını bu noktada ifade etmeliyim. Grup üyelerince gerçekleştirilen denetim bulguları çok sayıda usulsüzlüğü ve çevrenin korunması için tahsis edilen fonların verimli olarak kullanılmadığını ortaya çıkarmıştır.

Çevre Denetimi alanında Sayıştaylar arası işbirliği özellikle son yıllarda daha yaygın hale gelmiştir. Bu işbirliği, hem kurumlar hem de çevre açısından bir çok faydayı da beraberinde getirmektedir. Kurumlar açısından, ortak denetimler karşılıklı paylaşım ve öğrenmeyi, kapasite geliştirmeyi, iletişimi ve iyi uygulamaların belirlenmesini hızlandırırken; çevre açısından faydası ise; çoğu çevre sorununun artık siyasi sınırların ötesine geçmiş olmasıdır. Dolayısıyla, ortak çevre denetimleri aracılığıyla güç birliği yapmak, Sayıştay'ların konuyu daha geniş bir bakış açısıyla ele almalarına, ulusal faaliyetlerin olumlu ve olumsuz etkilerini göz önünde bulundurmalarına ve iyi uygulamaları karşılaştırmalarına imkan sağlamaktadır.

Hepimizin farkında olduğu gibi:

- Zehirli atıklar, kullanılmaksızın sadece bir ülkeden diğerine nakledildiği zamanlarda dahi çevre güvenli olmayacaktır; çünkü bu yöntemle tehlike ortadan kaldırılmamakta, sadece yer değiştirmektedir.

- Çernobil Nükleer Enerji Santrali çevre dostu bir santrale dönüştürülmediği sürece, Merkezi ve Doğu Avrupa'da nükleer tehlikelerle mücadele edilemez. Günümüze kadar büyük miktarda uluslararası fonun bu amaç doğrultusunda kullanılmasına rağmen, sorun halen giderilememiştir.

- Atmosferde sera gazı, özellikle de karbon dioksit emilim miktarları düşürülmezse, iklim değişikliklerinin önüne geçilemez.

Sayıştaylarımız iki doğrultuda hareket edebilir:

- o Yetkili kamu kurumlarının sorumlulukları kapsamında yer alan çevrenin korunmasına ilişkin görevlerini yerine getirmelerini sağlayacak denetim sonuç ve önerilerinin sunulması ve böylece doğal kaynakların iyi yönetiminin teşvik edilmesi

o Denetim bulgularının yayınlanması ve böylece kamuda çevre bilincinin oluşturulması

Bölgelerimiz arasındaki yakın işbirliği girişimlerinin kaynağının; çok eski geleneklere sahip ve dünya çapında saygı gören, Asya ve Avrupa'nın buluşma noktası olan Türkiye olduğu inancındayım. İşbirliğimiz çevre denetimi konuları üzerinde odaklanmalı ve sonrasında diğer alanları da kapsamalıdır. Bu anlamda zaten ilk deneyimimizi yaşamış bulunmaktayız.

Beni dinlediğiniz için teşekkürler.

Oturum Başkanı
Dr. Hubert WEBER
Avrupa Sayıştay Başkanı

Sayın Wesolowski konuşmanız için teşekkürler. Çalışmaları Sayıştaylar ailesi için çok önemli olan Çalışma Grubu hakkında daha fazla bilgi vermekle kalmadınız, aynı zamanda Çalışma Grubunuzun amacına da katkıda buldunuz. Çok teşekkürler.

Şimdi, sıradaki konuşmacımız Prof. Ülkü Yetiş. Anladığım kadarıyla çevre alanında çok sayıda araştırma projesi yürütmüşsünüz ve yayınlarınızın listesi sayfalarca devam ediyor. Türkiye'deki tehlikeli atık yönetimi hakkında konuşacaksınız. Sizi kürsüye davet ediyorum.

TÜRKİYE'DE TEHLİKELİ ATIK YÖNETİMİ

Prof. Dr. Ülkü YETİŞ

Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Çevre Mühendisliği Bölümü

GİRİŞ

Dünya'nın pek çok ülkesinde olduğu gibi, endüstriyel atıklar Türkiye'nin en önemli çevre sorunlarından birisini oluşturmaktadır. Özellikle Marmara, Ege ve Akdeniz Bölgelerinde hızla devam etmekte olan sanayileşme, bu bölgelerde endüstriyel kaynaklı ciddi çevre sorunlarının yaşanmasına yol açmaktadır. Bu sorunların pek çoğu, endüstriyel faaliyetlerden ortaya çıkan "tehlikeli atıklardan" kaynaklanmaktadır.

Tehlikeli atıklar; genel olarak, insan, hayvan, bitki ve çevre açısından akut ya da kronik risk taşıyan; toksik, yanıcı, yakıcı, parlayıcı gibi tehlikeli olarak tanımladığımız özelliklerden en az birine sahip olan atıklar olarak tanımlanmaktadır. Tehlikeli atık olarak sınıflandırılan atıkların; üretimi, toplanması, ara depolanması, taşınması, geri kazanılması, bertaraf edilmesi vb düzenlemeleri kapsayan Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği¹ (TAKY), tehlikeli atıkları detaylı olarak tanımlamaktadır. Yönetmelik, "*patlayıcılık, parlayıcılık, alevlenebilirlik, yanıcılık, parlayıcı gaz oluşturma, oksitleyicilik, organik peroksitler, korozyon, akut zehirlilik, kronik zehirlilik, enfeksiyon ve toksik gaz oluşturma, ekotoksik ve bertaraf sonrasında yukarıdaki özelliklerde özütme sıvısı oluşturma*" özelliklerinden bir ya da daha fazlasına sahip olan atıkları "tehlikeli atık" olarak tanımlamaktadır. Bu özelliklere sahip atıkların yanısıra, bu atıklarla ya da tehlikeli kimyasal maddelerle kontamine olmuş her türlü madde ve malzeme de yine tehlikeli atık olarak tanımlanmaktadır. Çözücüler, pestisitler gibi toksik maddeler; benzin, gaz yağı, boyalar gibi yanıcı maddeler; asit, baz, klor, amonyak gibi yakıcı, parlayıcı maddeler; ve metallerin korozyonuna yol açabilecek temizlik maddeleri başlıca tehlikeli maddeler olarak sıralanabilir.

Söz konusu atıkların, çevre sorunlarına yol açmayacak şekilde bertaraf edilmeleri önemli bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu atıkların uygun olmayan bertarafından kaynaklanan çevre kirliliğinin giderilmesinin çok uzun süreler alacağı ve yüksek maliyetler gereceği şüphesizdir. Ancak, tehlikeli atıkların sağlıklı bir biçimde yönetilmesi de

¹ Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, 27/08/1995 tarih ve 22387 sayılı Resmî Gazete.

önemli maliyetler gerektirmektedir. Bu nedenle, temel yaklaşım; atık yönetiminde genel öncelik sırası olan “kaynağında önleme, azaltma, geri kazanım, enerji eldesi ve bertaraf” şeklinde olmak durumundadır (Şekil 1). Ülkemizde; çoğu kez piramit ters olarak işlemekte, atık üreticileri kaynağında önleme ya da azaltma bilinci ile hareket etmezken, en çok atıkların depolanması yoluna gidilirken, sınırlı da olsa yakma ve enerji eldesi ile birlikte atıkların tekrar kullanımı uygulanmaktadır.



ŞEKİL 1. Amaçlanan Atık Piramidi (Kaynak: Doğru, 2006)

MEVCUT DURUM

Tehlikeli Atık Üretimi

Türkiye’de tehlikeli atık üretimine ilişkin olarak çok sınırlı veri bulunmaktadır. Bu anlamda en kapsamlı çalışma Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yürütülmektedir. TÜİK, 1991 yılından başlayarak, yerel yönetimler ve sanayi kuruluşları ile işbirliği içerisinde, endüstriyel atıkların miktar ve dağılımını belirlemek üzere, İmalat Sanayi Atık Envanteri’ni yapmaktadır. Bu envanterden elde edilen bilgi seti, tüm ülkeyi kapsayan tek veri seti özelliğini taşımaktadır. Son iki adedi, 2000 ve 2004 yıllarında gerçekleştirilen anketin sonuçlarına göre, Türkiye’de sanayide üretilen toplam tehlikeli atık 1,2 milyon ton dolayındadır (Tablo 1). Bu miktarın, %32’si geri kazanılır ya da yeniden kullanılırken, % 68’i bertaraf edilmektedir. Bertaraf yöntemi ise; % 12 yakma, % 5 belediye çöplüğüne gönderme şeklinde bildirilmişken, % 83 gibi çok büyük bir miktarın “belediye çöplüğüne gönderme ve yakma dışında yöntemlerle” bertaraf edildiği anlaşılmaktadır.

TABLO 1. İmalat Sanayiinde Geri Kazanılan ve Bertaraf Edilen Atık Miktarları, ton/yıl

Yıl	Toplam imalat sanayi tehlikeli atığı	Geri kazanılan, yeniden kullanılan, hibe edilen	Bertaraf edilen	Bertaraf edilen		
				Belediye çöplüğüne gönderilen	Yakılan	Diğer
2000	1307853	485044	822806	66406	22638	733762
2004	1192520	318955	873565	18188	183590	671787
2000-2004 Ortalama	1250187	402000	848186	42297	103114	702775
%	100	32	68	5	12	83

Kaynak: TÜİK, İmalat Sanayi Anket Sonuçları.

Devlet İstatistik Enstitüsü'nün gerçekleştirdiği İmalat Sanayi Envanteri, atık üreten sanayi kuruluşlarının yalnızca bir bölümünü kapsamaktadır. Yapılan anketlerde, imalat sanayinde yer alan 25 ve daha fazla kişi çalıştıran işyerleri kapsamaktadır. Son olarak 2004 yılında gerçekleştirilen ankette kapsanan 1870 işyerinin; imalat sanayi üretiminin % 88,3'ünü, istihdamın % 75,6'sını oluşturduğu belirtilmektedir. İhmal edilemeyecek miktarda tehlikeli atık üretiminin bu araştırmaya dahil edilmemiş olması, fiili tehlikeli atık üretiminin belirtilenden daha yüksek olmasının kuvvetle muhtemel olduğunu işaret etmektedir. Tehlikeli atık üreten başlıca sektörlerin gerçekleştirdiği tehlikeli atık üretimine ilişkin olarak, literatürde mevcut atık üretim faktörleri kullanılarak yapılan bir tahmin, tehlikeli atık üretiminin biraz daha yüksek (1.7 milyon ton) olduğunu işaret etmektedir (Invest Planners, 2005).

TABLO 2. AB'ye Üye Ülkelerde Atık Üretimi

Ülke	Yıl	Atık Üretimi (kg/kişi)	Ülke	Yıl	Atık Üretimi (kg/kişi)
Avusturya	1995	68	İtalya	1997	59
Belçika	1994	77	Lüksemburg	1995	442
Danimarka	1995	48	Hollanda	1993	99
Finlandiya	1992	71	Norveç	1994	150
Fransa	1990	123	Portekiz	1994	138
Almanya	1993	112	İspanya	1994	86
Yunanistan	1992	44	İsveç	1985	60
İrlanda	1995	70	Britanya	1993/94	32

Kaynak: AB üyesi ülkelerde tehlikeli atık üretimi. Konu raporu No. 14/2001, Avrupa Çevre Ajansı

Nitekim; Türkiye’de tehlikeli atık üretiminin bazı Avrupa ülkelerine denk ya da onlardan biraz daha düşük olduğu varsayıldığında, bu durum doğrulanmaktadır. Genelde, AB’de kişi başına tehlikeli atık üretimi yılda 40 ile 60 kg arasında değişmektedir (Tablo 2). Türkiye’deki atık üretiminin bu aralığın en altında yer aldığı, yani kişi başına yaklaşık 40 kg tehlikeli atık üretildiği kabul edilirse, Türkiye’de yıllık tehlikeli atık üretiminin yaklaşık 2.6 milyon ton dolayında olacağı tahmin edilebilir.

Yasal çerçeve

Türkiye’de tehlikeli atık yönetiminin yasal altyapısını oluşturan düzenlemeler ve bu düzenlemelerin amacı Tablo 3’de sunulmaktadır. Tabloda sunulan düzenlemelere ek olarak, bir dizi genelge de ayrıca Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yayınlanmış bulunmaktadır.

Atık yönetiminde genel öncelik sırası olan ve yukarıda değinilen “kaynağında önleme, azaltma, geri kazanım, enerji eldesi ve bertaraf” hiyerarşi dizini, TAKY’nin de ana yaklaşımını oluşturmaktadır. Tehlikeli atıkların, son seçenek olarak bertaraf edilmesinin gerekli olduğu koşulda, özel işlem gerekmektedir; depolama sahalarının çevreyi olumsuz etkilememelerinin sağlanması gerekmektedir. Yönetmelik ayrıca, tehlikeli atıkların taşınması, ithali, ihracatı, atık bertaraf tesislerinin

kurulması ve bu tesislerin kontrolüne ilişkin düzenlemeler de getirmektedir.

TAKY’de, endüstriyel tehlikeli atık kaynakları, iki kategoride listelenmektedir; tehlikeli atıklar ve tehlikeli olması muhtemel atıklar. Tehlikeli olması muhtemel atıkların, tehlikeli olup olmadığının belirlenmesi, yönetmelikte tanımlanmış bazı analizleri gerektirmektedir. Bu atıklar, bileşimlerinde bulunan tehlikeli materyallerin belirli derişimlerin üstünde olması durumunda tehlikeli olarak karakterize edilmektedir. TAKY; tıbbi atıklar, atık piller, lastikler ve tıbbi atıklarının tehlikeli kısımlarının ayrıca bertaraf edilmesini öngörmektedir. Yönetmelik ayrıca, atık elektrikli ve elektronik cihazların da başka atıklarla birlikte bertarafını yasaklamaktadır. Bu atıkların ayrı ayrı toplanması görevi belediyelere bırakılmaktadır.

TAKY, atık üreticilerine ise aşağıda sıralanan sorumlulukları getirmektedir:

- Atık üretimini mümkün olan en az düzeye indirmek,
- Atıkların zararlı etkilerini en az düzeye indirecek atık yönetimi sistemini kurmak,
- Üretilen atıklarla ilgili kayıt tutmak,
- Ürettiği atıklara ambalajlama ve etiketleme yapmak,
- Atık beyan formunu her yıl doldurarak Çevre Bakanlığı’na iletmek,
- Atıklarının bertaraf giderlerini karşılamak,
- Atıkların yönetmeliğe uygun olarak geçici depolanmasını sağlamak,
- Atıkların depolanması veya bertarafının tesis dışında yapılması durumunda, atık taşıma formunu doldurmak,

TABLO 3. Tehlikeli Atık Yönetiminde Yasal Çerçeve

Düzenlemeler	Amacı
Kanunlar	

Düzenlemeler	Amacı
Çevre Kanunu (1983, 18132); Revizyon (2006, 26167)	Bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak.
Yönetmelikler	
Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği (1993; Resmi Gazete:21586)	Tıbbi atıkların üretiminden bertarafına kadar; a)çevreye ve insan sağlığına zarar verecek şekilde alıcı ortama verilmesinin önlenmesine, b)çevreye ve insan sağlığına zarar vermeden kaynağında ayrı olarak toplanması, taşınması, geçici depolanması ve bertaraf edilmesini düzenlemek.
Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği (1985; Resmi Gazete: 25755)	Tehlikeli atıkların, üretiminden nihai bertarafına kadar; a)insan sağlığına ve çevreye zarar verecek şekilde alıcı ortama verilmesinin önlenmesine, b)üretiminden ve taşınmasının kontrolünün sağlanmasına, c)ithalinin yasaklanmasına ve ihracatının kontrolüne, d)yönetiminde gerekli teknik ve idari standartların sağlanmasına, e)üretiminden kaynağında en aza indirilmesine, f)üretiminden kaçınılmaz olduğu durumlarda, üretildiği yere en yakın mesafede bertaraf edilmesine, g)yeterli bertaraf tesisi kurulması ve bu tesislerin çevresel bakımdan sağlıklı bir şekilde kontrolü, h)çevreyle uyumlu yönetiminin sağlanmak.
Atık Pil ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmeliği (2004; Resmi Gazete: 25569)	Pil ve akümülatörlerin üretiminden başlayarak nihai bertarafına kadar; a)Çevre dostu pil ve akümülatörlerin üretiminin sağlanması; b)İnsan sağlığına ve çevreye zarar verecek şekilde alıcı ortama verilmesinin önlenmesine; c)pil ve akümülatör ürünlerinin kalite kontrolünün, ithalatının kontrolünün ve içerdiği zararlı madde miktarının kontrolünün sağlanmasına; d) İthalat, ihracat ve transit geçişlerine ilişkin esasların

Düzenlemeler	Amacı
	belirlenmesine, e)Yönetiminde gerekli teknik ve idari standartların sağlanmasına; f)zararlı madde içeren pil ve akümülatörlerin üretilmesinin, ihracatının, ithalatının ve satışının önlenmesine; g)Atık pil ve akümülatörlerin geri kazanım veya nihai bertarafı için toplama sisteminin kurulması ve yönetim planının oluşturulmasını sağlamak.
Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği 2004 25353	Atık yağların üretiminden bertarafına kadar, a)çevreye zarar verecek şekilde doğrudan veya dolaylı bir biçimde alıcı ortama verilmesinin önlenmesini, b)Çevre ve insan sağlığına zarar vermeden geçici depolanmasını, taşınmasını, bertaraf edilmesini, c)atık yağların yönetiminde gerekli teknik ve idari standartların oluşturulmasını, d)geçici depolama ve geri kazanım tesislerinin kurulması ve bu tesislerin çevreyle uyumlu yönetimini sağlamak.
Ömrünü Tamamlamış Lastiklerin Kontrolü Yönetmeliği (2006, Resmi Gazete: 26357)	Ömrünü tamamlamış lastiklerin; a)çevreye zarar verecek şekilde alıcı ortama verilmesinin önlenmesine; b)geri kazanım veya bertarafı için toplama ve taşıma sisteminin kurulması; yönetim planının oluşturulması ve ömrünü tamamlamış lastiklerin yönetiminde gerekli düzenlemelerin ve standartların sağlanması; c)İthalatı, ihracatı ile transit geçişine ilişkin sınırlama ve yükümlülükleri belirlemek.
Tebliğler	
Atıkların Ek Yakıt Olarak Kullanılmasında Uyulacak Genel Kurallar (2005, Resmi Gazete: 25853)	Atıkların ek yakıt olarak kullanılmalarına ilişkin teknik ve idari hususları ve uyulması gereken genel kuralları düzenlemek.

Avrupa Birliği’ne adaylık için müzakere sürecinde olan ülkemizde, mevcut mevzuatın genel bir değerlendirmesi, tehlikeli atıklarla ilgili düzenlemelerin AB direktiflerinin gereklerini büyük oranda karşıladığını göstermektedir. TAKY; 2005 yılında değiştirildiği biçimiyle, Atık Çerçeve Direktifi (75/442/EEC), Tehlikeli Atıklar Direktifi (91/689/EEC) ve bir atık katalogu oluşturan 2000/532/EC sayılı Komisyon Kararı’ndaki tanımları ve koşulları kısmen karşılamaktadır. Kayıt tutma, izleme ve uygulama konularında, AB Mevzuatı’na göre bazı eksiklikler bulunmaktadır. TAKY ve Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, tehlikeli ve katı atıkların karıştırılmasını yasaklamasına rağmen, Tehlikeli Atıklar Direktifi’nin 1. ve 2. maddelerinde üzerinde durulan tehlikeli atıkların listelenmesi ve atıkların ayrılmasıyla ilgili koşulların TAKY’de tam karşılığı bulunmamaktadır. TAKY, tehlikeli atık bertaraf tesislerinin kayıtlı ve lisanslı olmasını öngörmekle birlikte, ilişkin koşullar AB Tehlikeli Atıklar Direktifi’nde olduğu kadar ayrıntılı ve belirgin tanımlanmamaktadır (Carl Bro, 2002).

Öte yandan, Türkiye’de, atıkların yakılmasıyla ilgili olarak, 2000/76/EC sayılı Atıkların Yakılmasına İlişkin Direktifi’ne karşılık gelen ayrı bir yönetmelik bulunmamaktadır. Bunun yerine, Atıkların Yakılmasına İlişkin Direktif’in amaçları, TAKY ve Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği arasında paylaşılmış durumdadır. TAKY’nin 16. maddesi tehlikeli atıkların yakılmasını düzenlemekte ve tehlikeli atık yakma tesisleri için emisyon sınır değerleri tanımlamaktadır. TAKY’nin bu bölümü Atıkların Yakılmasına İlişkin Direktif’inin tehlikeli atıklarla ilgili koşullarını tümüyle karşılamaktadır.

Kısa süre önce Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulan Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği, Atık Yağlar Direktifi’nin (75/439/EEC) koşullarını büyük ölçüde karşılamaktadır. Kirlenmenin tanımlanması, denetlemeye yönelik bir sistem kurulması ve belli tesisler için kayıt tutmanın zorunlu bir koşul haline getirilmesi; giderilmesi gereken eksikler olarak görülmektedir.

Tıbbi atıkların ayrı toplanmasını, depolanması, geri kazanımı, taşınması ve nihai bertarafını düzenleyen bir dizi önlem içeren Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği; tıbbi atıklarla ilgili 91/689/EEC sayılı AB Tehlikeli Atıklar Direktifi’nin koşullarını kapsamaktadır. Atık Pil ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmeliği ise piller ve akümülatörlerle ilgili direktiflerin (91/157/EEC, 93/86/EEC ve 98/101/EC) getirdiği koşulları taşımaktadır. Ömrünü doldurmuş araçlarla ilgili 2000/53/EC sayılı Direktif ile Atık Elektrikli ve Elektronik Cihazlarla ilgili 2002/96/EC sayılı Direktifin hükümlerinin, Türk mevzuatında karşılığı bulunmamaktadır. Tehlikeli atıklar ile ilintili olarak, AB Mevzuatı’nda yer alan PCB/PCT Direktifi (96/59/EC) henüz ulusal mevzuata aktarılmış değildir. Bu direktiflerin, ulusal mevzuata aktarımına

yönelik çalışmaların taslak yönetmelikleri üzerinde devam ettiği belirtilmektedir (Erdem ve Doğru, 2007).

Kurumsal Çerçeve

Ülkemizde, atık yönetiminden sorumlu başlıca kuruluş Çevre ve Orman Bakanlığı'dır. Bakanlık bünyesindeki Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü ve bu genel müdürlük içindeki Atık Yönetimi Daire Başkanlığı doğrudan atık yönetiminden sorumludur. Çevre ve Orman Bakanlığı'nın tehlikeli atıklarla ilgili başlıca görevleri şunlardır:

- Politikaları oluşturmak ve ilişkin stratejileri geliştirmek,
- Yasalar hazırlamak, kurallar koymak ve yönetmelikler çıkarmak,
- Uluslararası ve ulusal düzeyde ilgili faaliyetlerin koordinasyonunu yürütmek,
- Tehlikeli atık bertaraf tesisleri için yer seçimlerini onaylamak,
- Bu tesisler için ön aşama izinleri ve daimi izinler çıkarmak,
- Tesislerin faaliyetlerini denetlemek ve uygun bir biçimde faaliyet göstermelerini sağlamak.

