

KAMU YÖNETİMİNDE BİR İLK; ÇED RAPORU UYGULAMASI İLE İŞLEM ÜRETME SÜRECİNE HALKIN KATILIMININ SAĞLANMASI

A PREMIER IN PUBLIC ADMINISTRATION, CONTRIBUTION OF THE PUBLIC TO APPLICATION OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT REPORT AND THE PROCESS OF PRODUCTION

Selami DEMİRKOL*

Özet: Türk Kamu Yönetimince başvuru ve alışılagelen bir usul olmadığı halde, halkın katılımının sağlanması ÇED Raporu sürecinde ve koruma amaçlı imar planlaması sürecinde mevzuat ile zorunlu kılınmış bulunmaktadır. Çevre hakkı içerisinde irdelenen katılma hakkı, kişi ve kitle örgütlerinin çevre konusunda alınacak kararlara katılabilme sürecini ifade etmektedir. Bu hakkın devamı ise başvuru hakkı olup, çevrenin bozulması veya ilgili kuralların ihlali durumunda birey ve gruplarına, idare ve yargı makamları önünde başvuru hakkı tanınmasını da içermektedir. Çevrenin birey-insan için olduğundan hareketle, çevre ile ilgili ÇED Raporu gibi hassas bir konuda karar verme mekanizmasında bulunan kamu yöneticileri, bireylerin-halkın görüş ve önerilerini almalı, karar, birey-idare ortak iradesi ile oluşturulmalıdır.

Günümüzde, Çevre hakkının yerleşmesi ve korunmasının gerekliliği ekonomik kalkınmadan önce aranılması gereken bir olgu olarak görülmelidir. Dolayısıyla kamuyu ilgilendiren konularda idarece işlem tesis olunurken halkın işlem üretme sürecine katılımının sağlanması görüş ve önerilerinin alınması gerekmektedir. Bu usul yaygınlaştırılmalı ve kamuyu ilgilendiren idari işlemler tesis olunurken halkın dinlenilmesi ve katılımının sağlanmasına önem verilmelidir. Nitekim, İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesiince geliştirilen ilkeler kamu ile ilgili idari işlemler tesis olunurken bireylerin katılımını ve görüş veya önerilerinin alınmasını gerekli kılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: ÇED Raporu, halkın katılımı, yönetime katılma, Avrupa İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar

Abstract: According to legislation, “public participation” has become a compulsory in “environmental impact assessment” EIA process and “zoning plan for protection” process unless it’s not an

* Dr., Danıştay Üyesi

applicable and consuetudinary procedure for public administration in Turkey . “Public Participation” is a kind of environmental right for individual and civil organization to participate or attend to decision making process about environmental issues. Furthermore, “Public Participation” also includes “the right of complaint” of individual and civil organization which means to apply to administrative court or administrative authorities in case of any environmental damages or any law breach. Based on the idea that “environment is existing for human”, administrative authorities shall ask individual and civil organization’s view/opinion regarding critical issue for environment like EIA process and environmental decision shall be made by a common will of both public and administiry. At the present, settled and protected environmental rights shall be seen as a more required thing than economic development. Therefore administrative authorities shall ensure the “Public Participation” and ask individual and civil organization’s view/opinion regarding public issues especially in decision making process. Furthermore “Public Participation Procedure” shall be generalized and individual and civil organization’s view/opinion considered as an important factor than before. Thus, according to Council Of Europe Committee Of Ministers Resolution On The Protection Of The Individual In Relation To The Acts Of Administrative Authorities the administrative authorities is obliged to ensure the public participation” and ask individual and civil organization’s view/opinion as well as.

Keywords : Environmental Impact Assessment Process, EIA Process, public participation, participation in administiry, Council Of Europe Committee Of Ministers Resolution On The Protection Of The Individual In Relation To The Acts Of Administrative Authorities

GİRİŞ

1961 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönemde, birçok kanunda, çevre sorunlarına ilişkin muhtelif hükümlere yer verilmiştir.

Ancak, bu hükümler kişilerarası ilişkileri düzenlemiş olması nedeniyle çevre sorunlarını önlemede zamanla yetersiz kaldığı bir gerçek olarak kendini göstermiştir.

“Çevre olgusu” ilk kez Anayasal düzeyde 2709 Kanun numaralı 1982 Anayasasında yer almıştır.

“Temel Haklar ve Ödevler” üst, “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” alt başlıklı üçüncü ayırımında Anayasa’nın, “Sağlık Hizmetleri ve

Çevrenin Korunması" başlıklı 56.maddesinde "Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek, devletin ve vatandaşların ödevidir." kuralı getirilmiştir.

Anayasa'nın bu hükmü ile birlikte çevre ile ilgili olarak, 35, 43, 44, 45, 57, 63, 168 ve 169. maddeleride sayabiliriz.

1982 Anayasası'nın çevre hakkını düzenlemesinin ardından ilk kez 9 Ağustos 1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Kanun, 6 Haziran 1984 günlü ve 222 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (KHK) 3 Mart 1988 günlü ve 3416 sayılı Yasa, 10.04.1990 günlü ve 409 sayılı KHK, 21 Ağustos 1991 günlü ve 443 sayılı KHK ve 4 Haziran 1998 günlü ve 3301 sayılı Yasalar ile değiştirilmiştir.

Nihayet, 21 Şubat 2001 günlü ve 4629 sayılı Kanun ve ardından 26 Nisan 2006 günlü ve 5491 sayılı Kanun ile değişiklikler yapılmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu (ÇK)'nın amacı 1.maddesinde bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak olarak belirlenmiştir.

Yasa yapıcı bu amaçla yürürlüğe koyduğu 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10.maddesinde ise Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Raporu hazırlanmasının dayanağını oluşturmuştur.

17.07.2008 tarihli ve 26939 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 8.9. ve 10.maddelerinde ÇED Raporlarının hazırlanması sürecine halkın katılımının sağlanması öngörülmüştür.

Bu öngörü, Türk Kamu Yönetiminde ilk uygulamalardan birisidir.

Zira, Kamu Yönetimince diğer işlemler halkın (kamunun) katılımı sağlanmadan tesis olunurken, bu uygulama ilklerden olup işlem üretimine halk katılarak yön verilebilmektedir.

Biz çalışmamızda bu sürecin ana hatlarını aktarıp önemini belirtmeye gayret göstereceğiz.

1- ÇEVRE HAKKI DUYARLILIĞI VE NİTEKLİ ÇEVRE YÖNETİMİNİN İNSAN İÇİN OLDUĞU GERÇEĞİ

1972 Haziran'ında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı sonrası yayınlanan Stockholm Bildirgesi'nde "İnsan, kendisine onurlu ve iyi bir yaşam sürmeye olanak veren nitelikli bir çevrede, özgürlük, eşitlik ve tatmin edici yaşam koşulları temel hakkına sahiptir." ifadesiyle ilk kez "Çevre Hakkı" olgusu işlenmiştir.

28 Ekim 1982 tarihli Dünya Doğa Şartı ise, çevre hakkının uygulamaya geçirilmesi konusunda devletlerin yükümlülüklerini ve bireylerin olanaklarını belirleyerek daha somut ilkeler getirilmiş ve 1992 Haziranında imzalanan Rio Toplantısı'nda ise Birleşmiş Milletler Çevre ve Gelişme Konferansında Dünya Çevre Sözleşmesi deklere edilmiştir.

