

SU HAKKININ BİR TEMEL İNSAN HAKKI OLARAK TANINMA SÜRECİ VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ ¹

“Bir kimsenin su hakkını reddetmek onun yaşam hakkını reddetmek anlamına gelir ve suya fiyat koymak yaşama fiyat koymaktır”²

Lutfi Yalçın*
Musa Gök**

Özet

Su sorunu ilk olarak 1970’li yıllarda kadın ve çocuk haklarına duyarlı olan kesimlerin ilgisini çekmiştir. Bu grupların, sorunun Birleşmiş Milletler (BM) gündemine taşınmasında ve su hakkının temel bir insan hakkı olarak tanınmasında başarı kaydetmeleri üzerine, suyun bir piyasa malı olduğunu düşünen gruplar da sorunla ilgilenmeye başlamışlardır. Bu iki tarafın birbirine karşı mücadelesinin bir sonucu olarak Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi 2002 yılında su hakkının içeriğini, suyun piyasada alınıp satılmasıyla uyumlu bir biçimde tanımlamıştır ve 2010 yılında su hakkı Birleşmiş Milletler tarafından, piyasa tarafından da karşılanması mümkün, temel bir insan hakkı olarak tanınmıştır. T.C. Anayasası en son Birleşmiş Milletler kararının uygulanmasını engelleyici nitelikte görünmese de, başta İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) kuruluş yasası olmak üzere, su hizmetleriyle ve özellikle suyun fiyatlandırılmasıyla ilgili pek çok kanun su hakkını temel bir insan hakkı olarak gören anlayışla uyumlu değildir. Dikili Belediyesinin deneyimleri de göstermektedir ki, bürokrasi ve mahkemeler gibi kamu kesimi politika aktörleri de su hakkını bir insan hakkı olarak gören bir zihniyete ve tutuma sahip değiller.

Anahtar Sözcükler: Su hakkı, Dikili Belediyesi, Su hizmetleri, Birleşmiş Milletler, Kamu politikası, Su tarifesi.

¹ Bu çalışma 25-26 Ekim 2013 tarihinde Yıldırım Beyazıt Üniversitesinde düzenlenen 5. Kamu Politikaları Çalıştayı’nda sunulan “Temel İnsan Hakkı Olarak Su: Dikili Belediyesi Örneği” başlıklı çalışmanın güzden geçirilmiş biçimidir.

² Richardson Dilworth, “Privatization, the World Water Crisis, and the Social Contract”, PS: Political Science and Politics, Vol: 40, No: 1, 2007, s. 49.

* Yrd. Doç Dr., Balıkesir Üniversitesi Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yalcinlu@yahoo.com

** Yrd. Doç Dr., Balıkesir Üniversitesi Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, musagok@balikesir.edu.tr

GİRİŞ

1970'li yıllardan itibaren dünyanın bir su krizine doğru gitmekte olduğu düşüncesi yaygınlaşmıştır. Hızlı şehirleşme, kentlerin kendi alanlarındaki su kaynaklarıyla yetinmeyip daha geniş bir bölgenin kaynaklarına ihtiyaç duyması sonucunu doğurmuştur. Hızlı sanayileşme, bir taraftan suların kirlenmesi sorununu yaratmış, diğer taraftan ise kirlenmiş sularının arıtılmasını sağlayacak pahalı teknolojik çözümler üretmiştir. Su ile ilgili bu gelişmeler, dünya genelinde pek çok kamu politikası aktörünü harekete geçirmiştir. Suya ilginin artması 1970'li yıllardan itibaren suyun Birleşmiş Milletler Örgütü'nün (BM) bünyesinde de yansıyan önemli tartışmaların ve gelişmelerin konusu olmasına neden olmuştur. Bu tartışmaların bir tarafında su kalitesinin yetersizliği ya da suya erişememe gibi nedenlerle özellikle dünyanın az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerinde yaşanan sorunlardan endişe duyanlar, diğer tarafında ise nüfusun şehirlerde yoğunlaşması gibi nedenlerle su hizmetlerinin önemli bir yatırım ve kâr alanı olarak ortaya çıkmasından yararlanmak isteyen büyük yatırımcı kuruluşlar ve onların destekleyicileri yer almıştır.

Birinci tarafta yer alanlar 1977 yılında, Mar Del Plata Birleşmiş Milletler Su Konferansı'nın karar metninde "su hakkı" ifadesinin kullanılması ile ilk kez bir uluslararası belgede bu kavramın yer almasını sağlamıştır. İzleyen yıllarda kadınlara (1976) ve çocuklara (1986) ilişkin uluslararası sözleşmelerde de su hakkına, kısmen de olsa, yer verilmesi, su hakkının BM tarafından tanınan temel bir insan hakkı olması yönünde ilerleyen sürecin önemli aşamaları olmuştur. Ancak suyun temel bir insan hakkı olarak dünya genelinde tanınmasına yönelik bu gelişmeler, 1980'li yılların sonlarından itibaren ikinci tarafta yer alanların tepkisini çekmeye başlamıştır. Su sektöründe yatırımların ve hizmet sunumunun ağırlıklı olarak kamu kuruluşları ve özellikle yerel yönetimler tarafından yapılmasından rahatsızlık duyan çevreler 1992 yılında Dublin Bildirgesi ile kendi yaklaşımlarının öne geçmesini sağlamışlardır. 1990 yıllardaki, özellikle Dublin Bildirgesindeki ve Rio Konferansı kapsamında ortaya konulan Gündem 21'deki egemen yaklaşım, suyun bir insan hakkı olmadığı fakat bir insan ihtiyacı olduğu ve diğer insan ihtiyaçları gibi fiyatlandırılması ve piyasada özel firmalar tarafından satılması gerektiğidir.

Su, sadece insan için değil dünyadaki tüm canlılar ve ekosistem için değerli ve ikamesi bulunmayan bir doğal kaynaktır. İnsanların ve

diğer canlıların sudan yoksun bırakılması gerçekten de büyük sonuçları olan ve kolay biçimde savunulamayacak bir yaklaşımdır. Dünya Sağlık Örgütü'nün raporlarına göre dünyada 2011 yılında 768 milyon insan yeterince güvenli suya erişememekte, 2.5 milyar insan da yeterli sanitasyon hizmetinden yoksun yaşamaktadır.¹ Yaşayan her insana, temel bir gereksinim olarak günde ortalama en az 50-100 litre su sağlanması gerekmektedir. Kişi başına günde en az 50 litre suya erişimin sağlanmasının ise temel insan haklarından olduğu düşünülmektedir.² BM'e göre, İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi'nde yer alan hakların hayata geçirilebilmesi için devletlerin her insanın günlük 20 litre temiz suya erişimini, temel insan hakkı olarak sağlaması gerekmektedir.³ Bundan dolayı yukarıda belirtilen birinci tarafın tezi aslında oldukça güçlü bir tezdır. Bu gerçek, suyun en iyi biçimde piyasa mekanizması aracılığıyla sunulabileceğini savunanların bir kısmını, suyun piyasa mekanizması içinde de düşük gelirli ve diğer dezavantajlılara değişik tekniklerle bedelsiz veya düşük fiyatlı olarak sunulabileceğini savunmaya yöneltmiştir. Hatta bazı neoliberal yazarlar, dünyanın yaşamakta olduğu su sorununun nedeninin, hızla büyüyen kentlerin artan ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalan devlet ve diğer kamu kuruluşları olduğunu iddia etmişlerdir. Gerçekten de nüfusu milyonların üzerinde olan büyük kentlere su götürülmesi, sanayileşme ve kentleşme gibi nedenlerle büyük ölçüde kirlenen suların toplanmasını, oldukça ileri bir teknolojiyle arıtılmasını ve büyük dağıtım ağları kurularak hanelere dağıtılmasını gerektirmektedir.

Neoliberal yazarların ve uluslararası faaliyet gösteren su şirketlerinin, suyun piyasa mekanizması içinde de yoksullara ve diğer dezavantajlı kesimlere bedelsiz veya düşük bir bedelle sunulabileceğine yönelik düşünceleri "ödenebilirlik" ya da "iktisadi erişebilirlik" kavramlarının öne çıkmasına yol açmıştır. Bu yaklaşım aynı zamanda, suyun bir insan hakkı olarak tanınması ve dolayısıyla kaçınılmaz olarak toplumun bir kısmına ücretsiz olarak sunulması durumunda bile piyasa mekanizmasının bu sektörde işleyeceği düşüncesini yaygınlaştırarak bu alan-

1 World Health Organization and UNICEF, *Progress on sanitation and drinking-water - 2013 update*, 2013, s. 3.

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/81245/1/9789241505390_eng.pdf (20.01.2014).

2 Peter H Gleick ve IWRA, M., "Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs", *Water International*, Vol. 21, No: 2, 1996, s. 90.

3 UNDP *Human Development Report*, New York, 2006, s.4
<http://hdr.undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf>, (19.8.2013).

daki iktisadi aktörlerin suyun insan hakkı olarak görülmesi yönünde alınacak bir BM kararına karşı kaygılarını azaltmıştır. Bu gelişmelerin sonucunda, 2002 yılındaki 15 no'lu BM Genel Kurulu (GY-15) yorumu ile su hakkı ilk olarak uluslararası düzeyde kavramlaştırılmış ve bu hakkın normatif içeriği geniş bir biçimde tanımlanmıştır. Burada bu hakkın içeriğinin tanımlanmasına su hakkının piyasa mekanizmasını dışlamayacak biçimde ortaya çıkmasının sağlanması için başvurulduğuna dikkat çekmek gerekir. Su hakkının içeriğinin bu biçimde netleştirilmesinden yaklaşık 8 yıl sonra, 3 Ağustos 2010'da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, aldığı bir kararla temiz içme suyu ve sanitasyon hakkını uluslararası düzeyde geçerli olacak biçimde tam bir insan hakkı olarak kabul etmiştir.

Kamu politikası açısından bakıldığında, 1970'li yıllarda su hakkı kavramının uluslararası bir belgede kullanılması aslında daha önce de var olan bir soruna (içme suyu sorunu) dikkat çekilmesi ve bu sorunun çözümüne (suyu bir insan hakkı olarak görme) bir isim ya da kimlik verilmesi anlamına gelmektedir. Bu isim, sorunun uluslararası gündeme girebilmesini ve burada kalmasını mümkün kılmıştır. Sorun, bir kere uluslararası gündeme girdikten sonra farklı grupların çatıştığı bir alan olmuştur. Yoksulların sorunlarına daha duyarlı oldukları için, su sorunu bir gündem maddesi olarak başlangıçta kadın ve çocuk sorunlarıyla ilgilenen kesimlerin ilgisini daha çok çekmiştir, dolayısıyla bu gruplar gündem maddesinin biçimlendirilmesinde daha etkili olmuşlardır. Zamanla bu grupların çabaları gündem maddesinin öneminin ve önceliğinin artmasını ve statükodan memnun olan çevrelerin de gelişmeleri fark etmesini sağlamıştır. İşte bu aşamada suyun bir insan hakkı olarak tanınmasının kendileri için bir tehdit olacağını düşünen gruplar harekete geçmiştir ve su sorununun Dublin Bildirgesi ve Gündem 21'e kendi algıladıkları biçimde yansımaları sağlamışlardır. Bu gelişmenin bir sonucu olarak, 1990'lı yıllarda su hakkı kavramına karşı suyun bir hak değil fakat ihtiyaç ve ekonomik mal olduğu tezi öne çıkmıştır. Ancak bu dönemde, eş zamanlı olarak kamusal mal ve hizmetlerin, doğal tekel ve hatta fiyatlandırılmaz nitelikte olsalar bile, özel kesim tarafından sunulabilmesinin formülleri geliştirilmiştir. Yönetim alanındaki bu gelişmeler, suyun insan hakkı olarak tanımlanması durumunda bile özel kesimin su sektöründen dışlanmamasının ya da bu sektörde engellerle karşılaşmamasının yolunu açmıştır. Dolayısı ile suyun insan hakkı olarak ilan edilmesinin özel sektör için bir tehlikesi kalmamıştır.

