

Türk Orman Mevzuatı ve Avrupa Birliği (AB) Mevzuatına Göre Ormanların Yönetiminde Katılım

Nimet Veliöđlu¹ ve H. Tezcan Yıldırım²

¹ İ.Ü. Orman Fakültesi Ormancılık Hukuku Anabilim Dalı

² İ.Ü. Orman Fakültesi Ormancılık Politikası ve Yönetimi Anabilim Dalı

Kısa Özet

Çalışmanın amacı orman yönetiminde karar verme sürecinde halkın katılımını Türk Orman Mevzuatı ve AB orman mevzuatıyla birlikte tartışmaktır. Halkın katılımı karar verme sürecinde önemli rol oynamaktadır. Bu düşünce ışığında, makalede katılım tanımlanmış ve açıklanmıştır. İkinci bölümde ise karar verme sürecinde halkın katılımının yasal temelleri 1982 Anayasası ve Orman Mevzuatı dahilinde tartışılmıştır. Aynı düşünce Avrupa Birliği orman mevzuatında da özetlenmiştir. Üçüncü bölümde, ormancılığın yönetim kademelerinde halkın katılımının rolü ve fonksiyonları anlatılmaya çalışılmıştır. Son bölümde ise başlangıçtan beri süregelen bu tartışmalara uygun sonuç ve öneriler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Orman, yönetim, katılım, Türk orman mevzuatı, AB mevzuatı

Participation in Forest Management in Terms of Turkish and EU Forest Legislation

Abstract

The purpose at this study is to discuss public participation issue in decision-making process managing forests by comparing both Turkish Forest Legislation and EU Forest Legislation. Public participation in decision-making process plays an important role. In the light of such an articulation, in this paper; definition of participation is made and explained as a concept. Then, in the second part the legal basis of public participation in decision-making process is discussed by regarding the Constitution 1982 and Forest Legislation. The same concept is discussed in terms of EU Forest Legislation in brief. In the third chapter the role and function of public participation and how it is perceived by state managers in the stages of state forests. In the last part some points of concluded and some recommend are made pursuant to the discussion going on from the beginning.

Keywords: Forest, administration, participation, Turkish and EU forest legislation.

Yayın Komisyonuna Sunulduđu Tarih: 15. 02. 2006

1. Giriş

Genellikle tarımda kullanılabilen topraklar, bitki ve hayvanlar, maden filizlerine sahip kayalar, petrol, inşaatta kullanılan taşlar, yollar, tesisler, hava ve güneş ışınları gibi insan çevresini etkileyen tüm faktörler doğal kaynak terimleri içinde ele alınmaktadır (Anonim 2004a). Çevre kavramının içinde çok önemli bir yer tutan doğal kaynakların iyi yönetimi evrenin geleceği açısından kaçınılmazdır. İnsan hayatı için vazgeçilmez olan çevrenin en önemli unsurlarından olan ormanların yönetiminde ise halkın katılımı zorunludur. Bu çalışmada öncelikle Türk Orman Mevzuatında orman yönetiminde halkın katılımı daha sonra AB Mevzuatına göre ormanların yönetiminde katılım kavramları incelenmiştir.

2. Ormanların Yönetimi

Yönetim kavramı, geniş perspektifte ele alındığında iki anlama gelmektedir. Birincisi bir etkinliği yönetmek, sevk ve idare etmek anlamındadır. İkincisi ise bir etkinliği yürüten örgütü, onun tüm personel ve bürolarını ifade etmektedir. Değişik anlamlara yol açabilen çok yönlü bir deyim olması nedeniyle yönetim kavramı bir çok yazar tarafından çeşitli biçimlerde tanımlanmıştır.

Bu tanımlardan örnekler vermek gerekirse; Fişek (1975) yönetimi; hiyerarşideki bir üstün örgütleyici çalışmalar” diye tanımlamıştır.

Simon ve ark. (1975) ise yönetimi; “ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği eden insan kümelerinin eylemleri olarak tanımlamaktadır. Newman (1970) ise “bir gruba mensup kişilerin çabalarının ortak bir amaca yöneltilmesine yol gösterme, liderlik etme ve bunların kontrolünü sağlama” etkinliğine yönetim demektedir.

Bir başka tanıma göre de yönetim; “Belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ekonomik planlama ve düzenlemelerin gerektirdiği sorumlulukları yüklenmektedir (Özdönmez ve ark., 1998).

