

## Valiler Çevre Düzeni Planı Yapmalı mıdır?<sup>1</sup>

Yusuf Erbay, Doç. Dr., Merkez Valisi.

### Giriş

Türkiye'nin modernleşme sürecinde belirleyici olan önemli unsurlardan biri "yönetimsel yapı" ve bu yapıda gerçekleştirilen düzenlemelerdir. Yönetimsel zihniyet, içinde bulunulan tarihsel dönemin koşulları gereğince, merkezileşme ile adem-i merkeziyet arasında gidip gelmiştir. Cumhuriyetle kurulan ulus-devlet, başlangıçta, merkezi özellikleri ağır basan bir yönetim biçimine ihtiyaç duymaktaydı. 20. yüzyıl boyunca gelişen demokrasi anlayışı, demokrasinin halka en yakın birimler olarak yerşerdiği yerel yönetimlere yetkiler aktarılmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi iki yolla sağlanabilir. Birincisi gerçek anlamda bir yerinden yönetimi var eden ve güçlendiren adem-i merkeziyet (decentralization) sayesinde gerçekleştirilebilir. İkinci yol ise, merkezi yönetimin merkez dışındaki bir örgüte, kendi adına kullanmak üzere bazı yetkileri devretmesidir. Bu yöntemde yetki genişliği (*deconcentration*) adı verilir (Keleş, 2006: 21-22).

Yetki devrinin istenen hedefe ulaşmasında asıl belirleyici etken, devredilen yetkilerin nitelikleri ve kendilerine yetki devredilen merkezden atanmış yereldeki yöneticilerin, bu yetkileri kullanma yönündeki istek ve tutumlarıdır. Yereldeki yöneticilerin tutumlarının şekillenmesinde bazı öngörülen ya da öngörülemeyen unsurlar rol oynamaktadır.

Bazı durumlarda yereldeki yöneticilerin yetkilerini kullanırken, yerel siyasetçilerin etkileme girişimleriyle karşılaştıkları bilinen bir gerçekliktir. Yerel siyasetçiler, tabii ki özellikle iktidar partisi mensupları, kendilerini merkezi iktidarın o şehirdeki doğal uzantısı olarak görürler. Gittikçe yaygınlaşan ve zihinlerde normalleşmeye başlayan bu algılamadan yola çıkan yerel siyasetçiler artık, atanmış yerel yöneticilerin işlerine doğrudan karışmayı görevlerinin bir parçası olarak değerlendirmektedirler.

Bazı durumlarda ise yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticileriyle şehrin çıkarları ve öncelikleriyle ilgili olarak anlaşmazlığa düşülmektedir. Özellikle il merkezlerinin belediye başkanları, hele bir de iktidar partisi üyesi iseler, kendilerinden başka bir otoriteyi, bir yük, bir engel olarak algılamaktadırlar.

Çıkar gruplarının kendilerini ilgilendiren kararlar konusunda oynamak istedikleri roller de başka bir etkidir. Yerel yöneticilerle yapmış oldukları bir tür "yerel koalisyona" hoşgörüle baktığınız sürece sorun yoktur. Ancak, "eski köye yeni

adet”, daha da kötüsü plan, program getirmeye yeltendiğinizde, ilin eski yöneticiler duvarına asılan resimlere doğru bir yolculuk yapmanız için ellerinden gelen katkıyı sunmakta duraksama göstermezler.

Yalova İl Planlama ve Uygulamaları süreci boyunca, yukarıda sayılanlarla birlikte farklı bir çatışma alanı daha yönetilmeye çalışılmıştır. Bu farklı çatışma alanı yazımızın konusunu oluşturmaktadır ve yetkilerini yereldeki yöneticilerine devreden merkezi yönetimin -özellikle merkezi yönetim bürokrasisinin-, “kendilerine aktarılan bu yetkileri kullanma kararlılığında olan yereldeki yöneticilere karşı” takındığı engelleyici tavırla ilgilidir.

### **Planlama Süreci**

#### *Çevre Düzeni Planı Öncesi Çalışmalar*

Çevre Düzeni Planı öncesinde yapılan çalışmalardan ilki olan Mevcut Durum Raporu, Gündem 21 çalışmaları çerçevesinde gerçekleştirilen ve ilin kapsamlı bir fotoğrafını ortaya seren bir “tespit ve başlangıç” aşamasıdır (Yalova Mevcut Durum Raporu, 2004: 5-8).

Ardından yerel yönetimler yasalarında verilen yetkiler de kullanılarak hazırlanan İl Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı'nın biçimlenmesine temel teşkil etmiş ve onunla uyumlu bir şekilde yürürlüğe konmuştur.