Suyun temel bir insan hakkı olarak tanınması, dünya geneli açısından bakıldığında, bir kamu politikası çıktısı olsa da, Türkiye ve diğer devletler açısından bakıldığında bir kamu politikası girdisidir. Türkiye, içme suyu ve sanitasyonu bir insan hakkı olarak anayasasında henüz tanımamıştır. Ancak mevcut Anayasa suyu bir insan hakkı olarak görececek bir hükümet politikasını engelleyici nitelikte değildir. Dolayısıyla suyun BM tarafından bir insan hakkı olarak tanınmasının Türkiye üzerinde şu anda da belirli etkilerinin olacağı açıktır. Birinci olarak, suyu anayasada bir insan hakkı olarak tanımak artık, her ne kadar ön sıralarda yer almasa da, bir gündem maddesidir. İkinci olarak, suyun insan hakkı olarak görülmesi aslında yoksulların ve kırsal kesimde yaşayanların su ile ilgili sorunlarının, çözüme yönelik, bir yeniden ifadesidir. Üçüncü olarak, su hakkı, belediyelere ve diğer yetkili idarelere bu idareler ve kuruluşların su politikası geliştirmelerinde yardımcı olabilir. Elbette su hakkına Dikili Belediyesi gibi ahlaki açıdan yaklaşacak belediyeler olabileceği gibi, bu kavramı BM'nin geliştirdiği çerçeve içinde, su hizmetinin ticarileştirilmesi sürecinde, bir norm olarak kullanacak belediyeler de olabilir.

Çalışmamızda, ilk olarak, su hakkı kavramı BM kararları çerçevesinde kavramsal ve normatif açıdan tanımlanarak bu kavramın çerçevesi çizilmektedir. İkinci olarak, su hakkına ilişkin uluslararası ve ulusal yasal ve kurumsal yapı ele alınmaktadır. Üçüncü olarak, su hakkının uygulanabilirliğine, Türkiye'nin kurumsal yapısının, mevzuatının, yönetim geleneğinin ve mali sisteminin ne derece elverişli olduğu ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Dördüncü olarak, su hakkının uygulanmasına ilişkin Dikili Belediyesi örneği daha önceki bölümlerde geliştirilen kavramlar çerçevesinde kısaca irdelenmektedir. Son olarak, su hakkı kavramının ortaya çıkışı ve uygulanma sürecinin anlaşılmasında kamu politikası yaklaşımının ne derece kullanışlı olduğuna değinilmektedir.

SU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA YÖNTEM TARTIŞMALARI

1800'lü yıllar öncesinde, su genellikle, suyun bulunduğu yerde yaşayan insanların ortaklaşa yararlandığı doğal bir kaynak olarak görülürdü. Ancak, Bakker'in de belirttiği gibi, 1800'lü yıllarda kısmen de olsa suyun özel firmalar tarafından sunulmaya başlandığını görüyoruz. Bununla birlikte özelleştirmenin yarattığı sorunlar, özellikle suya özgü pi-

yasa başarısızlıklarının varlığı, hızla yeni arayışlara yol açtı. “Yirminci yüzyılda evlere su götürmek belki de yurttaşların devletten beklediği en temel görev haline geldi ve evde muslukların akması yurttaşlığın güçlü bir simgesi oldu.”⁴ Yirminci yüzyılda suyun sunumunun devlet tarafından üstlenilmesinin değişik nedenleri vardır. Bunlardan birincisi, suyun sunumu için yapılması gereken yatırımların yüksek olması ve özel sektörün bu yatırımı yapmaktan kaçınmasıdır. İkincisi, su hizmetinin nitelik itibarıyla doğal tekel niteliğinde olduğunun düşünülmesi ve suyun ikamesinin olmaması nedeniyle suyun fiyatlandırılmasına kuşkuyla bakılmasıdır. Fiyatlandırılmayan mal ya da hizmetler özel girişimcilerin ilgisini çekmediğinden, su sektörü kamu kesimine kalmaktaydı. Üçüncü olarak, suyun yokluğunun yaratacağı hijyenik etkiler ve sağlık sorunları bu hizmetin sunumunun özel sektör için karlı olduğu yerlerde bile ödemeyenin mahrum bırakılmasına dayanan ve yoksul kesimlerin ihmal edilmesi sonucunu doğuran piyasa kurallarına bırakılmaması ve devletin bu alana çekilmesi sonucunu doğurmuştur.⁵

1980’li yıllara kadar dünyada suyun doğrudan özel sektör tarafından sunulduğu çok yaygın bir uygulama değilken, 80’li yıllarda devletin su hizmeti sunumundaki ağırlığı sorgulanmaya başlanmış ve su hizmetlerinin özelleştirilmesi hızla yaygınlaşmıştır. 2000’li yıllara gelindiğinde dünya çapında pek çok şehirde su hizmeti birkaç uluslararası şirketten birisi tarafından sunulur hale gelmiştir. Dünya çapında genellikle özel sektöre su hizmeti ile ilgili haklar 20-30 yıllık sözleşmelerle verilmektedir. Özel sektörün ilgisini genellikle şehirler, özellikle de büyük şehirler çekmektedir.⁶

Suyun özelleştirilmesi ile ilgili tartışmaları Dilworth iki kategoriye ayırır: Teknik tartışmalar ve ahlaki tartışmalar. “Teknik tartışmalar daha çok akademik alanda kamu politikası çevrelerinde geçmekte ve suyun kamu ya da özel sektör tarafından sunulmasının su kalitesi, suyun pahalılığı, suya yatırım, su hizmetinin yaygınlığı ve doğanın korunması bakımından fayda ve maliyeti üzerinde durmaktadır.” Daha çok aktivistler tarafından tercih edilen ahlaki tartışmalarda, su hizmetlerinin özelleş-

4 Karen Bakker, “Archipelagos and Networks: Urbanization and Water Privatization in the South”, *The Geographical Journal*, Vol. 169, No. 4 (Dec., 2003), ss. 328-341., s.334.

5 Bakker, *a.k.*, s.328,329.

6 Bakker, *a.k.*, s.328,329.

tirilmesini, bu hizmetlerinin birkaç dünya şirketinin eline geçmesine doğru ilerleyen kapitalist gelişmenin bir sonucu olarak görmektedir.⁷

Langford, su yönetimi ve finansmanına ilişkin yaklaşımları dört farklı sınıfa ayırmaktadır. Bunlar, suyu iktisadi/ticari bir mal olarak gören yaklaşımlar, suyu toplumsal açıdan temel insan hakkı” olarak gören yaklaşımlar, kamusalıcı (merkeziyetçi) yaklaşımlar, suyu “yerel topluluk hakları” ve “yerel yönetimler” bağlamında ele alan yaklaşımlardır.⁸ Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 28 Haziran 2010 tarihinde aldığı kararlarla içme suyu ve sanitasyon hizmetlerinin temel insan haklarının gerçekleştirilmesi açısından yaşamsal olduğunu kabul ederek bir bakıma bu yaklaşımlar arasındaki çatışmayı uzlaştırmaya çalışmıştır.⁹

Son yıllarda kentsel şebeke içme suyu faaliyetlerinde artan özelleştirme girişimlerine rağmen, çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de su hizmetleri merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin faaliyette buldukları önemli bir hizmet alanıdır. Türkiye’de su varlığı, su yönetimi ve su işletmeciliği, son yıllarda öne çıkan özelleştirme baskılarına rağmen halen neredeyse tümüyle kamunun mülkiyetinde ve kontrolünde bulunmaktadır. Tümü 1990’lı yıllarda olmak üzere su hizmetlerinin özelleştirildiği Antalya Büyükşehir Belediyesi su işletmeciliği ile İzmit belediyelerine toptan su satmak amacıyla yapılan baraj işletmeciliğidir. Her iki özelleştirme uygulaması da başarısızlıkla sonuçlanmıştır.¹⁰

Türkiye’de su hizmetlerindeki özelleştirmeler başarısız olsa da, bu söz konusu hizmetlerin ticarileşmeyeceği anlamına gelmez. Türkiye’de halen su hizmetleri önemli derecede ticarileşmiş durumdadır. Ticarileşme özelleştirmeden farklıdır. Özelleştirmede mülkiyetin kamudan özele devri söz konusu iken ticarileşmede mülkiyet devri söz konusu değildir. Ticarileşme, kamu hizmetinin sunumuna piyasanın, bir bölüm mekanizması olarak dâhil edilmesidir.¹¹

7 Richardson Dilworth, “Privatization, the World Water Crisis, and the Social Contract”, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 40, No. 1 (Jan., 2007), s. 49-54, 2007, s.49.

8 Malcolm Langford, “The United Nations Concept of Water as a Human Right: A New Paradigm Of Old Problems”, *Water Resources Development*, Vol. 21, No:2, s. 273-282, 2005, s.274,275.

9 UN-64/292, Resolution adopted by the General Assembly (2010), The human right to water and sanitation.

10 Musa Gök, *Kamu Ekonomisinde Doğal Tekeller: Kentsel Su Hizmetleri (İSKİ Örneği)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s.130.

11 Bakker, *a.g.m.*,331.

KAVRAM OLARAK SU HAKKI

İnsan hakları yurttaş olsun olmasın, tüm insanlara evrensel olarak tanınması gerektiği konusunda dünyada yaygın bir kanaat olan hakları kapsamaktadır. Temel haklar ise, insan hakkı olarak görülen hakların günümüz devletleri tarafından tanınmış ve anayasalara yerleştirilmiş olanlarıdır.¹² Günümüzde temiz içme suyu ve sanitasyona erişimin bir insan hakkı olduğu konusundaki kanaat farklı devletlerin yurttaşları arasında oldukça yaygın biçimde kabul edilse de, bu insan hakkının pek çok ülkenin anayasasına giremediğini görmekteyiz. Başka bir anlatımla, bir insan hakkı olan suyun, temel bir hak olarak anayasalara girmesinde ve devletlere bu hakkın korunması ve sağlanması bakımından bir takım yükümlülükler getirilmesinde sıkıntılar yaşanmaktadır. Ancak su hakkı, BM'in 1970'li yıllardan bu yana yürüttüğü çalışmaların da katkısıyla, giderek daha fazla ülkenin anayasasında temel bir insan hakkı olarak yerini almaktadır.¹³

Su hakkının anayasalarda bir hak olarak yer almasının hem devletler için hem de yurttaşlar için bazı sonuçları olacaktır. Bunları negatif ve pozitif hak kavramlarıyla açıklayabiliriz. Devletin negatif görevi, haklara saygılı olmaktır. Pozitif görevi ise hakları korumak, geliştirmek ve yararlanılabilecek duruma getirmektir.¹⁴ Su hakkının anayasada tanındığını düşünelim. Bu durumda devlet negatif bir görev olarak yurttaşların su hakkına müdahale edemeyeceği gibi, başkalarının da bu hakka müdahale etmesine izin vermeyecektir. Başka bir deyişle herhangi bir yurttaşın temel hakkı olan su hiç bir cezai nedenle (su faturasının ödenmemesi gibi) kesilemeyecektir. Diğer taraftan suyun pozitif bir hak olarak görülmesi ise, devlete bütün yurttaşlara gerekli miktarda su götürme yükümlülüğü yükleyecektir.

Suyu bir insan hakkı olarak kavramsallaştıran ve bu kavramının kapsamını netleştirmeye çalışan dünyada yankı yaratma kapasitesine sahip en önemli belge, *Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel*

12 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, 19.Baskı, Bursa, 2012, s. 138,139.

13 Örneğin; Fransa, Belçika, Bangladeş, Cezayir, Kolombiya, Panama ve Kanada; Daha ayrıntılı bilgi için bkz: WASH United vd. *The Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Law and Policy – A Sourcebook*, WASH United, FAN ve WaterLex., 2012. Ayrıca, internette de mevcuttur: <http://www.waterlex.org/resources/documents/RTWS-sourcebook.pdf>.

