



TMMOB ÇEVRE MÜHENDİSLERİ ODASI
2 ULUSAL ÇEVRE MÜHENDİSLİĞİ KONGRESİ
İstanbul, 4-5 Aralık 1997

**TÜRKİYE'DE YASA VE UYGULAMADAKİ "ÇED", "ÇED RAPORU" VE
"ÇED MÜELLİFLİĞİ" KAVRAMI**

İlhan AVCI

Bildirinin tam metni elimize ulaşmamıştır.



TMMOB ÇEVRE MÜHENDİSLERİ ODASI
2 ULUSAL ÇEVRE MÜHENDİSLİĞİ KONGRESİ
İstanbul, 4-5 Aralık 1997

YÖNETİM –ÇEVRE İLİŞKİSİ **KURUMSAL YAPI**

Av. Halil ÜNLÜ
İSO-Çevre Şubesi

ÖZET : Çevre, çeşitli ölçeklerde ve miktarlarda bir kaynaklar bütünüdür. Bu kaynaklar iyi planlanmadığı ve iyi yönetilmediği takdirde, insanların ve diğer canlıların geleceği tehlikeye girebilir. Bu nedenle son zamanlarda, çevrenin/çevre kaynaklarının yönetiminden çok sık söz edilmeye başlanmıştır. Çevrenin yönetimi geniş anlamda düşünüldüğünde, dünyanın, hatta uzayın yönetimi anlamına da gelebilir. Çevreyi ve çevresel kaynakları akılcı kullanabilmek için, sürdürülebilir bir gelişme hedefine yönelik olarak kullanabilmek için, bu kaynakları her ölçekte (uluslararası, bölgesel, ulusal, yerel) daha iyi yönetmemiz gerekmektedir.

Çevrenin ve çevresel kaynakların, sürdürülebilir bir biçimde yönetilebilmesi için; her düzeyde bir takım düzenlemelere (yasal, yönetsel) ve, bu düzenlemeleri uygulayacak bir takım kurumlara ihtiyaç vardır. Yakın zamana kadar, yasal ve kurumsal düzenlemeler, büyük ölçüde ulusal düzeyde yapılırken, 21 yüzyılın eşliğinde ve içinde bulunulan bilgi çağında, hayatın diğer alanlarında olduğu gibi, çevre alanında da küresel eğilimler öne çıkmıştır. Kirliliğin sınır tanınaması, bir yörede veya ülkedeki çevre bozulmasının, bütün dünyayı etkileyen boyutlara ulaşması nedeni ile, yasal ve kurumsal düzenlemelerde de uluslar arası ölçek öne çıkmaktadır. Çevreye ilişkin yasal, yönetsel ve kurumsal düzenlemelerde, uluslar arası düzeyden başlamak üzere bir kademelenme ortaya çıkmıştır. Tartışmalar, bu kademeler (uluslararası, bölgesel, ulusal, kentsel, yerel v.b.) arasında uyum sağlanması, konusunda odaklaşmaktadır.

1. GİRİŞ

Aynı yerkürede yaşayan toplumlar ve topluluklar olarak, bugün insanlık, karşı karşıya bulunduğu; ozon tabakasının incelmeye başlaması, iklim değişikliği, ormansızlaşma ve çölleşme, biyolojik türlerin azalması; hava, su ve toprak kirliliği gibi çevre sorunları ile ortak bir kaderi paylaşmakta ve, geleceği tehdit altında bulunmaktadır. Bugün sürdürülemez kalkınma ve gelişme yerine, sürdürülebilir bir kalkınma ve gelişme amacını gerçekleştirebilmek için; bütün ülkelerin ve toplum kesimlerinin her düzeyde (küresel, bölgesel, ulusal ve yerel) ortaklıklar (partnerships) kurmaları, işbirliğine gitmeleri, her zamankinden daha gerekli hale gelmiştir. 50 yıl önce uluslar arası işbirliği, daha çok, kolektif güvenlik konusunda umutlar taşıyordu ve Birleşmiş Milletlerin 1945 yılında kurulmasında da ana etken bu idi. Bugün ise, çok sayıda uluslararası kuruluşla birlikte Birleşmiş Milletlerin gündeminde, çevrenin ve doğal kaynakların korunması baş sırayı almaktadır.

2. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA/GELİŞME

Bugün, geçmişten çok farklı olarak, çevre konusundaki- *mümkün olduğu kadar az kirlenme, kirlenilen alanları temizleme, kirlenimin kirlilik bedelini ödemesi, çevre bozulmasının ekonomik gelişme için ödenmesi gereken geçici bir bedel olduğu, dünya kaynaklarının tükenmez olduğu, havanın, suyun bedava kaynaklar olduğu* - anlayışlar tamamen değişmiştir. Bu anlayışların yerini aşağıda özetlenen anlayışlar almıştır:

- çevreye bir kaynak kullanımı ve kaynak yönetimi olarak bakılması gerektiği.
- ekonomik ve sosyal gelişmenin çevreden ayrı düşünülmemeyeceği.
- aynı yerkürede yaşayanların ortak bir kaderi paylaştığı,
- geçmişte uygulanan yanlış kalkınma ve gelişme politikalarının, yerkürenin çevresel kaynaklarını ciddi biçimde tehlikeye soktuğu,
- bugünkü kuşakların ihtiyaçları karşılanırken, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılama haklarını tehlikeye sokmayacak ve çevre ile uyumlu "sürdürülebilir" bir kalkınma ve gelişme politikası izlenmesi gerektiği ..

Bu görüşler büyük ölçüde Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun "Ortak Geleceğimiz" raporunda yer almış ve 1992 RIO Zirvesinde ise kararlara, ilkelere ve eylem planlarına yansımıştır.

1992 RIO Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda bütün ülkelere ve insanlığa özetle şu mesaj verilmiştir: "...daha güvenli ve daha mutlu bir geleceğin kurulmasını tek yolu, kalkınma ile çevrenin dengeli bir biçimde, bir arada yürütülmesinden geçecektir. Temel insani ihtiyaçlarımızı, yaşam standartlarımızı herkes için geliştirerek ve eko sistemi koruyarak sağlayabiliriz. Hiçbir ülke kendi geleceğini, tek başına güvence altına alamaz, tam tersine, sürdürülebilir bir kalkınma ve gelişme anlayışı ile, uluslar arası işbirliği içinde ve çevre ile uyumlu bir biçimde bunu gerçekleştirebilir..."

1992 RIO Zirvesinde kabul edilen, "RIO Deklarasyonu" ve "Gündem 21" belgeleri, çevrenin ve çevresel kaynakların planlanması, yönetimi ve kullanımı konularında küresel politikaları ortaya koymuş ve bu politikalar, dünya ülkelerinin büyük bir bölümünce kabul edilmiştir. Bölgesel veya ulusal düzeylerde çevre kaynaklarının kullanımı ve yönetimi bu politikalara aykırı olmayacaktır. Nitekim sürdürülebilir kalkınma anlayışı, Türkiye'nin Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer almıştır.

3. ÇEVRE YÖNETİMİ

Çevre Yönetiminin konusu, bütün bir dünya olabileceği gibi, bir mahalle veya sokak da olabilir. Çevrenin yönetimi, geniş anlamda düşünüldüğünde, dünyanın, hatta uzayın yönetimi anlamına da gelebilir. Madem ki; üzerinde yaşadığımız yerkürenin kaynakları sınırlıdır, giderek kirlenmekte ve yok olmaktadır. Bu kaynaklardan yararlanma konusunda, dünyada yaşayan her insanın, hatta her canlı varlığın hakkı vardır. Dolayısıyla, bu kaynakların kullanılmasında için oluşturulan yönetimlerde de, bütün insanların söz hakkı olması gerekir.

21. yüzyıla girerken çevrenin korunması ve yönetimine en geniş boyutu ile- küresel- yaklaşmak durumundayız. Çünkü bütün insanlar aynı yerkürede yaşıyor ve, şimdilik, başka da gidecek yer yok. Bunun anlamı şudur: çevresel kaynakların yönetimi ve kullanımı konusunda getirilecek yasal ve kurumsal düzenlemelerin de, uluslar arası düzeyden başlayıp, yerel düzeye kadar, birbirleriyle uyumlu bir dizi kuralları ve sistemleri içermesi gerekir. Örneğin firma düzeyinde, kaynakların, üretimin, atıkların yönetimi, uluslar arası yaklaşımlara, standartlara uygun olmalıdır. Ülke ölçeğinde getirilecek düzenlemeler- standartlar, uluslararası ilkelere ve standartlara uygun olmalıdır.

19 yüzyılın yönetim ve ticaret anlayışı; “*bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler!*” anlayışı idi ve bu anlayış, 1970’li yıllara kadar, bazı sosyal içerikler kazandırılmakla birlikte, sürdü. Bugün kaynakların kullanımında olsun, üretimde olsun, malların satışında olsun çok daha farklı yaklaşımlar kabul edilmektedir. 1947 yılında imzalanan, “Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması”nın temel amacı; daha serbest bir dünya ticaretini sağlamakken, bugün, çevre konusunda uluslar arası düzenlemelere/standartlara uymadan üretilen ve satılan malların satılmasına çevre engellerinin (tarife dışı) konması kabul edilmektedir.