Yalova İl Stratejik Planı'nın en temel hedefi ilde bulunan tüm paydaşların katılımıyla bir “Yalova Vizyonu” oluşturulmasıdır. Bu vizyon sadece belediyenin ya da il özel idaresinin vizyonu değil, tüm şehrin vizyonudur. Yalova Valiliğince oluşturulan Yalova Ekonomik ve Sosyal Konseyi çatısı altında buluşan tüm paydaşlar aşağıdaki Yalova Vizyonu etrafında birleşmiştir:

Yalova, doğal ve kültürel değerlerin korunduğu ve geliştirildiği; eğitim düzeyi yüksek bireylerden oluşan; katılımcı ve şeffaf bir anlayışla kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlandığı; yüksek katma değer yaratan ve ekolojik dengeyi koruyan sektörlerin desteklendiği; alt yapı sorunlarını çözmüş ve teknolojik bakımdan gelişmiş; sağlıklı ve güvenli çağdaş bir dünya kentidir (2006-2010 İl Özel İdaresi Planı, 2006: 20).

#### *Yalova Çevre Düzeni Planı*

Mevcut Durum Raporu ve Strateji Planı'nın tamamlayıcısı olarak düşünülen Çevre Düzeni Planı çalışmaları yerel yönetimlere bu yetkileri veren yasaların çıkış tarihinden önce başlatılmıştır. 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununda, yerel yönetim birimlerine il düzeyinde

planlama yetkisi verilmesiyle Yalova 1/25000 Ölçekli Çevre Düzeni Planının oluşturulması bir zorunluluk olmuştur.

Plan, İl Stratejik Planını gerçekleştirmiş olan Yalova Konseyini oluşturan kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özellikle il ve ilçe belediyelerinin görüş, eleştiri ve önerileri doğrultusunda iki yılı aşkın bir süre boyunca yapılan toplantılar ve çalışmalar sonucunda, mümkün olan en üst düzeyde katılımcı bir yöntemle şekillenmiştir. Çalışmalar neticesinde İl Genel Meclisinde ve Yalova Belediye Meclisinde 08.06.2007 tarihli kararlarla eş zamanlı olarak kabul edilip yürürlüğe girmiştir (Yalova İl Özel İdaresi, 2007: IV).

Plan, “Yalova İli bütününe kapsayan planlama sınırı” ile tanımlanmış alana ait plan ana kararlarını, planlama ilke ve hedeflerini, sorunlara müdahale stratejilerini ve uygulama hükümlerini kapsar. Stratejik Plan ve Çevre Düzeni Planı genel anlamda uygulamalarının yanı sıra, özel projeler yapılarak hayata geçirilmiş, sunulan her türlü hizmet planlara uygun biçimde gerçekleştirilmiştir.

### **Uygulama Projeleri**

#### *Yeşil - Mavi Yol*

Tam ismi “Yeşil-Mavi Turizm Seyir Yolu, Alternatif Turizm ve Organik Tarıma Dayalı Bölgesel Kalkınma Projesi” olarak belirlenen kapsamlı çalışma esas itibarıyla Stratejik Plan ile Çevre Düzeni planının uygulamaya geçirilmiş halidir (<http://www.yesilmaviyol.com/>). Proje, ilin sahip olduğu kültürel ve doğal zenginliklerin ortaya çıkarılarak ekonomik değer yaratmasını sağlamak suretiyle bölgede başta turizm sektörü ve ilgili diğer sektörlerde istihdama ve ekonomik büyümeye katkıda bulunmaya yönelik sürdürülebilir bir bölgesel kalkınma girişimidir.

Yeşil-Mavi Turizm Seyir Yolu Alternatif Turizme ve Organik Tarıma Dayalı Bölgesel Kalkınma Projesi bir dizi alt uygulama projesinden oluşan bütünsel bir proje niteliği taşımaktadır. Proje kapsamında, Yalova’yı bir baştan bir başa dolaşan Yeşil-Mavi Yol güzergâhında toplam 189 kilometrelik yeni yolun yapımı; mesire alanları oluşturulması; kültürel ve tarihi değerlerin ortaya çıkarılması ve restorasyonu; köylere yönelik alt yapı ve iyileştirme projeleri; organik tarıma yönelik alternatif proje uygulamaları gibi toplam 700’ü aşkın alt proje hayata geçirilmiştir.

#### *Model Orman*

1990’lı yılların başında Kanada Hükümeti tarafından geliştirilen Model Orman kavramı, ormanların sürdürülebilirliğini, içinde yaşayan insanların sosyal, ekonomik ve kültürel yönden gelişimleri ile bağdaştırmayı, uzlaştırmayı hedefleyen bir kavramdır.

1992 Rio toplantıları esnasında ilgili diğer ülkeler sürdürülebilir orman yönetimini hedefleyen bu yenilikçi yaklaşıma ortak olmaya davet edilmiş ve günümüzde Kanada dışında Model Orman çalışmalarının uygulandığı alanlar 20 ülke içinde 50 bölgeyi aşmıştır (<http://www.mmf.info/sitio/que-es.php?idioma=tu>).