Doğal kaynak yönetimindeki “yönetim” kavramı ise, ekosistemin işleyişini ve böylece dışsal faktörlere yönelik verdiği tepkiyi değiştiren kararların alınması ve yürütülmesi anlamında kullanılmaktadır (Yılmaz, 2003).

Ormancılık etkinlikleri, ormanların korunması, bakımı, imarı, yetiştirilmesi, orman ürünlerinin hasadı ve değerlendirilmesine yönelik çeşitli teknik önlemler almak, tesisler kurmak, rekreasyon alanları hazırlamak, ulusal parklar ve koruma ormanları ayırmak, orman ürünlerini işleyen çeşitli endüstriyel tesisler kurmak, orman köylerinin kalkındırılmasına katkıda bulunmak amacıyla bu bölgeler halkına iş alanı ve geçim kaynağı sağlamak vb. gibi biyolojik, teknik, ekonomik ve sosyal temellere dayanmaktadır (Özdönmez ve ark., 1998). Ormancılığın bu özelliği onun görmekte yükümlü olduğu görevlerin çok yönlü ve çeşitli bulunduğunu, dolayısıyla ormancılıkta yönetim işlevinin de ne derece önemli ve karmaşık olduğunu ortaya koymaktadır.

Ormancılık yönetimi genel kurallar itibariyle ekonominin öteki kesimlerinden farklı olmamakla birlikte kendi içinde bazı konularda derinlemesine gelişmeler göstermiş bulunmaktadır. Bu nedenle, ormancılık etkinliklerinin düzenlenmesinin ve yürütülmesinin yönetim gereksinmesi de kendine özgü bir nitelik taşımaktadır. Yukarıda bahsedilen niteliklerden en önemlisi yönetimin sürdürülebilir olmasıdır. Sürdürülebilir orman yönetimi: “orman alanları ve kaynaklarının bütünlüğünü, biyolojik çeşitliliğini, verimliliğini, gençleşme kapasitesini ve sağlığını muhafaza edecek ve geliştirecek, potansiyellerinden ekolojik, ekonomik, sosyal ve çok yönlü faydaları bugün ve gelecekte, yerel, ülkesel ve küresel düzeylerde sürdürülebilir olarak ve toplum yararına sağlayacak ve diğer ekosistemlere zarar vermeyecek şekilde yönetimi” olarak tanımlanmaktadır (Özdönmez ve ark., 1998).

3. Katılım Kavramı

Demokrasilerin vazgeçilmez öğelerinden olan katılım kavramının da bir çok tanımı mevcuttur. Bunlardan bazıları şu şekilde örneklenebilir;

Katılımcılık genel olarak, toplum üyelerinin kendilerini etkileyen kararlara diğer toplum üyeleri ile birlikte aktif olarak katılmaları veya ortak eylemlerde yer almaları veya ortak bir şeyi paylaşmaları şeklinde tanımlanabilir.

Katılımcılık, sorunların çözümüne yönelik olarak yapılan mevcut durumun analizi, kalkınma etkinliklerinin planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesinde hedef grupların yol gösterici, hatta belirleyici olduğu, yerel nüfus ile kalkınma görevlileri ile arasındaki kalkınma sürecidir. Bu süreçte kalkınma girişimleri, kaynaklar ve kararlar üzerinde farklı çıkar gruplarının denetim ve etkide bulunması bakımından, sorumlulukların paylaşılması ve ortak davranış belirleyicisidir (Saltık, 1998).

Katılımcı yönetim; projelerinin veya aktivitelerinin tasarlanması, yerine getirilmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi, düzeltilmesi, etkilenen bölge insanları ve destekleyici kurumların işbirliği yapması anlamını taşımaktadır. Bibiand de Brutta katılımı toplum üyelerinin ihtiyaçları ile ilgili bir sosyal terim olarak tanımlayarak bunun çok gerekli olduğunu belirtmiştir.

Katılım, devam eden öğrenme sürecinde toplumun içinde toplu sorumluluklarının farkında olmalarını teşvik etmektir (Buchy ve Hoverman, 2000). En net ifade ile katılımcı yaklaşımda öngörülen durum, yöneten ve yönetilenlerin toplumsal menfaatleri ile birlikte gözetmeleri ve toplum menfaati ile ilgili kararlarda yönetilenlerin en az yönetenler kadar söz sahibi olabilmesidir (Akesen ve ark., 2003).