Yukarıda sıralanan görevlerden; bertaraf tesisleri için ön aşama izinlerin ve daimi izinlerin verilmesi ve tesis faaliyetlerinin denetimi, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yerel teşkilatlarının sorumluluğu altındadır. Yerel yönetimin görevleri şunlardır:

- Çevre politikalarına uyumu izlemek,
- Atık yönetim planlarının yerel düzeyde uygulanmasını koordine etmek,
- Atık bertaraf ve geri kazanım tesislerine geçici izinler vermek ve bu faaliyetleri izlemek,
- Belediyelerin düzenli depolama tesisleriyle ilgili başvurularını değerlendirmek ve bu başvuruları merkez teşkilata aktarmak,
- Atık nakliyesi ile uğraşan şirketlere lisans vermek,
- Tehlikeli atıkların nakliyesi sırasında meydana gelebilecek kazalara karşı önlem almak ve gerekli eylemleri koordine etmek,
- Atık üretenlere, nihai bertaraf aşamasına kadar atıklarını geçici olarak tesislerinde depolamaları için izin vermek,
- Bu yöndeki faaliyetleri teftiş etmek,
- Atık üretenlerin atık bildirim formlarını değerlendirmek ve bu formları her yıl merkez Teşkilata iletmek.

Yerel düzeyde diğer yetkili makam ise belediyelerdir. Belediyelerin görevi, tehlikeli atıkların uygun biçimde bertaraf edilmesi için gerekli önlemleri almaktır. Bundan dolayı atık bertaraf hizmeti sunmaları ve atık bertaraf tesislerini teftiş etmeleri gerekmektedir. Atık

bertaraf tesisleri belediye veya atık üreticiler birliği gibi özel bir kurum tarafından inşa edilebilmekte ve işletilebilmektedir.

Tehlikeli Atıkların Yönetimi – Mevcut Durum

Devlet İstatistik Enstitüsü'nün topladığı verilere göre, üretilen tehlikeli atıkların %40'ı geri kazanılıp geri dönüştürülmektedir (yakma dahil). Bu geri dönüşümün bir kısmı, sanayi tesislerinin ürettikleri tehlikeli atıkların belli bir bölümü yerinde geri dönüştürmesi ile sağlanmaktadır. Ayrıca tehlikeli atıkları; özellikle de atık yağ ve aküleri toplayan ve işleyen özel lisans sahibi şirketler tarafından da geri dönüştürülmektedir. Bu şirketlerin sayısı, 78'e ulaşmış durumdadır (Çevre ve Orman Bakanlığı, 2007)².

Geri dönüşüm tesislerine ek olarak, Türkiye’de toplam 8 bertaraf tesisi bulunmaktadır. Bunların 3 adedi yakma, 3 adedi depolama ve 2 si de ara depolama tesisidir. Yakma tesislerinin ikisi şirketlerin kendilerine ait yakma tesisleri iken, İzmit'te bulunan İzaydaş Tehlikeli Atık Yakma Tesisi, tüm Türkiye'ye hizmet etmektedir. Ülkemizde bulunan tek entegre atık bertaraf tesisi olan İzmit Büyükşehir Belediyesi İzaydaş Tesisleri'nde, tehlikeli atık depolama sahası da bulunmaktadır. Depolama tesisinin toplam kapasitesi 790,000 m³'dür. Yakma tesisinin kapasitesi ise 35,000 ton/yıl'dır. Diğer iki depolama tesisi ise, firmaların kendi atıklarının bertarafı için kullandığı tesislerdir.

Bu tesislerin yanı sıra; atık yağlar, boya çamurları ve bazı plastik atıkların (atık plastikler, lastikler) çimento fırınlarında yakılmasını da yönetmelikler mümkün kılmaktadır. Halen 25 adet çimento fabrikası, Çevre ve Orman Bakanlığı'ndan, bu tür atıkları yakabilmek üzere ruhsat almış durumdadır.

TABLO 4. Çevre ve Orman Bakanlığı'ndan Lisans veya Geçici Çalışma İzni Alan Geri Kazanım/Bertaraf Tesisleri

Geri Kazanım/Bertaraf İşlemi	Sayı
Yakma	3
Depolama	3
Ara depolama	2
Geri kazanım	67

² <http://www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/>; 7.4.2007

Akü Geri Kazanım	11
Toplam	86

Kaynak: <http://www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/>; 6.4.2007

Sorunlar

Yukarıdaki bölümlerde verilen tehlikeli atık üretim miktarları ile, ülkemizde bu atıkların yönetmelikler ile uyumlu bir biçimde bertarafına yönelik olarak bulunan altyapının karşılaştırması, tehlikeli atıkların önemli bir bölümünün yasal düzenlemelerin gerektirdiği gibi bertaraf edilmiyor olduğunu işaret etmektedir. Diğer bir deyişle, yeterli bölgesel bertaraf tesisi bulunmadığı için tehlikeli atıkların bir bölümü uygun olmayan bir biçimde çevreye atılmaktadır. Yeterli tesis bulunmamasına ek olarak; bu atıkların taşınması için yeterli lisanslı araç bulunmaması ve atık denetiminin kurumsal olanaksızlıklar nedeniyle yeterince yapılamaması nedenleriyle tehlikeli atıkların yönetiminde ciddi sorunlar yaşanmaktadır.

Türkiye’de etkin bir tehlikeli atık yönetim sistemi kurulmasının ön koşulu, kurumların güçlendirilmesi ile birlikte; mevzuatın etkili bir biçimde uygulanması; tehlikeli atık üreten tesislerin düzenli aralıklarla denetlenmesi; tehlikeli atık üretimi, geri kazanımı ve uzaklaştırılmasıyla ilgili güncel verilerin toplandığı ve işlendiği bir bilgi yönetim sistemi kurulmasıdır. Böylesi bir bilgi yönetim sistemin en önemli bileşenleri; Türkiye’de üretilen tehlikeli atıkların miktarı, coğrafi dağılımı ve nitelikleri olmak durumundadır. Yasal düzenlemeler ile uyumlu en uygun bertaraf yönteminin tespiti, ancak böylesi bir bilgiye sahip olunduktan sonra mümkün olabilecektir.

Önerilen Tehlikeli Atık Yönetim Sistemi

Avrupa Birliği’ne uyum çalışmaları kapsamında, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yürütülen bir çalışmada, tehlikeli atıkların gerek ulusal gerekse AB mevzuatı ile uyumlu bir şekilde bertarafına yönelik bir yönetim sistemi geliştirilmiştir (Envest Planners, 2005). Bakanlık adına Envest Planners adlı uluslararası konsorsiyum tarafından yürütülen bu AB destekli projede, ulusal tehlikeli atık yönetim sistemine ilişkin öneriler geliştirilmiş ve geliştirilen önerilerin birisi, ilgili kamu kurum/kuruluşlarının da katkılarıyla benimsenmiştir.

Kabul edilen sistem önerisine göre; her ne kadar, "kirleten öder" prensibini benimseyen mevzuat ile, tehlikeli atık üreten sanayi kuruluşlarının kendi ürettikleri tehlikeli atığı yönetmeleri söz konusu

olsa da, önemli bir miktar tehlikeli atığın merkezi atık bertaraf tesislerinde depolanması ya da yakılması gerekmektedir. Bu çerçevede, ülkemizde üretilen tehlikeli atıkların önemli bir kısmının (% 60 olarak tahmin edilmektedir) ulusal atık yönetim sistemi kapsamında yönetileceği düşünülmektedir. Ulusal sistem içinde ele alınan tehlikeli atıkların, nispeten küçük miktarda üretilen ya da bileşimi bakımından çeşitlilik gösteren tehlikeli atıklar olması beklenmektedir (Envest Planners, 2005).

Kabul edilen öneriye göre, İZAYDAŞ Tesislerine ek olarak, ülkemizde 5 adet daha entegre tehlikeli atık bertaraf tesisi kurulacaktır. Bu tesislerin yer alacağı bölgeler; Trakya Bölgesi, Doğu Marmara Bölgesi (İzaydaş’da kapasite artırımı), Ege Bölgesi, Orta Anadolu Bölgesi, ve Akdeniz Bölgesi olarak önerilmiştir. Bu bölgelerin seçimi yapılırken, tehlikeli atık üreten tesislerin coğrafi dağılımı ile birlikte, o tesislere atık gönderecek bölgelerin o bölgeye olan uzaklıkları göz önünde bulundurulmuştur (Tablo 5). Söz konusu tesislerin kapasitelerinin 20 yıllık bir dönem içerisinde aşamalı olarak kurulması öngörülmektedir. Atık bertaraf tesisi önerilmeyen bölgelerde üretilen tehlikeli atıkların, kurulacak bir transfer istasyonu sistemi ile, entegre tesislere nakil edilmesi planlanmaktadır.

TABLO 5. Kurulması Planlanan Tehlikeli Atık Depolama/Bertaraf Kapasitesi

Bertaraf Tesisi Yeri	Kurulması Planlanan Toplam Kapasite	
	Yakma tesisi (ton/yıl)	Düzenli depolama tesisi (ton)
İzaydaş	105	160
Trakya	60	90
İzmir	70	120
Adana/Mersin	85	140
Ankara	90	140
TOPLAM	410	650

Kaynak: Envest Planners, 2005.

Tehlikeli Atıkların Yönetimi – Maliyetler

Tehlikeli atıkların AB ile uyumlulaştırılmış ulusal mevzuat gereği yönetilmesi, aşağıda sıralanan alt yapıyı gerektirmektedir:

- Tehlikeli atıkların diğer atıklardan ayrı olarak toplanması, nakledilmesi ve geçici olarak depolanmasına yönelik tesisler (depolar, araçlar, atölyeler, bakım ve onarım tesisleri, aktarma istasyonları)
- Geri dönüştürme, geri kazanım ve atık azaltılmasına yönelik tesisler;
- Nihai bertaraf için yakma ve düzenli depolama tesisleri.

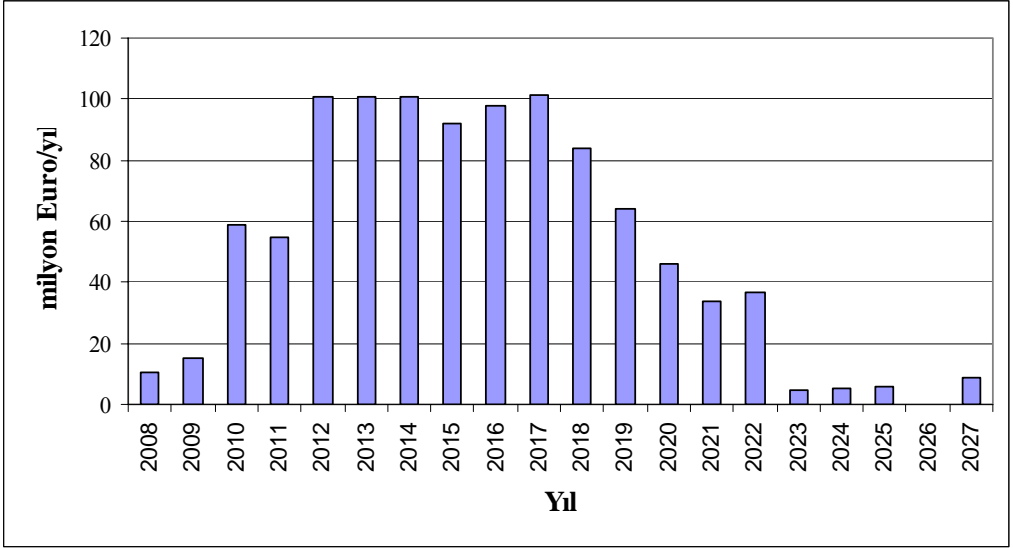
Bu altyapıya paralel olarak kurumsal kapasitenin geliştirilmesi de diğer bir önemli altyapı gereksinimi olarak ortaya çıkmaktadır. Kurumsal kapasitenin artırılmasına yönelik olarak; tehlikeli atık yönetimi için kurumsal bir güçlendirme programının başlatılması, bilinçlendirme projelerinin uygulanması ve personel eğitim programlarının uygulanması gerekmektedir.

Söz konusu tehlikeli atık yönetim sisteminin kurulmasına ilişkin olarak, Envest Planners (2005) tarafından yapılan yatırım maliyet tahminleri (kurumsal kapasitenin artırılmasına ilişkin maliyetler dahil edilmemiştir) Tablo 6’da gösterilmiştir. Görüldüğü gibi, toplam yatırım maliyetinin -2004 yılı fiyatlarıyla - 1 milyar Euro’yu geçeceği hesaplanmıştır. 2008-2027 döneminde yapılması planlanan bu yatırımın planı, Şekil 2’de gösterilmiştir.

Tablo 6. Kurulması planlanan tehlikeli atık bertaraf sistemi için gerekli yatırım maliyetleri

Yatırımlar	Yatırım Bedeli, milyon Euro
Yakma Tesisleri	853
Depolama sahaları	110
Aktarma istasyonları	74
TOPLAM	1037

Kaynak: Envest Planners, 2005.



ŞEKİL 2. AB'ye uyumlu bir tehlikeli atık yönetimi altyapısının uygulanmasına dönük yatırım planı (milyon Euro) (*Kaynak: Invest Planners, 2005*)

SONUÇ

Türkiye’de, üretilen atıklara ilişkin çok sınırlı veri mevcut olması, yeterli teknik ve kurumsal altyapının bulunmaması nedenleriyle, tehlikeli atık yönetimde ciddi sorunlar yaşanmaktadır. AB uyum sürecinde giderilmesi hedeflenen bu sorunlar, kağıt üzerinde yeterli olan yasal düzenlemelerin söz konusu eksiklikler nedeniyle tam olarak hayata geçirilememesinden kaynaklanmaktadır. Yapılan hesaplamalar, özel sektörün yapacağı yatırımlar hariç, söz konusu atıkların gerektiği gibi bertarafını sağlayacak ulusal tehlikeli atık yönetim sisteminin kurulma maliyetinin yaklaşık 1 milyar Euro olacağını göstermektedir. Hiç şüphesiz, bu yatırıma ek olarak, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi için de yatırım yapılmak zorundadır. Aksi takdirde, oluşturulacak fiziki tehlikeli atık yönetim sistemi arzulan sonucu sağlayamayacaktır.

KAYNAKLAR

Carl Bro, 2002. Analysis of Environmental Legislation for Turkey, Project No. LOC No. Lohan-023-MEDA/TUR/ENLARG/D4.01.

Çevre ve Orman Bakanlığı, 2007,

<http://www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/> (7.4 2007).

Doğru, B., 2006. Atık Yönetimi ile İlgili AB Direktifleri ve Türk Mevzuatına Aktarımları; www.rec.org.tr/files/kapasite/Atik_Haz06/ (8.4.2007)

Erdem, Mahir ve Doğru Betül, 2007. Tehlikeli Atık Yönetimine İlişkin Yasal Düzenleme ve Mevcut Durum, *Çevre ve Mühendis*, Sayı 27.

Envest Planners, 2005. Çevre ve Orman Bakanlığı, Yüksek Maliyetli Çevre Yatırımları Planlamasına Teknik Yardım, Türkiye Projesi, Tehlikeli Atık Direktifi için Direktife Özgü Yatırım Planı.

Oturum Başkanı
Dr. Hubert WEBER
Avrupa Sayıştay Başkanı

Teşekkür ederim Prof. Yetiş; bu ilginç ve aynı zamanda cesur sunumunuz için ve çözümler önerdiğiniz için teşekkür ederim. Böylesi verimli bir işbirliği gerçekleştirmenizden ötürü sizi tebrik ederim. Bu benim açımdan Sayıştaylar için güzel bir örnek ve bence bu tür işbirliklerini artırmalıyız. Tekrar çok teşekkür ederim.

Bu toplantıdan ve katkılardan bazı dersler çıkardım. Şunu ifade etmek isterim ki Türk Sayıştay geleceğe dönük bir kurum ve toplum üzerinde büyük etkisi olan konular üzerine odaklanmış.

Anladığım kadarıyla öğleden sonra bir panel tartışmamız olacak. Dolayısıyla, sabah oturumunu kapatıyorum ve dinlediğiniz için teşekkür ediyorum.

ÜÇÜNCÜ OTURUM

Oturum Başkanı:

Prof. Dr. Halil KUMBUR

Mersin Üniversitesi – Mühendislik Fakültesi
Çevre Mühendisliği Bölümü Başkanı

***Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının
Tecrübesi***

Prof. Valeriy DIMITROV

Bulgaristan Sayıştay Başkanı

***Kazakistan Sayıştayı Tarafından Yapılan
Çevre Denetimleri***

Omarkhan OXIKBAYEV

Kazakistan Sayıştay Başkanı

***Çevre Korumada Sayıştayların Rolü, Türk
Sayıştayının Deneyimleri ve Öneriler***

Derya KUBALI

Sayıştay Uzman Denetçisi

Oturum Başkanı

Prof. Dr. Halil KUMBUR

Mersin Üniversitesi Mühendislik Fakültesi
Çevre Mühendisliği Bölümü Başkanı

Sayın Başkanım,

Değişik ülkelerden buraya kadar teşrif eden, Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayının 145. Kuruluş Yıldönümünü onurlandıran, ayrıca bu sempozyumda katkı ve katılım sağlayan çok değerli konuklar, Değerli misafirler, Üniversitelerimizin çok değerli temsilcileri, Sayın basın mensupları,

Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayının 145. Kuruluş Yıldönümü münasebetiyle düzenlenmiş olan uluslararası “Çevre Denetimi ve Sayıştaylar” sempozyumunun üçüncü oturumunu açıyorum. Hepiniz hoş geldiniz.

Konuşmacılarımıza söz vermeden önce, ben de çok kısa bir iki cümleyle sizlere hitap etmek istiyorum.

Bilindiği gibi sabahtan da çevre tanımı çok geniş kapsamlı yapıldı. Çok genel anlamda çevreyi tanımlamamız gerekirse, insanların içerisinde yaşadığı, her türlü faaliyetlerini sürdürdüğü ortama çevre deniyor.

İnsanların faaliyetleri durdurulamayacağına göre çevremiz az veya çok kirletilecek demektir. Ama önemli olan çevremizi mümkün olduğu kadar az kirletmek, korumak ve bu konularda dikkatli olmak. Hepinizin bildiği gibi canlıların iki türlü çevresi var. Bunlardan bir tanesi fiziki çevre; içerisinde yaşadığımız yerüstü ve yeraltı doğal kaynaklarımızla birlikte olan çevre. İkincisi ise sosyal çevre. Maalesef sosyal çevre içerisinde, günlük iş hayatımızda, akraba ilişkilerimizde, komşuluk ilişkilerimizde, faaliyetlerimizde, bunları sürdürürken farkında olmadan çevremizi kirletiyoruz. İşte çevrenin az veya çok kirletilmesi, insanların bu çevrede bu sosyal çevrede, fiziki çevrede faaliyetlerini sürdürürken, çevreyi az veya çok kirletmesi, o toplumda yaşayan insanların sahip olduğu çevre bilinciyle ilişkilidir.

Sabah yine belirtildi. Çevre sorunları. Doğal kaynaklarımız sanılanın aksine son derece sınırlıdır. Küresel ısınmadan bahsedildi. Son yıllarda bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli su sıkıntıları çekiyoruz.

Sadece su kaynakları açısından örnek vermek gerekirse ve çok basit bir örnekle, dünyadaki yani yer küremizin dikkat edilirse üçte ikisi sularla kaplı ama buna rağmen insanların ve canlıların kullanabileceği

faydalı su miktarı son derece az. Çok basit bir örnekle, dünyadaki bütün suyun tamamını 5 litrelik bir bidona doldurduğumuz takdirde insanların kullanabileceği faydalı su miktarı bir çay kaşığı kadar. Onun için de bu kaynaklarımız çokmuş gibi görünüyor ama sanılanın aksine son derece sınırlı.

Sanayileşmenin, ticaretin, haberleşmenin hızla arttığı günümüzde çevre sorunları ulusal değil uluslararası boyut kazanmıştır. Bu sektörel faaliyetler sonucunda insanların kültür düzeyleri, refah düzeyleri, tüketici alışkanlıkları ve çeşitlilikleri her geçen gün artmakta ve daha doğrusu tüketiciler artık çevre dostu ürünleri tercih etmekte. Buna karşın doğadaki yerüstü ve yeraltı doğal kaynaklarımız hızla tüketilmekte veya faydalı kullanılabilirlikleri azalmaktadır. Bu tehlikeyi gören dünya üzerindeki, dünya coğrafyası üzerindeki ülkeler, insanlar başta fiziki coğrafya, karşılıklı ticari anlaşmalar, kültür, dil, din, ırk açısından benzer olan ülkeler bir araya gelmişler ve kendi aralarında doğal kaynaklarını planlı, sınırlı ve programlı kullanma için birliktelikler oluşturmuşlardır. Şu anda Türkiye'nin de üye olmaya çalıştığı Avrupa Birliği bunun somut örneklerindedir.

Şimdi Avrupa Birliği uyum sürecinde tarama olarak ortaya çıkan önümüze konulan maddelerin içerisinde çevre sektörü de önemli bir yer işgal etmekte. Her ne kadar sıralamada 27. sırada olmasına rağmen şu anda Türkiye'nin öncelik sırası ve içinde bulunduğu ekonomik darboğazı ve mevzuatları ve buna benzer faktörleri göz önüne aldığımız takdirde, ilk üç içerisinde yer almaktadır. Türkiye'nin şu anda 2014 yılındaki Avrupa Birliği uyum sürecindeki üyelik şartlarını yerine getirebilmesi için gerekli finans miktarı 80 milyar euro civarındadır. Bu 80 milyar euroluk miktarın yaklaşık 50 milyar eurosunun kamu ve belediyeler, 20 milyar eurosunun ise özel sektör tarafından karşılanması gerekmektedir. Onun için de bu çevre ile ilgili yatırımların kısa, orta ve uzun vadeli yapılacak olan plan ve programlarının, bunlara yönelik uygulamalı projelerin ve bunların denetim ve performans denetimlerinin kontrolü son derece önemlidir. Çevre sorunları ulusal değil uluslararası özellik kazandığına göre, bu denetimler bir ülkedeki yetkili ve ilgili denetim kuruluşlarının yanında uluslararası düzeyde yapılmakta ve şu anda hakikaten Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayımızın gerçekleştirmiş olduğu sempozyum da bunun bir somut örneğidir. Bütün Avrupa ülkelerinden ve diğer ülkelere bir çok komisyon üyeleri, Sayıştay Başkanlarımız burada bu konuyu tartışmaktalar.

Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayımızın web sayfasına girdiğimizde, araştırdığımızda gerçekten çevreyle ilgili ciddi çalışmaların olduğunu görüyoruz.

1996 yılından bu yana bakıldığında Gemilerden Kaynaklanan Kirlenmeler, Deniz Kirliliği, Ormanların Korunması, Türkiye'de Hava

Kalitesinin Korunmasına Yönelik Faaliyetler ve Performans Değerlendirmesi, Atık Yönetimi, Kıyı Kullanımının Planlanması ve Denetim Raporu gibi önemli kaynaklar ve önemli faaliyetler yapılmakta ve hakikaten bizler de üniversite kuruluşları olarak bunlardan yararlanmaktayız.

Günümüzde insan hakları ve çevre hakları hepimizin bildiği gibi 21. yüzyılın yükselen değerleridir. Anayasamıza göre devlete, çevrenin ve insanların çevre haklarının korunması görevi verildiğine göre, kamu kesiminin de çevre yatırımlarıyla ilgili hesap verme sorumluluğu elbette olmalıdır. Bu denetimlerin de tarafsız ve deneyimli bir kuruluş olan Sayıştay tarafından yapılması son derece doğaldır. Uluslararası çevre denetimlerinde ülkelerin Sayıştaylarının çalışmalarında birliktelikler konusunda düzenlenmiş olan bu sempozyuma son derece önem veriyoruz ve hakikaten herkese, bütün ülkelere insanlığa ve Sayıştay çalışanlarına yararlı olmasını diliyorum ve bu Sempozyumu düzenledikleri için tekrar başta Sayıştay Başkanım olmak üzere Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanı ve çalışma arkadaşlarını tebrik ediyorum. Saygılarımı sunuyorum.

