

## TÜRKİYE'DE KATILIMCI ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ ve UŞAK İLİ ÖRNEĞİ

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Yrd. Doç. Dr. Fatih DEMİR, Uşak Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

**ÖZET:** Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), yatırım projelerinin çevreye etkisinin önceden, pro-aktif bir yaklaşımla değerlendirilmesini içermekte ve sürecin her aşamasına halkın katılımını öngören bir mekanizmadır. Bu bağlamda AB'de kamu yönetiminin dayandığı temel ilkelerden biri olan katılımcılığın hayata geçirilmesi söz konusudur. Çalışmada çevresel etki değerlendirmesinin geçmişine kısaca göz atılmakta, ÇED ile ilgili olarak Türk mevzuatında AB müktesebatına uyum açısından gelinen nokta değerlendirilmekte ve Uşak ili örneğinde özellikle halkın çevresel etki değerlendirmesine katılımıyla ilgili durum ele alınmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** çevresel etki değerlendirmesi, halkın katılımı, Uşak

### PARTICIPATORY ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN TURKEY and THE CASE OF UŞAK PROVINCE

**ABSTRACT.** Environmental Impact Assessment (EIA) is a mechanism which involves beforehand assessment of environmental impacts of investment projects with a pro-active approach and envisages civic participation at every stage of the process. In this regard, participation, which is one of the basic principles that serves as a pillar for public administration within EU, is being put into practice. In this paper, brief information is given on the background of EIA, the level of harmonization of Turkish legislation is evaluated against *acquis communautaire*, and the current situation as regards civic participation in environmental impact assessment is analyzed in the example of Uşak province.

**Keywords:** environmental impact assessment, civic participation, Uşak

### GİRİŞ

Çevresel etki değerlendirme, ilk olarak 1970'li yıllarda ABD'de ortaya çıkmış, daha sonra 1985 yılında AB Çevre Direktifi ile (85/337) Avrupa Birliği müktesebatına dahil edilmiş, böylece aday ülkelerin uyum sağlaması gereken bir alan haline gelmiştir. Esasen Türkiye'de ÇED uygulaması AB'den de önce, 1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Yasasının 10. maddesi hükmü ile getirilmiştir. Bu maddede "gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir "Çevresel Etki Değerlendirme Raporu" hazırlarlar. Bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceği ve bu hususta alınacak önlemler belirtilir" ifadesi yer almaktadır. İlgili yönetmelik ise 1993 yılında çıkarılabilmıştır. Daha sonra yönetmelikte 1997, 2002 ve 2003 yıllarında değişiklikler yapılmıştır (Ataklı, 2003:515). ÇED yönetmeliğindeki son değişiklik ise 2007 tarihlidir.

Çevre Kirliliği Hakkında Bilgilere Serbest Ulaşım, Çevre Dostu Ürünler İçin Eko-Etiket (Eco-label), LIFE Programı ve Çevresel Denetleme (Eco-audit) ile beraber AB'nin çevre politikasının uygulama araçlarından biri olan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), kararlar verilmeden önce bu kararların çevre üzerindeki etkilerinin önceden hesaba katılmasını sağlayan bir prosedürdür. Bu süreç, çevre üzerindeki olası etkilerin analizini, bunların raporda belirtilmesini, rapor hakkında halkın istişare etmesi, nihai karar verilirken yorumların ve söz konusu raporun göz önünde bulundurulması ve halkın karar hakkında bilgilendirilmesi aşamalarını içerir.

ÇED pek çok aşamadan oluşan kapsamlı bir süreçtir. Tek bir yöntem değil birden fazla yöntemle dayalıdır. Yatırım planı ile ilgili seçenekler üzerinde çalışılmasıyla başlayan ÇED süreci, yatırımların olası etkilerinin tespit edilmesini içerir. Sonraki aşamalarda ÇED'nin gerekli olup olmadığına karar verilir, ÇED raporunun kapsamı tespit edilir, rapor hazırlanır, incelenir, ve karar verilir. Ancak süreç burada tamamlanmaz; karar verdikten sonra yatırım faaliyetinin çevreye olan etkisi sürekli olarak izlenir ve denetlenir (Wood, 1997).

Türkiye'de ÇED ile ilgili yapılan çalışmalara bakılacak olursa, Keleş ve Hamamcı'nın (2002) ÇED'yi kavramsal olarak detaylandırdığı görülür; onlara göre herhangi bir yatırımın çevre üzerindeki doğrudan veya dolaylı, uzun ya da kısa dönemli, parasal olan veya olmayan, ölçülebilir veya ölçülemeyen tüm etkilerin nesnel olarak değerlendirilmesine yarayan bir gereçtir. Ataklı (2004) ÇED sürecini tarihsel olarak ele almış, AB ile uyum çerçevesinde değerlendirmiştir. Onun çalışmasında sonuç olarak halkın katılımı bilgilendirilmesine yönelik sürecin öne alınması ve kısaltılmasından dolayı uygulamaların değerlendirilmesinin zorunlu hale geldiği saptamasında bulunulmuştur. Marın (2004) özellikle Holling vd.'ye (1978) dayanarak uluslararası literatürde ÇED'e getirilen eleştirileri ele almıştır; buna göre ÇED daha tasarım aşamasındayken başlayan ve sistem perspektifine dayanan bir süreç olmalıdır. Bozkurt (2010) da ÇED'nin AB çevre politikalarına uyum noktasındaki fonksiyonuna vurgu yapmıştır.

Çalışmada önce en son AB ilerleme raporunda Türkiye'nin çevre müktesebatına uyumu hakkındaki değerlendirme ele alınmaktadır. Daha sonra ÇED ile ilgili genel bilgi verilmekte ve müktesebatın uygulanmasında referans kurumlardan biri olan Avrupa Çevre Ajansı hakkında kısa bilgi verilmektedir. Üçüncü bölümde, ÇED sürecinin halkın her aşamada katılımını gerektirmesinden hareketle, Avrupa Birliği'nde katılımcılık ilkesiyle ilgili genel bilgi sunulmaktadır. Ardından Türkiye'de halkın ÇED'e katılımı ile ilgili yapılan düzenlemeler ele alınmaktadır. Son bölümde ise Uşak ili örneğinde halkın ÇED'e katılımının pratikteki yansımaları değerlendirilmektedir.