14 S. Flynn, D. M Chirwa “The Constitutional Implications of Commercializing Water in South Africa”, David, G. R ve McDonald, A. (Ed.), *The Age of Commodity: Water Privatization in Southern Africa*, Earthscan Publications Ltd.: London, s. 59-76, 2005, s.59,60.

*Haklar Komitesinin Kasım 2002 tarihli 15 no'lu Genel Yorum'u*dur.¹⁵ BM'nin bu belgesi su hakkını kavramsal ve normatif açıdan geniş bir biçimde açıklayan ilk ve temel belge olması nedeniyle önemlidir. Dolayısıyla bu çalışmamızda su hakkının tanımlanmasında ve genel çerçevesinin belirlenmesinde bu belge birincil kaynak olarak alınmıştır.

Genel Yorum 15'in ikinci paragrafının ilk cümlesinde suyun bir insan hakkı olmasının neyi kapsadığı açıklığa kavuşturulmaktadır: “*Suyun bir insan hakkı olması, herkese, kişisel ve evsel gereksinimlerini karşılamak üzere kullanması için yeterli, güvenli, kabul edilebilir, fiziksel olarak erişilebilir ve ödenebilir suya erişme hakkı verir.*” İkinci cümlede ise yeterli miktarda suyun ne anlama geldiği belirtilmektedir. Zorunlu olarak sağlanması gereken yeterli miktarda su, “*susuzluk nedeniyle ortaya çıkan ölümleri ve su kaynaklı hastalık risklerini önlemeye ve [bireysel] tüketimi, mutfak gereksinimlerini, kişisel temizliği ve ev temizliğini karşılamaya*” yetecek miktarda olan sudur.

Genel Yorum 15'in 12. paragrafında su hakkının yerine getirilmesi için zorunlu olan koşullar (mevcut olma, kalite ve erişilebilirlik) ortaya konulmuştur. Su hakkının yerine getirilmesinin birinci koşulu suyun *mevcut olmasıdır* (availability). Bu ilkeye göre, bütün bireylere bireysel kullanımlarının ve ev ihtiyaçlarının giderilmesi için [devlet veya diğer yetkililer tarafından] yeterli miktarda su sağlanmalıdır. Su hakkının yerine getirilmesinin ikinci koşulu ise *kalitedir*. Kalite suyun kişisel kullanım ve ev kullanımı için güvenli olması anlamına gelmektedir. Güvenli su ise, “mikro-organizmalardan, kimyasal maddelerden, radyolojik tehlikelerden arındırılmış” su anlamına gelmektedir. Su hakkının yerine getirilmesinin üçüncü koşulu *erişebilirliktir*. Erişebilirlik ilkesine göre, suya, su tesislerine ve su hizmetlerine devletin sınırları içindeki herkes erişebilmelidir.

Erişebilirlik ilkesinin uygulanması dört koşulun sağlanmasına bağlıdır. İlk olarak, su, nüfusun bütün kesimlerine ulaşılabilir mesafede olmalıdır (*fiziksel erişebilirlik*). İkinci olarak, suyun bedelinin herkesin ödeyebileceği düzeyde olması gerekir (*iktisadi erişebilirlik*). Üçüncü olarak, suyun nüfusun en zayıf ve uç gurupları dâhil, herkese götürülmesi gerekir (*ayrımcılık yokluğu*). Dördüncü olarak herkesin su konu-

15 CESCR (United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights), General Comment No. 15: The right to water, U.N. Doc. E/C.12/2002/11, 2002.

larıyla ilgili araştırma yapma, bilgi talep etme ve bilgi alma hakkının olması gerekir (*bilgiye erişilebilirlik*).

Genel Yorum 15'in içeriğini oluşturan üç unsurdan, suyun insan hakkı olarak görülmesini en fazla ilgilendireni erişilebilirlik ilkesidir. Suyun inan hakkı olarak tanınmasının önemi, suyun ödeme gücü olmayanlara da sunulmasını gerektirmesinden gelmektedir. Suyun "mevcut olması" yalnızca yoksulları değil toplumun tüm kesimlerini ilgilendirir. Dolayısıyla suyun mevcut olması ile ilgili bir sorun genellikle güçlü kesimlerin etkisiyle hızlı biçimde çözülecektir. Bütün bunlar su kalitesi açısından da geçerlidir. Erişebilirlik ise yoksul kesimlerin diğer sınıflarla paylaşmadığı kendine özgü sorunudur. Yoksul kesimler genellikle varlıklılardan ayrı mekânlarda yerleştiler, dolayısıyla fiziksel erişebilirlik yoksulların oturduğu bölgelerin sorunudur. Ödeme gücü de yalnızca yoksulların sorunu olduğundan, iktisadi erişebilirlikte de, yoksullar yalnızdırlar. Yoksulların diğer kesimlerle paylaşmadıkları (kendilerine özgü) sorunları çözme şansları çok azdır. Suyun insan hakkı olması yoksulların kendi başlarına çözemeyeceği bir sorunun çözümünü devletler için bir yükümlülük haline getirmektedir.

Genel Yorum 15'de, 20 ila 29'uncu paragraflar arasında, su hakkının devletlere ne tür yükümlülükler yüklediği belirtilmiştir. 21 ve 22'inci paragraflar su hakkına *saygı duyma* yükümlülüğüyle ilgilidir: "*Saygı duyma yükümlülüğü, devletlerin su hakkının kullanımına doğrudan ve dolaylı her türlü müdahaleden uzak durmasını gerektirmektedir.*" Bu yükümlülüğün bir gereği olarak devletler, örneğin, devlet tesislerinin atıklarını bırakma ya da silah tatbikatı yapma gibi nedenlerle suyu kirletemeyeceklerdir veya sudan mahrum bırakmayı silahlı çatışma dönemlerinde karşı tarafı cezalandırma aracı olarak kullanamayacaklardır. 23 ve 24'üncü paragraflar, su hakkının korunması yükümlülüğüyle ilgilidir. *Koruma* yükümlülüğü gruplar, şirketleri gibi üçüncü tarafların su hakkını kullanmayı engelleyici müdahalelerinin devletler tarafından önlenmesi anlamına gelmektedir. Koruma yükümlülüğü devletin bu tür müdahaleleri önlemek için gerekli yasal düzenlemeler yapmasını gerektirmektedir. 25 ve 26. paragraflar devletin su hakkını *yerine getirme yükümlülüğü* ile ilgilidir. Yerine getirme yükümlülüğü, kolaylaştırma, önyak olma ve sağlama yükümlülüğü gibi, alt yükümlülükleri kapsamaktadır. Yerine getirme yükümlülüğü, insanların su hakkından yararlanabilmeleri için, devletlerin pozitif adımlar atmasını ve yasal ve kurumsal düzenlemeler yapmasını gerektirmektedir.

Genel olarak baktığımızda BM'nin bir taraftan su hakkını gündeme getirip gündemde tutarken diğer taraftan su hakkının dar bir biçimde yorumlanmasına açık bir kavramlaştırma politikası izlediğini görüyoruz. Genel olarak akademik yazında BM devletler üstü tarafsız ve güvenilir bir yapı olarak görülür. BM gerçekten böyle midir? BM aslında *soyut kavramlar* ileri sürme konusunda oldukça tarafsızdır. Ancak soyut kavramların somutlaştırılmasına gelindiğinde, BM'i oluşturan güçlü devletlerin bakış açısı genel politikaları belirlemekte ve yansızlığın ve devletler üstünlüğün yerini piyasacı ve özel sektör yanlısı bir bakış açısı almaktadır. Su hakkı konusunda da BM, bir taraftan, su hakkını, soyut bir insan hakkı olarak gündemde tutmayı başarmıştır, diğer taraftansa pek çok insan hakkının tarihsel olarak kaybolmasına neden olan kapitalist çıkarları sürekli olarak gözetmiştir. BM birbiriyle kökten çatışan anlayışları uzlaştırmaya çalışan bir kuruluş görüntüsündedir. Örneğin GY 15'in 27. paragrafına baktığımızda, BM, su hakkının gerçekleşmesi için suyun ücretsiz veya düşük fiyatlı sunumundan ve gelir desteğinden bahsetmektedir. Ancak bu öneriler suyun fiyatlanması ve ödenebilir olması ile ilgilidir. Yani yine piyasa mekanizması içinde uygulanması istenen bir öneridir.

SU HAKKININ BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MERKEZLİ OLARAK TANINMA SÜRECİ

Bu bölümde temel bir insan hakkı olarak su hakkının gelişim süreci tarihsel bir çerçevede ele alınıp incelenmektedir. Çalışmanın amacına uygun olarak, su hakkının uluslararası gündeme geliş biçimleri anlaşma, bildiri ve belgeler aracılığıyla gözden geçirilmektedir.

Su hakkı kavramı, genel olarak 1970'li yıllarda uluslararası kuruluşların ve toplantıların gündeminde yer almaya başlamıştır. Bu toplantılar, suyun sorunsallaşmasına, başka bir deyişle farklı ortamlarda sık gündeme gelen bir kamu politikası konusu olmasına yol açmıştır. Bir konunun kamu politikası haline gelmesi her zaman bir iyiye gidişin işareti değildir. Sorunlar bir kez gündeme taşındıktan sonra farklı taraflar kendi amaçları doğrultusunda onları biçimlendirmeye çalışırlar. Suyun bir insan hakkı olarak tanımlanması süreci de, diğer pek çok kamu politikası sürecinin kaderini paylaşmış, süreç başlangıçtaki girişimlerin ulaşmak istediği hedefe ulaşmadan, farklı çıkar gruplarının etkisinde

farklı bir boyut kazanmıştır. Su hakkının BM’de bir temel insan hakkı olarak tanınması süreci Tablo 1’de özet olarak gösterilmiştir.

Suyun temel insan hakkı olarak görülmesine yönelik ilk girişim, su hakkı kavramına karar metninde yer veren 1977 *Mar Del Plata* (Arjantin) Birleşmiş Milletler Su Konferansı’dır (United Nations Water Conference).¹⁶ Konferans Eylem Planında, tüm insanların, temel gereksinimlerini karşılayacak miktarda ve kalitede içme suyuna erişim hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.

Mar Del Plata Konferansını, suyun bir insan hakkı olarak tanımlanması sürecine olumlu katkı yapan iki uluslararası sözleşme izlemiştir. Bu sözleşmelerden ilki *Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme* (CEDAW)’dir. Bu sözleşmenin kırsal alandaki kadınların hakları başlıklı 14. maddesinde yeterli yaşam standartlarından yararlanma hakkının gereği olarak içme suyu hizmetlerinin bir hak olduğu belirtilmektedir. Sözleşme, 1979 yılında BM tarafından kabul edilmiş ve 1981 yılında yürürlüğe girmiştir.¹⁷ Türkiye bu sözleşmeye 1985 yılında resmen taraf olmuştur (R.G.: 25.06.1985, Sayı: 18792). Diğer sözleşme ise yine Türkiye’nin de onayladığı (R.G., 27.01.1995, Sayı:22184) su hakkıyla ilgili uluslararası düzeydeki Çocuk Hakları Sözleşmesi’dir. Sözleşmenin özellikle 24. Maddesinde taraf devletlerin, çocukları temel sağlık hizmetleri çerçevesinde temiz içme suyundan hiçbir şekilde yoksun bırakmaması gerektiği belirtilmiştir.¹⁸

16 United Nations Water Conference (1977) Mar del Plata, U.N. Doc. E/Conf.70/29 <http://www.ielrc.org/content/e7701.pdf>, (10.08.1013).

17 CEDAW (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women), 1979 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> (15.08.2013).

18 CRC (Convention on the Rights of the Child), 1989. <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> (12.08.2013).

