

Türkiye’de Uygulanan Çevresel Etki Değerlendirme Sürecine Halkın Katılımının Fransa’daki Uygulamayla Karşılaştırılması

(Araştırma Makalesi)

The Comparison of the Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process Implemented in France and Turkey

Doi: 10.29023/alanyaakademik.702265

Rukiye Mehtap ÖZLÜ

Dr. Öğr. Üyesi, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi
mehtap.dolek@gop.edu.tr

ORCID No: 0000-0002-7505-4586

Bu makaleye atıfta bulunmak için: Özlü, R. M. (2021). “Türkiye’de Uygulanan Çevresel Etki Değerlendirme Sürecine Halkın Katılımının Fransa’daki Uygulamayla Karşılaştırılması”, *Alanya Akademik Bakış*, 5(2), Sayfa No.727-747.

Anahtar kelimeler:

ÇED, halkın katılımı, kamu anketi, Türkiye, Fransa, karşılaştırma

Makale Geliş Tarihi:
11.03.2020

Kabul Tarihi:
19.03.2021

ÖZET

Çevresel etki değerlendirmesi, mevzuatta belirlenen yatırım projelerinin çevreye etkisinin değerlendirildiği, alternatif çözümlerle irdelendiği ve gereken tedbirlerin alınmasının sağlandığı önemli bir planlama aracıdır. Çevrenin korunması için değerli olan bu araca halkın katılımı, hukuken düzenlendiği için hem idare hukuku hem de çevre hukuku açısından önemlidir. Zira karar verme yetkisi, idarede olsa da bu araç sayesinde çevreye ilişkin konularda halk, bilgilendirilmekte olup halkın görüş ve önerileri, idari karar verme sürecine dahil edilmektedir. Bu konuda dünyada yaşanan olumlu gelişmeleri yakından izleyen ülkemizde de çevresel etki değerlendirme aracı ve halkın katılımı, hukuki düzenlemelerde yerini almaktadır. Ancak çevresel etki değerlendirme sürecine halkın katılımı hem uluslararası hem de ulusal platformlarda nicel ve nitel yönden yetersiz bulunarak eleştirilmektedir. Bu durum, farklı devlet pratiklerinin incelenerek alternatif uygulamaların araştırılması zorunluluğunu doğurmaktadır. Bu sebeple çalışmada, Fransa’da uygulanan kamu anketi aracı Türkiye’deki uygulamayla karşılaştırmalı hukukun metotlarından faydalanılarak incelenmektedir. Çalışmada; iki ülke uygulamaları arasındaki benzerlik ve farklılıklar ortaya konulduktan sonra, Türkiye’deki çevresel etki değerlendirme sürecine halkın katılımının geliştirilmesine yönelik birtakım önerilerde bulunmaktadır.

ABSTRACT

Keywords:
environmental impact assessment, public participation, public survey, Turkey, France, comparative etude

The environmental impact assessment is an important planning tool in which the impact of investment projects, determined in the legislation, are evaluated, examined via alternative solutions and necessary measures are taken. This tool which takes an important role in environmental protection has a special value in terms of both administrative and environmental law as it regulates the participation of the public. Although, the competence of the decision-making is held by the administration, thanks to this tool, the public is informed about environmental issues, the opinions and suggestions of the public are

included in the administrative decision-making process. In our country, which closely monitors the positive developments on this issue in the world, the environmental impact assessment tool and the participation of the public take their place in legal regulations. However, public participation in the environmental impact assessment process is criticized both in international and national platforms for being inadequate in terms of quantitative and qualitative aspects. This situation creates the necessity to investigate alternative practices by examining different state practices. Therefore, in this study, public survey tool practices in France and public participation practiced in Turkey are examined employing comparative law and its methods. In this study, after demonstrating the similarities and differences between the two countries applications, some suggestions are being made for the development of public participation in the environmental impact assessment process in Turkey.

1. GİRİŞ

Son yıllarda artan çevresel bilinç ve farkındalığın etkisiyle herkes, kendi yaşam alanlarını etkileyen projeler hakkında bilgi sahibi olmak ve görüşlerinin idare tarafından dikkate alınmasını, daha önce olmadığı kadar çok talep etmektedir. Bu sebeple “çevre konusunda idarenin verdiği kararlara halkın katılımı; artık ihtiyari değildir, bir zorunluluk haline gelmiştir”, denebilir (Hélin, 1981: 109). Bu kapsamda devletler; çeşitli hukuksal düzenlemeler ve araçlar geliştirerek çevre yönetimine, halkın katılımını teminat altına almaktadır. Bu hukuksal düzenlemelerden çevresel etki değerlendirme (ÇED) aracı, ayrıcalıklı bir yere sahiptir.

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” içeren idari bir planlama aracıdır (ÇED Yönetmeliği, 4/c m.). Tüm demokratik devletlerde olduğu gibi Türkiye’de de ÇED sürecine halkın katılımı, ÇED sürecinin temel ve önemli bir bileşeni olarak görülmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2019 ÇED Çalıştayı Sonuç Bildirgesinde; halkın katılımı, “çevresel etki değerlendirmesinin planlama, karar alma, izleme ve değerlendirme süreçlerine halkı dahil etmek ve onlara danışmak için genel olarak kamu kurumları, özel sektör kuruluşları veya şirketler tarafından uygulanan organize, sürekli, iki yönlü bir iletişim süreci” olarak tanımlanmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019: 11).

ÇED aracı sayesinde çevreye ilişkin konularda halk, bilgilendirilmekte olup halkın görüş ve önerileri, idari karar verme sürecine dahil edilmektedir. Böylelikle çevre yönetiminde, demokratik katılım sağlanmaktadır (Danıştay (a) 2013; Danıştay (b), 2013). Bununla beraber halk; çevre konusunda ihtiyaç, öncelik, beklenti ve taleplerini belirleme konusunda idareye kıyasla daha yeteneklidir. Zira yaşadığı çevreyi yakından tanıyan halk, önerilen projenin çevresel etkilerini o bölgeye yabancı uzmanların farkında olamayacağı açılardan değerlendirip çevre için önemli olan ancak önemsiz sayılan konuların da dikkate alınmasını sağlamaktadır (Turgut, 1998: 462-463). ÇED Raporu hazırlık sürecine halkın katılımına olanak verilmesinin en temel amacı, çevre sorunları konusunda çözüm arayışlarını etkinleştirmektir (Akıncı, 1996:

211). Esasen bu durum, yatırım projelerinin ilerleyen aşamalarında halktan gelebilecek itirazları ortadan kaldırılabileceğinden yatırımcıların da yararına gözükmektedir (Turgut, 1998: 462-463). Bu kapsamda ülkemizde ÇED aracı ve halkın katılımı, hukuki düzenlemelerde yerini alarak uygulanmaktadır. Ancak ÇED sürecine halkın katılımı hem uluslararası alanda özellikle Avrupa Birliği (AB) tarafından hem de ulusal platformlarda nicel ve nitel yönden yetersiz bulunarak eleştirilmektedir. Bu durum, farklı devlet pratiklerinin incelenerek alternatif uygulamaların araştırılması zorunluluğunu doğurmaktadır. Bu sebeple çalışmada, Türkiye’de uygulanan ÇED sürecine halkın katılımı, Fransa’daki uygulamayla karşılaştırılmaktadır. AB üyesi bir devlet olarak Fransa’nın gerek AB çevre hukuku düzenlemelerini kendi iç hukuk sistemine entegre etmekte olması gerekse de Fransız ve Türk hukuk sistemlerinin kıyaslama yapmaya imkan veren nitelikte olması nedeniyle Fransa’daki uygulama incelenmiştir.

Fransa’da uygulanan *enquête publique* yani kamu anketi, yasal bir prosedür olarak idari karar ve konular hakkında halkın bilgilendirildiği ve idari karar mekanizmalarına, halkın görüşlerinin alınarak dahil edildiği demokratik bir katılım aracı olarak tanımlanabilir. Fransa’da her yıl 5000’den fazla kamu anketi düzenlenmektedir (CNCE, 2019). Bu anketler; genel hukuktan, Halk ile İdare Arasındaki İlişkiler Kanunu’ndan ve Çevre Kanunu’ndan kaynaklanan kamu anketleridir. Çalışmada, karşılaştırma yapılan konu bakımından Çevre Kanunu ile düzenlenen kamu anketleri incelenmektedir. Bu kapsamda kamu anketi, kamu ya da özel sektör tarafından yapılan çevre üzerinde önemli etkileri olabilecek bazı riskli veya tehlikeli projelerin uygulanmasından önce yapılan ve projenin uygulanacağı alanda yaşayan halkın görüşlerinin, idari karar sürecine dahil edildiği bir katılım aracı olarak tanımlanabilir. Buna ilaveten çevresel etki değerlendirme sürecine tabii olmayan projeler kapsamında da idare, kamu anketi yapılmasına karar verebilmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’de uygulanan ÇED sürecine halkın katılımı ile Fransa’da Çevre Kanunu’ndan kaynaklanan kamu anketi uygulamaları, karşılaştırmalı hukuktan ve metotlarından faydalanılarak incelenmektedir. Nitekim Oğuz’un belirttiği gibi *“karşılaştırmalı hukuk sadece eleştirmemekte, hukukî materyalin derinlemesine araştırılmasını sağlamakta ve “daha iyi ve doğru” bir hukukun kazanılmasına büyük katkı sağlamaktadır. Çünkü karşılaştırmalı hukuk araştırmaları ile elde edilen bilgiler sonucu ulaşılan çözüm seçenekleri, en dahi hukukçunun bile ömür boyu düşünebileceği çözüm seçeneklerinden daha zengindir.”* (Oğuz, 2003 :506).

Çalışmada; kamu anketi ve ÇED sürecine halkın katılımı konusu, hukuki çerçevesiyle açıklanarak iki ülke uygulamaları arasındaki benzerlik ve farklılıklar ortaya konulduktan sonra sonuç kısmında, Türkiye’deki çevresel etki değerlendirme sürecine halkın katılımının geliştirilmesine yönelik birtakım görüş ve önerilerde bulunmaktadır.

2. ÇED SÜRECİNE HALKIN KATILIMININ HUKUKSAL ÇERÇEVESİ

Türkiye’de ve Fransa’da çevresel etki değerlendirme sürecine halkın katılımı konusu karşılaştırılırken AB çevre hukukuna doğal olarak atf yapılmaktadır. Çünkü Fransa, AB’nin kurucu üyesidir; Türkiye, AB’ye üye olma amacı olan bir aday ülkedir.

