

Çevresel Konularda Halkın Hukuki Süreçlere Katılımı Önündeki Engeller

Av. Cem Altıparmak
İzmir Barosu
Çevre ve Ekoloji Hareketi Avukatları

Çevre ihlallerine karşı mücadelenin merkezinde, öncelikli olarak dava süreçlerini değil, çevre ihlalinin birinci derecedeki mağdurları olan yurttaşların, köylülerin sahadaki fiili direnişlerini görmekteyiz.

Türkiye’de çevre ihlallerine karşı hukukun etkili bir savunuculuk yöntemi olarak kullanılmaya başlanması, daha doğru bir tespitle bu yöntemin kamuoyunda görünür hale gelmesi, 1990’lı yılların ikinci yarısında başlamıştır. 1990’lı yıllarla birlikte Türkiye, küresel enerji politikalarının bir yanısıması olarak, Mersin Akkuyu’da yapılması planlanan nükleer santralin ihale işlemlerinin ardından, nükleer enerji tartışmalarıyla tanıştı.

Yine bu yıllarda Muğla Kemerköy (Gökova), Yeniköy ve Yatağan termik santrallerinin çevresel etki ve tahribatı gözardı eden uygulamalarına karşı açılan davalar; Siyanürlü altın arama karşı çıkan Bergamalı köylülerinin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne (AİHM) ulaşan hukuk mücadelesi, 1990’lı yıllarda gündeme oturan davalardan bir kaçı oldu. AİHM’in bu gibi davalarda Türkiye aleyhinde vermiş olduğu hak ihlali kararları, basın ve kamuoyunda yankı buldu ve çevre ihlallerine karşı hukuk ve dava yolunun bir savunuculuk yöntemi olarak



gelişmesine katkı sağladı.

Bununla birlikte, yukarıda açıklanan hukuki savunuculuk pratiğinden zarar gördüğünü düşünen yatırımcı sınıf ve bugüne kadarki icraatleri ile bu sınıfın yanında konumlandığını söylemekte hataya düşmeyeceğimiz siyasi iktidarlar ve onun bürokratik örgütlenmesi, bu savunuculuk pratiğinden ve bu pratiğin kendi iktidar alanlarında yarattığı yenilgilerden kendi lehine dersler çıkarmayı bildi. Bu derslerin sonucu olarak:

- Savunuculuk mücadelesinin temel dayanağı olan çevre mevzuatı yeniden revize edildi. Kapsamı çevre aleyhinde sonuçlara yol açacak şekilde daraltıldı ve esnetildi. Yapılan değişiklikler sonucunda, hukuk ve adalet sistemi, çevrenin ve doğanın tahribi yolunda bir araç haline getirildi;
- Çevresel konularda halkın karar alma süreçlerine katılımı engellendi. Politik bir tercih ile yatırımcının yanında yer alan devlet, bürokratik mekanizmasını ve silahlı güçlerini, çevre ihlallerinden mağdur olan ya da olma riski taşıyan vatandaşlarının karşısına dikmekten çekinmedi;
- Devletin jandarma ve polis gücü, hak ihlallerine karşı çıkan savunuculara yönelik operasyonlarla, yatırımcı

için ‘sahayı temizlerken’, medya ve üniversiteler/bilirkişilik kurumu, bu temizliğin toplumsal alanda meşrulaştırılması görevini üstlendi.

Geçen 20 yıllık süre içinde yaşanan bu olumsuz gelişmeler, çevre ihlallerine karşı hukuki savunuculuk pratiğinin, etkili ve sonuç alınabilir bir yöntem olmaktan giderek uzaklaşmasına yol açtı. Bugün, çevre ihlallerine karşı mücadelenin merkezinde, öncelikli olarak dava süreçlerini değil, çevre ihlalinin birinci derecedeki mağdurları olan yurttaşların, köylülerin sahadaki fiili direnişlerini görmekteyiz.

ÇED Mevzuatında Mevcut Durumun Tespiti

Yukarıda bahsedilen hukuki savunuculuk pratiğini etkisizleştirmeye yönelik operasyonlar, kendini en somut haliyle Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) mevzuatında göstermektedir. Türkiye’de mevcut çevre koruma mevzuatının başında 1983 yılında yürürlüğe giren Çevre Kanunu gelmektedir. Çevre Kanunu’nun çıkarılma amacını açıklayan birinci maddesi, bu kanunun amacının “**bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak**” olarak belirtilmektedir.