Tablo 1: Su Hakkının BM’de Bir Temel İnsan Hakkı Olarak Tanınması Süreci¹⁹

Tarih	İlgili Toplantı, Sözleşme, Karar vb.	Su hakkına ilişkin gelişme
1977	Mar Del Plata (Arjantin) Birleşmiş Milletler Su Konferansı	Konferansın karar metninde ilk kez su hakkı kavramı kullanılmıştır.
1979 (1981)	Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme (CEDAW)	Yeterli yaşam standartlarından yararlanma hakkının gereği olarak içme suyu hizmetlerinin bir hak olduğu belirtilmiştir.
1986	Çocuk Hakları Sözleşmesi	Çocukların temel sağlık hizmetleri çerçevesinde temiz içme suyundan hiçbir şekilde yoksun bırakılmaması gerektiği belirtilmiştir.
1992	Uluslararası Su ve Çevre Konferansı (Dublin Bildirgesi)	Dublin Bildirgesiyle suyun ekonomik değeri olan bir mal olarak yönetilmesi gerektiği biçiminde bir yaklaşım ortaya konulmuştur. Su hakkı kavramından uzaklaşmıştır. Neoliberal yaklaşımın öne çıkmıştır.
1992	Rio Konferansı (Gündem 21)	Suyun bir sosyal ve ekonomik mal olduğu vurgulanmıştır. Dublin bildirgesinde öne çıkan neoliberal yaklaşımın sürdürülmesi benimsenmiştir.
Kasım 2002	15 no’lu BM Genel Kurulu Yorumu	Su hakkının ilk olarak uluslararası düzeyde kavramlaştırıldığı ve bu hakkın normatif içeriğinin geniş bir biçimde tanımlandığı en önemli belgedir.
3 Ağustos 2010	Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararı	Bu karar ile temiz içme suyu ve sanitasyon hakkı uluslararası bağlamda tam bir insan hakkı olarak kabul edilmiştir.

19 Tablonun hazırlanmasında bu bölümde atıf yapılan kaynaklar ve “The human right to water and sanitation: Milestones” adlı kaynak kullanılmıştır. İkincisi için bkz.: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292, (12. 09.2013)

Suyun temel bir insan hakkı olarak görülmesi yönündeki gelişmeler farklı devletleri, uluslararası kuruluşları ve çıkar gruplarını harekete geçirmiştir. Suyun bir insan hakkı olarak tanımlanması suyun herkeşe ulaştırılmasını ve kimsenin suyun bedelini ödeyememe nedeniyle sudan mahrum bırakılmamasını gerektirmektedir. Bu gelişmeler kâr arayışı içinde olan özel şirketlerin dikkatlerini gerek kapsamı gerekse vazgeçilmezliği nedeniyle cazip bir sektör olan su sektörüne çekmiştir. 1990'lı yıllarda hem Mar Del Plata Konferansı ile başlayan süreci reddetmeyen, hem de suyun ticarileşmesini içeren bir yaklaşım geliştirme çabaları yoğunluk kazanmıştır. 1992 yılında Dublin'de düzenlenen Uluslararası Su ve Çevre Konferansı (Dublin Bildirgesi) ile birlikte, 1970'li yıllardan beri suyun bir insan hakkı olarak görülmesi yönünde ilerleyen süreç, zamanın yükselişe geçen neoliberal anlayışı çerçevesinde nitelik değiştirmiştir. Dublin Bildirisi'nde dört rehber ilke belirlenmiştir. Bu ilkeler arasında en tartışmalı olanı dördüncü ilkedir. Bu ilkeye göre, “*Su bütün alternatif kullanımlarında bir ekonomik değere sahiptir ve bir ekonomik mal olarak tanınmalıdır.*” Bu ilkenin açıklandığı paragrafta, suya ve sanitasyona “*ödenbilir*” bir fiyat karşılığında erişebilmenin bir insan hakkı olduğu belirtilmektedir.²⁰ Dolayısıyla bu belgeyle suyun ücretli sunulması sorgulanmaz bir temel norm gibi sunulurken yalnızca suyun ücretinin ödenebilirliği bir insan hakkı olarak öne çıkarılmıştır.

Dublin Konferansında suyun ekonomik değeri olan bir mal olarak yönetilmesi gerektiği biçiminde ortaya çıkan yaklaşım, Rio Konferansı'nda daha da pekiştirilmiştir. Konferans kapsamında yayınlanan *Gündem 21*'de suyun sosyal ve ekonomik bir mal olduğu belirtildikten sonra yalnızca uygun fiyatlandırılmasına vurgu yapılmıştır.²¹

Rio Konferansından sonra, suya ilgi duyan özel girişimcilerin ve özelleştirme tarafları iktidarların rahatladığını ve küresel düzeyde suyun piyasa koşullarında sunulmasının önünün iyice açıldığını görüyoruz. Gerçekten de izleyen dönemde dünya genelinde su sektöründeki özelleştirmeler ve özel sektör katılımları artış göstermiştir.²²

20 International Conference on Water and Sustainable Development, 1992, “Dublin Statement on Water and Sustainable Development” <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html#p1> (18.09.2013).

21 Agenda 21, United Nations Sustainable Development Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, 1992.

22 Bedia Sanem Şimşek, *Su Sektöründe Reform Hareketleri Yeni Politika Arayışları ve Rekabet Olanakları*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi: 79, Ankara, 2007, s.30,31. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Uzmanli%C4%B1k+Tezi/tez79.pdf>

Dilworth, su alanındaki en önemli özelleştirmenin, Rio Konferansından da önce 1989 yılında Thatcher Hükümeti döneminde İngiltere’de yapıldığını belirtir. İngiltere’deki özelleştirmelerle Thames Water PLC adlı şirket güçlü bir şirket olarak ortaya çıkmıştır ve daha sonra Tayland, Çin, Avustralya, Porto Riko, Türkiye, Endonezya, Şili ve Amerika Birleşik Devletleri’nde önemli projelerde yer almıştır. Bu şirket 2002 yılına gelindiğinde Fransız Sues ve Veolia ile birlikte 280 milyon kişiye su hizmeti sunar hale gelmiştir. 1990’lı yıllarda, Avrupa’da olduğu gibi, dünya genelinde de özel su endüstrisinin küreselleşmesi yaşanmıştır.²³

Rio Konferansı sonrasında, su hakkı kavramı 1999’a kadar doğrudan BM gündemine gelmemiştir; başka bir deyişle, bu yıla kadar suyu ekonomik mal olarak gören Dublin ve Rio konferanslarının etkileri sürmüştür. Rio Konferansı’ndan sonra alınan en önemli karar Aralık 1999’daki Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararı’dır. Bu kararda su ve gıda hakkının; eğitim, barınma ve sağlık hakları gibi temel insan haklarından olduğu belirtilmiştir.²⁴

Su hakkının uluslararası düzeyde kavramlaştırıldığı ve bu hakkın normatif yönünün geniş bir biçimde tanımlandığı en önemli belge yukarıda ayrıntılı bir biçimde açıklanan, Kasım 2002 tarihli 15 no’lu BM Genel Kurulu yorumudur. BM Genel Kurulu’nun bu yorumuyla küresel düzeyde su hakkının yasal ve kurumsal anlamda devletlerin gündemine gelmeye başladığını ve bazı ülkelerin anayasa ve yasalarına girdiğini görmekteyiz.²⁵

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 3 Ağustos 2010’da aldığı kararla, diğer insan haklarının tam olarak kullanılabilmesine temel oluşturan “*güvenli ve temiz içme suyu ve sanitasyon hakkını bir insan hakkı olarak tanımlar.*”²⁶ Artık bu tarihten itibaren temiz içme suyu ve sanitasyon hakkı, uluslararası düzeyde tam bir insan hakkıdır. İçme suyu ve sanitasyon hakkının BM tarafından tam tanınması devletlere bir takım görevlerin yüklenmesi anlamına gelmektedir. Albuquerque’nin de belirttiği gibi artık, içme suyuna ve sanitasyona erişim bir hayırseverlik

23 Dilworth, *a.g.m.*, s.50.

24 UN 54/175, United Nations General Assembly The right to development, 2000. <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r54.htm> (19.8.2013).

25 Bkz.:WASH United vd., *a.g.e.*

26 UN-64/292, Resolution adopted by the General Assembly, The human right to water and sanitation, 2010. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292, (12.09.2013).

veya sosyal yardımlaşma sorunu olmaktan çıkıp, yasal bir görev haline gelmiştir. Devletlerin bu görevlerini yerine getirip getirmedikleri uluslararası denetim mekanizmaları tarafından denetlenecektir. İkinci olarak, yaşamsal miktarda içme suyu ve sanitasyondan yoksun olan yerlere, kamu kaynakları öncelikli olarak tahsis edilecektir. Üçüncü olarak, bu hizmetlerin götürülmesi bakımından her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır; zayıf ve marjinal gurupların gereksinimlerinin karşılanmasına devlet özellikle özen gösterecektir. Dördüncü olarak, devletler bütün paydaşlara içme suyu ve sanitasyona ilişkin bilgileri açacak ve onlara karar verme sürecine serbest ve aktif biçimde katılma fırsatı tanıyacaktır.²⁷

BM Genel Kurul Kararı sonrasında, BM İnsan Hakları Konseyinin 6 Ekim 2010 tarihli (A/HRC/RES/15/9) kararı ile, su ve sanitasyon hakkının, uluslararası hukukun bir parçası olarak, devletler için bağlayıcı olduğu kabul edilmiştir. Bu çerçevede, üye devletlerin su ve sanitasyon hakkının gerçekleştirilmesine ilişkin uygun araç ve mekanizmaları oluşturmaları gerekmektedir.²⁸

Kuşkusuz, bir devlet için su hakkının hayata geçirilebilmesini sağlayacak en değerli gelişme, bu hakkın anayasada açık biçimde ifade edilmesi ve tanınması olur. Su hakkının anayasada açık biçimde tanınması, yasa yapma yetkisine sahip olan yasama organını ve diğer düzenleyici metinleri yapan yetkili kuruluşları harekete geçirerek ülke mevzuatını su hakkı ile uyumlu hale getirecektir. Aynı biçimde, yargı organlarında, kararlarında ve yorumlarında, su hakkını dikkate almak zorunda bırakacaktır. Anayasal düzeyde tanıma, aynı zamanda, su hizmeti sunan kamusal ve özel firmalar karşısında yurttaşların elini güçlendirecektir. Ancak, suyun insan hakkı olarak tanınması ve su hakkının anayasaya girmesi; suyun kaynağının bulunması, su tesislerinin kurulması, suyun arıtılıp dağıtılabılır duruma getirilmesi, dağıtılması ve hatta faturalanması süreci çok karmaşık aşamalar içerdiğinden ve her aşama farklı meslekten veya uzmanlık alanından aktörlerin devreye girmesini gerektirdiğinden kendiliğinden su ile ilgili bütün sorunları kolay biçimde çözecek bir gelişme olarak gözükmemektedir.

27 WASH United vd., a.g.m., s.11,12.

28 UN/HRC, (Human Rights Council), Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation (A/HRC/RES/15/9), 2010.

TÜRKİYE’DE SU HAKKININ UYGULANABİLİRLİĞİ

Su hakkının uygulamaya yansıtılmasına yönelik politikaların neden olabileceği çatışmaları ve diğer gelişmeleri daha iyi kavrayabilmek için Türkiye’deki su hizmetlerine ilişkin yapıyı ortaya koymak gerekir. Başka bir deyişle, Türkiye’nin su hakkı kavramı karşısındaki durumunun yasal, kurumsal ve finansal yönden açıklığa kavuşturulması gerekir. Aşağıda bu amaçla önce kurumsal yapı, sonra yasal çerçeve ve daha sonra da finansal yapı incelenmektedir.

Türkiye’de Su Hizmetlerinde Kurumsal Yapı

Türkiye’de su hizmetlerinin yönetiminde ve halka ulaştırılmasında görevli, yetkili ve sorumlu beş önemli kuruluş vardır. Su konusunda ülke düzeyinde genel yetkili ve deneyimli kuruluş Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğüdür. Kentsel alanlarda, büyükşehir belediye yönetimi olan illerde, su ve kanalizasyon idareleri; diğer illerde ise belediyelerin kendi birimleri yetkilidir. İl düzeyinde, kırsal alanlarda İl Özel İdareleri yetkilidir. Ayrıca İller Bankası da yerel yönetimlere su ve kanalizasyon hizmetlerinde finansal ve teknik destek veren önemli bir kuruluştur. Tablo 2’de bu kuruluşlar ve yetkili oldukları alanlar gösterilmektedir.