Bununla birlikte Türk ve Fransız çevre hukuklarında ÇED aracının, AB hukukundan önce düzenlendiği belirtilmelidir. Şöyle ki Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu (AET) kuran Roma Anlaşması’nda çevre ile ilgili herhangi bir düzenleme yoktur. Çevreye ilişkin tedbirler, Anlaşma’nın 100. ve 235. maddelerinde tanımlanan rekabeti düzenleyen hükümlere göre

yürütülmüştür. Bu maddelere dayanarak Topluluk, 1960'lı yılların sonunda çevre konusunu gündemine alarak 1973 yılında Çevre Eylem Programlarının birincisini hazırlamıştır. 1973 yılından 1992 yılına kadar ortaya konan dört eylem programında, çevresel etki değerlendirmesinin uygulanması ile toplumda çevre bilincinin artırılması ve katılımcı bir çevre yönetimi anlayışı ortaya konulmuştur.

2 Şubat 1992'de imzalanan ve 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması'yla çevreye saygılı sürdürülebilir bir kalkınma ana amaç olarak belirlenerek çevre alanına, "politika" statüsü verilmiştir. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması sayesinde çevre alanı, AB ile üye ülkeler arasında paylaşılan yetki alanlarından biri olarak kabul edilmektedir.

1992 Rio Yeryüzü Zirvesi'nde ortaya konan Gündem 21 Programıyla kamu yönetiminde, katılım ilkesinin önemine vurgu yapılmaktadır. Bu gelişmeden etkilenecek oluşturulan 1993-2000 Beşinci Çevre Eylem Programı, "Sürdürülebilirliğe Doğru: AB'nin Çevre ve Sürdürülebilir Gelişmeye Yönelik Politika ve Eylem Programı" başlığını taşımaktadır. Altıncı Çevre Eylem Programıyla, 2001-2012 yıllarını kapsamakta olup çevresel farkındalığı ve halkın katılımını artırarak paydaşlarla kapsamlı diyalog öngörülmüştür. Çevresel hedeflere ulaşmak için "stratejik yaklaşımlar" başlıklı 3. maddenin 9. fıkrasında, Avrupa vatandaşları arasında çevre konularında karar mekanizmalarına katılım teşvik edilerek çevre bilincinin geliştirilmesi ve iyi çevre yönetiminin sağlanması amaçlanmıştır. Yedinci Çevre Eylem Programı, "Gezegenin Sınırları İçinde, Daha İyi Yaşamak" başlığıyla 17 Ocak 2014 tarihinde yürürlüğe girmiş olup bu Eylem Programında da aktif katılım sağlanarak vatandaşın çevre bilincinin artırılması, temel amaçlar arasında sayılmaktadır.

Bununla birlikte çevresel etki değerlendirme mekanizmasını doğrudan düzenleyen ilk hukuksal kaynak olan 85/337/AET sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi, 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu Direktif ile bazı özel ya da kamusal projelerin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin incelenerek mümkünse yok edilmesi en azından azaltılması gerektiği düzenlenmiştir. Söz konusu Direktif, birçok konuda eleştiriye maruz kaldığından değiştirilmiştir. Günümüzde 2011/92/AB sayılı ve 13 Aralık 2011 tarihli ÇED Direktifi yürürlüktedir. ÇED Direktifi, çevre ile bağlantılı resmi veya özel projelerin insan, bitki, hayvan, toprak, hava, iklim, maddi varlıklar, kültürel miras üzerinde olan ya da olabilecek doğrudan veya dolaylı etkilerinin araştırılması ve incelenmesi gerektiğini düzenlemektedir. Bunlara ilaveten 2003/4/AT sayılı Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, çevresel bilgiye erişim hakkı ile ilgili şartları ortaya koyarak çevresel bilginin erişilebilir olması gerektiğini düzenlemektedir.

AB'nin kurucu üyesi olan Fransa; iç hukukunu, AB çevre hukukuna uygun şekilde reform etmektedir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu'na adaylığını açıklayan Türkiye, 1999 yılında aday ülke statüsü kazanarak AB ile müzakerelere ancak 2005 yılında başlayabilmiştir. Müzakereler, 35 fasılda yürütülmektedir. Bu fasıllardan 27.'si, çevre konularına ilişkindir. Çevre faslına göre Türkiye'de, AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (2007-2023) oluşturulmalıdır. Ayrıca fasılda; AB çevre müktesebatına uyumun sağlanması için mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması amacıyla ihtiyaç duyulacak teknik ve kurumsal altyapı, gerçekleştirilmesi zorunlu çevresel iyileştirmeler ve düzenlemeler belirtilmektedir. Çevre faslının düzenlediği temel alanlar ve bunlara ilişkin temel AB mevzuatı, hava, su, atık yönetimi, kimyasallar, doğa koruma vb. sektörel alanlarda yapılması gerekli düzenlemeler ile çevresel etki değerlendirmesi, stratejik

çevresel değerlendirme ve çevresel bilgiye erişim gibi konuları içeren yatay mevzuattan oluşmaktadır.

Hem Fransa’da hem de Türkiye’de; ÇED süreci ve bu sürece halkın katılımı, AB hukukundan da etkilenecek iç hukuklarda düzenlenmektedir. Bu süreçte her iki ülkede de yetkili organlarca belirlenmiş nitelikteki projeler için halkın katılımının sağlanması şarttır. Çalışmanın konusu bakımından çok teknik olan ÇED süreci incelenmeyecek olup ÇED sürecine halkın katılımının nasıl sağlandığı açıklanmaya çalışılmaktadır.

2.1. Fransa’da Kamu Anketi

Fransa’da idari karar mekanizmasına halkın katılımı, *enquête publique* yani kamu anketi olarak adlandırılmaktadır. Bu uygulama, 14. yüzyıldan günümüze mevcudiyetini koruyan ve Fransa Devleti için önemli bir katılımcı demokrasi mirasıdır. Hukuki temelleri, İmparatorluk Rejimi’ne dayanmakta olan kamu anketi, özellikle özel mülkiyeti korumaya yönelik bir araç olarak tanımlanmıştır (Lecoq, 1995 :14; Prieur, 1990). 2016 Reformundan önce kamu anketi uygulamaları, çeşitlilik arz etmektedir: Jégouzo, 130 farklı kamu anketi (1983: 225); Thomas, 147 farklı kamu anketi (1985: 99); Ekoloji Bakanlığı ise 180 farklı kamu anketi çeşidi olduğunu belirtmiştir (CCE, 2019). *Çok kamu anketi, kamu anketini öldürür*, fikriyle kamu anketi uygulamalarının birleştirilmesi düşüncesi ortaya çıkmıştır (Henri, 2013: 137).

Uygulamada teklifin sağlanması ve kamu yararının korunmasına yönelik bir araç olması için 1970’li yıllardan itibaren kamu anketi düzenlemelerinde, birçok reform yapılmıştır (Hostiou ve Hélin, 1993: 19). Bunlardan en önemlisi, 12 Temmuz 1983 tarih ve 83-630 sayılı Kamu Anketinin Demokratikleştirilmesi ve Çevrenin Korunması Hakkında Kanun (Bouchardeau Kanunu diye de bilinir) ile yapılan reformdur. Kanun’un dördüncü maddesine göre *kamu anketinin amacı, doğası gereği çevreye zarar verebilecek projeler konusunda halkın takdir, öneri ve tekliflerini izah etmesini sağlayacak demokratik bir platformun oluşturulmasını sağlamaktır*. Akabinde bu Kanun da hem AB çevre hukukunun hem de iç dinamiklerin etkisiyle birçok revizyona uğramış, sistemleştirilmiş ve sadeleştirilmiştir (Hélin ve Hostiou, 2016 (a); Hélin ve Hostiou, 2016 (b)). 2016 Reformu ardından kamu anketi uygulaması, genel hukuktan, Çevre Kanunu’ndan ve Halk ile İdare Arasındaki İlişkiler Kanunu’ndan kaynaklanan kamu anketi olmak üzere temelde üç çeşide indirgenmiştir.

Çalışmanın konusunu oluşturan Çevre Kanunu’ndan kaynaklanan kamu anketi, Fransa’da kullanılan diğer demokratik katılım araçlarıyla karşılaştırıldığında dahi nevi şahsına münhasır özelliklere sahiptir.

Çevre Kanunu’nun R.123-3. maddesine göre kamu anketinin gerekli olduğu kararının verilmesi, yetkili otoritelerin sorumluluğundadır. Bununla birlikte kamu anketi boyunca, kamuoyunun görüşlerinin toplanarak raporlanmasından valinin talebi üzerine idari mahkeme başkanı tarafından atanan *anket komiseri* ya da *anket komisyonu* sorumlu olmaktadır.

Kamu anketi yapılmasına karar verilen tutanakta; anketin ayrıntılı amacı, tarihi ve süresi, anket komiserinin (komisyon üyelerinin) adı, halkın ankete konu dosyaya ulaşabileceği ve gözlemlerini anket komiserine (komisyonuna) bildirebilecekleri yerler, tarihler ve saatler yanında anket komiserinin (komisyonunun) rapor sonucunu ilan etmesinin ardından bu raporu, halkın inceleyebileceği yerler belirtilmelidir.

Kamu anketi yapılması kararı, halka çeşitli yollar kullanılarak duyurulmaktadır. Bu duyurunun nasıl yapılacağı Çevre Kanunu’nun R. 123-9. maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddeye göre

kamu anketinin yapılmasından sorumlu yetkili otorite; kamu anketi yapılacağı yönündeki duyuruyu, anketin başlamasından 15 gün önce iki kez en az iki bölgesel ya da yerel gazetede yayımlatır. Buna ilaveten ulusal düzeydeki projeler için kamu anketi yapılacağı yönündeki duyuru, iki ulusal düzeyde yayım yapan gazetede yayımlanmak zorundadır. Bu karar, ayrıca ilgili kamu kurumlarının binalarında asılarak ilan edilmekte, internet aracılığıyla da duyurulmaktadır.