Bu noktada “Ne kadar katılım?” sorusu katılım kavramının ardından gelmesi gereken en önemli sorudur. 1970’li yıllardan itibaren savunulan bir teoriye göre katılım bir merdiven olarak algılanmalıdır. Merdivenin uç basamakları en uçta bulunan sıfır katılımın göstergesidir. Halkın herhangi bir fikir beyan etme şansı yoktur ve çok güçsüzdür. Orta basamaklarda ise halkın fikri sorulur hatta fikir alışverişi yapılır ama

yine de karar verecek olan yetkili merciler son sözü söyleme hakkına sahiptir. En üstte ise son derece etkili bir katılım söz konusudur ve halk kendini ilgilendiren kararları etkileyebilmektedir.(Anonim 2004b) Bu çalışmada genel anlamda ormancılık yönetiminin çeşitli kademelerinde orta ve üst seviyedeki katılım örneklerine yer verilecektir.

Bütün bu katılım tanımlamaları ve anlayışı içinde ormancılık yönetimde katılımın yönetimin hangi aşamalarda yer aldığı ve katılımın mevzuattaki yansımaları ele alınacaktır. Ormancılık yönetimde katılım konusunda ortaya atılan görüşler çoğunlukla karar alma sürecinde katılma ilişkindir. İrdelenmesi gereken ormancılık yönetimde planlama (karar alma süreci); örgütlenme, yürütme ve denetleme evrelerinde katılımın genel anlamda Türk hukuk sisteminde ve ardından Türk Orman Mevzuatında yeri incelenecektir.

3. 1. 1982 Anayasasında katılım ile ilgili düzenlemeler

1982 Anayasasının 26. maddesi, herkesin düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak yayma ve açıklama hakkına sahip olduğunu belirtir.

Katılımın önemli bir unsurunu oluşturan kitle haberleşmesi de bu madde içindedir. Kitle haberleşme araçları kamuoyu üzerindeki etkisi ve demokratikleşme yönünde üstlendikleri görev nedeniyle de katılım sürecinde önemli rol oynamaktadırlar.

1982 Anayasasının 28. maddesi “basın hürdür sansür edilemez, Devlet basın ve haber alma hürriyetlerini sağlayacak tedbirleri alır” der. 1982 Anayasasında, dernek kurma hürriyeti, toplantı ve gösteri düzenleme hakkı, temel hak ve özgürlükler kapsamında ele alınmıştır (Md.33-34). Bu maddelere göre; herkes önceden izin almaksızın dernek kurma ve silahsız ve saldırsız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.

Anayasanın 56. maddesine göre “herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir”. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir.

Yine Anayasanın 67. maddesine göre vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir.

Dilekçe hakkı çevresel konularda katılımın en kolay ve etkili yöntemlerinden birisidir. Anayasanın 74. maddesi bireylere kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile başvurma hakkı tanımıştır.

Anayasamızın 125. maddesi, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” demektedir. Yine Anayasamızın 175. maddede ise referandum ile anayasa değişiklikleri için mecliste yeterli çoğunluğu bulamayan kanunların halk oyuyla sunulmasının koşulları belirtilmektedir.

Anayasamızdaki bu hükümler ışığında Türk Orman Mevzuatında ormanların yönetiminde halkın katılımının irdelenmesi gerekmektedir.

3. 2. Türk orman mevzuatında ormanların yönetiminde halkın katılımı ile ilgili hükümler

Türk orman mevzuatındaki halkın katılımı ile ilgili maddeler yönetim kademelerindeki durumları irdelenerek aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

Yönetimin aşamalarından hareket edildiğinde katılımın orman mevzuatında hangi aşamalarda ne şekilde yer aldığı aşağıdaki sınıflandırmalarla açıklanmaya çalışılmıştır:

A) Planlama: Planlama işlevi, ulaşılmak istenen amacın saptanması, bu amaca ulaşmak için uygulanabilecek alternatif davranış biçimlerinin araştırılması ve bunlar arasında en uygununun seçilmesi evrelerinden oluşmaktadır. Buna göre; planlama bir karar verme süreci olup, insanların gelecekteki davranışlarıyla ilgili bir çok karardan meydana gelmektedir (Özdönmez ve ark., 1998).

Orman mevzuatındaki yönetimin planlama aşamasındaki katılım ile ilgili hükümler aşağıdaki gibi açıklanmıştır;

Çevre ve ormancılık şurası planlama aşamasının yegane örneğidir. Fakat aşağıda açıklanacağı üzere şura tam bir katılım örneği olarak değil sadece danışma birimi olarak görev alan bir organ olarak kabul edilmelidir.