Katılımcı bir yaklaşımla Strateji ve Çevre Düzeni Planlarını yaparak yürürlüğe koymuş olan ve bunlara dayalı olarak Yeşil-Mavi Yol gibi projeleri hayata geçiren Yalova İli, esasen Model Orman Ağına benzer bir bütüncül çalışmanın örneğini gerçekleştirmeyi hedeflemiştir. Ormanlarla kaplı bir alanda, bütün plan ve projelerini çevre dostu bir temele dayandıran, “ekoloji-ekonomi dengesini” dert edinen ve geleceğe daha yeşil bir çevre bırakma ilkesini benimseyen Yalova ili, Model Orman için aranan niteliklere sahipti. 2008 yılında yapılan başvuruya başlayan çalışmalar iki yıl içinde neticelenmiş ve Yalova ülkemizde bu ağa katılan ilk bölge olmuştur (<http://web.ogm.gov.tr/Haberler/HaberGoruntule.aspx?List=b5227992-7788-41c4-8a38-24e745c3108e&ID=11027>).

#### **Merkez Bürokrasisi ile Yereldeki Yöneticiler Arasındaki Yetki Çatışması**

Ülkemizin idari sisteminin güçlendirilmesi gerektiği ve demokratikleşmesinin yolunun yerel yönetimlere verilen ve verilecek olan yetkilerden geçtiği sıkça ileri sürülmektedir. Bu yüzden siyasi iktidarlar da sık sık “Yerel Yönetimler Reformu” tasarıları hazırlar ve hayata geçirmeye çalışırlar.

2005 yılında çıkarılan kanunlarla yürürlüğe konan reform süreci sayesinde arzulanan bazı yenilikler hayata geçirilmiştir. Ancak yapılan kanunların gerçekten ve engelsiz olarak uygulanması her zaman mümkün olmamaktadır. Yetkileri yerel yönetimlere (decentralisation), merkezi yönetimin yerel temsilcilerine (deconcentration) ya da incelediğimiz planlama sürecinde olduğu gibi her ikisine birden aktarılması, bu yetkileri uzun yıllardır kullanmakta olan merkezi birimler (Ankara) tarafından kolayca kabul edilmemektedir.

Yalova planlama sürecinde yerele verilen yetkilerin kullanılması sonucunda merkezi birimlerle yereldeki yöneticiler arasında meydana gelen yetki çatışmaları, bu sürece ilginç bir “örnek-olay” niteliği kazandırmıştır. Özellikle, merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmek istenen maden arama talepleri, planlarda verilen yetkiye dayanılarak yereldeki yöneticiler tarafından kabul edilmemiştir. Yalova ormanlarını korumaya yönelik olarak takınılan bu tavrın doğurduğu gelişmeleri izlemek, yapılan reformlarla yerele bırakılan yetkilerin kullanılmasında karşılaşılan güçlükleri anlamaya yardımcı olabilir.

### *Bakanlığın Taleplerine Verilen Cevaplar*

Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu, 2005 yılında, ilin ekolojik dengesinin ve özellikle orman varlığının korunmasını hedefleyen iki adet kararla “...işletmeye geçmiş ocakların kullanılmasını ve bundan sonra ilimiz genelinde planlanan maden ocağı faaliyetlerine izin verilmemesini ve konunun ilgili kurumlara bildirilmesini” hükme bağlamıştır.

18 üyeden oluşan Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu’nun, 07.11.2005 tarih ve 11 sayılı ve 29.11.2005 tarih ve 12 sayılı kararlarına, diğer bütün üyeler imza koyarken Orman İşletme Müdürlüğü “muhalefet şerhi” koymuş ve imza atmamıştır. Amacı ormanları korumak olan böyle bir karara, Ankara’da bulunan Orman Genel Müdürlüğü’nün direktifleriyle muhalefet edilmesi, kayıtlara geçirilmesi gereken bir kara mizah örneğidir. Kararı alarak bölgenin orman varlığını korumayı hedefleyen yereldeki yöneticilerde hayal kırıklığı yaratan bu tavır, merkezi yönetimin daha sonraki aşamada ortaya çıkan maden arama ruhsatları konusundaki tutumuyla özdeşleşmiştir (Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu, 2005: 11-12).

2007 yılı Haziran ayında yürürlüğe giren Çevre Düzeni Planı Açıklama Raporu’nda aynı doğrultuda “orman alanları, sit alanları ve diğer korunması gerekli doğal alanlar içersinde yeni taş ocağı açılmaz, maden, taşocağı ve mermer ocağı faaliyetleri yapılamaz” kararı alınmıştır (Yalova İli 1/25 000 Ölçekli İl Çevre Düzeni Planı, 2007: 74). Bu kararlarında içinde bulunduğu Çevre Düzeni Planı ve Strateji Planının yasal dayanakları ile uygulamalarında izlenecek yolu gerekçeleriyle belirten 18.06.2007 tarih ve 1106 sayılı Valilik Genelgesi yayımlanarak ildeki bütün birimlere gönderilmiştir (Yalova Valiliği, 2007: 1-3). Genelgenin özellikle altını çizdiği birinci husus çevrenin ve orman alanlarının korunmasına ait hükümler; ikinci husus ise uygulamada karşılaşılacak yetki çatışmaları konusunda yasanın öngördüğü çözümdür. Buna göre 5302 Sayılı Kanun’un 70. maddesinde belirtildiği üzere, “bu kanunla, İl Özel İdaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak” içlerinde İmar Kanunu ve İl İdaresi kanunun da bulunduğu bir dizi kanunda “bu kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu kanun hükümleri uygulanır.”