Yine Afrika Şart'ında da, bütün halkların, gelişmelerine uygun olarak tatmin edici ve bütünüleyici bir çevre hakkına sahip oldukları vurgulanmıştır.

1970'li yıllardan itibaren ulusal düzeyde ise Anayasasını değiştiren veya yeni Anayasa İhdas eden ülkeler çevre hakkı ve çevrenin korunmasına dair ilkelere yer verme yoluna gitmişlerdir.

"Çevre Hakkı" doğal ortam ve yaşam koşullarına yönelik olumsuz etki ve zararları önlemek ve cezalandırmak amacıyla özellikle devletlerin gerekli önlemleri alma ve daha genel biçimde, her insanın sağlıklı ve ekolojik olarak dengeli bir çevre hakkına saygı içinde eşya ve malların kullanımını düzenleme yükümlülüğü öngörmektedir.

Bu teorik tanımın uygulamaya konulması sorunu ise beraberinde usule ilişkin hakları ve ödevleri gündeme getirmektedir.Önleyici tedbirlerden olan bilgilendirme hakkı; kişilerin ve ilgililerin, çevreyi bozma riski bulunan proje ve programlardan haberdar edilmesi olarak anlaşılmaktadır.

Yine, Çevre hakkı içerisinde irdelediğimiz katılma hakkı, kişi ve kitle örgütlerinin çevre konusunda alınacak kararlara katılabilme sürecinde ifade etmektedir.

Bir diğer olgu ise, başvuru hakkı olup, çevrenin bozulması veya ilgili kuralların ihlali durumunda birey ve gruplarına, idare ve yargı makamları önünde başvuru hakkı tanınmasını da içermektedir.¹

¹ KABAOĞLU, İbrahim., Çevre Hakkı, İletişim Yayınları, Cep Üniversitesi, İstanbul: 1992, ss.17-19.

Bu bağlamda, hukuka ve özellikle de yargı yerlerine önemli görevler yüklenilmiştir. Bilimsel ve teknolojik yenilikleri yönlendirmek, çevrelemek, insanın doğayla ilişkili davranışlarını sınırlandırmak ve yaptırıma bağlamak konularında fonksiyonel kılınmış olduklarını görmekteyiz.

Nitekim çevre hakkı bir olgu olarak kabul edilmekle, çevresel değerlerin muhafaza edilmesi ve korunmasında hukuksal araçların yaklaşımları ve uyumsuzlukları çözümlemedeki duyarlılıkları gündeme gelmektedir.

Uluslararası toplantılar ve deklere olunan sözleşmeler elbette bunlardan ibaret değildir. Son zamanlarda oldukça yoğunlaştığını söyleyebiliriz.

Ancak, hemen belirtelimki, çevre olgusu ve hakkı konusunda ortak yaklaşımlardan birisinin de çevrenin korunması, sürdürülebilir bir çevrede yaşayabilme bağlamında halkın karar mekanizmalarında aktör konumunda yer alabilmelerinin sağlanmasıdır.

Yani, sağlıklı ve yaşanılabilir bir çevre, insan için olduğundan ve bu durum geniş insan topluluklarını yakinen ilgilendirdiğinden bu geniş insan topluluklarının – halkın çevre yönetimine katılımı ile sağlanması hedeflenmektedir.

2- ÇED RAPORLARININ HUKUKİ ZEMİNİ VE BİLEŞENLERİ

2-1- 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10.maddesi

26.04.2006 günlü ve 5491 sayılı Yasa ile değişik 2872 sayılı Yasa'nın 10.maddesinde; *"Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler.*

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

Görüldüğü üzere Yasa, uygulama için Yönetmelik çıkarılması usul ve esasların yönetmelikte gösterilmesini vurgulamıştır.

2-2- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği

2-2-1 Yönetmeliğin 8.maddesinde“(1) *Proje sahibi, dilekçesi ekinde bu Yönetmeliğin EK-III’ünde yer alan Çevresel Etki Değerlendirmesi genel formatı esas alınarak hazırlanmış iki adet Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası ile Bakanlığa başvurur.*

(2) *Bakanlık, başvuru dosyasındaki bilgi ve belgeleri uygunluk bakımından inceler. Uygun hazırlanmadığı anlaşılan dosya tamamlanmak üzere proje sahibine iade edilir. Proje sahibi, eksikliklerini tamamlayıp dosyayı yeniden Bakanlığa sunar.*

(3) *İnceleme sonucunda dosyanın uygun hazırlandığına karar verilmesi halinde Bakanlık tarafından başvuru dosyasındaki bilgiler dikkate alınarak, ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri, Bakanlık yetkilileri ile proje sahibi ve/veya temsilcilerinden oluşan bir komisyon kurulur.*

(4) *Proje ile ilgili olarak başvuru yapıldığına dair Çevresel Etki Değerlendirmesi başvuru dosyasının bir nüshası Bakanlık tarafından ilgili Valiliğe gönderilir. Valilik, halka yörede proje ile ilgili olarak başvurunun yapıldığını, Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinin başladığını ve Çevresel Etki Değerlendirmesi süreci tamamlanana kadar projeye ilişkin görüş, soru ve önerilerinin değerlendirilmek üzere Valiliğe veya Bakanlığa verilebileceğini anons, askıda ilan, internet gibi herhangi bir yöntemle duyurur. Ayrıca Bakanlık halka projeye ilişkin Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinin başladığını ve Çevresel Etki Değerlendirmesi süreci ile ilgili bilgilerin alınabileceğini internet aracılığı ile de duyurur. Halk projeye ilişkin görüş, soru ve önerilerini yukarıda belirtilen mercilere ulaştırabilir.*

(5) *Bakanlık, proje sahibinden başvuru dosyasını komisyon üyelerinin sayısı kadar çoğaltmasını ister. Bu maddede öngörülen işlemler üç işgünü içinde tamamlanır. “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir” kararı verilen projeler için, proje sahibi bir dilekçe ekinde bu karar ve proje tanıtım dosyası ile Bakanlığa başvurur. Bu dosya başvuru dosyası olarak işlem görür. Bakanlık bu dosyayı inceler ve belirlediği komisyon üyelerinin sayısı kadar çoğaltılmasını proje sahibinden ister.*

(6) *Bakanlık başvuru dosyasının bir kopyasını halkın katılımı toplantısı ve kapsam belirleme toplantısının tarihini ve yerini belirten bir yazı ekinde komisyon üyelerine gönderir ve komisyonu ilk toplantıya çağırır. Komisyona Bakanlık temsilcisi başkanlık eder ve komisyonun sekretarya hizmetleri Bakanlıkça yürütülür.*

(7) Bakanlık, gerekli gördüğü hallerde, projenin konusu, türü ve proje için belirlenen yerin özelliklerini de dikkate alarak, üniversiteler, enstitüler, araştırma ve uzman kuruluşları, meslek odaları, sendikalar, birlikler, sivil toplum örgütlerinden temsilcileri de komisyon toplantılarına üye olarak çağırabilir.