Kamu anketinin süresi, yetkili otorite tarafından belirlenmektedir. Bununla birlikte anket komiseri ya da komisyon başkanı, anket süresinin uzatılmasını gerekçelerini izah ederek talep edebilmektedir. Bu süre boyunca halk, proje hakkında detaylı bilgi edinerek projenin etki etüdünü inceleyebilmekte, böylece projeye yönelik pozitif ya da negatif yönde argüman geliştirebilmektedir. Halk görüş, öneri ve taleplerini anket komiserine (komisyonuna) bildirmektedir. Hatta halka açık toplantılar düzenlenmektedir. Kamu anketi yapılırken en temel katılım aracı, halkın katılım toplantılarının yapılmasıdır. Halkın katılım toplantısının zorunlu şekilde yapılması konusunda yasal düzenlemeler peyderpey yapılmıştır. 12 Temmuz 1983 tarihli Kanun'a göre halkın katılım toplantısı düzenlemek zorunlu değildir, yetkili otoritenin izin vermesi halinde anket komiserinin takdirindedir. Bu dönemde halkın katılım toplantılarının zorunlu hale getirilmesi ve anket komiserinin yetkilerinin artırılması yönünde görüşler ortaya çıkmıştır (Bouchardeau, 1993). 3 Şubat 1995 tarih ve 95-101 sayılı Kanun ile anket komiseri, halkın katılımı toplantılarını kendi başkanlığında düzenleme yetkisi elde etmiştir. 12 Temmuz 2010 tarihli 2010-788 sayılı Kanun ile anket komiserinin anket süresini sadece halkın katılım toplantısı düzenlemek şartıyla uzatabileceği düzenlenmektedir.

Çevre Kanunu'nun R.123-8. maddesinde kamu anketi dosyasında olması gereken dokümanlar düzenlenmektedir. Bu maddeye göre kamu anketi dosyasında; projeden sorumlu kişilerin iletişim bilgilerine de yer verecek şekilde projenin teknik olmayan şekilde açıklandığı bir özeti, ankete konu plan, program ya da projenin en önemli özellikleri, etki raporu ya da olmadığı durumda ankete konu olan proje, plan ya da programın ilkesel sebeplerine özet şekilde yer verilmelidir. Bunlara ilaveten dosyada, anket yapılmasının hukuki dayanakları, yetkili kurum ve kişiler, hukuken görüşüne başvurulması gerekenlerin görüşleri yanında kamu anketi boyunca eğer konsültasyon yapılmadıysa bu durum gerekçesiyle birlikte belirtilmelidir.

Edindiği bilgiler ve izlenimler doğrultusunda anket komiseri (komisyonu); kamu anketine konu proje hakkında bir rapor hazırlayarak; halkın paylaşımlarını özetlemektedir. Bu raporda ortaya çıkan görüş; tavsiye niteliğinde olup yetkili otoriteyi bağlamamaktadır.

2.2. Türkiye'de ÇED Sürecine Halkın Katılımı

Türk hukukunda ÇED ilk defa, 09 Ağustos 1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10. maddesinde düzenlenmiştir. ÇED sürecini daha ayrıntılı düzenleyen ÇED Yönetmeliği, 07 Şubat 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. AB'nin de etkisiyle zaman içinde yaşanan gelişmelere, uygulamalara ve ihtiyaçlara uygun olarak birçok revizyona uğramış olan ÇED Yönetmeliği, yetersiz gelince yerine 1997, 2002, 2003, 2008, 2013, 2014 yıllarında yeni yönetmelikler yapılmıştır. Yürürlükte olan Yönetmelik, 25 Kasım 2014 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'dir¹.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevresel Etki Değerlenmesi İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, çevre ve şehircilik il müdürlükleri ile birlikte Türkiye'nin her yerinde gerçekleştirilen ve

¹ Bu Yönetmelik de 2016, 2017, 2018 ve 2019 tarihlerinde revizyona uğramıştır.

mevzuatta belirlenen yatırım projelerinin çevreye etkisinin değerlendirildiği, alternatif çözümlerle irdelendiği ve gerekli tedbirlerin alınmasının sağlandığı önemli bir planlama aracı olan ÇED sürecini koordine etmektedir.

ÇED sürecine halkın katılımı, sadece çevreye etkisi olması öngörülen ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından ÇED Yönetmeliği ile belirlenen yatırım projelerinin çevreye etkisinin analizi aşamasında olmaktadır. Zira ÇED Yönetmeliği'nde projeler; kirlenme vasfına, faaliyet türlerine ve eşik değerlerine göre Ek-1 ve Ek-2 listelerinde sıralanmıştır. ÇED'e tabi olan Ek-1 listesindeki projeler için halkın katılımı, kesinlikle sağlanmalıdır. Ek-2 listesindeki projeler için ise ÇED gereklidir kararı verilmişse Ek-1 listesindeki projelere uygulanan prosedür uygulanıp halkın katılımı sağlanmaktadır. Ancak ÇED gerekli değildir kararı verilen projeler, icraata hemen başlayabilmektedir, halkın katılım toplantılarının yapılması gerekmemektedir.

ÇED sürecine halkın katılımı ÇED Yönetmeliği'ne göre koordine ve idare edilmektedir. Bu Yönetmeliğe göre ÇED sürecine halkın katılımı, süreç boyunca yazılı ve sözlü şekilde gerçekleşmekle beraber özellikle düzenlenmesinden valiliklerin sorumlu olduğu halkın katılım toplantıları vasıtasıyla olmaktadır. Valilik, halkın katılım toplantısıyla ilgili zamanlama takvimini ve iletişim bilgilerini çeşitli yollarla halka duyurmaktadır.

Halkın katılım toplantısına karar verildikten sonra bu kararın duyurulmasından Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar sorumludur. Valilikler, bu kurum/kuruluşları denetleyerek halkın katılım toplantısı duyurularının gereği gibi yapılmasını takip etmektedirler. ÇED Yönetmeliği'ne göre projenin gerçekleştirileceği yörede yayımlanan yerel süreli yayın ile birlikte yaygın süreli yayın olarak tanımlanan bir gazetede toplantı tarihi, saati, yeri ve konusu mutlaka belirtilerek; toplantı tarihinden en az on takvim günü önce bir ilan verilmelidir. Halkın katılım toplantısı, ayrıca anons ve ilan yöntemiyle duyurulmaktadır. Gerçekleştirilmesi planlanan projenin ÇED süreci hakkında, projeden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel halkın yaşadığı yer ya da yerlerde, ilgili belediyeler ve muhtarlıklar tarafından sesli duyuru yapılabilmektedir. Ayrıca ilgili yerlerde valilik, kaymakamlık ve muhtarlık binasında veya köy odasında bulunan askı ilan yerlerinde yazılı duyuru da yapılabilmektedir.

Bununla beraber Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar tarafından halkı bilgilendirmek amacıyla broşür dağıtılabilir, anket, seminer gibi çalışmalar, halkın katılım toplantısından önce yapılabilir veya konuyla ilgili her türlü bilgi, internet aracılığıyla yayımlanabilir.

Halkın katılım toplantısı, Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar ve proje sahibinin katılımı ile Bakanlıkça belirlenen tarihte, projeden en çok etkilenmesi beklenen ilgili halkın kolaylıkla ulaşabileceği valilikçe belirlenen merkezi bir yer ve saatte düzenlenmektedir.

Halkın katılım toplantısı, çevre ve şehircilik il müdürünün veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında yapılmaktadır. Toplantıda; halkın, proje hakkında bilgilendirilmesi sağlanarak halktan görüş, soru, talep ve önerilerini izah etmeleri beklenmektedir. Başkan, katılımcılardan görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir. Toplantının sonunda başkan; toplantı tutanağını hazırlayarak bir suretini, valiliğe; diğer suretini, Bakanlığa göndermektedir.

ÇED sürecine halkın katılımı, idare tarafından ÇED'e konu proje hakkında nihai karar verilinceye kadar devam etmektedir. Gerekli değerlendirmeler sonunda son halini alan ÇED Raporu, halkın görüş ve önerilerini almak üzere, Bakanlık ve/veya valilik tarafından askıda ilan ve internet aracılığı ile on takvim günü görüşe açılmaktadır. Bakanlıkça proje ile ilgili karar alma sürecinde bu görüşler de değerlendirilmektedir. Bakanlık halktan gelen görüşler

doğrultusunda, rapor içeriğinde gerekli eksikliklerin tamamlanmasını, ek çalışmalar yapılmasını isteyebilmektedir.

3. TÜRKİYE'DE UYGULANAN ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRME SÜRECİNE HALKIN KATILIMININ FRANSA'DAKİ UYGULAMAYLA FARKLILIKLARI

Fransa ve Türkiye'de halkın ÇED sürecine katılımı konusundaki hukuksal düzenlemeler ve öğreti incelendiğinde önemli farklılıkların olduğu görülmektedir.

3.1. Uygulamaların Kapsamı Konusundaki Farklılıklar

Türk çevre hukukunda çevresel etki değerlendirme sürecine halkın katılımı, özellikle halkın katılım toplantıları vasıtasıyla olmaktadır, ayrıca kamu anketi, kamuoyu soruşturması, kamuoyu araştırması gibi adlandırmalar yapılmamaktadır. Fransa'da ise, kamu anketi halkın, kamu işleriyle alakalı fikrine başvurulduğu bir araç olarak düzenlenmektedir. Kamu anketi bir yandan Çevre Kanunu'nda düzenlenerek çevreye etkisi olan projeler hakkında halkın görüşüne başvurulduğu bir yöntemken diğer taraftan genel hukuk tarafından düzenlenerek çevreye etkisi olsun olmasın herhangi bir kamu işi hakkında, öncelikle halkın bilgilendirildiği akabinde söz konusu işle alakalı halkın görüş, tavsiye ve önerilerine başvurulduğu bir araç olarak tasarlanmıştır. Türkiye'de, kamu kurumları tarafından halkın kamu işleri hakkında bir yandan bilgilendirildikleri diğer yandan görüşlerine başvurulduğu kamu anketine benzer bir araç, çevresel etki değerlendirme sürecine halkın katılımı haricinde, düzenlenmemektedir.

Fransa'da kamu anketinin konusu, hangi kanunda düzenlendiğine göre değişmektedir. 2016 yılından itibaren kamu anketi uygulaması, üç temel kanunla düzenlenmektedir.