Ben fazla uzatmak istemiyorum. Hemen sözü ilk konuşmacımıza vermek istiyorum. Birinci konuşmacımız Bulgaristan Sayıştay Başkanı Sayın Prof. Valeriy Dimitrov. Buyurun Sayın Dimitrov.

ÇEVRE DENETİMİ ALANINDA BULGARİSTAN SAYIŞTAYININ DENEYİMLERİ

Prof. Valeriy DIMITROV
Bulgaristan Sayıştay Başkanı

Sayın Başkan,

Hanımefendiler ve Beyefendiler,

Öncelikle, Bulgaristan Sayıştayı adına Türk Sayıştayının 145. kuruluş yıldönümü münasebetiyle düzenlenen organizasyona katılma fırsatı sunduğu için ev sahibimize en içten teşekkürlerimi iletmek isterim.

Günümüzün en önemli sorunlarından biri olan çevrenin korunması konusunda düzenlenen bu uluslararası forumda, çevre denetimi alanında Bulgaristan Sayıştayının deneyimlerini sizlerle paylaşmak isterim.

Bulgaristan Anayasası'na göre **“Bulgaristan Cumhuriyeti, çevrenin korunması ve kendini yenilemesi, tüm çeşitliliği ile yaşayan doğanın korunması ve ülke doğal ve diğer kaynaklarının rasyonel kullanımını güvence altına alır.”**

Anayasa'da aynı zamanda **“Vatandaşlar varolan standart ve normlara uygun olarak, sağlıklı ve uygun bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Vatandaşlar çevreyi korur.”** hükmüne yer verilmiştir.

Anayasa'da yer alan hükümler ile 1 Ocak 2007 tarihinden beri Avrupa Birliği üyeliği doğrultusunda, Bulgaristan Avrupa Birliği mevzuatını katı bir şekilde uygulamaya kararlıdır. Bulgaristan hükümeti, çevre politikalarını Çevre ve Su Bakanlığı aracılığıyla uygulamaktadır. Bu politikanın belirli hedef, program ve göstergeleri, programda ve Çevre ve Su Bakanlığı'nın sonuç-odaklı bütçesinde yansıtılır. Çoğu AB üyesi ülke içerisinde kullanılmakta olan bu bütçe modelini Bulgaristan'da uygulayan ilk bakanlık Çevre ve Su Bakanlığı'dır. Bu model, çevre alanında belirlenen uzun-vadeli stratejik hedeflerin uygulamasının izlenmesini ve sürdürülebilir bir yönetim ile doğayı bütün çeşitliliği ile birlikte koruyarak ve daha sağlıklı bir çevre sağlayarak nüfusun hayat kalitesinin iyileştirilmesini sağlar.

Doğal kaynaklar, kamu malıdır ve bu nedenledir ki; Bulgaristan Sayıştayı (BNAO) bu kaynakların korunması ve etkili ve güvenilir bir şekilde kullanılmasına katkı sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu katkı, aynı zamanda Sayıştayımızın devlet bütçesi ile diğer kamu fonları ve faaliyetlerinin denetlenmesi yetki ve görevi ile de ilişkilidir. Dolayısıyla,

BNAO çevrenin korunmasına ilişkin faaliyetlerin denetiminden de sorumludur.

Çevre denetimine yönelik konuların seçiminde, Bulgaristan Sayıştay, EUROSAT Çevre Denetimi Çalışma Grubunun 2005-2007 dönemi için Sofya'daki toplantısında su yönetimi, tehlikeli atıklar da dahil olmak üzere atık yönetimi, sit alanları yönetimi, habitatların korunması ve sürdürülebilir kalkınma alanlarında geliştirilen stratejileri ve eylem planlarını dikkate almaktadır. Dünya çapında çevre, sürdürülebilir kalkınma, iklim değişiklikleri, atık yönetimi, su sektörünün geliştirilmesi ve yönetimi ile biyolojik çeşitliliğin korunması alanlarında hazırlanan yeni stratejiler ile planlar üzerindeki ilgi gittikçe artmaktadır.

Çevre alanında, Bulgaristan Sayıştay mali denetim kapsamında deneyime sahiptir. Şu anda ise, performans denetimine öncelik verilmektedir. Kısıtlı kaynaklarla yapılan kamu harcamalarının ideal hale getirilmesi ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması ihtiyacı açısından performans denetiminin rolü gittikçe artmaktadır.

Bu alandaki denetim prosedürleri, denetim standart, metot ve yaklaşımlarına uygun bir biçimde ve uluslararası uygulamalar ile Avrupa uygulamaları temel alınarak yürütülmektedir.

Bulgaristan Sayıştayının, yönetimin çevre politikalarına çok büyük etkisi olan denetim faaliyetleri şunlardır:

- **2000-2001 döneminde** Romanya, Hırvatistan, Slovenya ve Slovakya Sayıştayları ile "Tuna Nehri'nin Koruma ve Sürdürülebilir Kullanma İşbirliği Sözleşmesi" (Tuna Nehri'nin Korunması Sözleşmesi) hükümlerinin uygulanmasının izlenmesi için yapılan paralel denetimler. Bu konuda yapılan diğer bir çalışma da "Karadenizin Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi"nin performans denetimi. Gerçekleştirilen bu denetimler sonucunda, farklı havzalardan sorumlu olan müdürlüklerin fonksiyonları Çevre ve Su Bakanlığı tarafından açık bir şekilde belirlendi.
- **2003 yılında** – Phare Programı kapsamında İngiltere Sayıştay ortaklığı ile gerçekleştirilen Eşleştirme Programı çerçevesinde katı ev atıkları yönetimi faaliyetleri ve projeleri kapsamında yürütülen uygulamaların pilot denetimi. Denetim sonrası verilen tavsiyeleri uygulayan Çevre ve Su Bakanlığı, tespit edilen sorunların çözülmesi için harekete geçti.
- **2003 – 2004 döneminde**– Çevre ve Su Bakanlığı ile Ulusal Orman İdaresinde performans denetimi *Sit Alanlarının Yönetimi – Ulusal ve Doğal Parklar*.

- **2003-2004** döneminde– “*Ekonomik, Sosyal ve Ekolojik Özelliklerin Entegrasyonunu da içeren Ulusal Strateji ve Programlarda Belirtilen Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri*” performans denetimi
- **2004-2005 döneminde-** EUROSAT Çevre Denetimi Çalışma Grubu üyesi olarak verdiğimiz taahhütlerin yerine getirilmesi amacıyla, “*Özellikle Su Kuşları Habitatı Gibi Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanların Korunmasına İlişkin Anlaşma*” (*Ramsar Sözleşmesi*) performans denetimi yapıldı.
- **2004-2005 döneminde,** Sofya’da bulunan bakanlıkların ve diğer harcamacı birimlerin tehlikeli tıbbi atık yönetiminin performans denetimi.
- **2006’da** su kaynaklarının yönetimi ve nüfusa adil dağıtılıp dağıtılmadığının değerlendirilmesi için program dışı bir denetim ile Avrupa Birliği mevzuatının uygulanması amacıyla idari kapasitenin artırılması için hazırlanan Ulusal Planın performans ve mali denetimi gerçekleştirildi. Tüm denetimler, Çevre ve Su Bakanlığı’nda yürütüldü.

Bulgaristan Sayıştayının 2007 yılına ait denetim programı, dört çevre denetiminin gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Bunlar:

- Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin Performans denetimi;
- Çevre ve Su Bakanlığında kurulan Ulusal Çevre İzleme Sisteminin geliştirilmesinin denetimi;
- Hava kalitesinin artırılması için Çevre ve Su Bakanlığınca yürütülen faaliyetlerin denetimi;
- Çevre ve Su Bakanlığında yürütülen “Çevresel Etki Değerlendirme ve Ekolojik Değerlendirme” başlıklı programın denetimi.

Bulgaristan Sayıştayının denetim faaliyetlerinde, Avrupa Ekolojik Ağı NATURE 2000’de yer alan sit alanlarına ilişkin faaliyetlerin yönetimi ve finansmanına bağlı olarak yeni öncelik alanları ortaya çıkmaktadır.

Bulgaristan Sayıştayını:

- Çevre politikalarının sonuçlarının denetimi gibi farklı çevre bileşenleri altındaki program ve faaliyet uygulamalarının değerlendirilmesi;
- Faaliyetlerini geçici denetim sonuçları ile kısıtlamamak;

Çevre Denetimi Alanında Bulgaristan Sayıştayının Deneyimleri

- Politikaların uygulanmasında nihai sonuca neden olan faktörler arasındaki ilişkileri değerlendirmek;
- Program ve sonuç-odaklı bütçeyi denetlemek ve gerekli rehberleri hazırlamak için kapasitesini geliştirmeye çalışmaktadır.

Çevre politikasının bazı alanlarına ilişkin değerlendirmelerimiz göstermektedir ki; bakanlıklar, faaliyetlerinin somut göstergelerini ölçecek ve değerlendirecek gelişmiş mekanizmalara ve bu politikanın uygulanması için gerekli olan bilgi ve kaynağın sağlanmasında yeterli deneyime sahip değil.

INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunun bir üyesi olarak, Bulgaristan Sayıştay bu alanda geliştirilen yeni denetim metotları ve yaklaşımlarını kullanmaya, denetimler esnasında edinilen bilgilerin analizini ve değerlendirmesini yapmaya, çevre bileşenlerinin yönetiminin değerlendirilmesinde diğer Sayıştayların deneyimlerinden faydalanmaya ve denetim tavsiyelerini yerine getirmeye açıktır.

Küreselleşme ve çevre sorunlarının artması ile birlikte Sayıştaylar arası işbirliği kaçınılmaz bir şekilde gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Bulgaristan Sayıştay temsilcilerimizin INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubuna katılarak, aşağıda belirtilen hususlarda bilgi paylaşımında bulunmalarını faydalı bulmaktayız:

- Diğer Sayıştayların edindiği deneyimler;
- Ulusal ve uluslararası çevre denetimlerinden elde edilen sonuçlar;
- Metodolojinin uyumlaştırılması, denetim dokümanları, sürdürülebilir kalkınma denetimlerinin kalitesinin artırılmasına ilişkin görüşler;

Son olarak, tekrar vurgulamak isterim ki, Bulgaristan Sayıştay, genel kabul görmüş teknik standartlara göre çevre denetiminin yapılmasını öngören ve Sayıştaylar arasında işbirliği anlaşmalarının yapılmasını destekleyen uluslararası düzenleyici çerçeveyi desteklemektedir.

Doğal kaynakların korunmasına katkıda bulunabilecek ve tüm dünyada sağlıklı bir çevrenin oluşturulmasını sağlayacak her türlü girişim tarafımızca memnuniyetle karşılanacaktır.

Oturum Başkanı
Prof. Dr. Halil KUMBUR
Mersin Üniversitesi Mühendislik Fakültesi
Çevre Mühendisliği Bölümü Başkanı

Sayın Dimitrov'a teşekkür ediyoruz sunumlarından dolayı. Şimdi ikinci konuşmacımız Kazakistan Sayıştay Başkanı Sayın Omarkhan Oxikbayev. Sayın Oxikbayev sunumunu Kazakça yapacak; fakat İngilizce ve Türkçe tercümesi yapılacaktır.

KAZAKİSTAN SAYIŞTAYI TARAFINDAN YAPILAN ÇEVRE DENETİMLERİ

Omarkhan OXIKBAYEV
Kazakistan Sayıştay Başkanı

Sayın Mehmet Damar,
Sempozyumun Katılımcıları ve Organizatörleri,
Arkadaşlar,

Öncelikle hepinize saygılarımı sunuyor; Sempozyumda sergiledikleri mükemmel organizasyon ve sıcak, dostane karşılıklı için Sayın Mehmet Damar'a ve Türk Sayıştay mensuplarına teşekkür ediyorum. Bu kapsamlı Sempozyum programı sayesinde, meslektaşlarla özel konuları tartışabilme ve kardeş Türk halkının gelenekleri ve kültürünü, yerinde tanıyabilme fırsatı bulduk. Bu güzel günde, sizlere, Atayurttan selamlar ve bereket dilekleri getirdim.

Bu Sempozyum kapsamındaki toplantımız, Türk Sayıştay tarihindeki önemli bir olaya işaret ediyor – 145. kuruluş yıldönümüne. Bu önemli olay vesilesiyle sizleri kalpten kutluyor ve giriştiğiniz tüm işlerde başarı diliyorum.

Ayrıca, diğer kardeş ülkelerden gelen pek çok meslektaşla buluşmuş olmaktan duyduğumuz memnuniyeti de bildirmek isterim.

Sempozyumun teması ile ilgili olarak meslektaşlarının fikirlerine tümüyle katılıyor, tüm dünya ülkelerinde çevre sorunlarının önemine dikkat çekmek istiyorum. Antropojenik faktörlerin etkisi göz önünde bulundurularak, çevre güvenliğine yönelik tehdidin, ülke bazında olduğu kadar küresel alanda da sürekli güçlenme eğiliminde olduğunu söyleyebiliriz.

Çevre sorunlarının çözümlenmesi [sadece sözde değil, özde de çözümlenmesi: Aral Gölü'nün yok olmasına yönelik sorunlar – Aral Gölü, Dünya'nın en büyük dördüncü gölü olup Semipalatinsk nükleer deneme bölgesinden kalan bir "miras"tır], aynı zamanda sürdürülebilir kalkınma gidişatını belirleme, Kazakistan devlet politikasının stratejik yönünü oluşturmaktadır.

Cumhuriyetimizin Başkanı Nursultan Abishevich Nazarbayev'in dediği gibi; sadece istikrarlı bir ekonomik kalkınma, yatırım ve iş için gerekli tüm koşulları sağlamak değil, aynı zamanda hayati öneme sahip

bu kaynakları sonraki nesiller için muhafaza etme ve onlara gerektiği gibi teslim etmek gerekir.

Dünya topluluğunun tümüyle meşru bir katılımcısı olan ülkemiz, 2000 yılı New York Milenyum Zirvesi'nde ve 2002 Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesindeki deklarasyonlarda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere yükümlülüklerini üstlenmiştir.

Kazakistan, hem Birleşmiş Milletler sürdürülebilir kalkınma Komisyonunun bir üyesi hem de sürdürülebilir kalkınma girişimcilerine yönelik Dünya Konseyi'nin Avrasya bölgesi örgütüne üyedir.

2030 yılına kadar Kazakistan kalkınma Stratejisi, 2004-2015 yıllarına yönelik Kazakistan Cumhuriyeti Çevre Güvenliği Konsepti ve Kazakistan Cumhuriyeti Çevre Kanunu kabul edilerek uygulanmaya başlamıştır.

Kazakistan Cumhuriyeti sürdürülebilir kalkınma Konseyi kurulmuş ve işlerlik kazanmıştır. Sivil Toplum Örgütlerinin çevre forumu, başarılı bir şekilde işlemektedir.

Tüm Avrasya Bölgesi'ndeki çevre durumunun; alanı, iklim şartlarının çeşitliliği ve su dengesindeki özel nitelikleri sebebiyle, büyük ölçüde Kazakistan'daki çevre istikrarına bağlı olduğunu hepimiz biliyoruz.

Bu sebepten dolayı, sürdürülebilir kalkınma önündeki engelleri ortadan kaldırmaya, ülkemizde özel önem verilmektedir. Her ülkede olduğu gibi, bizim ülkemizde de ekonomik büyüme, önemli çevresel etkileri de beraberinde getirmektedir. Bunlar- atık depoları, zamanla artan toksik madde emisyonları- doğal çevreyi ve nüfusun sağlığını tehdit eden bağımsız ve taşınabilir kaynaklardır.

Ülkenin ekonomik, sosyal, çevresel ve siyasi unsurlarının dengesini sağlamak üzere, yaşam kalitesini yükselten ve uzun vadede ülkenin rekabet gücünü sağlamlaştıran bir temel oluşturan kalkınma için, Kazakistan Cumhuriyeti'nin 2007-2014 yılları sürdürülebilir kalkınmaya geçiş Konsepti'ne yönelik Devlet Başkanı Kararnamesi kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuştur (14 Kasım 2006). Bu Konsept'in gerçekleştirilmesi ile;

✓ *Yaşam kalitesi, daha rekabetçi ve gelişmiş ülkelerdeki yaşam düzeyine ulaşacak;*

✓ *Ekonomik büyümenin temel mekanizmalarından biri olarak, kaynakların etkili kullanımı arttırılacak;*

✓ *Antropojenik baskıların azaltılması ile çevre gelişecek ve çevre sorunları çözülecektir.*

Hiç şüphesiz, çevreye yönelik tehditlerin ortadan kaldırılmasının ve ülkenin, sürdürülebilir kalkınma [*günümüzün ihtiyaçlarını karşılamakla kalmayıp sonraki nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmelerine de olanak tanıyan bir kalkınma*] yönünde ilerlemesi – olumlu gelişmelerdir. Ancak, söylendiği gibi, bu konuda yapmamız gereken çok şey bulunmaktadır.

Sempozyumun Değerli Katılımcıları,

Kazakistan Sayıştayı tarafından yürütülen çevre denetimi deneyimlerine dikkatinizi çekerken, bugün, dünya Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı'nın (bölge ofisleri ve alt birimleri ile INTOSAI), sürdürülebilir kalkınma sürecinin geliştirilmesinde en aktif katılımcılardan biri olduğunu vurgulamak isterim. Bugünkü Sempozyum da, bunun tartışılmaz bir göstergesidir.

Çevre denetimi, içinde bulunduğumuz milenyumun en fazla gerektirdiği denetimlerden biridir. Çevre denetimi sayesinde, doğal, iklimsel ve insan kaynaklı felaketlerin etkisi de dahil olmak üzere çevre sorunlarının çözümüne ve ayrıca ulusal ve küresel düzeylerde sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasına katkıda bulunabilmekteyiz.

Kazakistan Sayıştayı için çevre denetimi, yeni bir alandır. Performans denetimleri kapsamında çevre güvenliğine ilişkin farklı konular üzerinde çalışmalar yürüttük ve antropojenik faktörlerin negatif etkisi sonucunda doğal kaynakların uğradığı zararın değerlendirilmesine yönelik bir çalışma yaptık. Ancak çevre denetiminin, kendi içerisinde tutarlı bir denetim türüne “dönüştürülmesi” için çok çalışmamız gerekmektedir; zira bu, tek bir günde gerçekleştirilecek bir iş değildir.

Bu yöndeki ilk adımlarımızı, halihazırda atmış durumdayız. Ankara'ya yola çıkmadan hemen önce, Kazakistan Sayıştayı'nın yıllık raporunu, Parlamento'da, Senato'nun Ekonomi ve Finans Komitesi'ne, [*2006 Cumhuriyet bütçesinin uygulanmasına ilişkin olarak, Hükümet için hazırlanan sonuç raporu*] sunduk.

Devlet programlarının ve sektörel programların gerçekleştirilmesine yönelik ayrıntılı değerlendirmemizin sonuçları, rapor içerisinde ilk kez yer almıştır. Bu sonuçlar - 2003-2015 yılları için Hazar Denizi Kazakistan Devlet Kalkınma Programını (ıslah) ihtiva etmiştir.

Denetim sonuçları kapsamında Kazakistan Sayıştayı, antropojenik faktörlerin güçlenmesinin ardında yatan nedenin, Hazar Denizi'nin çevresel sistemindeki belirgin kötüleşme ile su ve biyolojik kaynakların azalması olduğunu gözlemlemiştir. Hazar Denizi çevresinin korunmasına yönelik Çerçeve Anlaşmanın uygulanması için yeterli düzeyde çaba gösterilmediği düşünülmüştür. Bu, büyük ölçüde, çevre

durumunun izlenmesi, acil durumların önlenmesi ve tasfiyesi, çevresel ve epidemiyolojik güvenliğin sağlanması ile alakalıdır.

Mutabakata ulaştığımız üzere, Hazar Denizi çevresinin korunmasına ilişkin Çerçeve Anlaşmasının, Azerbaycan Cumhuriyeti ve Rusya Federasyonu Sayıştayları ile yürütülecek paralel denetim kapsamında uygulamaya konması uygun bulunmuştur.

Paralel denetimin sonuçları, 12 Mart 2007’de Aktau şehrinde (Kazakistan) bir araya getirilmiştir. Bu toplantı geniş bir katılımı gerçekleştirilmiştir. Sayıştay başkanları, ilgili Bakanlıklar ve Hazar devletleri, yerel idareler ve basın mensupları, bu toplantıda yer almışlardır.

Mersin balığının korunması ve rasyonel kullanımı için çabaların birleştirilmesine, Hazar Denizi’ndeki biyolojik ve diğer ticari kaynakların geliştirilmesi ve genişletilmesine yönelik koordineli önlemlerin alınmasına karar verilmiştir. Ayrıca, denetim sırasında ortaya çıkan, Hazar Denizi su ve biyolojik kaynaklarının etkin kullanımıyla ilgili olarak, ortaya çıkan problemlerin daha fazla izlenmesi gerekli görülmüştür.

Kazakistan Devlet Programı’nın Hazar Denizi kısmının uygulanması ile ilgili olarak Sayıştay, birbiriyle ilgili iki sektörel programın değerlendirmesini yapmıştır. Bunlar:

■ Çevre kirliliğinin azaltılmasını, doğal sitemlerdeki bozulmanın asgari düzeye indirilmesini, çevre izleme sisteminin geliştirilmesi ile Hazar Denizi sahanlığı ve sınır ülkelerdeki kirliliğin önlenmesini amaçlayan “2005-2007 yıllarına yönelik Kazakistan Cumhuriyeti Çevre Koruma” Programı ve

■ Bahsedilen değerli balık türünün korunması ve geliştirilmesi için gerekli koşulların oluşturulmasını, balık kaynaklarının korunması ve üretimi için etkili bir sistem oluşturan balıkçılığın rasyonel kullanımını amaçlayan, 2004-2006 yıllarına yönelik Kazakistan Cumhuriyeti Balık Endüstrisinin Geliştirilmesi Programı .

Kazakistan Sayıştayı’nın takdirine göre, bu programların tamamlanan aşamalarının gerçekleştirilmelerine ilişkin çalışmalar, yeterince etkin bulunmamıştır.

Tavsiyelerimiz arasında, deniz araştırmalarının, (özel kurumlar-hammaddeleri işleyen büyük ölçekli işletmeler değil) yalnızca devlet kurumları tarafından yetkilendirilmesini sayabiliriz; çünkü buralara tesis kurulması, sadece bazı hayvan türlerini değil, aynı zamanda Hazar Denizinin Kuzey tarafındaki tüm hassas ekosistemi de yok olma seviyesine getirebilir.

Oturum Başkanı
Prof. Dr. Halil KUMBUR
Mersin Üniversitesi Mühendislik Fakültesi
Çevre Mühendisliği Bölümü Başkanı

Kazakistan Sayıştay Başkanı Sayın Oxikbayev'e teşekkür ediyoruz. Hakikaten önemli bir sunum yaptı. Kazakistan'da, Orta Asya ülkelerinde çevre sorunlarının son derece önemli olduğunu ve belirli boyutlara ulaştığını biliyoruz.

Şimdi son konuşmacımız Sayın Derya Kubalı. Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayının çevre denetimleri konusunda yapmış olduğu çalışmaları hepimiz merak ediyoruz ve tabii bunları dinlemek istiyoruz. Buyurun Sayın Kubalı.