(8) Komisyonunda kurum ve kuruluş temsilcisi olarak görev yapan üyelerin, yeterli mesleki bilgi ve deneyime sahip olmaları ve temsil ettikleri kurum ve kuruluşların görev alanlarıyla sınırlı olmak üzere görüş vermeye yetkili kılınmış olmaları esastır." kuralı getirilmiştir.

2-2-2 Yönetmeliğin 9.maddesinde de; "(1) Komisyonun kapsam belirleme toplantısından önce, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde Bakanlık ile mutabakat sağlanarak belirlenen tarihte, halkın katılımı toplantısı düzenlenir.

(2) Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinden önce proje sahibi tarafından, halkı bilgilendirmek amacıyla anket, seminer gibi çalışmalar yapılabilir.

a) Toplantı yeri, Valilik ve proje sahibi tarafından belirlenir ve Valilik tarafından Bakanlığa bildirilir. Toplantı için projeden en çok etkilenmesi beklenen ilgili halkın kolaylıkla ulaşabileceği merkezi bir yerin seçilmesine özen gösterilir.

b) Proje sahibi, toplantı tarihini, saatini, yerini ve konusunu belirten bir ilanı ulusal düzeyde yayımlanan bir gazete ile o yörede yayımlanan yerel bir gazetede toplantı tarihinden en az on gün önce yayınlatır.

c) Toplantı İl Çevre ve Orman Müdürünün veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında yapılır. Toplantıda; halkın proje hakkında bilgilendirilmesi, görüş, soru ve önerilerinin alınması sağlanır. Başkan katılımcılardan görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir. Toplantı tutanağı, bir sureti Valilikte kalmak üzere Bakanlığa gönderilir.

(3) Valilik, halkın katılımı toplantısı ile halkın görüş ve önerilerini bildirebileceği süreç ile ilgili zamanlama takvimini ve iletişim bilgilerini halka duyurur. Halkın görüş ve önerileri zamanlama takvimi içerisinde komisyona sunulur.

(4) Komisyon üyeleri, 8 inci madde de belirlendiği şekilde kendi isteklerine bağlı olarak kapsam belirleme toplantısı öncesinde proje uygulama yerini

inceleyebilir; kendilerine iletilen tarihe göre halkın katılımı toplantısına katılabilirler. Halkın katılımı toplantısı çalışmaları ile ilgili sekreteryaya hizmeti, İl Çevre ve Orman Müdürlüğü tarafından yürütülür.” kuralı yer almıştır.

2-2-3 Yönetmeliğin 10.maddesinde ise; “ (1) Halkın katılımı, bilgi-lenme, kapsam belirleme ve özel format verme işlemleri, on iki işgünü içerisinde tamamlanır.

(2) Komisyonun, kapsam ve özel format belirleme amaçlı ilk toplantısında;

a) Proje sahibi, proje hakkında komisyonu bilgilendirir.

b) Bakanlık ve/veya İl Çevre ve Orman Müdürlüğü halkın katılımı toplantısı hakkında komisyonu bilgilendirir. Ayrıca halkın katılımı toplantısına katılmış bulunan komisyon üyeleri de görüş ve önerilerini bildirirler.

c) Projenin hangi kapsamda ele alınmasının gerektiğini belirlemek üzere projenin önemli çevresel etkileri göz önüne alınarak bu Yönetmeliğin EK-III’ündeki Çevresel Etki Değerlendirmesi genel formatında ana başlıklar altında ele alınması gereken konular detaylandırılır, kapsam belirlenir.

ç) Komisyon tarafından formata ilave edilmesi ya da formattan çıkarılması gereken hususlar tespit edilir. Halkın katılımı toplantısındaki görüş ve öneriler de dikkate alınarak özel format ile Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunu hazırlayacak çalışma grubu belirlenir.

d) Komisyon tarafından belirlenen özel format, proje sahibi ve/veya temsilcisine bu maddede belirlenen süre içerisinde Bakanlık tarafından verilir.

(3) Proje sahibi özel formatın veriliş tarihinden itibaren bir yıl içinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunu Bakanlığa sunmakla yükümlüdür. Bu süre içinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu sunulmaz veya gerekçe-si belirtilerek ek süre isteminde bulunulmaz ise başvuru geçersiz sayılır. Proje sahibinin süre uzatım talebi Bakanlıkça uygun bulunması halinde altı ayı geçmemek üzere bir defaya mahsus ek süre verilir.” kuralı öngörülmüştür.

2-2-4 Yine Yönetmeliğin "Çevresel etki değerlendirme raporunun Bakanlığa sunulması" başlıklı 11.maddesinin 3.fıkrasında da “Proje ile ilgili inceleme, değerlendirme sürecinin başladığı ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunun halkın görüşüne açıldığı Bakanlık ve Valilik tarafından anons, askıda ilan, internet gibi uygun araçlarla halka duyurulur.” kuralı yer almaktadır.

2-2-5 Ayrıca “Komisyonun çalışma usulü ve çevresel etki değerlendirmesi raporunun incelenmesi” başlıklı 12.maddesinin 9.fıkrasının (d) bendinde ise “*Halkın katılımı toplantısının usulüne uygun yapılp yapılmadığı, halkın katılımı toplantısında üzerinde durulan konulara yeterince çözüm getirilip getirilmediğine ilişkin inceleme ve değerlendirmeler yapılır.*” denilmektedir.

Bu kuralların birlikte okunmasından çıkarılabileceği üzere, ÇED Raporlarının hazırlanmasındaki yoğun süreçte asıl olan, halkın bu sürece dahil edilmiş olmasıdır.

Yani, çevrenin birey-insan için olduğundan hareketle, çevre ile ilgili ÇED Raporu gibi hassas bir konuda karar verme mekanizmasında bulunan kamu yöneticileri, bireylerin-halkın görüş ve önerilerini almakta, karar, birey-idare ortak iradesi ile oluşturulabilmektedir.

3- ÇED RAPORU GEREKLİLİĞİ HAKKINDA

Yukarıda aktarıldığı üzere Yasa yapıcı 10.madde ile Türkiye’de ilk defa bir faaliyetin gerçekleşmesinden önce faaliyetin yol açabileceği olumsuz etkilerin belirlenmesini ve gerekli önlemlerin alınmasının gerekliliğini yasa düzeyinde öngörmüş ve uygulama için de Yönetmelik çıkarılmasını buyurmuştur.

Çevreyi etkileyen zararlı oluşumların önlenmesi ve toplum geleceği açısından bir tedbir olarak Yasa ile öngörülen Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Raporu hazırlama yükümlülüğü çevre hukuku açısından çok olumlu bir aşama olarak nitelendirilebilir.

ÇED Raporları ile amaçlanan, tahmin edilebilen bir gelişmenin yol açabileceği olumsuz çevre ve sağlık etkilerinin önceden tespit edilip gerekli önlemlerin alınmasını sağlamaktadır.²

Genel olarak ÇED Raporları; planlanan faaliyetlerin çevreye olabilecek olumlu yada olumsuz etkilerinin belirlenmesinde olumsuz yöndeki etkilerinin önlenmesi, yada çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ve tekno-

² BOZYİĞİT, Recep - KARAASLAN, Tufan., Çevre Bilgisi, Nobel Yayın - Dağıtım, Ankara: 1998, ss.141-142.

loji alternatiflerinin tespit edilerek değerlendirilmesi ve faaliyetlerin uygulanmasının izlenmesi ve denetlenmesi süreci olarak tanımlanmaktadır.

