

AARHUS SÖZLEŞMESİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

*Dr. Ahmet M. Güneş, LL.M.(Münster)**

ÖZET

25 Haziran 1998 tarihinde Danimarka'nın Aarhus Kentinde Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu (ECE) tarafından imzaya açılmış olan ve 30 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe giren Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Çevresel Karar Verme Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi (Aarhus Sözleşmesi), ele aldığı konular bakımından uluslararası çevre hukukunun gelişiminde yeni bir dönemi temsil etmektedir. Bu çalışmamızda öncelikle Aarhus Sözleşmesi'nin çevresel bilgilere erişim, çevre ile ilgili kararlara halkın katılımı ve çevre ile ilgili meselelerde yargıya başvuru konularındaki hükümleri ayrıntılı bir şekilde ele alınacak, sonrasında ise Türk hukukunda yer alan düzenlemelerin bu hükümlerle ne ölçüde örtüştüğü ortaya konacaktır.

Anahtar Kelimeler : Aarhus Sözleşmesi, çevresel bilgiye erişim, karar alma süreçlerine halkın katılımı, yargısal başvuru, Türk çevre hukuku

AN ANALYSIS OF AARHUS CONVENTION

ABSTRACT

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) opened for signature at Aarhus (Denmark) by United Nations Economic Commission for Europe (ECE) on 25 June 1998 and come into force on 30 October 2001, represents a new period in development of international environmental law in terms of the topics it handles. In this study, in the first place, provisions of Aarhus Convention about access to environmental information, public participation in decisions about environmental issues, access to justice in environmental matters will be discussed in detail; and then it will be set forth that to what extent regulations in Turkish law correspond to these provisions.

Key Words : Aarhus Convention, access to environmental information, public participation in decision-making, access to justice, Turkish environmental law.

* Öğr. Gör., İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

I. Giriş

Çevre sorunlarının neden ve sonuçları itibariyle insan ve onun kurduğu sistem ile doğrudan ilintili olması, bu sorunlarla mücadelede bireylerden hareket eden bir yaklaşımın benimsenmesini gerekli kılmaktadır. Çevre sorunlarıyla mücadelede bireyin başlangıç alınması ise, tüm vatandaşların çevre ile ilgili konulara uygun bir düzeyde katılımının sağlanmasını zorunlu kılacaktır.¹ Çevre sorunlarının karmaşıklığı, çok yönlülüğü, herkesi etkilemesi ve bu sorunların ortaya çıkışında herkesin payının varlığının yanı sıra çevresel varlıkların herkese ait olması, çevre sorunlarıyla mücadelede başvurulacak tedbirlerin herkesin menfaatini ilgilendirmesi ve bu tedbirlerin etkili şekilde belirlenip uygulanmasının herkesin katkısına bağlı olması gibi birçok husus, çevresel sorunlarla mücadelede katılımı çevre hukukunun en önemli unsurlarından biri haline getirmiştir.² Geniş anlamıyla bireylerin çevresel yönetim sürecinde rol oynamaları, etkide bulunmaları ve böylelikle kendi yaşamlarını şekillendirecek bu süreci yönlendirmeleri demek olan katılım³ genel olarak, karar alma, planlama, yürütme ve uygulama, izleme, değerlendirme ile kontrol ve denetim aşamalarında ortaya çıkmaktadır.⁴ 1992 yılında Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilen Rio Bildirgesi'nin 10. ilkesi, çevre sorunlarının ilgili bütün vatandaşların uygun düzeyde katılımının sağlanarak ele alınması gerektiğini ifade etmiştir. Bunun devamında, her bireyin ulusal düzeyde çevreye ilişkin bilgilere erişebilmesinin, karar alma süreçlerine katılabilmesinin ve gerek yargısal gerekse idari birimlere etkili bir şekilde başvurabilmesinin sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Çevresel bilgilere erişim hakkı, çevresel kararların alınma sürecine katılım hakkı ve çevre ile ilgili hususlarda yargısal ve idari birimlere başvuru hakkı bu bağlamda, çevresel sorunlara halkın katılımının sağlanmasına yönelik en önemli usuli araçlardır.⁵

¹ *Coşkun*, İnsan Hakları Yıllığı, C. 23-24, 2001-2002, s. 147; *Güneş/Coşkun*, Çevre Hukuku, s. 103. Ayrıca karşı. *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 273 vd.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4, N. 56 vd.

² *Turgut*, Çevre Politikası ve Hukuku, s. 153; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, s. 175 vd.; *Ziekow*, NuR 2002, s. 702 vd.; *Fisahn*, ZUR 2004, s. 136 vd.; *Arbter/Handler/Purker/Tappeiner/Trattnigg*, Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung, s. 11 vd.; *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, s. 209 vd.

³ *Turgut*, Çevre Hukuku, s. 280.

⁴ *Güneş/Coşkun*, Çevre Hukuku, s. 104. Ayrıca karşı. *Arbter/Handler/Purker/Tappeiner/Trattnigg*, Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung, s. 7 vd.

⁵ Karşı. *Kaboğlu*, Çevre Hakkı, s. 93; *Güneş/Coşkun*, Çevre Hukuku, s. 103; *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 57; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, s. 125 vd.; *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, s. 209 vd.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

Gündem 21 (Agenda 21), İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ise, Rio Bildirgesi dışında katılımın önemine vurgu yapan diğer bazı uluslararası belgelerdir.

Katılım konusunda uluslararası alandaki en önemli gelişme ise, 25.06.1998 tarihinde Danimarka'nın Aarhus Kentinde Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu (ECE) tarafından imzaya açılmış olan ve 30.10.2001 tarihinde yürürlüğe giren *Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Çevresel Karar Verme Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi*'dir.⁶ Kısaca Aarhus Sözleşmesi olarak adlandırılan bu sözleşme, şimdiki ve gelecek kuşakların sağlıklı ve iyi bir çevrede yaşam haklarının korunmasına katkı sağlamak amacıyla, çevresel konularda bilgi ve belge edinme, karar vermede halkın katılımı ve yargıya erişim konularını ele alan ilk uluslararası sözleşmedir. Bu niteliğinden dolayı Aarhus Sözleşmesi Birleşmiş Milletler eski genel sekreteri Kofi Annan tarafından, "*Çevresel demokrasi alanında Birleşmiş Milletler himayesinde şimdiye kadar gerçekleştirilen girişimlerin en iddialısı*"⁷ olarak nitelendirilmiştir. Bilgiye erişim, halkın katılımı ve yargıya erişimin Aarhus Sözleşmesi'nce ele alınan temel kategoriler olması ise, bunların Aarhus Sözleşmesi'nin dayandığı üç sütun olarak nitelendirilmesine neden olmuştur.⁸ Çevrenin korunması sürecine halkın etkin bir şekilde katılımını öngören Aarhus Sözleşmesi, katılımcı demokrasi ve bilgi edinme özgürlüğünün gerçekleştirilmesine sunduğu önemli katkılar nedeniyle, çevre hukukunun gelişim eğrisinde şüphesiz yeni bir paradigmayı temsil etmektedir.⁹

II. Aarhus Sözleşmesi

A. Tarihi Gelişim

Çevresel konularda bilgi ve belgelere erişim, halkın katılımı ve yargıya erişime ilişkin düzenlemelere yer veren uluslararası bir antlaşmanın ortaya

⁶ Bu sözleşmenin İngilizce metnine <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> linkinden, Almanca metnine ise <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf> linkinden erişmek mümkündür.

⁷ Danwitz, NVwZ 2004, s. 273.

⁸ Epiney, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 1; Güldoğan, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 57; Danwitz, NVwZ 2004, s. 274; Dietrich/Au/Dreher, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, s. 77; Schlacke, ZUR 2004, s. 129; Walter, EuR 2005, s. 305; Stapelfeldt/Siemko, KommJur 2008, s. 321.

⁹ Epiney, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 1; Danwitz, NVwZ 2004, s. 273.

konması her ne kadar ilk defa Aarhus Sözleşmesi ile mümkün olmuşsa da, bu tarz bir uluslararası antlaşmanın hazırlanmasına yönelik taleplerin esasında daha eskiye dayandığını ifade etmek gerekir.¹⁰ Öncelikle belirtilmesi gereken bir nokta, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu'na dâhil ülkelerin çevre bakanlarınca Ekim 1995'de Sofya'da düzenlenen 3. Çevre Bakanları Konferansı'nın Aarhus Sözleşmesi'nin hazırlanmasında belirleyici olduğudur. Bu konferansta alınan iki karar, konumuz bakımından önem arz etmektedir. Birinci karar, çevresel bilgi ve belgelere erişim ve çevresel kararların verilme sürecine halkın katılımına yönelik olarak Avrupa Ekonomik Komisyonu ilkelerinin kabul edilmesine dair iken; ikincisi, doğrudan katılıma ilişkin olan bir sözleşmenin hazırlanmasına yönelik idi. Bunu takiben 1996 yılında, bu tarz bir sözleşmenin oluşturulması amacını taşıyan bir çalışma grubu kurulmuştur. Avrupa Ekonomik Komisyonu üyesi 33 ülke ve çok sayıda sivil toplum örgütünün düzenli katılımıyla yürütülen ve on toplantıdan oluşan bir müzakere sürecinin ardından, 1998 yılında nihai bir metin üzerinde uzlaşmaya varılmıştır. Bu nihai metin 25 Haziran 1998 tarihinde, Danimarka'nın Aarhus kentinde düzenlenen 4. Çevre Bakanları Konferansı'nda imzaya sunulmuştur. Sözleşmenin on altıncı devletçe onaylanması ile ise, 31 Ekim 2001 tarihinde Aarhus Sözleşmesi yürürlüğe girmiştir. Aarhus Sözleşmesi'ne Kasım 2009 itibarıyla, Avrupa Birliği'nin yanı sıra 43 ülke taraftır.¹¹ Türkiye ise, çeşitli çekinceler ileri sürerek bu sözleşmeyi henüz imzalamamıştır. Burada değinilmesi gereken diğer bir husus, Aarhus Sözleşmesi'ni tamamlamak amacıyla 21 Mayıs 2003 tarihinde sözleşme taraflarının Kiev'de *Kirletici Salım ve Taşınım Kayıt Sistemi Protokolü'nü* (*Kiev Protocol on Pollutant Release and Transfer Register - PRTR*)¹² kabul ettiğidir. 27 Mayıs 2005 tarihinde düzenlenen 2. taraflar konferansında genetiği değiştirilmiş organizmaların tasarlanmış serbest salınımı hallerinde halkın katılımına ilişkin olarak kararlaştırılan sözleşme değişikliği de (*GMO amendment*),¹³ aynı şekilde Aarhus Sözleşmesi'ni tamamlama gayesine yöneliktir.

¹⁰ Bu konuda bkz. *Turgut*, Çevre Hukuku, s. 271; *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Vorbemerkungen, N. 16 vd.; *Scheyli*, Archiv des Völkerrechts, 2000, s. 217 vd.; *Alıca*, İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, s. 97; *Werres*, DVBl. 2005, s. 611 vd.

¹¹ Bkz. <http://www.unece.org/env/pp/ratification.htm>

¹² http://www.unece.org/env/pp/prtr/Protocol%20texts/PRTR_Protocol_e.pdf linkinden 8 Ekim 2009 tarihinde yürürlüğe giren bu protokolün İngilizce metnine erişmek mümkündür.

¹³ <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.2.e.pdf> linkinden taraf devletlerin dörtte üçünün onaylamasından 90 gün sonra yürürlüğe girecek olacak bu değişikliğin İngilizce metnine erişmek olanaklıdır.