4. KURUMSAL YAPI

Çevre konusundaki yasal ve kurumsal düzenlemeleri sadece bir ülke ölçeğinde ele almak, konunun anlaşılması için yeterli olmamaktadır. Ekonomi alanında yaşanan küresel ve bölgesel yapılanmalar, çevre alanında da kendini göstermekte, Birleşmiş Milletler başta olmak üzere, çok sayıda uluslararası ve bölgesel kuruluş, çevre konusunu gündeminin baş sıralarına almaktadır. Aşağıda kısaca, çevrenin, uluslar arası- bölgesel - ulusal ve yerel düzeyde kurumsal yapılanmasına değinilecektir:

Uluslar arası düzeyde:

Uluslar arası düzeyde, başta Birleşmiş Milletler olmak üzere çok sayıda kuruluş çevre konusunda çalışmakta ve düzenlemeler yapmaktadır. Bu çerçevede özellikle aşağıdaki kuruluşlar sayılabilir:

*** Birleşmiş Milletler**

Birleşmiş Milletler, özellikle, 1972 yılında Stockholm’da düzenlediği “İnsan Çevresi Konferansı”ndan bu yana, çevre alanındaki çalışmalarını yoğunlaştırmış; 1983 yılında “Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu” adıyla bir komisyon kurmuş ve bu komisyon 4 yıl çalışarak, 1987 yılında deklare edilen, “Ortak Geleceğimiz” adlı raporu hazırlamıştır. “Ortak Geleceğimiz” raporu, bütün dünyada, çevre konusuna daha değişik bakılmasını sağlamış ve bu raporda yer alan yaklaşımlar, 1992 yılında RIO’da yapılan “Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı”nda büyük ölçüde kararlara ve sözleşmelere yansımıştır.

RIO Konferansında, Konferansa katılan 179 ülkenin Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından kabul edilen, “RIO Deklarasyonu”, “Gündem 21 Aksiyon Programı”, “Ormanların Korunması İlkeleri”, imzaya açılan “İklim Değişikliği” ve “Biyolojik Çeşitlilik” sözleşmeleri; çevre konusunda küresel ölçekte kabul edilen en önemli düzenlemelerdir.

Birleşmiş Milletler bünyesinde çalışan şu örgütler, faaliyetlerinde çevreye önem ve öncelik vermektedirler: BM Çevre Programı (UNEP), BM Gelişme Programı (UNDP), BM Sanayi Gelişme Örgütü (UNIDO), BM Ticaret ve Gelişme konferansı (UNCTAD), BM Çevre ve Gelişme Konferansı (UNCED), BM İnsan Yerleşmeleri Merkezi (HABITAT), BM Gıda ve tarım teşkilatı (FAO)

*** Dünya Ticaret Örgütü (WTO)**

1947 yılında imzalanan, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT), 1995 tarihinden itibaren yeni bir oluşuma dönüştürülmüş ve Dünya Ticaret Örgütü kurulmuştur.

Dünya Ticaret Örgütü bünyesinde oluşturulan "Ticaret ve Çevre Komitesi", uluslararası düzeyde çevre konusunda alınan kararların ticarete etkileri konusunda çalışmaktadır

* Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)

1960 yılında kurulan ve Türkiye'nin de üye olduğu Teşkilatın komitelerinden birisi de "Çevre Komitesi"dir. 1970'li yıllardan bu yana kentleşme ve çevre konusuna önem vermektedir. Çevre Komitesi tarafından hazırlanan, çevre politikaları üye ülkelerce kabul edilerek, deklarasyonlar halinde yayınlanmaktadır.

* Uluslar arası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası-WB)

Dünya Bankası bir süredir, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere sağladığı kredilerde, projelerin çevreyi koruyucu olmalarını ve çevre konusundaki uluslar arası kararlara uygun olmasını, önemli bir şart olarak ileri sürmektedir.

Yukarda belirtilen kuruluşlar dışında da uluslar arası düzeyde çevre konusunda çalışan çok sayıda kuruluş bulunmaktadır. *Dünya Meteoroloji Teşkilatı, Dünya Sağlık Teşkilatı, Uluslar Arası Atom Enerji Ajansı, Uluslar Arası Çalışma Teşkilatı* bunlar arasında sayılabilir.