ÇEVRE KORUMADA SAYIŞTAYLARIN ROLÜ, TÜRK SAYIŞTAYININ DENEYİMLERİ VE ÖNERİLER

Derya KUBALI
Sayıştay Uzman Denetçisi

Günümüzde çevre sorunlarının yeryüzündeki yaşamı kitlesel yok oluş süreciyle karşı karşıya bırakabilecek boyutlara ulaşabileceğini görmekteyiz. İklim değişiklikleri, ozon tabakasının incilmesi, biyolojik çeşitliliğin kaybı, uluslararası suların kirliliği, çölleşme, ormansızlaşma, genetik değişikliğe uğratılmış organizmalar dünyanın gündeminde olan konulardan bazılarıdır. Çevre sorunlarına çözüm bulmak amacıyla hemen her ülkede çevre politikaları oluşturularak çevre hukuku gelişmiş ve çevre yönetim sistemleri kurulmuştur. Çevrenin bu durumu karşısında biz Sayıştaylar olarak ne yapmalıyız?

Dünyadaki uygulamalara baktığımızda, çevre denetiminin yeni bir denetim türü olmakla birlikte, Sayıştayların temel faaliyet alanlarından biri durumuna geldiğine tanık olmaktadır. Nitekim, 1992 yılında INTOSAI (Dünya Sayıştaylar Birliği) Çevre Denetimi Çalışma Grubunun oluşturulması Sayıştayların çevresel konulara giderek artan ilgisinin bir sonucudur. Türk Sayıştayı da 2000'li yılların başından itibaren çevre denetimleri yapmaya başlamıştır.

Bu bildiriye, üç temel konu üzerinde durulmaktadır:

İlk bölümün konusu, çevrenin korunmasında Sayıştay'ların rolü. Sayıştay'lar bu alanda çok önemli katkılarda bulunabilirler; çünkü, resmin bütününe gören ulusal yüksek denetim kurumları olarak eşsiz bir konuma sahiptirler.

İkinci bölüm, Türkiye Sayıştayının çevre denetimlerinden elde ettiği deneyimleri içermektedir. Gemilerden kaynaklanan deniz kirliliği, ormanların ve kıyıların korunmasını da kapsayacak şekilde bu alanda elde ettiğimiz denetim bulgularına kısaca değineceğiz.

Üçüncü bölümde ise, karşı karşıya olduğumuz zorluklar ele alınacaktır. Bu bölüm, yönetimin çeşitli birimleri arasında koordinasyonun sağlanması, medyanın gücünün artırılması ve Sayıştaylar ile Parlamento komisyonları arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi gibi alanlarda elde edilen tecrübelerimizi ve meslektaşlarımızın deneyimlerini içermektedir.

I- ÇEVRE KORUMADA SAYIŞTAYLARIN ROLÜ

Dünyada çevre politikalarının gelişimi

Bir denetim kurumu için, yasal düzenlemelerde ifadesini bulan politikalar başlangıç noktasıdır; politika geliştirilmemişse, denetlenecek konu da yoktur. İçeriği ve araçları farklı olmakla birlikte, bugün hemen hemen her ülkede çevre politikaları geliştirilmiştir.

Çevre kavramı önceleri, doğa ve doğaya karşı ilginin bir ifadesi olarak değerlendirilmiş, çevre sorunları da dar anlamda 'kirlenme' sorunlarıyla sınırlı biçimde gündeme alınmıştır. Çevre sorunlarının giderek daha fazla önem kazanmasına bağlı olarak çevre sorunsalı da sadece kirlenmeyle sınırlı bir bakış açısından değil, çevre ile kalkınma arasındaki etkileşimden kaynaklanan "kullanma-koruma-ve yönetme" sorunlarının bütünü olarak ele alınmaya başlamış¹ ve sürdürülebilir kalkınma anlayışıyla gelişerek güçlenmiştir.

Birleşmiş Milletler tarafından 1972 yılında Stockholm'de düzenlenen İnsan ve Çevre Konferansı, 1992 yılında Rio'da düzenlenen Çevre ve Kalkınma Konferansı, 2002 Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi gibi Dünya Çevre Zirveleri sonucunda imzalanan karar metinleri çevre konusunda birer ilkeler bütünü ortaya koymaktadır. Somut hedefler içeren uluslararası çok taraflı sözleşmeler, kabul edilen bu ilkeler doğrultusunda imzaya açılmaktadır. Örneğin Rio Zirvesinde, İklim Değişikliği Sözleşmesi ile Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi imzalanmıştır.

Uluslararası çevre hukuku alanında çok taraflı veya ikili anlaşmaların sayısı giderek artmaktadır. Küresel düzeyde bugüne kadar, özellikle; Biyolojik Çeşitliliğin Korunması (RAMSAR, 1971; CITES, 1973; Rio, 1992), Gemilerin Denizler Tarafından Kirlenmesinin Önlenmesine Ait Uluslararası Sözleşme (MARPOL 1973), Uzun Menzilli Sınırötesi Hava Kirlenmesi Sözleşmesi (Cenevre, 1979), Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü, Viyana Sözleşmesi (Montreal, 1987), Tehlikeli Atıkların Sınırlarötesi Taşınması ve Bertarafına İlişkin Sözleşme (Basel, Lome 1989, Bamako), İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (Rio, 1992), Kyoto Protokolü (1997) gibi çeşitli sözleşmeler imzalanmıştır.

Türkiye'de çevre hukuku

1982 Anayasasının 56'ncı maddesi, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu belirterek, "Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir" demektedir. Anayasanın çevre ile

¹ Nesrin Algan, "Çevre Gerçeğinin Küresel Düzeyde Ele Alınışı", *Yeni Türkiye Çevre Özel Sayısı*, Temmuz-Ağustos 1995, s. 210.

ilgili hükümleri, tarih, kültür ve tabiat varlıklarını korunması, toprağın verimli kullanılması, deniz, göl ve akarsu kıyılarının korunması ile ormanların korunması ve geliştirilmesine yönelik bir dizi maddede daha yer almaktadır.

1983 yılında yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunu ulusal çevre politikasını şekillendiren ve genel ilkeleri belirleyen önemli bir yasal düzenlemedir. Türkiye’de çevrenin korunmasıyla ilgili çok sayıda yasa (Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Milli Parklar Kanunu, İmar Kanunu gibi), tüzük ve yönetmelik yürürlükte bulunmaktadır. Çevresel faaliyetlerin denetlenmesini öngören çeşitli yönetmelikler de yayımlanmıştır.

Türkiye çevre ile ilgili 41 uluslararası sözleşme ile 30’un üzerinde protokole taraf olduğu ve çok sayıda deklarasyonu imzalayarak onayladığı gibi, söz konusu sözleşmelerin Anayasanın 90/5 maddesine göre ‘anayasaya aykırılığı öne sürülemeyen kanun hükmü’ değeri taşıdığını da kabul etmiştir.

Sayıştayların potansiyel rolü ve çevre denetimi

Çevre mevzuatının bulunması çevre yönetiminin başarısının ana unsurlarından olmakla birlikte, yalnızca mevzuat daha iyi bir çevre yönetimini sağlayamaz. Bu nedenle, çevre yönetimi uygulamalarını dışarıdan denetleyecek, değerlendirecek ve iyileştirilmesi için de önerilerde bulunacak, bağımsız bir mekanizma kurulması gerekir.

Çevre denetimi çevre üzerinde odaklanan ve çevresel bir perspektifle yürütülen denetim faaliyetlerini tarif etmek için kullanılan genel bir terimdir. Çevreyle ilgili kuruluşlar çevre konusunda teknik denetim ya da iç kontrolün gereği olarak denetim yaparlarken, Sayıştaylar da bağımsız yüksek denetim kuruluşları olarak çevre denetimi yapmaya başlamışlardır. Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda parlamento adına denetim yapan Sayıştayların çevreye ilişkin konuları da denetim alanına dahil etmeleri varlık nedenleriyle doğrudan bağlantılıdır.

Çevre korumada Sayıştayların rolü kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri, faaliyetlerin çevre üzerindeki etkileri ile çevreye ilişkin veri ve bilgilerin bağımsız, güvenilir ve nesnel olarak doğrulanmasını sağlayarak kamuoyunun beklentilerine yanıt vermektir. Bu doğrultuda, Sayıştaylar ‘çevrenin bekçisi’ olarak ifade edilmekte; Sayıştayların çevre denetimlerinin ‘bütçe hakkı’na paralel olarak ‘çevre hakkı’nın gereği olduğu savunulmaktadır.

Sayıştaylar, parlamento adına yürütmenin hesap verme sorumluluğunu yerine getiren yasama ve yürütmeden bağımsız kurumlardır. Sayıştay denetimleri parlamento adına yürütülmekle birlikte, planlanmasında, uygulanmasında ve gerektiğinde sonuçlarının

parlamentoya ulaştırılmasında tamamen bağımsız olan bir faaliyettir. Bu nedenle “yüksek denetim” özelliği ile kamu kesimindeki diğer denetimlerden ayrılır. Sayıştaylar yargı yetkilerinin bulunup bulunmadığına göre denetim sonuçlarının ya tamamını ya da bir kısmını raporlar yoluyla parlamentoya sunarlar.

Sayıştayların çevre denetimi, bağımsız, dış ve kamu denetimi olma özelliklerini taşır. Çevre denetimi, Sayıştaylar için yeni bir konudur. Son 35 yılda çevre hukukunun gelişimine paralel olarak, Sayıştayların yetki alanları da genişleyerek çevresel denetim faaliyetleri artmıştır. Genel olarak, denetimin tarihçesine baktığımızda da, yeni yaklaşımlar ve uzmanlık alanlarının denetimin yeni gereklerini karşılamak üzere geliştiğini görmekteyiz. Çevre denetimi de artan kamuoyu ilgisi nedeniyle, denetçilerin yeni sorumluluk üstlenmelerine bir örnektir.

Çevresel sorunlarının çözümüne yönelik politikalar geliştirmekten yürütme/hükümet sorumludur. Çevre sorunlarının kökeni ekonomik ve sosyal politikalardan kaynaklanır ve yerelden küresele her düzeyde ortaya çıkabilir. Bu nedenle başarı için birçok aktörün katkısı ve uzun bir zaman dilimi gerekir. Sayıştaylar ise, yürütmeden bağımsız olduğundan tespit ve önerilerinde tarafsız kalabilirler. Sayıştaylar tarafından sunulan denetim sonuçları, incelenen konunun bağımsız ve son durumunu yansıtan bir resmini verir. Bu nedenle, Sayıştayların çoğu için çevre denetimi, diğer tip denetimler ve yetki alanları gibi temel bir faaliyet olmaya başlamıştır.

Sayıştayların çevresel konularla ilgilenme yetkisine sahip olduğunu ya da bu konuda sorumlu olduğunu vurgulamanın çeşitli nedenleri bulunmaktadır:

- Sayıştaylar hesap verme sorumluluğunun gelişmesine yardım eder. Çevre sorunlarını yönetmek için büyük miktarda kamu kaynakları harcanır- Sayıştaylar mali yönden ve faaliyetlerin sonuçlardan dolayı sorumlu tutar.

- Sayıştaylar yasalara ve uluslararası çevre sözleşmelerine uygunluğu izleyebilir. Hükümetler çeşitli uluslararası anlaşma imzalar ve iç hukukta da kanunları ve düzenleyici işlemleri yürütürler- Sayıştaylar kanunlara uygunluğu denetler.

- Kimi ülkelerde Sayıştaylara çevre denetimi yapma yetkisi yasayla açık olarak verilmiştir.

- Sayıştayların çevre denetimlerini üstlenmeleri kamusal hesap verme sorumluluğu ile yasalara uygunluğun sağlanmasının ötesinde kamusal değerler ile ilgili anlam taşır. Çevre adaleti ve çevre etiği gelecek kuşaklara ve doğaya karşı sorumluluklar gerektirir. Temiz hava ve su ormanların korunması vb. çevreyle ilgili amaçlar maliyet-yarar

kendi iç mevzuatlarına dönüştürülmesi sürecinin uygulanıp uygulanmadığı üzerinde yoğunlaşmıştır. Uluslararası çevre sözleşmesinin hedeflerinin etkin olarak yerine getirilmesini sağlamak üzere iç politika veya hukukun oluşturulması önemli olmakla birlikte, yeterli değildir. Çünkü sözleşmelerin uygulanması sorumluluğu, genellikle çeşitli kurum ve kuruluşlara yayılmaktadır. Bu nedenle çoğu ülkede uluslararası yükümlülüklerin ne derece karşılandığı konusunda tam bir bilgi bulunmayabilir.

Son zamanlarda, “izleme”nin doğası gereği sınırlı olduğu kabul görmektedir. Böyle olmasının çeşitli nedenleri vardır. Nedenlerden birisi, çoğu ülkenin egemenlik hakları nedeniyle dış izlemeden kaygı duymalarıdır. Ayrıca, “izleme” raporlarının az sayıda hazırlanması ile raporlamanın ve rapor edilen verilerin kalitesi dolayısıyla da “izleme”nin etkinliği sorgulanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde raporlamanın düşük olması genellikle veri toplamak için mali ve teknik kaynakların yetersizliğiyle ilgilidir. Kaldı ki, uluslararası çevre anlaşmaları etkin bir izleme gerçekleştirmek için açık yetki ve yeterli kaynak sağlamaz. Uluslararası örgütler ise, sağladıkları teknoloji transferi yardım ve tavsiyelerle çevre politikalarının uygulanması bakımından önemli olmakla birlikte, çevre korumada ulusal kurumlar kadar etkili olamazlar. Bu nedenle, çevre koruma faaliyetlerinin denetiminde bağımsız, ulusal denetim kurumları olarak Sayıştaylar öne çıkmaktadır.

İşbirliği ile (ortaklaşa) yapılan denetimler:

Çevre sorunlarının çözümünde, denetim konusunda da uluslararası işbirliği yapılabilir ve daha etkin bir denetim gerçekleştirilebilir. 58 üyesiyle, INTOSAI çalışma grupları arasında en geniş katılımlı olan Çevre Denetimi Çalışma Grubu, Kahire Bildirisini yayınladığı 1995 yılından beri, uluslararası sözleşmelerin denetiminde Sayıştayları işbirliği yapmaya teşvik etmektedir. Türk Sayıştayını da 2002 yılında INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubuna üye olmuştur.

Uluslararası sözleşmelerin uygulanmasının denetimi uygunluk veya performans denetimi yöntemlerinden biri ile yapılabilir. Ancak, işbirliği ile denetimde genellikle performans denetimi yöntemi tercih edilmektedir.

İşbirliği ile üç tür denetim yapılabilir:²

a) *Eş zamanlı (veya paralel) denetim:* İki veya daha çok Sayıştayın aynı zamanda, fakat ayrı denetim ekipleri ile kendi ülkelerinde yaptıkları denetimdir. Sayıştaylar bu tür denetimin sonucunda, sadece kendi yasama ve yürütme organlarına rapor sunarlar. Katılan her Sayıştay, kapsam, kriter ve metotlar bakımından

² T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Çevre Denetimi*, Dış İlişkiler Grubu Bilgi Notu, 1999, s. 6.

ulusal ihtiyaç ve önceliklerine uygun farklı bir denetim yaklaşımı uygulayabilirler. Bilgi alışverişi işbirliğinin en önemli yönüdür.

b) Ortak denetim: İşbirliğinde bulunan Sayıştaylardan her birinden oluşan bir ekiple planlamadan raporlamaya kadar bütün aşamalarda ortak çalışmanın yapıldığı ve sonuçta tek raporun üretildiği bir denetim türüdür.

c) Koordineli denetim: Bu tür denetimde ya ortak bir denetim yapılır fakat, sonuçta iki ayrı rapor üretilir ya da paralel denetimler yapıldıktan sonra ülke Sayıştayları ayrı ayrı ulusal raporların yanısıra bir de ortak denetim raporu düzenlerler.

Dünya Sayıştaylarının çevre denetimi uygulamaları

INTOSAI 1953 yılında kurulmakla beraber, Çevre Denetimi Çalışma Grubu 1992 Rio Konferansının ardından oluşturulmuştur. Geçen 15 yılda dünyada Sayıştaylar tarafından çok sayıda çevre denetimi gerçekleştirilmiştir. Sayıştayların şimdiye kadarki faaliyetleri ile Çevre Denetimi Çalışma Grubunun gösterdiği başarı, çevre denetiminin gelecekte daha da önem kazanacağını göstermektedir.

Çevre Denetimi Çalışma Grubu her dönem Sayıştaylara çevre denetimi temaları da önermektedir. İlk tema, su ve atık konularına ilişkin olmuştur. Su konusunda, 1996-2001 yılları arasında Sayıştaylar tarafından 350 denetim gerçekleştirilmiştir. Su konusu, ortak bir değer olmasının yanı sıra, tüm ülkeleri ilgilendiren uluslararası öneme sahip bir konu olduğu için seçilmiştir. Böylece ülke Sayıştayları işbirliği yapmaya teşvik edilmiştir. Atık konusunda ise, 1997-1999 yılları arasında 100'ün üzerinde denetim yapılmıştır.³

Kongre tarafından benimsenen 2005-2007 Çalışma Planında ise ana tema olarak biyolojik çeşitlilik üzerinde durulmuştur.

³ Marlies Alberts, the Netherlands Court of Audit, Knut Aarhus and Alfred Martinovits, Office of the Auditor General of Norway, "Current Trends in Environmental Auditing", *INTOSAI Journal (International Journal of Government Auditing)*, April 2004, p. 20, 21.

Tablo: 4 Sayıştaylar tarafından denetlenen çevre konuları, 1994-2003

Çevre konusu	Raporların sayısı		
	1994-1996	1997-1999	2000-2003
Kamu kurumları ve birimlerinin çevre yönetimleri	162	81	138
Temiz su: içme suyu, su kalitesi, nehir ve göller	131	147	132
Atık: genel atık, tehlikeli atık, tehlikeli olmayan atık, atık işleme..	103	126	118
Kirlilik önleme	74	73	83
Tarım, arazi kullanımı ve orman	85	85	74
Doğa ve rekreasyon (milli parklar, ormanlar ve turizm)	102	83	73
Eko-sistemler: biyo-çeşitlilik ve eko-sistem yönetimi	57	57	64
Çevre ve insan sağlığı	72	110	60
Trafik, ulaşım (çevresel etkileri)	32	61	58
Hava kirliliği	72	65	45
Tuzlu su: deniz kirliliği	25	29	39
Sanayi kirliliği	81	70	36
Afet yönetimi -acil durum	33	30	35
Toplam rapor:	560	589	568

Kaynak: *INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunca yapılan anketlere dayanarak hazırlanmıştır.*

Not: Raporlar birden fazla kategoride yer alabildiğinden, sütunların toplamı toplam denetimleri vermez.

⁴ Noel Carisse, Liliane Cotnoir, Carolle Mathieu, and John Reed, Office of the Auditor General of Canada, "Making the World a Better Place to Live One Audit at a Time: Improving Governance and Accountability in Environmental Protection", *INTOSAI Journal*, April 2004, p. 15.

Denetimde yeni yönelimler:

Çevre konusundaki karar metinleri, genellikle ölçülebilir hedeflerden çok, sürdürülebilir -gelecek kuşakların gereksinimlerinin karşılanmasına ve kalkınmasına imkan verecek şekilde- kalkınma gibi ilkeler ortaya koymaktadır. Bu konuda alınan kararların ve Gündem 21 gibi eylem planlarının somut hedeflerle ne ölçüde uygulamaya dönüştükleri Sayıştay denetimleri sonucunda sergilenebilir. Bu nedenle, dünyada Sayıştayların denetim teknikleri ve araçları, son yıllarda sürdürülebilir kalkınma politikalarını denetlemeye doğru gelişmiştir.

Sayıştaylar ile sürdürülebilir kalkınma arasındaki bağlantılar çoğu kişi için ilk bakışta yeterince açık değildir. Fakat sürdürülebilir kalkınmanın sadece iyi yönetimler ile gerçekleştirilebileceği konusu göz önünde tutulduğunda, Sayıştay denetimlerinin değeri daha iyi anlaşılabilir. Sayıştaylar ulusal strateji ve programları izleyebildiklerinden sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirme çabalarını desteklemede önemli rol oynayabilirler. Bu nedenle, çevre denetimi konusunda daha fazla deneyime sahip Sayıştaylar, sürdürülebilir kalkınma stratejilerine ilişkin eylem planları ya da İklim Değişikliği Sözleşmesi gibi değişik sektörlerin entegrasyonunu ve çok sayıda aktörün katılımını gerektiren konuları denetlemeye başlamışlardır.⁵

Denetim yaklaşımları

Çevre denetiminde kullanılan teknik ve metotlar mali veya uygunluk denetiminden ve performans denetiminden farklı değildir, ayrıca denetime çevresel perspektif getirmektedir.

Düzenlilik denetimi (mali denetim ve -hukuka- uygunluk denetimi): Mali tabloların, dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de, genellikle çevreye ilişkin taahhüt ve tasarrufları tam olarak yansıtılmaları bu tür denetimlerde karşılaşılabilecek önemli bir zorluktur.

Çevre konusunda mali denetim yapılabilmesi için, çevre ile ilgili mali nitelikteki olayların muhasebeleştirilmesi ve mali tablolarda gösterilmesi gerekir. Çevresel kaynakların (hava, su, toprak gibi) kullanımı ve bu kaynakların kullanımı sonunda doğacak etkilerin kayıt düzenine alınmasıyla çevresel işlem ve olayların mali denetimi mümkün olabilir. Ekonomi ile çevre arasındaki etkileşimi gösteren doğal kaynaklar muhasebesi, makro düzeyde hesapların hazırlanmasında kullanılabilir bir yöntemdir. Günümüzde çevresel konuların parasal değerler ile mevcut muhasebe sistemi içine alınması yerine fiziksel muhasebe yaklaşımı geliştirilmiştir. Bu yaklaşım, belirli bir zaman dilimi içerisinde mevcut kaynak stokunu ve kalitesini belirleyerek çeşitli

⁵ INTOSAI WGEA, "An Auditors Climate Change Message to Past, Present, and Future Governments", *Greenlines*, Volume 10, Number 1, May 2007, p. 2-4.

faaliyetler sonucunda doğal kaynakların miktar ve kalitesinde oluşan değişimleri izlemeyi ifade etmektedir.

Kurum ve kuruluşların mali işlemlerinin ve faaliyetlerinin çevre mevzuatına uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla uygunluk denetimi de yapılabilir. Örneğin, çevre suçlarına ilişkin cezaların tahsili bu yöntemle izlenebilir.

Performans denetimi: Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk değerlendirmelerine çevre kavramı da eklenmiştir. İngilizce, "economy, efficiency, effectiveness" kelimelerine atıfla 3 e denilen kavramın, "environment- çevre"nin de eklenmesiyle "4 E"ye dönüştüğü görülmektedir. Performans denetimi çevre programlarının, diğer programların çevresel etkisinin, çevre yönetim sistemlerinin, çevre mevzuatına uygunluğun veya çevre sözleşmelerinin denetlenmesi yolları ile yapılır.

Sayıştayların kapasite ve yetkisine bağlı olarak, incelemelerde aşağıdaki yaklaşımların biri veya birkaçı uygulanabilir:⁶

- Çevresel maliyetleri dikkate alan muhasebeleştirme;	- Çevresel sonuçlar üzerinde devlet faaliyetlerinin etkisi;
- Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri arasındaki tutarsızlık veya koordinasyon eksikliği;	- Çevre mevzuatındaki tutarsızlık veya boşluklar;
- Performans göstergelerinin kalitesi;	- Çevresel raporlamanın kalitesi;
- Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere ve iç ve dış politikalara uygunluk;	- Çevreyle ilgili kamu kurum, kuruluş veya birimlerin performansı.