B. Temel Nitelikler

Esas metni üç bölümden oluşan Aarhus Sözleşmesi, 1 giriş, 22 madde ve 2 ek içermektedir. Sözleşmenin giriş kısmında taraflar, çevre konusundaki uluslararası belgelere uygun bir şekilde, çevreyi korumak, şimdiki ve gelecek kuşakların sağlıklı ve iyi bir çevrede yaşam hakkının olduğunu kabul etmek, bu yönde halkın bilinçlendirilmesi ve katılımın gerekliliğine inanmak ve bu amaçları gerçekleştirmek için kişi, kuruluş ve araçlardan yararlanmak konularında görüş birliğine vardıklarını ifade etmiştir. Aarhus Sözleşmesi'nin ilk bölümü (md. 1-3), sözleşmeye ilişkin genel hükümleri kapsamaktadır. *Amaç* başlığını taşıyan 1. maddede, sözleşmenin gerek şimdiki gerekse gelecek kuşakların sağlıklı bir çevrede yaşaması için, çevresel bilgiye erişim, karar alma sürecine halkın katılımı ve yargısal mercilere başvuru haklarını güvence altına almayı amaçladığı ifade edilmiştir. *Tanımlar* başlıklı 2. maddede, sözleşmenin uygulanması ile yakından ilgili bazı kavramların tanımına yer verilmiştir. Resmi makam (*Behörde*), çevresel bilgi, halk (*Öffentlichkeit*) ve ilgili halk (*betroffene Öffentlichkeit*) burada tanımlarına yer verilmiş olan bazı önemli kavramlardır. *Genel kurallar* başlığını taşıyan 3. maddede ise, sözleşme taraflarının riayet etmekle mükellef olduğu genel kurallar yer almaktadır. Buna göre taraflar, sözleşmenin öngördüğü hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli olan tedbirleri almak ve bu yönde çaba göstermek, çevresel eğitim düzeyi ve çevre bilincini geliştirmek, çevrenin korunması alanında faaliyet yürüten kuruluşların uygun bir şekilde tanınması ve desteklenmesi için çabalamak ve hukuk sistemini bu yükümlülükle uyumlulaştırmak, sözleşmeden doğan hakları kullanan kişilerin herhangi bir şekilde cezalandırılmalarına, takip edilmelerine ve rahatsız edilmesine engel olmakla yükümlüdür. 3. maddede ayrıca, vatandaşlık, milliyet ve ikametgâh ayrımı yapılmaksızın, idari merkezinin kayıtlı olduğu yerin neresi olduğuna ve gerçek veya tüzel kişi olduğuna bakılmaksızın sözleşmeden doğan hakların kullanılabilmesi belirtilmiştir. Aarhus Sözleşmesi'nin ikinci bölümünde (md. 4-9) ise, sözleşmenin üç sütununa ilişkin asgari standartlarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Sözleşmenin 4. ve 5. maddelerinde çevresel bilgilere erişim hakkı güvence altına alınırken, halkın çevresel kararların alınması sürecine katılımı 6-8. maddelerde düzenlenmektedir. Sözleşmenin son sütunu olan çevresel konularda yargısal başvuru ise, 9. maddede yer almaktadır. Aarhus Sözleşmesi'nin üçüncü bölümünde (md. 10-22) ise, sözleşme ile ilgili diğer hususlara yer verildiği görülür. 10. maddede *tarafların toplantıları* başlığıyla sözleşmenin işleyişi-

ne ilişkin kurallar ortaya konurken, 11. madde her bir tarafın bir adet oy hakkına sahip olduğunu belirtmektedir. 12-18. maddeler ise sırasıyla, *sekreteryaya, ekler, sözleşmenin değiştirilmesi, sözleşmeye uyumun denetimi, anlaşmazlıkların çözümü, imza ve depoziter* başlıklarını taşımaktadır. Sözleşmesinin 19. maddesinde onay, kabul, tasdik ve katılma; 20. maddede yürürlüğe girme; 21. maddede geri çekilme düzenlenmiş iken, 22. madde *bağlayıcı metinler* başlığını taşımaktadır. Sözleşme hükümlerinin bitiminde yer alan EK-I'de ise, çeşitli başlıklar altında izin verilmiş sürecinde 6. madde çerçevesinde halkın katılımının zorunlu olduğu faaliyetlere yer verilmiştir. Son olarak EK-II'de, tahkime ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

C. Avrupa Birliği Hukuku

Çevresel konularda halkın katılımının sağlanmasına yönelik olarak Avrupa Birliği hukukundaki gelişmelere de değinmek, konumuz bakımından birçok açıdan faydalı görünmektedir. Öncelikle belirtilmesi gereken husus, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önceki metinlerinde Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 225. maddesinde tüm topluluk vatandaşlarının Konsey, Avrupa Parlamentosu ve Komisyonun belgelerine erişme hakkı tanıdığı; Avrupa Birliği Antlaşması'nın 28. ve 41. maddelerinin ise bu hakkı, Avrupa Birliği ve Avrupa Çevre Ajansı'nı da kapsayacak şekilde Birliğin diğer kuruluşları içinde geçerli hale getirerek genişlettiğidir. Birliğin kurucu antlaşmalarında yer alan bu hükümler dışında, 1990 yılında kabul edilen *Çevre Konusunda Bilgilere Serbest Erişim Yönergesi (90/313/EWG)*,¹⁴ üye ülkelerin ilgili makamlarının elinde bulunan çevresel bilgilere serbest erişimini ve bu bilgilerin yayımını güvence altına almayı amaçlamaktadır.¹⁵ Çevresel bilgilere erişime ilişkin olarak yönergede öngörülen bu haktan, gerçek veya tüzel kişi olduğuna bakılmaksızın ve herhangi bir menfaat koşulu aranmadan herkes istifade edebilir. Aarhus Sözleşmesi'nin bilhassa birinci sütununa ilişkin hükümlerin belirlenmesinde, Avrupa Birliği'nin bu yönergesinde yer alan düzenlemelerden önemli ölçüde faydalandığını belirtmek gerekir. Bununla birlikte Avrupa Birliği'nin 1998 yılında Aarhus Sözleşmesi'ni imzalaması nedeniyle 90/313/EWG sayılı yönergede özellikle şeffaflık açısından değişiklikler yapma ihti-

¹⁴ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. Nr. L 158 vom 23.6. 1990 s. 56.

¹⁵ Bu yönerge hakkında daha ayrıntılı bkz. *Frenz*, *Europäisches Umweltrecht*, N. 507 vd.; *Jans/von der Heide*, *Europäisches Umweltrecht*, s. 392 vd.; *Dietrich/Au/Dreher*, *Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften*, s. 75 vd.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

yacı hâsıl olmuş, bu amaçla 28.01.2003 tarihinde kabul edilen *Halkın Çevresel Bilgilere Erişimine İlişkin Yönerge (2003/4/EG)*¹⁶ ilk yönergeyi yürürlükten kaldırarak bu yönergenin yerine geçmiştir.¹⁷ Aarhus Sözleşmesi'nin ikinci sütununu oluşturan halkın çevresel karar alma süreçlerine katılımı için ise, 26 Mayıs 2003 tarihinde *Çevre ile İlgili Belirli Plan ve Programların Oluşturulması Sürecine Halkın Katılımına İlişkin Yönerge (2003/35/EG)*¹⁸ kabul edilmiştir.¹⁹ Bu yönerge her ne kadar, Avrupa Birliği'nin ÇED Yönergesini (85/337/EWG) ve Entegre Kirliliği Önleme ve Denetleme Yönergesini (96/61/EG) gerek halkın katılımı gerekse yargıya erişim hususlarında değiştiren bazı hükümler içerse de, esas olarak plan ve programlara halkın katılımını ele alan genel bir düzenlemedir. Bu yönerge, belirli plan ve programların oluşturulma sürecine halkın erken bir aşamada ve etkin olarak katılımını öngörmektedir. Bunun haricinde, uygun bir şekilde bilgilendirilmiş halkın görüşlerini açıklaması için imkânlar oluşturulmalı ve ilgili plan ve programların nihai şekline ilişkin kararlar verilirken halkın görüşleri göz önünde bulundurulmalıdır. Aarhus Sözleşmesi'nin üçüncü sütununu oluşturan yargısal mercilere başvuru konusunda 2003/35/EG sayılı yönergeyle ÇED Yönergesi ve Entegre Kirliliği Önleme ve Denetleme Yönergesi'nin değiştirilmesi ile yargısal mercilere başvuru konusunda bazı düzenlemeler ortaya konmuşsa da, bu düzenlemelerin yeterli olduğundan söz etmek mümkün görünmemektedir. Avrupa Komisyonu söz konusu eksikliği gidermek amacıyla 24 Ekim 2003 tarihinde iki öneri hazırlamıştır. Bunlardan ilki, *Çevresel Konularda Yargısal Mercilere İlişkin Yönerge Önerisi*²⁰ iken, ikincisi *Aarhus Sözleşmesi'nin Hükümlerine*

¹⁶ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. Nr. L 041 vom 14/02/2003 s. 26.

¹⁷ Bu yönerge hakkında daha teferruatlı bkz. *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, s. 191 vd.; *Butt*, NVwZ 2003, s. 1071 vd.; *Schwanenflug*, KommJur 2007, s. 10 vd.; *Jung*, Demokratisierung durch prozedurales Umweltrecht?, s. 287 vd.

¹⁸ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. Nr. L 156 vom 25/06/2003 s. 17.

¹⁹ Bu yönerge ile ilgili olarak daha ayrıntılı bkz. *Fisahn*, ZUR 2004, s. 136 vd.; *Schink*, EurUP 2003, s. 33; *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, s. 202; *Stapelfeldt/Siemko*, KommJur 2008, s. 322; *Koch*, NVwZ 2007, s. 378 vd.; *Callies*, EG-Umweltrecht, N. 110 vd.; *Jung*, Demokratisierung durch prozedurales Umweltrecht?, s. 285 vd.

²⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2003 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2003), s. 624. Ayrıca

rinin Avrupa Topluluğu Organ ve Kuruluşları Üzerinde uygulanmasına İlişkin Tüzük Önerisi'dir.²¹ Yukarıda belirttiğimiz tüzük önerisinin hükümlerini büyük ölçüde aynen içeren *Aarhus Tüzüğü*²² olarak da adlandırılan tüzük 6 Eylül 2006 tarihinde kabul edildiği halde, yargısal mercilere başvuruya ilişkin bir yönerge Avrupa Birliği tarafından henüz kabul edilmemiştir.

D. Çevresel Bilgiye Erişim

Aarhus Sözleşmesi'nin en önemli unsurlarından biri, 4. maddede düzenlenmiş olan çevresel bilgiye erişim konusudur. Bu maddenin 1. fıkrası sözleşme taraflarını, resmi makamların 4. maddenin diğer fıkralarında yer alan hükümleri de dikkate alarak talep halinde çevresel bilgileri herhangi bir menfaat şartı aramadan bireylerin kullanımına sunmasını sağlamakla mükellef kılmıştır. 4. maddenin 2. fıkrasında ise, çevresel bilgilerin olabildiğince erken bir zamanda fakat en geç bilgi talebinden itibaren 1 ay içinde verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İlgili bilgilerin kapsam ve karmaşık yapısından dolayı bu sürenin 2 aya kadar uzatılmasını haklı kılabilir, ancak bu tür bir durumda talepte bulunan kişinin süre uzatım sebepleri hakkında bilgilendirilmesi gerekir. Bu bağlamda Aarhus Sözleşmesi'nin 4. maddesi, kişilere talepte bulunulan bilgi konusunda bir menfaati bulunup bulunmadığına bakılmaksızın çevresel bilgilere erişim konusunda bir hak tanımaktadır. Bu hakkın konusunu oluşturan çevresel bilgi kavramından ne anlaşılması gerektiği için ise, sözleşmenin 2. maddesinin 3. fıkrasında yer alan çevresel bilgi tanımına başvurmak gerekir. Buna göre çevresel bilgi, "**(a)** Hava ve atmosfer, su, toprak, yer, peyzaj ve doğal alanlar, genetiği değiştirilmiş organizmalar da dâhil olmak üzere biyolojik çeşitlilik ile biyolojik çeşitliliğin öğeleri ve tüm bu unsurlar arasındaki karşılıklı etkiler; **(b)** Maddeler, enerji, ses ve radyasyon gibi faktörler ve yukarıdaki paragrafta sayılan çevreye ilişkin öğeleri etkileyen ya da etkileyebilecek olan faaliyetler veya idari önlemler, çevreyle ilgili anlaşmalar, politikalar, kanunlar, plan ve programlar ve çevreyle ilgili karar alma süreçlerinin

karş. *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, s. 203; *Callies*, EG-Umweltrecht, N. 113.

²¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft, KOM (2003), s. 622.

²² *Unabhängiges Institut für Umweltfragen*, Aarhus- Konvention. Ayrıca karş. *Epiney/Scheyli*, Die Aarhus-Konvention, s. 30 vd.; *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 275.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

de yararlanılan fayda-maliyet analizleri ve diğer iktisadi analizler ile varsayımlar; (c) Çevresel öğelerin durumundan veya bunlar aracılığıyla, ya da yukarıdaki (b) paragrafında sayılan öğelerden, faaliyetler veya tedbirlerden etkilendiği oranda, insan sağlığı ve güvenliğinin durumu, hayat şartları, kültürel yerlerin ve insan yapısı olan yapılarla ilişkin, her türlü yazılı, görsel, işitsel veya diğer bir biçimdeki bilgidir.”

Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, çevresel bilgi kavramı Aarhus Sözleşmesi tarafından oldukça geniş ele alınmıştır. Bu durum, Aarhus Sözleşmesi'nin bilgi taleplerinin kapsamını mümkün olduğunca geniş tutma yönündeki iradesinin bir yansıması olarak görülebilir. Belirtilmesi gereken ilk husus, bu tanımda klasik çevre koruma politikalarına konu olan su, toprak ve hava gibi kategorilerin haricinde, genetiği değiştirilmiş organizmalara, karar alma süreçlerinde yararlanılan fayda-maliyet analizleri ve diğer iktisadi analizlere açık bir şekilde yer verilmesinin oldukça ileri bir yenilik olduğudur.²³ Bunun dışında, (c) paragrafında zikredilen öğelerle ilgili bilgilerin de çevresel bilgi kapsamında değerlendirilmesi, Aarhus Sözleşmesi'nin klasik yaklaşımlardan ayrıldığını göstermektedir.²⁴ Bu bağlamda, Aarhus Sözleşmesi'nin çevreyle ilgili akla gelebilecek her türlü bilgiyi kapsamına aldığını belirtmek yanlış bir tespit olmayacaktır.²⁵

Bireylerin çevresel bilgilere erişim için başvuracağı yer olan resmi makamlara ilişkin sözleşmenin 2. maddesinin 2. fıkrasında yer alan tanım dikkate alındığında, bu kavramın da oldukça geniş bir şekilde ele alındığı görülecektir. Buna göre resmi makamlar, “**(a)** Ulusal, bölgesel veya diğer düzeydeki idari birimler, **(b)** Ulusal yasalar uyarınca, belirli yükümlülükler, faaliyetler veya hizmetler de dahil olmak üzere çevreyle ilgili kamusal idari görevleri yerine getiren gerçek veya tüzel kişiler, **(c)** Yukarıdaki (a) veya (b) paragraflarında belirtilen bir birim ya da kişinin denetimi altında çevre ile ilgili kamusal yetkilerle donatılmış, kamusal görevleri yerine getiren veya kamusal hizmetlerde bulunan gerçek veya tüzel kişiler, **(d)** Aarhus Sözleşmesi'nin tarafı olan ve sözleşmenin 17. maddesinde belirtilen bölgesel ekonomik entegrasyon örgütlerine bağlı tüm birimlerdir.”

²³ *Unabhängiges Institut für Umweltfragen*, Aarhus- Konvention.

²⁴ *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 2; *Epiney/Scheyli*, Die Aarhus-Konvention, s. 30 vd.; *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 275.

²⁵ *Unabhängiges Institut für Umweltfragen*, Aarhus- Konvention; *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 275; *Scheyli*, Archiv des Völkerrechts, 2000, s. 230; *BMU*, Beteiligungsrechte im Umweltschutz, s. 8; *Epiney/Scheyli*, Die Aarhus-Konvention, s. 29 vd.

Oldukça geniş bir şekilde tanımlanmış olan resmi makam kavramının kapsamına kamusal hizmetlerini yürüten tüzel kişilerin de alınmış olması, özelleştirme veya benzeri bir sebeple kamusal hizmetlerin özel kişiler tarafından yürütüldüğü hallerde de, bireylere çevresel bilgiler için bu kişilere de başvuru imkânı sağlamaktadır.²⁶ Bununla birlikte Aarhus Sözleşmesi'nin 2. maddesinin 2. fıkrası, yasama ve yargı dâhilinde görev yapan birim veya kurumları resmi makam tanımının kapsamı dışında bırakmaktadır.

Aarhus Sözleşmesi her ne kadar, çevresel bilgilere erişim konusunda bireylere bir hak tanısa da, bu bilgilerin açıklanmasının zarara neden olabileceği bazı durumlar için bilgiye erişim kuralına 4. maddenin 3. ve 4. fıkralarında bazı istisnalar getirilmiştir. 4. maddenin 3. fıkrasına göre, “**(a)** Başvurunun yapıldığı resmi makam kendisinden istenilen bilgiye sahip değilse, **(b)** Talep, açık bir şekilde makul değilse ve çok genel bir şekilde formüle edilmişse, **(c)** Talep, halen oluşturulmakta olan bir materyal ile ilgili ise veya resmi makamların iç yazışmalarını ilgilendiriyorsa ya da kamu yararı düşünülerek ulusal mevzuat çerçevesinde veya uygulamada kabul edilmiş bir istisnaya ilişkin ise, yapılan çevresel bilgi talebi reddedilebilir.”

Buna ilaveten 4. maddenin 4. fıkrası çevresel bilgi taleplerinin şu hallerde de reddedilebilir: “**(a)** Ulusal mevzuat uyarınca resmi makamlar için gizliliğin öngörüldüğü haller, **(b)** Uluslararası ilişkilerin, ulusal savunma veya kamu güvenliği konularının olumsuz etkilenebileceği durumlar, **(c)** Yargısal sürecin işleyişinin, kişinin adil yargılama hakkının veya resmi bir makamın ceza ya da disiplin soruşturmalarını yürütme imkânının olumsuz etkilenebileceği durumlar, **(d)** Meşru ekonomik çıkarları korumak amacıyla hukuken korunan ticari ve işletme sırlarının olumsuz etkilenebileceği durumlar, **(e)** Fikri mülkiyet haklarının olumsuz etkilenebileceği haller, **(f)** Ulusal hukuk uyarınca bu tür bilginin gizliliği ilkesi kabul edildiği ve kişilerin kamuya açılmasına rıza göstermediği hallerde, gerçek kişilere ait kişisel verilerin veya dosyaların gizliliği, **(g)** Hukuken böyle bir yükümlülük altında bulunmamasına rağmen bu bilgiyi sağlayan üçüncü bir kişinin menfaatlerinin zarar görebileceği durumlarda, bu kişinin söz konusu materyalin açıklanmasına rıza göstermemesi, **(h)** Nadir türlerin üreme alanları gibi talep konusu çevresel öğelerin olumsuz etkilenebileceği haller.”

²⁶ *Unabhängiges Institut für Umweltfragen*, Aarhus-Konvention; *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 275; *Scheyli*, *Archiv des Völkerrechts*, 2000, s. 230; *BMU*, *Beteiligungrechte im Umweltschutz*, s. 8; *Epiney/Scheyli*, *Die Aarhus-Konvention*, s. 29 vd.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

4. maddenin 4. fıkrasının sonunda ise, yukarıda zikredilen ret etme nedenlerinin talep edilen bilginin açıklanmasıyla elde edilebilecek kamu yararı ve söz konusu bilginin çevreye salınan emisyonlarla olup olmadığının göz önünde bulundurularak, dar bir biçimde yorumlanacağı ifade edilmiştir. 4. maddenin 3. ve 4. fıkralarında yer alan ret nedenleri ayrıca, Avrupa Birliği'nin 90/313/EG sayılı yönergesinin 3. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ret nedenleri ile çok büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Burada vurgulanması gereken diğer bir nokta, 4. maddenin 3. ve 4. fıkralarında sayılan ret nedenlerinin tahdidi olduğudur.²⁷ Bunun haricinde 4. maddenin 5. fıkrasında, ilgili resmi makamın talep edilen çevresel bilgilere sahip olmaması halinde, bu resmi makamın bilgileri talep eden kişiyi bu bilgileri bulabileceği resmi makam hakkında olabilecek en kısa zamanda bilgilendirmesini veya ilgilinin talebini başvurması gereken bu resmi makama iletmesini öngörmektedir. 3. ve 4. fıkralarda belirtilen ret nedenlerinin, resmi makamların gizli sayılan bilgi dışında kalan çevreyle ilgili bilgileri başvuru sahibine iletmesi görevini ortadan kaldırmayacağı hususuna ise, 4. maddenin 6. fıkrasında yer verilmiştir. Sözleşmenin 4. maddesinin 7. fıkrasında ise, talebin yazılı biçimde gerçekleşmesi halinde reddin de yazılı bir biçimde başvuruyu yapan kişiye iletilmesi, burada ayrıca ret nedenlerine ve 9. maddede öngörülen denetim usulüne erişime ilişkin bilgilere yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Son olarak 8. fıkarda, çevresel bilgilere erişmek isteyen kişilerden uygun bir ücret alınabileceği belirtilmiştir.

Aarhus Sözleşmesi'nin 4. maddesinde güvence altına alınan çevresel bilgilere erişim hakkının kullanılabilmesi, ancak bu hakkın kullanımına elverişli informasyonel malzemenin varlığına bağlıdır. Bu bağlamda sözleşmenin 5. maddesi, çevresel bilgilerin toplanmasına ve yayımına ilişkin yükümlülükler yer vermektedir. Bu tarz yükümlülükler, 2003/4/EG sayılı Avrupa Birliği yönergesinin 7. maddesinde de yer almaktadır. Buna göre taraf devletler öncelikle, çevresel bilgilere erişim hakkının bireylerce etkin bir şekilde kullanımını güvence altına alacak tüm tedbirleri almak ve gerekli iç hukuk düzenlemelerini yapmakla yükümlü kılınmıştır. Bunun haricinde resmi makamlar, kendi görev alanlarına giren konulardaki önemli çevresel bilgileri hazırlama ve bunları talepte bulunanlara bildirmekle mükelleftir. Taraf devletlere burada yüklenen

²⁷ *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 3; *Unabhängiges Institut für Umweltfragen*, Aarhus-Konvention; *BMU*, Beteiligungsrechte im Umweltschutz, s. 10; *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 275; *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 57.

diğer bir yükümlülük ise, çevresel bilgileri, herkesin kolayca erişimi mümkün olacak bir şekilde, ağırlıklı elektronik veri bankalarında kullanıma sunmadır.

E. Çevresel Karar Alma Süreçlerine Halkın Katılımı

Aarhus Sözleşmesi'nin ikinci sütununu oluşturan çevresel karar alma süreçlerine halkın katılımı, sözleşmenin 6-8. maddelerinde düzenlenmiştir. Çevresel karar alma süreçlerine halkın katılımının taşıdığı öneme binaen sözleşmenin giriş kısmında, halkın karar alma süreçlerine katılımının, idari kararların kalitesini ve uygulamasını iyileştirdiği, halkın çevresel konulardaki bilincini geliştirdiği, halka kendi taleplerini ifade etme imkânı sunduğu ve resmi makamlara bu talepleri göz önünde bulundurma olanağı yarattığı belirtilerek; katılımın, karar alma süreçlerinde sorumluluğu ve şeffaflığı artıracak ve halkın çevresel kararlara olan desteğini güçlendireceği vurgulanmıştır.²⁸ Bununla birlikte, Aarhus Sözleşmesi'nin çevresel karar alma süreçlerine halkın katılımı konusunu üç ayrı başlık altında ele aldığını belirtmek gerekir: Halkın belirli faaliyetlere ilişkin kararlara katılımı, 6. maddede düzenlenmiş iken; 7. maddede halkın çevre ile ilgili plan, program ve politikalara katılımını ele almakta; 8. maddede ise, yürütmeye yönelik düzenlemelerin ve/veya genel olarak hukuk bağlayıcı normatif araçların hazırlanması sırasında halk katılımı konusuna yer verilmiştir.

Aarhus Sözleşmesi'nin 6. maddesinin 1. fıkrasının a) bendinde, sözleşmenin EK-I'inde yer alan faaliyetlere izin verilip verilmeyeceğine ilişkin karar alma süreçlerine halkın mutlaka katılmasını öngörmektedir. EK-I'de 19 başlık altında farklı faaliyet türleri ayrıntılı bir şekilde sıralanmıştır.²⁹ 6. maddenin 1. fıkrasının b) bendi ise taraf devletleri, EK-I'de yer alamamasına rağmen ulusal hukuk uyarınca ciddi çevresel etkiler doğurabilecek nitelikteki faaliyetlere izin verilip verilmeyeceğine ilişkin karar alma süreçlerine de halkın katılmasını sağlamakla mükellef kılmaktadır.³⁰ Bunun yanı sıra 6. maddenin 2 vd. fıkralarında, halkın karar alma sürecine katılımının nasıl gerçekleşeceği düzenlenmiştir.³¹ Öncelikle ilgili halk, planlanan faaliyet hakkında açık bir

²⁸ Bu konuda ayrıca karşı. *Fisahn*, ZUR 2004, s. 137.