Çevre ve Ormancılık Şurası Yönetmeliği 7. maddede şura üyelerini kimlerden oluştuğu belirtilmektedir. Bu maddeye göre, “Şura üyeleri; bakanlık faaliyetleri ile ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey temsilcileri, üniversiteler, meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluş temsilcileri, çevre ve ormancılık alanlarında çalışmaları ile tanınmış uzman ve yöneticiler, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlardan Şura gündemine göre belirlenecek yönetici ve ilgili personelden oluşur. Şuranın üye sayısı her ne şekilde olursa olsun üç yüz kişiyi geçemez ve Şura üyelerinin belirlenmesinde, katılımcı kesimler arasında dengeli bir dağılım gözetilir”.

Şura kararlarının ne derece bağlayıcı olduğu yine aynı yönetmeliğin 15. maddesinde açıklanmıştır. Bu maddeye göre şura kararları Bakan tarafından kamuoyuna açıklanır ve kararlardan hangilerinin yürürlüğe gireceği Bakan onayı ile kesinleşir. Bakanlığı doğrudan ilgilendiren kararlar ise önem ve önceliğine göre uygulama programlarına konulur.

17. maddeye göre ise şura kararları yayımlandıktan sonra ilgili kuruluşların da görüşleri alınarak eylem planı hazırlanır. Bakan onayından sonra ilgili birimlere gönderilir ve uygulamalar Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığınca takip edilir.

Bütün bu hükümler ışığında ormancılık yönetiminde Çevre ve Ormancılık Şurasının sadece bir danışma birimi olduğu söylenebilir. Sonuç itibarıyla yürürlüğe

giris girmeyeceği Bakan olurlarına bırakılan bir oluşumda katılım halkın fikrinin alındığı fakat kararları yine üst mercilerin verdiği orta seviyede katılıma örnektir.

B) Örgütlenme: Dar anlamda örgütlenme, bir kuruluşun amacına ulaşabilmesi için yapılması gerekli işlerin belirli kişilere verilecek şekilde bölünmesi ve bu kişiler arasındaki ilişkilerin saptanmasıdır (Özdönmez ve ark., 1998).

Geniş anlamda örgütlenme ise; bir kuruluştaki kişiler ile her nevi fiziksel varlıkların (binalar, araç ve gereçler) kuruluşun amacını gerçekleştirecek biçimde düzenlenmesidir (Özdönmez ve ark., 1998).

Bu tanımlar bağlamında ormancılık yönetiminin örgütlenme devresinde aşağıdaki örneklerle rastlanmaktadır.

6831 sayılı Orman Kanununun 7. maddesi Orman kadastro komisyonları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu kadastro orman kadastro komisyonları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu komisyonların kimlerden oluştuğu 6831 sayılı Orman Kanununun 7. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre; bir orman mühendisinin başkanlığında, bir ormancı üye, bir ziraatçı üye, mahalli ziraat odasınınca belirlenecek bir temsilci üye, beldelere Belediye encümeninin, köylerde ise köy ihtiyar heyetinin seçeceği bir temsilci üyeden oluşur. Bu maddede belediye encümen üyelerinin ve köy ihtiyar meclislerine üye seçimi için hak tanınması katılım bazında iyi bir örnektir.

Yine aynı kanunun 62. maddesi ikinci fıkrasında “öğrencilerin” ve “askerlerin” ağaç dikimi ve bakımında görevlendirilmesi hususunda bir hüküm bulunmaktadır. Bu madde katılım örneği olarak algılsa da sadece mükellefiyettir.

4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu 3. madde Merkez Av Komisyonu ve İl Av Komisyonu yapılarını belirlemektedir. Bu maddeye göre, Merkez Av Komisyonu “...orman fakülteleri ve gönüllü kuruluşları temsilen birer, dokuz coğrafi bölge esas alınarak belirlenecek avcı kuruluşlarından dokuz, özel avlak temsilcisi” olarak belirlenmektedir. İllerde ise “...gönüllü kuruluşları temsilen bir, mahalli avcı kuruluşlarından üç üye” mevcuttur. Merkez Av Komisyonu üyeleri belirlenirken bütün bu yapılardan birer temsilci bulunması ve Merkez Av Komisyonu kararlarının danışma niteliğinde değil bağlayıcı kararlar olduğu göz önünde tutulursa Merkez Av ve İl Av komisyonu yönetimin organizasyon evresindeki katılıma iyi bir örnektir. Bu maddenin bir uzantısı olarak Merkez Av Komisyonu, İl ve İlçe Av Komisyonlarının Görevleri, Çalışma Esas ve Usullerine Dair Yönetmelik 9. maddede “İlçelerde av komisyonları kurulurken eğer o ilçede avcı kuruluşu bulunmuyorsa ilçedeki avcılardan üç aktif avcı kaymakamlık oluru ile av komisyonlarına katılabilir” hükmü bulunmaktadır (Ayanoglu ve Destan, 2005). Bu hüküm üst seviyedeki katılımın en önemli örneklerinden biridir.