Tablo 2: Türkiye’de su hizmetlerinin yönetiminden sorumlu kuruluş ve idareler

Yetkili idare ya da kuruluş	Yetkili olduğu alan
Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü	Su konusunda ülke düzeyinde genel yetkili ve en deneyimli kuruluştur.
Su ve kanalizasyon idareleri	Büyükşehir belediyelerinde kentsel ve kırsal alanlarda (il mülki sınırlarında) yetkilidir.
Belediyelerin kendi birimleri	Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ve ilçelerde yetkilidir.
İl özel idareleri	Büyükşehir belediyesi olmayan illerde kırsal alanlarda yetkilidir.
İller Bankası Anonim Şirketi	Yerel yönetimlere, su ve kanalizasyon hizmetlerinde, finansal ve teknik destek vermektedir.

Türkiye’de yer altı ve yerüstü sularının yönetiminde genel yetkili kuruluş, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli, doğrudan Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na bağlı *Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğüdür*.²⁹ DSİ, yer altı ve yüzeysel su kaynaklarının kullanım yerlerinin belirlenmesi ve su kaynaklarının korunması konusunda en yetkili kuruluştur. Belediyeler ile DSİ’nin birlikte yapacakları içme ve kullanma suyu yatırımlarının genel koşulları, 1053 sayılı *Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun* ile belirlenmiştir.³⁰ Buna göre; İstanbul ve Ankara gibi büyükşehirlerin içme ve kullanma suyu yatırımları DSİ tarafından yapılabilmektedir. Yasada 2007 yılında yapılan değişiklikle, herhangi bir nüfus ölçütü aranmaksızın, belediyelerin, yatırım programlarında yer almak koşuluyla, içme, kullanma ve endüstri suyunun sağlanmasına yönelik yatırımları ile sağlık ve çevre açısından acil görülen atık su arıtma hizmetlerine yönelik yatırımlarının yapılmasında DSİ Genel Müdürlüğü yetkilendirilmiştir. Belediyeler, DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak işler için harcanacak tutarın tamamını ve kendilerine yapılacak yardımları DSİ’ne borçlanmaktadırlar.³¹

Büyükşehir belediye yönetimi olmayan illerde ve bunların ilçelerinde; kentsel alanlarda, su ve kanalizasyon hizmetleri, ayrı bir idare kurulmadan belediye sınırları içinde (kırsal alan dışarıda tutularak) belediye yönetimlerinin kendileri tarafından yerine getirilmektedir (5393, md.14/a).³² Büyükşehir yönetimi kurulan illerde ise, kırsal ve kentsel alan dâhil, il düzeyinde su ve kanalizasyon hizmetleri büyükşehir belediye yönetimlerinin görev ve sorumluluğundadır (5216, md.7/ı).³³ Ancak büyükşehir belediyeleri bu görevlerini, bizzat değil, 2560 sayılı *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun* gereğince büyükşehir belediyelerine bağlı, özerk bütçeli ve kamu tüzel kişiliği olan su ve kanalizasyon idareleri ile yerine getirmektedirler. Burada hatırlamak gerekir ki, 2560 Sayılı İSKİ kuruluş yasası İstanbul’un yanında diğer büyükşehir belediklerini

29 6200 Sayılı Devlet Su İşleri Genel müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 25.12.1953, 8592 Sayılı R.G.

30 1053 sayılı *Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun*, 06.07.1968, 12951 Sayılı R.G.

31 1053 Sayılı Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun, md.10.

32 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 Tarih, 25874 Sayılı R.G.

33 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 Tarih, 25531 Sayılı R.G.

de bağlayan bir şemsiye yasadır ve diğer su ve kanalizasyon idareleri de bu yasaya tabidir.³⁴ Bu yasaya göre, her büyükşehir yönetimi kurulan ilde (özerk bütçeli, tüzel kişiliğe sahip ama büyükşehir belediyesine bağlı) bir su ve kanalizasyon idaresi kurulması zorunludur. Şu anda Türkiye’de sayıları 16 olan büyükşehir belediyelerine bağlı 16 su ve kanalizasyon idaresi vardır. 2012 yılında çıkarılan *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile büyükşehir sayısının otuza yükseltilmesinin sonucu olarak 14 daha su ve kanalizasyon idaresi kurulacaktır.³⁵ Bu da Türkiye genelinde su ve kanalizasyon idarelerini kırsal ve kentsel alanda su hizmetlerini halkın büyük çoğunluğuna sunan kurumlar haline getirecektir.

Büyükşehir belediyesi olmayan illerin belediye sınırları dışındaki kırsal alanlarında il özel idareleri görevli, yetkili ve sorumludur (5302, md.6).³⁶ Ayrıca Türkiye’de, çok yaygın olmasa da, yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları mahalli idare birlikleri de kırsal ve kentsel alanlarda su ve kanalizasyon hizmeti verebilmektedir (5355, md.4).³⁷

Su ve kanalizasyon hizmetlerinde yerel yönetimlere destek sunan kuruluş ise İller Bankası Anonim Şirketidir. Bankanın temel görevi yerel yönetimlerin sunduğu su ve kanalizasyon hizmetlerinin finansmanına ve projelendirilmelerine destek olmaktır (6107, md.3).³⁸

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun birinci maddesine göre İçişleri Bakanlığının amaçlarından birisi *“mahalli idarelerin yönlendirilmesi”*dir.³⁹ Bu kanunla İçişleri Bakanlığındaki ana hizmet birimlerinden Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne verilen görev *“Bakanlığın mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin uygulanmasını”* sağlamaktır. Kanunda Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün mahalli idarelerin hizmet ve yatırımları ve teşkilat, araç

34 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 23.11.1981 Tarih, 17523 Sayılı R.G.

35 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6.12.2012 tarih, 28489 Sayılı R.G.

36 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 Tarih, 25745 Sayılı R.G.

37 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11.06.2005 tarih, 25842 Sayılı R.G.

38 6107 Sayılı, İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 08.02.2011 Tarih, 27840 Sayılı R.G.

39 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 23.2.1985 Sayı : 18675 R.G

ve kadro standartları üzerinde yetkilerinin olduğu açıkça belirtilmiştir. Merkezi yönetim, belediyeleri İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ve mahalli idare kontrolörleri eliyle denetlemektedir. Diğer taraftan 5018 Sayılı *Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu* gereği belediyelerin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır.⁴⁰

Su Hakkı Uygulamalarına İlişkin Ulusal Mevzuat ve Mahkeme Kararları

Anayasa'nın 127. Maddesi uyarınca, belediyeler, belde halkının yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak zorundadır. Su hizmetleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre belediyenin öncelikli olarak sunması gereken hizmetlerdendir (5393/14-a). Türkiye'de su hakkını temel bir insan hakkı olarak benimseyen herhangi bir belediye ulusal mevzuata göre su hizmetini ücretsiz veya indirimli sunabilir mi? Bu soruyu cevaplayabilmek için öncelikle su hakkının uygulanabilirliğinin anayasal temellerine bakmamız gerekmektedir. Tablo 3'de Anayasa'nın su hakkının uygulanabilir olduğunu gösteren maddeleri gösterilmiştir.⁴¹

Anayasa'nın Tablo 3'te yer alan hükümleri, suyun insanın hayatta kalabilmesi için temel kaynak olduğu gerçeği ile birlikte dikkate alındığında, herhangi bir belediyenin su hakkını hayata geçirmek için yürütebileceği herhangi bir uygulamanın, anayasal hükümlerle çatışmayacağı ve hatta onların yaşama geçirilmesini destekler nitelikte olacağı açıktır. Ancak bu su hakkını uygulamaya girişecek bir belediyenin yasal bakımdan pürüzsüz bir ortamda olduğu, hükümet ve diğer kamu yönetimi aktörleri ile çatışmayacağı anlamına gelmez. Örneğin Dikili Belediyesi 2004 yılında suyu bir insan hakkı olarak gördüğünü açıklamış ve bu anlayış doğrultusunda bir su politikası uygulamaya başlamıştır. Ancak uygulama aşamasında merkezi yönetim kuruluşları ile belediye arasında sert çatışmalar yaşanmıştır.

40 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003, 25326 Sayılı R.G.

41 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı, 9.11.1982 17863 (Mükerrer) Sayılı R.G.

Tablo 3: 1982 Anayasası ve Su Hakkı

İlgili Anayasa Maddesi	Hüküm
Başlangıç	“...her vatandaşın Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerinde yararlanarak, <i>onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını geliştirme</i> hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu...”
2. Madde	Devletin biçimi “ <i>sosyal hukuk devleti</i> ” olarak belirlenmiştir.
5. Madde	“Devletin temel amaç ve görevleri, ...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”
10. Madde	Bu maddede, genel eşitlik ilkesi kabul edilmiştir.
12. Madde	“Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.”
14. Madde	Bu maddede “... <i>insan haklarına</i> dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyet” nitelemesinin yapıldığı görülmektedir. Aynı maddenin devamında ise “Anayasa hükümlerinden hiçbirisi, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz.” hükmü yer almıştır.
15. Madde	“... seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde” dahi “kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz”
17. Maddesi	Bu maddede “...herkesin yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı...” tanınmıştır.
41. Madde	“...Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilâtı kurar...”
56. Maddesi	Bu madde ile “... <i>herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı</i> ” güvence altına alınmıştır.
63. Madde	Bu maddeye göre, devlet; <i>doğal varlıkların korunmasını</i> sağlamakla yükümlüdür.
127. Madde	“Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının <i>mahallî müşterek ihtiyaçlarını</i> karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir...”
168. Madde	Bu maddeye göre, doğal kaynak ve servetler devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Anayasa'nın Tablo 3'te sayılan ve su hakkının uygulanışını kolaylaştırıcı hükümlerine karşın, suya erişim hakkını sınırlayan, su hizmetlerinin kamusal hizmet olarak sunulmasını zorlaştıran, suyun sosyal içeriğinden çok iktisadi/ticari bir meta olarak değerlendirilmesine dayanak oluşturabilecek nitelikte olan yasal düzenlemeler vardır. Bu nitelikte olan üç yasal düzenlemeye dikkat çekmek gerekir. Bunlardan birincisi, 4736 sayılı *Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*'un 1. maddesidir. Bu maddede, bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanması yasaklanmıştır. İkinci düzenleme, büyükşehir yönetimlerinde su ve kanalizasyon idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu'nun "*Tarife Tespit Esasları*" başlıklı 23. maddesidir. Üçüncü düzenleme ise, *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*'un 24. maddesidir. Bu maddede su tesislerinin meydana getirilmesi için yapılan harcamaların tümünün bu hizmetlerden yararlananlara ödetirilmesi kuralı konulmuştur (6200/24 Ek cümleler: 9/5/2008-5762/7 md.). Bunlar Tablo 4'te özetlenmiştir.

Tablo 4: Su Hakkının Uygulanmasını Zorlaştıran Yasal Düzenlemeler

İlgili Düzenleme	Engelleyici Hüküm
4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1. Maddesi	Bu madde, bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmasını yasaklamaktadır.
2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanununun " <i>Tarife Tespit Esasları</i> " başlıklı 23. Maddesi	Bu madde, su ve kanalizasyon idarelerine, su hizmetlerinin tüm maliyetiyle birlikte kâr eklemek suretiyle tarife yapma yükümlüğü getirmektedir.
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 24. Maddesi	Bu maddeyle su tesislerinin meydana getirilmesi için yapılan harcamaların tümünün bu hizmetlerden yararlananlara ödetirilmesi kuralı konulmuştur.