II- TÜRK SAYIŞTAYI TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLEN ÇEVRE DENETİMLERİ

Türk Sayıştayının çevre denetimi yetkisi ve faaliyetleri

Türk Sayıştayını geleneksel denetiminin yanısıra performans denetimi yetkisine sahip olmasıyla birlikte çevre denetimleri de yapmaya başlamıştır. 1996 yılında 832 sayılı Sayıştay Kanununa 4149 sayılı Kanun ile eklenen Ek 10'uncu madde ile Sayıştaya performans denetimi yetkisi ve görevi verilmiştir. Performans denetimi pilot çalışmaları yapıldıktan sonra, "*Gemilerin Denizleri ve Limanları*

⁶ INTOSAI WGEA, *Evolution and Trends in Environmental Auditing* (Draft), March 2007, p.59.

Kirletmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele Etme” konulu, metodolojik anlamda ilk çevre denetimi de (performans denetimi yoluyla) gerçekleştirilmiştir. Bu denetim aynı zamanda, diğer ülkelerle işbirliği halinde gerçekleştirilen ilk denetim çalışması da olmuştur. Koordineli denetim şeklinde yürütülen denetim sonucunda hazırlanan raporlardan ulusal rapor 2002 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuş, diğer ülkelerin de ulusal raporlarını parlamentolarına sunmalarının ardından ortak denetim raporu Hollanda Sayıştay tarafından *“Gemilerden kaynaklanan deniz kirliliği - 2000-2003 Ulusal denetimlerine dayanan ortak rapor”* adıyla geçen yıl yayımlanmıştır.

2004 yılında *“Ormanların Korunması”* ve 2006 yılında *“Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi”* konulu Sayıştay çevre raporları hazırlanarak, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Bu bildiriye, sözkonusu denetimlerden kimi bulgulara yer verilmektedir.

Halen yürütülmekte olan *“Türkiye’de Hava Kalitesinin Korunmasına Yönelik Faaliyetlerin Performansı”* denetimi ile raporlama sürecini yeni tamamlayarak Sayıştay Genel Kurul Kararı ile TBMM’ne sunulması uygun bulunan *“Atık Yönetimi”* denetimleri Sayıştay’da çevre denetiminin gelişmekte olduğunun işaretleridir.

Sayıştay denetime tabi kurumlardan doğrudan doğruya çevre ile ilgili olanlarla, yasal düzenlemelerle çevreye ilişkin görevler verilenlerin hesapları ve bazı faaliyetleri “yasal düzenlemelere uygunluk” temelinde incelendiğinden, bu tür denetimler çevresel bir yaklaşımla çevre ekseninde başlatılmamakla birlikte, dolaylı olarak çevre ile ilgili denetimler olarak nitelendirilebilir. Örneğin; 5018 Sayılı Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu uyarınca 832 sayılı Sayıştay Kanununun ilgili maddesi (2005 yılında) kaldırılmadan önce Sayıştayın sahip olduğu sözleşmelerin tescil işlemi kapsamında, yapılacak yatırımlarda ihale kararı alınmadan önce mevzuat uyarınca düzenlenmesi zorunlu olan çevresel etki değerlendirme raporunun istenmesi, aksi halde sözleşmelerin uygulanamaması bu açıdan işlevsel bir yetki olmuştur.

Gemilerin denizleri ve limanları kirletmesini önleme ve kirlilikle mücadele etme:

Üç tarafı denizlerle çevrili Türkiye, deniz ulaştırması açısından dünyanın önemli noktalarından birisinde bulunmaktadır. Artan deniz trafiğine bağlı olarak denizlerimiz, her geçen gün daha fazla kirlenmektedir. Özellikle aşırı yüklü trafiğe sahip Türk Boğazları büyük risk altındadır.

“Marpol Denetimi” (Marpol Sözleşmesinin Uygulanmasının Denetimi) olarak da adlandırılan bu denetim, Türk Sayıştay ile birlikte Avrupa Sayıştayları (EUROSAT)’nın diğer üyelerinden altı ülke

(Hollanda, İngiltere, İtalya, Kıbrıs Rum Yönetimi, Malta ve Yunanistan) Sayıştayı tarafından birlikte yürütülen koordineli denetim çerçevesinde ve ortak kriterler doğrultusunda gerçekleştirilmiştir.

Denetim kriterleri, başta Denizlerin Gemiler Tarafından Kirletilmesinin Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme (MARPOL 73/78 Sözleşmesi) olmak üzere, Akdeniz Liman Devleti Kontrol Mutabakat Zaptı (bir kısım ülkeler için; Paris Liman Devleti Kontrol Mutabakat Zaptı), Akdeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması- Barselona Sözleşmesi gibi koordineli denetime katılan ülkelerin imzalamış oldukları uluslararası sözleşmeler çerçevesinde belirlenmiştir. Türkiye, MARPOL Konvansiyonuna tabi diğer ülkeler gibi, gemilerin işletilmesinden kaynaklanan (sintine ve balast suları gibi) kirliliği ortadan kaldırma ve kazalardan dolayı olabilecek kirliliği azaltma arzusunu açıkça belirtmiştir.

Öncelikle, 7 ülke Sayıştayının temsilcilerinin katıldığı toplantıda, denetimin içeriği, denetimden ne tür bir ürün hedeflendiği, denetime her bir ülkenin nasıl katkıda bulunacağı görüşülerek, denetim planı ve metodu saptanmıştır. Her ülkenin ulusal rapor hazırlaması ve daha sonra bulguların tek bir raporda birleştirilmesi, bu birleşik raporda iyi uygulama örneklerinin sergilenmesi hedeflenmiştir. Denetim sonucunda elde edilecek bulgular devletlerin bu alandaki performansının geliştirilmesine katkıda bulunacaktır. Ancak, denetimin ana hedefi, denetim alanındaki ülkelerin uygulamalarından yola çıkarak, gemilerin denizleri ve limanları kirletmesini önleme ve kirlilikle mücadelede ülkelerdeki iyi uygulamaları sergilemek olarak belirlenmiştir.

Denetimin kapsamı:

Türk Sayıştayı gemilerden kaynaklanan kirliliği önleme ve kirlilikle mücadele için etkin önlemler almakla sorumlu kamu kuruluşlarının bu görevlerini ne derece başarı ile yerine getirdiklerini incelemiştir.

Bu hedefi gerçekleştirmek için Sayıştay inceleme konularını şu şekilde saptamıştır:

- İlgili kurumların kirliliği önleme konusundaki politikaları ne kadar iyi oluşturdukları ve hesap verme sorumluluklarını ne ölçüde yerine getirdikleri;

- Uluslararası sözleşmeler ve ulusal düzenlemeler uyarınca yapılması gereken gemi sörvey ve kontrollerinin ne derece başarıyla yapıldığı;

- Limanlardaki atık kabul tesislerinin ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığı;

- Kirlilikle mücadelenin ne kadar etkili bir şekilde yapıldığı;

- Kirleticileri izlemenin ve cezalandırmanın istenilen sonuçları verip vermediği.

Gemilerin denizleri kirletmesini önleme ve kirlilikle mücadelede sorumlu temel kurumlar olarak Çevre Bakanlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, ilgili mülki idare amirlikleri, büyükşehir belediye başkanlıkları denetlenmiş ve Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü ile değişik kurumlara bağlı liman işletmeleri TCDD limanları incelemeye alınmıştır.

Denetim bulguları:

- Türkiye, denizlerin korunması konusunda taraf olduğu çeşitli konvansiyonlar çerçevesinde uluslararası standartlara sahiptir. Fakat iç düzenlemeler yetersiz olup, geliştirilmesi gerekmektedir.
- Denizcilik Müsteşarlığı bayrak devleti ve liman devleti kontrollerini uluslararası sözleşmelerdeki yükümlülüklerine uygun olarak yerine getirememektedir.
- Denizcilik Müsteşarlığı sertifika düzenleme yetkisi verdiği klas kuruluşlarının faaliyetlerini de kontrol edememektedir.
- Başta özel limanlar olmak üzere limanların çoğunda hiçbir atık tesisi bulunmamaktadır.
- Kirlilikle mücadelede asıl olan, kirliliğin oluşmasını engellemektir. Mevcut ceza sistemi ise, önleyicilik yerine kirlilikten sonra cezalandırma yaklaşımıyla oluşturulmuştur. Cezalar, grostona göre verildiği için kirliliğin çeşidi, boyutu, kirletenin kastı dikkate alınmamaktadır. Gemilere verilen cezalar adil ve önleyici değildir.
- Yeterli araçlara sahip olunamadığı için kirleticileri etkili bir şekilde izlemek ve ceza vermek mümkün olmamaktadır.

Gelişmeler:

Söz konusu denetim raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmemesine rağmen, denetlenen kuruluşlar raporda yer alan öneriler doğrultusunda önemli gelişmeler sağlamışlardır. Örneğin; Ekim 2002'de, Denizcilik Müsteşarlığı Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğüne bağlı olarak Deniz Çevresi ile Gemi Denetimleri Daire Başkanlıkları kurulmuştur. Liman devleti kontrollerinin sayısında belirgin bir artış olmuş ve bayrak devleti gemileri üzerinde ikinci bir kontrol uygulanmaya başlamıştır. 2003 yılında Gemi sörvey ve klas kuruluşlarının yetkilendirilmesi ve izlenmesine dair tüzük yürürlüğe girmiştir. 2004 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı ile Ulaştırma Bakanlığı tarafından hazırlanan "Gemilerden Atık Alınması ve Atıkların

Kontrolü Yönetmeliği” yürürlüğe girmiştir. En önemlisi, “Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanun” çıkarılmıştır.

Ormanların korunması:

Orman ekosistemlerinin gördüğü ekolojik işlevler çok fazladır. Türkiye’de Anayasaya göre mülkiyeti devredilemeyen, devlet tarafından yönetilmesi ve işletilmesi gereken "orman"ların toplam alanı 20,7 milyon hektar olup, ülke yüzeyinin %27'sini oluşturmaktadır.

Ormanlar dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de azaldığından, orman varlığını tehdit eden risklerin belirlenerek, koruma faaliyetlerinin daha verimli ve etkin yürütülmesine yardımcı olmak amacıyla yapılan denetimin sonucunda ‘Ormanların Korunması Hakkında Sayıştay Raporu’ hazırlanmıştır.

Denetimin kapsamı:

Ormanların korunması konusunun Orman Genel Müdürlüğü’nün faaliyetleri ile sınırlı tutularak incelendiği denetimde şu konular kapsama alınmıştır:

- Orman sınırlarının tespitine yönelik faaliyetler;
- Ormanlarda çeşitli kullanımlar için verilen izinler;
- Orman yangınlarıyla mücadele;
- Orman zararlıları ve hastalıklarıyla mücadele;
- Ormanlara yönelik kanun dışı eylemlerle mücadele.

Denetim bulguları:

Ormanların hızla yok edildiğine dikkat çekilen “*Ormanların Korunması*” konulu denetim raporunda tespit edilen yetersizlik ve yanlış uygulamalardan bazıları şunlardır:

- Ormanların hukuki sınırlarının tespitine yönelik kadaströ çalışmalarını (özellikle arazinin değerli olduğu yerlerde) tamamlanamadığından ve önemli kısmının tapu tescili yapılamadığından, ormanlık alanların bozulmasının önüne geçilmesi zor olmaktadır.
- Kanun ormanların kamu yararı için alternatif kullanımına izin vererek, orman özelliğini yitiren alanlara dönüştürülebilmesine izin vermektedir. Bununla birlikte, tanımlanmaması ve hangi şartlarda gerçekleşeceğinin belirlenememesi nedeniyle idari işlemlerde keyfi uygulamalar ile kamu yararı ilkesi kötüye veya yanlış kullanılarak, çöp döküm yerleri, toptancı hali, mezar yeri, spor tesisleri, vakıf

üniversiteleri, askeri tesisler, gibi ormanlık alanlarda yapılma zorunluluğu tartışılabilir yatırımlar için izin verilmesi orman varlığının azalmasına yol açmıştır.

- Arazinin kıymetli olduğu bölgelerde (Fethiye, Marmaris, Köyceğiz, Antalya ve Alanya gibi) işgal ve faydalanma eylemleriyle ormanların tahribi fazladır. Özellikle ekonomik olarak yoğun ve turistik faaliyetlerin yoğunlaştığı yerlerde çoğu yasa dışı yapılaşma sonucu ormanlık alanlar açılmaktadır. Yasa dışı yapılaşma sonucu ormanın tamamen kaybedildiği, bu tür yapıların yıkımına ilişkin mahkeme kararlarının uygulanmasının imkânsız hale geldiği yerler bulunmaktadır.
- Orman niteliğini kaybeden alanların tespiti, bilimsel ve objektif kriterlere dayanmamaktadır. Kadastro komisyonları zaman zaman hatalı uygulamalar yapmakta, gerçekte orman niteliğini kaybetmeyen alanlar da orman sınırları dışına çıkarılmaktadır.

(1974 yılından bu yana orman dışına çıkarılan alan yaklaşık 473 bin hektar. Uygulamanın en fazla yapıldığı ve yaklaşık 45 bin hektar alanın orman dışına çıkarıldığı Antalya ilini, 39 bin hektarla İçel, 34 bin hektarla Balıkesir, 31 bin hektarla Ankara, 29 bin hektarla Sakarya ve Muğla izlemektedir.

Vakıf üniversitelerine toplam 53 bin dönüm arazi tahsis edildi. İstanbul'da tahsis edilen orman alanı 6 bin 476 dönüm. Tahsis yapılan vakıf üniversitelerinin bir kısmının aynı bölgede arazileri olduğu, tahsis edilen alanlar içinde ağaçlandırma sahaları, rekreasyon alanları ve 2B uygulaması yapılan yerler olduğu bilinmektedir.)

Kıyıların kullanımının planlanması ve denetimi:

Deniz kıyılarımızın uzunluğu ve çeşitliliğiyle, bu alanlarımızda bulunan doğal kaynaklar ve kültürel değerlerden dolayı dünyanın şanslı ülkelerinden birisi olan ülkemizde, kıyılardaki yanlış alan kullanımları büyük bir çevre baskısı yaratmaktadır. Sayıştay tarafından kıyılarımızın doğal yapısı bozulmadan verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması için gerekli yasal ve yönetsel önlemlerin alınması amacıyla "*Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi Raporu*" hazırlanmıştır.

Denetimin kapsamı:

Denetimde şu konular incelenmiştir:

- Kıyı bölgelerindeki uygulamaların ne ölçüde planlı olduğu;
- Planların kıyı özelliklerine uygun olup olmadığı;
- Planlama çalışmalarında ne gibi sorunlar bulunduğu;

- Kıyı kenar çizgisi tespitlerinin ne ölçüde sağlıklı yapılabildiği;
- Kıyılardaki uygulamaların etkin denetlenip denetlenmediği.

Kıyı bölgelerindeki uygulamaların planlanması ve kıyıların mevcut planlara uygun kullanımının denetlenmesi faaliyetleri çok sayıda kurumu ilgilendirmekle beraber, denetim Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ile ilgili valilik ve belediyelerin faaliyetleri ile sınırlandırılmıştır.

Denetim bulguları:

Kıyılarının korunması üzerine denetim raporunda, kıyıların yoğun yapılaşma nedeniyle doğal yapının bozulması tehlikesiyle karşı karşıya kaldığı, özellikle son yıllarda ciddi şekilde tahrip edildiği vurgulanmıştır:

- Üst ölçekli planların eksikliği nedeniyle sağlıklı planlar yapılamamaktadır.
- Kıyıların ne kadarında, planlanma için ilk unsur olan kıyı kenar çizgisi tespitlerinin yapıldığına dair bilgiler mevcut değildir.
- Arazinin değerli olduğu yerlerde kıyıların geniş kesimleri işgal altındadır. Hükümete özel olarak kıyıları koruma görevi veren ve kıyıların sadece kamu yararına kullanılabileceğini hükme bağlayan Anayasaya ve bir dizi kanun ve yönetmeliğe rağmen, bu işgaller sürmektedir.
- Çoğu durumda kanunları ihlal eden ve bazen yasa dışı yapılaşmalara giden belediye ve diğer yerel idarelerdir. Örneğin, yerinde incelenen belediyeler yol, liman ve yeni bina yapmak için denizi dolgu ile doldurmuşlardır.
- Kıyıları korumakla görevli olanlar, görev ve yetkilerini diğerlerinden beklemektedir.
- Kıyılardaki uygulamaları kontrol görevi bulunan kurumların, kıyı mevzuatı konusunda yeterli ve bilgili personel ihtiyacı içerisinde oldukları görülmüştür. Kıyı ihlallerinin giderilmesinde yerel idarelerin teknik açıdan da sorunları bulunmakta, kamu kurumları arasında yardımlaşma sağlanamamakta, bazı bölgelerde teknik imkânsızlıklar nedeniyle kıyı ihlalleri kaldırılamamaktadır.
- Kıyı alanlarındaki yasal olmayan uygulamaların ecrimisil alınarak sürdürülmesi gelir elde etmek amacıyla işgallere göz yumulduğunun göstergesi olarak algılanmaktadır.

III- ÇEVRE DENETİMİ UYGULAMALARI

NASIL GELİŞTİRİLEBİLİR?

Bu bildiriye, Türk Sayıştayının deneyimlerine ve diğer ülkelerdeki meslektaşlarımızdan öğrendiklerimize dayanarak çevre denetiminde karşılaşılan sorunlara ilişkin aşağıdaki çözümler önerilmektedir:

- Çevre denetimini Sayıştayın stratejik planlarına dahil etme;
- Denetimin kapsamını çevre sorumluluklarının kamu kuruluşları arasında dağılımı ve koordinasyonunu gözetecek biçimde planlama;
- Denetimde çevre politikasının genel ilkelerine bağlı kalma;
- Kıyaslamalar yapma, iyi uygulamaları örnek alma; denetim rehberlerinden yararlanma;
- Eğitim;
- Çevresel göstergeler ve izleme;
- İletişim ve medya kanallarını kullanarak raporları kamuoyuna ulaştırma;
- Meclis ile iletişim; raporlama.

Çevre denetimlerini Sayıştay strateji planlarına dahil etme

Sayıştayın görev tanımlamaları ile gelecek dönemde yapacağı çalışmaların yönünü belirleyen temel hedeflerin yer aldığı strateji planları, çevre denetimine verilen önemi de gösterir. Çevre denetimi stratejisi; genel amacın yanısıra, spesifik hedefleri de belirtmelidir. Genel amaca ancak ara hedeflerin gerçekleştirilmesiyle ulaşılabileceği göz önünde tutulmalıdır. Stratejik plan, Sayıştayın programlarını uygulamasını sağlar ve hedeflerine yasal bir zemin oluşturur.

Türk Sayıştayını çevre denetimi stratejisi konusunda resmi bir belgeye sahip olmamakla birlikte, denetim ekipleri yapılacak denetimler için bazı seçim kriterlerini kullanmaktadırlar. Hazırlanmakta olan 2009-2013 Stratejik Planında çevre denetimi de yer almalıdır.

Denetimin kapsamını çevre sorumluluklarının kamu kuruluşları arasında dağılımı ve koordinasyonunu gözetecek biçimde planlama

Çevre sorunları ekonomik ve sosyal sorunlardan kaynaklandığından çözümleri de sektörler arası işbirliğini gerektirmektedir. Bu nedenle gerek bir çevresel programın uygulanması, gerekse de bir faaliyetin çevresel etkilerinin

değerlendirilmesi bakımından, çevre denetiminde çok sayıda kurum ve kuruluşun aynı anda denetlenmesi gerekebilir.

Çevre politikalarında merkezi yönetimle birlikte, yerel yönetimler, bölge yönetimleri ve diğer kamu ve özel sektör kuruluşları yer alırlar. Bu, Sayıştayın çevre denetiminin de çok sayıda kurum ve kuruluşu kapsamaması anlamına gelip, denetimleri daha karmaşık hale getirmektedir. Aynı faaliyet konusunda fazla sayıda kuruluşun yetkili olması, sonuçları bakımından uygulamada karmaşaya ve ulusal düzeyde eşgüdüm sorununa yol açarak bir tür sahipsizlik yaratabilmektedir. Karmaşık yapı çoğu kez, farklı birimlerin aynı konuda, farklı nitelik ve nicelikte bilgi üretmelerine veya bazen de hiç üretmemelerine yol açmaktadır. Böyle durumlarda, ilgili denetim kapsamının; açık görev ayrımlarını, aralarındaki işbirliğini ve merkezi yönetimin koordinasyonunu da içerecek genişlikte olması gerekir.

Örneğin; ‘Marpol Denetimi’nde, denetlenen kurumlar arasında kimi zaman yetki örtüşmeleri, kimi zaman da yetki boşlukları olduğu görülmüştür. Kirliliği önleme ve kirlilikle mücadelede önemli bir unsur olan atık kabul tesislerinin yapımından işletilmesinden mevcut yasalar uyarınca hangi kurumun sorumlu olduğu belli değildi. Ayrıca, kirliliğin izlenmesi ve cezalandırılması konusunda yetkili kılınan çok sayıda kurum olup, kurumlar çevre konusundaki bilgilerini birbirleriyle paylaşmıyor, hatta paylaşılması zorunlu bilgileri dahi birbirlerinden esirgiyorlardı.

Çevre denetiminde bir başka güçlük, ilgili çevre politikasına merkezi yönetimden başka kuruluşlar da katıldığında, bazı Sayıştayların bu kuruluşları denetleme yetkisine sahip olmamaları durumunda ortaya çıkmaktadır. Sayıştayların %20’si yerel veya bölgesel düzeyde denetim yetkisine sahip değildir.⁷

1982 Anayasasınının 160’ncü maddesinde 2005 yılında yapılan değişiklikle, ülkemizde Sayıştayın denetim yetkisi merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimini kapsayacak şekilde genişlediğinden, genellikle çevre politikalarının yürütülmesinde temel görevleri olan belediyelerin faaliyetlerini denetleme yetkimiz dayanağını Anayasadan almaya başlamıştır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile de Sayıştay denetimine tabi kurum ve kuruluşlar artmıştır. Bununla birlikte, Anayasa uyarınca kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimleri ayrı bir rejime tabidir. Bu nedenle, yine “Marpol Denetimi”nde, KİT olmaları dolayısıyla denetim yetkimiz dışında kalan TCDD ve Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri

⁷ Peter Zievenberger, The Netherlands Court of Audit, “Progress Report on Environmental Auditing Since the 15 th Incosai in Cairo 1995”, *EUROSAI, Environmental Audit Seminar*, Norway 14-16 May 2001, p. 36.

Genel Müdürlüğünün faaliyetleri yalnızca bilgi sağlama amacıyla incelemeye alınabilmiştir.

Denetimde çevre politikasının genel ilkelerine bağlı kalma

Çevre politikaları ulaşım, enerji, tarım gibi diğer politikalarla bütünleştirilmesi gereken konular ortaya koyduğundan her sektörde olan (çapraz kesen) yatay politikalarlardır. Çevre politikasının içeriği ve araçları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, kurum ve kuruluşlar ulaşmak istedikleri hedefleri ve kullanılacak araçları yıllar itibariyle her zaman planlayamadıklarından ya da gerçekleşmeleri izleyip raporlayamadıklarından çoğu zaman bu politikanın veya ne şekilde uygulandığının yeterince açık olmadığını görmekteyiz. Politikaların belirsiz olmasının sonucu ise, sorumlu kuruluşların kapasitelerinin altında çalışmalarınıdır. Politikaların formüle edilmesinden ve verilerin elde edilmesi ile kalitesinden belirli kuruluşlar sorumludur. Sayıştaylar bu noktaları denetimlerinin hedefi yapabilir ve hesap verme sorumluluğunun yaygınlaşmasını sağlar.