²⁹ Aarhus Sözleşmesi'nin EK-I'inde yer alan faaliyetler, 85/337/EWG ve 96/61/EG sayılı Avrupa Birliği yönergelerinin eklerinde yer verilmiş faaliyetlerle büyük ölçüde benzeşmektedir.

³⁰ Bu hüküm hakkında daha ayrıntılı olarak bkz. *Epiney/Scheyli*, Die Aarhus-Konvention, s. 29 vd.

³¹ Daha ayrıntılı olarak bkz. *Unabhängiges Institut für Umweltfragen*, Aarhus-Konvention; *Fisahn*, ZUR 2004, s. 138 vd.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

ilanla veya uygun bir şekilde çevresel karar alma sürecinin erken bir aşamasında, tam vaktinde ve etkin bir şekilde bilgilendirilecektir. Halkın katılımına ilişkin usulün kural olarak, süre bakımından farklı aşamaları kapsayan uygun bir süreç olarak düzenlenmesi gerekir. Taraf devletler, farklı seçeneklerden faydalanmanın hala mümkün olduğu ve katılımın etkili bir şekilde gerçekleştirilebileceği erken bir aşamada halkın karar alma sürecine katılımını sağlamakla mükelleftir. Taraf devletler ayrıca ilgili halkın, karar sürecinde önem taşıyan katılımın gerçekleştirileceği anda hazır olan bilgilere ücretsiz bir şekilde erişimini ve bu bilgileri inceleyebilmesini sağlamak zorundadır. Karar sürecinde önem taşıyan bu bilgilerin asgari olarak hangileri olduğuna ise, 6. maddenin 6. fıkrasında değinilmiştir. Katılım sürecinde halkın, planlanan faaliyet hakkındaki kendince önem taşıyan düşünce, bilgi ve analizlerini yazılı bir şekilde veya gerektiğinde halkın dinlenmesi aşamasında ya da başvuru sahibinin incelemesi esnasında açıklama imkânına sahip olması gerektiğine ise, 6. maddenin 7. fıkrasında yer verilmiştir. 6. maddenin 8. fıkrasında ise taraf devletlerin, halkın katılımının sonucunun karar aşamasında uygun bir şekilde göz önünde bulundurulmasını güvence altına almak zorunda olduğu ifade edilmiştir. Bu nedenle halkın katılımı sonucunda varılan netice, ilgili faaliyete izin verilip verilmeyeceğine ilişkin nihai kararını verirken idari birim bakımından hukuken bağlayıcı bir niteliğe sahip değildir.³² Bunun haricinde ilgili faaliyet hakkında nihai kararını veren idari birim, bu karar hakkında derhal ve bu duruma uygun bir usulle halkı bilgilendirmek zorundadır. Söz konusu idari birim ayrıca, karar metnini ve bu karara temel teşkil eden nedenleri erişilebilir kılmakla yükümlüdür.

Halkın çevresel karar alma süreçlerine katılımı ile ilgili olarak belirtilmesi gereken önemli diğer bir husus, karar alma sürecine katılıma ilişkin bu hakkın sözleşmenin 6. maddesi uyarınca sadece ilgili halka tanınmış olduğudur. İlgili halk kavramından ne anlaşılması gerektiği için ise, sözleşmenin 2. maddesinin 4. ve 5. fıkralarında yer alan “*halk*” ve “*ilgili halk*” tanımına başvurmak gerekir. Buna göre halk, bir veya birden çok gerçek veya tüzel kişiyi ve bunların ulusal hukuk veya uygulamaya uygun birlik, örgüt ve gruplarını ifade etmektedir. İlgili halk ise, çevresel karar alma sürecinden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel veyahut bu konuda bir menfaati söz konusu olan halktır. 2. maddenin 5. fıkrasında ayrıca, çevrenin korunması alanında faaliyet

³² *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 4; *Fisahn*, ZUR 2004, s. 139.

gösteren ve ulusal mevzuatlarındaki şartları yerine getiren sivil toplum örgütlerinin de, bu tür bir menfaatlerinin mevcut olduğu dile getirilmiştir. Bu açıklamalardan yola çıkarak şu tespitlerde bulunmak mümkündür: Çevresel kararların alınması sürecine herkes değil, ancak bu karar sürecinden somut bir şekilde etkilenen veya etkilenmesi muhtemel olan kesimler katılabilir. Çevre koruması konusunda faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri de, ulusal hukuk çerçevesinde tanındıkları takdirde katılım sürecine katılma imkânına sahiptir. Bununla birlikte, çevre alanında faaliyet yürüten sivil toplum örgütlerinin çevresel karar alma sürecine katılması konusunda ulusal mevzuatların referans gösterilmesi, taraf devletlerin bu tür örgütleri tanımayı çok sıkı şartlara bağlayabileceği veya belli bazı örgütleri bu kapsam dışında bırakacak tarzda düzenlemeler yapabileceği şeklinde anlaşılmamalıdır.³³

Halkın çevresel karar alma süreçlerine katılımının usul ve içeriğine ilişkin olarak Aarhus Sözleşmesi'nin 6. maddesinde yer alan hükümler dikkate alındığında, burada yer verilen hükümlerin, açıklayıcılık açısından çoğu kez doyurucu olmaktan uzak olduğu, taraf devletlere halkın katılımının güvence altına alınması hususunda bir yükümlülüğün yüklendiği, bu yükümlülüğün nasıl bir tarzda gerçekleştirileceğinin ise büyük ölçüde taraf devletlere bırakılmış olduğudur.³⁴ Bununla birlikte taraf devletler, sözleşmede öngörülen bu yükümlülüklerin ulusal mevzuata aktarılması sürecinde sözleşmenin ruhuna ve amaçlarına aykırılık teşkil edecek ulusal düzenleme ve uygulamalar getirmekten kaçınmalıdır.

Aarhus Sözleşmesi'nin *çevre ile ilgili plan, program ve politikalara halkın katılımı* başlıklı 7. maddesine göre taraf devletler, gerekli bilgileri halkın kullanımına sunulduktan sonra, çevre ile ilgili plan ve programların hazırlanışı sürecine halkın şeffaf ve adil bir çerçevede katılımını sağlamaya uygun pratik ve/veya diğer önlemleri almak zorundadır.³⁵ 6. maddenin 3., 4. ve 8. maddelerinin burada da uygulama alanı bulacağından söz edilmiş olması ise, halkın katılımının, halkın bilgilendirilmesine ve karar verme sürecine etkin bir şekilde katılmasını sağlayacak yeterli zamanı içermesini, erken bir aşamada

³³ *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 4; *Koch*, NVwZ 2007, s. 376.

³⁴ *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 4 vd.

³⁵ Daha taferruatlı olarak bkz. *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 5.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

gerçekleştirilmesini ve sonuçlarının faaliyete ilişkin nihai karar verilirken göz önünde tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Son olarak 7. maddede, taraf devletlerin halkın çevre ile ilgili politikaların oluşturulması sürecine katılımını sağlamak konusunda uygun ölçüde çaba göstereceğinden bahsedilmektedir.

Yürütmeye yönelik düzenlemelerin ve/veya genel olarak hukuken bağlayıcı normatif araçların hazırlanması sırasında halk katılımı başlığını taşıyan Aarhus Sözleşmesi'nin 8. maddesi, halkın belirli normatif süreçlere katılımı konusunu ele almaktadır.³⁶ Sözleşmenin bu maddesi, ciddi çevresel etkiler ortaya çıkarabilecek nitelikte olma şartıyla genel olarak hukuki bağlayıcılığa sahip tüm düzenlemeler üzerinde uygulama alanı bulmaktadır. Buna göre taraf devletler, halkın bu tarz bir katılımını teşvik etmek hususunda çaba gösterecek ve bu amaca yönelik olarak, a) süreleri etkili bir katılımı mümkün kılacak şekilde tespit edecek, b) düzenleme taslaklarını yayınlayacak veya diğer şekillerde erişilebilir kılacak, c) halka doğrudan veya temsili danışmanlık kuruluşları aracılığıyla görüş bildirme fırsatı verecektir. 8. maddenin sonunda ise, halkın katılımının sonuçlarının mümkün olduğunca göz önünde bulundurulması gerektiği ifade edilmiştir.

F. Çevresel konularda Yargısal Başvuru

Aarhus Sözleşmesi'nin üçüncü sütununu oluşturan yargısal başvuru, sözleşmenin 9. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede esas olarak, a) sözleşmenin 4. maddesinde düzenlenmiş olan çevresel bilgiye erişim hakkının ihlali, b) 6. maddede düzenlenmiş olan belirli çevresel faaliyetlere ilişkin kararlara halkın katılımı ilkesine aykırılıklar, c) ulusal hukukun ihlali durumlarında, ilgilinin başvurusu üzerine mahkeme veya ulusal mevzuata göre oluşturulmuş tarafsız ve bağımsız bir organ önünde yürütülecek bir denetim prosedürü öngörülmektedir. Yargısal başvuru hakkı bu bağlamda, çevresel bilgiye erişim ve halkın çevresel kararlara katılım hakkının bir güvencesi olmanın yanı sıra ulusal çevre hukuku ihlallerini de önlemenin genel bir yöntemi olarak ele alınmıştır.³⁷

Aarhus Sözleşmesi'nin 9. maddesinin 1. fıkrasına göre taraf devletler, ulusal mevzuat çerçevesinde çevresel bilgilere erişim talebinin sözleşme hüküm-

³⁶ Bu konuda daha ayrıntılı olarak bkz. *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 5 vd.; *Scheyli*, Archiv des Völkerrechts, 2000, s. 241; *Fisahn*, ZUR 2004, s. 140.

³⁷ Karş. *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 58; *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 275 vd.

lerine aykırı olarak dikkate alınmadığını, haksız yere kısmen veya tamamen reddedildiğini, yetersiz yanıtlandığı ya da sözleşmede öngörülen biçimde bir işleme tabi tutulmadığını düşünen herhangi bir kişinin bir mahkemeye veya tarafsız ve bağımsız başka bir birim önünde denetim prosedürüne başvuru hakkına sahip olmasını sağlamakla mükelleftir. Burada yer alan açıklamalar dikkate alındığında, çevresel bilgiye erişim hakkı belirtilen tarzda ihlal edilen herhangi bir kişinin yargısal başvuru hakkına sahip olduğu, bu hukuki mekanizmadan faydalanmanın bu bakımdan herhangi bir özel menfaat koşuluna bağlanmadığı görülmüştür. Bu tür yargısal başvuru için özel bir menfaat ihlali koşulunun aranmaması, sözleşmenin 4. maddesinin 1. fıkrasında herhangi bir koşul aranmadan herkesin çevresel bilgilere erişim hakkına sahip olduğuna ilişkin hükmün mantıksal bir sonucudur.³⁸ Bunun haricinde bu tarz bir yargısal başvurunun, yargı teşkilatına dâhil bir mahkeme veya ulusal mevzuata göre oluşturulmuş ve işleyiş bakımından bağımsız ve tarafsız nitelikteki bir organ önünde sonuca bağlanması gerekmektedir. İlgili başvuruların bir mahkeme nezdinde karara bağlanacağına dair ulusal bir düzenlemenin öngörüldüğü durumlarda ise taraf devletler 9. maddenin 1. fıkrası gereği ayrıca, ilgililere hızlı, kanunen belirlenmiş ve ücretsiz veya pahalı olmayacak şekilde bir merci ya da mahkeme niteliğinde olmayan bağımsız ve tarafsız bir birim önünde de yargısal başvuruda bulunma imkânı sağlamakla yükümlüdür. Bu ilave olanak, mahkemelerdeki yargılamaların uzun sürmesi ve mahkeme masraflarının yüksekliği nedeniyle ilgili kişilerin yargısal başvuru haklarının etkisiz bir hal almasına karşı bir önlem olarak düşünülmüştür.³⁹ Mahkeme veya yetkili diğer organlar tarafından başvuru konusunu oluşturan çevresel bilgiler hakkında verilen nihai karar, bu bilgiyi elinde tutan resmi makam bakımından hukuken bağlayıcıdır.