C) Yürütme: Yönetimin bundan önceki iki işlevi ile kuruluşun amacı saptanmış ve buna ulaşmak için en uygun davranış biçimi seçilmiş (planlama işlevi); yine bu amaçla yapılacak işler (etkinlikler) gruplandırılmış, bu işleri yapacak kişiler ve onların yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir (örgütlenme işlevi) bulunmaktadır. Bundan sonra sıra kuruluşu amacına doğru hareket ettirmeye gelir. Bu işlevi yönetimin üçüncü ana işlevi olan yürütme (emir-kumanda) işlevi ile gerçekleştirilir (Özdönmez ve ark., 1998).

Yürütme işlevi, asların kendilerine verilen işleri yapmalarını sağlamaktır. Ancak yöneticinin aslarını harekete geçirebilmesi için sadece emir vermesi yetmez, onlara yol göstermesi, onları özendirilmesi (Motivasyon), örgütsel iletişimi sağlaması ve onların etkinliklerini uyumlu hale getirmesi (Koordinasyon) gerekir (Özdönmez ve ark., 1998).

6831 sayılı Orman Kanunu 57. madde, yönetimin yürütme evresindeki katılımın en önemli örneklerinden biridir. 57. maddede ağaçlandırma yoluyla orman sahalarını çoğaltmak ana amaçtır. Bu maddeye göre Orman Genel Müdürlüğünce onay verilen uygun yerlerde ağaçlandırma yapılabileceği, bu yerler için lüzumlu fidan ve ağaçlandırma planları ve ağaçlandırma ile ilgili yardımlar bedelsiz sağlanabildiği ifade edilmektedir. Yürütme işlevinin yol gösterme, özendirme gibi ana unsurları bu maddede net olarak görülebilmektedir.

Yine 6831 sayılı Orman Kanununun “Orman Yangınlarının Söndürülmesi” başlığını taşıyan 68 ve 69. maddelerinde yürütme bazındaki katılımdan söz etmek yerinde olacaktır. 68. maddeye göre; “Ormanların içinde veya yakınında ateş ve yangın belirtisi görenler bunu derhal orman idaresine veya en yakın muhtarlığa, jandarma dairelerine veya mülkiye amirlerine haber vermeye mecburdurlar.

69. maddeye göre ise; “orman yangınlarında yangına civar köy ve kasabaların 18 yaşını bitirip 50 yaşını doldurmamış bütüm erkek nüfusu beraberlerinde mevcut balta, kürek, kazma, testere gibi yangı söndürmeye yarayacak aletleriyle yangın yerine gitmeye ve yangını söndürmeye mecburdurlar. Söndürme işine gelenler yangını söndürmeye kafi gelmezse daha ilerdeki köy ve kasaba halkından mükellef olanlar da yangın yerine gönderilirler” hükmü yer almaktadır. Bu hükümleri katılım kavramı içine dahil etmek yönetimin işlevlerinden hareketle mümkün gibi görünse de aslında bu hükümler tam anlamıyla bir katılım değil mükellefiyet (yükümlülük)tir.

D) Denetleme: Denetim (kontrol), bir örgütteki yönetsel işlevlerin hangi ölçüde başarılı olduğunu saptamaya yönelik bir yönetim işlevidir. Denetim işlevi ile bir kuruluşun amacını gerçekleştirmeye yönelik çalışmaların kabul edilmiş planlara ve verilmiş emirlere uygun olarak yapılıp yapılmadığını, saptanan amaca ne ölçüde ulaşıldığı ortaya konur (Özdönmez ve ark., 1998).

4915 sayılı Kara Avcılığı Kanununda “Suçların Takibi” başlığı altında yer alan 20. maddeye göre Bakanlık görevlilerine veya güvenlik güçlerine gönüllü destek sağlamak üzere Bakanlıkça belirlenecek kişilere “Fahri Av Müfettişliği” görev ve unvanı verilebilir. Orman Genel Müdürlüğünce Fahri Av Müfettişlerine bu Kanuna göre suç işleyenler hakkında işlem yapılması maksadıyla verilen tutanakları doldurmaktadırlar. Fahri Av Müfettişlerinin seçimi, eğitimi, görev ve yetkileri ile çalışma esas ve usulleri “Fahri Av Müfettişlerinin Seçimi, Eğitimi, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Esas ve Usullerine Dair Yönetmelik” ile belirlenmektedir. “Fahri Av Müfettişliği” kavramı denetleme işlevinin en temel unsurlarını gösteren iyi bir örnektir.

