

2014 Tarihli, Avrupa Birliği Çevre Yükümlülükleri ve Sınır Aşan İşbirliği'ne Yönelik Hukukî Memorandumun Düşündürdükleri

Zerrin TOPRAK*

2014 tarihli Avrupa Birliđinde Çevresel Sorumluluklar ve Sınır Aşan Konularda İşbirliğine yönelik söz konusu bu Memorandumun geneline hâkim olan ilkelerde: yatırım kararlarında ülke halkının ve sınır ötesindeki komşu halkın karar alma süreçlerine ve özellikle planlama sürecinde katılımın sağlanması ile kamu, özel ve sivil ortaklarla işbirliği, ilgi gruplarıyla konuya ilişkin forumlar düzenleme, danışma, özellikle sivil örgütleri dışta bırakmama, izlenebilirlik ve açıklık ilkelerine uyma, elektronik imkânların katılım sürecinde değerlendirmesi yanında, çevre değerleri ile faaliyetlerin uyumu ve ilişkilendirilmesi yönündeki demokratik değerler önemsenmektedir.

Avrupa Birliği çevre değerleri açısından yüksek çevre kalitesinin korunmasını : çevre ortak bir mirastır; ekolojik dengenin korunması gereklidir; kirletilmemiş çevre bir haktır; doğal kaynakların akılcı kullanımı gereklidir; yerel, ulusal ve dünya çevresini beşeri faaliyetler etkilemektedir; bireysellik kendi öz davranışın bir sonucudur, özellikle tüketiciler çevre korumasına yardımcı olmalıdır hususları ile ilişkilendirilirken ayrıca; bütünlük, yüksek seviyede koruma, kusursuz sorumluluk , kirleten öder, kaynağında önleme ve ihtiyat gibi koruyucu ve risk azaltıcı temel ilkeler ile idari yaptırımları da çok yönlü geliştirmiştir.

Memorandum'un orijinal metni incelendiğinde, Avrupa Birliğinin çok önemsedii ve çoğu kere çalışmalarında değeri-

* Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

dirdiği (Avrupa Konseyi, Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı Rec (2004) 15: elektronik yönetim/e -governance vb), vurgu yaptığı yönetim(governance) terimine yer verilmemekle birlikte; sık sık kamu, özel ve sivil ortaklarla işbirliği, danışma, ilgi grupları sözcüklerinin öne çıkarıldığı dikkati çekmektedir. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyinin müktesebatını oluşturan metinler yanında, çeşitli uluslar arası kuruluşların da ayrıca kamu, özel ve sivil ortaklarla işbirliğinin “governance” ilkesini benimsediği ve ne anlama geldiğini ortaya koyan açıklayıcı metinler literatürde yer almaktadır. Bu tercihte, Memorandumun yazım dilinin mümkün olduğunca içeriğinin ve hedefinin herkesçe anlaşılır olmasına dikkat etmeye özen gösterme isteğinin benimsendiği açıktır ve yerindedir.

Türkiye açısından da yönetim sözcüğünün kullanımı değerlendirildiğinde; “yönetişim” sözcüğü ne uygulamada ne de yazım dilinde çok yer almamakta hatta özellikle tercih edilmemektedir. Felsefesini anlatmak da neredeyse, “deveye hendek atlatmak” gibi bir akademik çaba gerektirmektedir. Bu nedenle genelde terim, belediye mevzuatında da olduğu gibi, unsurları tek tek sayılarak (kamu, özel ve sivil) kullanılmaktadır.

Memorandum yazımında açıkça kullanılsa da Avrupa Birliği Müktesebatı içinde yer alan ve önemsenen “yönetişim ilkeleri”, Memorandum metninin içine yerleştirilmiştir. Bu vurguyu anlamak ve Türkiye için neden ulus aşan konulara ilişkin işbirliği konusunda hep bir “ulusal çıkarlar” söyleminin öne çıkarak ilgili uluslar arası anlaşma ve sözleşmelerin raflarda beklediği; konumuz itibarıyla Avrupa Birliğinin demokrasi ile ilişkilendirdiği bu anlaşmaların ülkemizde neden sürekli “çekinceli konular” haline geldiğini anlamlandırabilmek amacıyla aşağıda anahtar sözcük durumundaki kelimelerin değerlendirilmesine gerek duyulmuştur.

Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Farkındalık

Yönetişim (governance) geleneksel kullanımında, devlet yönetimi ile ilişkilendirilmektedir. Katılımcılığa önem veren, demok-

rasinin unsurlarının güçlendirilmesine hizmet eden bir yönetim tipini anlatmaktadır. Kuşkusuz bir felsefesi vardır. Kamunun karar alma sürecinde, toplumun katılımına açık ve kamu tarafından izlenebilir ve kontrol edilebilir bir sürece işaret etmektedir. Yönetişim felsefesinin; kamu, özel ve sivil aktörlerin katılımına izin veren ve temel-stratejik ortak kabul eden bu anlayışına dayalı devlet yönetiminin bütünlüğü ilkesi içinde, “kamu” kuşkusuz özel bir öneme sahiptir. Neticede kamu yönetimi, nihai karar alan ve hizmetlerin sürekliliğini sağlayan yürütme organlarını kontrol etmektedir.

Bu durumda kamunun, “olmazsa olmazlığı”, ülkeye göre değişen idari düzenlemelere ve demokratik yapılanmalara bağlı olarak yönetişimin “iyi” olup olmadığının değerlendirilmesine yol açmaktadır. Yönetişim iyi değilse, esasen kötü yönetimden söz edilebilmektedir. Başka bir ifadeyle, iyi yönetişim ve kötü yönetişim diye bir ayrım aslında bulunmamaktadır.

Türk Dil Kurumu Yayınlarından Büyük Türkçe sözlükte, yönetişim kelimesi, “*Resmî ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı*” olarak tanımlanmıştır. Dikkat edilirse bu tanımda “sivil toplum” unsuru yer almamaktadır. Esasen kamu ve özel ortaklıklar birimleri kamu yönetiminde öne çıkmakta ise de, Türkiye’de genelde sivil örgütlerin bu çalışmaların dışında kalması esasen gerek ulusal, gerekse uluslar arası düzeyde metinlerde eleştiri konusu yapılmaktadır.

Türkiye’nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi anlaşma ve sözleşmelerinde desteklenen, “yerel halkın karar organlarını bizzat kendisinin seçmesi”, “katılım ve demokrasi göstergelerinin oluşturulması” gibi konular yerel yönetimlerin demokratik işleyişine katkı vermektedir. Türkiye’de demokratikleşme göstergeleri, idari olarak oluşturulmamıştır ve bilimsel olarak rakamsal ölçülememektedir.

Kamu yönetiminde, yönetişimin felsefesinde yer alan evrensel insan hakları ve özgürlükleri temel insani değerlerine bağlı olarak, yönetişim kavramı izah edilirken, yerel ve merkezi düzeyde hatta uluslar arası toplumsal ve hükümetlerarası işbirliğini des-

tekleyen “sosyal yönetişimde işbirliği” ifadesi sıkça kullanılmaktadır. Yönetişim kavramı, felsefesini kavramak istemeyenlerce yukarıda da bahsedildiği gibi Türkçe sözlükteki hatalı ifade doğrultusunda değiştirilmektedir. Bu doğrultuda eleştiriyi hak etmek yanında, başka bir yönde de: kamu, özel ve sivil ortaklık işbirliğinin Türkiye’de asla olamayacağı iddiası yanında sistemin kendisine yönelik de olumsuz eleştiriler bulunmaktadır. Asıl hareket noktasının yönetim ilkelerini, tek başına karar alma hevesinde olanların, *uygulamak istememelerinde görmek* gerekir. Yönetişimin temel ilkelerinde; Aktif katılım, Katılımın tüm araçlarının kullanılması, Tepki Gösterme, İzlenebilirlik ve Sorumluluk, Etik Kurallar ile Kadın ve Erkeğiyle birlikte Toplumun Güçlendirilmesi unsurları kuşkusuz yer almaktadır.