### AB İLERLEME RAPORLARINDA ÇEVRE MÜKTESEBATINA UYUM

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde son değişikliklerin yapıldığı 2007 yılı ve daha sonraki ilerleme raporlarına bakılacak olursa, özellikle 2007 ve 2008 raporlarında ortak ifadelerin kullanıldığı görülebilir. Buna göre Türkiye'de Çevresel Etki Analizi Direktifi büyük oranda aktarılmış, ancak halka danışma ve sınırı aşan istişareler konusunda uyum sağlanmamış, Kyoto Protokolü, Espoo ve Aarhus Sözleşmelerine taraf olunmamıştır; Stratejik Çevre Etki Analizi Direktifi'nin aktarılması ise çok erken bir aşamadır. Ayrıca çevre sorumluluğu, halkın katılımı, ve halkın çevreye ilişkin bilgiye erişimi konusunda iç hukuka aktarımda

ilerleme olmamıştır. Çevre ile ilgili idari kapasite konusunda ise Çevre Kanunu'nda yapılan değişiklikler ve Çevre ve Orman Bakanlığı'nın çalışan sayısındaki artış olumlu karşılanmış, çevre programlarının uygulanması noktasında yapılan çalışmalar övülmüştür. Ancak Ulusal Çevre Ajansı'nın kurulması yönünde herhangi bir ilerleme olmaması eleştirilmiştir.

Ekim 2009'da yayınlanan Türkiye 2009 ilerleme raporuna göre Kyoto Protokolü onaylanmış<sup>1</sup>, ancak Espoo ve Aarhus Sözleşmelerine<sup>2</sup> halen taraf olunmamıştır. ÇED Direktifi'nin iç hukuka aktarılması büyük ölçüde gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, halkın katılımı konusundaki usullerin müktesebata uyumu halen tamamlanmış değildir. Raporla şu ifadeler yer almaktadır:

“Yatay mevzuatta<sup>3</sup> iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye, Kyoto Protokolünü onaylamıştır. Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Direktifi büyük oranda iç hukuka aktarılmıştır. Ancak, **halkın katılımı** ve sınır aşan hususlara ilişkin istişarelere yönelik usuller tam olarak uyumlu hale getirilmemiştir. Çevre Kanununda, petrol, jeotermal kaynaklar ve maden aramalarının Çevresel Etki Değerlendirmesi dışında bırakılmasına ilişkin bazı maddeler, Anayasa Mahkemesi tarafından çevresel korumanın iyileştirilmesi amacıyla iptal edilmiştir. Türkiye, Espoo ve Aarhus Sözleşmelerine taraf değildir. Emisyon Ticareti Direktifi iç hukuka aktarılmamıştır. Sera gazı emisyon ticareti sistemi henüz oluşturulmamıştır. Stratejik Çevre Değerlendirmesi (SEA) Direktifinin ulusal mevzuata aktarılması erken aşamadır...”

...Çevresel sorumluluk, halkın katılımı ve halkın çevresel bilgiye erişimine ilişkin müktesebatın iç hukuka aktarılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye, Topluluk sivil koruma mali aracına katılıma ilişkin mutabakat zaptı müzakerelerine de henüz başlamamıştır.”

Çevre Kirliliği Hakkında Bilgilere Serbest Ulaşım, Çevre Dostu Ürünler İçin Eko-Etiket (Eco-label), LIFE Programı ve Çevresel Denetleme (Eco-audit) ile beraber AB'nin çevre politikasının uygulama araçlarından biri olan **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, herhangi bir projenin çevreye olası etkilerini değerlendirmek için başlatılan ve halk katılımını gerektiren bir düzendir (Duru, 2007). Başka bir tanıma göre çevresel etki değerlendirmesi “planlanan faaliyetlerin çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilecek yer ve teknoloji seçeneklerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve etkinliklerin uygulamada izlenmesi ve denetlenmesinde sürdürülecek çalışmaları ifade etmektedir” (Güler ve Çobanoğlu, 1994:11). 17 Temmuz 2007 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 4. maddede ise ÇED şöyle tanımlanmaktadır:

“Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED): Gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmaları...ifade eder.”

Çevre ve Orman Bakanlığı'na bağlı bir ana hizmet birimi olan Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlaması Genel Müdürlüğü'nün tanımına göre ÇED, projelerle ilgili bütün ilgili tarafların bir araya geldiği ve görüş, kaygı ve önerilerini ortaya koyabildikleri demokratik ve şeffaf bir süreçtir. İlgili taraflar bu süreç içerisinde ortaya koydukları teknik bilgi ve görüşlerle projenin en optimal şekilde gelişimine katkı sağlarlar.

Avrupa Birliği çevre politikasının hedefleri ve temel ilkeleri arasında yer alan “ihtiyat” ilkesi<sup>4</sup> (*precautionary principle*), bir eylemin çevre açısından olumsuz ve zararlı sonuçlar doğuracağı hakkında güçlü bir düşüncenin olması halinde, bilimsel kanıtın ortaya çıkmasına kadar beklemeden ve çok geç olmadan önlem alınmasını gerektirmektedir. Çevresel etki değerlendirmesi de böyle bir ileriye etkili yaklaşımı öngörmektedir. Tahrip edilmiş ve zarar görmüş bir çevrenin yeniden eski haline getirilmesi oldukça zor, maliyetli, ve çoğunlukla da imkansızdır. Çevresel etki değerlendirmesinde amaç, söz konusu zararları meydana gelmeden, pro-aktif bir yaklaşımla tespit etmek ve gerekli önlemleri almaktır (Güler ve Çobanoğlu, 1994:16).

İlk olarak ABD'de 1970 yılında yürürlüğe giren Ulusal Çevre Politikası Kanunu ile ÇED, federal projeler için zorunlu hale getirilmiştir. Bu uygulama kapsamında özel sektöre ait projelerden, federal mülkiyet ve finansman söz konusu olduğunda, ÇED Raporu hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Bu uygulama 1973 yılında Kanada'da yürürlüğe konmuştur (Uslu, 1986). Paralel bir süreç olarak gelişen Avrupa Birliği'nin çevre politikası kapsamında, Çevresel Etki Değerlendirmesi prosedürünün hazırlanması ile ilgili karar 1985 yılında alınmıştır. AB çevre politikası, 1973 ile 2001 arasında hazırlanan ve yönlendirici nitelik taşıyan altı çevre eylem programında ifadesini bulmaktadır. Altıncı çevre eylem programı 2001-2010 yıllarını kapsamaktadır.

<sup>1</sup> Türkiye'nin Kyoto Protokolüne katılmasının uygun bulunduğu ilişkin kanun tasarısı, 5 Şubat 2009'da TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek yasalaşmıştır.

<sup>2</sup> Avrupa Birliği'nin ÇED direktifinin plan ve programlara da genişletilmesi yolundaki önerilere ve sınır ötesi çevresel etkilere ilişkin Espoo Sözleşmesi, 1991 yılında imzalanmış ve 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Tam adı“Çevresel Bilgiye Erişim, Karar Vermede Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru” olan Aarhus Sözleşmesi ise, 1998 yılında Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından imzaya açılmış ve 30.10.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, herkesin çevreye ilgili bilgilere ulaşma, çevre ile ilgili konularda karar alma süreçlerine katılma ve yargı yoluna başvurma haklarını güvence altına almaktadır.

<sup>3</sup> Yatay mevzuat, çevresel enformasyon, Avrupa Çevre Ajansı ve Çevresel Etki Değerlendirmesi, LIFE ve raporlama mevzuatından oluşmaktadır.