Aarhus Sözleşmesi'nin 9. maddesinin 2. fıkrası, yeterli bir menfaate sahip olan veya bir hak ihlaline uğrayan ilgili halka, resmi makamların sözleşmenin 6. maddesinin 2. fıkrası kapsamındaki kararlarına karşı gerek mahkemeler ve gerekse diğer bağımsız ve tarafsız organlar nezdinde bir başvuru hakkı tanımaktadır. Öncelikle bu tür bir yargısal başvuru hakkının kapsamına, resmi makamların gerek EK-I'de yer alan gerekse de ulusal hukuk çerçevesin-

³⁸ *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 6.

³⁹ *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 6; *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 276.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

de ciddi çevresel etkiler doğurabilecek nitelikteki diğer faaliyetlere ilişkin kararlarının girdiğini belirtmek gerekir. Bunun dışında, 9. maddenin 2. fıkrasında bu başvuru hakkından 6. maddenin 2. fıkrası kapsamındaki kararlarla ilgili olarak yeterli bir menfaate sahip olan ilgili halka mensup kişilerin faydalanabileceğinden söz edilmiş olması, her ne kadar ilk bakışta bu hakkın kullanılabilmesi için hukuken korunan menfaatin varlığının gerekmediği izlenimini verse de, ilgili devletin ulusal mevzuatında öngörülmesi durumunda başvuru hakkının bir hak ihlaline de bağlanabileceği ifade edilmiştir.⁴⁰ Bir başka deyişle, yargısal başvuru hakkının kullanımının ilgili halkın yeterli bir menfaatinin mevcudiyetine veya ulusal mevzuat çerçevesinde bir hak ihlaline bağlamak konusunda taraf devletler serbest bırakılmıştır. Nitekim 9. maddenin 2. fıkrasında da, yeterli menfaat ve hak ihlali kavramlarının ulusal mevzuat çerçevesinde tanımlanması gerektiği belirtilmektedir. Ancak bu kavramların tanımlanması yapılırken, Aarhus Sözleşmesi'nin ilgili halkın geniş bir biçimde yargısal mercilere erişiminin sağlanması amacının da güvence altına alınması şarttır. Aarhus Sözleşmesi'nin 9. maddesinin 2. fıkrasında yer verilen diğer bir husus, sözleşmenin 2. maddesinin 5. fıkrası uyarınca çevrenin korunması alanında faaliyet gösteren ve ulusal mevzuatlardaki şartları yerine getiren sivil toplum örgütlerinin bu konuda kural olarak yeterli bir menfaate ve 9. maddede belirtilen çerçevede ihlale konu olabilecek bir hakka sahip olduğudur. Taraf devletlerin ulusal mevzuatları çerçevesinde bu tür örgütlere ilişkin kıstaslar belirleme hakkına sahip olması ise, taraf devletlere ilgili örgütlerin idari merkezi veya faaliyet alanı gibi hususlar açısından belli bazı sınırlamalar öngörme imkânı tanımaktadır.⁴¹ Bununla birlikte, yeterli menfaat veya hak ihlali kavramlarının çevreci sivil toplum örgütleri bakımından ulusal mevzuat çerçevesinde dar tanımlanması sonucunda, bu örgütlerin yargısal başvuru imkânını etkisizleştirecek ölçüde kısıtlayıcı düzenlemelerin Aarhus sözleşmesi ile bağdaşmayacağını ifade etmek gerekir.⁴² Değiniilmesi lüzum arz eden diğer bir nokta, yargısal başvurunun ilgili mahkeme veya birimce kabul edil-

⁴⁰ Fransız idare hukukunda iptal davalarında dava ehliyeti bakımından yeterli menfaat koşulu aranırken, Alman idare hukukundaki iptal davalarının açılması bir hakkın ihlaline bağlanmıştır. Aarhus Sözleşmesi'nin bu bağlamda Fransız ve Alman idare hukuklarında benimsenen yaklaşımlara birlikte yer verdiğini belirtmek gerekir. Bu konuda karşı. *Danwitz, NVwZ 2004, s. 276; Unabhängiges Institut für Umweltfragen, Aarhus-Konvention.*

⁴¹ *Epiney, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 8 vd.*

⁴² Karşı. *Epiney, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 9; Koch, NVwZ 2007, s. 376 vd.*

diği durumlarda, yetkili mahkeme veya birimin sadece halkın katılımı sürecinin kurallara uygun bir şekilde yürütüldüğünü değil, aynı zamanda 6. maddede kapsamında verilen kararların içerik ve usul bakımından hukuka uygunluğunu da denetlemesi gerektiğidir.⁴³ Aarhus Sözleşmesi'nin burada belirttiğimiz hususlar dışında 9. maddenin 2. fıkrası kapsamındaki yargısal başvurulara ilişkin usul ve esaslara ayrıntılı bir şekilde yer vermemiş olması ise, bu konuda daha teferruatlı düzenlemeler getirme hususunda taraf devletlerin yetkili kılındığı anlamına gelmektedir.⁴⁴ 9. maddenin 2. fıkrasının sonunda dile getirilen diğer bir husus, yargısal başvurulardan önce idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının ulusal mevzuatta yer alması durumunda, 9. maddenin 2. fıkrasındaki düzenlemenin bundan etkilenmeyeceğidir.

Aarhus Sözleşmesi'nin 9. maddesinin 3. fıkrasında, 1. ve 2. fıkralarda düzenlenen yargısal başvuru haklarına hanel getirilmeden taraf devletlerin ayrıca, ulusal mevzuattaki koşulları yerine getirmeleri durumunda halka mensup kişilere özel şahısların veya resmi makamların ulusal çevre mevzuatı hükümlerini ihlal eden eylem ve ihmali davranışlarına itiraz etmelerini sağlayacak idari ve yargısal prosedürlere başvuru hakkını güvence altına almakla mükellef kılmıştır. 9. Maddenin 3. fıkrasının metninden de anlaşılacağı üzere, burada öngörülen yargısal başvuru imkânı, 1. ve 2. fıkralarda öngörülen yargısal başvuru imkânlarına ilaveten öngörülmüş olup, ulusal çevre hukuku ihlallerini hedef almakta ve bu fıkralarda düzenlenmiş olan başvuruların olumsuz bir şekilde etkilenmesine sebebiyet vermemelidir. Bununla birlikte Aarhus Sözleşmesi'nde, bu tarz bir yargısal başvuruya ilişkin esas ve usulleri somutlaştıracak ayrıntılı hükümlere yer verilmediği görülür.⁴⁵ 9. Maddenin 3. fıkrası taraf devletlere yalnızca, özel kişilerin ve resmi makamların ulusal çevre hukukunu ihlal eden eylem ve ihmali davranışlarına itiraz etmeyi mümkün kılacak bir prosedür öngörme konusunda genel bir yükümlülük yüklemektedir. Bu yükümlülüğün iç hukuka aktarılmasında taraf devletler her ne kadar bir takdir hakkına sahip olsa da, ulusal hukuka aktarım sürecinde Aarhus Sözleşmesi'nin içerdiği amaç ve ilkelerinin dikkate alınması şarttır.⁴⁶

⁴³ Karş. *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 9; *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 276; *Durner*, ZUR 2005, s. 286 vd.

⁴⁴ *Danwitz*, NVwZ 2004, s. 276.

⁴⁵ Karş. *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 10 vd.; *Unabhängiges Institut für Umweltfragen*, Aarhus-Konvention.

⁴⁶ Karş. *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, s. 10 vd.; *Unabhängiges Institut für Umweltfragen*, Aarhus-Konvention;

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

Aarhus Sözleşmesi'nin 9. maddesinin 4. fıkrasında, aynı maddenin 1., 2. ve 3. fıkralarda düzenlenen yargısal başvuru imkanlarının uygun ve etkili bir hukuki koruma sağlaması gerektiği belirtilerek ve bunların adil, doğru, hızlı olması ve çok pahalı olmaması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Son olarak Aarhus Sözleşmesi'nin 9. maddesinin 5. fıkrası taraf devletleri, idari ve yargısal denetim yollarına başvuru hakkında halkın bilgilendirilmesini sağlayacak ve yargıya başvurudaki mali ve diğer engelleri kaldıracak veya azaltacak önlemleri almakla mükellef kılmaktadır.

III. Türk Hukukunun Aarhus Sözleşmesi Açısından Değerlendirilmesi

A. Genel olarak

Aarhus Sözleşmesi'nin temel nitelikleri ortaya konup, bu sözleşmenin üç temel ögesini oluşturan çevresel bilgiye erişim, çevresel karar alma süreçlerine halkın katılımı ve çevresel meselelerde yargıya başvuru konuları ayrıntılı bir şekilde işlendikten sonra, çalışmamızın bu kısmında Aarhus Sözleşmesi açısından Türk hukuku değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu değerlendirme, çalışmamızın önceki kısmında olduğu gibi, bilgiye erişim, karar alma süreçlerine katılım ve yargıya başvuru sütunları esas alınarak yapılacaktır.

Daha önce belirtmiş olduğumuz gibi, 30 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe giren Aarhus Sözleşmesi'ni Türkiye çeşitli çekinceler ileri sürerek henüz imzalamamıştır. Vatandaşlık, milliyet ve ikametgâh ayrımı yapılmaksızın öngörülen bazı hakların ülkemizin egemenlik haklarını tehdit edebileceğine dair kaygılar, GAP gibi sınıraşan sular üzerindeki projelerin engellenebileceğine dair endişeler, mili güvenliğimizin tehlikeye düşebileceği yönündeki gerekçeler, ülkemizin sözleşmeyle üstlenilecek yükümlülükleri yerine getirecek teknik kapasiteye sahip olmaması ve yatırım kararlarının gecikebileceği yönündeki kaygılar, Türkiye'nin bu sözleşmeyi imzalamasına engel oluşturan başlıca nedenlerdir.⁴⁷ Burada ifade edilmesi gereken bir husus, Aarhus Sözleşmesi'nin onaylanmasının Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda Türkiye'nin yerine getirmesi gereken şartlardan olduğudur. Nitekim Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katı-

Pernice-Warnke, EuR 2008, s. 417 vd.

⁴⁷ Bu konuda bkz. *COWI*, Legislation on Public Participation (National and International) Public Involvement Methods, Group Work, s. 26; *Coşkun*, İnsan Hakları Yıllığı, C. 23-24, 2001-2002, s. 158; *Alıca*, İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, s. 104; *Yaşamış*, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı, s. 7.

lım Sürecine İlişkin 2009 Yılı İlerleme Raporu'nda da, Türkiye'nin hala Aarhus Sözleşmesi'ni imzalamadığına dikkat çekilmiştir.⁴⁸ Bununla birlikte, Dışişleri Bakanlığı'nın Aarhus Sözleşmesi'nin onaylanması için bir çaba harcamayacağı ve bu sözleşmenin onaylanması konusunun bakanlık tarafından Avrupa Birliği ile üyelik görüşmeleri sırasında çözüme kavuşturulmak istendiği ifade edilmektedir.⁴⁹ Bu nedenle, Aarhus Sözleşmesi'nin ülkemiz tarafından yakın bir gelecekte imzalanmasının zor görüldüğünü belirtmek gerekir.

B. Çevresel Bilgilere Erişim

Aarhus Sözleşmesi'nin birinci sütununu oluşturan bilgi edinme hakkı, Türk hukukunda farklı düzeydeki düzenlemelere konu olmuştur. *Dilekçe hakkı* başlığıyla vatandaşların kamu ile ilgili yakınmalarını içeren başvurularını ele alan 1982 Anayasası'nın 74. maddesi, bu bağlamda değinilmesi gereken ilk düzenlemedir. Buna göre, vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Bu maddede ayrıca, ilgili başvuruların sonucunun gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dilekçe hakkının kullanılmasına ilişkin usul ve esaslara ise, 1984 yılında kabul edilen *Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*'da⁵⁰ yer verilmiştir. Bu kanuna göre, ilgililerin yetkili makamlara yaptıkları başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verilecektir.

Bilgi edinme hakkına ilişkin olarak ülkemizdeki en önemli düzenleme ise hiç kuşkusuz, 9 Ekim 2003 tarihinde kabul edilen *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*'dur.⁵¹ Otuz iki maddeden oluşan bu kanun, 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanununun 1. maddesinde, kanunun amacının demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usul-

⁴⁸ http://www.stgm.org.tr/docs/12580204942009_Ilerleme_Raporu_Gayriresmi_Turkce_Tercume.pdf

⁴⁹ *Yaşamış*, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı, s. 7.