Çevre Kanunu'nun 10.maddesi, gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetlerin sonucunda çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) raporu almasını şart koşmuş ve bu sürecin bakanlıkça çıkartılacak bir yönetmelikle düzenleneceğini ifade etmiştir. ÇED Yönetmeliği olarak adlandırılan bu yönetmeliğin çıkarılıp, yürürlüğe girmesi için ne yazık ki aradan 10 yıl geçmesi gerekmiştir.

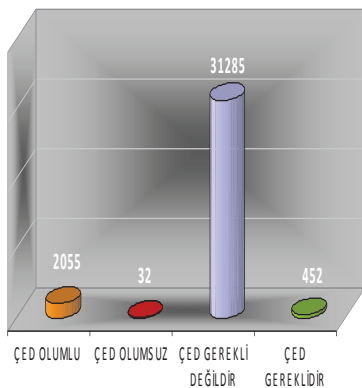
1993 yılında çıkarılan ilk yönetmelikten bu zamana kadar geçen yaklaşık 20 yıllık süre zarfında, ÇED Yönetmeliğinde, 1999'da yılında 1 kez, 2000'de 3 kez, 2002, 2004, 2009'da 1'er kez, 2011'de 2 kez ve 2013'te 1 kez olmak üzere toplamda 10 kere kısmi değişikliğe gidilmiş; 1997, 2002, 2003, 2008, 2013 ve 2014 yıllarında ise yönetmelik 6 kez tamamıyla değiştirilerek, yeni yönetmelikler hazırlanmıştır.

Yönetmelikte yapılan değişiklikler incelendiğinde, ÇED yönetmeliğinin, 1997 yılından sonra yapılan değişikliklerle Çevre Kanunu'nda yer alan amaçtan gittikçe uzaklaştığı, açıkça görülmektedir.

Halkın Karar Alma Süreçlerinden Dışlanması

"Doğanın ortasında bir tesis. Peki bu tesis buraya kurulurken çevreye etkileri

1993-2010 DÖNEMİ ÇED KARARLARI



1993-2010 arası ÇED kararları (Grafik 1)

araştırıldı mı? Bölgedeki hayata zararı var mı? Ekosisteme etkileri değerlendirildi mi? Peki bu tesis kurulurken bölge halkı bilgilendirildi mi? Tüm bu soruların yanıtını 20 yıldır veren Çevresel Etki Değerlendirme yani ÇED var. Türkiye'nin çevresi ÇED'le güvence altında!"

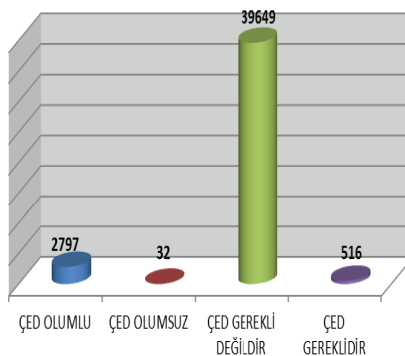
Yukarıda alıntı yaptığımız cümleler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görsel medyada dönen ÇED ile ilgili kamu spotundan alınma (<http://www.youtube.com/watch?v=wFj935FMa78>). Bu kamu spotunda diyor ki Bakanlık, biz bir tesisin çevreye zararı olup olmadığını araştırır, halka da bilgi veririz. Endişelenmeyin ÇED ile güvence altındasınız.

Acaba gerçekten de öyle mi? Acaba endişelenmemiz gerekmiyor mu? ÇED her derde deva mı? Ne ironiktir ki bu konudaki endişelerimizi giderip gideremeyeceğimize dair delili, yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ÇED istatistiklerinde buluyoruz. Aşağıdaki tabloda ÇED İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü tarafından tutulan 1993-2010 ve 1993-2012 yıllarına ait ÇED kararları istatistikleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Bu tabloları karşılaştırmalı olarak incelersek:

• (Grafik 1)'de, ÇED İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü tarafından tutulan 1993-2010 yılları arasındaki ÇED kararları istatistiklerine göre, 18 yıl-

ÇED KARARLARI



1993-2012 arası ÇED kararları (Grafik 2)

lık dönem içinde Bakanlığa 33.824 proje sunulmuş, bunların 31.285'i (%92,49'u) hakkında "ÇED gerekli değildir" kararı vermiştir. Bakanlık, bu 33.824 projeden sadece 32 tanesi (%0,09'u) hakkında "ÇED olumsuz" kararı vermiştir.