Ayrıca, gerçekleştirdiğimiz denetimlerde, çevre konusunda uygulanan politikaların korumadan ya da kirliliği oluşmadan önlemeden ziyade oluşan kirliliğin bertaraf edilmesi olarak, nispeten dar anlamda geliştiği sonucuna ulaşılmıştır. Örneğin; “Marpol Denetimi”nde kurumların rol ve sorumluluklarının denizleri korumadan ziyade, kirlilik oluştuğundan sonra cezalandırma ve temizlenmesine; “Kıyıların Planlanması Denetimi”nde de, kıyıların yine korumadan çok kullanmaya yönelik olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Çevre denetimlerinin, çevreyi koruyarak kalkınma, bütünleştirme (entegrasyon), kaynağında önleme, ihtiyatlılık ilkesi, sorumluluk ve tazmin, bilgi alışverişi, katılım, yoksulluğun giderilmesi gibi çevre hukukunun genel ilkelerine bağlı kalarak yürütülmesi gereklidir.

Kıyaslamalar yapma, iyi uygulamaları örnek alma; denetim rehberlerinden yararlanma

Başarılı olmuş uygulama örneklerinin dikkate alınmasının da çevre denetimine olumlu katkısı olmaktadır. INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu, çevre konusunda geniş bir yelpazede rehber, metodoloji ve iyi uygulama örnekleri sunmaktadır.

INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunun Rehber ve Çalışmaları:

- Atık Yönetiminin Denetimine Doğru
- Su Konuları, Politikaları ve Sayıştayların Rolü
- Çevre Denetimi ve Düzenlilik Denetimi
- Sürdürülebilir Kalkınma

- Faaliyetlerin Denetimini Çevresel Perspektifle Yürütme Konusunda Rehber
- Uluslararası Çevre Anlaşmalarının Denetimi
- Uluslararası Çevre Anlaşmalarının Denetiminde Sayıştaylar Nasıl İşbirliği Yapabilir?
- Doğal Kaynak Muhasebesi Üzerine Çalışma

Ayrıca, ISO 14010 VE ISO 19010 Çevre Denetimi Standartlarını da yararlı rehberler olarak düşünmekteyiz.

Rio Konferansının önemli önerilerini izlememiz gerekeceği açıktır. Rio Konferansı çevre muhasebesinin geliştirilmesini önermiştir. Bu; karbondioksit emisyonları, petrol, gaz ve değerli metaller ile maden kaynakları, çevre koruma harcamaları gibi kalemlerde veri ve istatistiksel bilgilerin toplanması anlamına gelmektedir. Bu çeşit bilgileri toplamak halen çoğu ülke için kolay değildir. Sayıştayların bu verileri yönetimlerden istemeleri gerekebilir. Alınan çevresel önlemlerin etkinliğini analiz etmede bu veri ve ilgili ölçütler kullanılabilir.

Türk Sayıştayı performans ve çevre denetimlerine birçok ülkeden sonra başlamakla birlikte, bu konuda inceleme yazıları ve çevirilerden oluşan Sayıştay yayınları ve bilgi notları ile zengin bir elektronik kütüphane oluşturmuştur.

Eğitim

Çevresel konuların bazıları uzmanlık gerektirebilir. Denetim faaliyetlerinde başarılı olmak için, denetçilerin çevre mevzuatının yanısıra, uzmanlık bilgilerinin de farkında olmaları gerekir. Bu nedenle, eğitim Sayıştayların çevre denetimindeki mesleki yetkinlik ve kapasitelerini geliştirmeye yardımcı olur.

Türk Sayıştayı da bu vizyonu paylaşmakla birlikte, çevre denetimi eğitimlerinin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Çevresel göstergeler ve izleme

Çevre politikasının etkisinin ölçülmesi için, başarısı veya başarısızlığının ölçülmesini sağlayan göstergelerin tanımlanması gereklidir. Her gösterge ayrıntıyla belirlenirse, değerlendirme görevi daha kolay olacaktır. Uzun vadede çevre politikasının bütün yönleriyle izlenmesi arzu edilir, fakat kısa vadede sadece sınırlı sayıda değişken sistematik olarak izlenebilir.

Çerçeve hukuki düzenlemelerde, genel çevresel hedeflerin uygulanmasına ilişkin temel göstergelerin belirlenmemiş olması

nedeniyle, uygulamanın etkinlik derecesini izleme ve değerlendirme imkanı ortadan kalkmaktadır.⁸

Çevre denetiminde ölçüm yapılarak izleme de çok önemlidir. Denetçiler olarak gerektiğinde teste tabi tutabileceğimizi göz önünde bulundurarak, mümkün ölçüde, ölçülen/toplanan standart verilere (örneğin; atık sulara, gaz emisyonlarına, zehirlilik düzeylerine ilişkin) güvenmeliyiz.

Kamu kuruluşları dışında, bilimsel kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarının çevreyle ilgili izleme ve envanter çıkarma gibi veri toplamaya yönelik faaliyetleri bulunmaktadır. Ancak, bu veriler ortak bir yönetme, önceden üzerinde mutabakata varılmış bir sisteme dayanan ve birbirine göre kıyaslamalı; interkalibre edilmiş veriler olmadıkları için, farklı amaçlar için değerlendirilebilecek, genellemeler ve trend alma gibi konularda kullanılabilir, sağlıklı, nesnel ve güncel niteliklere sahip değildir. Birbirinden kopuk verilerin ise uluslararası hukuki yükümlülükleri sorgulamada kullanılması ise yanlış sonuçlara ulaşılmasına yol açabilir.

Yeterli ve sistematik veri üretilmediğinden, belirli uluslararası sözleşmelere ilişkin olarak, Türkiye'nin akit tarafların aksine, uygulamayı izlemeye olanak verecek bilgi ve verileri ilgili sözleşmenin yönetim merkezine ilemediği görülmüştür. Bu da ülkenin pasif olduğu izleniminin doğmasına yol açmaktadır. (Örneğin; Akdeniz Ülkeleri Liman Devleti Kontrol Memorandumu çerçevesinde yapılan liman devleti kontrollerinin tamamının raporlanamaması nedeniyle %15 sözleşme hedefinin gerçekleştirilme düzeyinin %2 olarak gözükmesi gibi).

İletişim ve medya kanallarını kullanarak raporları kamuoyuna ulaştırma

Sayıştaylar kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin sonuçları hakkında medyanın önemli bir rolü olduğunu dikkate almalıdır. Kamuoyunun kitlesel olarak denetimle ilgilenmesi ya da denetim sonuçlarını doğrudan yorumlaması olasılığı olmadığından, denetim sonuçlarının medyada yer alması kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlar. Medya ile ilişkiler Sayıştayların bağımsızlığının göstergelerinden⁹ biri olarak değerlendirilmektedir.

⁸ TÜBA, *Türkiye'nin Çevre Konusunda Verdiği Sözler*, Türkiye Bilimler Akademisi Raporları (Doç Dr. Nesrin Algan, Ayşe Kaya Dünder), Sayı: 8, 2005.

⁹ INTOSAI Journal, "IV EUROSAI Examines Independence, Conclusions of the 4th EUROSAI Congress on SAIs Independence, 4th June 1999", July 1999, p.10.

“Ormanların Korunması” ve “Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi” konulu denetimlerimiz medyanın ilgisini yoğun bir şekilde çekmiştir. Performans denetimi yoluyla gerçekleştirilen bütün denetim raporlarımız İnternet sitemizde yayımlanmaktadır. Önerilerimizin uygulanması üzerine durum güncellemesi yaparsak, bu performans ve çevre denetimleri konusunda kamunun daha fazla güvenini kazanmamıza da yardımcı olacaktır.

Meclis ile iletişim, raporlama

Sayıştayların denetim bulgularının etkili olması, bu denetimin en önemli yönlerinden birisidir. Kaliteli denetimin ayrılmaz bir koşulu, serbest olarak ve sınırlama olmaksızın raporlama hakkının olmasıdır.

Sayıştay denetiminin verimliliğinde, Parlamento ile, özel olarak da ilgili parlamento komisyonları ile iyi bir çalışma ilişkisi kurulması önem taşır.¹⁰

Kuramsal olarak, Sayıştay ile raporlamada bulunduğu parlamento arasında iki tarafın yararına ortak bir ilişki vardır.¹¹ Bu iki ayrı kurum etkin kamu yönetimini sağlamada birbirini destekleyici role sahiptir. Parlamento Sayıştayın denetim çalışmasını kullanarak önemli fonksiyonları etkin olarak yerine getirebilir. Aynı şekilde Parlamento Sayıştayın önemli denetim sonuçlarının sunulması ve tartışılmasına zemin sağladığında ve gerekli önlemlerin alınmasını sağladığında Sayıştay da daha etkin olabilir.

Birçok ülkede Sayıştay ile bağlantılı parlamento komisyonu veya komitesi bulunmaktadır. Bu komisyonların Sayıştay ile ilişkilerdeki temel amacı, Sayıştayların gözlemlerini, bulgularını ve önerilerini dikkate alarak denetim raporlarını ayrıntıyla incelemek ve denetlenen yönetim faaliyetleri üzerine parlamenterlere kendi yorum ve tavsiyelerini sunmaktır. Parlamento komisyonları Sayıştayların rolünü güçlendirmenin ve kamusal hesap verme sorumluluğunun geliştirmenin önemli bir aracı olarak görülürler.

Ülkemizde Sayıştay ve Parlamento arasında bu bahsedilen şekilde kurumsal bir ilişki yapılanması bulunmamaktadır. TBMM’de 1973 yılına kadar var olan Sayıştay Komisyonu aynı yıl kabul edilen iç tüzükle kaldırılmıştır. Halen yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğünde ise, Sayıştay raporlarının hangi işleme tabi tutulacağı konusunda bir düzenleme yer almamaktadır.

¹⁰ Jacek Mazur, Supreme Chamber of Control of Poland, and Brian Vella, Auditor General of Malta, “Relations Between SAIs and Parliamentary Committees”, *INTOSAI Journal*, January 2003, p. 16.

¹¹ Presentation of the report on the Relations between Supreme Audit Institutions (SAIs) of the Enlargement Countries and their Parliamentary Committees to the Budgetary Control Committee of the European Parliament in Brussels on 29 April 2003.

832 sayılı Sayıştay Kanununun Ek 10'uncu maddesinde; Sayıştayca yapılacak verimlilik, etkinlik ve tutumlulukla ilgili denetimler sonucunda düzenlenecek raporların (performans denetimi raporları) Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüleceği ve Komisyonun önerisi ile de TBMM Genel Kuruluna sunulacağı hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, söz konusu maddeye dayanarak TBMM'ne sunulan raporların henüz hiçbiri Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülmemiştir. Bu nedenle, Sayıştay raporlarının etkinliği açısından, TBMM'de Sayıştay raporlarının görüşülüp değerlendirileceği ayrı bir daimi komisyonun oluşturulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Parlamenter geleneğimizde Çevre Komisyonu bulunduğundan, Sayıştay çevre denetimleri bu komisyonlarda da görülebilmektedir.

Çevre koruma ile ilgili önlemlerin alınabilmesi ve çevre konusunda yasal düzenlemeler yapılırken hukuki ve teknik gerekçelerin oluşturulabilmesi ve/veya bu norm ve standartların uygulanması bakımından Sayıştay raporları büyük önem taşımaktadır. Sayıştayın denetim raporlarının Meclis veya Komisyon tarafından sistemli olarak gözden geçirilmesi, eğer öneriler yerine getirilmiyorsa durumun Meclise bildirilmesi önem taşımaktadır.

SONUÇ

Çevre sorunları kısa vadede ve yalnızca Sayıştayların çabasıyla çözülebilecek sorunlar değildir. Ancak Sayıştay denetimleri, kamu yararını korumayı amaçlayan kamu denetimleri arasında yüksek denetim özelliğiyle, çevre yönetimlerine önemli katkılar sağlayabilir. Bugüne kadar dünyada gerçekleştirilen çevre denetimleri, Sayıştayların çevre korumada öncü bir rol üstlenebileceğinin örneklerini dahi ortaya koymaktadır.

Türk Sayıştayı 145 yıllık geçmişi ile köklü bir kamu denetimi geleneğine sahip olduğu gibi, yeni bir denetim türü olan çevre denetimi konusunda da azımsanamayacak bir birikim edinmiştir. Sayıştayın çevre denetimi raporlarının kamuoyunda geniş bir yankı uyandırması bu birikimin yansımalarıdır.

Çevre denetimlerini daha çok geliştirmek için, öncelikle karşılaştığımız güçlükleri aşmaya çalışmalıyız. Eğitim, iyi uygulamaların yaygınlaştırılması, rehberlerin kullanılması, çevre denetimi için önceliklerin belirlenmesi gibi konular bunlar arasındadır. Çevre denetimlerinde, çevre hukuku ve politikasının yetersiz uygulanmasının yapısal ve kurumsal nedenleri vurgulanmalıdır. Ayrıca, bu alandaki denetimlerin kaliteli olması için, yeterli ve sistematik çevresel verilere sahip olmak önemlidir. Denetimlerde, alınan çevresel önlemlerin etkinliği üzerine kesin analizler yapmak için bu veriler kullanılmalıdır.

Ülkemizde ise çevre denetimi raporlarımızın yaptırım ile uygulamaya konulmak suretiyle etkinliğinin sağlanabilmesi için parlamento komisyonları ile düzenli ve kurallara bağlanmış bir çalışma ilişkisi geliştirilmesi çözümlenmesi gereken en önemli sorun olarak görünmektedir.

Sayıştayın çevre denetimi yapmaya devam etmesiyle, bu konuda bilgi ve güvenin artmasının yanı sıra, yeni yaklaşımlar da geliştirilebilir.

KAYNAKÇA VE OKUMA LİSTESİ

Alberts, Marlies (the Netherlands Court of Audit), Aarhus, Knut and Martinovits, Alfred (Office of the Auditor General of Norway), "Current Trends in Environmental Auditing", *INTOSAI Journal*, April 2004.

Algan, Nesrin, Çevre Gerçeğinin Küresel Düzeyde Ele Alınışı, *Yeni Türkiye Çevre Özel Sayısı*, Temmuz-Ağustos 1995.

Biermann, Frank and Bauer, Steffen, "Assessing the Effectiveness of Intergovernmental Organizations in International Environmental Politics", *Global Environmental Change*, 2004, p. 189-193.

Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Komisyonu, *Ortak Geleceğimiz*, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1991.

Carisse Noel; Cotnoir, Liliane; Mathieu, Carolle and Reed, John (Office of the Auditor General of Canada), "Making the World a Better Place to Live One Audit at a Time: Improving Governance and Accountability in Environmental Protection", *INTOSAI Journal*, April 2004.

Dauvergne, Peter and Clap, Jennifer, *Paths to a Green World*, The Political Economy of Global Environment, The MIT Press, 2005.

EUROSAI, *Environmental Audit Seminar*, Norway 14-16 May 2001.

Gelinas, Johanne; Maxwell, Neil and Reed, John "Ensuring Johannesburg Implementation: The Auditors' Tricks of the Trade", *Presentation to CSD*, 11, April 30, 2003.

Gray, R.H., *The Accountancy Profession and The Environmental Crisis (or Can Accountancy Save the World)*, Meditari, 1994.

INTOSAI Working Group on Environmental Auditing (WGEA), *The Audit of International Environmental Accords*, Working Group Paper, 2001.

_____, *Guidance on Conducting Audits of Activities with an Environmental Perspective*, INTOSAI Guidance, 2002.

_____, *Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions*, Working Group Paper, 2003.

_____, *Environmental and Regularity Audit*, Working Group Paper, 2004.

_____, *Evolution and Trends in Environmenal Auditing* (Draft), March 2007.

_____, "An Auditors Climate Change Message to Past, Present, and Future Governments", *Greenlines*, Volume 10, Number 1, May 2007, p. 2-4.

Kaplan, Ayşegül, *Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi: 3, Ankara, Eylül 1999.

Keleş, Ruşen ve Hamamcı, Can, *Çevre Politikası*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005.

Mazur, Jacek (Supreme Chamber of Control of Poland), and Vella, Brian (Auditor General of Malta), "Relations Between SAIs and Parliamentary Committees", *INTOSAI Journal*, January 2003.

SIGMA, *Yüksek Denetim Kurumları ve Parlamento Komisyonları Arasındaki İlişkiler* (Çeviren: İbrahim Çeliktaş), T.C. Sayıştay Başkanlığı Bilgi Notları, Ankara, 2006.

Talu, Nuran, *TBMM'de Çevre Siyaseti*, Nobel Yayın No: 743, Ankara, 2004.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Çevre Denetimi*, Dış İlişkiler Grubu Bilgi Notu, 1999.

TÜBA, *Türkiye'nin Çevre Konusunda Verdiği Sözler*, Türkiye Bilimler Akademisi Raporları (Doç Dr. Nesrin Algan, Ayşe Kaya DüNDAR), Sayı: 8, 2005.

United Nations Environment Programme (UNEP), *Global Environment Outlook 3- Past, Present and Future Perspectives*, Nairobi, Kenya, 2002.

United States General Accounting Office (GAO), *International Environment Literature on the Effectiveness of International Environmental Agreements*, Staff Study, Washington, D.C., May 1999.

Oturum Başkanı
Prof. Dr. Halil KUMBUR
Mersin Üniversitesi Mühendislik Fakültesi
Çevre Mühendisliği Bölümü Başkanı

Sayın Kubalı'ya çok teşekkür ediyoruz. Konuşmacılara ayrıca teşekkür ediyorum.

Özet yapmayacağım ve şunu söylemek istiyorum.

Çevre sorunlarının uluslararası bir boyutu var. Örnek vermek gerekirse, sabahtan beri söylendiği gibi, Sayın Sayıştay Başkanımız da belirttiler; asit yağışları, küresel ısınma, ozon tabakasındaki ozon tükenimi veya ozon tabakasının delinmesi, Çernobil nükleer kazası gibi önemli sorunlar sadece bir ülkeyi etkilemiyor. Kaynaklandıktan sonra birçok ülkeyi kısa, orta ve uzun vadede etkileyebiliyor. Onun için de bunu çok yönlü düşünmemiz lazım ve bu konu da yine konuşmalarda belirtildi. Şu anda imza altına alınmış 200'den fazla uluslararası çevre konusunda sözleşme var. Örneğin Kyoto sözleşmesi, Rio'daki sözleşmeler vs. Bu sözleşmelerdeki kuralları ve planları yerine getirmek için yapılacak projelerin, çalışmaların denetimi, performans denetimleri iyi olmadığı sürece bu çalışmaların takdir edersiniz sonuca, başarıya ulaşması biraz zor görünmekte. Onun için de bu projelerin çok iyi denetlenmesi lazım. Bu konuda da Sayıştaylarımıza gerçekten görevler düşmekte. Ulusal olmadığına göre çevre sorunları uluslararası boyutta ve bir takım imzalarla imza altına alındığına göre, bütün Sayıştaylarımızın bu konuda katkı sağlaması lazım.

Yine öğleden önceki oturumda belirtildi. Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayının pozisyonu çok daha farklı. Çünkü Türkiyenin konumunun Asya ve Avrupa'nın köprü noktası olduğu belirtildi bir konuşmada sabahtan. Doğrudur ve dolayısıyla da bu köprünün kurulmasında Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayının çok daha çalışmalarda gayret göstermesi gerektiği kanaatindeyim.

Üniversiteler olarak bizler her zaman varız. Ben Mersin Üniversitesi Çevre Mühendisliği Bölümü adına konuşabilirim. Her türlü katkıyı, desteği bu konularda Sayıştaylarımıza, gerek Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayımıza, gerekse diğer ülkelerin Sayıştaylarının çalışmalarına katkı sağlayacağımızı belirtmek isterim.

Katılımcılara tekrar teşekkür ediyorum. Konuşmalarından, katkı ve katılımlarından ve sunumlarından dolayı ve sabırlarınıza da teşekkür ediyorum. Bu oturumu kapatıyorum.

Teşekkür ederim.

PANEL

Panel Başkanı:

Prof. Dr. Mehmet KARPUZCU

Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü
Çevre Mühendisliği Bölümü Başkanı

Katılımcılar (alfabetik sıraya göre):

ALICA, Dr. Süheyla Suzan

Gazi Üniversitesi – Hukuk Fakültesi
Çevre Hukuku Bölümü

DIMITROV, Prof. Valeriy

Bulgaristan Sayıştay Başkanı

KUBALI, Derya

Sayıştay Uzman Denetçisi

MAXWELL, Neil

Kanada Sayıştay Başkan Yardımcısı

WESOLOWSKI, Zbigniew

EUROSAI Çevre Çalışma Grubu (WGEA)
Koordinatörü

YETİŞ, Prof. Dr. Ülkü

Ortadoğu Teknik Üniversitesi
Mühendislik Fakültesi
Çevre Mühendisliği Bölümü

BAŞKAN - Prof. Dr. Mehmet KARPUZCU:

Sayın Başkan,

Ben birkaç ilave yapmak istiyorum, bir kaç saptama yapmak istiyorum. Ondan sonra panelist arkadaşlara isterlerse sunumlarında söylemedikleri, unuttukları ve kendilerine göre önemli olan birkaç cümleyle ilave yapabileceklerse, onlara söz vereceğim. Ondan sonra da siz misafirlerimizden panelistlere sormak istedikleriniz varsa, onları alacağım; sonra da paneli sonlandıracağım.

Çevrenin tarifine girecek değilim. Yalnız yanımda oturan arkadaşımızın bir ifadesi var bu benim çok hoşuma gitti. Öğrendim daha doğrusu. Öğrenmenin yaşı yoktur. Biz ekolojiyi, “Canlıların birbirleriyle ve yaşadıkları çevreyle olan ilişkilerini inceleyen bilim dalı” olarak tarif ediyorduk. Arkadaşımız dedi ki, toplumların birbirleriyle ilgileri ve yaşadıkları çevreyle ilgileri çok önemlidir. Bana göre de çok önemlidir. Bugün çevreyi kirleten en büyük faktör savaşlardır bildiğiniz gibi, sabotajlardır. Bu da nereden kaynaklanıyor; toplumların birbirleriyle olan münasebetlerini iyi ayarlamadıkları için oluyor. Onun için bir kere bunu vurgulamak istedim.

Sonra fayda-maliyet analizinden bahsedildi sabah oturumunda. Çevre ekonomisinde faydanın hesabı son derece zor. Yani yaptığınız yatırımdan maliyeti hesap edebilirsiniz ama bunun neticesinde faydanın ölçülmesi, kuruşla ölçülmesi, parayla ölçülmesi son derece zor. Dolayısıyla çevre ekonomisi, daha çok refah ekonomisidir. İnsanlar çevre kirlenmesinin önlenmesi için ne kadar ödemeye hazır, ne kadar fedakarlık yapmaya hazır; bu çok önemli bir prensiptir. Yani ekonomiyi böyle tarif edeceğiz. Hepiniz biliyorsunuz ki çevre kirlenmesinin önlenmesi için ayıracağımız para, ülkenin kalkınması için yapacağımız diğer yatırımlardan keserek yapılıyor. Yani bütün problemlerimizi çözecek kadar paramız olmadığı için, başka yere yatıracakken çevreye yatıracamız. O zaman, kalkınmaya yapacağımız yatırımlardan ne kadar fedakarlık yapacağız. Bu, çevre ekonomisinde son derece üzerinde durulması gereken bir husustur.

Çevre hukuku açısından da birkaç şey söylemek istiyorum. Çevre kirlenmesi ile ilgili problemler yavaş yavaş çıkmaya başladı. Çevreyi kim kirletiyor, ne kadar kirletiyor. Biz İzmit Körfezinde bu problemi yaşıyoruz. Siz denetleme yaparken, eğer bir performans denetimini veya kim kirletiyor vesaire denetimini yapacaksa Sayıştayımız, çok bir önemli bir nokta. Şimdi dört tane beş tane fabrika yan yana, bir tane de liman var. Fotoğraf çekiyorlar, bu liman çok kirletiyor deyip mahkemeye gidiyorlar. Mahkeme bilirkişiye diyor ki, hangi liman ne kadar kirletiyor. Onun için belki de hukuk yapımızda özel ihtisas mahkemeleri kurulması gerekiyor. Çevre ihtisas

mahkemelerinin tesis edilmesi gerekiyor. Bunu hukukçu arkadaşımıza hatırlatmakta fayda görüyorum.