<sup>4</sup> İhtiyat ilkesi, toplumsal yaşamın çeşitli sorunları karşısında, hukukçular ve politikacıların bilimden beklentilerinin karşılanamamasına, yani “bilimsel belirsizlik”e dayanmaktadır. Çevre sorunlarının çok çeşitli alanlarla ilgili olması ve bu birbirine bağlılığın getirdiği karmaşıklık, çevreye etkisi olabilecek girişimler konusunda ihtiyatlı davranmayı zorunlu kılmıştır. İhtiyat ilkesi konusunda daha fazla bilgi için bkz. Turgut, 1996.

## AVRUPA ÇEVRE AJANSI (AÇA)

Avrupa Çevre Ajansı (AÇA), Çevresel Etki Değerlendirmesi konusunda önemli rol oynayan bir kurumdur. AÇA, çevre ile ilgili sağlıklı, bağımsız bilgiler vermekle görevli AB kurumudur. Çevre politikalarını geliştirme, benimseme, uygulama ve değerlendirme alanlarında çalışanlar kadar kamu için de önemli bir bilgi kaynağıdır. AB üyesi ülkeler ve Norveç, İzlanda, Liechtenstein ve İsviçre ile beraber Türkiye de AÇA üyesi ülkeler arasındadır. “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu Arasında Türkiye Cumhuriyeti’nin Avrupa Çevre Ajansı ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağı’na Katılımı Anlaşması” 2000 yılında imzalanmıştır. Söz konusu Anlaşma yürürlüğe girmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde 23/1/2003 tarihli ve 4794 sayılı Kanunla onaylanmıştır. Bakanlar Kurulunca 25/2/2003 tarihinde kararlaştırılmıştır.

AÇA, üye ülkelere aşağıdaki katkıları sağlamaktadır:

- Çevre alanında ve diğer alanlarda (sanayi, tarım vs.) Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecinde gerekli olan verilerin Avrupa Birliği standartlarına uygun şekilde toplanması, gerekli tüm verilerin temini,
- Karar vericilere, politika oluşturulması esnasında gerekli olan tüm veri ve bilginin temini,
- Avrupa Birliği’ne aday ülkeler tarafından hazırlanan projelerin Avrupa Birliği tarafından finanse edilebilmesinin ön şartı olan **Çevresel Etki Değerlendirmesi** aşamasında gerekli olan veri ve bilginin temini,
- Çevre durumunun izlenmesi ve raporlanması,
- EIONET (Avrupa Çevre Bilgi ve Gözlem Ağı) sisteminin<sup>5</sup> üye ülkelerde etkinleştirilmesi ve bu şekilde tüm üye ülkelerin tüm verilerine anında ulaşma imkanının sağlanması,
- Çevre alanındaki veri ve bilgilere halkın erişiminin sağlanması.

Yukarıda görüldüğü gibi AÇA’nın katkılarından biri çevresel etki değerlendirmesinde gerekli olan bilgi ve verileri temin etmektir. Bu bağlamda ÇED açısından Türkiye’nin AÇA ile koordinasyonu büyük önem kazanmaktadır.

## AVRUPA BİRLİĞİ’NDE KATILIMCILIK İLKESİ

**Katılımcılık**, yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği “yönetişim” kavramından bağımsız düşünülemez. Hiyerarşik değil, daha yatay bir yönetim şeklini ifade eden yönetişim, resmi ve kurumsallaşmış uygulamalar yerine ağlara (*networks*) ve devlet yerine kendi kendini örgütleyen aktörlerin işbirliğine dayanır. Esasen, Avrupa örneğinde yönetişimin iki kaynağından birinin geleneksel olarak karar verme süreçlerinin dışında bırakılan aktörlerin, özellikle de toplumsal hareketlerin yarattığı baskı olduğu iddia edilebilir; diğer kaynağı ise Avrupa’daki bütünleşme sürecinin sonucunda ulus-devlet fonksiyonlarının daha sığ hale gelmesidir (Giorgi & Pohoryles, 2005:409).

Katılımcılığa verilen önem 1990’lar boyunca ve 2000’li yıllarda artmış ve giderek daha esnek bir yönetim biçimi savunulur olmuştur. Yönetişime yüklenen bu yeni anlam, birbirinden farklı kamusal ve özel aktörlerin bağlayıcı olmayan yeni karar verme metodlarını karşılıklı olarak öğrenmelerini ve dolayısıyla katılımı en üst düzeye çıkarmayı amaçlamaktadır. Artık AB içindeki katı ve tıkanmış Komitoloji<sup>6</sup> yönteminin yarattığı sorunlarla başa çıkabilmek için gayri resmi ve değişken tavsiye, etkileme, takip, bilgi paylaşımı, kıstaslama ve/veya karar verme gibi faaliyetlere başvurulmaktadır. Bu düşünce Açık İşbirliği Metodu<sup>7</sup> adı verilen uygulamanın gelişmesine zemin hazırlamıştır (Bailey, 2006:23).

Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap”ta (2001) “katılım” anahtar kelimelerden biridir; “iyi yönetişim”in beş temel ilkesinden biri olarak tanımlanır. Ayrıca katılım kavramı Beyaz Kitap”ta ve ona hazırlık niteliği taşıyan diğer belgelerde en önemli ilkelere biri olarak karşımıza çıkar. Katılımın Avrupa yönetişiminin hem kalitesini hem de meşruiyetini artıracak varsayılar. Eğer Avrupa yönetişimi daha az bir “yukarıdan aşağıya yaklaşım” izlerse ve politika yapma işini “daha kapsayıcı ve hesap verebilir” hale getirirse, bu durumun AB politikalarının kalitesini, konularla ilgisini ve etkinliğini artıracak ileri sürülmektedir (Magnet, 2003:147). Beyaz Kitap vatandaşların Birliğe duyduğu güvensizlik ve ilgisizliği ele alarak Avrupa’yı vatandaşları ile birbirine bağlamayı amaçlamış, bu yüzden Komisyon’dan sivil toplum ile daha güçlü etkileşimde bulunmasını istemiştir (COM 2001:3-4). Beyaz Kitap’ın sivil toplumla ilgili bölümünde, sivil toplumun Birlik politikaları konusunda gerek geribildirimde bulunarak, gerekse muhalefet ederek söz sahibi olmasının önemi ifade edilmektedir:

<sup>5</sup> EIONET, AÇA’ya üye ülkelerin bağlı olduğu ağıdır. İzleme ve rapor etme amacıyla kullanılmakta, ayrıca çevrenin durumuna ilişkin ön incelemeyi yapmaktadır.

<sup>6</sup> Komisyon’un Konsey kararlarını uygulamak için kendisine verilen yetkileri, çeşitli komiteler kullanmak suretiyle hayata geçirmesi sürecine “Komitoloji” adı verilmektedir. Komitoloji, kapalı bir karar alma sistemi olduğundan dolayı genellikle eleştiri konusu olmuştur.