Belirtmek gerekir ki, bu madde ile yerel yönetimlere ve merkezin yereldeki temsilcilerine belki de bu güne kadar aktarılan en kapsamlı yetkiler aktarılmıştır. İli bütünüyle planlayan ve uygulama hükümleriyle birlikte yürürlüğe konacak olan Çevre Düzeni Planı yapma yetkisi, Kanun’un 6. maddesiyle Vali’nin koordinasyonunda belediye ve özel idarelere verilmiştir. Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisi tarafından onaylanarak yürürlüğe girecek olan Plan’ın, yerel kalkınmada oynayacağı yaşamsal rol açıktır. Kendilerine yetki verilmemesinden

şikayetçi olan yerel/yereldeki yöneticilerin, kullanabilme yetisini göstermeleri kaydıyla, önemli ve kapsamlı bir yasal güçle donatıldıkları kolaylıkla ileri sürülebilir.

Çevre Düzeni Planı ve Genelge yürürlüğe girdikten sonra, o güne kadar yereldeki hiçbir kuruma/kuruluşa sorulmadan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Maden İşleri Genel Müdürlüğü tarafından verilen maden arama ruhsatları konusunda bu birime, 27.11.2007 tarih ve 2467 sayılı açıklayıcı bir yazı iletilmiştir. Ormanlık alanlar da içinde olmak üzere verilmiş olan dokuz adet yeni maden arama ruhsatı söz konusu edilerek: “İlimiz dâhilinde yeni maden arama ruhsatı verilmesi amacıyla Bakanlığınıza yapılacak müracaatlarda, Yalova Valiliği'nin önceki yazılarının, Mahalli Çevre Kurulu kararlarının ve Yalova İli Çevre Düzeni Planı'nın dikkate alınması hususu” bildirilmiştir.

Bu kararların bildirilmesindeki amaçlardan biri de, yerelden taş ocağı ruhsatı alamayanların, Ankara'dan alacakları maden ocağı ruhsatlarıyla açacakları ocaklardan taş ve toprak çıkarma arzularının Bakanlığın dikkatine sunulmasıydı. Sıkça başvurulduğu bilinen bu yöntemle, yerelde karşılaşılabilecek olası zorluklar bir çeşit “kanuna karşı hileyle” aşılmakta, özellikle Yalova'da alınan plan kararları “bypass” edilmek istenmekteydi.

Yasal düzenlemelere uygun olarak yapılan bu hatırlatmalara karşın, genel müdürlük eski uygulamalarına devam ederek maden arama ruhsatı vermeyi sürdürmüştür. Bu durum karşısında Valilik kendisine verilen, Gayri Sıhhi Müessese (GSM) ruhsatı verme gibi, ilgili bazı diğer yetkilerini kullanma yoluna gitmiş ve bunu 17.07.2008 tarihli, İl Özel İdaresi çıkışlı yeni bir yazıyla Bakanlığa iletmıştır. Konuya ilişkin bütün yeni ve eski mevzuatın özetlenerek bir defa daha hatırlatıldığı yazının sonunda:

Yukarıda anlatılan nedenlerden dolayı Bakanlığınızca verilen Maden Arama Ruhsatları İlimiz Stratejik Planıyla ve Çevre Düzeni Planı (ÇDP) ile Plan Uygulama Hükümleriyle çelişmektedir. Bundan ötürü arama ruhsatı sahiplerinin Gayri Sıhhi Müessese Ruhsatı (GSM) başvurusu halinde İdaremizce GSM ruhsatı verilmesi mümkün olamayacaktır.

Yapılan kamu harcamalarının anlamını yitirmemesi ve dolayısıyla kamu yararı ilkesine aykırı düşülmemesi için verilen Maden Arama Ruhsatlarının yeniden gözden geçirilmesi ve iptal yoluna gidilmesi halinde, ortaya çıkan ya da çıkabilecek olan idari ve hukuki sorunlar çözülebilecektir.

ibareleri kullanılmıştır.

Verilen maden arama ruhsatlarıyla ilgili olarak ortaya çıkan anlaşmazlık devam ederken yine aynı Bakanlıktan, Yalova'da bulunan 17 adet sahanın Maden Kanunu'na göre ilan ve sonrasında ihale edilmesiyle ilgili 19.11.2007 tarih ve 17531 sayılı bir yazı gelmiştir.