İlk olarak, Kamu Yararına Kamulaştırma Kanunu kapsamında kamu anketi yürütülmektedir. Enquête de droit commun yani genel hukuktan kaynaklanan kamu anketi olarak da adlandırılan bu anketler, esas olarak kamu yararı beyanından önceki soruşturma ve parsel araştırması konularında yapılmaktadır.

Halk ile İdare Arasındaki İlişkiler Kanunu'nun L.134-1 ile R.134-22 ve R.134-23 maddelerinde ikinci bir çeşit kamu anketi düzenlenmektedir. Bu alandaki kamu anketleri ne Çevre Kanunu ne de Kamulaştırma Kanunu kapsamına girmediğinden ayrıca düzenlenmektedir. Bu kapsamda yapılan kamu anketinin ana amacı, herhangi bir idari karar hakkında halkın bilgilendirilmesinin sağlanarak halkın karar sürecine katılımının temin edilmesidir.

Son olarak bu çalışmanın konusunu oluşturan Fransa Çevre Kanunu'ndan kaynaklanan kamu anketi uygulaması bulunmaktadır. Çevre Kanunu'nun L. 123-1 ila L.123-19 ve R. 123-1 ila R. 123-46 maddelerinde düzenlenen kamu anketiyle, çevreye ilişkin alınan ve çevreyi etkileyebilecek kararlarda halkı bilgilendirerek halkın görüşlerinin karar süreçlerine dahil edilmesi amaçlanmaktadır.

Fransa'da Çevre Kanunu kapsamında yapılan kamu anketi uygulaması, Türkiye'deki uygulamayla karşılaştırıldığında Fransa'daki uygulamanın kapsamının daha geniş olduğu görülmektedir. 12 Temmuz 1983 tarih ve 83-630 sayılı Kamu Anketinin Demokratikleştirilmesi ve Çevrenin Korunması Hakkında Kanun sayesinde kamu anketinin kapsamı temel olarak belirlenmiştir. Bu Kanun, 2000 yılında ortadan kaldırılarak söz konusu düzenlemeler, Çevre Kanunu'na eklenmiştir. Kamu anketinin kapsamının genişletilmesi konusunda *en gösterişli reform*, 13 Aralık 2000 tarihli Kanun gereğince yapılmıştır (Jégouzo,

2001: 9). Bu yasal değişiklikten önce kentleşme alanında sınırlı şekilde, kamu anketi uygulanmaktaydı. Bu yasal değişikliğin ardından, bölgesel uyum planları (les schémas de cohérence territoriale), yerel kentsel planlar (les plans locaux d'urbanisme), belediye planları (les cartes communales) gibi planlamaya ilişkin çok önemli idari kararlar, kesin olarak onaylanmalarından önce kamu anketine konu olmak zorundadır. Bu reform; kamu işlerinde, özellikle de planlamaya ilişkin işlerde, halkın görüş ve önerilerine yer verilmesine imkân verdiğinden çok önemli bir demokratikleşme adımı olarak değerlendirilmektedir (Grand-Deléage, 2002).

2016 yılında güncellenmiş olan Çevre Kanunu'nun L.123-2. maddesinde kamu anketinin uygulama alanları yeniden düzenlenmiştir. Bu maddeye göre

1.Listesi Danıştay tarafından kararname ile oluşturulan geçici veya küçük öneme sahip projeler ile zone d'aménagement concerté² projeleri hariç olmak üzere çevresel etki değerlendirme çalışması içermesi gereken kamu veya özel kişiler tarafından yürütülen bayındırlık, yapı ve planlama işleri,

2.Çevresel bir değerlendirmeye sunulan planlar, programlar ve planlamaya ilişkin dokümanlar,

3.Çevre Kanunu'nda belirlenmiş milli park, deniz doğal parkı, bölgesel doğal park projeleri gibi koruma çevrelerinin belirlenmesi,

konularında kamu anketi yapılması zorunludur. Çevre Kanunu L.123-2/III-bis maddesinde yer alan *"ulusal savunmaya yönelik tasarlanan projelerde kamu anketi yapılmaz"* düzenlemesi, 2020-7 sayılı ve 6 Ocak 2020 tarihli Kanun Gücünde Kararname ile ortadan kaldırılmıştır.

Bununla birlikte Kamu Yararına Kamulaştırma Kanunu'nun L.11-1/ II. maddesi uyarınca kamu yararına ilişkin çalışma, planlama, yapı ya da eser beyanları, Çevre Kanunu'nun L.123-2 maddesinde belirtilen çevreyi korumaya yönelik bir operasyonu oluşturan yapı veya işler kapsamına giriyorsa, kamu anketi yapılmalıdır.

İlgili yasal düzenlemeler karşılaştırıldığında Fransa'da ÇED süreci konusunda kamu anketine tabi tutulan projelerin kapsamının Türkiye'dekinden çok daha geniş olduğu belirtilmelidir.

3.2. Uygulamaların Koordinasyonu ve İdaresi Konusundaki Farklılıklar

Fransa'daki kamu anketi uygulaması ile Türkiye'deki çevresel etki değerlendirme sürecine halkın katılımının koordinasyonu ve idaresi konusunda pek çok farklılık bulunmaktadır.

3.2.1. Yetkili Otorite Konusundaki Farklılıklar

Türkiye'de çevresel etki değerlendirme sürecine halkın katılımının sağlanmasından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve valilikler sorumlu iken Fransa'daki uygulamada, anketin yapılmasına karar veren ve yürüten yetkili otorite, kamu anketine konu olan projenin kapsamına bağlı olarak değişmektedir. Kamu anketi yapılmasına karar veren otorite, genellikle valilik olmakla beraber projenin niteliğine göre yerel meclisler (belediye meclisi, il genel meclisi, bölge meclisi ve belediye birliği meclisi), kamu anketine karar verip organize etmekle yetkilendirilmiştir. Bu yöndeki hukuki düzenleme, 27 Şubat 2002 tarihli yasayla Çevre Kanunu'nun L.123-1, L.123-3 ve R.123-3 maddelerine eklenmiştir. Maddelere göre ilke olarak kamu anketi yapılmasına

² Kamu tüzel kişileri tarafından alt yapı tesisleri yapılarak kamu ve özel kuruluşa ait malzemeler ve inşaat için teçhizatlandırılan gayrimenkul. K. Dayınlarlı, Dictionnaire des termes juridiques, Français-Turc, 2004, s.1277.

karar veren yetkili makam, ankete konu projenin bulunduğu yerin valisi olup kamu anketinin düzenlenmesinden ve yürütülmesinden bu vali sorumlu olmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin, belediyeler birliğinin veya bunlara bağlı kamu kuruluşlarından birinin projesi, planı, programıyla ilgili bir konuda kamu anketi açılmasına, bu yönetsel birimin yetkili organı tarafından karar verilmektedir. Bu düzenleme, kamu anketinin *yerelleşmesi* amacıyla gerçekleştirilmiştir (Hélin ve Hostiou, 2002: 298). Yerel yönetimlerin ve birliklerinin özellikle planlamaya yönelik idari kararlar ve yatırımlarının hazırlanmasında kamu anketi düzenleyebilmesi, bu yönetsel birimlerin idari özerkliğini arttırmaktadır. Ayrıca bu düzenleme, yerel yönetim ilkelerinden biri olan yerel katılımı da hayata geçirme konusunda önemli bir gelişmedir.

Buna ilaveten kamu anketine konu olan proje, kamu yararı kararıyla ilgiliyse kamu anketine karar verilmesinden de bu anketin düzenlenmesinden de vali sorumludur. Başka bir ifadeyle Çevre Kanunu'nda belirtilen alanlar hariç, kamu anketinin açılması ve düzenlenmesinden yetkili vali sorumludur (Hélin, 2002: 12).

3.2.2. Halkın Görüşlerinin Raporlanması Konusundaki Farklılıklar

Türkiye'deki uygulamada, valilikler bünyesindeki çevre ve şehircilik il müdürlükleri, ÇED sürecine halkın katılımını sağlamakta olup çevre ve şehircilik il müdürünün görevlendirdiği bir yetkili tarafından halkın katılım toplantı tutanakları hazırlanmaktadır. Fransa'da ise bu görev, bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanması adına anket komiserine ya da anket komisyonuna verilmektedir. Projenin büyüklüğüne bağlı olarak anket komiseri ya da anket komisyonu belirlenmektedir.

Kamu anketinin yürütülmesinde merkezi rol, anket komiserine aittir (Fransız Danıştay, 1967). Anket komiseri, 12 Temmuz 1983 tarihli Kanun ile getirilen düzenlemeler vasıtasıyla kamu anketinin yürütülmesinde en yetkili kişi konumuna gelmiş olup (Broussard, 1993: 35) kamu anketinin *iyi yürütülmesinden sorumludur* (Chaumet, 1993).

Anket komiseri, kamu anketinin yürütülmesinden sorumlu olarak halk ve yönetim arasında bir nevi arabulucu görevi görmektedir (Hélin, 1995: 10). Bu sebeple anket komiserinin tarafsız ve bağımsız olması gerekmektedir. 12 Temmuz 1983 tarihli Kanun'dan önce anket komiseri, vali tarafından belirlenmekteydi. Bu durum, anket komiserinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda çekincelerin yaşanmasına sebep olmuştur (Papin, 1980: 335). Bu eleştirileri giderebilmek amacıyla 12 Temmuz 1983 tarihli Kanun vasıtasıyla anket komiserini belirleme yetkisi, validen alınarak idare mahkemesi başkanına verilmiştir. Ancak kamu yararı kararıyla ilgili düzenlenen kamu anketlerinde anket komiseri, halen vali tarafından belirlenmektedir.

Çevre Kanunu'nun L.123-4, L.123-5, L.123-18, R.123-5, R.123-25, R.123-26 ve R.123-27 maddelerinde anket komiseri ve anket komisyon üyelerinin nasıl seçileceği açıklanmaktadır. İlgili maddelere göre idare mahkemesi başkanı; anket komiserini ya da anket komisyon üyelerini, kamu anketine konu projeye uygun olarak, *il üyeleri listesinden* seçmektedir. Bu liste, her takvim yılı için idari mahkeme başkanının başkanlık ettiği ve sekreteryaya hizmetlerini valiliğin sunduğu bir komisyon tarafından belirlenmektedir. İl üyeleri listesi, komisyona başvuran çeşitli alanlarda uzmanlaşmış nitelikli, donanımlı ve genellikle emekli kamu görevlileri arasından komisyon tarafından belirlenmektedir. Bu listede kaydı olan kişiler, yıllık incelemelerden geçmekte ve her dört yılda bir kayıt yenilemek zorundadır. Anket komiserinin atanmasından sorumlu olan idare mahkemesi başkanı, anket komiseri görevlerini yerine

getirmedığı takdirde anket komiserinin görevden alınmasından, komiserin hazırladığı raporun ve sonuçlarının kalitesinin değerlendirilmesinden ve anket komiserinin ücretinin ödenmesinden sorumludur.