Bunların yanı sıra ÇED, bir faaliyetin fiziksel, biyolojik, ekolojik ve sosyo-ekonomik etkilerinin kapsam ve şiddetlerinin uzman kişilerce ve bilimsel yöntemlerle belirlenmesi ve olumsuz etkilerin giderilmesi için gerekli önlemlerin ortaya konması gibi çeşitli bileşenlerden oluşmaktadır.

Denilebilir ki, ÇED, tahmin ve önleme stratejisi izlenerek kalkınma ve çevrenin bağdaştırılmasında kullanılan bir çevre yönetim aracı olmaktadır.

ÇED, kalkınmanın gereği olan faaliyetlerin çevre üzerinde olabilecek olumsuz etkilerini faaliyete başlanılmadan önce belirleyebilmek ve bu olumsuzlukları ortaya çıkmadan kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlayabilmek için geliştirilmiştir.

Nitekim 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun yukarıda aktardığımız 10.maddesi hükmü uyarınca 07.02.1993 günlü ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak ÇED Yönetmeliği çıkarılmış ve 01.01.1994 tarihinden itibaren yürürlüğe konulmuş ve bilahare bu Yönetmelik yürürlükten kaldırılarak 1997 yılında yeni ÇED Yönetmeliği çıkarılmıştır.

Bilahare, 17.07.2008 günlü ve 26939 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan ÇED Yönetmeliği yeniden yazılarak yürürlüğe konulmuş ve bu Yönetmelikte 30.06.2011 tarihinde değişikliğe uğramıştır.

ÇED Raporlarının aranılması ve zorunluluk haline getirilmesi, kirletilmiş ve tahrip edilmiş bir çevrenin temizlenip yeniden onarılması ve sağlıklı hale getirilmesinin maliyetli ve güç bir iş olduğu, bunun yerine çevreyi kirletmeden ve tahrip etmeden önce alınacak tedbirlerin daha az maliyetli ve kolay olduğu gerçeğinin genel kabul görmüş olmasıdır.

Yine, önem arz eden bir husus ta, tabiatın kullanılmasını ya da sanayileşmenin gelişmesini durdurmak değil, aşırı ve yanlış kullanımı önleyerek, *koruyarak kullanma* prensibini tüm sektörlerle benimsetme uğraşısı olmaktadır.

4- ÇED RAPORLARININ UYGULAMASI VE AŞAMALARI

4. 1. Uygulaması

Hukuki zeminini ikinci başlıkta belirttiğimiz ÇED Raporlarının uygulamaya konulabilmesi için Yönetmelik kapsamına giren bir faaliyet gerçekleştirilmeyi planlayan gerçek ve tüzel kişiler her türlü teşvik, onay, izin ve ruhsat almadan önce: kamu yatırımları Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yatırım programına alınmadan, özel kesim faaliyetlerinde uygulama projeleri onaylanmadan veya mevzii imar planı onaylanmadan önce Yönetmeliğe EK1'deki faaliyetler için ÇED Raporu, EK II'deki faaliyetler için ise ÇED ön Araştırma Raporu hazırlamak, ilgili makamlara sunmak ve verilecek görüşe göre hareket etmekle yükümlüdürler.

EK I'deki Faaliyetler için ÇED Raporu hazırlanıp Bakanlıktan faaliyet hakkında olumlu görüş EK II'deki faaliyetler için ise ÇED ön Araştırma Raporu hazırlanıp Mahalli Çevre Kurulu'ndan faaliyet hakkında *‘Çevresel Etkileri önemsizdir.’* kararı alınmadıkça bu faaliyetler için hiçbir teşvik, onay, izin ve ruhsat verilemez.

Yönetmeliğe tabi bir faaliyetin sahibi bir dilekçe ekinde faaliyetle ilgili proje özeti, faaliyet için önerilen yer veya yerlerin mülkiyetine ilişkin belge, imar veya vaziyet planı ile varsa faaliyeti tanıtıcı sair belgelerle birlikte faaliyetin gerçekleştirileceği ilin Valiliğine başvurur.

Valilik, planlanan faaliyetin yeri hakkında mevzuat açısından bir engel bulunup bulunmadığını, ilgili kamu kurum ve kuruluşları nezdinde taşra teşkilatı aracılığı ile araştırır. Valilik bu araştırma sırasında gerekli görürse uzman kişilerden bir komisyon teşkil ederek görevlendirebilir.

Valilik, otuz iş günü içinde araştırmasını tamamlar ve planlanan faaliyetin belirtilen yerde gerçekleştirilmesinin mevzuat açısından uygun olup olmadığına karar verir. Valilik bu kararını faaliyet sahibine bildirir.

Planlanan faaliyet birden fazla il sınırı içinde gerçekleştirilecek ise faaliyet sahibi başvurusunu ilgili illerin Valiliklerine aynı anda yapar. Her ilin Valiliği, faaliyetin kendi il sınırları içinde gerçekleştirilecek yeri hakkında bu maddeye göre araştırma yapar, karar verir ve kararını faaliyet sahibine bildirir.

Yönetmelik EK 1’de yer alan faaliyetler ile EK II’de yer alan faaliyetlerden Mahalli Çevre Kurulunca “Çevresel Etkileri önemlidir.” kararı verilen faaliyetler ÇED Raporuna tabidir.

Yönetmeliğe tabi birden fazla projeyi kapsayan entegre bir faaliyetin planlanması halinde bu faaliyetlerin tamamı için Bakanlıkça tek bir ÇED Raporu hazırlanması istenebilir.

Faaliyet sahibi bir dilekçe ekinde, Valilikten alacağı faaliyetin belirtilen yerde gerçekleştirilmesinde mevzuat açısından bir sakınca olmadığına dair karar verir ve 7’nci maddede belirtilen belgeleri ihtiva eden faaliyet dosyası ile birlikte Bakanlığa başvurur. Bakanlık faaliyet sahibine EK I’de yer alan faaliyetler ile EK II’de yer alan faaliyetlerden Mahalli Çevre Kurulunca Çevresel ÇED Raporu Formatını verir.Faaliyet sahibi bu formatı esas alarak gerekli işlemlere başlar.

Mahalli Çevre Kurulunca çevresel etkileri önemlidir. Kararı verilen faaliyetin sahibi bir dilekçe ekinde bu karar ve ÇED Araştırma Raporu ile Bakanlığa başvurur.Bakanlık faaliyet sahibine ÇED Raporu Formatını verir.Faaliyet sahibi de bu formatı esas alarak gerekli işlemlere başlayabilir.

ÇED Raporlarında, EK II’de yer alan ÇED Raporu Genel Formatındaki veya faaliyetin türü ve yerine göre Bakanlıkça hazırlanacak özel formattaki, bilgilerin yer alması zorunludur.