<sup>7</sup> 2000 yılındaki Lizbon Konseyi ile başlayan Lizbon sürecinde geliştirilen Açık İşbirliği Metodu (OMC), özellikle ağ yönetişiminde yeni bir Avrupa modeli olarak ortaya atılmış ve hem devletler içinde, hem devletler arasında yönetimden yönetişime geçişteki önemli gelişmenin bir parçası olarak sunulmuştur (Olsen, 2003:518). Bu metod, katı kurallar koymak yerine kamu politikası çıktıları arasında kıyaslama yaparak iyi uygulamaların yaygınlaşması amacıyla rehber kitaplar hazırlamakta ve önerilerde bulunmaktadır (Akdoğan, 2008:54). Böylece kapalı bir karar alma sistemi olan komitoloji kırılarak sürecin demokratikleşmesi mümkün olacaktır. Büyümenin emek-yoğunluğunun artırılması, ücretsiz emek maliyetlerin azaltılması, pasif bir işgücü piyasası politikasından aktif bir politikaya geçerek istihdam politikasının etkinliğinin artırılması ve işsizlikten en çok etkilenen grupların desteklenmesi gibi kararlar daha sonra Avrupa İstihdam Stratejisinin merkezinde yer almıştır. Açık İşbirliği Metodu hakkında daha fazla bilgi için bkz. Jassem, 2004; Schafer, 2004; Eberlein ve Grande, 2005.

Sivil toplum, vatandaşların endişelerini seslendirmelerinde ve insanların ihtiyaçlarını karşılayan hizmetlerin sunulmasında önemli bir rol oynar...sivil toplum giderek Avrupa'yı siyaset yönelimlerinin ve toplumun değişmesi için iyi bir platform olarak görmektedir...vatandaşların birliğin hedeflerine ulaşılmasına daha fazla katılmalarını sağlamak ve onlara geribildirim, eleştiri ve protesto için yapılandırılmış bir kanal sunmak açısından gerçek bir fırsattır..."(COM 2001:14-15).

Sivil toplum kavramları çok değişik boyutlarda tanımlanabilmektedir. Ancak en geniş ve kapsamlı tanım AB Komisyonu tarafından yapılmıştır. AB Komisyonuna göre sivil toplum, "Sivil toplumun çok çeşitli tanımları vardır. Avrupa Komisyonu'nun yaptığı bir tanımlamaya göre sivil toplum, "vatandaşların endişelerini seslendirmelerinde ve insanların ihtiyaçlarını karşılayan hizmetlerin sunulmasında önemli bir rol oynar...sivil toplum giderek Avrupa'yı siyaset yönelimlerinin ve toplumun değişmesi için iyi bir platform olarak görmektedir...vatandaşların birliğin hedeflerine ulaşılmasına daha fazla katılmalarını sağlamak ve onlara geribildirim, eleştiri ve protesto için yapılandırılmış bir kanal sunmak açısından gerçek bir fırsattır" (COM 2001:14-15). Sivil toplum kavramı sosyal ortaklar (sendikalar ve işveren örgütleri); geniş anlamda, sosyal ve ekonomik oyuncularını temsil eden kurumlar (örn. tüketici dernekleri), hükümet dışı organizasyonlar, taban birlikleri (örn. gençlik ve aile birlikleri), dini cemaatler, medya ve ticaret odalarını içermektedir.

İstişare ve diyalog kültürünün geliştirilmesi konulu 704 sayılı komisyon bildirisinde de sivil toplumun, geniş bir politika diyalogunun oluşturulmasına olanak tanıyan aktör olması gerektiği belirtilmektedir.

"İstişarenin hedef grupları koşullara göre değişmekle beraber, toplumdaki tüm ilgili çıkarların kendi görüşlerini ifade etmeye hakları olmalıdır. Bu bağlamda, sivil toplum örgütleri geniş siyasa diyalogunu kolaylaştırıcı olarak önemli bir rol oynamaktadırlar. Bundan dolayı, Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap, bu kurumların istişare sürecine katılmasının önemine vurgu yapmıştır. Komisyon özellikle sivil toplum örgütlerinin Avrupa düzeyinde temsil edilmelerine yönelik tutarlı bir yaklaşımı teşvik eder. Sivil toplum örgütlerinin modern demokrasilerdeki bu spesifik rolü, vatandaşların Avrupa Temel Haklar Sözleşmesi'nin 12. maddesinde<sup>8</sup> altı çizilen ve "ortak bir amaca ulaşmak için birlik kurma" olarak ifade edilen temel hakları ile de yakından ilgilidir (COM 2002:5)."

Yine bu belgede sosyal ortakların arasında işçi ve işveren sendikalarının sosyal diyalog açısından ayrıca önemli olduğuna vurgu yapılır:

"Temsil niteliklerinden dolayı, sendikalar ve işveren örgütlerinin özel bir rolü vardır. Örneğin, AB Anlaşması Komisyon'un özellikle sosyal politika alanında teklif hazırlarken yönetim ve işgücüyle istişare etmesini gerektirir. Belli koşullar altında anlaşmalara varabilirler, daha sonra bu anlaşmalar Topluluk yasalarına dönüşebilir (sosyal diyalog kapsamında) (COM 2002:6)."

## **HALKIN ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNE KATILIMI**

Halkın yönetime katılımı, kamu siyasetlerinin sağlıklı oluşturulması açısından büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda Çevresel Etki Değerlendirme sürecine katılım, bazı amaçları gerçekleştirilmeye yöneliktir. Bunlar arasında karar vermede bilgi sunarak şeffaflığı artırmak, çevre üzerine olası etkiler ve bunların düzeltilme yöntemleri hakkında bilgiler elde etmek, planlama sürecine üçüncü grupları da dahil ederek en son sunulacak olan öneriye desteği artırmak, çelişkileri ortadan kaldırmak, karar verme sürecinin daha sonraki aşamalarında halkın itirazlarından kaynaklanacak gecikmeleri önceden engellemek, ve çevreye çok olumsuz etkileri olabilecek projelerin hayata geçmesini önlemek gibi amaçlar sayılabilir (Bezirci, 2005:92).

2008 yılında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle beraber ÇED sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasların düzenlenmesi, ÇED raporu ile proje tanıtım dosyasının hangi tür projeler için isteneceği ve içereceği konular, Yönetmelik kapsamına giren projelerin işletme öncesi, işletme sırası ve işletme sonrası dönemde izlenmesi ve denetlenmesi gibi hususları kapsayan bir değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişiklik aynı zamanda halk kavramına daha fazla vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda Örneğin "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı dördüncü maddeye "halk", "halkın katılımı toplantısı" ve "ilgili halk tanımları" eklenmiştir.