⁵⁰ Kanun no: 3071, Kabul tarihi: 01.11.1984.

⁵¹ Kanun no: 4982, Kabul tarihi: 09.10.2003. Bu kanunla ilgili olarak öz bilgiler için bkz. *Yaşamış*, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı, s. 17 vd.; *Ekici*, *Güncel Hukuk Dergisi*, Nisan 2004, s. 18 vd. Daha ayrıntılı olarak bkz. *Akşener/Çakmakçı*, *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*, s. 19 vd.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

lerin düzenlemek olduğu ifade edilirken; 2. madde, kanunun kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulama bulacağı belirtilmektedir. Kanunun 4. maddesinde ise bir taraftan, herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğuna ilişkin genel bir kural öngörülmekte, diğer taraftan Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde bu kanunun hükümlerinden yararlanacağı dile getirilmektedir.⁵² Kanunun 5. maddesinde ise 4. maddede öngörülen düzenlemeyi pekiştirmek amacıyla, “*Kurum ve kuruluşlar, bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.*” hükmü getirilerek bilgi edinme hakkını sağlam bir temele oturtmaya çalışılmaktadır. Bilgi edinme hakkına bu kanunla getirilen başlıca istisnalar ise şunlardır:⁵³ Gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler (md. 9), yargı denetimi dışında kalan işlemler (md. 15), mili savunma ve milli güvenliğe ilişkin devlet sırları (md. 16), ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler (md. 17), istihbarata ilişkin bilgiler (md. 18), idari ve adli soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler (md. 19, 20), özel hayatın gizliliğine dair bilgiler (md. 21), haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgiler (md. 22), ticari sır (md. 23), fikir ve sanat eserleri (md. 24), kurum içi bilgi, görüş ve tavsiyeler (md. 26), tavsiye ve mütalaa talepleri (md. 27). Bu düzenlemeler dışında, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 3. maddesinde yer verdiği tanımlarla bilgi ve belge kavramlarının oldukça geniş ele aldığı görülür. 11. maddede ise, bilgi veya belgeye erişimin 15 iş günü içinde sağlanacağı, zorunlu durumlarda bu sürenin 30 iş gününü aşamayacağı ifade edilmiştir. Sürenin uzatılması ve gerekçesinin ise başvuru sahibine yazılı olarak ve on beş iş günü olan sürenin bitiminden önce bildirilmesi gerekir. Başvurunun reddedilmesi durumunda, kararın gerekçesi ve kanun yolları belirtilecek

⁵² Öte yandan, 24 Ocak 2004 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 2004/12 sayılı *Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması Başkanlık Genelgesi*’nde, “*bireylerin kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında idari makamlara başvuruda bulunmaları ve kendileri veya faaliyet alanlarıyla ilgili konularda bilgi edinme haklarını kullanmaları*” ibaresinin kullanılması ile gerek vatandaşların gerekse de yabancıların bilgi edinme hakkını kendileri ve faaliyet alanları ile sınırlandırmasının, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’na açık bir aykırılık teşkil ettiğini belirtmek gerekir.

⁵³ Bu konuda daha ayrıntılı olarak bkz. *Canöz, Selçuk İletişim Dergisi*, C. 5, S.3, Temmuz 2008, s. 146 vd.; *Yaşamış, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı*, s. 23 vd.; *Ekici, Güncel Hukuk Dergisi*, Nisan 2004, s. 18 vd.

(md. 12); istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itiraz edebilecektir (md. 13). Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ise, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde vermek zorundadır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulanması ile ilgili esas ve usullerin belirlenmesi amacıyla yönelik olarak ise, 27 Nisan 2004 tarihli Resmi Gazete'de *Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik* yayınlanmıştır. 46 maddeden oluşan bu yönetmelik, kısmen yasa hükümlerini yinelemekte kısmen de yasa da yer alan bazı maddelere açıklık getiren detaylı düzenlemelere yer vermektedir.

Bilgi edinme hakkına ilişkin hükümler içeren diğer bir düzenleme ise, 2872 sayılı Çevre Kanunu'dur. *Bilgi edinme ve başvuru hakkı* başlığını taşıyan 30. maddesinin 2. fıkrası bu bağlamda, herkesin Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahip olduğu; ancak, açıklanması halinde üreme alanları, nadir türler gibi çevresel değerlere zarar verecek bilgilere ilişkin taleplerin reddedilebileceğini belirtmektedir. Çevreye ilişkin bilgi kavramı ise Çevre Kanunu'nun 2. maddesinde, "*su, hava, toprak, bitki ve hayvan varlığı ile bunları olumsuz olarak etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan faaliyetler ve alınan idarî ve teknik önlemlere ilişkin olarak mevcut bulunan her türlü yazılı, sözlü veya görüntülü bilgi veya veri*" olarak tanımlanmıştır.

Çevresel Bilgilere erişim hakkını ele alan Türk hukuku düzenlemeleri bir bütün olarak ele alındığında şu sonuçlara ulaşabiliriz: Öncelikle belirtmek gerekir ki, insan haklarının korunmasında ve hak arama özgürlüğünün hayata geçirilmesinde önemli araçlardan biri olan ve bilgi edinme hakkının da öncüsü ve güvencesi olarak görülen⁵⁴ dilekçe hakkına Anayasamızda yer verilmesi birçok bakımdan önem taşımaktadır. Diğer bir husus, bilgi edinme hakkını yasa düzeyinde ele alan düzenlemelerden Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Çevre Kanunu'na göre genel kanun niteliği taşıdığıdır. Bu nedenle, aynı konuda hükümler öngörmeleri durumunda Çevre Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na göre öncelikli uygulanacaktır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile ilgili olarak belirtilmesi gereken ilk nokta, bu kanunun bilgi edinme hakkına ilişkin hükümlerinin gerek bu hakkın içeriği gerek bu hakka ilişkin istisnalar gerekse de bu hakkın hayata geçirilmesine ilişkin tedbirler açısından Aarhus

⁵⁴ COWI, Legislation on Public Participation (National and International) Public Involvement Methods, Group Work, s. 13; Yaşamış, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı, s. 27.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

Sözleşmesi'nin bu konuda öngördüğü hükümler ile büyük ölçüde örtüştüğüdür. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 4. maddesinde bu hakkın sahibi olma açısından Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler bakımından her ne kadar bazı kısıtlamalar öngörülmüş olsa da, Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin 2. fıkrasının çevresel bilgilere erişimin söz konusu olduğu durumlarda herkesin bu hakka sahip olduğunu ifade etmesi, Aarhus Sözleşmesi'nin bu konudaki hükümlerine aykırı bir durumun ortaya çıkmasına engel olmaktadır. Bununla birlikte, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 2. ve 3. maddeleri uyarınca bilgi edinme başvurusunun yalnızca kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yapılabileceğinden söz edilmiş olması, Aarhus Sözleşmesi'nin resmi makam kavramının tanımına yer veren 2. maddesinin 2. fıkrası ile uyumsuz görünmektedir. Zira resmi makamlara ilişkin Aarhus Sözleşmesi'nde yer alan tanım, kamusal idari görevleri yerine getiren, kamusal faaliyet ve hizmetleri yürüten ve kamusal yetkilerle donatılmış gerçek veya tüzel kişileri de içerdiğinden, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan *kurum ve kuruluş* kavramına göre oldukça geniş bir kapsama sahiptir.⁵⁵ Çevre kanunu bağlamında yapılacak ilk tespit, herhangi bir sınırlama öngörmeden herkese çevresel bilgilere erişim hakkı tanıyan, ancak nadir türlere ilişkin bilgileri bu hakkın kapsamı dışına çıkaran Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin 2. fıkrasının Aarhus Sözleşmesi'nin hükümleri ile uyumlu olduğudur. Yukarıda belirtmiş olduğumuz gibi, çevresel bilgilere erişimin söz konusu olduğu durumlarda, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun yabancılar bakımından çeşitli kısıtlamalar getiren 4. maddesi yerine Çevre Kanunu'nun bu hükmü uygulanacaktır. Bununla birlikte, Çevre Kanunu'nda yer alan çevreye ilişkin bilgi tanımının sorunlu görüldüğünü ifade etmek gerekir. Zira bu tanım, hem çevresel bilgi kavramını çok boyutlu ve oldukça ayrıntılı bir şekilde tanımlayan Aarhus Sözleşmesi'nin 2. maddesinin 3. fıkrasına göre, hem de Çevre Kanunu'na göre genel kanun niteliğini taşıyan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan bilgi tanımına göre dar kapsamlıdır.⁵⁶

C. Çevresel Karar Alım Süreçlerine Halkın Katılımı

Aarhus Sözleşmesi'nin ikinci sütununu oluşturan çevresel karar alma süreçlerine halkın katılımı, Türk hukukunda farklı düzenlemelere konu olmuş-

⁵⁵ Bu konuda ayrıca karşı. *Yaşamış*, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı, s. 20.

⁵⁶ *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 58.

tur. Aarhus Sözleşmesi'nin 6. maddesinde düzenlenmiş olan halkın çevresel etkiler doğurabilecek belirli faaliyetlere katılımı açısından bakıldığında, Türk hukukunda göze çarpan en önemli düzenleme Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'dir.⁵⁷

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin *halkın katılımı toplantısı* başlığını taşıyan 9. maddesi ÇED raporunun kapsamının belirlenmesi aşamasında halkın katılımına ayrıntılı bir şekilde yer vermektedir. Buna göre, Kapsam Belirleme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonu'nun kapsam belirleme toplantısından önce, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde Bakanlık ile mutabakat sağlanarak belirlenen tarihte, halkın katılımı toplantısının düzenlenmesi gerekir. Bu toplantı için projeden en çok etkilenmesi beklenen ilgili halkın kolaylıkla ulaşabileceği bir merkezin seçilmesine çalışılır. Proje sahibi, toplantı tarihini, saatini, yerini ve konusunu belirten bir ilanı ulusal düzeyde yayımlanan bir gazete ile o yörede yayımlanan yerel bir gazetede toplantı tarihinden en az on gün önce yayımlatır. İl Çevre ve Orman Müdürünün veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında yapılacak olan bu toplantıda, halkın proje hakkında bilgilendirilmesi, görüş, soru ve önerilerinin alınması sağlanır. Başkan katılımcılardan görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir. Toplantı tutanağı, bir sureti Valilikte kalmak üzere Bakanlığa gönderilir. Halkın bu toplantıda bildirdiği görüşlerin ÇED raporu özel formatının kapsamı belirlenirken Komisyonca dikkate alınması gerekir.

ÇED raporunun hazırlanması aşamasında halkın katılımına ilişkin bir hükme Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde yer verilmezken, 11. maddenin 3. fıkrasında ÇED raporunun incelenmesi aşamasında halkın katılımı ele alınmaktadır. Buna göre, ÇED raporu hakkında inceleme ve değerlendirme sürecinin başlatılmasıyla birlikte rapor halkın görüşüne açılacak; bu konudaki duyuru, Bakanlık ve valilik tarafından anons, askıda ilan, internet gibi uygun araçlarla yapılacaktır. 12. maddenin 9. fıkrasının d) bendinde ise, Komisyonun halkın katılımı toplantısının usulüne uygun yapıp yapılmadığı, halkın katılımı toplantısında üzerinde durulan konulara yeterince çözüm getirilip getirilmediğine ilişkin inceleme ve değerlendirmeleri yapacağı ifade edilmiştir. Son olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 14. mad-

⁵⁷ Bu konuda ayrıca bkz. *Turgut, Çevre Politikası ve Hukuku*, s. 232 vd.; *Güneş/Coşkun, Çevre Hukuku*, s. 128; *Güldoğan, Yerel Siyaset*, 2008, S. 10, s. 59.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

desinin 1. fıkrasında, Komisyonun incelemesi sonucunda ortaya çıkan nihai ÇED raporunun halkın görüş ve önerileri alınmak üzere İl Çevre ve Orman Müdürlüğünde ve Bakanlıkta on işgünü görüşe açılacağı, projeye ilgili karar alma sürecinde bu görüşlerin de Bakanlıkça dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Katılım konusunda net hükümlere yer veren diğer bir düzenleme ise, Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği idi. Ancak Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği'nin 6 Haziran 2008 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği'nin 16. maddesi ile yürürlükten kaldırdığını belirtmek gerekir. Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği'nde düzenlenmiş olan halkın katılımı, yönetmelikteki Ek 8 Liste A'da sayılan ve hava kalitesini etkileyecek olan faaliyetlere ilişkin idi.⁵⁸ Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği'nin 16. maddesi bu bağlamda, Ek 8 Liste A'da sayılan faaliyetleri gerçekleştirmek isteyenlerin gerekli izinleri almak için yetkili makama başvurmaları durumunda bu birimin öncelikle böyle bir başvuruyu halka duyuracağından, bu duyuruyu takiben 2 ay içerisinde ise başvuruya ilişkin belgelerin valilikte incelenmeye açık tutulması ve itirazların yazılı olarak alınması gerektiğinden bahsetmekte idi. Duyuru, tesisin kurulacağı bölgede dağıtımı yapılan yüksek tirajlı yurt çapında yayın yapan en az iki gazetede ilan verilerek yapılmalı; duyuruda ayrıca, izin başvurusunun ve eklerinin ne zaman ve nerede incelenebileceği, itirazların ne zaman ve hangi makama yapılacağı, itiraz sahibi hazır bulunmazsa bile itirazların değerlendirileceği, yüz kişiden fazla itiraz sahibi varsa kararın ilan yoluyla tebliğ edilebileceği hususlarıyla birlikte, itirazların değerlendirilme tarihi belirtilmeli idi. İtiraz süresi sona erdikten sonra yetkili merci itirazları başvuru sahibi ile tartışarak değerlendirmeli ve izin kararı gerekçeleri ile birlikte itiraz edenlere yazılı olarak tebliğ edilmeli idi. Halkın katılımı konusunda ayrıntılı hükümlere yer veren bir düzenleme olan Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği'ni yürürlükten kaldıran Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği'nde ise, halkın katılımı ile ilgili olarak 10. maddenin 10. fıkrasında sadece temiz hava planlarının hazırlanması sürecinde halkın katılımının sağlanacağından söz edilmektedir.