İdare mahkemesi başkanının anket komiseri ve komisyon üyelerinin seçimi, hazırlayıcı nitelikte bir idari işlem olarak değerlendirildiğinden hukuka aykırılık iddiasıyla, idare mahkemeleri önüne getirilememektedir (Fransız Danıştay, 1989). Bununla birlikte anket komiserinin tarafsız ve bağımsız olması gerekmektedir. Bağımsızlık ve tarafsızlığın zedelendiğinin iddia edilmesi için ciddi kanıtlar ortaya konmalıdır (Fransız Danıştay, 1994; Fransız Danıştay, 1993). Basit bir şüpheye dayanarak anket komiserinin bağımsız ve tarafsız olmadığı iddia edilemez (Hélin, 1995: 9).

Anket komiserinin bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması için 3 Ağustos 2016 tarihli Kararname ile anket komiserinin üstlendiği rol daha net açıklanarak gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Anket komiseri bir yandan idareyle diğer yandan ankete konu proje sahibiyile hiçbir kişisel ilişki geliştirmemelidir. Kırsal Kanun kapsamında yürütülen kamu anketlerinde belediye başkanının, kamu anketinin yapılmasına karar verip anket komiserini belirlediği somut bir olayda; Paris İdare Mahkemesi, anket komiserinin kamu anketini tamamlaması ardından 9 Mart 2008 yerel seçimlerinde belediye başkanı listesinde yer alması sebebiyle bağımsızlığının zedelendiğine karar vermiştir (CAA Paris, 2011). Anket komiserinin yaptığı ya da daha önce yapmış olduğu işler nedeniyle hiçbir şekilde projeye ilgisi olmamalıdır. Paris İdare Mahkemesi başka bir somut olayda, anket komiserinin kamu anketinin düzenlendiği yerel yönetimde çalışması sebebiyle tarafsız ve bağımsız olamayacağına karar vermiştir (CAA Paris, 2012). Anket komiseri, idareden bağımsız olduğu gibi ilgili yatırım projesinin sahibinden de bağımsız olmalıdır. Proje sahibi ile anket komiseri arasında doğrudan ya da dolaylı ekonomik, sosyal ya da ailevi hiçbir bağ olmamalıdır.

Anket komiserinin görevi, halkın proje hakkında tam ve doğru bilgilendirilmesini sağlayarak ankete konu proje hakkında halkın beğeni ya da karşı önerilerini ifade ettikleri ortamları oluşturmaktır. Anket komiseri, kamu anketini gereği gibi yürütebilmek için her türlü araca başvurmalıdır. Başka bir ifadeyle komiser; gerekli gördüğü hallerde, proje sahibinden her türlü belge ve bilgiyi talep etmek, uzmanlara başvurmakta, alanda keşif yapmakta ve halk toplantıları organize etmektedir.

Anket komiseri, kamu anketini yürütürken demokratik planda kalarak halk tarafından kendine aktarılan yazılı ya da sözlü katılımları, sadeleştirip özetleyerek yazılı bir rapor haline getirmektedir. Halk toplantıları sırasında halk genelde dağınık şekilde ve sözlü olarak katılım yapmaktadır. Bunun yanında anket komiseri, soruşturma ile ilgili kişisel ve gerekçeli görüşlerini de rapora ekleyebilmektedir. Ancak bu durum, halkın düşüncelerinin rapora doğru şekilde aktarıldığı yönünde endişe ve şüpheler oluşturmaktadır.

Kamu anketinin sonlandırılmasından sonra anket sürecinde yapılan her türlü yazılı, sözlü ve elektronik katılım, anket komiserine teslim edilmektedir. Anket komiseri, edindiği bilgiler ve izlenimler doğrultusunda bir rapor hazırlayarak halkın proje hakkında düşüncesine *olumlu, olumsuz ya da kısmi olumlu* olmak üzere özetleyerek yer vermektedir. Komiserin hazırlamış olduğu rapor, tavsiye niteliğinde olup idareyi bağlayıcı nitelikte değildir.

3.2.3. İlan ve Duyuru Konusundaki Farklılıklar

Fransa'da kamu anketi kararının ilanı ve duyurulması ile Türkiye'deki uygulamada birtakım farklılıklar mevcuttur. Türkiye'deki uygulamada halkın katılım toplantısının ilan edilerek çeşitli araçlarla duyurulmasından Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar sorumludur. Fransa'da ise kamu anketini düzenleyen yetkili kurum, kamu anketi kararının ilanından ve duyurulmasından sorumludur.

Fransa'da kamu anketi ilanı, kamu anketi yapılmadan 15 gün önce iki kez en az iki bölgesel ya da yerel gazetede yayımlanırken Türkiye'de halkın katılım toplantısı ilanı, toplantı yapılmadan 10 gün önce yerel süreli yayın ile birlikte yaygın süreli yayın olarak tanımlanan bir gazetede yayımlanmalıdır.

Fransa'da kamu anketi yapılmasına yönelik karar hem internet yoluyla duyurulmaktadır hem de ilgili kamu kurumlarının binalarında asılarak ilan edilmektedir. Bu süreç Çevre Kanunu'nun L. 123-10, R. 123-9, R.123-10 ve R. 123-11 maddelerinde ayrıntılı şekilde düzenlenmektedir. Kamu anketini düzenleyen otorite, kamu anketinin halka duyurulması için her türlü araca başvurabilmektedir (Hélin, 2002: 14).

Türkiye'de de halkın katılım toplantısı hakkında bilgilendirme hem internet yoluyla duyurulmaktadır hem de ilgili kamu kurumlarının binalarında asılarak ilan edilmektedir. Buna rağmen Türkiye'de, halkın katılım toplantılarının ilan ve duyurulması konusunda birtakım yetersizlikler olduğu yönünde eleştiriler söz konusudur. Halkın toplantılar hakkında bilgilendirilmesinden Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar sorumlu olmakla birlikte bu kurum ve kuruluşların, yeterli bilgilendirmeyi yapmadığı takdirde karşılaşacakları yaptırım hukuken düzenlenmemiştir. Bu konuya, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ÇED Çalıştay Sonuç Bildirgesinde özellikle yer verilmiş olup

- *ilan usulünün tüm ayrıntılarıyla ÇED Yönetmeliği'nde düzenlenmesi,*
- *ilanın süresiz olmaması, ancak halka uygun şekilde duyurulmasının sağlanması,*
- *halkın katılım toplantısının yapıldığı yerlerde duyuru yapılması,*
- *duyuru yöntemi ve ilan süresine ilişkin hususların ÇED Yönetmeliği'nde ayrıntılı biçimde belirlenmesi, tavsiye edilmektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019: 28).*

3.2.4. Süre Konusundaki Farklılıklar

Fransa'da, kamu anketinin ne kadar süreceği, alt ve üst sınırlar, Çevre Kanunu'nun L.123-9, L.123-17 ve R.123-6 maddelerinde düzenlenmektedir. 3 Ağustos 2016 tarihli düzenlemelerden önce kamu anketine konu projeye göre değişkenlik göstermekle birlikte kamu anketinin 30 günden az ve 2 aydan çok olamayacağı belirtilmekteydi. Bu süreler, işleri aksattığı, yavaşlattığı ve maliyeti arttırdığı gerekçesiyle eleştirildiğinden yenilenmiştir. Güncel duruma göre kamu anketinin süresi, kamu anketini açan ve organize eden sorumlu yetkili makam tarafından belirlenmektedir. Bu süre, çevresel etki değerlendirmeye tabi projeler, planlar ve programlar için otuz günden az olamaz. Çevresel etki değerlendirmeye tabi olmayan bir proje, plan veya program için kamu anketi süresi, on beş güne indirilebilir. Bu süreler, anket komisyonu ya da komisyon başkanı tarafından uzatılabilir.

Türkiye'de ise ÇED sürecine halkın katılımının ne kadar süreceğine ya da sürmesi gerektiğine yönelik herhangi bir düzenleme mevcut değildir. ÇED Yönetmeliği 9/2. maddesinde valiliğin, halkın katılım toplantısıyla ilgili zamanlama takvimi ve iletişim bilgilerinin halka duyurulması gerektiği düzenlenmektedir. Bununla birlikte ÇED Yönetmeliği 14. maddesi uyarınca “son

şekli verilen ÇED Raporu halkın görüş ve önerilerini almak üzere Bakanlık ve/veya valilik tarafından askıda ilan ve internet aracılığı ile 10 takvim günü görüşe açılmaktadır”, düzenlemesinin haricinde ÇED sürecine, halkın katılımının sağlanmasına yönelik sürenin belirtildiği herhangi bir düzenleme söz konusu değildir. Bu konuda da ÇED Yönetmeliği’nde gerekli düzenlemeler yapılarak hem süreci aksatmayacak, maliyeti arttırmayacak hem de halkın katılımını sağlayacak makul bir katılım süresi belirlenmelidir. Bu şekilde halkın katılımının sağlanması hususunda asgari bir standart oluşturulabilir.

3.3. Kamu Anketinin Demateriyalizasyonu

2014/52/AB sayılı Direktif ile güncellenen 2011/92/AB sayılı Direktife uyum sağlayabilmek için Fransa’da, 3 Ağustos 2016 tarihli düzenlemeler sayesinde kamu anketinin demateriyalizasyonu konusunda önemli adımlar atılmıştır. Bu düzenlemeye göre anket dosyası, kamu anketini düzenleyen makam tarafından internet üzerinden yayımlanmaktadır. Her bir proje dosyası çerçevesinde; proje kısaca tanıtılmalı ve projenin etki çalışması, halkın katılımını sağlayan çeşitli belgeler ile projeye yetki veren idari belgeler, internet üzerinden yayımlanmalıdır. Bu kapsamda halk hem söz konusu proje hakkında bilgilendirilmekte hem de görüş, öneri, talep ve itirazlarını iletebilmektedir.