Ayrıca yönetmeliğin sekizinci maddesinde halkın ÇED ile ilgili bilgilere daha rahat erişmesini ve sürece katılımını sağlayacak birtakım değişiklikler getirmiştir. Bu kapsamda valiliklerden anons, askıda ilan, internet gibi gereçleri kullanmaları istenmekte, ayrıca halkın geribildirimde bulunmasının da önemine vurgu yapılmaktadır. Bu durum 4. maddenin 4. fıkrasında şu şekilde ifade edilmektedir:

"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."

<sup>8</sup> Söz konusu maddede şu ifade geçmektedir: "...herkesin her düzeyde, özellikle siyasi, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda barış içinde toplanma ve örgütlenme özgürlüğü hakkı bulunmaktadır..."

Aynı maddenin yedinci fıkrasında ise Bakanlığın, 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 çağırabileceği hükme bağlanmıştır. Böylece ilgili paydaşların da sürece maksimum düzeyde katılması amaçlanmaktadır.

Bunun yanı sıra yönetmeliğin dokuzuncu maddesinde valiliklerden halkın katılımını kolaylaştırıcı tedbirler alınması istenmekte, bu bağlamda örneğin bir takvim oluşturmalarının önemine değinilmektedir. İlgili maddenin üçüncü fıkrasında şu ifade yer almaktadır:

“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.”

ÇED yönetmeliğinde halkın katılımını öngören hükümler bunlarla sınırlı değildir. Yönetmeliğin 14. maddesinde, Kapsam Belirleme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonu'nun<sup>9</sup> son halini verdiği ÇED raporunun, halkın öneri ve görüşlerini almak üzere İl Çevre ve Orman Müdürlüğünde ve Bakanlıkta on işgünü görüşe açılması hükme bağlanmıştır. Bakanlığın bu görüşleri dikkate alması gerekmektedir. Ayrıca Valiliklerden, halkın görüş ve önerilerinin nihai ÇED raporuna yansıtıldığının da halka duyuruları istenmektedir.

Ayrıca 1983 tarihli Çevre Kanunu'nda 2006 yılında yapılan değişiklikle Çevresel Etki Değerlendirmesi hem 2. maddedeki “tanımlar” kısmında aynen ÇED yönetmeliğindeki şekliyle yer almakta, hem de ayrı bir madde başlığı altında (10. madde) ele alınmaktadır. Yine aynı kanunda 2006 yılında yapılan değişiklikle “Çevresel Etki Değerlendirmesi incelemesi yapılmaksızın başlanan faaliyetler Bakanlıkça, proje tanıtım dosyası hazırlanmaksızın başlanan faaliyetler ise mahallin en büyük mülki amiri tarafından süre verilmeksizin durdurulur” hükmü getirilmiştir (15. madde).

Halkın çevresel etki değerlendirmesi sürecinin hemen her aşamasına katılımını sağlamayı amaçlayan yukarıda sayılan düzenlemeler ile 85/337/AET sayılı ÇED Direktifine kısmen uyum sağlanmıştır. Ancak 2003 tarihli yönetmeliğin, halkın katılımını “tek bir bilgilendirme toplantısı” ile sınırladığı için halkın katılımı zorlaştırdığı, buna karşın prosedür sürecinin hızlandığı görülmektedir. Dolayısıyla sürecin hızlandırılmasının maliyetininin, daha düşük katılım olarak tezahür ettiği ifade edilebilir.

#### ***Türkiye'deki Katılım Kültürünün ÇED'ye Etkisi***

Türkiye, batı tipi demokrasiyi yaşam biçimi olarak seçmiş bir toplumdur, ancak batılı ülkelerden farklı bir siyasal kültüre sahip olduğu da bir gerçektir. Türk halkının siyasal kültürü, içinde katılımcı kültüre yer vermeyen edilgen bir siyasal kültürdür. O nedenle, Türk halkı, siyasal etkinlik duygusunu geliştirememiştir (Mumcuoğlu, 1982:218).

Türkiye'nin Osmanlı'dan miras olarak aldığı “katılmama” kültürü 1950'lere kadar devam etmiştir. Siyasal katılma açısından dönüşümün başlangıç tarihi 1950 olarak kabul edilebilir. Halk, 1950 seçimlerinde ilk kez siyasal alana girmiş, çok yüksek bir katılmayla Türk siyasal tarihinin ilk demokratik devrimini gerçekleştirmiştir. Ne var ki, günümüze gelene kadar, “iktidarların seçimle gelip seçimle gitmesi” şeklinde ifade edilebilecek olan temel demokrasi kuralı Türkiye'nin siyasal kültürüne yerleşmemiştir. Bu gerçek, toplumun katılım konusunda çekingen davranmasının sebeplerinden biri olarak ifade edilebilir: halkın siyasal katılma ile seçtiği temsilcileri, askeri müdahalelerle 1960, 1971, 1980, ve 1997 yıllarında iktidardan uzaklaştırılmıştır.

Diğer taraftan, seçim kanunlarında sık sık yapılan ve iktidar partisinin avantajını koruması amacına dönük değişiklikler temsil ilkesini zedelemiş ve halkın seçimlere katılım oranının düşmesine yol açmıştır. Örnek olarak, 1950 seçimine katılım oranı %89.3, 1954 seçimine katılım oranı %88.6 iken, 1961, 1965 ve 1969 seçimlerine katılım oranı sırasıyla %81.4, %71.3 ve %64.3 olarak gerçekleşmiştir (TUIK, 2010). 1983 yılında kabul edilen 2839 sayılı seçim kanunu, 1991 yılına kadar 5 defa değiştirilmiş ve bu değişiklikler en çok oy alan partinin aldığı oydan çok daha yüksek oranlarda milletvekili çıkarmasını sağlamıştır. Dolayısıyla seçmenlerin önemli bir bölümü seçimlere katıldığı halde bu seçmenlerin iradesi millet meclisine yansımamıştır. Halk, katılmayı engelleyen kuralların ve kurumların bulunduğu yerde, etkisinin kalmadığı düşüncesiyle ilgisiz kalmayı tercih etmektedir (Mumcuoğlu, 1982:220). Kalaycıoğlu, bireyin siyasal yaşama katılmasından bahsedebilmek için onun davranışlarını otoritenin kararlarını etkilemek üzere yönlendirmesi gerektiğini ifade eder (1984: 200). 1961 anayasasında 1971 yılında yapılan değişiklikler ve özellikle 1982 anayasasının sivil topluma getirdiği kısıtlamalar, Türkiye'de zaten zayıf olan katılım kültürünün daha da güçlenmesini daha da zorlaştırmıştır. 1980 askeri müdahalesinden sonra sendikal özgürlükler önemli ölçüde kısıtlanarak, sendikalara ve derneklere siyaset yasağı getirilmiş, toplu sözleşme ve grev hakkı sınırlanmış, memurların sendika ve dernek kurmaları yasaklanmıştır.