3. 3. Avrupa Birliği mevzuatına göre ormanların yönetiminde halkın katılımı ile ilgili hükümler

AB mevzuatında kapsamlı bir ormancılık politikasına yer verilmemiştir. Çalışmalar 1998 yılında ortaya konan "AB Ormancılık Stratejisi" mevcut anlaşmalar ve mevzuat çerçevesindeki sorumluluklar altındaki faaliyetler, ortak tarım politikası, entegre kırsal kalkınma politikası, çevresel konular ve iç pazar kurallarının uygulanması temellerine dayanmaktadır. AB ormancılık stratejisinin ana amacı orman prensiplerinde belirtildiği ve Bakanlar Konferansı sürecinde tanımlandığı şekliyle "Sürdürülebilir Orman Yönetimi" nin güçlendirilmesidir.

AB Çevre Mevzuatı, Avrupa Komisyonu (DG Environment) ve Pharefunded DISAE programı tarafından hazırlanan ve orijinal baskısını 1999'da yapan "AB Çevre Mevzuatının Uygulama El Kitabı"¹na göre 9 ana başlık altında toplanmaktadır² (Güneş ve Coşkun, 2004). Bu başlıklar içinde yer alan AB Doğa Koruma Mevzuatı kapsamında ormanlarla ilgili doğrudan bir düzenleme yer almamaktadır. Ormanlar, yine AB Doğa Koruma Mevzuatının konularından olan "tarım" başlığı altında irdelenmektedir. Bu başlık altındaki "AB Orman Mevzuatı" 4 temel konu altında yer almaktadır. Bunlar atmosferik kirlenmeye karşı ormanların korunması, yangınlara karşı ormanların korunması, orman ve çevre arasındaki etkileşimin incelenmesi, orman üretim materyallerinin pazarlanması konularındadır.

Bütün bu bilgiler kapsamında AB Ormancılık Stratejisi konsey kararında katılımın gerekliliği çok genel ifadelerle yer almıştır. Stratejide "Bütün uluslararası işlemlerdeki aktif katılım ormancılık sektörü için de geçerlidir" ifadesi yer almaktadır.

Ormanların çevrenin bir parçası olmasından hareketle AB mevzuatında çevre ile ilgili düzenlemelere de göz atmak yerinde olacaktır. AB Çevre Mevzuatı kapsamında yer alan yatay mevzuat, birbirinden farklı çevresel konu alanlarının kesişme noktasında bulunan çevresel mevzuatla ilgilidir. Bu mevzuatın alt başlıklarında yer alan "Çevreyle İlgili Plan ve Programlara Halkın Katılımının Sağlanması Hakkında Yönerge" ve "Çevresel Bilgiye Erişim Hakkında Yönerge" ormanların yönetiminde katılım bazında en önemli düzenleme örneklerindedir (Anonim, 2005).

Yatay mevzuatın içeriğini oluşturan topluluk (birlik) girişimleri³ arasında Aarhus Konvansiyonu bulunmaktadır. Aarhus Konvansiyonu çevre korumasına dair kurallar ile

insan haklarını birleştiren yeni bir çevre anlaşmasıdır. Avrupa Eko Forumu (NGO COALITION) ve Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Topluluğunun katkıda bulunduğu AB tarafından imzalanan Aarhus Sözleşmesi de (Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Vermede Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi) katılımın en temel örneğidir. Kısaca bu anlaşma çevresel konular içeren dosyaların halka açılması, yönetsel karar alma ve karar almayı şeffaflaştırmada halkın katılımına izin vermeyi, halkın hükümeti ve özel müteşebbisleri sorumluluklarını yerine getirmedikleri zaman yargıya şikayet etmesine izin vermeyi taahhüt etmektedir. Sözleşme, herkesin çevre ile ilgili bilgilere ulaşma, çevre ile ilgili konularda karar alma sürecine katılma ve yargı yoluna başvurma hakkının güvence altına alınması amacıyla hazırlanmıştır. Bu amaca ulaşmak için taraf devletler, çevre ile ilgili verileri derleme ve bu verileri dileyen herkese sunmakla yükümlüdür (Coşkun, 2002). Hava, su, toprak, doğal alanlar gibi çevre öğeleri ile bu öğeleri etkileyen enerji, ses, radyasyon vb. gibi etkenler, çevreyle ilgili siyasallar, yasama işlemleri, idari kararlar, plan ve programlar kısacası çevreyle ilgili her türlü bilgi bu hakkın konusunu oluşturmaktadır (Anonim 2004c).