Çevresel etkiler doğurabilecek faaliyetlerin yürütülmesine ilişkin karar sürecine halkın katılımı konusunda hükümler içeren Çevresel Etki Değerlen-

⁵⁸ Bu konuda karşı. Güneş/Coşkun, Çevre Hukuku, s. 119; Güldoğan, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 59.

dirmesi Yönetmeliği, her ne kadar bazı açılardan eksiklikler içerse de,⁵⁹ genel olarak Aarhus Sözleşmesi'nin bu konuda öngördüğü düzenlemeler ile uyumlu görünmektedir.⁶⁰ Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde halkın katılımı toplantısına yalnızca ilgili halkın katılımının sağlanacağına ilişkin düzenleme de, Aarhus Sözleşmesi ile uyumludur. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 4. maddesinde yer alan *halk* ve *ilgili halk* tanımları da, bu kavramların Aarhus Sözleşmesi'nde öngörülen tanımları ile büyük ölçüde örtüşmektedir. Bununla birlikte, halkın katılımının olanaklarının genişletilmesi ve halkın bildirdiği görüşlerin ilgili faaliyetin yürütülmesine ilişkin nihai karar üzerindeki etkisine açıklık kazandırmak faydalı olacaktır.

Aarhus Sözleşmesi'nin 7. maddesinde ele alınan halkın çevre ile ilgili plan, program ve politikaları katılımı konusunda Türk hukukunda dikkat çeken ilk düzenleme *ilkeler* başlığını taşıyan Çevre Kanunu'nun 3. maddesidir.⁶¹ Bu maddede, "*Çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkı esastır. Bakanlık ve yerel yönetimler; meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlüdür.*" hükmüne yer verilmiş; 4. maddede ise bu doğrultuda, Yüksek Çevre Kurulu ön hazırlık ve değerlendirme çalışmalarına gündeme göre ilgili kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların birlik temsilcileri, meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetim temsilcileri, üniversite temsilcileri ve bilimsel kuruluşların temsilcilerininin davet edileceği belirtilmiştir. Bunun haricinde, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın sürekli kurulları olan Çevre ve Ormanlık Şurası ve Merkez Av Komisyonu'nun yanı sıra Devlet Planlama Teşkilatı eşgüdümünde toplanan ilgili özel ihtisas komisyonlara ilişkin çeşitli düzenlemelerde de, katılıma ilişkin hükümlere rastlamak mümkündür. Ancak, bu organlara yapılacak katılımın geniş anlamıyla kamuya açık olmaktan öte, meslek örgütleri gibi işlevsel kuruluşlar ve akredite sivil toplum örgütleri ile sınırlı olduğu görülür.⁶² Türk hukukunun plan, program ve politikalara halkın katılımı konusunda Aarhus Sözleşmesi'ne göre daha geri olmasının diğer bir nedeni ise, proje dışındaki faaliyetlerin (plan, program ve politika) çevresel etkilerinin önceden hesaplanarak giderilmemesini amaçlayan bir araç olan

⁵⁹ Bu konuda bkz. *Turgut*, Çevre Politikası ve Hukuku, s. 232 vd.; *Coşkun*, İnsan Hakları Yılı, C. 23-24, 2001-2002, s. 157.

⁶⁰ *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 59.

⁶¹ Bu konuda bkz. *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 59.

⁶² Karş. *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 59.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

stratejik çevresel değerlendirmesini (SÇD) ele alan bir düzenlemenin ülkemizde hala mevcut olmamasıdır.⁶³

Yürütmeye yönelik düzenlemelerin ve/veya genel olarak hukuken bağlayıcı normatif araçların hazırlanması sırasında halk katılımı konusunda ise, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te yer alan hükümler ele alınmalıdır. Bu yönetmeliğin 6. maddesinin 2. fıkrasında, taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise, “*Kamuyu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur.*” hükmüne yer verilmiştir. Aarhus Sözleşmesi'nin 8. maddesinde düzenleme taslaklarının yayınlanması hususunda bir zorunluluk öngörülmüş iken, yönetmeliğin 6. maddesinin 3. fıkrasının ilk cümlesinin bu konuda idareye bir takdir hakkı tanıdığı, Türk hukukunun Aarhus Sözleşmesi'ne göre geri kalmasına neden olmaktadır.⁶⁴

D. Yargısal Başvuru

Aarhus Sözleşmesi'nin üçüncü sütununu oluşturan yargısal başvuru, Türk hukukunda farklı düzenlemelerce ele alınan bir konudur. Bu bağlamda ele alınması gereken ilk düzenleme, “*Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir.*”⁶⁵ hükmüne yer veren Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin 1. fıkrasıdır. Bu bağlamda yapılacak ilk tespit, bu düzenlemenin ilgili mercilere başvurma hakkını sadece zarar görenlere değil, haberdar olan herkese tanıdığıdır. Bunun haricinde ilgili mercinin, kanunda aksinin belirtilmemesi ve hükmün devamında gerekli önlemlerin alınmasının veya faaliyetin durdurulmasının istenebileceğinin açıklanması nedeniyle, yargısal birimleri de içine

⁶³ *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 59. Bu konuda ayrıca karşı. *Turgut*, Çevre Politikası ve Hukuku, s. 214 vd.; *Schmidt/Kahl*, Umweltrecht, § 1, N. 37 vd.

⁶⁴ *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 59.

⁶⁵ Çevre Kanunu'nun “Başta idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkes, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olup...” ifadesine yer veren 3. maddesinin a) bendi ile birlikte düşünüldüğünde, 30. maddenin 1. fıkrasının sadece bir hak değil aynı zamanda ödev de içerdiği sonucuna varılacaktır.

alacak şekilde yorumlanması kaçınılmaz hale gelmektedir.⁶⁶ Buna göre çevresel konularda, herhangi bir menfaat ve hak ihlali koşulu aranmadan herkes idari ve yargısal makamlara başvurma hakkına sahiptir. Burada belirtilmesi gereken diğer bir husus, Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin Nisan 2006'da değiştirilmeden önceki halinde çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişilerin idari makamlara başvurusundan söz edildiği düşünüldüğünde, yeni düzenlemede gerek *gerçek ve tüzel kişiler* yerine *herkes* ibaresinin kullanılması, gerekse de *idari makam* yerine *ilgili merci* ifadesine yer verilmesinin eskisine göre birçok bakımdan daha ileri bir adım olduğudur. Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin 1. fıkrası ayrıca, Anayasanın 74. maddesi tarafından sadece vatandaşlar bakımından kısıtlamaya tabi tutulmayan dilekçe hakkının da ötesine geçmektedir.

Yargısal başvuru bağlamında değinilmesi gereken diğer bir düzenleme ise, İdari Yargılama Usulü Kanunu'dur. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesinde, ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabileceği belirtilmektedir. Kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasında ise idari dava türleri sayılırken, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davalarının açılabilmesi ifade edilmiştir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun bu düzenlemeleri göz önünde bulundurulduğunda, idari davalara konu edilebilecek işlem ve eylemler nedeniyle ilgililerin idari birimlere başvurabileceği, hukuka aykırı nitelikteki idari işlemler hakkında ise menfaati ihlal edilenlerin bu işlemlerin iptali için dava açabileceği sonuçlarına varılır. Bir menfaat ihlaline uğramak bu nedenle, idari yargıdaki iptal davaları bakımından dava şartıdır. Menfaat ise, Danıştay kararları çerçevesinde dava konusu idari işlem ile davacı arasında var olan meşru, ciddi ve güncel ilgi olarak tanımlanmıştır.⁶⁷ Burada değinilmesi lüzum arz eden diğer bir nokta, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 1982 yılında kabul edilen ilk halinde 2. maddenin 1. fıkrası uyarınca iptal davasının dava ehliyeti bakımından *menfaat ihlali* şart koştuğu, ancak bu koşulun 1994 yılında 4001 sayılı yasayla çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve imar uygulamaları gibi kamu yararını

⁶⁶ Turgut, Çevre Politikası ve Hukuku, s. 173.

⁶⁷ Danıştay, İDDGK, 2.2.1990, E. 1989/430, K. 1990/18. Menfaat ihlali kavramı hakkında daha ayrıntılı açıklamalar için ayrıca bkz. Gözübüyük, Yönetmelik yargı, s. 167 vd.; Odyakmaz/Kaymak/Ercan, İdari Yargı, s. 112 vd.; Yıldırım, İdari Yargı, s. 321 vd.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

İlgilendiren hususlar hariç olmak üzere *kişisel hak ihlali* olarak değiştirildiği, 4001 sayılı yasanın 2. maddenin 1. fıkrasında yaptığı değişikliğin ise Anayasa Mahkemesi'nin 1995 yılında verdiği karar⁶⁸ ile iptal edildiği, ortaya çıkan boşluğun 2000 yılında 4577 sayılı kanunla yapılan değişikliklerle giderilmiştir.

Yargısal başvuru bağlamında belirtilmesi gereken önemli başka bir husus ise, Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin 1. fıkrasının İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasına göre özel hüküm niteliğinde olduğudur.⁶⁹ Bu nedenle, çevresel nitelikteki idari işlemlerin iptalinin istendiği durumlarda Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin 1. fıkrası uygulanması ve dava ehliyeti bakımından menfaat ihlali gibi bir koşul aranmadan herkes ilgili işlemin iptalini isteyebilecektir. Çevrenin korunması için her bireyin veya örgütün idari yargıya başvurarak ilgili işlemin iptalini ve yürütmesinin durdurulmasını isteyebilmesi, çevrenin korunmasında genel menfaatin olması ve çevre hukukunun bu amacı esas alması gerçeği ile de örtüşmektedir.⁷⁰ Esasen Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin 1. fıkrasında 2006 yılında gerçekleştirilen değişiklikten önce de 80'li yılların ortasından beri Danıştay'ın içtihatlarıyla çevre konusundaki dava ehliyetini halk davasına (actio popularis)⁷¹ benzer şekilde genişletmiştir. Gökova Davası,⁷² Aliğa Termik Santrali Davası,⁷³ Zafer Parkı Davası⁷⁴, Güven Parkı Davası⁷⁵ ve Göller Bölgesi Havaalanı Davası'nda⁷⁶ verilen kararlar Danıştay'ın bu eğilimini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.⁷⁷

Aarhus Sözleşmesi'nin yargısal başvuruyu düzenleyen 9. maddesinin 3. fıkrasında ele alınan ulusal çevre hukuku ihlallerinde yargısal başvuru konusu

⁶⁸ Anayasa Mahkemesi, 21.09.1995, E. 1995/27, K. 1995/47.