Yönetişim çalışmalarının incelenmesi bir bakıma Hükümetlerin icraatlarının yakından ve zamanında kamusal kontrole açmak gibidir. Hükümetin uyguladığı kamu politikalarında, rasyonel tercih teorileri, monolog ve diyalog ayrımlarıyla somutlaştırılmış yönetim süreçleri anlatılırken, her çeşit sosyal ilgi ile kamu, özel ve sivil aktörler arasındaki ilişkiler ağı ve birlikteliklerine yönelik uygulamalar değerlendirilmektedir. Bu konular bir yönüyle kent güvenliği konularında da öne çıkmaktadır. Kentsel sürdürülebilirlik, idari ve sosyal işbirliği ile mümkündür. Teknolojinin gelişmesiyle ortaya çıkan yeni durumlara yönelik yeni refleksler de “e-demokrasi” gibi (Toprak, 2010: 73–106), bu çalışmaların gelişmesini sağlamaktadır.

Demokrasinin temel ilkelerinin uygulanmasında yetersiz kalan kamu yönetimlerinin eksikliklerini gerek yurt içinde gerekse yurt dışı ilişkiler itibarıyla tamamlamaları sınırötesi işbirliği konularında da önem taşımaktadır. Türkiye’nin komşularıyla özellikle Avrupa Birliği sınır komşularıyla işbirliği yapma zorluklarını, esasen yönetimdeki merkezîyetçi ilişkiler ağları ile birlikte değerlendirmek gerekir.

Yönetişimi engelleyen genel sorun alanları bilinmektedir. Toplum yönüyle: politik yabancılaşma, ideolojik bölünme, koordine olamama, bürokrasinin egemenliği nedeniyle etkin olamama

endişesi ana unsurlardır. Buna karşılık yönetim/memurlar yönüyle ise; kurumsal iç çatışmalar ve örgüt içinde bürokratik sabotaj kurallarının işleridir.

Yönetişimi global ilişkiler ağında engelleyen sorun alanları içinde ayrıca; kültürel karşılıklık (culture of reciprocity) sağlanamaması (Bang; Esmark, 2013:16), insan davranışını etkileyen inançlar, soy- sopa dayalı taşınan ve sürdürülen değerler, ritüeller ve modeller ile bulunulan ortamdaki değişen koşullara uyum sağlayamama, ortak hareket edememe de toplum içindeki farklılaşmış veya farklılaştırılmış topluluklar ile ilgili önemli bir sorun alanıdır. Başka bir ifade ile diyalog kurma yolundaki sorumluluk ve isteklilik kuşkusuz iki yanlı olmak durumundadır.

Değerler üzerinde sosyal uzlaşma ve idari kuruluşların kararlarının meşruluğu ve etik yöntemler, etkili yönetim için önemli unsurlardır. Aksi takdirde duruma göre “sivil itaatsizlik”(yönetim/idare haklı- halkın eylemi ulusal ve evrensel hukuka uygun değil) veya “ekolojik sivil mukavemet” ya da “ekotaj” (toplum haklı ve idarenin eylemi meşru ve evrensel hukuka uygun değil) örneklerini kapsayan çok yönlü etki-tepki ilişkileri duruma göre ortaya çıkabilecektir. Ülkesi içinde çevresel koruma ve kullanma dengesini sağlayamayan hükümetler, nasıl yüksek çevre kalitesini sağlamaya yönelik çevre odaklı sınır-aşan konularda uluslar arası arenada dikkate alınabilecektir. Ülke yönetimlerinin uluslar arası işbirliğine yönelik ve dayanışma gerektiren konulardaki samimiyetleri, özellikle uluslar arası anlaşma ve sözleşmeleri izlemek yanında, ülke menfaatlerini de kuşkusuz gözetecek, kabul edilebilir hukuki-yönetimsel yapıyı uygulamada oluşturabilmek yeteneği ile ölçülmektedir. Oysaki Türkiye, söz konusu Memorandumda çoğu yerde sözü geçen ve gönderme yapılan yürürlükteki “Aarhus/ Çevresel Konularda Halkın Bilgiye Erişim, Karar Almaya Katılım ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi-30 Ekim 2001” ve “Espoo/ Sınır Aşan Durumlarda Çevresel Etki Değerlendirmesi Sözleşmesi-10 Eylül 1997” , Sözleşmelerin ilkesel hedeflerine ve felsefesine hiçbir zaman 2000’li yıllardan bu yana yaklaşabilmiş değildir.