4736 sayılı yasa, sosyal eşitlik sağlama amacına yönelik tarife belirleyip uygulamak isteyen belediyelerin önündeki en büyük engeldir. Bu yasayla başta 56. madde olmak üzere anayasada yer alan ve devlete sosyal görevler yükleyen bütün maddeler askıya alınmıştır. Özellikle yerel yönetimlerin yenilikçi ve eşitlikçi sosyal politikalar geliştirme ve uygulaması olanaksız hale getirilmiştir (Yasa ile hangi kişi veya kurumların düzenleme dışında tutulacağı konusunda ise Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.) Örneğin, Dikili Belediyesi tarafından, uygulamaya konulan *tarife sistemi*, Sayıştayın ve İçişleri Bakanlığının denetim raporlarında, 4736 sayılı yasanın birinci maddesine aykırı bulunmuştur. Bu madde, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının “...ürettikleri mal ve hizmetlerin ücretlerini belirlerken işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmasını” yasaklamaktadır.⁴²

4736 sayılı yasa 2000’li yıllarda kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Yasanın çıkmasında Türkiye’nin bu yıllarda içine girdiği ekonomik krizin ve uluslararası kuruluşların önerilerinin büyük payı olmuştur. Yasanın gerekçesinde, yasanın amacı; özellikle Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi “uluslararası mali kuruluşlarca da desteklenen güçlü ekonomiye geçiş programını uygulamak” olarak belirtilmiştir.⁴³

Büyükşehir yönetimlerinde su hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin temel yasa ise 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanundur. Bu yasa, su ve kanalizasyon idarelerine, su hizmetlerinin tüm maliyetiyle birlikte %10’un altında olmayan bir kâr eklemek suretiyle tarife yapma yükümlüğü getirmektedir. Her ne kadar bu yasada yer alan “...%10’dan aşağı olmayacak nispetinde...” ibaresi, Anayasa Mahkemesinin 26/1/2012 tarihli ve E.: 2011/6, K.: 2012/16 sayılı Kararı ile iptal edilmiş olsa da, kanunda ortaya konulan çerçevenin su hizmetlerinde karlılık esasına göre çalışmaya dayandığı açıktır.⁴⁴

Türkiye’de su politikasının ve su hakkının çerçevesinin çizilmesinde yasama organı kadar mahkemeler de belirleyici olduğundan, bun-

42 4736 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 09.1.2002 Tarih, 24645 Sayılı R.G.

43 Arif Ali Cangı, “Dikili Örneği ve Suyu Erişim Hakkı, Suyu Hapseden ‘HES’ler, Korumayan Yasalar”, *Uluslararası Su Hakkı Sempozyumu, Diyarbakır 5-6 Kasım 2010*, 1.Baskı Sosyal Değişim Demeği, Ocak 2011, İstanbul, s. 65-70, 2011, s.66.

44 Bkz.: A.Y.M., 26.01.2012 Tarih ve E.2011/6, K.2012/16 Sayılı Kararı

ların kararlarına da suyun ticarileşmesi ve su hakkı bağlamında kısaca değinilmesinde yarar vardır.

Ankara 1. İdare Mahkemesi görülmekte olan bir davada 20.11.1981 günlü, 2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu'nun (5.6.1986 günlü, 3305 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilen) 23. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan su tarifesinin belirlenmesinde “...%10'dan aşağı olmayacak nispetinde bir kâr oranı esas alınır.” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine vararak belirtilen kısmın iptalini talep etmiştir (AYM, 26.01.2012 Tarih ve E.2011/6, K.2012/16 Sayılı Kararı). Anayasa Mahkemesi söz konusu kararda yaptığı değerlendirmede; yasa metnini, Anayasa'nın 2. Maddesi kapsamında “belirlilik” ilkesi ve “öngörülebilirlik şartı” ölçütüne dayandırarak “...%10'dan aşağı olmayacak nispetinde...” kısmını Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiş, ancak “...kâr oranı esas” kısmını Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Burada dikkat çeken en önemli nokta, su hakkını temel insan hakkı olarak tanıyan BM kararları ve Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin hiçbirinin gerekçede tartışılmamış olmasıdır. Burada mahkeme, Anayasa'nın birçok maddesinde yer alan hakların ve ilkelerin (Sağlık hakkı, eğitim hakkı, konut hakkı, sosyal devlet ilkesi vb.) hayata geçirilebilmesinin de ön koşulu olan su hakkı kavramına hiçbir şekilde değinmeyerek, oldukça dar bir bakış açısıyla değerlendirme yapmıştır. Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararı, belediyeler ve su ve kanalizasyon idarelerini temel insan hakları olarak sunmaları gereken içme suyu ve sanitasyon hizmetlerini ticari ve iktisadi bir mal olarak görmeye zorlamaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi ASKİ Genel Müdürlüğünün “ön ödemeli” sayaç uygulaması ise Ankara 7. İdare MMahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Karar: 22.02.2007 Tarih, 2005/2238 E. 2007/315 K.Sayı,) Mahkemenin gerekçeli kararında; hizmetin karşılığının alınmasının, hizmetin sunulmasından sonra gerçekleşecek bir aşama olduğuna vurgu yapılmıştır (Karar, Danıştay 8. Daire'nin, 2007/77020 E. Ve 2007/4496 K. sayılı, 24.06.2008 tarihli kararıyla da onanmıştır). Ancak, bu mahkeme kararında da su hakkı kavramı hiçbir şekilde tartışılmamıştır.⁴⁵

45 Emre Baturay Altınok ve Zeliha Aras, “Ön Ödemeli Kamu Hizmeti Anlayışı Sosyal Hukuk Devleti ile Bağdaşmaz!”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl. 66, No:4, 2008, s.114-116.

Başka bir olayda ise borcundan dolayı sökülen su sayaçlarının yerine kartlı (ön ödemeli) su sayacının takılmasını zorunlu kılan ASKİ Yönetim Kurulu kararı Ankara 11. İdare Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Mahkemenin karar gerekçesinde;

“...Belediyelerin belde halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan tüzel kişilikler olduğu, bu anayasal anlayışın içme ve kullanma suyu hizmetlerinin belde sakinlerine sunulmasını düzenleyen yasal mevzuata da yansıdığı, hizmetin karşılığının alınmasının, hizmetin sunulmasından sonra gerçekleşecek bir aşama olduğu dava konusu olayda borcundan dolayı sökülen su sayaçlarının yerine kartlı su sayacının takılmasını zorunlu kılan ASKİ Yönetim Kurulu kararı ile kamu hizmeti sunumunun peşin ödemeye bağlanarak anılan anayasal ve yasal kamu hizmeti anlayışına uymayan ticari niteliği ağır basan yeni bir ilişki biçimi oluşturmak istendiği...” belirtilmiştir.⁴⁶ Sonuç olarak Türkiye’de denetim birimleri gibi yargı organları da su hakkının uygulanmasına ilişkin BM kararlarını ve uluslararası sözleşmeleri dikkate almayarak, karar gerekçelerini dar bir çerçeveye dayandırmaktadırlar.

Su Hakkının Uygulanabilirliği Açısından Türkiye’deki Tarife Sistemleri

Sosyal ihtiyaçların karşılanmasında ve sosyal adaletin sağlanmasında kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlerin finansman biçimi oldukça önemlidir. Son yıllarda neoliberal devlet anlayışını benimseyen devletlerde bölünüp fiyatlandırılabilir nitelikteki kamusal hizmetlerin finansmanında özellikle iktisadi etkinliğin sağlanması gerekçesiyle tarife sistemleri ve fiyatlandırma yöntemleri yaygın biçimde kullanılmaktadır. Fiyatlandırma yoluyla bir taraftan kamu ekonomisinde üretilen hizmetin finansmanı sağlanmakta ve yatırımlar finanse edilmekte diğer taraftan da özellikle kısa dönemde talebin üretime göre dengelenmesi işlevi sağlanmaktadır.

İçme suyu hizmetleri genellikle vergi, mali transferler ve tarifeler birlikte kullanılarak finanse edilmektedir. Ancak kullanıcı ücretlerine dayalı çeşitli tarife yöntemlerinin payı oldukça büyüktür. Çoğu ülke uygulamasında, tarifeler sabit ücret ve ölçülen tüketim miktarıyla iliş-

46 Baturay ve Aras, a.g.m., s.114.

kili hacimsel ücretlerden oluşmaktadır (çoklu tarifeler, iki kısımlı tarife, basamaklı/kademeli tarifeler gibi). Tarifelerde su hizmeti sunan kamu işletmelerinin sabit, değişken ve ek yatırım maliyetlerinin karşılanması amaçlanmakta, bu da su ücretlerinin yüksek düzeyde oluşmasına neden olmaktadır. Uygulamada tarife sistemlerinin verimliliğe odaklı olması çoğu zaman, toplumun yoksul kesimlerinin aleyhine sonuçlar doğurarak su hakkının uygulanabilirliğini zorlaştırmaktadır.

Su hizmetlerine yönelik Türkiye genelinde geçerli yeknesak bir su tarife sistemi bulunmamaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda su ve kanalizasyon hizmetleri belediyelerin zorunlu görevleri arasında sayılmış (md:14/a) ve bunların tarifelerini belirleme yetkisi belediye meclislerine verilmiştir (Md.17/f). Ancak, yasada su fiyatlarının belirlenmesinde geçerli olacak herhangi bir ölçüt öngörülmemiştir.

Büyükşehir belediye yönetimlerinde su ve kanalizasyon hizmetlerinden sorumlu su ve kanalizasyon idarelerinin tarife yapım ölçütleri 2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu'nda açıkça belirtilmiştir (Md.23). Yasa, su ve kanalizasyon idarelerine su ve kanalizasyon hizmetleri için ayrı ayrı tarife yapma yükümlülüğü getirmektedir. Yasa, tarifelerin tespitinde; yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve belli bir kâr oranının esas alınmasını ölçüt olarak koymuştur. Tarifeler, idarelerin en yetkili organı olan Büyükşehir Belediyesi Meclisleri tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, BM kararlarında vurgulanan erişilebilirliğin en önemli türü iktisadi erişilebilirliktir. Su tarifelerinin yapısı, özellikle yoksulların hizmetten kısmen ya da tamamen dışlanmasına yol açabilmesi nedeniyle, büyük önem taşımaktadır. Bazı uluslararası kuruluşlar suyun iktisadi anlamda ödenebilirliğini, yıllık su faturası tutarının ortalama hane halkı geliri içindeki yüzdesiyle ölçmektedir. Ödenebilirlik su hizmetlerinin fiyatı ile hane halklarının bu hizmeti ödeyebilme güçlerinin bir fonksiyonudur. Yıllık su faturalarına ödenen bedelin, ortalama hane halkının geliri içindeki yüzdesinin belirlenen eşik değerlerin üzerine çıkması durumunda, hane halkı için yüksek bir yükten bahsedilmektedir. Buna göre söz konusu eşik değerler içme suyu için Kaliforniya Halk Sağlığı Departmanı (California Department of Public Health) tarafından %1,5, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından % 3 ve ABD Çevre Koruma Ajansı (USEPA) tarafın-

dan %2-2,5 (su+atık su) olarak belirlenmiştir. Söz konusu eşikler hane halkının ortalama gelirine göre belirlenmişken, ABD’de idareler fakirlik düzeylerine göre de tarife sistemlerini oluşturabilmektedirler.⁴⁷

Türkiye’de 2003 yılı hane halkı gelir anketlerini ve gelir dilimlerine göre hane halklarının kullanılabilir gelirleri içerisindeki yükünü ölçen bir çalışmada su yoksulluğu için eşik değeri %4 olarak hesaplanmıştır. Buna göre, Türkiye’de en yoksul ilk üç gelir diliminde bulunan hane halkının hem kullanılabilir gelir hem de toplam harcamaları içerisindeki harcamaları bakımından su yoksulu düzeyinde bulunduğu belirtilmektedir.⁴⁸

Tablo 5’de su ve kanalizasyon idarelerinin tarife yapıları iktisadi ödenabilirlik açısından gösterilmektedir. Burada görüldüğü üzere, 16 su ve kanalizasyon idaresinden sadece İzmir, Bursa, Kocaeli ve Gaziantep büyükşehir belediyeleri kademeli tarife uygulamaktadır, diğerleri, tüm konut abonelerini tüketim miktarları ne olursa olsun tek bir fiyattan ücretlendirmektedirler.