Yukarıda tanımlanan katılım eksikliği sorunu, daha genel anlamda temsili demokrasinin içinde düştüğü krizle de ilişkilendirilebilir. Moderniteden postmoderniteye geçiş döneminde, çok kültürlülük anlayışının da etkisiyle toplumdaki talepler çeşitlenmiş ve daha karmaşık hale gelmiştir. Daha durağan bir toplumsal yapı için tasarlanmış olan temsili demokrasi mekanizmaları bu talepleri karşılamada yetersiz kalmışlar, buna dayalı olarak da toplumda siyasi kuruma karşı bir güven krizi ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak seçmenler ile siyasi partiler arasındaki bağ zayıflamış ve seçimlere katılım azalmıştır (Şenatalar, 2000).

Türkiye'de 2000'li yıllarda hizmette yerellik ilkesinin hayata geçirilmesine dönük olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5393 sayılı Belediye Yasası (2005), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), Kent Konseyi Yönetmeliği (2006) gibi yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca kent konseylerinin kurulması, Yerel Gündem 21 çalışmaları gibi katılımı artırıcı uygulamalar söz konusudur. Ancak uygulamada bazı sorunların olduğu muhakkaktır. Örneğin Kent Konseylerine hangi sivil toplum kuruluşlarının

<sup>9</sup> ÇED yönetmeliği 4. maddede Kapsam Belirleme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonu şu şekilde tanımlanmaktadır: “Komisyon: Proje için verilecek özel formatın kapsamını, kriterlerini belirlemek ve bu ilkeler doğrultusunda hazırlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunu inceleyip değerlendirmek üzere Bakanlık tarafından kurulan Kapsam Belirleme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonunu...ifade eder.”

hangi ölçütler gözetilerek davet edildiği belli değildir. Kent halkı, kent konseyinde kimler tarafından temsil edildiğini bilmemektedir. Aşırı sayıda (1106) üyesi olan İstanbul Kent Konseyi'nde tüm temsilcilerin görüşlerini beyan edebilmeleri mümkün değildir. Bazı kent konseyleri toplantı yeter sayısına ulaşamadıklarından dolayı toplantı yapamamaktadır. Ayrıca Kent Konseyi yılda sadece iki kez toplanmaktadır. Diğer taraftan, katılımın çok önemli araçları olan siyasi partiler de ideal düzeyde temsil ve katılımı gerçekleştirmekten uzaktır. Siyasi parti üyelerinin çoğu bir iş bulmak veya rant elde etmek için üye olmaktadır, ve beklenen çıkarlar elde edilmediği zaman da kitlesel ayrılmalar gerçekleşmektedir. Ayrıca parti içi demokrasinin seviyesinin düşük olduğu da bilinen bir gerçektir; bu, siyasi partilerin yönetim organlarının, milletvekili ve belediye başkanı adaylarının katılımı bir süreç içinde belirlenmediği anlamına gelmektedir. Bu durumun tüm seçmenler tarafından bilinmesi, katılımı azaltıcı bir etmen olabilir.

Türkiye'de katılım kültürünün en önemli sorunlarından biri de, yukarıda sayılan tarihsel süreç içinde vatandaşların "aktif yurttaş" haline gelememiş olmalarıdır. Erdoğan Tosun, aktif yurttaşın "siyasal partilerin demokratikleşmesinden yönetimin şeffaflaşmasına, insan haklarından yasal reformların takipçiliğine kadar pek çok konuda doğrudan etkinlik gösterdiğini" ifade etmektedir (2001: 152).

Çalışmanın takip eden bölümünde, ÇED konusunda mevzuatta sağlanan kısmi uyumun, pratiğe ne düzeyde yansıdığı araştırılmaktadır. Bu amaçla Uşak ilinde bir çalışma tasarlanmıştır. Uşak İl Çevre Müdürlüğü yetkilileri, TEMA Vakfı Uşak İl Temsilcisi ve Uşak Çevre Gönüllüleri Derneği Başkanı ile yapılan görüşmeler sonucunda elde edilen bulgular, aşağıda ele alınmaktadır.

### **UŞAK İLİ ÖRNEĞİNDE HALKIN ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNE KATILIMI**

Çalışmanın bu bölümünde Uşak ilinde ÇED'e halkın katılım düzeyi araştırılmaktadır. Uşak'ta ÇED'e halkın katılımı uygulaması 1995 yılında başlamıştır. Daha sonra 2003 yılında yönetmelikte yapılan değişiklikle sadece Ek I listesinde yer alan, nispeten daha büyük çaptaki projeler için halkın katılımı düzenlenmeye başlamıştır. Şekilde görüldüğü gibi proje tanıtım dosyası hazırlanıp bakanlığa sunulduktan sonra Bakanlık proje tanıtım dosyasını incelemekte ve İnceleme ve Değerlendirme Komisyonu'nu kurmaktadır. Daha sonraki aşamada halkın katılımı toplantılarının yapılması ve format verilmesi için 12 işgünü verilmekte, ardından halkın görüşleri de dikkate alınarak oluşturulan ÇED raporu en fazla bir yıl içinde Bakanlığa sunulmaktadır. Bakanlık raporun formata uygunluğunu incelemekte ve Komisyon üyelerince inceleme ve değerlendirme gerçekleştirilmektedir. Nihai ÇED raporu tekrar bakanlığa sunulmakta ve bakanlıkça ÇED olumlu/olumsuz kararı verilmektedir. ÇED olumlu kararı verilen yatırımların 5 yıl içinde başlatılması gereklidir. Bu süreç Ek I listesinde yer alan, yani çevreye etkisi daha fazla olan konularda yapılan projeler için geçerlidir. Ek II listesinde yer alan daha küçük çaplı projeler için halkın katılımı toplantısı yapılmamaktadır.

Çevre İl Müdürlüğü ÇED Müdürlüğü'nde yapılan görüşmelerden elde edilen bilgilere göre, Uşak ilinde halkın katılımı toplantıları, kırsal alanda yapılacak yatırımlar için genellikle köy kahvesinde veya köy odasında, kentsel alanda yapılacak yatırımlar için ise çeşitli kamu kurumlarında (örn. okul, İl Özel İdaresi toplantı salonu vs.) yapılmaktadır. Halkın katılımı ile ilgili duyurular bir ulusal gazete ve bir yerel gazetede ilan edilmekte, ayrıca İl Çevre Müdürlüğü'nün talebi üzerine Valilik ve kaymakamlıktaki panolara asılmaktadır. Buna ilaveten, söz konusu projeyi öncelikle ilgilendiren yerleşim birimlerinde de yerel yönetim (örn. Muhtarlık) tarafından ilan edilmesi sağlanmaktadır.

#### ***Uşak'ta Sivil Toplum Kuruluşlarının ÇED'ye Katkısı***

Sivil toplum kuruluşları (STKlar), siyasal katılımın önemli bir gereğidir. Kuçuradi, STK'ları, belirli mekân ve zamanda bilgiye dayanarak belirlenen bir ihtiyacı ya da bir ihtiyaçlar demetini karşılamayı amaç edinen, kâr amacı gütmeyen hizmet veren, böylece de kamunun yönetimine katılan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (1998: 30).