Formata uygun olarak hazırlanan ÇED Raporu faaliyet sahibi tarafından Bakanlığa sunulur.Bakanlık yedi iş günü içinde raporu formata uygunluk yönünden inceler.Formatı uygun bulunmayan rapor faaliyet sahibine iade edilir ve başvuru geçersiz sayılır. Formata uygun hazırlandığı anlaşılan ÇED raporu faaliyet sahibince yeterli sayıda çoğaltılır ve Bakanlık tarafından ilk toplantı tarihini belirten bir yazı ile inceleme Değerlendirme Komisyonu üyelerine gönderilir.

ÇED raporunu incelemek ve değerlendirmek üzere Bakanlıkça İnceleme Değerlendirme Komisyonu teşkil edilir. Bu Komisyon, Bakanlıkta şube müdürü ya da üst düzeyde bir yetkilinin başkanlığında faaliyetin konusun, türü ve faaliyet için seçilen yerin özellikleri dikkate alınarak merkezi ve yerel kurum ve kuruluş temsilcileri, faaliyet sahibi veya temsilcisi ÇED raporu hazırlayan kurum veya kuruluş temsilcilerinden oluşur. Komisyon çalışmalarına Bakanlıkça, Üniversite Enstitü, araştırma ve ihtisas kuruluşları ve meslek odaları temsilcileri ile gerçek ve tüzel kişiler de üye olarak çağırılabilir.

Komisyon üyeleri temsil ettikleri merkezi ve yerel kurum ve kuruluşları ilgilendiren konulardaki yasal yetki, görev ve sorumlulukları çerçevesinde görevlendirilirler, kurum ve kuruluşları adına görüş bildirirler.

Komisyonun sekreteryaya hizmetleri Bakanlıkça yürütülür. İnceleme Değerlendirme Komisyonu, ÇED raporunu, raporun Bakanlığa sunulmasından itibaren altmış iş günü içerisinde inceler ve değerlendirir. İnceleme Değerlendirme Komisyonu üyeleri komisyonun ilk toplantısını takiben faaliyetin gerçekleştirilmesi planlanan yerde topluca ya da görevlendirecekleri üyeler marifetiyle incelemelerde bulunurlar ve halkın katılımı toplantısına iştirak ederler.

İnceleme Değerlendirme Komisyonu, inceleme değerlendirme çalışmalarını belirtilen süre içinde tamamlar ve kararını üyeler tarafından imzalanmış bir tutanakla belirtirler.³

4.2. Aşamaları

ÇED Raporlarının uygulaması ile paralel olarak aşamalarını aşağıdaki şekilde ana hatlarıyla belirleyebiliriz.

- a) Hazırlık Çalışmaları ve Problemin tanımı,
- b) Eleme,
- c) Kapsam ve etkilerin belirlenmesi,
- d) Çevrenin mevcut durumunun tespiti,
- e) Çevresel etkilerin niceliksel kestirimi ve değerlendirilmesi,
- e) Gerekli çevre koruma önlemlerinin belirlenmesi,
- f) Proje alternatiflerinin değerlendirilmesi ve önerilerin hazırlanması,
- g) Çevresel etki değerlendirme raporunun hazırlanması,
- h) Karar verme süreci,
- j) Proje sonrası izleme ve değerlendirme,

ÇED Raporlarının uygulama ve aşamaların bu şekilde aktarıldıktan sonra bazı sorunları emsal yargı kararları ile vermeye çalışalım.

³ Çevre Notları, Çevre Bakanlığı Yayınları, Mart-1998, ss.32-35.

5- ÇED RAPORLARININ UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLARI

ÇED, Dünya'da ilk kez Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanmış ve 1970 yılında yürürlüğe giren ulusal çevre politikası kanunu ile federal projeler için zorunlu hale getirilmiştir.

Ülkemizde de 1993 yılında ve daha sonrada ve sonrası 1997 yılında aranılan ÇED Raporları ile uygulamada karşılaşılan en önemli sorun; ilkleri beraberinde getirmiş olmasıdır. Zira Çevreyi kirletmeden ve tahrip etmeden önceden alınacak önlemleri ihtiva eden ÇED, aynı zamanda yatırım yapılmasını engellediği ve giderek ekonomik kalkınmanın önüne geçtiği yolunda bir göreceli sorun yaratmaktadır.

Günümüzde, Çevre hakkının yerleşmesi ve korunmasının gerekliliği ekonomik kalkınmadan önce aranılması gereken bir olgu olarak görülmelidir. Dolayısıyla bu sorun aşılmalı ve çevreyi kirletebilecek tüm yatırımlar gündeme geldiğinde öncelik çevre olgusuna verilmelidir.

Konu ile ilgili olarak yargıya intikal etmiş bir örnek verecek olursak; Bakanlar Kurulu tarafından Aliğa-Gencelli'de bir termik santral kurulmasına ilişkin verilen kararda herhangi bir ÇED Raporu tanzim olunmadığı gibi izin konusunda bir istemde de bulunulmadığından bölge halkının tepkileri üzerine bir milletvekilinin açtığı iptal davası nedeniyle yapılan yargılama sonrası konunun Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun önüne götürüldüğü ve 17.11.1989 günlü kararıyla Genel Kurul'ca yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir. Danıştay 10.Dairesince bu karar uyarınca yapılan inceleme sonucu santralin kurulacağı yerde Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunun hazırlanmaması üzerinde durularak Çevre Kanunu'nun 10.maddesindeki ÇED Raporunun alınma zorunluluğuna atıfta bulunularak Yasanın öngördüğü ÇED Yönetmeliği'nin henüz çıkarılmamış olmasının bu raporu hazırlamamak için bir gerekçe olamayacağı, Hava Kalitesinin Kontrolü Yönetmeliğinin 10.maddesine göre insan sağlığı ve çevre üzerinde önemli, olumsuz etkisi olan tesisler için kurulma ve işletilme izni alınması gerekirken ayrıca termik santrallerin de Yönetmelikte izne bağlı tesisler arasında gösterilirken, bu iznin alınmış olması gerektiğine dikkat çekilmiştir.

Dönemin hükümeti bu karara uyulduğunu ifade ederek yargıya karşı hile yolunu kullanmak suretiyle kısa bir süre sonra yeni bir kararname yayınlayarak bu kararından vazgeçmediği yolunda irade beyan edince tekrar dava açılış ve ikinci kez yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. Nitekim yaptırılan keşif ve bilirkişi sonucu Danıştay Onuncu Dairesi 24.04.1992 günlü ve E:1990/2278, K: 1992/1672 sayılı kararında Bakanlar Kurulu kararıyla “... kurulması düşünülen enerji üretim tesislerinin yerinin ekolojik dengesini olumsuz yönde etkileyeceği ve bundan herhangi bir kamu yararı olmayacağı” gerekçesiyle işlem iptal edilmiştir.⁴

Bunlardan hareketle denilebilir ki; yatırımcıların belli ölçüde haklılık payı bulunan en büyük yakınmaları olan ve alt yapı eksikliği diye nitelendirilen durum, yani ülkenin çevresel varlıkları hakkında envanter ve çevre düzeni planları gibi resmi düzeyde güvenilir çalışmaların bulunmaması ya da yetersizliği olduğu anlaşılmaktadır.