⁶⁹ Coşkun, İnsan Hakları Yıllığı, C. 23-24, 2001-2002, s. 155.

⁷⁰ Karş. Turgut, Çevre Politikası ve Hukuku, s. 173 vd.; Coşkun, İnsan Hakları Yıllığı, C. 23-24, 2001-2002, s. 155.

⁷¹ Bu müessese, bir toplumun genel çıkarlarının çiğnenmesi durumunda o toplumun herhangi bir bireyine, kendi özel çıkarı doğrudan söz konusu olmamasına rağmen yargı organlarına başvurma hakkı tanınmaktadır.

⁷² Danıştay, 6. D., 24.6.1986, E. 1983/2739, K. 1986/1451.

⁷³ Danıştay, 10. D., E. 1990/2278, K. 1992/1672.

⁷⁴ Danıştay, 6. D., E. 1986/1323, K. 1986/1135.

⁷⁵ Danıştay, 6. D., E. 1988/477, K. 1988/648.

⁷⁶ Danıştay, 6. D., E. 1994/2816, K. 1994/4393.

⁷⁷ Bu konuda ayrıca bkz. Turgut, Çevre Hukuku, s. 328 vd.; Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 124 vd.; Coşkun, İnsan Hakları Yıllığı, C. 23-24, 2001-2002, s. 153 vd.; Alica, İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, s. 111 vd.; Ulusoy, AÜHFD 1993, C. 43, S. 1-4, s. 136 vd.

Türk hukuku açısından değerlendirildikten sonra, bu maddenin 1. ve 2. fıkralarında ele alınmış olan çevresel bilgiye erişim hakkının ihlali ve belirli çevresel faaliyetlere ilişkin kararlara halkın katılımı ilkesine aykırılıklar durumunda yargısal başvuru konusuna kısaca değinmekte fayda vardır. Öncelikle, bilgiye erişim hakkının ihlali konusunda Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 13. maddesinde *itiraz usulü* başlığı altında bilgi edinme talebi reddedilen başvuru sahipleri için bir idari itiraz usulüne yer verildiği görülür. Buna göre, başvurusu reddedilen kişi kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itiraz eder. İtirazından sonuç alamaması durumunda ise ilgili kişi, idari yargıya başvurabilir. Çevresel etkiler doğurabilecek faaliyetlere ilişkin kararlara halkın katılımının sağlanmasına ilişkin düzenlenmelerin çiğnenmesi durumunda yargısal başvuruyu ele alan hükümlere ise, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde rastlamak mümkün değildir. Bununla birlikte, bu tür bir ihlalin vuku bulması durumunda da idari yargıya başvurmak mümkündür.

Aarhus Sözleşmesi'nin üçüncü sütunu ile ilgili Türk hukukunda yer alan düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, Türk hukukundaki mevcut durumun Aarhus Sözleşmesi'ne denk olduğu sonucuna varılmaktadır.⁷⁸ Bununla birlikte, idari yargıdaki dava açma süresinin çevre davaları için esnekleştirilmesi, çevre davalarında ispat yükü ve masraflar konusunda kolaylıklar sağlanması, çevre davalarında davacının istemde bulunmasına gerek olmaksızın idari mahkemelere yürütmeyi durdurma kararı verme yetkisinin tanınması ve çevre davalarının açılması ve yürütülmesi sürecinde çevreci örgütlere kolaylıklar sağlanması konusunda yapılacak düzenlemelerin çok olumlu neticeler doğuracağını belirtmek gerekir.⁷⁹

Sonuç

25 Haziran 1998 tarihinde imzalanan ve 30 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe giren Aarhus Sözleşmesi, çevresel bilgilere erişim, çevre ile ilgili kararlara halkın katılımı ve çevre ile alakalı meselelerde yargıya başvuru konularında ayrıntılı düzenlemelere yer veren ilk uluslararası antlaşmadır. Çevrenin korunmasına ilişkin usuli haklar olarak da nitelendirilen bilgiye erişim, halkın

⁷⁸ Karş. *Güldoğan*, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 59; *Coşkun*, İnsan Hakları Yıllığı, C. 23-24, 2001-2002, s. 154 vd.

⁷⁹ *Turgut*, Çevre Politikası ve Hukuku, s. 175 vd.; *Coşkun*, İnsan Hakları Yıllığı, C. 23-24, 2001-2002, s. 154 vd.; *Turgut*, AÜHFD 1996, C. 45, S. 1-4, s. 126 vd.

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

katılımı ve yargıya erişim hakları bu bağlamda, Aarhus Sözleşmesi'nin dayandığı üç sütun olarak görülmektedir. Çevrenin korunması sürecine halkın etkin bir şekilde katılımını öngören Aarhus Sözleşmesi, çevre hukukunun temel prensiplerin biri olan katılım ilkesinin hayata geçirilmesi açısından büyük bir öneme sahip olup, katılımcı demokrasi ve bilgi edinme özgürlüğünün gerçekleştirilmesine sunduğu önemli katkılar nedeniyle, çevre hukukunun gelişim eğrisinde yeni bir paradigmayı temsil etmektedir. Türkiye, çeşitli çekinceler ileri sürerek bu antlaşmayı henüz imzalamamıştır. Türk hukukunda yer alan düzenlemeler dikkate alındığında ise, bilgiye erişim, halkın katılımı ve yargıya başvuru konularındaki düzenlemelerin Aarhus Sözleşmesi'nde öngörülen hükümlerle büyük ölçüde benzeştiği sonucuna varılacaktır. Ancak bazı noktalarda değişikliklerin yapılmasının gerekli olduğunu da göz ardı etmemek gerekir. Aarhus Sözleşmesi'ne taraf olmanın ülkemizde gerek çevrenin etkin bir şekilde korunması konusunda doğuracağı olumlu neticeler gerekse de çevresel demokrasi anlayışının benimsenmesine yapacağı önemli katkılar düşünüldüğünde, bu antlaşmaya üyelik konusunda Türkiye tarafından ileri sürülen çekincelerin tatmin edici olmaktan uzak olduğu anlaşılacaktır.

KAYNAKÇA

- **Akşener, Haşmet Sırrı/ Çakmakçı, Ramazan:** Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, İstanbul 2004.
- **Alca, Süheyla:** İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara 2005.
- **Arbter, Kertsin/ Handler, Martina/ Purker, Elisabeth/ Tappeiner, Georg/ Trattnigg, Rita:** Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung, Wien 2005.
- **BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit):** Beteiligungsrechte im Umweltschutz, Berlin 2004.
- **Butt, Mark:** Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen, Die neue EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ 2003, s. 1071 vd. .

- **Callies, Christian:** EG-Umweltrecht, in: Hansmann, Klaus/ Sellner, Dieter (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage, Berlin 2007.
- **Canöz, Kadir:** Kamuda halkla ilişkilerin yeni yüzü: Bilgi Edinme Yasası, Selçuk İletişim Dergisi, C. 5, S.3, Temmuz 2008, s. 141 vd.
- **Coşkun, Aynur A.:** Aarhus Sözleşmesi'nin idare hukuku açısından irdelenmesi, İnsan Hakları Yıllığı, C. 23-24, 2001-2002, s. 147 vd.
- **COWI:** Legislation on Public Participation (National and International) Public Involvement Methods, Group Work,
([http://www.cowiprojects.com/4CountryEnvironmentalProject/turkey/2ndRegionalWorkshop/SA_LegislationOnPublicParticipation_\(NationalAndInternational\)_PublicInvolvementMethods_GroupWork_Jan08.pdf](http://www.cowiprojects.com/4CountryEnvironmentalProject/turkey/2ndRegionalWorkshop/SA_LegislationOnPublicParticipation_(NationalAndInternational)_PublicInvolvementMethods_GroupWork_Jan08.pdf))
- **Danwitz, Thomas v.:** Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, s. 272 vd.
- **Dietrich, Björn/ Au, Christian/ Dreher, Jörg:** Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 2003
- **Durner, Wolfgang:** Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte?, ZUR 2005, s. 285 vd.
- **Ekici, Şerafettin:** Bilgi Edinme Hakkı Kanunu üzerine, Güncel Hukuk Dergisi, Nisan 2004, s. 18 vd.
- **Epiney, Astrid:** Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Auflage, Köln 2005
- **Epiney, Astrid/ Scheyli, Martin:** Die Aarhus-Konvention, Fribourg 2000
- **Epiney, Astrid:** Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht
(<http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,43,2,20081230093707-FX/Aufsatz52.pdf>)
- **Fisahn, Andreas:** Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen 2002

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

- **Fisahn, Andreas:** Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind - Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention, ZUR 2004, s. 136 vd.
- **Frenz, Walter:** Europäisches Umweltrecht, München 1997
- **Gözübüyük, A. Şeref:** Yönetmelik Yargısı, 28. Bası, Ankara 2009
- **Güldoğan, Evren:** Türkiye’de çevre Hakkı ve Yerel Yönetimler: Uluslararası Düzlemde Bir Kıyaslama ve Öneriler, Yerel Siyaset, 2008, S. 10, s. 55 vd.
- **Güneş, Yusuf/ Coşkun, Aynur A.:** Çevre Hukuku, İstanbul 2004
- **Jans, H. Jan/ von der Heide, Ann-Katrin:** Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003
- **Jung, Nikola:** Demokratisierung durch prozedurales Umweltrecht?, Mannheim 2006
- **Kaboğlu, İbrahim:** Çevre Hakkı, 3. Baskı, Ankara 1996
- **Kloepfer, Michael:** Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004
- **Koch, Hans-Joachim:** Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, s. 369 vd.
- **Landmann, Gustav/ Rohmer, Robert August (Hrsg.):** Umweltrecht, 56. Ergänzungslieferung, München 2009
- **Odyakmaz, Zehra/ Kaymak, Ümit/ Ercan, İsmail:** İdari Yargısı, İstanbul 2006
- **Pernice-Warnke, Silvia:** Der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten für Individualkläger und Verbände gemäß Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung durch die europäische Gemeinschaft – Beseitigung eines Doppelstandards?, EuR 2008, s. 410 vd.
- **Scheyli, Martin:** Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, Archiv des Völkerrechts, 2000, s. 217 vd.
- **Schink, Alexander:** Die Aarhus-Konvention und das deutsche Umwelt-

recht, EuRUP 2003, s. 31 vd.

- **Schlacke, Sabine:** Aarhus-Konvention – Quo vadis?, ZUR 2004, s. 129 vd.
- **Schmidt, Reiner/ Kahl, Wolfgang:** Umweltrecht, 7. Auflage, München 2006
- **Schwanenflug, Noreen v.:** Der Anspruch von Kommunen auf Zugang zu Umweltinformationen nach der EG-Umwelthinformationsrichtlinie, KommKJur 2007, s. 10 vd.
- **Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger/ Voßkuhle, Andreas:** Umweltrecht, 4. Auflage, Heidelberg 2003
- **Stapelfeldt, Alfred/ Siemko, Sabrina:** Umwelt-Rechtsbehelfgesetz und Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, KommJur 2008, s. 322 vd.
- **Turgut, Nühket Y.:** Çevre Politikası ve Hukuku, Ankara 2009
- **Turgut, Nühket:** Çevre Hukuku, 2. Bası, Ankara 2001
- **Turgut, Nühket:** Çevre hukukunda çevreci örgütlere tanınan olanaklar, AÜHFD 1996, C. 45, S. 1-4, s. 103 vd.
- **Unabhängiges Institut für Umweltfragen:** Aarhus- Konvention (<http://www.aarhus-konvention.de/>)
- **Ulusoy, Ali D.:** Çevre kirlenmesinin oluşmasından sonraki aşamada medeni hukuk, ceza hukuku ve idare hukuku çözümlerine genel bir bakış, AÜHFD 1993, C. 43, S. 1-4, s. 125 vd.
- **Walter, Christian:** Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts - am Beispiel der Århus-Konvention, EuR 2005, s. 302 vd.
- **Werres, Bettina:** Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, DVBl 2005, s. 611 vd.
- **Yaşamış, Firuz D.:** Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı

Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme

(http://www.bilgiedinmehakki.org/doc/Anayasa_Hukuku_ve_Insan_Haklari_Acisindan_Bilgi_Edinme_Hakki_F_Yasamis.pdf)

- **Yıldırım, Turan:** İdari Yargı, İstanbul 2008
- **Ziekow, Jan:** Perspektiven von Öffentlichkeitsbeteiligung und Verbandsbeteiligung in der Raumordnung, NuR 2002, s. 701 vd.