Yönetişim, idarenin katı ve hakimiyetçi yönetim tarzını sürdürmekte kullandığı bir araç mıdır?. Yönetişim olgusu aslında, demokratik hukuk devletinin temel alındığı devlet yönetimlerinde uygulanabilir. Toplumsal sermayeyi dikkate alan demokratik yönetimi benimseyen ülkeler için, yönetişim uygulamaları, iktidarın sürdürülebilirliği sağlamada bir araçtır. Yönetişimin uygulandığı ülkelerde, *iktidar sahipleri/hükümet*, yönetim tipini siyasal-idari bir tercih olarak değiştirmek ve yönetişimden uzaklaşmak veya yönetişimi usulüne uygun sağlamak için hiç adım atmamak yönünde bir uygulamaya gittiğinde, nihai tahlilde bu model, demokratik olma kaygısı taşımama anlamına gelmektedir. Bu nedenle kötü uygulamalara bakarak yönetişim tipi bir yönetimi, yönetimin klasik katı hâkimiyetçi tavrını gizleme için arkasına saklandığı bir maske olarak düşünmemek gerekmektedir. Felsefesine uyulmaması, yönetişimi eleştirme sonucunu doğurur mu?. Yönetişimin bir ülkede belki sadece ad olarak kullanıldığı(tanı) ancak uygulanmadığından da bahsedilebilir. Herkesin ve özelde idari birimlerin istifadesine sunulmuş başvuru kaynaklarında, aslına uygun olmayan şekilde yer alan tanımlamalar da anlamlandırmayı kuşkusuz etkilemekte veya anlam kaydırmaya yol açabilmektedir.

Kararlara Halkın Katılımı

Türkiye’de “yönetişim” sözcüğünün kullanılması yukarıda da belirtildiği gibi, aslında yaygın değildir. Esasen kullanımı ve uygulamasında zorluklar bulunmaktadır. Öte yandan, demokrasi söylemi ile beraber kullanılan **katılım** sözcüğü insanlık tarihinden bu yana kullanılagelen, alışılmış ve daha çok tercih edilen bir ifadedir. Katılım, işbirliği sözcükleri özellikle yönetsel alanda, örneğin seçim dönemlerinde her zaman hangi partiden (siyasi düşünceden) olursa olsun veya bağımsız aday olsun başkan adaylarının tercih ettiği ortak terminolojidir. Halkla birlikte yönetme söylemi, anahtar sözcük olarak yerel siyasetin genel çerçevesinin belirlendiği Parti Programlarında da yer almaktadır. Ancak ne kadar uygulamaya alındığına ilişkin idari göstergeler oluşturulabilmiş değildir. Nitekim, demokratik pratikler olarak Belediye Kanununa

yerleştirilmiş Kent Konseylerinin işlevselliğinin kontrol edilememesinde, hatta sorgulanmamasında bu idari tercih önem taşımaktadır. Özetle, Çoğu kere yerel ve merkezi düzeyde iktidar olma ile birlikte yönetmenin kurallarına uyma olgusu arasında paralellik sağlanamamaktadır.

Cumhuriyet Türkiye'sinde yönetim pratikleri, daha sözcük olarak red, bir karşıtlık edebiyatı içinde çalışmalarını az çok sürdürürken, Avrupa'nın Krallıklarında bile, özellikle yerel yönetimler anlatılırken "yönetişim" sözcüğünün olmazsa olmaz kullanımı da Türkiye'deki kamuoyunun pek fazla dikkatini çekmemektedir. Herhalde bir taraftan halkın yönetimde etkili olamama endişesi içinde yönetime katılma ile ilgili pratiklerden uzak kalması; diğer taraftan da yönetim yönüyle kapalı kapılar ardında karar verme ve halkı onu ilgilendiren kararlara katmamayı biçimlendiren anlayışın sürdürülebilirliği bu ikilemde öne çıkmaktadır. Bu olguyu besleyen ana unsurlar: itaat kültürü ve aile ve toplumda eskimemiş atearkil gelenekler içinde yetişmiş olma, ekonomik özgürlük ve yeterli mali güç kazanamama olarak gösterilebilir.