Kamu anketinin düzenlenmesinden valinin sorumlu olduğu projeler için kamu anketi kapsamında halkın katılımları, 29 Mart 2018 tarihinden bu yana çevresel etki değerlendirmesine tabi tüm projeleri listeleyen ulusal bir elektronik platform aracılığıyla, "www.projets-environnement.gouv.fr" adresi üzerinden gerçekleşmektedir. Çevresel etki değerlendirme sürecine tabi olmayan projeler konusunda ise kamu anketini düzenleyen yönetsel birimin internet adresinden kamu anket dosyası paylaşılmaktadır.

ÇED sürecine halkın katılımının internet üzerinden sağlanması birçok avantaj sağlamaktadır. Halkın, ÇED’e konu projeyi incelemesi kolaylaşmaktadır. Halk, kendi bölgesinde veya yapılması planlanan ankete konu benzer nitelikteki projeler hakkında daha önce yapılan çalışmalara ve verilere tek bir kaynaktan erişim sağlayabilmektedir. Projelerin etki çalışmalarını yürütmekle görevli kişiler, tasarım ofisleri oluşturabildiğinden yapılan çalışmaların kalitesi artmaktadır. Ayrıca dijital platformun kullanımı; sadece bilgiye erişimle sınırlı değildir, aynı zamanda yeni katılım araçlarını kullanmaya alışkın olan daha genç bir kitleye hitap ettiğinden gençlerin çevre yönetimine ilgisi ve katılımı daha da artmaktadır (Proje, 2020).

Geleneksel katılım yollarını ortadan kaldırmadan bu yeni dijital katılım araçları sayesinde halk, çevre yönetimine daha kolay, daha çabuk ve daha ucuz katılmaktadır. Örneğin Des îles d’Yeu et de Noirmoutier Bölgesi’nde rüzgar santrali kurulması için yapılan ankete hem fiziksel hem de internet üzerinden katılım, neredeyse aynı oranda olacak şekilde sağlanmıştır (Environnement, 2020)

Türkiye’de de e-ÇED uygulaması bulunmaktadır. ÇED sürecine ilişkin iş ve işlemler, çevrimiçi ÇED Süreci Yönetimi Sistemi üzerinden yürütülmektedir. Başka bir ifadeyle yatırım projesi sahibi, ÇED başvurusunu internet ortamından yapabilmektedir. Halkın katılımı konusunda ise internette yeterince faydalanılmamaktadır. İnternet, Türkiye’de daha çok bilgilendirme aracı olarak kullanılmakta olup bu platformdan, projeye ilgili halkın görüş, öneri, talep, itiraz ve eleştirilerini açıklayabilmeleri amacıyla faydalanılmamaktadır.

4. TÜRKİYE'DE UYGULANAN ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRME SÜRECİNE HALKIN KATILIMININ FRANSA'DAKİ UYGULAMAYLA BENZERLİKLERİ

Türkiye'de uygulanan çevresel etki değerlendirme sürecine halkın katılımı, Fransa'daki uygulamayla benzer noktalardan eleştirilmektedir. Seçilmiş ve atanmış makamlar, kamu anketi aracını sorun kaynağı olarak görmekte hatta karar verme sürecini uzattığını ve israfına sebep olduğunu savunmaktadırlar. Ayrıca katılımın beklenen düzeyde olmaması da demokratik açıdan eleştirilmektedir.

4.1. Halk Katılımının Tavsiye Niteliğinde Olması

Fransa'da kamu anketi sonucunda anket komiseri tarafından hazırlanan rapor, Türkiye'de ÇED sürecine halkın katılımı konusunda oluşturulan tutanaklar gibi tavsiye niteliğindedir. Her iki ülkede de ÇED sürecine tabi proje hakkında halkın bilgilendirilmesi yanında görüş, öneri ve taleplerinin alınması zorunludur. Bu zorunluluk yerine getirilmeden söz konusu projeye onay verilmemektedir. Ancak halktan alınan görüşler, tavsiye niteliğinde olduğundan yetkili idareyi bağlamamaktadır. Başka bir deyişle Türkiye'de valilikçe organize edilen halkın katılım toplantılarından çıkan görüşler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderilmektedir ancak Bakanlıkta bağlayıcı nitelikte değildir. Fransa'da anket komiserinin hazırladığı rapor, tavsiye niteliğinde olup idari karar mekanizmasını bağlayıcı nitelikte değildir.

Halkın katılımı sonucu ortaya çıkan kararların tavsiye niteliğinde olması, her iki ülkede de halkın katılım düzeyini olumsuz etkilemektedir. Zira hukuki düzenlemelerde ÇED sürecine halkın katılımının istişare düzeyinde olması beklenmektedir. İstişare, *çift yönlü bir faaliyettir: taraflar bir araya gelerek bilgi, görüş, sorun, çözüm, uygulamaya ilişkin deneyim alışverişinde bulunmaktadır* (Ruige, Üskent, Micka, 2014: 22). Ancak halkın katılımı sonucu ortaya çıkan kararların tavsiye niteliğinde olması istişareye engel olmakta, katılımın danışma düzeyinde kalmasına sebep olmaktadır (Caillosse, 1986: 169). Hatta Türkiye'de, halkın tavsiye niteliğindeki görüşlerinin idari karar mekanizmasını neredeyse hiç etkilememesi sebebiyle ÇED sürecine halkın katılımının bilgilendirme seviyesinde kaldığı gözlenmektedir. Akıncı'ya göre ÇED Yönetmeliği ile ÇED sürecine halkın katılımı, halkın söz konusu proje hakkında bilgilendirilmesi amacıyla düzenlenmiş olup halkın idari karar verme sürecini etkileyebilme gücü muğlak bırakılmıştır (1996: 213). Bu sebeple halkın katılımının bilgilendirme seviyesinde kaldığı, danışma seviyesine dahi çıkmadığı ortaya konmaktadır (Ülker ve Çobanoğlu, 2012: 75). Bunlara ilaveten halk, ÇED sürecine halkın katılım toplantılarına farklı anlamlar yükleyebilmektedir. Valilikten yetkililerle ender olarak bir araya gelen halk; toplantıları, kendi ekonomik sosyal sorunlarını anlattığı bir platforma dönüştürmekte olup bu toplantılarda, çevresel sorunlar görüşülmemektedir (Özlü, 2019: 771-780). Bu sebeple çevreye ilişkin konularda yapılan halkın katılım toplantıları, ÇED Yönetmeliği'nde düzenlenen ve hedeflenen istişare düzeyine ulaşamamaktadır (Özlü, 2019: 771-780).

Fransa'daki kamu anketi uygulamasının en geleneksel özelliği, idari karar mekanizmasında ilgililerin görüşlerine yer vererek idari eylemlerin meşruluğunu ve etkinliğini arttırmaya çalışmasıdır (Papin, 1980: 339). Nitekim 1983 yılından beri yasa koyucu; çevre yönetimine, halkı dahil etmek için uğraş vermektedir. Kamu anketi sonunda olumlu bir karar çıkmışsa yönetimin uygulayacağı projenin meşruluğu daha da artmaktadır. Olumsuz ya da birtakım değişikliklerin yapılmasının gerekli görüldüğü kısmi olumlu şekilde bir karar çıkması halinde de yönetim, hukuken projeye onay verebilmektedir. Nitekim halkın görüş ve önerilerinin

özetlendiği kamu anketi raporu, tavsiye niteliğindedir. Ancak bu durumda raporun birçok hukuki ve politik etkisi olmaktadır. Örneğin halk tarafından proje reddedildiğinde idare ile halk arasında çatışma ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında projeye ilgili uyumsuzluk mahkemeye gidecek kadar ciddiye; idari yargı mercileri, açılan iptal davalarında daha kolay yürütmeyi durdurma kararı vermektedir. Böylece yargılama sonuçlanana kadar kamu anketine konu projenin hayata geçmesi engellenmektedir.

Türkiye’de ÇED sürecine halkın katılımı, bu süreçte geçilmesi gereken *bir aşama, bir formalite* olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca ÇED olumlu kararı verilmesi durumunda halkın olumsuz tutumunun, idari yargı mercilerini Fransa’daki kadar bağlamadığı da belirtilmelidir. Ancak halkın görüşlerinin karar süreçlerine dahil edilmesi, şüphesiz, yönetimde yaşanan demokrasi eksikliği problemini gidermekte ve verilen kararların meşruluğunu arttırmaktadır. Bu sebeple halkın katılımının, olumlu ya da olumsuz görüşlerinin ÇED Raporunu daha çok etkileyebilmesi gerekmektedir (Bek, 2018: 54-56).

4.2. Halk Katılımının Yetersizliği

Tüm demokratik devletler, yönetimde özellikle çevre yönetiminde demokrasi eksikliği eleştirilerine maruz kalmaktadır. Avrupa Konseyi tarafından yapılan bir çalışmada, çevrenin düzenlenmesi konusunda halkın katılımının birçok Avrupa ülkesinde istenilen seviyede olmadığı ve geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Avrupa Konseyi, 1997: 166). Fransa ve Türkiye’de benzer eleştirilere maruz kalarak ÇED sürecine halkın katılımının geliştirilip iyileştirilmesi zorunluluğu pek çok platformda belirtilmektedir.

Fransa’da özellikle 12 Temmuz 1983 tarihli Kanun’dan önce kamu anketi uygulamasının demokratik yönünün çok kısıtlı olduğu vurgulanmakta olup reform ihtiyacı her yerde dile getirilmiştir. Bu Kanun da yürürlüğe girmesinden sonra birçok revizyona uğrayarak peyderpey güncellenmiştir. Bu revizyonlarla çok önemli düzenlemelere imza atılsa da kamu anketine, halkın katılımının halen arzu edilen seviyede olmadığı birçok platformda belirtilmektedir. Kamu anketine halkın katılım oranlarının yetersizliği, içi boşalan kamu anketlerinin oluşmasını sağlamaktadır. Halk, idari karar mekanizmasını etkileyemediğini düşündüğünden kamu anketine katılmamaktadır (Lecoq, 1995: 20; Hélin, 1994: 181). Katılımın gönüllülük esasına dayanması yanında projeye yapılan eleştirilerin, karşıt önerilerin dikkate alınmaması, proje neredeyse tamamlandıktan sonra kamu anketinin yapılması, katılımın istenilen seviyelerde gerçekleşmesini engelleyen sebepler arasında sayılmaktadır (Thomas, 1985: 99).