Tablo 6’da su ve kanalizasyon idarelerinin konut aboneleri için ilk kademe olarak uyguladıkları tarifelerine göre, aylık 10 m³ su tüketildiği varsayımı altında 2014 yılında bir asgari ücretlinin aylık geliri içindeki su harcamasının oranları gösterilmiştir. Bu durumda asgari ücretlinin ayda 10 m³ su kullandığı varsayıldığında ödenabilirlik açısından en uygun tarifenin (KDV ve ÇTV dâhil) %2,40 ile Erzurum’da (ESKİ), en yüksek tarifenin ise 5,07 ile İstanbul’da (İSKİ) uygulandığı görülmektedir. Başka bir anlatımla Erzurum’da yaşayan ve ayda 10 m³ su kullanan bir asgari ücretli gelirinin %2,11’ini su harcamalarında kullanırken İstanbul’da yaşayan bir asgari ücretli gelirinin %5,07’ini su harcamalarında kullanmaktadır. Bu durumda İstanbul’da yaşayan yoksul vatandaşların bütçe kısıtları altında su hizmetlerinden yeterince yararlanamayacakları ve su yoksulluğu ile de karşı karşıya kalacaklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Asgari ücretlinin en fazla su harcaması yaptığı diğer büyükşehirler ise sırasıyla Mersin (4,75), Ankara (4,38), İzmir (4,26), Gaziantep (4,25) ve Adana (4,13)’dir.

47 Pacific Institute, *Water Rates: Water Affordability*, s.1.

http://www.pacinst.org/reports/water_rates/communication_and_education.pdf (20.01.2014)

48 UNDP & PEGEM, Kamu Kolaylıkları Yönetişiminde Yoksulluğun Dikkate Alınması, Ankara, 2009, s.14, 21.

http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/Kamu_Kolayliklari_Yonetisiminde_Yoksullugun_Dikkate_Alinmasi.pdf (20.01.2014).

Tablo 5: Büyükşehir Belediyelerinde Asgari Ücretin Yüzdesi Olarak Su ve Atık Su Harcamaları (%-KDV ve ÇTV dahil- 2014 Yılı)⁴⁹

Şehir İdare	Kademe Sayısı	Kademe (m ³)	Su Birim Fiyatı (TL/ m ³ - KDV ve ÇTV Hariç)	Atıksu Birim Fiyatı (TL/ m ³) KDV ve ÇTV Hariç)	Toplam Birim Fiyat (TL/ m ³ -KDV ve ÇTV Hariç)	Toplam Birim Fiyat (TL/ m ³ -KDV ve ÇTV Dâhil)	Asgari Ücretin Yüzdesi Olarak Su ve Atık Su Harcamaları % (KDV ve ÇTV dâhil)
İstanbul (İSKİ)	-	-	-	-	3,75	4,29	5,07
Ankara (ASKİ)	-	-	2,14	1,07	3,21	3,70	4,38
Adana (ASKİ)	-	-	2,42	0,60	3,02	3,50	4,13
Konya (KOSKİ)	-	-	-	-	2,24	2,65	3,14
Antalya (ASAI)	-	-	-	-	2,15	2,56	3,02
Eskişehir (ESKİ)	-	-	1,74	0,87	2,61	3,05	3,61
Sakarya (SASKİ)	-	-	-	-	2,40	2,83	3,34
Samsun (SASKİ)	-	-	2,10	0,52	2,62	3,06	3,62
Diyarbakır (DİSKİ)	-	-	-	-	2,14	2,55	3,01
Erzurum (ESKİ)	-	-	1,11	0,55	1,66	2,03	2,40
Mersin (MESKİ)	-	-	2,50	1,00	3,50	4,02	4,75
Kayseri (KASKİ)	-	-	-	-	2,31	2,73	3,23
İzmir (İZSU)	2	0-20 21-Üstü	1,23 3,11	1,89 4,92	3,12 8,03	3,60 8,91	4,26
Bursa (BUSKİ)	2	Tüketim <= 10 m ³ Tüketim > 10 m ³	2,26 4,29	0,34 0,64	2,60 4,93	3,04 5,56	3,60
Kocaeli (İSU)	2	0-10 10 m ³ üzeri	1,47 2,67	0,735 1,335	2,205 4	2,62 4,56	3,09
Gaziantep (GASKİ)	3	0- 12 13 - 200 201 ve Üzeri	2,73 5,02 9,09	0,38 0,38 0,38	3,11 5,4 9,47	4,56 6,07 10,46	4,25

49 <http://www.adana-aski.gov.tr/web/fiyattarifesi.aspx>, (20.01.2014), <http://www.sakarya-saski.gov.tr/Sayfalar/Hizmetler/Tarifeler.aspx>, (20.01.2014), <http://www.buski.gov.tr/> (20.01.2014), <http://www.saski.gov.tr/2012/> (20.01.2014), <http://www.izsu.gov.tr/Pages/standartPage.aspx?id=65> (20.01.2014), <http://www.meski.gov.tr/ucertarifesi/2014-ucret-tarifesi.pdf>, (20.01.2014), <http://www.eskisehir-eski.gov.tr/abone.php?sayfa=Fiyat-tarifeleri>, (20.01.2014), <http://www.gaski.gov.tr/tarifeler.php>, (20.01.2014), <http://www.diski.gov.tr/h-rehber/hizmet.asp?caid=315&cid=3838>, (20.01.2014), <http://www.kaski.gov.tr/fiyatlar.asp>, (20.01.2014), <http://www.eski.gov.tr/info.asp?x=12>, (20.01.2014), <https://sube.isu.gov.tr/su/fiyatları/index.aspx>, (20.01.2014), <http://www.asat.gov.tr/index.php?page=pages&PID=425>, (20.01.2014), <http://www.koski.gov.tr/mAboneHizmetleri/tarife.php?pd=3|72&>, (20.01.2014), http://www.aski.gov.tr/Yukle/dosya/tarife_ucret/Tarife.pdf, (20.01.2014).

Günümüzde belediyeler kademeli tarife uygulamalarını sonlandırma eğilimine girmişlerdir. Belediyelerin böyle bir davranışa yönelmesinde Danıştay 8. Dairesinin 2009 yılında Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresinin (ASKİ) 2005 yılında uygulamakta olduğu kademeli tarife uygulamasına ilişkin olarak verdiği karar etkili olmuştur. Mahkeme kademeli tarife uygulamasını;

“ ...Anılan Yasa [2560 sayılı yasa] hükmü gereğince, su bedeli maliyet temelli olarak belirleneceğine göre, her bir metreküp su bedelinin eşit olacağı açıktır. Bu bakımdan, maliyeti eşit olanın satış bedelinin de eşit olması gereklidir. Su bedelinin tüketim miktarına göre kademelen-dirilmesi ise, eşit maliyetli bir maldan daha fazla ücret alınması sonucunu doğurduğundan, bu da eşitlik ilkesine aykırıdır. Keza, su tüketimine bağlı olarak tahakkuk ettirilen atıksu bedelinin hesaplanmasında da eşitsizlik yaratacağı açıktır...”

gerekçesiyle hukuka uygun bulmamıştır.⁵⁰ Bu karar sonrasında çoğu su ve kanalizasyon idaresi kademeli tarife uygulamasını sonlandırmıştır. Söz konusu karar sadece Büyükşehir Belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idarelerinin kademeli tarife uygulamalarına ilişkin olduğu halde, diğer belediyelerin de kademeli tarife uygulamalarını sonlandırmalarına neden olmaktadır. Örneğin Tarsus Belediye Meclisi, 2014 yılı için su birim fiyatlarını tek kademe olarak belirlemiştir. Kararın gerekçesini olarak da yukarıda açıklanan Danıştay 8. Dairesinin kararını göstermiştir.⁵¹

Bilindiği üzere tek kademeli olarak uygulanan tarife sisteminde gelir durumuna bakılmaksızın yoksul olsun olmasın herkes kentsel içme suyu ve atık su hizmetlerinden m³ başına aynı tarifeye istinaden ücretlendirilmektedir. Bu durumda kentsel içme suyu ve atık su hizmetlerinin ödenebilir bir fiyattan sunulması mümkün olmamaktadır. Türkiye’de belediyelerin yoksullara yönelik doğrudan maddi destek sistemlerinin de yeterince sistemleşememiş olduğu dikkate alındığında, yoksullara yönelik suyun temel bir insan hakkı olarak uygulanmasını içeren bir kamu politikasının uygulanabilirliğinin oldukça zayıf olduğu anlaşılmaktadır.

50 *Danıştay Dergisi*, Sayı 121, s.306-309.

51 Tarsus Belediye Meclisi Kararı, Karar No:2013/11-2 (261), Karar Tarihi:25.11.2013 http://www.tarsus.bel.tr/upload/document/meclis-karar/Meclis_Kararlari_2013_11-2.pdf, (20.01.2014)

Suyun temel bir insan hakkı olarak yoksullar ve diğer dezavantajlı gruplar için iktisadi anlamda ödenebilir olmasını etkileyen tek unsur su tarifelerinin yapı ve bileşenleri değildir. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de su hizmetleriyle ilişkili olarak Katma Değer Vergisi (KDV) ve Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) alınmaktadır. Belediyeler tarafından sunulan içme suyu ve atık su hizmetlerine 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 28’inci maddesi gereğince %8 oranında KDV uygulanmaktadır.⁵² 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na (Mükerrer Madde:44) göre de konut ve işyerleri Çevre Temizlik Vergisi’ne tabidir.⁵³ Konutlara ait çevre temizlik vergisi; su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle 2014 yılında metreküp başına büyükşehir belediyelerinde 24 kuruş, diğer belediyelerde 19 kuruş olarak belirlenmiştir. Ayrıca, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5.000’den az olan belediyelerde bulunan konutlara ait çevre temizlik vergisi su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına 9 kuruş olarak hesaplanmaktadır.

İçme suyunun bir insan hakkı olduğunun kabul edilmesi, suyun vergilendirilmesi ve faturalandırılması ile ilgili politikaların yeniden gözden geçirilmesini gerektirir. Suyun vergilendirilmesi ile ilgili yapılacak en önemli uygulama, şebeke içme suyu ve atık su hizmetlerinden KDV, ÇTV gibi harcama ve tüketim vergilerinin alınmamasıdır. Suyu bir insan hakkı olarak gören bir yaklaşım su faturasının yalın olarak düzenlenmesini gerektirir. Su faturasında suyun ücreti dışında başka ücret ve mali yükümlülüklerin bulunması, yoksulların aşırı bir mali yük altında bırakılarak su hakkından mahrum edilmeleri sunucunu doğurabilir. İnsanların su ihtiyacını karşılama zorunluluğunun merkezi yönetim tarafından vergi alma fırsatı olarak kullanılması su hakkıyla uyumlu bir yaklaşım değildir.

Su Hakkının Dikili Belediyesinde Uygulanışı

Bu başlık altında kısaca, Dikili Belediyesinde suyun bir insan hakkı olarak görülmesi anlayışının uygulanışı ve sonuçları incelenmektedir. Bu çerçevede belediyenin içme suyunun temel insan hakkı kapsamında sunulmasına yönelik politikasının ne tür engellerle karşılaştığı ve bunların ne tür sonuçlar doğurduğu ana hatlarıyla irdelenmektedir.

52 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, 02.11.1984 Tarih, 18563 Sayılı R.G.

53 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 09.05.1981 Tarih, 17354 Sayılı R.G.