Bir de kirleten öder prensibinden bahsedildi. Artık kirleten öder prensibi terk edildi. Uygulanması son derece zor. İzmit Körfezini düşünün ben orada yaşadığım için örnek veriyorum. Dört yüzün üzerinde, beş yüzün üzerinde fabrika sularını deşarj ediyor; evler de deşarj ediyor. Kim ne kadar kirletiyor, kim ne kadar ödeyecek, kime ödeyecek, nasıl ödeyecek, ödenen para mağdur olanlara nasıl gidecek. Bunlar bilinmiyor. Onun için de ekonomide de yeni kavramlara ihtiyaç var. Nasıl ödeyeceğiz, kime ödeyeceğiz, ne kadar ödeyeceğiz. Bunlara ihtiyaç var. Özellikle de uluslararası hukuk, uluslararası ekonomi, uluslararası denetim. Bulgaristan'dan gelen Hocamız Tuna Nehri ile ilgili bir çalışmadan bahsetti. Tuna Nehri dört beş tane ülkeden geçerek geliyor. Bunları kirleticiden alıyor ve Marmara'yı kirletiyor arkadaşlar. Marmara'daki azot, fosfor kirlenmesinin %85'i Tuna Nehri yardımıyla Karadeniz'den Marmara'ya geliyor. Şimdi ben Marmara'ya İstanbul'dan veya Türkiye'deki kaynaklardan hiç azot, fosfor vermesem ancak %15'ini önleyebiliyorum. Diğer Tuna'dan geliyor. Aynı problem orada da var. Bizim biraz evvel hangi fabrika ne kadar kirletiyor, hangi fabrika ne kadar ödeyecek sorusuna cevap ararken, uluslararası sularda hangi ülke ne kadar kirletiyor ve ne kadar ödeyecek bunun cevabını almamız gerekiyor. Kirlenmedeki paydaşlarımız böyle. Ben daha fazla uzatmak istemiyorum. Şimdi sırayla, önce Süheyla Hanım sonra Ülkü Hanım.

Dr. Süheyla Suzan ALICA:

Öncelikle sizin ihtisas mahkemeleriyle ilgili sorunuzu açıklığa kavuşturmak isterim. Ben bakanlıktayken çevre kanunu tasarısı hazırlanırken böyle bir madde hazırladık, ihtisas mahkemeleri kurulmasıyla ilgili. Ancak Adalet Bakanlığı buna sıcak bakmadı. Bizim genel yargı sistemimizde idari yargıda değil adli yargıda ihtisaslaşmaya gidilmekte. Çevreyle ilgili sorunların çoğu ise idari yargıda çıkmakta. İdari yargıda ihtisaslaşma yok; adli yargıda da ihtisaslaşmayı gerektiren pek çok konu var. Yani Adalet Bakanlığı çevreden önce başka konularda ihtisaslaşmanın gerektiğine inanıyor. İhtisas mahkemelerini kurmak da kolay değil. O konuda uzmanlaşmış hakimlerin, yetişmiş hakimlerin olması gerekiyor.

Ancak şimdi 2006'nın Ekim'inden itibaren yeni Türk Ceza Kanununda çevreyle ilgili suçlar getirildi biliyorsunuz ve çok teknik konular. Mutlaka bilirkişiye gidilmesi gereken suçlar. Henüz uygulamaya yeni başlandı. Henüz karar da çıkmadı açıkçası. İzliyorum ben de adli yargıdan çıkacak mı diye. Sanıyorum bundan sonra ceza yargılamasında, yani çevre suçlarıyla ilgili olarak ihtisaslaşmaya gidilmesi gerekecek. Çünkü hukukçuların, yani hakimlerin bu işin

altından kalkması mümkün değil. Çünkü çevre, özellikle suçları ve suçluları incelediğimizde çok teknik hususların yer aldığı görülmekte, tamamen bilirkişiye gidilmesi gerekmekte ve bu konuda belki de ihtisaslaşma gerekebilecek gelecekte.

Söylemek istediğim önemli bir konu da, Sayıştayımızın, Sayıştayların çevre denetimi. Bizim Sayıştayımız sanyorum performans denetimine dayanarak bunu yapmakta. Ama çevre diye açık bir görev tanımı yok. Daha sonra çıkabilecek sorunlar nedeniyle, şu anda raporların da çok bir etkinliği olmadığı için, ama raporların da etkinliğini sağlamak açısından, görev tanımının daha iyi belirlenmesi ve hukuki, yasal düzenlemeyle yapılması gerektiğini düşünüyorum. İkincisi de yapılan denetimler sonucunda oluşturulan raporların daha etkin hale getirilmesi gerekiyor. Bu biraz önce de söylendi. Bunun için tabii Meclis adına denetim yapması nedeniyle Meclisten rapor çıkıyor. Ama sonuçta daha etkin bir yaptırım gücünün olması gerekiyor bu raporların. Özellikle çevre denetimi. Sanyorum biraz daha geçmesi gerekiyor bu konunun üzerinden daha etkin ve yetkin olabilmek için.

Başka söyleyebileceğim bir şey yok Sorularınız olursa cevaplamaya çalışırım. Teşekkür ediyorum.

BAŞKAN:

Aslında tabii ki zamanla oluşacak bu dedikleriniz. Çünkü çevrede nereden nereye geldiğimiz belli. Şimdi bir şeyler ilave edeceğim. Uluslararası sözleşmelerde de adalet yok. Kyoto sözleşmesi deniyor. Bize bastırıyorlar imzalayın diye ama Amerika imzalamıyor. Karbondioksit salınımının %25'inden fazlasını onlar veriyor. Bizim verdiğimiz onların yanında çok az ama bize bastırıyorlar, kendileri imzalamıyorlar. Belki Sayıştaylar Birliğinin bu konuda yapacağı bir şey olabilir diye düşünüyorum. Bir de zannediyorum Derya Hanım söyledi, çevre etiği vs. Başından beri itiraz ediyorum. Etik bir bütündür. Etiğiniz vardır veya yoktur. Ben biraz da ahlak kavramına alıyorum etiği. Yani çevre etiği, ticaret etiği, evlilik etiği, vs. diye etik kabul etmiyorum. Onun için tabii ki önce insanlarımıza çok iş düşüyor. Evet şimdi Ülkü Hanıma söz veriyorum.

Prof. Dr. Ülkü YETİŞ:

Bir soru bugün aklıma hep geldi. Dinlediklerimden öğrendiklerimden hareketle. Belki de haddimi aşarak bu soruyu ifade edeceğim. Acaba Sayıştaylar çevre alanında bu denetimi yapmak için bir miktar ihtisaslaşmaya gitmeli mi? Çünkü yapılması planlanan işler arasında o kadar çok özel durum gerektiren işler var ki çevre

denetiminde. Bir miktar ihtisaslaşma gerekli mi bütün bunların yapılması için; eminim bunlar düşünülmüştür, tartışılmıştır. Ama bu işlerden ilk kez haberdar olan birisi olarak ciddi bir soru olarak bugün kafamda oluştu. Herhalde üzerinde tartışılması gereken bir konudur. Teşekkür ederim Hocam.

BAŞKAN:

Ben de teşekkür ediyorum. Buyurun.

Prof. Valeriy DIMITROV:

Teşekkür ederim Sayın Başkan. Burada bulunmaktan duyduğum memnuniyeti ifade etmek isterim. Yapılan konuşmalar gerçekten ilginç. Özellikle de bayan konuşmacılarımızın yapmış oldukları sunumları takdirle karşılıyorum, oldukça ilginç deneyimleri bizlere sundular. Benim açımdan ilginç olan nokta ise, çevre konuları ile hukuk arasındaki anlatılan bu ilişki idi; çünkü, ben de hukukçuyum. Ben de şu noktaya değinmek istiyorum: Özel bakanlıkların çevre politikalarını nasıl ele almalıyız? Örneğin; sunumumda da bahsettiğim gibi, Bulgaristan'da Çevre ve Su Bakanlığımız var. Bu Bakanlık çok çeşitli politikaları, koruyucu politikaları uygulamakta. Bu anlamda iyi bir deneyime sahibiz. Çevre denetimini gerçekleştiren özel bir birimimiz var. Sayın Çavuş, şu an aramızda kendisi, Bulgaristan Sayıştayının bir üyesi ve bu denetimden o sorumlu. Ancak, bazı sorunlarla karşı karşıya kalabiliyoruz. Şimdi karşılaştığımız bu sorunu sizlerle paylaşayım. Deneyimlerimiz ve uygulamalarımız ile bağlantılı bir sorun bu. Bence Bakanlıklar, çevre politikalarının nasıl etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütüleceği konusunda net bir fikre sahip değil. Bunu söylüyorum; çünkü, performans denetiminde Bulgaristan deneyimini sizinle paylaşmak istiyorum. Performans denetimine göre; çevre politikalarının her birinin etkili ve verimli olması gerekiyor. Bu problemle karşı karşıyayız; çünkü, Bakanlar bu politikaların nasıl etkili, verimli ve ekonomik bir biçimde uygulanacağını bilmiyorlar. Geçen sene, Bulgaristan Ulusal Meclisi "Kamu Sektöründe Mali Yönetim ve Kontrol" başlıklı bir yasayı kabul etti. SIGMA'nın desteğiyle hazırlandı bu yasa, SIGMA'yı siz de tanıyorsunuz ve bu yasaya göre, her Bakan kendi Bakanlığı içerisinde politikaların etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesinden sorumludur. Ancak, kimsenin bu yasal zorunluluktan haberi yok. İşte bu nedenle, sunumumda da bahsettiğim gibi, Bakanlıkların, özellikle de Çevre ve Su Bakanlığının kendi performansını ölçebileceği değerlendirme göstergeleri yok. Bu çok önemli; çünkü, çevre alanında biz bu denetimleri gerçekleştirirken, bazı bulgular ortaya koyuyor; sonuçlar

çıkartıyoruz ve yerine getirilmesi için bir takım tavsiyelerde bulunuyoruz. Biz biliyoruz ki; tavsiyelerimizin muhatabı olanlar kendi faaliyetlerini nasıl değerlendireceklerini bilmiyorlar. Bu nedenle Bakanlıkları, özellikle de Çevre ve Su Bakanlığını, bu çok özel ve çok önemli devlet politikasını uygulamada kendilerini ileriye taşıyacak böylesi bir sistem oluşturmaya ikna etmek çok önemli. Dolayısıyla, bence, bu bizim önümüzdeki en büyük zorluk ve görev. Teşekkür ederim.

BAŞKAN:

Teşekkür ediyorum. Gerçekten aslında bugün çevre sorunu için, teknoloji değil arkadaşlar politikalar, yönetim ve denetim. Hepiniz daha iyi biliyorsunuz benden. Ekonomilerde paranın kimin cebinden çıktığı önemli değil, paranın uygun yere yatırılması gerekiyor. Ben size bir örnek vereyim. Kendi bölgemde bir organize sanayi bölgesinde, vakti zamanında her sanayi kuruluşuna bir arıtma tesis yaptırılmış. Şimdi Organize Sanayi Bölge Kanunu çıktı, merkezi arıtma sistemi yapacaksınız deniliyor. Düşünün iki yüz tane fabrikanın iki yüz tane arıtması var. Onları atacağız bir kenara, yeniden bir merkezi arıtma tesisi yapacağız. Yazık günah değil mi? Aslında Sayıştayın bunları da denetlemesi lazım. Yani yatırımlar, planlama, yerinde yapıyor mu yapılmıyor mu, bunlara bakması lazım diye düşünüyorum. Buyurun Sayın Maxwell.

Neil MAXWEL:

Teşekkür ederim Sayın Başkan. Bu fırsatı birkaç yorum daha yaparak değerlendireceğim. Başlangıçta yaptığım yorumları toparlamaya çalışacağım. Sonrasında küresel yardımlardan, bu anlamda Sayıştayların faaliyetlerinden bahsedeceğim. Sunumumda bu konularda örnek vermemiştim. Bence bu gün yaptığımız bu sempozyumdaki en önemli şey, Sayıştayların bu alanda ne kadar anlamlı çalışmalar yaptıklarını gösteren örneklerin bizlere sunulması ve Kazakistan Sayıştay Başkanı'nın sunumunun çok ilginç olduğunu düşünüyorum. Hazar Denizine ilişkin çalışmadan bahsedilmesi çok yerinde oldu. Bulgaristan Sayıştay Başkanı'nın sunumunu da sürdürülebilir kalkınmaya doğru olan kayıştan bahsetmesi açısından ilginç buldum. Örneklerin dikkate değer örnekler olduğunu düşünüyorum ve özellikle de Türk Sayıştay'ının üzerinde çalışmış olduğu alanları vurgulamak isterim. Bence sizin sunumunuz da çok ilginçti. Dün gece raporlarınızı okuma fırsatım oldu ve Çevre Denetimi Çalışma Grubu açısından birkaç şey söylemek istiyorum. Yaptığınız çalışma başka bir Sayıştayda yapılan çalışma ile kıyaslandığında

oldukça iyi. Son örnek ise başkaları tarafından bahsedilen ancak benim tarafımdan bahsedilmeyen bir örnek. Bu benim hatam; Kanada örneği. Kanada'dan bahsetmedim. Dolayısıyla, eğer vaktimiz de var ise, Kanada'da çevre denetimine ilişkin yaptığımız çalışmalardan bahsetmek isterim. Oldukça büyük bir birimimiz var. 45 personelimiz var, sadece çevresel sürdürülebilir kalkınma alanında çalışan 45 denetçi. Bu da yaklaşık olarak kurum toplam personelinin %15'ine tekamül ediyor. Bu noktada kapasite ve kapasite geliştirme meselesine baktığımızda; birim çalışanları tüm meslek gruplarından geliyor: çevre hukuku, sosyoloji, benim gibi coğrafya alanından olanlar var; her türlü meslekten. Dolayısıyla büyük bir kapasiteye sahibiz. Sayıştay olarak her yıl Parlamento'ya 4 rapor sunuyoruz ve bunlardan bir tanesi tamamen çevreye ilişkin hazırlanıyor. Aslında, çevrenin önemini göstermek için, 1995 yılında kurum içerisinde çevresel sürdürülebilir kalkınma komisyonu adı altında özel bir birim oluşturduk ve bu konunun ne kadar önemli olduğunu vurgulamak için çok sayıda konuyu ele aldık. Geçen yıl, iklim değişikliklerine ilişkin kapsamlı bir denetim yaptık. Bu da Kanada'dan verilebilecek diğer bir örnek. Ve belki de ilginç olduğunu düşündüğüm bir diğer nokta; ki bu Sayıştay toplumu açısından büyük önem taşıyor, denetim standartlarının önemi. Bu gün yapılan sunumlarda uluslararası denetim standartlarının önemini sürekli vurgulandığını görmek beni mutlu etti. En nihayetinde, yapılacak çalışmalar standartlar kadar hayati. Teşekkürler.

BAŞKAN:

Teşekkür ediyorum. Şimdi efendim çevre mühendisliğinde çevrenin kuralı diyebileceğimiz prensipler vardır. Çevre mühendisliğinde esas olan, çevreyi kirletmeden korumaktır. Çevreyi kirletmeden korumanın maliyeti, kirlenmiş bir çevreyi eski halinden yeni haline getirmenin maliyetinden çok çok ucuzdur. Önce şunu söylüyoruz artık. Eskisi gibi ben istediğim kadar kirletirim, arıtırım, kirlettiğim karşılığını ceza olarak öderim prensibi bitmiştir dünyada. Kirletmeyen teknolojiler seçilmek zorundadır. Yine de kirleticiniz kaldığı zaman en az kirletici çıkaracak işletme tarzını seçmek zorundasınız. Yine de kirleticiler kaldığı zaman bu kirleticileri geri kazanmak zorundasınız, tekrar kullanmak zorundasınız. En sonunda da az bir miktar kalacak onu da bertaraf etmek durumundayız. Dolayısıyla artık temiz teknolojilere gitmek gerekiyor.

Ayrıca bir şey daha söyleyelim. Belki yönlendirebilirsek, bugün dünyadaki sanayilerde öyle sanayi bölgeleri oluşturuluyor ki, birinin atığını diğer bir sanayi hammadde olarak kullanıyor. Sıfır atıklı sanayi bölgeleri oluşturmak durumundayız. Buyurun.

Zbigniew WESOLOWSKI:

Teşekkürler Sayın Başkan. Planlama ve denetimlerin yürütülmesi aşamasında Sayıştaylar açısından oldukça özel bilgi ve tecrübelere sahip olan ulusal ve uluslararası uzman kuruluşlar ile Sayıştaylar arasındaki işbirliğini artıracak yeni yeni ortaya çıkmakta olan denetim alanlarına dikkatinizi çekmek istiyorum. Kurumların işbirliği, denetim sonuçlarının hazırlanması ve olası en iyi kullanımı için hayati önem taşımaktadır. Bu anketin amacı INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu ile dış kuruluşlar arasında işbirliğinin ayrıntılı olarak ele alındığı bir uzun-vadeli stratejidir. Bence bu sempozyum Sayıştaylar ile diğer kuruluşlar arasındaki yakın işbirliğine bir örnektir. Özellikle denetçiler için. Çünkü, bu sempozyum siz ve diğer Sayıştaylar arasındaki işbirliği hakkındadır.

BAŞKAN:

Evet teşekkür ediyorum. Bir iki saptama daha yapmak lazım. Denetlerken dikkat edilmesi gereken bazı hususlar var, onun için bunu söylüyorum. Şimdi arıtma tesisi yaptırma mecburiyeti getiriyoruz sanayicilere. Ama bazı sanayiciler bunu yapıyor, bazıları da yapmıyor. Dolayısıyla da bu haksız rekabete neden oluyor. Onun için de bunu hukukçularımızın, ekonomistlerimizin üst kuruluş olan Sayıştayımızın düşünmesi lazım. Bu haksız rekabetten tabii toplum barışını bozacak neticeler çıkabiliyor. Tabii kirlenme de önlenmiyor. Kirlilik de ortadan kalkmıyor.

Bir başka özellik daha belki, şimdi havza bazında kirlilik kontrolü yapmak durumdayız. Yani bir nehir havzasında oraya verilen kirleticilerin hepsini birden kontrol altına almak durumundayız. Aksi halde bir kısmına arıtma yaptırıp, bir kısmına yaptırmazsanız hem yapılan tesislere yatırılan paralar boşa gitmiş oluyor, hem de kirlilik önlenmiyor. Onun için denetimlerde, yönlendirmelerde, politikalarda, strateji tespitlerinde bu hususların göz önünde bulundurulması gerekiyor. Şimdi Derya Hanım'a söz vereceğim. Buyurun.

Derya KUBALI:

Çok kısa olarak cevap vermek istiyorum. Öncelikle çevre etiği kavramı üzerinde duracağım yine. Tanımlamalar ihtiyaçtan doğmaktadır. Doğaya karşı sorumluluklarımızı ifade etmektedir çevre etiği kavramı. Çevre denetimleri, daha çok kamusal değerlerin korunması ile ilgilidir. Üstelik günümüzde çevre felsefesi de gelişmiştir. Artık insan merkezli bakış açısından uzak bir bakış açısı olan derin

ekoloji kavramı gündemdedir. Diğer canlıların da en az insanlar kadar yaşamaya hakları vardır.

Yine Süheyla Hanımın önerisi üzerine de birkaç şey söylemek istiyorum. Çevre denetimi konusunda yetki sorunumuz olduğunu düşünmüyorum açıkçası. Kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanımı olan performans denetimine çevre konuları da dahildir. Performans denetiminin doğal gelişimi içerisinde vardır zaten çevre denetimleri. Ayrıca çevre denetimleri mali denetimle de yapılabilir. Uygunluk denetimiyle yapılacağı kuşkusuzdur zaten. Çevresel mevzuata uygunluğu anlamında. Fakat mali denetimle yapılabilmesi için mali tabloların gelişmiş olması gerekiyor.

Son olarak diğer ülkelerdeki meslektaşlarımızın bilgi ve deneyimlerinden geniş ölçüde yararlandığımızı vurgulamak istiyorum. Belki de çevre denetimini hep birlikte yaparak öğrenmekteyiz. Bu nedenle işbirliğine inanıyoruz. Kendilerine tekrar teşekkür ederim.

BAŞKAN:

Ben de teşekkür ediyorum. Şimdi Derya Hanım konuşması bana bir iki şeyi hatırlattı. Onları da söyleyeyim müsaade ederseniz.

İnsan merkezli ve doğa merkezli. Biz biliyoruz ki her şey insan için felsefesi oradan gidiyor. Ama biz burada yanlış anlıyoruz. İnsan merkezliyi, hukukçularımız veya biz yanlış algılamadan dolayı kaynaklanıyor. İnsan merkezli politikalar, insanın dışındaki varlıkları yok etme manasına gelmiyor.

İnsan merkezli politika demek doğayı, çevreyi, insanın en iyi şekilde yarayacağı biçimde korumak demektir. Şimdi böyle algıyorsanız o zaman doğa merkezli, insan merkezli mi olacak ikileminden de kurtulmuş oluyoruz. Biz çevreyi niçin koruyoruz. Kendimiz için koruyoruz. Ben biraz evvel sözlerime başlarken ne dedim. Çevre ekonomisi, denetim vesaire biraz refah ekonomisiyle ilgili. İnsanlar iyi bir çevrede yaşayabilmek için ne kadar para ödemeye hazır, ne kadar fedakarlık etmeye hazır. Fedakarlık edecek, ödeyecek ki iyi bir çevrede oturacak. Siz deniz kenarına, göl kenarına ev yapmışsınız, güzel manzarayı seyredelim derken bir yandan da gölü kirletiyorsunuz. Öyle değil. Yani gölü koruduğunuz zaman elbetteki gölün içindeki ekolojik sistem hayat buluyor, balıklar falan korunuyor ama sizin manzaranız da korunuyor. Dolayısıyla insan merkezli demek çevreyi daha iyi koruyacak manasına almak lazım.

Çevre ekonomisi, doğal kaynaklar konusunda da bir iki şey söyleyeyim. Bugüne kadar veya geçtiğimiz on yıllara kadar çevre bir serbest mal niteliğindedir. Ne kadar kullanırsanız kullanın tükenmez

vesaire falan. Artık çevre bir doğal kaynak ve bir iktisadi mal niteliğini kazandı. Bütçelere, hesaplamalara, maliyetlere mutlaka bunun katılması lazım. Şimdi bir zamanlar enflasyon çok yüksekken Türkiye’de enflasyon ekonomisi diye enflasyon maliyet hesapları diye kitaplar yazılıyordu. Şimdi herhalde çevre kaynaklarını da içine alan bir kitap yazılması gerekiyor.

Yalnız bir şey daha düşünmek lazım. Sayın Başkan sabahleyin söylerken o da benim hoşuma gitti. Benim için yeni bir terim, “tahammül kapasitesi”nden bahsetti. Tahammül sınırına geliyoruz, tahammülü kalmayınca çevreyi koruyoruz, tedbir alıyoruz gibi. Biz bunları çevreyle ilgili olarak özümleme kapasitesi olarak alıyoruz. Özellikle sular için, Yani verdiğiniz az bir kirliliği su kaynağı özümlüyorsa kirlenme olmuyor. Ancak özümleme kapasitesini aştığınız zaman oluyor. Dolayısıyla tabiatın özümleme kapasitesini de ekonomik açıdan kullanmamız gerekiyor. Özellikle zararsız atıklarla ilgili. Tabiatın buna ihtiyacı var. Ama tahammül kapasitesi önemli tabii. Tahammül sınırını da zorlamamak lazım.