Yatırımcıların yakınmalarının dışına çıkıldığında ise bu kez, katılıma ilişkin pratikte karşılaşılan sorunların ÇED’in işlerliğini azalttığı görülmektedir.⁵

Yine uygulamada karşılaşılan bu sorunların ötesinde ÇED Yönetmeliğindeki eksiklik ve yetersizliklerin de değerlendirmenin gereği gibi yapılmasını engellediği yolunda görüşlerde bulunmaktadır.

Raporların objektif olarak hazırlanmaması ve raporlara ilişkin değerlendirmenin de aynı objektif kıstaslarda yapılmaması da başlı başına bir sorun oluşturmaktadır. Yatırımcı kuruluş ile raporu hazırlamakla sorumlu tutulanan ve kararı verecek olanın aynı kişi ya da kuruluş olması durumlarını da buna örnek olarak verebiliriz.

Uygulamada karşılaşılan sorunlar ile ilgili olarak yargı yerlerinin görüşlerini aktaracak olursak;

5-1- Anayasa Mahkemesi Kararı

Anayasa Mahkemesi, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun geçici 14.maddesinin 1.fıkrasına 6111 sayılı Yasa’nın 204. maddesi ile ek-

⁴ Aktaran; AKINCI, Müslüm., Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, Bilim Dizisi 1, Kocaeli: 1996, ss.286-287.

⁵ TURGUT, Nükhet., Çevre Hukuku (Karşılaştırmalı İnceleme), Savaş Yayınevi, Ankara: 1998, s.476.

lenen (f) bendini iptal eden 27.09.2012 günlü ve E:2012/6, K:2012/131 sayılı kararında “Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idarenin kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır.” gerekçesine yer verilmiştir.⁶

5-2- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı

Davacı şirkete 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca idari para cezası verilmesine ilişkin Edirne Valiliği işleminin iptali istemiyle açılan davada Edirne İdare Mahkemesi 06.07.1995 günlü ve E:1995/560, K:1995/588 sayılı kararı ile işlemi yetki yönünden hukuka aykırı bulularak iptal etmiş ve bu işlemin Kaymakamlıkça tesis olması gerektiği vurgulanmıştır.

Edirne İdare Mahkemesi kararı Danıştay Altıncı Dairesinin 12.05.1994 günlü ve E:1993/873, K: 1994/327 sayılı kararı ile bozulmuş olup, idare mahkemesince bozma kararına uyulmayarak ısrar edilmesi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun 01.03.1996 günlü ve E:1995/603, K:1996/110 sayılı kararında Valilik yetkili görülerek ısrar kararı bozulurken kararda yer verilen “...Bütün vatandaşların ortak varlığı olduğu 2872 sayılı Kanunun 1.maddesinde açıkça belirtilen çevrenin, korunması ve kirletilmesinin önlenmesi konusunda aynı kanunun 3. ve 30. maddeleriyle bütün vatandaşların gerçek ve tüzel kişilerin duyarlı olmaya çağrıldığı, görevli kılındığı ve alınacak önlemlere uymakla yükümlü tutulduğu göz önünde bulundurulduğundan ve ayrıca 30. maddedeki ifadeyle, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişilerin idari makamlara başvurarak bu faaliyetlerin durdurulmasını isteyebileceklerinin hükme bağlandığı bir konuda, il sınırları içinde mahallin en büyük mülki amiri olan valinin bu ilin bir ilçesinde yetkisiz olduğunu öne sürmek Çevre Kanununa uyun görülmediği gibi çevreye zararlı faaliyeti tesbit eden idari birimin valilik olması durumunda idari para cezasının da valilikçe verilmesi gerektiği kuşkusuzdur.” gerekçesiyle çevre konusunda vatandaşların ve özellikle, ilgili çevrede yaşayan insanların

⁶ Resmi Gazete, 13 Şubat 2013 günlü ve 28558 sayılı

duyarlı olmaları ve çevre konusunda tesis olunan idari işlemlere yönelik olarak hassasiyet gösterilmesinin haklı sebepleri vurgulanmıştır.

5-3- Danıştay Ondördüncü Dairesi Kararı

Danıştay Ondördüncü Dairesi'nin 15.02.2012 günlü ve E:2011/15596, K:2012/965 sayılı kararında da *"Çevresel etki değerlendirilmesi, gerçekleştirilmesi planlanan projenin, çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesi, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin belirlenerek değerlendirilmesi amacıyla yapıl(dığından)maktadır."* görüşüne yer verilmiştir.

Yani, gerçekleştirilmesi istenilen projeler hakkında olumsuz etkilerinin önlenmesi ve çevreye zarar vermeyecek asgari düzeye indirilmesi ÇED Raporu süreci ile sağlanmaktadır.

5-4 Danıştay Altıncı Daire Kararları

5-4-1 Çevre Bakanlığı'nın 23/06/1997 günlü ve 23028 sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin EK II. Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Faaliyetler Öneri Listesi Madde 18'in iptali istemiyle açılan davada Danıştay Altıncı Dairesi 19/11/1998 günlü ve E:1997/4495, K:1998/5630 sayılı kararında yer verdiği, *"Bu durumda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların zararsız hale getirilmesi ve bu hususta önlemler alınması amacıyla doğada tahribatlar yapabileceği açık olduğundan"* gerekçesiyle davanın reddine hükmetmiştir.

5-4-2 Yine Çevre Bakanlığı'na hazırlanan ve 29/09/2000 günlü ve 24185 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanıp 23/06/1997 günlü 23028 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiş olan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'ne geçici madde eklenmesine ilişkin Yönetmeliğin iptali istemiyle açılan davada Danıştay Altıncı Dairesi 26/05/2002 günlü ve E:2000/7274, K:2002/3682 sayılı kararında yer verilen, *"... amacı çevrenin korunması ve insanların sağlıklı bir çevrede yaşamlarına olanak sağlamak olan Çevre Kanunu ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak getirilen düzenlemede kamu yararına ve hukuka uyarlık bulunmadağı"* gerekçeleriyle Yönetmelik iptal edilmiştir.

5-4-3 23/06/1997 günlü ve 23028 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nin 28. maddesine bir fıkra eklenmesine dair olan 14/04/2000 günlü ve 24020 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmeliğin iptali istemiyle açılan davda da Danıştay Altıncı Dairesi 06/11/2001 günlü ve E:2000/3626, K:2001/5220 sayılı kararında yer verilen ,‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde öngörülen yükümlülüklerini yerine getirerek faaliyetine başlamış olanlarla, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğini dikkate almadan faaliyete başlayıp üretime geçmiş olup da sonradan yükümlülüklerini yerine getirmeleri için kendilerine süre (yeteri kadar) verilenler arasında eşitsizlik yaratıldığı gibi çevresel etkileleri gözönüne alınmadan faaliyette bulunulması durumunda çevreye verilen zarar ile faaliyet ÇED olumsuz kararı verilecek türden ise faaliyete son verilmesinin sonuçları değerlendirilmeden kamu yararına ve hukuka aykırı düzenleme getirilmiştir.’’ gerekçeleriyle iptal kararı verilmiştir.

6- AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİNİN 28/09/1977 GÜNLÜ KARARI İLE GETİRİLEN, BİREYİN İŞLEM ÜRETME SÜRECİNE KATILIMININ SAĞLANMASI İLKESİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNCE UYGULAMAYA KONULMASINDA ÇED RAPORU ÖRNEĞİ

Günümüzde kamu yönetimi faaliyetleri gittikçe önem arzeden bir boyut oluşturmaktadır.