İktisadi Kalkınma Vakfının yaptığı "Avrupa Birliğinin Çevre Politikası" isimli çalışmada da AB Çevre Mevzuatı ve Türk Çevre Mevzuatı ile uyumun kısa bir özeti çıkarılmıştır. Bu çalışmada AB Çevre Mevzuatında kişilere tanınan hakların hangi direktiflerde yer aldığı aşağıdaki şekilde belirlenmiştir;

Bilgilendirme Hakkı: AB' de çevre ile ilgili bilgilere erişim hakkındaki 90/313/EEC sayılı direktif üye ülkelerdeki dosyaları kamuoyuna açarak kişilerin, sınıai faaliyetler ve hükümet kararlarının çevresel etkilerini görebilmelerini sağlamaktadır. Direktif ile üye ülkelerin çevre hakkındaki genel bilgileri yayınlamaları da zorunlu kılınmaktadır.

Fikir Sorma Hakkı: Hükümetler tarafından, karar alma süreçlerine çevresel kaygıların ilk kez dahil edildiği 1985 yılından sonra, 1997 yılında alternatif çözümlerin ve küçük ancak çok sayıda projenin değerlendirilmesine izin verilmiştir. 1994 yılında, 5. Çevre Eylem Programı çerçevesinde Birliğin çevre politikalarını ve yasalarını halka yakınlaştırmak üzere işletmeleri, tüketicileri, sendikaları, meslek kuruluşlarını, çevre gruplarını ve yerel ve bölgesel organları temsilen 32 kişiden oluşan bir diyalog grubu oluşturulmuştur. Bu grup Avrupa Çevre ve Sürdürülebilir Gelişme İçin Danışma Forumu ismini almıştır. Ayrıca, ülkeler ve farklı yönetim düzeyleri arasında işbirliğini geliştirmek üzere iki diyalog grubu daha oluşturulmuştur. Bunlardan biri üye ülkelerde, çevre yasalarının uygulanmasından ve uygulatılmasından sorumlu olan merciler ağı IMPEL, diğeri ise Komisyon ve üye ülkelerin üst düzey çevre yetkililerinden oluşan Çevre Politikası İnceleme Grubu'dur.

Hükümetlerin Kararlarını İrdeleme Hakkı: Birlik, AB çevre hukukunun uygulanması ve yaptırımını hakkında geniş kapsamlı bir karar ile çevre konularında faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerine ve bireylere Birlik hukukunun uygulanması için mahkemelere başvurma hakkını vermiştir. Bu kararda çevre direktifleri için yargıya

¹ Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation

² Bu başlıklar; Yatay Mevzuat, Hava Kalitesi Mevzuatı, Atık Yönetimi Mevzuatı, Su Koruma Mevzuatı, Doğa Koruma Mevzuatı, Endüstriyel Kirlilik Kontrolü ve Risk Yönetimi Mevzuatı, Kimyasallar ve Genetik Olarak Değişmiş Organizmalar Mevzuatı, Gürültü Mevzuatı, Nükleer Güvenlik ve Radyasyon Korunması Mevzuatı

³ Aarhus Konvansiyonu
Çevre Konusundaki Bilgilere Ulaşım Direktifi
Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi
Raporlama Direktifi

başvuru hakkı tanımakta ve temsili kurumlar tarafından ulusal mahkemelere başvuru yolu açılmaktadır.

Tüm bu direktifler ve kararlar çerçevesinde AB tam üyeliğinin gerçekleşebilmesi için Türkiye tarafından yerine getirilmesi gereken koşulların AB tarafından belirlendiği belge olan "Katılım Ortaklığı Belgesine" göre AB Ortak Çevre Politikasına uyum konusundaki yükümlülükleri kısa ve orta vadede yapılması gerekenler belirlenmiştir.

25 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Gözden Geçirilmiş Ulusal Programı"nda da TBMM'de bulunan Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nda çevresel bilgiye erişim konusuna da yer verilmektedir.