Panelist arkadaşlarıma teşekkür ediyorum, zamanı gayet iyi kullandık. Şimdi soru varsa alacağız. Buyurun.

Omarkhan OXIKBAYEV:

İlk önce teşekkür etmek istiyorum Sayın Profesör. Çok önemli bir sorunun cevapsız kaldığını düşünüyorum. Sorum şu: Sayıştaylar çevre denetimini gerçekleştirirken kendi bünyelerinde bulundurdukları uzmanlardan mı yararlanmalı, yoksa dışarıdan dar alan uzmanı dediğimiz bilirkişilerden mi istifade etmeli?

Bana göre Sayıştayların bünyesinde uzmanlar bulunmalı ama özel konularda dışarıdan temin ettiği bilirkişilerden yararlanmalıyız.

BAŞKAN:

Yani Sayıştay denetimini yaparken kendi uzmanlarıyla mı denetim yapacak, yoksa dışardan uzman mı bulacak?

Omarkhan OXIKBAYEV:

İkincisi, “çevreyi siyaset yönetir” şeklindeki ifadenize gelince; bana göre siyaset sırf siyaset için yapılmamalıdır. Siyaset kendini hem ekonomiye, hem de çevreye göre ayarlamalıdır. Biz de Sayıştaylar olarak bu konuda üzerimize düşen görevimizi yerine getirmeliyiz.

BAŞKAN:

Evet. Bilim bilim için değil toplum için demek istiyor. Yani Sayıştay denetimlerini yaparken kendi uzmanlarını mı kullanmalı veyahut onun yanında dışardan uzman tutmalı mı herhalde soru bu.

Derya KUBALI:

Teşekkür ederim. Güzel bir soru. Kuşkusuz kendi uzmanlarımızı kullanacağız. Çevre denetiminde de uzmanlık kazanacağız yaparak. Teknik konularda da bilirkiőilere danıőma olanağımız her zaman mevcut. Dışardan yaptırmamız söz konusu değil.

BAŞKAN:

Tamam teşekkür ediyorum. Buyurun.

Cengiz ALPAY (Sayıştay Üyesi):

Sunum yapan konuklara teşekkür ederim. Gayet verimli bir çalışma oldu. Benim iki sorum var. Birincisi Sayın Hocam Ülkü Hanıma, diğer sorum da Sayın Avrupa Sayıştayları Birliği Çevre Çalışma Grubu Koordinatörüne. Burada çevreyle ilgili birçok sunumlar yapıldı ama Şu gerçeği de göz ardı etmemek gerekir. Yazılı ve görsel basında izliyoruz. Bazı Avrupa ülkeleri katı atıklarının ve kimyasal atıklarının yok edilmesine ilişkin tesisleri özellikle geri kalmıő Afrika ülkelerinde kurmak gibi faaliyetlerinin olduğunu duymaktayız. Bu manada Türkiye’de de bu yönde çalışmalar olduğu bilinmektedir. Hazine Müsteşarlığı ile Alman Ekonomi Bankasınca yürütölen ortak proje kapsamında Yap İşlet Devret modeli ile yapılmak üzere bu konu da gündeme gelmiştir. Mahalli idarelerin bu tesisleri kurması ve bu tesisler için gerekli olan çöplerin temini hususunda anlaşmalara özel hükümler konulmak suretiyle bu çöplerin sağlanması zorunluluğu o mahalli idarelere verilmek istenilmektedir. Bu uygulama, anlayış doğru mu? Doğru değilse Avrupa Sayıştaylar Birliğinin bunu önlemeye yönelik, özellikle zararlı atıkların bu kapsamda değerlendirilmemesi hususunda bir çalışması var mı?

Diğer bir husus, yani ikinci sorum. Ülkü Hanıma soruyorum. Burada yapılan konuşmalardan bu iőlerin maliyetinin çok yüksek olduğu ortaya çıkmıőtir. Bazıları 60 milyar dolar diyor, bazıları 100 milyar euro. Acaba bu parayı ne zaman temin edecek bu ülkeler ve bu sıkıntıdan ne zaman kurtulacaklar. Biz bunu uzun yıllar beklemek zorunda mı kalacağız yoksa bu bir acil eylem planı çerçevesinde

değerlendirilip buna mı öncelik vereceğiz. Bunların cevabını öğrenmek istiyorum. Teşekkür ediyorum.

BAŞKAN:

İsterseniz Ülkü Hanımdan başlayalım.

Prof. Dr. Ülkü YETİŞ:

İkinci soru bana yöneltildi galiba. Bütün sektörler için, yani çevre alanında tüm alt sektörler için yatırım, benim bilebildiğim kadarıyla 20-25 sene için planlanıyor. Benim anlattığım tehlikeli atıklarda söz konusu olan sözgelimi 1 milyar euronun, söylediğim gibi 2023'e kadar tamamlanması düşünülüyor. Aynı şekilde tüm alt sektörlerde çevreye ilişkin hep yatırımlar kademelendirilmiş durumda. Önümüzdeki birkaç sene içerisinde değil 20 yıllık dönem içerisinde tamamlanması planlanıyor benim bildiğim kadarıyla.

Birinci soruya ilişkin de bir iki şey söylemek isterim. Benim yine bilebildiğim kadarıyla, Tehlikeli Atıkların Kontrolü yönetmeliğe göre, tehlikeli atıkların ithali kesinlikle mümkün değil. Yasak zaten. Yani hiçbir ufak miktar, büyük miktar tehlikeli atığın ithal edilmesi, Türkiye'ye sokulması mümkün değil. Kamuoyu hatırlayacaktır, çok yaygın tartışıldı. Sözgelimi İskenderun'a 3-4 sene önceydi yanılmıyorsam, bir Urla gemisi geldi. Onun yükü sadece küldü, yani yanmadan geri kalan küldü. Hatırlayınız büyük fırtınalar koptu ve sonunda kül oradan kabul edilmedi. Senelerce bekledi gemi battı. Dolayısıyla kabul edilmiyor. Buna ilişkin çok ciddi sınırlamalar var. Benim bildiğim mümkün değil yurtdışından atık gelmesi. Özellikle tehlikeli atık gelmesi. Çok ciddi sınırlamalar var, artı uluslararası sözleşmeler var, tehlikeli atıkların ülkeler arası transferine dair.

BAŞKAN:

Teşekkür ediyorum. Ben bir ilave yapayım buna. Kocaeli'de ithal değil, aksine ihraç yapıldı. Eski Tarım Koruma Fabrikası vardı, İzmit Körfezinin kenarında. Orası kapandı, el değiştirdi. Oradan kalan DDT tabiri caizse, başka bir adı da var da ben DDT'yi söyleyeyim; birkaç yüz ton İZAYDŞ almadı, depolanamadı, yakılamadı. En son, geçtiğimiz 10-15 gün içerisinde Çevre Bakanlığı bir törenle bu DDT, kullanılmayan günü geçmiş DDT Almanya'ya ihraç ediliyor, onlar orada imha edecekler. Buyurun.

Zbigniew WESOLOWSKI:

Genel olarak size katılıyorum.

BAŞKAN:

Devlet firmalara bunu yaparken bana şu kadar atık vermek zorundasınız diyor ve atık başına şu kadar para alırsam bunu yaparım diyor. Eğer siz o kadar atığı vermezseniz, ben de bu atığı dışardan getirir miyim. Getiremez aslında. Bu yap-işlet-devret modeli zaten biraz evsel atıklarla ilgili olabilir, belediyelerin yaptığıyla ilgili olabilir.

Cengiz ALPAY (Sayıştay Üyesi):

Sayın Hocam; konuyu biraz açmak istiyorum; söylediklerime benzer uygulamalar Türkiye’de enerji sektöründe daha önce gerçekleştirilen Yap İşlet Devret Projesinde kamunun, doğalgaz santrallerinde üretimde kullanılacak olan doğalgazı, hidroelektrik santrallerinde ise suyu idare garanti etmiş ve üretilen enerjiyi de almak zorunda kalmıştır. Son olarak Hazine Müsteşarlığında bir Alman firması ile buna benzer bir toplantı yapılmıştır.

Bu toplantıda; yerel yönetimlerin çöplerini yok etme işini Yap İşlet Devret projeleri kapsamında yapabilecekleri değerlendirilmiş, enerji yatırımları ile ilgili yukarıda belirtilen uygulamaya benzer bir uygulamanın yapılmak istendiği ortaya çıkmıştır. Oysa yapılan araştırmalardan, bazı gelişmiş ülkelerde kurulan atıkları yok etme tesislerinin çevre üzerinde sorunları ağırlaştırıcı sonuçlar yarattığı, bu nedenle kamuoyları tarafından reddedildiği, bunun üzerine gelişmiş ülkelerde istenmeyen katı atık tesislerinin az gelişmiş ülkelerde kurulmasının amaçlandığı, bu anlayış sonucu bu konuda sağlanan dış kredilerin asıl amacının gelişmiş ülkelerin çöp sorunlarını çözmeye yöneldiği, gelişmekte olan ülkelerin ulusal çıkarlarını gözetmekten uzak olduğunu ortaya koymaktadır.

Yapılan araştırmada da belirtildiği üzere, çöplerin imhası konusunda bazı gelişmiş ülkelerin bu tutumlarının etik olup olmadığı hususunda sizlerden gerekli cevabı alamadığımı belirtmek istedim.

BAŞKAN:

Bu yap-işlet-devret modeli daha çok belediyelerle ilgili oluyor. Gebze’de yapıldı ama olmadı. Olsa olsa komşu belediyelerden evsel atık alıp verebiliriz. Onun bir problemi yok. Tehlikeli atıklar şöyle olabilir bana göre; olmasında da bir mahzur görmüyorum. Aslında sizin çok

özel bir tehlikeli atığı bertaraf tesisiniz varsa, kendi kapasiteniz de yoksa, veyahut da tersini söyleyeyim sizin çok bir tehlikeli atığınız var ama bu tehlikeli atığı gömüyorsunuz, imha edecek veya yakacak herhangi bir tesisiniz de yok. Ama Bulgaristan'da var mesela. Onu siz Bulgaristan'a gönderebilmelisiniz. Onda bir şey yok. Yani işbirliği yapmak lazım. Yoksa ben, iki ton hiç bertaraf edemeyeceğim bir atık için zararlı atık bertaraf tesisi, yakma tesisi kurma, öyle bir lüksüm yok. Bunu uluslararası işbirliğinde yapılabilir diye düşünüyorum. Fehmi Bey buyurun.

Fehmi BAŞARAN (Sayıştay Üyesi):

Hocam teşekkür ediyorum. Karpuzcu Hocamın bir nebze bahsettiği gibi, daha önce iktisatta serbest mal olarak kabul edilen mesela atmosfer, ormanlar olsun. Şimdi artık küresel, kamusal mal olarak ele alınıyor ve Dünyada sabahtan beri de konuşmacılar bahsettiler; bu konuda uluslararası çevre anlaşmaları yapılıyor. Ben burada Sayın Dimitrov'a bir soru sormak istiyorum. Bulgaristan Sayıştayının iklim değişikliğiyle ilgili performans raporu hazırladığını söyledi. Bu raporun somut sonuçları nedir ve ne faydası oldu, bundan faydalandılar mı, yasama organı veya yürütme organları bundan faydalandı mı?

İkinci sorum da olacak müsaade ederseniz. Bu sorumu da Kazakistan Sayıştay Başkanına sormak istiyorum. Bu Aral gölü konusunda. Aral Gölü Dünya'nın dördüncü büyük tatlı su kaynağı idi. Fakat sizin de bahsettiğiniz gibi yanlış politikalar yüzünden bu göl kurudu. Şimdi kurtarmaya çalışıyorlar. Acaba bu kurtarmada Birleşmiş Milletler Çevre Programından herhangi bir fon desteği aldılar mı bunu sormak istiyorum.

Prof. Valeriy DIMITROV:

Sayın Başkan, bu konuda bir yanlış anlaşılma olmuş olabilir. Çünkü, İklim Değişikliğine İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin performans denetimi, bu sene için hazırladığımız bir plan. Henüz tamamlanmadı. Dolayısıyla tam olarak ya bu yılın sonunda, ya da gelecek yılın başında tamamlanmış olacak. Eğer rapor ile ilgileniyorsanız, size gönderebilirim. Ancak geleceğe yönelik bir çalışma. 2007 yılı için planımız. Tamamlanmamış bir denetim görevi. Dolayısıyla sonuçları ne olacak hep birlikte görelim.

Omarkhan OXIKBAYEV:

Soru soran beyefendiye bu kadar önemli konuya değindiği için teşekkür etmek istiyorum. Aral Gölünün sadece Orta Asya'nın değil, aynı zamanda tüm dünyanın bir trajedisi olduğunu düşünüyorum. Bugün milyonlarca ton tuz hava sahasında yayılmakta ve toprakları zehirlemektedir.

Uluslararası hibe konusuna gelince, herhangi bir hibe şu an söz konusu değil. Orta Asya ülkelerinden Kazakistan, Özbekistan ve Kırgızistan, Aral Gölünün Kurtarılması Fonunu oluşturmuş bulunmaktadırlar. Bu üç Devlet, katkılarda bulunarak söz konusu fonu oluşturduklar. Günümüzde Aral Gölünün kurtarılması yönündeki etkinlikler, sadece bu üç Devletin gücüyle gerçekleştirilmektedir. Aral iki parçaya bölünmüştür. Amuderya Nehrinin suları neredeyse kurumuş haldedir. Göle sadece Sırdarya Nehrinin suları akmaktadır. Gölün Kazakistan kısmı şu an bir setle kapatılmış durumda olup, öteki kısmın da kapatılması gündemdedir. Dünya katkısına gelince, Dünya Bankası vadesiz bir borç tahsis etmiş olup, bu kredi belirtilen Devletlerarası Fon tarafından kullanılmaktadır.

BAŞKAN:

Teşekkür ederiz. Buradan bir arkadaşımız soracaktı. Buyurun.

Tülin BASA (Çevre Kirliliğini Önleme ve Kontrol E. Gn. Md. Yrd.):

Teşekkür ederim. Hocam iki sorum var. Birincisi sempozyumun başında, bu Sayıştay denetimlerinin nihai bir sonucu var mı bunu öğrenmek istemiştım ama konuşmalardan anladım ki Türkiye'de henüz bir sonuç yok. Meclise gidiyor ve bu raporlar kalıyor. Maalesef Çevre Bakanlığının da bundan haberi yok. Bu sonuçlardan bunu öğrendim. Acaba Dünyadaki uygulamalarda nihai bir sonuç var mı, bir sorum bu. Yani evet biz bu denetimleri yaptık. Kimde varsa böyle bir bilgi, bu sonuç bilgisi hangi katılımcı da varsa.

İkincisi de Sayın Maxwell bir sunuşunda yanlış anlamadıysam Sayıştay denetimlerinin akabinde Dünya Bankası, IMF gibi, ona ben Dünya Ticaret Örgütünü de katmak istiyorum; bu denetim sonuçları ile ilgili birtakım uyarılar yapıldığı konusunda bir iki cümle geçti galiba yanlış anlamadıysam. Ne gibi uyarılar yapıldı. Yani Dünya Bankasının kredilerinde çevre şartı arandığını biliyorum. Çünkü Türkiye'deki Dünya Bankası projelerinden biliyorum ama IMF'nin ve Dünya Ticaret Örgütüne yapılmış bir uyarı var mı bunu öğrenmek istiyorum teşekkür ediyorum.

Neil MAXWELL:

Etki konusu ile ilgili olarak, bence birinci sorunuz için, iklim değişikliğine ilişkin bir denetim yaptık. Keşke buraya gelip çok büyük bir etki yarattığımızı söyleyebilseydim. Ancak bence bir yüksek denetim kurumu olarak ülkeyi Kyoto Protokolü ile uyumlaştırmamız açısından bir nebze etkili olabildiğimizi düşünüyorum ve aslında biz çok güçlü kurumlarız. Bu konuda bu kadar etkili olabildik. Kayda değer büyük etkiler yarattığımız çevre denetimi örneklerimiz çok. 2002’de Kanada hükümetinin kontrolünde olan kontamine olmuş alanları inceledik. Eleştirdiğimiz noktalar; bu alanların tam olarak belirlenmemiş olması ve risk değerlendirmesinin olmaması idi. Bu eleştirimize cevap olarak, Kanada hükümeti yaklaşık 3 milyar Kanada Dolarını, ki bu 2 milyar Euro değerinde, bu sorunun çözümü için tahsis etti. Söylediğim gibi biz izleme denetimleri de yapıyoruz. Görünüyor ki; bu alanda çok adım atıldı. İzleme denetimlerini, çoğu performans denetimi konularında, özellikle de çevre denetiminde, yaptığımız işin etkisi olduğundan emin olmak için kullanıyoruz. Çünkü, bunlar çözümlenmesi zor konular. Oldukça bilinçli bir yaklaşım takip ettik; zorlayıcı, her denetim sonrası tekrar ve tekrar denetleyerek, düzenli müdahaleler ile bence hükümetin harekete geçmesi için baskı oluşturduk.

IMF, Dünya Bankası gibi çok-terafli kuruluşlar ile Sayıştaylar arasındaki ilişki hakkındaki ikinci soru için; biz bu ilişkileri oluşturmaya çalışıyoruz. Dünya Bankası ya da benzeri kuruluşların denetim sonuçları konusunda herhangi bir uyarı yayınladığından haberdar değilim. Böyle bir uyarı gerçekte var ise bile benim bilgim yok. Teşekkür ederim.

Zbigniew WESOLOWSKI:

Bu oturumda yaptığım konuşmada vermek istediğim mesaj EUROSAT’ın uluslararası denetimlerin gerçekleştirilmesi konusunda girişimci bir role sahip olması. Dikkatinizi çekmek istediğim nokta bu. Yaptığımız uluslararası denetimler ile ilgileniyorsanız, web sayfamızı ziyaret etmenizi öneririm. Kısa sunumlar halinde, yapılan her bir denetim sonrası elde edilen sonuçları ve tavsiyeleri yayınlıyoruz. Farklı türden ve konularda 38’den fazla uluslararası denetim tamamlanmış durumda. Söylemek istediklerim bunlardan ibaret.

BAŞKAN:

Teşekkür ediyorum. Bir tek soru vereceğim. Buyurun.

Emre ZEYREK (Sayıştay Denetçi Yardımcısı):

Çok teşekkür ediyorum. Benim sorum özellikle bay Wesolowski ve bay Maxwell'e. Kendileri uluslararası çevre denetimlerinde uluslararası işbirliğinin öneminden bahsetti. Daha önce yapılmış uluslararası çevre denetimlerinde, sayısı 38 civarında, bay Wesolowski 38 taneden bahsetmişti. Uluslararası sivil toplum kuruluşlarının bu işbirliğindeki rolünü soracaktım. Özellikle en popüler olan ve bütün dünya tarafından bilinen Green Peace. İşbirliğinde bu sivil toplum kuruluşlarından faydalanılıyor mu?

Neil MAXWELL:

Soru için teşekkürler. Sivil toplum kuruluşlarının rolüne ilişkin olarak, tecrübelerime dayanarak ben uluslararası yapılan bir denetim ile tamamıyla ulusal düzeyde yapılan bir denetim arasında çok da büyük bir fark olduğunu düşünmüyorum. Her iki denetime karşı da aynı şekilde yaklaşıyoruz. Biz tabii ki bağımsızlığımızı korumak açısından oldukça temkinliyiz. Ancak performans denetimlerinin planlanması sürecinin başından sonuna kadar, temel farklı paydaşlar ile görüşmeler yapıyoruz. Dolayısıyla belli başlı çevresel sivil toplum kuruluşları ile görüşerek sorunlarının ne olduğunu anlıyoruz. Eşit derecede iş çevreleri, yerel çevreler ile görüşmeler yapmaya çalışıyor ve böylece bağımsızlığımızı ve tarafsızlığımızı koruyabilmek için çeşitli paydaşlar ile görüşmeye ve bir ya da diğerine daha fazla kaymamaya çalışıyoruz. Tekrar yinelemek isterim ki; tecrübelerime göre denetimin birkaç Sayıştay arasında yapılan ortak bir denetim olması ile sadece tek bir Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi arasında muhtemelen fark yoktur.

Zbigniew WESOLOWSKI:

Bir ekleme yapmak istiyorum. Sayıştaylar arasında nasıl işbirliği oluşturulabileceğine, ortak denetimlerde denetimlerin nasıl planlanacağına, yürütüleceğine ve sonuçlarının nasıl rapor edileceğine yönelik bir rehber hazırlamaktayız. Diğer kuruluşlarla ilgili olarak da; işbirliği konusunda temkinli olmalıyız. Bu zaman zaman farklı olabiliyor. Ben özellikle bilim, üniversiteler ve bilgi üzerine odaklanıyorum; farklı kuruluşlara, küçük özel kuruluşlara değil. Bu oldukça farklı bir boyut.

BAŞKAN:

1-2 dakika vaktimiz var. Buyurun.

Ali Hikmet TUNCER (Sayıştay Üyesi):

Yabancı sunucu konuklara soruyorum sorumu. Hangisi isterse cevap verebilir. Aral Gölü'nün bu hale gelmesi akarsuların teknolojik olarak sulamaya ayrılıp kurumasından ileri geliyor. Avrupa'da bir Tuna problemi var. Tuna 11 ülkeden geçiyor. Çoğunlukla Avrupa Birliği ülkeleri bunlar. Tuna Nehrinde aynı teknolojiyle doğal kaynaklar sulamaya ayrılırsa Karadeniz'in hali ne olacaktır. Sadece sanayi artıkları mı oraya akacaktır. Karadeniz'i kullanan biz ülkeler ne olacağız konuklarımız bu konuda ne düşünüyor?

BAŞKAN:

Zannediyorum buna Profesör Dimitrov cevap verecek. Çünkü Tuna'dan bahsetti sunumunda, ben hatırlıyorum, dinledim gayet iyi not aldım. Tabii burada sizin sorunuz kirlenmenin yanı sıra belki su bütçesi ilgili, su kullanımıyla ilgili. Evet.

Prof. Valeriy DIMITROV:

Tuna Nehri ve Karadeniz ile ilgili olarak; yakın gelecekte ya da uzak gelecekte bizim şu an karşı karşıya olduğumuz sorun ile sizin de karşı karşıya kalacağınızı düşünmeyiniz. Çünkü; bu çok önemli nehrin ve denizin korunmasına yönelik yeterli sözleşmelere sahip olduğumuzu ve bu koruma sürecine katılan tüm ülkelerin felaketin etkilerini yok etme noktasında büyük gayret sarf ettiklerini düşünüyorum. Dolayısıyla, bence yaşadığımız bu son felaket, nasıl söylemeli, yanlış bir politikanın sonucudur; çevrenin korunmadan, megaloman endüstriyel anlaşmalar için kullanılması politikasının. Dolayısıyla bu felaket bir daha yaşanmayacak.

BAŞKAN:

Evet teşekkür ediyorum. Tabii çok hassas bir nokta. Bizde de var bu sular, sınır aşan sular. Bunların statüsü farklı, biz bunlara hiç girmeyelim. Dışişleri giriyor bunlara. Siyasi konular olduğu için burada noktalayalım. Ben bu geç vakte kadar, hem de dipdiri böyle katılımı temin edip dinlediğiniz, sorduğunuz için hepinize teşekkür ediyorum. Herhangi bir sürçü lisan ettiysem affınızı da diliyorum. Şimdi sempozyumun plaket takdimi yapılacak.