• (Grafik 2)'de ise, 1993-2012 yılları arasındaki ÇED kararları istatistiklerine göre, 20 yıllık dönem içinde Bakanlığa 42.994 proje sunulmuş, bunların 39.649'u (92,21'i) hakkında "ÇED gerekli değildir" kararı vermiştir.

• 2010-2012 yılları arasında Bakanlığa başvuru yapılan proje sayısı 33.824'ten 42.994'e yükselmiştir. Yani son iki yılda Bakanlığa 9170 başvuru yapılmıştır. Bu 9170 başvurunun 8364 tanesi hakkında Çed Gerekli Değildir kararı verilirken; son iki yılda TEK BİR ÇED OLUMSUZ KARARI VERİLMEMİŞTİR. Bu sayı 2010 yılındaki istatistiklerde olduğu gibi 32 olarak kalmıştır.

Bu istatistikler bizi iki sonuca ulaştırmaktadır:

1) Halk, karar alma süreçlerinden dışlanmakta, çevre ihlali yaratması olası projeler halkın bilgisinden kaçırılmaktadır. Gerçekten de ÇED Yönetmeliği'nin 9.maddesine göre "Halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere" yapılması gereken "Halkın Bilgilendirilmesi Toplantıları", ancak ve ancak ÇED sürecine tabi projelerin bulunması halinde yapılabilmektedir.

Oysa, yukarıdaki istatistiklere göre, daha işin en başında, bakanlığa sunulan her 100 projeden 92'si hakkında, "ÇED Gerekli Değildir Kararı" yani "ÇED'e tabi olmayan proje" kararı verilmekte, böylece Halkın Bilgilendirilmesi Toplantısı yapma zorunluluğu ortadan kalkmakta, kendi bölgesinde, toprağında, suyunda proje yürütülecek olan halkın bu projeler

hakkında bilgi edinmesi, toplantılara katılıp fikirlerini söylemesi ve çok geç olmadan hukuki süreçlere başvurması engellenmektedir. Tanım yerinde ise bir köylü vatandaş, bir sabah kuşluk vakti, toprağına, suyuna, ormanına dalaran iş makinalarının ortalığı tarumar etmesiyle projeden “haberdar” olmaktadır.

Bunun yanında, yukarıda istatistiklere göre geriye kalan %8’lik dilime girebilen ÇED raporu gerektirir projeler için, yasal olarak yapılmak zorunda olan halkın bilgilendirilmesi toplantıları ise tamamıyla göstermelik olarak yapılmakta, İdarece çok daha önceden kararı alınmış bir yatırımın halka dayatılması toplantısı olarak kurgulanmaktadır. Kamu İdaresi’nde, halkın karar alma süreçlerine katılımını yok sayan, halkın görüşlerinin ne olduğuyla değil de bilgilendirme toplantısının yapıp yapılmadığı ile yani şekilde ilgilenen bir anlayış mevcuttur. Bu haliyle halkın katılımı toplantıları son derece anti demokratik bir uygulamadır.

2) Geçen 20 yıllık süre içinde, sadece 32 proje için (her 1000 projeden 1 tanesi için bile değil) ÇED olumsuz kararı verilmiş olmasına karşın, ÇED yönetmeliğı kapsamına dahil olan yatırım projesi faaliyetleri sonucunda, Türkiye’nin dört bir yanında yaşanan ekolojik yıkımlar ve her yıl bu projelerin dayanağı olan onlarca ÇED kararının, İdare Mahkemelerince, hukuka ve kamu yararına aykırı bularak iptal ettiği dikkate alındığında, Kamu İdaresi’nin ÇED sürecindeki planlama, denetim ve kontrol sorumluluğunu yerine getirmediğı, adeta bu sorumluluğı yargıya havale ettiği anlaşılmaktadır.