2002 Mali İşbirliği Programlanmasında kabul edilen, Türkiye' de Çevre Alanında Kapasite Geliştirilmesi Projesi (TR-362.03) kapsamında ele alınan "çevresel bilgiye ulaşım ve idari yapının geliştirilmesi" bileşeni kapsamında çevresel bilgi için ulusal veri tabanı oluşturulması ve idari yapının geliştirilmesi için personelin eğitimi çalışmaları Nisan 2003'te başlamıştır.

Bütün bu çalışmalar sonucunda Avrupa Komisyonu tarafından düzenlenen Türkiye' ye yönelik 2004 yılı ilerleme raporunda bu olumlu gelişmeler göz ardı edilmemiş, yatay mevzuat alanında Çevresel Etki Değerlendirmesi ile ilgili yeni bir yönetmelik ve bilgiye erişim hakkında bir kanun ve bir yönetmelik kabul edildiği rapor edilmiştir.

4. Sonuç ve Öneriler

Katılımın temel taşlarından olan bilgi ve belgelere ulaşma hakkı Türk Hukuk sistemi içinde doğrudan doğruya bir hak olarak yasal metinlerde düzenlenmemiştir. Ancak yorum yoluyla Anayasa ve bazı kanunlar bu yönde kullanılmaya çalışılmaktadır.

Türk Orman Mevzuatında bu makalede yer alan kısıtlı hükümler dışında katılım ile ilgili kapsamlı bir çalışma yoktur. Avrupa Birliğine aday ülke konumundaki Türkiye ulusal mevzuatını AB standartlarına uygun hale getirmek zorundadır. Türk Orman Mevzuatını da doğrudan etkilediği için çevre ile ilgili düzenlemeler yapılmalı, Aarhus Sözleşmesi imzalanmalı, orta ve kısa vadede yapılacak çalışmalar hızlandırılmalıdır.

Kaynaklar

- Akesen, A., A. Ekizoğlu, C. Erdönmez ve Y. Kuvan, 2003.** Ormancılıkta katılım: Ormancılık politikası açısından bir değerlendirme. II. Ulusal Ormancılık Kongresi Bildiri Kitabı, ISBN: 975-93478-2-2, Ankara
- Anonim 2004a.** <http://www.elaw.org/resources/text.cup?ID=186>) Ziyaret Tarihi: 11.10.2004

- Anonim 2004b.** <http://europa.eu.int/eurlex/lex/en/reper/1510.htm#151010> Ziyaret Tarihi: 12.10.2004
- Anonim 2004c.** <http://www.ens.gu.edu.au/aes2281/docs/NatResClassif> Ziyaret Tarihi: 12.10.2004
- Anonim 2005.** www.fao.org/montes/fon/fonp/cfu/pub Ziyaret Tarihi: 15.03.2005
- Ayanoglu, S. ve S. Destan, 2005.** Türk orman hukukunda katılımcı yönetim. Türk ormancılığında, uluslararası süreçte acil eyleme dönüştürülmesi gereken konular, mevzuat ve yapılanmaya yansımaları sempozyumu (Basım aşamasında), Antalya
- Buchy, M. ve S. Hoverman, 2000.** Understanding public participation in forest planning: A review. *Forest Policy and Economics*. 1(1):15-25.
- Coşkun, A.A., 2002.** Aarhus sözleşmesinin idare hukuku açısından irdelenmesi. TODAİE. İnsan Hakları Yıllığı. Cilt 23-24.
- Fişek, K., 1975,** Yönetim, Siyasal Bilgiler Fakültesi. Yayın No: 387. Ankara.
- Güneş, Y. ve A.A. Coşkun, 2004.** Çevre Hukuku, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş., İstanbul
- Newman, W.H., 1970.** Sevk ve İdare. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını No:115 Ankara, (Çev: K. Süngit).
- Özdönmez, M., A. Akesen ve A. Ekizoğlu, 1998.** Yönetim ve Organizasyon. İ.Ü. Basımevi ve Film Merkezi, ISBN: 975-404-486-4, İstanbul
- Saltık, A., 1998,** Doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi: kavramsal bir yaklaşım. Sürdürülebilir kalkınmanın uygulanması tartışma toplantısı kitabı. Türkiye Çevre Vakfı Yayını. Ankara
- Simon, H.A., D.W. Smithburg ve V.A. Thomson, 1975.** Kamu Yönetimi, A.İ.S.B.F., Yayın No: 354. Ankara, (Çev: Ç. Mıhçıoğlu).
- Yılmaz, E., 2003.** Entegre doğal kaynak yönetimi ve katılımcı yaklaşımlar, II. Ulusal Ormancılık Kongresi Bildiri Kitabı ISBN: 975-93478-2-2, Ankara