Kanuna uygunluğu sağlamak ve kamu düzenini tesis etmek gibi geleneksel Devlet görevlerinin yanında vatandaşların refahını geliştirme, sosyal ve maddi koşullarını düzeltmeye kadar birçok faaliyet te görevleri arasına girmiştir.

Bu aşama sonucu vatandaş da kamu yönetimi faaliyetleri içerisinde yer almaya başlamıştır.

Vatandaşın kendisini ilgilendiren faaliyetlerde, idareye karşı korunması, bireyin temel hak ve özgürlüklerinin sağlanması ile ilgili de olmaktadır.

Bu konu ise, Avrupa Konseyi Statüsünün konseye yüklediği temel görevlerden biridir. Bu nedenle Avrupa Konseyi sorunla ilgilenmiş ve Konseyin Bakanlar Komitesi 1970 yılında idari işlemler karşısında bi-

reyin korunması konusunun incelenmesinin örgütün çalışma programında yer almasına karar vermiştir.⁷

Çalışmalar sonrası idarenin işlemleri karşısında Bireyin Korunması Hakkında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince 28 Eylül 1977 günü (77) 31 sayılı karar alınmıştır.

Karar ile ilkeler getirilmiş ve bu ilkelerin işletilmesinde iyi ve etkin bir kamu yönetiminin gerektirdiği hususlar diğer kişilerin çıkarları ve kamu yararlarının dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır.

Getirilmiş olan ilkeler;

- Dinlenilme hakkı,
- Enformasyon kaynaklarından yararlanma hakkı,
- Katılma ve temsil,
- İdari işlemlerin nedeni,
- İtiraz yollarının belirtilmesi,

olarak sayılmıştır.

Konumuz açısından kısaca açıklayacak olursak, enformasyon kaynaklarından yararlanma hakkı ilkeleri ile ilgilinin isteği üzerine, idari işlem tamamlanmadan önce işlemin dayanakları olacak bütün verilen hakkında en uygun gerekçelerle bilgi verilmesi öngörülmektedir.

İlkenin alanı, sonuçlanmamış işlemlerle sınırlandırılmış olup, idari bir işlemin alınmasından sonra da bilgi edinmek ihtiyacını ilgililerin duyabileceği amaçlanmıştır.

Dinlenilme hakkı ile ilgili olarak, bireylerin hakları ve özgürlükleri ve çıkarlarını zedeleyeceği türdeki bütün idari işlemler hakkında ilgili kişiler idarenin dikkate almak durumunda olduğu olay ve delil gösterme ve son aşamada kanıtlayıcı belgeler önerme hakkına sahip oldukları belirtilmektedir.

Katılma ve temsil ilkesi ise, bireylerin işlemin oluşumuna katılabilmesi ve kendini temsil ettirebilmesini içermektedir.

⁷ İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar, Amme İdaresi Dergisi, C.II, s.4, Aralık, 1978

Bunların yanı sıra idari işlem üretilirken, hakkında işlem tesis olunacak kişiyi gerekli durumlarda dinlemeli ve işlem üretim sürecine ilgilinin de katılımı sağlanmalıdır. Nitekim bu durum, tesis olunacak işlemin doğruluğu ve güvenilirliği açısından önem arz etmektedir.

Ayrıca idare, işlem tesis ederken, ilgililerin işlem hakkında bilgi edinmesini sağlamalı, esrar perdesine bürünmemelidir.⁸

Bunlardan da çıkarılabileceği üzere olması gereken, kamuyu ilgilendiren konularda idarece işlem tesis olunurken halkın işlem üretim sürecine katılımının sağlanması görüş ve önerilerinin alınmasıdır.

Bu durum Türk Kamu Yönetimince başvuru ve alışılagelen bir usul değildir.

Ancak, ÇED Raporu sürecinde ve koruma amaçlı imar planlaması sürecinde buna tanıklık etmekteyiz.

Bizce bu usul yaygınlaştırılmalı ve kamuyu ilgilendiren idari işlemler tesis olunurken halkın dinlenilmesi ve katılımının sağlanmasına önem verilmelidir.

ÇED Raporu süreci bizce de bir ilk ve bir aşama oluşturmakta emsal alınmalıdır.

7- HALKIN ÇED RAPORU HAZIRLANMASI SÜRECİNE KATILIMININ SAĞLANMASI UYGULAMASI

Çevre sorunları hakkında duyarlı çözüm arayışlarını etkin kılmak amacıyla ÇED Raporu hazırlık sürecine halkın katılımına olanak verilmiştir.⁹

Görüldüğü üzere ÇED Raporu hazırlık sürecinin en önemli aşamalarından birisi “*Halkın Katılımı Toplantısı*”nın yapılmasının Yönetmelik ile koşul olarak getirilmiş olmasıdır.

Halkla yapılacak toplantı yerinin, gününün ve saatinin yayınlanan bir yöresel gazetelerde ve ulusal düzeyde yayımlanan gazeteden birin-

⁸ DEMİRKOL, Selami, *İdari Usul Yasası Oluşturulması Gereği – İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğinin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri*, İstanbul Barosu Dergisi, C:70, s.4-5-6, Nisan-Mayıs-Haziran, 1996, ss. 209-210

⁹ AKINCI, Age., s.211

de en az otuz gün önce duyuru ilanı yapılacağıının belirtilmiş olması da konuya verilen ehemmiyeti göstermektedir.

Halkın görüşlerinin bir tutanakla belirlenmesi de konunun hassasiyetine yönelik bir uygulama olmaktadır.

Bu toplantının yapılması ile amaçlanan; halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, görüş ve önerilerini almak üzere faaliyet sahibi tarafından düzenlenen “ÇED Sürecine Halkın Katılımı”nın sağlanmasıdır.

Toplantı tarihi, faaliyet sahibi ve Valilikçe belirlenir ve varılacak mutabakat sonucu Bakanlığa bildirilmektedir.

Bu toplantının yapılacağı yer, faaliyetin en çok etkilenmesi muhtemel yöre halkının kolaylıkla ulaşabileceği merkezi bir yerde olmasına dikkat edilmektedir.

Belirtmekte fayda görüyoruz ki; İl Mahalli Çevre Kurulunda ÇED önemlidir kararı üzerine hazırlanan ÇED Raporları için halkın katılımı toplantısı yapılmamaktadır.

ÇED Raporu sürecine halkın katılımının sağlanması uygulanması ÇED Ön Araştırma Raporları içinde geçerli olmaktadır.

Konumuz bakımından önemli bir hususta İl Çevre ve Orman Müdürünün (değişiklik ile İl Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü olmuştur) veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında yapılan Halkın Katılımı Toplantısında,

- Halkın proje hakkında bilgilendirilmesi,
- Görüş, soru ve önerilerinin alınmasının sağlanması,
- Başkan tarafından katılımcılardan görüşlerini yazılı olarak vermesini isteyebilmesi,
- Ayrıca toplantı tutanağının tanzim olunması,
- Tutanağın bir suretinin Valilikte kalmak üzere Bakanlığa gönderilmesine önem verilmektedir.