Çevreye ilişkin olarak, uluslar arası düzeyde getirilen düzenlemeler (BM Kararları, çok taraflı ve ikili sözleşmeler, Deklarasyonlar gibi), BM Kuruluşlarına ve diğer uluslar arası kuruluşlara çevre konusunda yeni misyonlar, hatta yeni yükümlülükler getirmiştir.

Bölgesel düzeyde

Birden çok ülkenin dahil olduğu, bölgesel örgütlenmeler, genellikle ekonomi ve ticaret alanında gelişmiştir. Örneğin; Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC), Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN), Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) gibi. Ancak, kalkınma ve gelişme konusundaki anlayış değişiklikleri, kalkınma ve gelişmenin çevre ile uyumlu sürdürülmesi konusundaki uluslararası kararlar, bölgesel kuruluşları da etkilemiştir.

Çevre konusunda üye ülkeleri bağlayıcı düzenlemeler yapan bölgesel kuruluşlara en önemli örnek **Avrupa Birliği**'dir. Avrupa Birliği çevrenin her alanında düzenlemeler yapmakta, standartlar koymakta, ve bu düzenlemeler, üye ülkeleri bağlamaktadır. Üye ülkeler, ulusal mevzuatlarını, bu düzenlemelere uydurmak zorundadırlar.

Ulusal düzeyde

Ulusal düzeyde çevreye ilişkin düzenlemeleri iki gruba ayırabiliriz: Birinci gruptakiler, çevre konusunda ulusal politikaları koyan, yönlendiren çerçeve düzenlemelerdir. Bu grup düzenlemelere Anayasa'nın çevre ile ilgili düzenlemelerini, Kalkınma Planlarının ve Yıllık Programların ilke ve tedbirlerini örnek gösterebiliriz. İkinci grup düzenlemeler ise yasal

düzenlemelerdir ve başta Çevre Yasası olmak üzere çok sayıda yasa, tüzük ve yönetmeliklerden oluşmaktadır.

Ulusal düzeyde çevre konusunda görev ve yetki üstlenen kurum ve kuruluşları ise, üç kademe halinde düşünebiliriz: ulusal, bölgesel ve yerel yönetim kademesi

Ulusal düzeyde çevre konusunda yetkili ve görevli; başta TBMM, hükümet ve bakanlıklar olmak üzere çok sayıda merkezi idare kuruluşu bulunmaktadır. Merkezi düzeyde, çevre konusunda yetkili olan kuruluşların başında Çevre Bakanlığı gelmektedir.

Anayasal sistemimize göre yönetim; **merkezi yönetim ve yerinden yönetim** olarak, biçimlendirilmiş olmakla birlikte, bölgesel ölçekte hizmet üstlenen çok sayıda kurum ve kuruluş vardır. Örneğin; Devlet Su İşleri, Karayolları, Orman İdaresi gibi. Bu tür kurum ve kuruluşlar da bölgesel düzeyde çevreye ilişkin faaliyetler yürütmektedirler. Bazı bölgelerde yerel yönetimlerin oluşturdukları Yerel Yönetim Birliklerini de bölgesel çevre kuruluşları içinde sayabiliriz. Örneğin; Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Ada Belediyeler Birliği gibi.

Yerel düzeyde çevre konusunda görev ve yetki üstlenen kuruluşlar; valilikler, kaymakamlıklar, il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Çevrenin korunmasında ve geliştirilmesinde halkın katılımının ve çevre bilincinin yükseltilmesinin önemi düşünülecek olursa, halka en yakın ve onun seçimiyle işbaşına getirdiği yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin bu konudaki önemi daha iyi anlaşılacaktır. Çevre sorunlarının, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ve hızlı bir kentleşme yaşayan ülkelerde, kentlerde daha da ağırlaştığı düşünülürse, çevrenin korunmasında ve iyileştirilmesinde, kent yönetimi olan belediyelere çok daha fazla rol düştüğü kabul edilecektir.

Kurumsal yapılanmada son olarak şu hususun altı çizilebilir: Hayatın diğer alanlarında olduğu gibi, çevre konusunda da, klasik, devletçi, "resmi" anlayışlar ve yapılanmalar hızla değişmektedir. Özellikle çevrenin korunması konusunda, kamusal kuruluşlar kadar, gönüllü kuruluşlara, özel sektör kuruluşlarına ve medya kuruluşlarına da önemli rol ve sorumluluklar düştüğü kabul edilmektedir. Bu yeni anlayışa göre oluşacak yeni yapılanmalar, yukardan aşağı değil, tabanda, yatay bir biçimde ve bütün toplumsal aktörlerin, kendi özerk konumlarını koruyarak, katıldıkları ve kapasitelerini bir araya getirdikleri bir yapılanma olacaktır.