Yalova Valiliği tarafından 05.12.2007 tarih ve 4947 sayı ile Bakanlığa gönderilen yazıda, Mahalli Çevre Kurulunun iki kararı, Strateji Planının çevreyle ilgili koruyucu ilkeleri ve ÇDP'nin yeni maden ve taş ocağı açılmasını engelleyen hükümleri gerekçe gösterilerek, "Bu nedenle yukarıda belirtilen hükümler doğrultusunda, ihale edilmek istenilen alanlar ilan edilmemiştir. Bilgilerinize arz ederim" cevabı verilmiştir. Verilen bu cevap üzerine, Bakanlığın Maden İşleri Genel Müdürlüğü, 03.01.2008 tarih ve 25199 sayılı, Valiliğe görevlerini uyarıcı bir dille hatırlatan yeni bir yazı yollamıştır. Bu yazıda sonuç olarak:

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinde: "Valiler, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır" hükmü öngörülmüştür. Ancak Valiliğiniz Yalova İl Özel İdaresinin ilgi (b) de kayıtlı yazısının tetkikinde maden sahalarının ekonomiye kazandırılması bağlamında 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 30. maddesi ile bu kanuna dayalı olarak çıkarılan Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 118. maddesi hükmünün ilinizdeki maden sahalarına ait bilgilerin en az bir ay süreyle Valiliğiniz ilan tahtasında ilan edilmesi gerekirken bu ilanın yapılmayarak Maden Kanunu'nun uygulamasını engellemeye çalıştığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle Maden Kanunu hükümleri icrasının engellenmemesi gerektiği, ilgi (a) yazımızdaki hususların yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereğince yerine getirilerek 17 adet sahanın iliniz ilan tahtasında en az bir ay süreyle ilan edilmesi ve sonucunda Genel Müdürlüğümüze bilgi verilmesini rica ederim.

ifadesine yer verilmiştir.

Genel Müdürlüğün bu ikinci yazısına karşılık olarak, Valilik tutumunu sürdüren bir tavır sergilemiş, verilen ilk cevaptaki gerekçeler ve uygulamanın nedenleri yeniden izah edilerek, ihale edilmek istenilen alanların ilan edilmediği tekraren bildirilmiştir. Yalova İlinde yürürlüğe giren Planların kararlı bir şekilde uygulanacağı ise, yazının son cümlesinde ortaya konmuştur:

Söz konusu nedenlerle idaremiz görev ve yetkilerinin temelini oluşturan 5302 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda hazırlanan Çevre Düzeni

Planı ve Stratejik Plan'ın bağlayıcı hükmü bulunmakta, ilgili tüm konularda ilimizde uygulanmaktadır. Bilgilerinize arz ederim.

#### *Bakanlık Tarafından Verilen Ruhsatların Kapsadığı Alan ve Kesilecek Ağaçlarla İlgili Rapor*

Maden arama sahalarının ilan edilmemesi ve Planlara aykırı olarak verilen maden arama ruhsatlarına GSM verilmemesine rağmen, MİGEM ruhsat verme işlemini hızlandırmıştır. Yalova İli dâhilinde yereldeki hiçbir birime sorulmadan doğrudan Ankara'dan verilen maden arama ruhsat sayısı 2008 yılında 24'e, 2010 yılında 46'ya, 2011 yılı Mart ayı itibarıyla 67'ye ulaşmıştır. Verilen bu ruhsat alanlarının Yalova'nın genel yüzölçümüne oranı %21, orman alanlarına oranı ise %37'dir. Yalova Orman İşletme Müdürlüğüne bu alanlara yönelik olarak hazırlanan teknik rapora göre, Maden İşleri Genel Müdürlüğü tarafından verilen bu ruhsatlara Valilikçe de GSM Ruhsatı verildiği takdirde, orman varlıklarımızdan meşe, kayın, kestane, ıhlamur, karaçam, fıstıkçamı, kızılçam, gürgen olmak üzere yaklaşık 6.996.000 (altı milyon dokuz yüz doksan altı bin) adet ağacın kesilmesi gerekecektir.

#### *Konuyla İlgili Yargı Kararları*

Artarak devam eden bu rakamların oluşturacağı tahribatın büyüklüğünü kestirmek zor değildir. Yeni yapılacak olan köprü ve yolların yarattığı ranta yönelik olarak hızlanan bu taleplerin Valilikçe GSM ruhsatı verilmeyerek engellenmesi üzerine, MİGEM'den maden arama ruhsatını alanlar tarafından idari mahkemelere çeşitli davalar açılmıştır.

Davaların birinde, Çevre Düzeni Planında GSM ruhsatı verilmemesine dayanak teşkil eden bir cümle iptal edilerek Valilik aleyhine karar verilmiştir. Ancak, Yüksek Yargıya yapılan itiraz sonucunda Danıştay 8. Dairesince verilen E:2010/4528, K:2010/7304 sayılı karar, Yalova Valiliğince yapılan işlem ve uygulamalardaki haklılığın ortaya konulması bakımından önemlidir. Yüksek Yargı tarafından alınan ve idare hukukuna göre emsal teşkil eden bu kararda, yerelde alınan Mahalli Çevre Kurulu Kararı ve Stratejik Plan hukuki temel olarak kabul edilmiştir. Kararın hüküm kısmına göre:

Yukarıda aktarılan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılması ve çalıştırılmasının mümkün olmadığı ve yetkili mercilerin iznin verilmesi için yapacakları incelemelerde insan sağlığı ve çevre kriterlerini esas almaları gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumda, davaya konu alanın, Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu kararları ve Yalova İl Genel Meclisinin 7.6.2006 gün ve 93 sayılı işlemi



ile onaylanarak yürürlüğe giren Yalova Stratejik Planı doğrultusunda maden ocağı açılmaya uygun olmaması nedeniyle gayri sihhi müessese ruhsatı verilmesi isteminin reddedildiği anlaşıldığından, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğu, tersi yaklaşımla verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır,

Açıklanan nedenlerle, Bursa 1. İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Mahkemeye gönderilmesine 24.12.2010 gününde oybirliği ile karar verildi.