Bunlarla birlikte ayrıca,

- Valilik, halkın katılımı toplantısı ile halkın görüş ve önerilerini bildirebileceği süreç ile ilgili zamanlama takvimini
- İletişim bilgilerini halka duyurmakta

- Halkın görüş ve önerileri zamanlama takvimi içerisinde komisyona sunulmaktadır.
- Yine, komisyona sunulan bu görüş ve öneriler üzerine komisyon üyeleri de,
- Kendi isteklerine bağlı olarak kapsam belirleme toplantısı öncesinde proje uygulama yerini inceleyebilirler.
- Kendilerine bildirilen tarihe göre halkın katılımı toplantısına katılabilirler.

Halkın katılımı toplantısı çalışmaları ile ilgili sekreteryaya hizmeti de Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Yine komisyon görüşmelerinde, halkın katılımı toplantısında hazır bulunan komisyon üyeleri görüş ve önerilerde bulunabilmektedirler.

Nihayetinde Halkın Katılımı toplantısındaki görüş ve öneriler de dikkate alınarak özel format belirlenir ve özel formatın verilmiş tarihinden itibaren bir yıl içinde ÇED Raporunun Bakanlığa sunulması gerekmektedir.

Bilahare Rapor hazırlandıktan ve komisyon üyelerine gönderildikten sonra halkın görüşüne açılır ve halka duyurulur.

Halkın katılımı toplantısının usulüne uygun yapıp yapılmadığı, halkın katılımı toplantısında üzerinde durulan konulara yeterince çözüm getirilip getirilmediğine ilişkin inceleme ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

Bunların yanı sıra öğretide Yönetmeliğin ,15. maddesinde ÇED sürecinde halkın katılımı ile ilgili düzenleme, halkın salt bilgilendirilmesine yönelik olup karışmada (müdahalede) bulunma ve sonucu belirleyecek karara oy verme yoluyla katılımı sağlamaya açık değildir.”¹⁰ şeklinde yaklaşıldığını da belirtmekteyiz.

Ancak bunun karşısında; ,ÇED sürecinin niteliğine ve bundan beklenen amacın sağlanmasına yönelik nedenleri de vardır. Özellikle, kendi yerel çevrelerini yakından tanıyan ve önerilen projenin bu çevredeki etkilerini kendi bakış açılarına göre değerlendiren kesimle-

¹⁰ AKINCI, Age., ss.212-213

rin görüşlerinin ÇED sürecinde dikkate alınması, o bölgeye yabancı uzmanların göremedikleri ya da önemsiz saydıkları bazı yanların da sürece dahil edilmesini sağlayacaktır. Esasen bu durum, söz konusu kesimlerden, daha sonraki aşamalarda gelebilecek itirazları ortadan kaldıracabileceğinden, yatırımcıların da yararınadır.”¹¹ görüşünü de aktarmakta fayda görmekteyiz.

Ayrıca, ‘kamu yönetimi birimlerinin, katılımın gerçekten işlevini algılayıp buna inanmış olmaları gerekmektedir. Bu bağlamda katılımın daha çok Yönetmelikte yer alan ve bu nedenle gerçekleştirilmesi gereken bir şekil koşulu olarak görülmektedir.¹² eleştirisi de yapılmaktadır.

SONUÇ

Çevre olgusu, yeryüzünde ilk canlı ile birlikte var olmuştur. Aynı zamanda içerisinde organizma veya organizmaların bulunduğu koşulları da ifade etmektedir.

Yaklaşık 200 yıl öncesine kadar tüketici ve bozucu etkinliklerde bulunmayan insanlar, hızlı sanayileşme ile birlikte çevrenin kirlenmesi ve bozulması tehlikesini 50-60 yıl gibi yakın bir zaman sürecinde fark edebilmiştir.

Bugün için 7 milyar civarında olan dünya nüfusu her yıl ortalama 100 milyon katılımla doğal kaynaklar üzerinde büyük bir baskı oluşturmaktadır.

Nüfusun kentsel ve kırsal alanlardaki dağılımının da çevre koşullarını direkt etkilediği gerçeği ışığında, hava, su ve toprak kirliliğinin ilk kez kentlerde ve yoğunlukla endüstri merkezlerinde ortaya çıktığını belirtebiliriz.

Kirliliğin yayılmasında, çevrenin bozulmasına neden olmuş ve kirlilikten etkilenen doğal ortam ise beraberinde insanların beslenme, enerji ve hammadde gibi ekonomik kaynaklarını tehdit eder hal almıştır.

Denilebilir ki, çevre kaygısı taşımadan yürütülebilen sanayileşme çalışmaları doğayı ve giderek çevre olgusunu yok etme boyutuna yönelmiştir.

¹¹ TURGUT., Age., ss.462-463

¹² TURGUT., Age., s.474

Bu bilinçle, sorunun çözümü için öncelikle çeşitli kurallar geliştirilmiş ve konumuz bağlamında çevre hukuku yeni bir hukuk dalı olarak geliştirilirken bu hukuk dalı içerisinde “çevre hakkı” kuramı şekillenmiştir.

Çevre ile ilgili sorunların artmasına paralel olarak bu sorunların çözümü ve çevrenin korunması yolunda çevre hakkı bilincinin yerleştirilmesi bir aşama oluştururken, Çevre Etkileri Değerlendirme Rapor veya süreci çok önemli bir örnek geliştirmektedir diyebiliriz.

ÇED, günümüzün çevre koruma politikası ve hukukunda hemen hemen Dünya ölçeğinde kabul görmüş olup, gerek Yasa gerekse Yönetmelik düzeyinde de uygulamaya yansıtılmış teknik bir süreç olmaktadır.

ÇED, çevre sorununu ekolojik, ekonomik politik ve teknik boyutlarıyla değişik dozları da olsa uzaklaştırmaya çalışan bir araç olmakla birlikte, kısaca ekonomi ile ekolojiyi bağdaştıran bir olgu olarak da kendini göstermektedir.

Bireyler ve idare edenlere bu bağlamda görevler düşmekte ve ekonomik kalkınma ile çevre hakkı çeliştiğinde, yargı bir çözüm mercii olarak devreye girmektedir. Tabi ki kamu yararı olarak nitelendirdiğimiz “Maksat Unsuru” bağlamında yapılan hukuka uygunluk denetimi yetkisinin kullanımıyla, sorunun uygulamadaki boyutu irdelenmektedir.

İşte, yargı denetimine tabi kamu yönetimi faaliyetlerinden olan ÇED Raporu hazırlanmasında maksat unsuru sakatlığı oluşturulmasında, bireylerin veya Yasa ile adlandırıldığı üzere halkın bu sürece katılımının etkin olarak sağlanması iyi bir örnek vermektedir.

İdarenin işlemleri karşısında Bireyin Korunması Hakkında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince geliştirilen ilkeler kamu ile ilgili idari işlemler tesis olunurken bireylerin katılımını ve görüş veya önerilerinin alınmasını gerekli kılmaktadır.

Kamu yönetimi disiplini yansımaları da bunu gerektirmekte, nitekim uygulamaya konulması gereken bir idari usul Yasası koşullarında da bu ilkeyi görmek istediğimizi önemle vurgulamaktayız.