Türkiye’de ÇED sürecine halkın katılımının yetersizliği ve iyileştirilmesi zorunluluğu bir yandan ulusal diğer yandan uluslararası platformlarda belirtilmektedir. Halkın ÇED sürecine katılımı, hukuken düzenlenmiş olmasına rağmen bu katılımın pratikte etkin olmadığı pek çokları tarafından belirtilmektedir (Akıncı, 1996: 213; Akkaş, 2012: 47-48; Ülker ve Çobanoğlu, 2012: 75; Özlü, 2019). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2019 ÇED Çalıştay Sonuç Bildirgesinde *“halkın katılım sürecinin daha etkin hale getirilmesi”* önerilerek, katılımın etkin olmadığı kabul edilmektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019).

Bununla beraber AB, Türkiye’de ÇED sürecine halkın katılımını yetersiz bulmaktadır. İlerleme raporlarında çevre faslı değerlendirilerek genel olarak yatay mevzuatta sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilmektedir. 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporunda, yatay mevzuat alanında esaslı bir ilerleme kaydedilmediği belirtilerek *“Türkiye, Espoo ve Aarhus Sözleşmelerine taraf olmamıştır. Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) ile ilgili mevzuatta müktesebat ile büyük ölçüde uyum sağlanmış gibi görünmekle birlikte kamusal danışmanın ele alınmasına daha fazla*

dikkat gösterilmesi gerekmektedir” önerisi yapılmıştır (AB Komisyonu, 2005). 2006 yılı Türkiye İlerleme Raporunda, Halkın Çevre Konusundaki Bilgilere Erişimi ile ilgili Direktif’in daha ileri düzeyde iç hukuka aktarımı konusunda bir gelişme olmadığı vurgulanmakta ve halkın katılımına ilişkin Direktif’in bazı unsurlarının Mayıs 2006’da kabul edilen hukuki değişikliklerle iç hukuka aktarıldığı ifade edilmektedir (AB Komisyonu, 2006). 2007 ve 2008 yılları Türkiye İlerleme Raporlarında benzer cümlelere yer verilerek çevre sorumluluğu, halkın katılımı ve halkın çevre konularında bilgiye erişimine ilişkin müktesebatın aktarılması konusunda hiçbir ilerleme kaydedilmediği belirtilmektedir (AB Komisyonu, 2007; AB Komisyonu, 2008). 2009 ve 2010 yılları Türkiye İlerleme Raporlarında ÇED Direktifi’nin büyük ölçüde iç hukuka aktarıldığına yer verilmekle birlikte halkın görüşünün alınmasına yönelik usullerin tam uyumlu hale getirilmediği vurgulanmaktadır (AB Komisyonu, 2009; AB Komisyonu, 2010). 2011, 2012 ve 2013 tarihli Türkiye İlerleme Raporlarında ÇED Yönetmeliği’ne getirilen muafiyetler eleştirilmekte ve halkın katılımına yönelik herhangi bir değerlendirme yapılmamaktadır (AB Komisyonu, 2011; AB Komisyonu, 2012; AB Komisyonu, 2013). 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporunda, Türkiye’nin, çevre ve iklim değişikliği konularında önemli etkileri olacak yatırım kararları ile ilgili devam eden uyuşmazlıkların çözümünde net bir çerçeve oluşturarak bilgiye erişim, halkın katılımı ve çevresel hususlarda yargıya erişim konularında, AB müktesebatı ile uyum sağlaması gerektiği vurgulanmaktadır (AB Komisyonu, 2014; AB Komisyonu, 2015). AB Komisyonu, 2018 yılında da 2016 yılında yapmış olduğu eleştirileri tekrarlamakta olup halkın katılımı ve çevresel bilgiye erişim hakkına ilişkin AB müktesebatıyla uyumun sağlanarak bu mevzuatın etkili bir şekilde uygulanmasını tavsiye etmektedir. (AB Komisyonu, 2016; AB Komisyonu, 2018). 2019 yılı Türkiye İlerleme Raporunda, çevresel konulara ilişkin mahkeme kararlarında hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanması tavsiye edilerek halkın katılımı ile halkın çevresel bilgiye erişim hakkına dair halâ giderilmeyen şikâyetlerin varlığına dikkat çekilmektedir (AB Komisyonu, 2019).

5. SONUÇ

Halkın idari karar süreçlerine katılımının hukuken düzenlenmesi, halkın kamu işlerine katılımını kurumsallaştırarak bir katılım hukuku ortaya koymaktadır. Böylelikle yöneticilerin inisiyatifine bağlı olmaksızın hukuk kuralları, kamu işlerine ve karar mekanizmalarına halkın katılımını teminat altına almaktadır.

Halkın idari karar süreçlerine katılımı, çeşitli düzeylerde olmaktadır. Karar süreçleri ve kararlar hakkında ön bilgilendirmeye başlayan katılım, karar verme yetkisinin halka verilmesine kadar geniş bir yelpazede gerçekleşmektedir. Türkiye’de hukuken düzenlendiği şekliyle ÇED sürecine halkın katılımı, bilgilendirme yanında danışma hatta istişare düzeyini de kapsamakta olduğundan hem idare hukuku hem de çevre hukuku açısından ayrıcalıklı bir yere sahiptir. Nitekim ÇED sürecine halkın katılımı, doğası gereği çevreye zarar verebilecek projeler konusunda halkın görüş, öneri ve taleplerini izah ettikleri demokratik bir platformun oluşmasını sağlamaktadır. Bunun yanında kamuoyundan elde edilen görüşler, tavsiye niteliğinde olduğundan idari karar mekanizmasına katılım, arzu edilen düzeyde sağlanamamaktadır.

Türkiye’de ÇED sürecine halkın katılımının yetersiz olduğu hem uluslararası platformlarda özellikle AB İlerleme Raporlarında hem de ulusal düzeyde vurgulanmaktadır. Halkın katılımının etkinleştirilmesi özellikle AB tarafından tavsiye edilmekle birlikte nasıl etkinleştirileceği konusunda ulusal kimliklere saygı ilkesi gereği keskin ve net cevaplar verilmemektedir. Bu kapsamda çalışmada, AB’nin kurucu üyesi olan Fransa’da, ÇED sürecine halkın katılımının hukuken nasıl düzenlendiği, uygulama alanı, sevk ve idaresi Türkiye’deki

uygulamayla karşılaştırılarak Türkiye’de ÇED sürecine halkın katılımının etkinleştirilmesi konusunda öneriler oluşturulmak istenmiştir.

Yapılan araştırma ve değerlendirme sonunda Fransa’da da ÇED sürecine halkın katılım mekanizmasının yetersiz bulunarak eleştirildiği belirtilmelidir. ÇED sürecine halkın katılımının gönüllülük esasına dayanması ve kamu anketi raporunun tavsiye niteliğinde olması sebebiyle halkın katılımı, düşük seviyelerde kalmaktadır. Başka bir ifadeyle ÇED sürecine halkın katılımının yetersizliği, sadece Türkiye’nin çözmesi gereken bir problem değildir.

Bununla birlikte Türkiye’de, ÇED sürecine halkın katılımının etkinliğinin artırılması için birtakım hukuki düzenlemelerin yapılarak en azından sürecin koordinasyonu ve idaresine ilişkin eleştirilerin bir nebze olsun giderilmesi sağlanabilir. Bu kapsamda Fransa’daki uygulama değerlendirmeye alınabilir.

Fransa’da Çevre Kanunu’ndan kaynaklanan kamu anketinin kapsamının Türkiye’deki uygulamadan daha geniş olduğu görülmektedir. Çevreye etkisi olan yatırım projeleri yanında yerel ve bölgesel düzeyde planlamaya yönelik idari kararlar da onaylanmalarından önce kamu anketine konu olmak zorundadır. Türkiye’de de bu yönde yasal değişiklikler yapılarak ÇED uygulaması kapsamına, AB’nin ÇED Direktifi’ne uygun şekilde belirlenmiş yatırım projeleri yanında her türlü kentsel planlamaya yönelik idari işlemler dahil edilebilir. Böylece kentleşmeye yönelik hazırlanan planlar hakkında da halkın katılım toplantılarının düzenlenmesi zorunluluk haline getirilebilir. Hatta aynen Fransa’da olduğu gibi bir yandan adem-i merkeziyetin güçlendirilmesi diğer yandan valiliklerin yükünün azaltılması için planı hazırlayan yerel idareye yetki verilmek suretiyle bu yönetsel birim tarafından kamuoyu araştırması düzenlenebilir.

Fransa’da kamu anketi boyunca anket komiseri, ankete konu proje hakkında halkın görüş, öneri ve taleplerini toplayarak kamu anketi tamamlanınca bir rapor hazırlamaktadır. Anket komiseri, idareden yani karar vericiden, proje sahibinden ve halktan bağımsız şekilde görevini yerine getirmelidir. Anket komiserinin tarafsız ve bağımsızlığının sağlanması konusunda zaman zaman problem yaşanmaktaysa da idari yargı mercilerince tarafsızlık ve bağımsızlık temin edilmektedir. Kamu anketi tamamlandığında anket komiseri; ÇED’e konu proje hakkında olumlu, olumsuz ya da kısmi olumlu olacak şekilde bir rapor hazırlamalıdır. Böylece idare tarafından hazırlanan ÇED Raporunda halkın görüş ve önerileri daha görünür şekilde ifade edilir olmaktadır. Bu sebeple Türkiye’de de tarafsızlığı ve bağımsızlığı hukukun güvence altına alınan bir otoritenin ÇED sürecine halkın katılımını koordine etmesi yönünde hukuki değişiklik yapılması düşünülebilir. Ayrıca halktan gelen görüş, öneri ve taleplerin raporlanma şekli değiştirilebilir. Fransa’da olduğu gibi halkın her türlü paylaşımı ortak bir paydada harmanlanarak ÇED’e konu proje hakkında olumlu, olumsuz ve kısmi olumlu olacak şekilde bir karar ortaya konabilir. Böylece dağınık şekilde açıklanan halkın görüşleri, yetkili bir otorite tarafından bir araya getirilerek idari karar sürecini etkileme gücü artırılabilir.