Oybirliğiyle alınan ve daha önce tersine alınmış olan bir idare mahkeme kararını bozan bu kararın altının çizilmesi gereken iki önemli hükmü vardır.

Birincisi, “yetkili mercilerin iznin verilmesi için yapacakları incelemelerde insan sağlığı ve çevre kriterlerini esas almaları gerektiği sonucuna ulaşılmaması”; ikincisi ise, “Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu kararları ve...Yalova Stratejik Planı doğrultusunda maden ocağı açılmaya uygun olmaması nedeniyle gayri sihhi müessese ruhsatı verilmesi isteminin reddedildiği anlaşıldığından, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğu” hükümleridir.

Bu karar, kendilerine yetki verilmesini arzu eden ve bu yetkileri gerçekten kullanmak isteyen yerel/yereldeki yöneticilerin önünü açacak özelliklere sahip bir karardır. Bugüne kadar “istişari” nitelikte olduğu söylenen Mahalli Çevre Kurulu kararlarının, bir Yüksek Yargı Kararının gerekçelerinden biri olarak sayılması, özellikle çevreyi koruma amacıyla alınacak ve uygulanacak kararlara “hukuki” bir güç katmıştır. Yetkili mercilerin ruhsat izni verirken insan sağlığı ve çevre kriterlerini esas almaları gerektiği hükmü ise, çevreci olduklarını ileri süren pek çok yönetici için bir “turnusol kâğıdı” niteliğindedir. Ayrıca, Çevre Düzeni Planı’nın (ÇDP) bir cümlesinden yola çıkılarak erişilen bu karardaki diğer dayanağın Yalova Stratejik Planı olarak belirtilmesi önemli bir yerel kazanımdır. Sözü geçen planın, ÇDP’nin “altlığını” oluşturduğunu ve bütünlük ve eşgüdüm içinde yürürlüğe konduklarını unutmamak gerekir.

#### *Yetkilileri ve Kamuoyunu Bilgilendirme Çabaları*

Yerelde alınacak kararlar, yapılacak planlar ve verilecek ruhsatlar açısından önem teşkil eden bu yargı kararı, sürecin geçmişi de özetlenerek bütün Valiliklere gönderilmiştir. Aynı yazı uygun formatla Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara iletilmiştir. Ancak bir valilik hariç, resmi ya da gayri resmi, olumlu ya da olumsuz hiçbir cevap ya da tepki alınamamıştır.

Kamuoyunu oldukça meşgul eden “maden aramaları sırasındaki ağaç katliamları” konusunun bir parçası olması gereken gelişmeler bir basın bildirisi şeklinde bütün ulusal medya kuruluşlarına gönderilmiştir. İçeriğine sadece birkaç köşe yazarının değindiği bildiride yaşanan süreç şöyle özetlenmiştir:

### **Yalova’da Orman Depremi**

Yalova İlinin kapladığı alanın yarısından fazlası ormanlardan oluşmaktadır. İlimiz yaylaları, mesire yerleri, akarsuları ve her geçen gün gelişen organik tarımı, gelişmiş çiçekçilik sektörü, doğa turizmi ve termal kaplıcaları ön plana çıkmaktadır. Son olarak da dünyanın 60, Avrupa’nın üçüncü ve ülkemizin de ilk ve tek Model Orman Ağı’na katılmış bölgesidir.

İl Özel İdaresi Kanunu gereğince, 2007 yılında ilimizdeki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerileri de dikkate alınarak hazırlanan Stratejik Plan, İl Genel Meclisi ve Yalova Belediye Meclisinin aldıkları kararlarla kesinleşen 1/25000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı ve Mahalli Çevre Kurulu Kararı ile İlimizin yukarıda belirtilen ekolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve fiziki değerlerinin korunması amaçlanmış ve plan halen hassasiyetle uygulanmaktadır.

Ancak; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Maden İşleri Genel Müdürlüğü’nce (MİGEM) 3213 Sayılı Maden Kanununa dayanılarak çoğunluğu orman ve tarım alanları olmak üzere yerleşim alanlarına dahi “Maden Arama ve İşletme Ruhsatları” verilmiştir ve verilmeye de devam edilmektedir. Korumaya çalıştığımız doğal değerlerimizin olumsuz etkilenmemesi için bu alanlara Valiliğimizce Çevre Düzeni Planı, Mahalli Çevre Kurulu Kararları ve İl Stratejik Planı gerekçe gösterilerek “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı” (GSM) verilmemektedir. Yalova’nın ağaç denizini gelecek nesillere taşımak amacıyla Valiliğimiz tarafından hassasiyetle sürdürülen bu uygulama, idare ile maden ruhsatı sahipleri arasında hukuki çatışmalara neden olmaktadır.