Kamu yönetiminde, yönetişimi anlamlandıran uygulama araçlarının kullanılması yönetici tipinin tanımını da kuşkusuz etkilemiştir. Tarihi olarak geleneksel yönetici tanımlamasında, hiyerarşi terimleri kullanılmaktadır. Bu tanımlama duruma göre zımnen veya açıkça yönetici ile liderlik fonksiyonunu örgütün gelişmesindeki vizyonu, eylemleri, kontrol yetkisi, değişikliklere mukavemeti, zor kullanması ve egemenlik kelimeleri ile yapılmaktadır. Oysaki iyi yönetimin bir biçimi olarak, yönetişim anlayışında kullanılan sözcüklerde yöneticinin rolleri anlatılırken, kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliğini cesaretlendirmek, güçlendirmek, esnek yapılanma, otorite ve güç gösterisi ile öne çıkmamak, kapasite artırıcı, sorun çözücü ve diyalog kültürünü kullanarak uzlaşmacı politikalarla yerleşikler için etik çözümler üretmek konuları öne çıkmaktadır. Tehditkâr ve bireysel yapılanmalar yerine, toplumu bütünleştirici projelerde buluşturmak yöneticinin sorumlulukları içinde önem taşımaktadır. Özellikle büyük kamu projelerinde, toplumun demokratikleşmesi ve kapasitelerinin kullanımında yönetişimi sağlamaya özen göstermek, Çevresel Etki Değer-

lendirmeleri gibi projelerde halkın katkılarını değerlendirmek (Toprak,2008:29,259,284–298 katılımcı demokrasiye uygun önemli bir uygulama aracıdır.

Katılımcı ve müzakereci demokrasinin güçlendirilmesi için, yerel ve merkezi düzeyde demokrasinin içselleştirilmesi için öncelikle nihai karar alıcıların, hükümetin, demokrasiye inancının olması, sürdürmesi ve uygulamada göstermesi gerekmektedir. Bu süreci özetlemek gerekirse, yönetişimin olmazsa olmazları,

- Merkezi yönetimin siyasi kararlılığı ile yerelde yönetişimi destekleyecek yasal düzenlemeleri-kuralları oluşturması,
- Güçler ayrılığına özen göstermesi,
- Seçim sistemlerinin demokratik katılıma ve yönetişim esaslı izlenebilirliğe uygunluğun sağlanması,
- Yerel demokrasiyi geliştiren uygun idari ve mali politikalar oluşturması,
- Evrensel, etik kanunların getirdiği kurallara karşı sorumlulukların belirlenmesi olarak gösterilebilir.

Kamu, özel ve sivil beraberlikleri sağlamak, uygulamada kolaylıkla gelişmemektedir. Türkiye’de kamu-özel, kamu-sivil, özel ve sivil arasında işbirliği programları öteden beri uygulanmakta ve mevzuat düzenlemelerinde teşvik edilmektedir. Hatta Türkiye’de belediye mevzuatı, ortaklık, işbirliği sözcüklerine sıkça yer vermektedir. Karma bir yönetim modeli olarak da bahsedilen “kamu, özel ve sivil” işbirliği Türkiye’de Avrupa Birliğinin organize ve finanse ederek teşvik ettiği projeler nedeniyle hatta neredeyse zorlamaları ile uygulamaya girmiştir. Yerel Gündem 21 uygulamalarının yer aldığı yerel yönetim yapılanmalarında ve yerel ortaklıklara dayalı projeler de bu çalışmaların pratiği az – çok yaygınlaşmıştır. Avrupa Birliği Projelerinde aranan sınır ötesi ortaklık konusu hâlâ “sıkıntılı gündem” dir. Yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar arası seviyede işbirliği çalışmalarında özellikle “para-diplomasi” olarak da literatürde yer alan yerel ve bölgesel yönetimlerin sınır ötesi işbirliği, kardeş şehir uygulamalarının desteklenmesi, **gönüllü çalışmaları** kolaylaştırıcı idari düzenlemeleri gerektirmektedir.