Bu haliyle ÇED sürecinin, Bakanlığın kamu spotunda iddia ettiğinin aksine, işlevsiz ve etkisiz bir yol olduğu, ÇED sürecinin, çevreyi koru-

mak bir yana, yatırımcının önündeki “engelleri” aşmak için bir araç olarak kullanıldığı, açıkça ortaya çıkmaktadır.

Halkın Karar Alma Süreçlerine Katılımına Yönelik Öneriler

Halkın karar alma sürecine katılımı sadece halkın bilgilendirme toplantısına katılımı ile sınırlı kalmamalıdır. Sürecin başından itibaren ilk ilanla birlikte sonuna kadar sivil toplum örgütleri ve halkın bu sürecin içinde olacağı bir yöntemin yaratılması gerekmektedir. Halkın görüşlerini sadece toplantılarda değil, farklı ve alternatif iletişim araçları ile ve özgürce ifade edebilmesine imkân tanınmalı, toplantılara katılımın kolluk güçleri tarafından engellenme çabalarından derhal vazgeçilmelidir ve en önemlisi, halkın bilgilendirme toplantılarında dile getirilecek olan görüşlerin, karar alma süreçlerine bir etkisi olmalıdır. Bu toplantılarda halkın oyunun o faaliyetin akıbetini belirleyecek bir ağırlığa sahip olmasının yasal alt yapısı oluşturulmalıdır.

İçinde barındırdığı tüm yapısal problemlere karşın, halkın yerinden yönetiminin temsilcileri olan yerel yönetimlerin çevresel konularda karar alma süreçlerine etkin katılımı sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinden dışlanarak, yerel yönetimlerin yetkilerinin merkeze devredilmesi, çevre aleyhine sonuçların doğurmasına yol açmaktadır.

Çevre ihlallerini tespiti ve raporlanması amacıyla, ağırlıklı yapısı sivil toplum kuruluşları, hukuk örgütleri ve meslek odaları temsilcilerinden oluşan, bağımsız ve icrai nitelikte karar verme yetkisine sahip çevre izleme kurulları oluşturulmalıdır.

Belli bir hareketin çevre açısından olumsuz ve zararlı sonuçlar doğuracağı hakkında ciddi bir şüphe bulunması halinde, bilimsel bir kanıtın ortaya çıkmasını beklemeden, yani çok geç

olmadan önlem alınması anlamına gelen “İhtiyat İlkesi”, çevre mevzuatında yerini almalıdır.

Çevresel konularda halkın karar alma süreçlerine katılımını güçlendiren “BM- AB Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Almada Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru (Aarhus) Sözleşmesi” ve “BM Sınırı Aşan Durumlarda Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi” imzalanarak, yürürlüğe girmelidir.

Sonuç Olarak;

ÇED uygulamalarının genel ruhu- nu, çevreyi koruma-kullanma dengesinin, her ne pahasına olursa olsun kullanma lehine bozulmasının oluşturduğunu, karar alıcı ve uygulayıcılarda, yatırımcının önünü açarken çevreye verilecek zararı görünmez kılmayı hedefleyen bir yaklaşımın mevcut olduğunu, yukarıda izah etmeye çalıştık.

Oysa hukuki zeminde bir işletmenin çıkarı ile kamunun çıkarı bir ve aynı şey değildir. Bir ticari işletme, kârını nasıl maksimize edebileceğinden fazlasını düşünmek zorunda değildir. Kamu İdaresi ise bir faaliyetten elde edilecek gelikle, bu faaliyetin yürütülmesi esnasında ortaya çıkacak zarar arasındaki dengeyi gözetmek zorundadır.

Danıştay 14. Dairesi’nin 2011/13522 E. ve 2013/4 K. sayılı kararında da açıkça belirtildiğı üzere **“İktisadî gelişme sadece ekonomik büyüme değildir aynı zamanda kültür varlıklarının ve doğal kaynakların korunmasıdır.”** Bu nedenle, bir yatırımın kamu yararına sahip olup olmadığına yönelik değerlendirme, sadece elde edilecek gelikin düzeyi veya yatırımın büyüklüğü ile ölçülemez. Bu anlamda **EKONOMİK OLAN, ARTIK EKOLOJİK DE OLMAK ZORUNDADIR.**

*Bu yazı; İzmir Bölgesi Enerji Forumu’nda bildiri olarak sunulmuştur.