Bu işlemler sonucunda açılan bir dava nedeni ile Danıştay 8. Dairesince verilen E:2010/4528, K:2010/7304 sayılı karar, Valiliğimizce yapılan işlem ve uygulamalardaki haklılığın ortaya konulması bakımından önemlidir. Bu kararda Valilerin yerelde alacağı Mahalli Çevre Kurulu Kararı ve Stratejik Plan hukuki temel olarak kabul edilmiştir. Yerel kurumların ülke genelinde yapılacak orman katliamına karşı kullanabileceği bu yasal yetkinin ilgili bütün kurumlarca göz önünde bulundurulması hayati önem taşımaktadır.

İlimiz genelinde MİGEM tarafından yerel hiçbir kamu kurumuna sorulmaksızın verilmiş 67 adet muhtelif “Maden Arama ve İşletme Ruhsatı” bulunmaktadır.

Bu ruhsat alanlarının ilimiz yüzölçümüne oranı %21,54, orman alanlarına oranı ise %37,15'tir. Maden İşleri Genel Müdürlüğü tarafından verilen bu ruhsatlara Valiliğimizce de GSM Ruhsatı verildiği takdirde, Orman İşletme Müdürlüğünce bu alanlara yönelik olarak hazırlanan teknik rapora göre, orman varlıklarımızdan meşe, kayın, kestane, ıhlamur, karaçam, fıstıkçamı, kızılçam, gürgen olmak üzere yaklaşık 6.996.000 adet ağacın kesilmesi gerekecektir. Bu, Yalova ilinin yaşadığı deprem felaketinden sonra karşılaşılabileceği ikinci bir "Orman Depremi" felaketi olacaktır.

### **Sonuç**

Yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan düzenlemelerle kendilerine aktarılan yetkileri kullanan yereldeki yöneticiler, Yalova İli'nin "çevre odaklı ve çevre duyarlı" planlarını yapmış ve uygulamaya koymuşlardır. Bölgesel yapının ana özelliğini oluşturan orman varlıklarının korunması ve gelecek nesillere aktarılması temel kaygı olarak bütün uygulamalara yansıtılmıştır. Dünya ölçeğinde ön plana çıkan alternatif turizme ve ekoloji dostu ekonomilere dayandırılan *Yeşil-Mavi Yol* gibi yerel projeler *Model Orman* adı altında yürütülen uluslararası çalışmalarla bütünleştirilmiştir.

Bu süreçte kaygıları farklı olan kişiler ve kurumlarla açık ya da kapalı çatışmalar yaşanmış ve yaşanmaktadır. Merkezin takındığı tutumun yanı sıra, bazı yerel çıkar gruplarının, özellikle maden, taşocağı ve inşaat sektörlerinin kısıtlanan faaliyetleri nedeniyle plana karşı tepki ve muhalefetleriyle karşılaşmıştır. Altında imzaları olan Çevre Düzeni Planı'nı bu tip yerel tepkilere karşı savunamayan yerel seçilmişlerin bir kısmı, yürürlüğe girmesinin üzerinden henüz kısa bir süre geçen Planı değiştirmenin yollarını aramışlar ve aramaya devam etmektedirler.

Sadece çevre duyarlılığını değil, Yalova için yaşamsal önem taşıyan depremle ilgili hükümleri uygulamaya koyan Plan, bazı kesimlerce "gelişmeyi engelleyici" bir unsur olarak algılanmıştır. Planlı gelişmenin getirdiği düzenlemeleri, denetimsiz ve sınırsız kar getirici faaliyetleri için engel olarak gören bu anlayış, bölgede kısa süre önce yaşanan ve halen var olan deprem tehlikesini de görmezden gelme yanılığını devam ettirmektedir. Yalova Plan çalışmaları sürecinin bu yönüyle de incelenmesi ve dikkate alınması gerekmektedir.

Başka bir kaygı verici tutum, planda olmayan ve bölgede yapılmasında özellikle çevre açısından ciddi sakıncalar taşıyan termik santral ve kimyasal atık tesislerinin kurulması çalışmalarıdır. Plan yapma yetkisini yerele veren merkezi birimler, bu tutumlarının aksine, bazı özel kanunlara dayanarak planı işlevsiz hale getirme görevini yürütmektedirler. Merkezden verilen maden ocağı ruhsatlarına gösterilen

yereldeki direnç ise, ne yazık ki, bu konularda yerini teslimiyete bırakmış görünmektedir.

Yalova’da yapılan planlama çalışmalarını kayda değer bir yönü de halkın sürece katılımının sonuç alır bir tarzda hayata geçirilmiş olmasıdır. Yöre insanının 2025 yılında geleceği düzey hedef alınarak hazırlanmış olan Çevre Düzeni Planı’nın gerçekleşmesinde etkin bir rol oynayan halkın, aynı bilinci planın korunmasında ve ödünsüz bir şekilde uygulanmasında göstermesi de oldukça önemlidir.