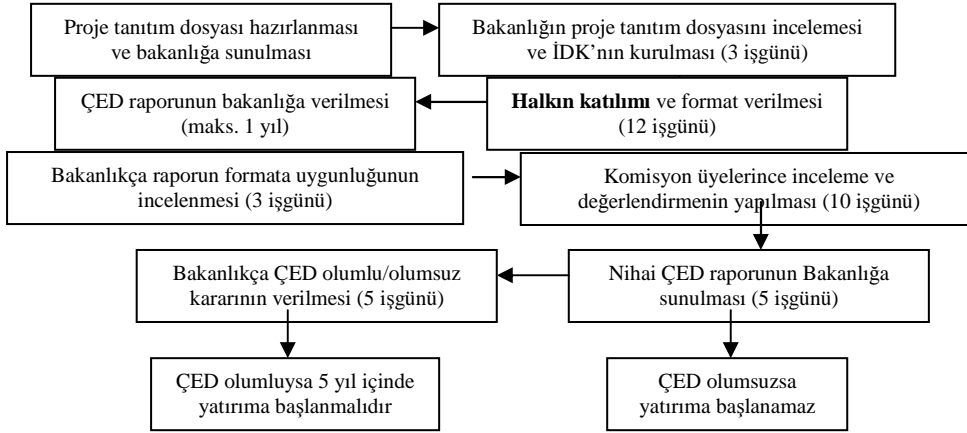
Türkiye'de toplumu yönlendirmede devletin yanına bir ortak yönlendirici olarak sivil toplumun getirilmesi, İstanbul'da 1996 yılında düzenlenen Habitat II toplantısına sunulan eylem planıyla gündeme gelmiştir. Bu toplantıya sunulan eylem planında sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik, hakçılık ve eşitlik, kenttaşlık bilinci (civic engagement) ve yapılabirlik kavramlarının yanında yönetim kavramına da yer verilmiştir. Yine bu doğrultuda, toplumu yönlendirmede devletin yanına bir ortak yönlendirici olarak sivil toplumun getirilmesi de aynı eylem planında yer almıştır (Ömürgönülşen & Öktem, 2004:36).

Uşak ilinde çevreyle ilgili en etkili ve faal STK'lar TEMA Vakfı Uşak Temsilcisi ve Uşak Çevre Gönüllüleri Derneği'dir. Ancak her iki STK da bugüne kadar hiçbir ÇED halkın katılımı toplantısına katılmamıştır, hatta toplantılardan haberdar dahi olmamışlardır. STK yetkilileri bu durumu yeterince duyuru yapılmamasına bağlamaktadır; Çevre ve Orman İl Müdürlüğü ve Valiliğin ÇED ile ilgili olarak yönetmeliğin 4. Maddesinde belirtilen duyuru yöntemlerinin yeterli olmadığı görüşü hâkimdir. ÇED halkın katılımı toplantıları ile ilgili duyurular Valilik binasında ve ilgili köyün muhtarlığında askıda ilan edilmektedir. Bundan dolayı STK'ların bu toplantılar hakkında zamanında bilgi sahibi olması kolay olmamaktadır. Yalnız altın madeni ile ilgili toplantılara yoğun katılım olmuş, hatta süreç yargıya intikal etmiş ve maden 2009 yılında faaliyetlerini durdurmak zorunda kalmıştır.

Diğer taraftan, halkın katılımı toplantılarına katılan vatandaşların büyük çoğunluğu, bu toplantıları köyleri için yatırım talep etmeye dönük bir araç olarak görmektedir. Genellikle köy muhtarının da köylüleri örgütlemesi sonucunda halkın katılımı toplantılarında köye yol, okul, kanalizasyon gibi altyapı ve üstyapı hizmetlerinin getirilmesine dair talepler dile getirilmekte, ancak ilgili projenin çevreye etkisi hakkında fazla görüş beyan edilmemektedir. Bu itibarla Uşak ilindeki ÇED'ye halkın katılımı toplantılarının amacına tam olarak hizmet etmediği ifade edilebilir.

## ŞEKİL. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Ek I Listesindeki Projeler için Akış Şeması

ÇED Prosedürü 16.12.2003 Tarihli Yönetmelik (38 İş Günü)



TABLO I. UŞAK İLİNDE “ÇED GEREKLİ DEĞİLDİR” KARARI ALINAN PROJE SAYISI (EK-II)

Yıl – Dönem	Sayı
1995-2002*,**	63
2004-2006	49
2007	9
2008-2009	84
Toplam	205

Kaynak: Uşak İl Çevre Müdürlüğü

\* 2003 yılına ait verilere ulaşılamamıştır.

\*\* 1995-2002 döneminde Ek II listesinde yer alan projeler için de halkın katılımı toplantısı yapılmaktaydı. Bu hüküm 2003 yılında değiştirilmiştir.

TABLO II. UŞAK İLİNDE 2003-2010 ARASINDA HALKIN KATILIMI TOPLANTISI YAPILAN PROJELER

Proje	Toplantı Yeri
Altın madeni	Ulubey ve Eşme ilçeleri
Demir madeni	Banaz – Kızıllıhisar
Baraj	Merkez Zep köyü ve Kütahya
Çimento fabrikası	Merkez Güre Köyü
Hızlı Tren Projesi	Merkez İl Özel İdaresi Toplantı Salonu
Uşak Belediyesi Katı Atık Depolama Tesisi	Merkez Ovademirler Köyü

Kaynak: Uşak İl Çevre Müdürlüğü

### SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de ÇED ile ilgili ilk yönetmelik 1992 tarihlidir. ÇED, projelerin çevre üzerindeki potansiyel etkilerinin analizini, bunların rapor edilmesini, rapor hakkında halkın katılımcılık ilkesi uyarınca görüş bildirmesini, bu görüşlerin dikkate alınmasını ve halkın karar hakkında bilgilendirilmesini içerir. 1995 yılından bu yana tüm projeler için halkın katılımı toplantıları düzenlenmektedir. Bu toplantılar 2003 yılından bu yana ise sadece Ek-I listesinde yer alan projeler için yapılmaktadır (bkz. 17 Temmuz 2008 tarihli 26939 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine Ek I). Bu bağlamda Uşak ilinde 2003 yılına kadar 63, 2003 yılından sonra ise 6 projede halkın katılımı toplantısı yapılmıştır. 2003 yılından sonra “ÇED gerekli değildir” raporu verilen proje sayısı ise 142 olmuştur. Buna göre, Ek II’de yer alan ve halkın katılımı toplantısı düzenlenmesini gerektirmeyen projeler, toplam projelerin %96’sını oluşturmuştur. Buradan hareketle, yukarıda Türkiye’nin AB adaylık sürecinde uyum sağlamak için çeşitli çalışmalar yaptığı “katılımcılık” ilkesi uyarınca, halkın yerel yatırımlar konusunda daha fazla söz sahibi olması gerektiği söylenebilir.