Yeni bir çalışma alanı olarak aşağıda yer alan “internette yönetim” ilkeleri uluslar arası literatürde açıklanmıştır (Avrupa Konseyi, 2011).

1. İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü
2. Paydaşlı Yönetimi Sağlayacak Eşit Katılım
3. Devletlerin Sorumlulukları
4. İnternet Kullanıcılarının Güçlendirilmesi
5. İnternetin Evrenselliğinin Sağlanması
6. İnternet Bütünlüğü
7. Yerinden Yönetimin Öncü Rolünün Korunmasına Özen
8. Mimari İlkeler
9. Açık Ağ ve Ağlara erişebilme
10. Kültürel-Dilsel Çeşitlilik

Bir daha vurgulamak gerekirse, toplumun demokrasiye dayanan örgütlenmelerinin bir yansıması durumunda olan sivil toplum örgütleri önemlidir. Bilgili toplumun bir üyesi olarak, yönetime katılma isteğinin İdare tarafından her zaman hoş karşılanmadığı da bilinen bir durumdur. Nitekim, yönetim sürecindeki büyüyen rolleri kadar uluslar arası farkındalıkların da artmasına bağlı olarak, bir taraftan kendilerine karşı kabalaşılmakta diğer taraftan da adeta lanetlendiğine yönelik (Bevir, 2010:10) tespitler belirtilmektedir. Bu bakımdan özellikle yukarıda bahsedilen yerel yönetim yapılanmalarındaki müzakereci ortamların yönetim felsefesine uygun olarak etik kullanılması, demokrasinin sahiplenmesi yönüyle de önem taşımaktadır.

Eğitilmiş bilgili bir toplumun idareyi yönlendirmesi ve yönetim hatalarında ilgili birimleri uyarması ve demokrasiye sahip çıkması gerekmektedir. Çünkü kötü yönetim, tüm kurum ve kuruluşların çalışmasını olumsuz etkileyerek, uluslar arası politik arena da itibar kaybı yaratabilecek bir çoğaltan etkisi doğurmaktadır. Yönetişimin önemsenmesinin temel dayanağı, idarenin tek başına yapamayacağı çalışmaları toplum desteği ile yapabilmesi-

nin daha etkili olmasıdır. Ayrıca, aralarında **güven bağı** bulunmayan toplumlarda işbirliği yapılamayacağı açıktır. Yönetişim konusunun önemi, uluslar arası ilişkilerle çok irtibatlı olan doğal afet yönetimi süreçlerinde ihtiyaç duyulan örgütlenebilen insan gücü ihtiyacı, toplumsal birlikteliği gerektiren çalışmalarda belirginleşmiştir. Bu çalışmalar, etik kurallara dayanmaktadır.

Nihai tahlilde, her bir sınır aşan konunun ayrı ayrı incelenerek, devletin yüksek menfaatlerini sağlayacak şekilde ve tüm yönleriyle Memorandumun ilkelerine uygun incelenerek raf ömrünün değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Özellikle Avrupa sınırı, sınırın ötesindeki gelişmelerin farkında olunması ile toplumsal ve idari seviyede de ortaklığa dayalı çalışmalara hazır olunarak öneminin kavranması yönetim ağlarında özen gösterilmesi gereken bir konudur.

Kaynakça

- Bevir, Mark, (2010); Governance as Theory, Practice and Dilemma, http://www.sagepub.com/upm-data/36847_Bevir_Chap_01.pdf :erişim 22.02.2014.
- Bang, Henrik ; Esmark, Anders, (2013); "A systems theory of Good Governance" ICPP, Grenoble .Pane 45/session 1 //www.google.com.tr/#q=Henrik+Bang%26Anders+Esmark+ : erişim 22.02.2014.
- Council of Europe (2011), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1919461> : erişim 13.04.2015.
- Toprak, Zerrin (2008); Kent Yönetimi ve Politikası, Birleşik Matbaa, İzmir.
- Toprak, Zerrin (2010), "E-Yönetişim&E- Devlet", (Edit.) M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama, Çizgi Yayınevi, Konya.