İdari karar süreçlerine halkın katılımının etkin şekilde sağlanması için halkın görüşlerinin idari kararları etkilemesi gerekmektedir. Nitekim halk, görüşlerinin karar mekanizmasını etkilemediğini fark ettiğinde her türlü katılım mekanizmasını, bir formalite olarak görmektedir. Bu yaklaşım halkın, idari karar sürecinden kopmasına sebebiyet vermektedir. Bu nedenle hazırlanan ÇED raporlarında halkın görüşlerinin dikkate alındığının mutlaka gösterilmesi gerekmektedir. Halkın katılımının ÇED’e konu proje hakkında olumlu, olumsuz ve kısmi

olumlu olacak şekilde açık ve net bir kararlar ortaya konması halinde ÇED Raporunda da halkın görüşü daha açık ve net şekilde gözükabilir.

Ayrıca halkın katılım toplantılarından proje hakkında olumsuz bir tutum çıkmasına rağmen idare tarafından ÇED olumlu kararının verilmesi halinde mahkemeye taşınacak kadar ciddi uyuşmazlıklarda; idare mahkemelerinin, kamuoyu araştırmasından çıkan olumsuz karara binaen yürütmenin durdurulması kararını zorunlu ve otomatik olarak vermesi hususunda gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması düşünülebilir. Böyle bir hukuki değişiklik, hiç kuşkusuz ÇED sürecine halkın katılımını teşvik edecektir.

Bunlara ilaveten halkın katılım toplantılarının halka ilan edilerek duyurulması konusunda detaylı hukuksal düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2019 ÇED Çalıştayı Sonuç Bildirgesinde önerilen konular göz önüne alınmalıdır. ÇED sürecine halkın katılımının süresi konusunda alt ve üst sınır, hukuken belirlenerek düzenlenmelidir. Halkın katılımının sağlanması hususunda e-ÇED uygulamasının, bilgilendirmenin ötesine taşınarak halkın görüş, öneri ve taleplerini sunacakları daha aktif bir mecraya dönüştürülmesi düşünülebilir.

Bunlara ilaveten Türkiye’de ÇED sürecine halkın katılımının daha aktif ve etkin hale getirilmesi için farklı ülkelerdeki uygulamalar, incelenerek detaylı çalışmaların yapılması sağlanmalıdır. Bu kapsamda iyi uygulama örneklerinin bilinmesi çok değerlidir ancak bunların iç hukuka aktararak uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi hususunda daha kapsamlı çalışmaların yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AKINCI, M. (1996). Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, Bilim Dizisi 1, Kocaeli.
- AKKAŞ, Y. (2012). Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Yönetmeliklerinin Değişim Süreci, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Çevre Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara.
- AVRUPA KONSEYİ, (1997), Les défis pour la société européenne à l’aube de l’an 2000, Participation du pu public a l’aménagement du territoire dans différents pays européens, <https://rm.coe.int/1680489803>. Erişim Tarihi: 10.03.2020.
- AB KOMİSYONU, (2005). Türkiye’nin AB’ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2005) 561 final, SEC (2005) 1426.
- AB KOMİSYONU, (2006). Türkiye’nin AB’ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2006) 649 final, SEC (2006) 1390.
- AB KOMİSYONU, (2007). Türkiye’nin AB’ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2007) 663 final, SEC (2007) 1436.
- AB KOMİSYONU, (2008). Türkiye’nin AB’ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2008) 674 final, SEC (2008) 2699.
- AB KOMİSYONU, (2009). Türkiye’nin AB’ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2009) 533 final, SEC (2009) 1334.

- AB KOMİSYONU, (2010). Türkiye'nin AB'ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2010) 660 final, SEC (2010)1327.
- AB KOMİSYONU, (2011). Türkiye'nin AB'ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2011) 666 final, SEC (2011) 1201.
- AB KOMİSYONU, (2012). Türkiye'nin AB'ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2012) 600 final, SWD (2012) 336.
- AB KOMİSYONU, (2013). Türkiye'nin AB'ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2013) 700 final, SWD (2013).
- AB KOMİSYONU, (2014). Türkiye'nin AB'ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2014) 700 final, SWD (2014) 307.
- AB KOMİSYONU, (2015). Türkiye'nin AB'ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM (2015) final, SEC (20).
- AB KOMİSYONU, (2016). Türkiye'nin AB'ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu, COM(2016), 715 nihai, SWD(2016) 366 nihai.
- AB KOMİSYONU, (2018). Türkiye'nin AB'ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu, COM(2018), 450 nihai, SWD(2018) 153 nihai.
- AB KOMİSYONU, (2019). Türkiye'nin AB'ye Üyeliği Yolunda İlerleme Raporu COM(2019) 260 final, SWD(2019) 220.
- BEK, N. (2018). Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecine Halkın Katılımı Sorunu: Çanakkale İli Termik Santralleri Örneği, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Çanakkale.
- BOUCHARDEAU, H., (Aralık 1993), L'enquête publique, Rapport public remis au ministre de l'Environnement, Les éditions du JO.
- BROUSSARD, C., (Mart 1993), Professionnaliser les commissaires enquêteurs, Etudes foncières, no :58.
- CAILLOSSE, J., (Eylül 1986) Enquête publique et protection de l'environnement, Actualité Juridique Droit Administratif, n° 9.
- CCA PARIS, Paris İdare Mahkemesi, 15 Aralık 2011, Commune de Noyen-sur-Seine, no 11PA01422.
- CCA PARIS, Paris İdare Mahkemesi, 26 Ocak 2012, M. Et Mme A., no 10PA0677.
- CHAUMET, M., (1993), Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur, Juris-service, Paris.
- CNCE, Compagnie Nationale des Commissures Enquêteurs, (2019). <https://www.cnce.fr/enquetes-publiques>, Erişim Tarihi: 10.03.2020.
- CCE, Compagnie des Commissures Enquêteurs de la Vendée, (2019). <https://www.acev85.org/1-accueil-general/proc%C3%A9dures-de-l-enqu%C3%AAtre-publique/>, Erişim Tarihi: 10.03.2020.

- ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI, ÇED Çalışmayı Sonuç Bildirgesi, (2019). <https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/icerikler/son-calistay-sonuc-b-ld-rges-07052019n-ha--20190516125823.pdf>, Erişim Tarihi: 10.03.2020.
- DANIŞTAY (a), 10 Ocak 2013, 14. Daire, E: 2011/13522, K:2013/4.
- DANIŞTAY (b), 10 Ocak 2013, 14. Daire, E: 2011/11139, K:2013/9.
- ENVIRONNEMENT, (2020). <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-32831-CGDD.pdf>, Erişim Tarihi: 10.03.2020.
- GRAND-DELEAGE, S. (2002). La concertation dans le droit de l'urbanisme, yayımlanmamış tez, Lyon.
- FRANSIZ DANISTAYI, 25 Ocak 1967, Sieur Deulieger, AJDA 1967, II : 478.
- FRANSIZ DANISTAYI, 1 Mart 1989, Association syndicale autorisée de la Foux, D.A., no 252.
- FRANSIZ DANISTAYI, 2 Şubat 1993, Epoux Bedin, Req. no 33648.
- FRANSIZ DANISTAYI, 21 Ekim 1994, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, Req. no : 05719.
- HELIN, J-C. (1981). "La participation des citoyens aux décisions publiques d'environnement", Droit et villes: 109.
- HELIN, J-C. (1994). "L'évolution récente du droit des enquetes publiques", RDI, No2.
- HELIN, J-C. (1995). "Enquêtes publiques", Jurisclasseur des collectivités territoriales", fascicule 1020: 1.
- HOSTIOU R., & HELIN J-C. (1993). Droits des enquêtes publiques, Le Moniteur, L'Actualité juridique, Paris.
- HOSTIOU R., & HELIN J-C. (Nisan 2002). Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle réforme en matière de grands projets", AJDA :291.
- HOSTIOU R., & HELIN J-C. (2016 a). "Enquêtes publiques (première partie) ", Revue juridique de l'environnement, 2016/1 41 : 162-169. URL : <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2016-1-page-162.htm>
- HOSTIOU R., & HELIN J-C.. (2016 b). "Enquêtes publiques (deuxième partie) ", Revue juridique de l'environnement, vol. 41, no. 2 : 395-404.
- JEGOUZO, Y. (1983). La réforme de l'enquête publique, Dalloz, Paris.
- JEGOUZO, Y. (2001). La loi Solidarité et renouvellement urbains, L'Actualité juridique. Droit administratif, Dalloz : 9.
- DAYINLARLI, K. (2004). Dictionnaire des Termes Juridiques Français-Turc, Dayınlarlı Hukuk Yayınları, Ankara.

- LECOQ, V. (1995). *Pratique des enquêtes publiques. Les instruments juridiques de la participation des administrés a la décision publique*, Nouvelle édition fiduciaires, Levallois-Perret.
- OĞUZ, A. (2003). “Hukukun Bağımsız Bir Alanı Olarak Karşılaştırmalı Hukukun Konusu ve Metodu”, *Milletlerarası Hukuk Araştırma Bülteni*, Prof. Dr. Ergin Nomer’e Armağan, İstanbul: 451-507.
- ÖKMEN, M., & DEMİR, F., (2010). “Türkiye’de Katılımcı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Uşak İli Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14 (20): 265-276.
- ÖZLÜ, R. M. (2019). “Çevresel Etki Değerlendirme Sürecine Halkın Katılımı ve Tokat İli Örneği”, 3. Uluslararası ÜNİDOKAP Karadeniz Sempozyumu Bildiri Kitabı, s. 771-780. <http://aves.erzincan.edu.tr/YayinGoster.aspx?ID=1178&NO=7>.
- PAPIN, J.-C. (1980). *L’enquête publique à la déclaration d’utilité publique. Contribution à l’étude d’une procédure associant les administrés à l’action administrative*, yayımlanmamış tez, Tours.
- PRIEUR, M. (1990). *Les enquêtes publiques, quel avenir ?*, La Documentation française, Notes et études documentaires, Paris.
- ÜLKER, O., & ÇOBANOĞLU, N. (2012). “Türkiye’de Hidroelektrik Santraller’in Durumu (Hes’ler) ve Çevre Politikaları Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3 (2): 65-88.
- THOMAS, J. (1985). *Les nouvelles règles du jeu*, (Ed.) SAUVEZ, M. L’intervention du public dans le choix d’aménagement, ADEF, Paris.
- TURGUT, N. (1998). *Çevre Hukuku (Karşılaştırmalı İnceleme)*, Savaş Yayınevi, Ankara.