Yalova deneyimi göstermiştir ki yerele verilen yetkiler kadar önemli bir nokta, yetkiyi veren merkezi birimlerin bu konudaki samimiyetleridir. Hükümetler ve özellikle merkezi bürokrasi, bir şekilde verdikleri yetkileri bir başka şekilde geri almak arzusunu devam ettirdikleri sürece yapılan reformların sonucu alınamayacaktır.

Bir diğer samimiyet sorgulaması, sürekli yetki eksikliğinden yakınan yerel ve yereldeki yöneticilerin bu yetkiler verildiğinde takındıkları tutumla ilgilidir. Merkezi birimlerle ya da yereldeki bazı odaklarla ters düşmemek için yetkilerini “kullanmama,” “korumama” hatta “görmezden gelerek yok sayma” yolunu seçen yönetici tipinin sayısı maalesef az değildir.

Kendilerine verilen yetkileri kullanırken kamunun çıkarını, yerel ve çevresel öncelikleri dikkate alan; halkın isteklerini demokratik ve katılımcı yöntemlerle karar alma süreçlerine etkin bir şekilde aktaran ve bilimsel yöntemlerle yapılan planları merkezdeki birimlerle ya da çıkar odaklarıyla çatışmayı göze alarak, hukuka uygun biçimde titizlikle uygulama yolunu seçen yönetici tipine ise fazla ihtiyaç duyulmamaktadır.

## Sonnotlar

<sup>1</sup> Mülkiye’de değerli hocalarımız bize, “hukukun üstünlüğü”, “akla ve bilime uygunluk” ve “kamu yararı” ilkelerinin, kamu yönetiminde her an göz önünde bulundurulması gereken temel ilkeler olduğunu öğrettiler. Öğrettikleri bir diğer şey de, bilimsel yönetimin kaçınılmaz unsurlarından birinin “planlama” olduğuydu.

Bu yazıda macerasını anlattığım planın yapılmasında, yasaların Vali’ye verdiği görevleri yerine getirdim. Üstelik bununla da kalmayıp, planın ödünsüz uygulanması için var olan yetkileri sonuna kadar kullandım. Çıkarları zedelene odaklardan gelecek saldırıların bana vereceği zarardan çok, çevreye verilecek zararları önleyebilme şansını düşündüm. Yıllardır savunmaya çalıştığım ve üzerine nutuklar attığım çevresel değerlerle ilgili olarak önümde duran somut gerçeklikler arasında

tercihimi ve görevimi yaptım. Yaşamlarını borçlu oldukları “Çevre”ye karşı, akıl dışı bir tutum takınmış olan odaklar da, teslim etmek gerekir ki, görevlerini hakkıyla yerine getirdiler.

Üzerine düşeni yapmış olduğuna inanan vicdanların rahatlığı içinde etrafımı dinlerken, Mülkiyeli bir büyüğümüzün bana ulaşmakta geç kalmış nasihatleriyle karşılaştım. “Neden her şeyi bu kadar ciddiye aldınız ve alıyorsunuz “ diyor ve ekliyordu kamu yönetiminin en üst düzey görevlerinde uzun yıllar bulunmuş olan büyüğümüz: “Yapıyormuş gibi yapın, rol yapın, keyfinize bakın, ben hep öyle yaptım, rahat etmenin yolu budur.” Birlikte olduğumuz diğer bir Mülkiyeli dostumla birbirimize baktık, üzüldük. O ne düşündü, bilmiyorum ama benim aklıma yıllarımı ciddiyetle vermeye çalıştığım görevlerim ve özellikle de başıma olmadık işler açan Yalova Çevre Düzeni Planı macerası geldi. Geç de olsa doğru hareket tarzını anlamıştım ve bu konuda yazacağım yazının soru biçimindeki başlığının cevabını da bulmuştum. Demek ki neymiş: “Plan Yapma, Rol Yap!”

#### **Kaynakça**

<http://web.ogm.gov.tr/Haberler/HaberGoruntule.aspx?List=b5227992-7788-41c4-8a38-24e745c3108e&ID=11027> (Erişim Tarihi: 13.9.2011).

<http://www.mmf.ninfo/sitio/que-es.php?idioma=tu> (Erişim Tarihi: 13.9.2011).

<http://www.yesilmaviyol.com> (Erişim Tarihi: 13.9.2011).

Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.

Yalova İl Özel İdaresi (2006). 2006-2010 İl Stratejik Planı, Yalova: Mega Matbaacılık.

Yalova İl Özel İdaresi (2007). *Yalova İli 1/25 000 Ölçekli İl Çevre Düzeni Planı*, Yalova: Mega Matbaacılık.

Yalova Mevcut Durum Raporu (2004). Yalova: Yalova Yerel Gündem 21. Genel Sekreterliği Yayını.

Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu (2005). *11 Sayılı Karar* (07.11.2005).

Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu (2005). *12 Sayılı Karar* (29.11.2005).

Yalova Valiliği (2007). *1106 Sayılı Valilik Genelgesi* (18.06.2007).