Esasen katılım, çevre için en önemli unsurlardan biridir, çünkü çevre herkesin sorumluluğundadır ve çevrenin en önemli konusu, bu arada koruyucusu “insan”ın kendisidir (Bezirci, 2005:86); vatandaş düzeyinde yapılabileceklerin sayısı az değildir. Diğer taraftan katılım demokrasinin vazgeçilmez bir ögesidir, ve vatandaşın yönetimde fiili olarak rol almasını öngörür; bu bağlamda sadece çevreyi kirletmemeye şeklindeki pasif katılım değil, eylemde bulunarak ve aktif tutum sergileyerek katılım esastır, çünkü çevreyle ilgili düzenlemeler, toplumun sadece bir kesiminin değil, tamamının çıkarlarını ilgilendirmektedir.

Yasa koyucu, ÇED için halkın katılımını şart koşmuş, ancak daha sonra yönetmelikte yapılan değişikliklerle pek çok projeyi kapsam dışında bırakmıştır. Örneğin demir çelik veya demir dışı metal tesisleri (madde 8), döküm fabrikaları (madde 8c), metal tozu işleyen veya üreten tesisleri (madde 8d), lastik kaplama tesisleri (madde 8c), tekstil boyama (madde 10a), ham deri işleme tesisleri (madde 14) gibi sanayi tesisleri, ayrıca tarım ilaçları ve farmasötik ürünlerin işlendiği tesisler (madde 3), ve katı atıkların yakılması, kompostlanması ve depolanması için yapılan tesislerin (madde 4) çevre üzerinde etkisi olduğu yadsınamaz. Ne var ki 2003 tarihli yönetmelik uyarınca bu gibi tesislerin kurulumundan önce halkın katılımı toplantısı yapılması gerekmemektedir. Bu bağlamda, Ek II listesinde yer alan projelerin bir bölümünün Ek I'e dahil edilmesi, halkın kendi habitatını etkileyecek yerel yatırımlar üzerindeki söz hakkının iyileştirilmesi ve katılım düzeyinin yükseltilmesi açısından önemlidir.

## KAYNAKÇA

AKDOĞAN, Argun (2008), **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel bir İnceleme**, TODAIE Yayınları, Ankara.

ATAKLI, Şermin (2003), *“Türkiye Uygulamasında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)”*, içinde Marın, Mehmet ve Yıldırım, Uğur (der.), **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler**, Beta Yayınları, İstanbul: 515-532.

BAILEY, David J. (2006), *“Governance or the Crisis of Governmentality? Applying Critical State Theory at the European Level”*, **Journal of European Public Policy**, 13 (1), 16-33.

BEZİRCİ, Pervin Dedeler (2005), **AB Sürecinde Çevre: AB'de Çevresel Kamuoyu Bilinci ve Çevre Eğitimi**, Tasam Yayınları, İstanbul.

BOZKURT, Yavuz (2010), **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'nin Çevre Politikalarının Dönüşümü**, Ekin Yayınları, Bursa.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001), **“European Governance: A White Paper”**, COM (2001) 428 final, Brüksel.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002), **“Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”**, COM(2992) 704 final, Brüksel.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007) **“Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession”**, SEC(2007)1436, 6.11.2007, Brüksel.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008) **“Turkey's 2008 Progress Report, Accompanying the Communication From the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009 {COM(2008) 674}”**

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2009) **“Turkey's 2009 Progress Report, Accompanying the Communication From the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009 {COM(2009) 533}”**

DURU, Bülent (2007), *“Avrupa Birliği Çevre Politikası”*, Çağrı Erhan ve Deniz Senemoğlu (der.), **Avrupa Birliği Politikaları** içinde, İmaj Yayınevi, Ankara.

EBERLEIN, Burkard ve Edgar Grande (2005), *“Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state”*, **Journal of European Public Policy** 12 (1) 89-112.

GIORGI, Liana ve Ronald Pohoryles (2005), *“Challenges to EU Political Integration and the Role of Democratization, Innovation”*, **The European Journal of Social Sciences**, December, 18 (4), 407-418.

GÜLER, Çağatay ve Zakir ÇOBANOĞLU (1994), **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Çevre Sağlığı Temel Kaynak Dizisi No:36, T.C. Sağlık Bakanlığı, Ankara.

JASSEM, Anna (2004), *“An Introduction to the Open Method of Coordination (OMC)”*, **EPHA Briefing for Members**.

HOLLING, C. S. (1978), *“Adaptive Environmental Assessment and Management”*, içinde C. S. Holling (der.), **Adaptive Environmental Assessment and Management**, Wiley and Sons, London.

KALAYCIOĞLU, Ersin (1984), **Çağdaş Siyasal Bilim (Teori, Olgu ve Süreçler)**, Beta Basım/Yayım Dağıtım, İstanbul.

KELEŞ, Ruşen ve Can HAMAMCI (2002), **Çevrebilim**, İmge Kitabevi, Ankara.

KUÇURADİ, İoanna (1998), *“Sivil Toplum Kuruluşları: Kavramlar”*, **Üç Sempozyum, Sivil Toplum Kuruluşları, Tarih Vakfı Yayını**, İstanbul: 24-31.



- MARIN, Mehmet (2004), “Uyarlamalı Çevre İrdeleme ve Yönetimi”, içinde Marın, Mehmet ve Yıldırım, Uğur (der.), **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetişel Perspektifler**, Beta Yayınları, İstanbul: 533-560.
- MAGNETTE, Paul (2003), “European governance and civic participation: beyond elitist citizenship?”, **Political Studies**, 51, 144-160.
- MICHALOWITZ, Irina (2004), “Analysing Structured Paths of Lobbying Behavior: Why Discussing the Involvement of 'Civil Society' Does not Solve the EU's Democratic Deficit?”, **Journal of European Integration**, 26 (2), 145-170.
- MUMCUOĞLU, Maksut (1982), **Çağdaş Demokrasi Kuramlarında Katılma ve Türkiye’de Katılmanın Gelişimi** (Yayınlanmamış doçentlik tezi), Ankara.
- OLSEN, Johann P. (2003), “Towards a European Administrative Space”, **Journal of European Public Policy** 10 (4), 506-531.
- SCHAFER, Armin (2004), “Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making”, **European Integration online Papers**, 8 (13).
- ŞENATALAR, Burhan (2001), “Sivil Toplum Kavramı Üzerine Tartışmalar” A. Anadol (Ed.), **Avrupa Birliği, Devlet ve STK’lar**, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul: 9-16.
- TURGUT, Nükhet (1996), “İhtiyat İlkesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 45 (1), 67-102.
- TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU, Seçim Yılına Göre Kayıtlı Seçmen ve Oy Kullanan Seçmen Sayısı, [http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb\\_id=42&ust\\_id=12](http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=42&ust_id=12), erişim tarih: 19.05.2010.
- WOOD, Christopher (1997), **Environmental Impact Assesment: A Comparative Review**, Addison Wesley Longman Limited, Essex.