Dikili Belediye Meclisi 2004 yılında “ayda 10 tona kadar su tüketiminden para alınmaması, belediye çalışanlarına yüzde 50 oranında indirimli tarifesini uygulanması ve geciken su borçlarının gecikme zamlarının affedilmesi” kararını alarak uygulamaya koymuştur⁵⁴. Dikili Belediyesi uygulamayı başlattığı ilk yıllarda, aylık su tüketimi 10 m³’ün altında olan hanelerden su bedeli almamış, bu miktarı aşanlardan ise toplam su tüketimi üzerinden normal su bedeli tahsil etmiştir.

Dikili Belediyesi’nin su politikası, esas itibarıyla merkezi idarenin çerçevelediği mevzuat doğrultusunda belediye tarafından belirlenen stratejik planının uygulamaya konulmasından ibarettir.⁵⁵ Dikili Belediyesinin, bu çalışmanın incelediği dönemdeki sosyal politikası 1980’li yıllardan beri küresel ölçekte yaygın biçimde uygulanmakta olan neoliberal politikaların tersine, kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesini reddeden sosyal eşitlikçi bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımdan hareketle Dikili Belediyesi temiz içme suyuna erişimi temel bir insan hakkı olarak görmüş ve 2004 yılında bu anlayışa dayanan bir kararı uygulamaya koymuştur.

Dikili Belediyesi, uyguladığı su politikasını iki gerekçe ile savunmuştur: Bunlardan birincisi, içme suyunun, temel bir insan hakkı olması dolayısıyla, ödeme gücü olanların yanında olmayanlara da ulaştırılması gerektiğidir. İkincisi ise, söz konusu uygulamayla su tüketiminde tasarrufun teşvik edilmesi ve suya ilişkin sosyal sorumluluk bilincinin geliştirilmesidir. Belediye burada geleneksel iktisat politikasının argümanlarından olan suyun fiyatını arttırarak tasarruf sağlama yöntemi yerine, yoksul halkın daha çok lehine olabilecek suyu tasarruflu kullananların ödüllendirmesi yöntemini tercih etmiştir. Uygulama ile fiziksel su tasarrufunun yanı sıra vatandaşların suya ilişkin sosyal sorumluluk anlayışının geliştirilmesi amaçlanmıştır.⁵⁶

Dikili Belediyesinin insan hakkı temelli su politikasına en önemli karşı çıkış, kamu kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi

54 Dikili Belediyesi Duyuruları, 2013 (a), <http://www.izmir-dikili.bel.tr/Home/duyurular/16>, (10.08.2013). http://www.izmir-dikili.bel.tr/uploads/faliyet_rapor/2012.pdf, (10.08.2013).

55 *Dikili Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu*, 2013 (b), s. 15. http://www.izmir-dikili.bel.tr/uploads/faliyet_rapor/2012.pdf, (10.08.2013).

56 İlhan, Akgün, *Yeni Bir Su Politikasına Doğru, Türkiye’de Su Yönetimi, Alternatifler ve Öneriler*, Sosyal Değişim Derneği, 1. Baskı, İstanbul, 2011, s. 137,138. <http://www.suhakki.org/wp-content/uploads/2012/02/yenibirsupolitikasi.pdf> (08.08.2013).

bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmasını yasaklayan 4736 sayılı yasaya aykırılık iddiasıyla Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı denetim birimlerinden gelmiştir. Sayıştay, Dikili Belediyesinin 2004 yılı hesabına ilişkin yaptığı incelemede, su tarifesinin belediye çalışanlarına yüzde %50 indirimli uygulanmasına ve meskenlerde 10 tona kadar su kullananlardan su ücreti alınmamasına dayanak sağlayan belediye meclisi kararını, 4736 sayılı Kanunun 1. Maddesine aykırı bularak uygulamanın kamu zararı doğurucu nitelikte olduğunu rapor etmiştir. Konuyla ilgili olarak İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin yaptığı ön soruşturmaya Danıştayın soruşturma izni vermesi üzerine kamunun zarara uğratıldığı iddiasıyla Dikili Belediye Başkanı ve meclis üyeleri hakkında, görevi kötüye kullanma suçlamasıyla dava açılmıştır.⁵⁷

Yaklaşık iki yıl süren dava sonucunda yargılanan tüm sanıkların beraatına karar verilmiştir. Bu süreçte hem Dikili Belediyesinin hem de diğer belediyelerin sosyal kamu politikalarına yönelik uygulamaları yargı baskısı altında tutulmuştur. Mahkeme'nin karar gerekçesinde Dikili Belediye Meclisinin aldığı kararın kamu zararı niteliğinde kabul edilebilecek bir zararı amaçlamadığı, sosyal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik bir amacın güdüldüğü, Anayasanın 10. Maddesi ile de uyumlu olduğu belirtilerek sanıkların beraatına karar verilmiştir.⁵⁸ Mahkeme kararının gerekçesinde, su hakkını temel insan hakkı olarak kabul eden uluslararası bildirimler, BM kararları ve Türkiye'nin de taraf olduğu sözleşmeler hiçbir şekilde tartışılmamıştır.

Dikili Belediyesinin maruz kaldığı idari ve yargısal baskılar, belediyenin bu baskılardan kaçma taktikleri konusunda deneyimini arttırmıştır. Maruz kaldığı bu yargısal ve idari baskılar Dikili Belediyesinin bu baskılardan kaçma taktikleri konusunda deneyimini arttırmıştır. Dikili Belediyesi, su politikasını yasal sınırlardan kaçmaya yönelik olarak yeniden tasarlamaya başlamıştır. Belediye görevlilerini yargılayan mahkeme kararında, suyun temel insan hakkı olduğuna yönelik bir nitelendirme ve değerlendirme yapılmadığından, suyun 1 m³'ü için 1 kuruşluk göstermelik bir fiyat belirlenmiştir. Suyun yine belirli bir sınıra kadar bedavaya yakın bir fiyatla sunulmasına devam edilmiş, hatta bu sınır 10 metre küp yerine 13 metre küp olarak yeniden düzenlenmiştir.⁵⁹ Ancak,

57 Dikili Belediyesi, (Dikili Belediyesi'nin İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Başkanlık Kontrolör'lüğü tarafından gerçekleştirilen denetime verilen cevap).

58 Cangı, *a.g.k.*, s.67.

59 İlhan, *a.g.m.*, s.139.

4736 sayılı yasanın kamu hizmeti tarifelerinde ticari indirimler dışındaki indirimleri yasaklayan birinci maddesi dikkate alındığında, söz konusu uygulama da yasaya aykırılığı önlememektedir.

SONUÇ

Daha önceki dönemlerde bir insan hakkı olarak görülmeyen su hakkının doğrudan bir insan hakkı olarak tanınması dünya genelinde ve BM bünyesinde 40 yıllık bir mücadeleyi gerektirmiştir. Uluslararası süreçte bu kadar uzun bir sürede ulaşılan bu sonuç, sorunun tam anlamıyla çözüldüğü anlamına gelmemektedir. Günümüzde hala dünya genelinde temiz suya ve sanitasyona erişememe temel sorun olarak devam etmektedir. BM örgütünün aldığı kararların en büyük etkisi su hakkının varlığını devletlerinin gündemine taşımış olmasıdır.

BM'nin 2002 ve 2010 yıllarında su hakkının kavramlaştırılması ve tanınması doğrultusunda aldığı kararlar, bu hakkın devletlerin gündemine taşınmasına önemli derecede katkı sağlama kapasitesine sahiptir. Ancak, kamu politikası sorunlarının gündeme taşınması her zaman onların çözüme giden bir sürece girmesi anlamına gelmez. Birleşmiş Milletler, aldığı kararların uygulanmasını sağlama konusunda yeterli gözetim, denetim ve teşvik mekanizmasına sahip olmadığı için, BM kararlarının yakın gelecekte dünyadaki su hakkı ile ilgili sorunlara yeterli çözüm getirip getiremeyeceği konusu belirsizdir. Bu kararların etkili olabilmesi, devletlerin bunları iç hukuklarının bir parçası haline getirmelerine bağlıdır.

İzlemekte olduğu sınırı aşan sular politikası ve sosyal devlet anlayışını göz ardı eden büyüme odaklı neoliberal ekonomi politikaları nedeniyle BM'nin su hakkına yönelik kararlarına temkinli bir şekilde yaklaşan Türkiye, yasal ve kurumsal anlamda su hakkının tanınmasına ve uygulanmasına yönelik herhangi bir mevzuat değişikliğine gitmediği gibi, var olan mevzuatı da BM'nin kararlarıyla çelişir bir biçimde uygulamaktadır. Türkiye'de özellikle Anayasa dışındaki yasal düzenlemelerin ortaya koyduğu çerçeve, su hakkını temel bir insan hakkı olarak görececek bir kamu politikasının uygulanmasını engelleyici niteliktedir.

Mevcut yasalar, su hizmetlerinin genel vergi gelirlerinden finansmanı yerine "kullanan öder" ilkesine göre tasarlanmıştır. Yasa su tesislerinin meydana getirilmesi için yapılan tüm harcamaların hizmetten

yararlananlara ödettirilmesini gerektirmektedir. Büyükşehirlerdeki su idarelerinin kullanıcılardan hizmetin maliyetini almakla yetinmeyip ayrıca kâr da almasını istemektedir. Belediyelerin ticari indirimler dışında, bedelsiz ya da indirimli su tarifesi yapmaları da yasaklanmıştır. Bütün bu düzenlemelerin yanı sıra gerek yüksek mahkemeler gerekse yerel mahkemeler su uyuşmazlıkları ile ilgili kararlarında yasaları katı bir biçimde yorumlayarak su hakkının uygulanabilirliğini daha da zorlaştırmaktadırlar.

Türkiye’de su hakkının uygulanabilirliğini zorlaştıran diğer bir konu ise belediyelerin yoksulları dikkate almadan tasarladıkları tarifelerdir. Türkiye’de su fiyatları yerel düzeyde belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Çalışma kapsamında incelenen 16 büyükşehir belediyesinden sadece İzmir, Bursa, Kocaeli ve Gaziantep büyükşehir belediyelerinde kademeli tarife uygulamasına gidilmektedir; diğer büyükşehir belediyelerinin ise tüm konut abonelerini tüketim miktarları ne olursa olsun tek bir fiyattan ücretlendirdikleri görülmektedir. Hiçbir büyükşehir belediyesinde doğrudan yoksullara yönelik indirimli ya da ücretsiz tarife uygulaması bulunmamaktadır.

Her ne kadar BM’in 2010’da su hakkını tanımamasından çok daha önce uygulamaya konulmuş olsa da, Dikili Belediyesinin 2004 yılında başlattığı su politikasının ortaya koyduğu deneyimler, Türkiye’de benzer bir politika uygulayacak olan diğer belediyelerin BM kararıyla uyumlu bir uygulamaya girişmeleri durumunda karşılaşacakları sorunlarla ilgili ipuçları verme kapasitesindedir. Dikili Belediyesi, Türkiye’deki belediyelerin genel eğiliminin tersine, suyu temel bir insan hakkı olarak gören bir anlayışla uyumlu bir su politikası tanımlayıp kabul edebilmiş, üstelik bu politikayı uygulamaya da koymuştur. Ancak, Belediyenin su politikası, uygulanma aşamasında, politikasının sonlandırılmasını amaçlayan çok büyük engellerle karşılaşmıştır. Belediyenin suyu bir insan hakkı olarak görme anlayışı çerçevesinde geliştirip yürüttüğü uygulamalar, sırtını yukarıda betimlediğimiz yasal çerçeveye dayayan baskı grupları, merkezi idare örgütleri ve yargı gibi bağımsız bir denetim kuruluşu olan Sayıştay tarafından yakın gözetim altına alınmıştır. Bu süreç sonucunda başta belediye başkanı olmak üzere su politikasının uygulanmasında temel rol oynayan tüm aktörler uğradıkları yasal ve kurumsal engeller yüzünden su politikasının yürütülmesi sürecinin dışına atılmışlardır. Bu baskılar ve engellemeler sonucunda gerek iktidar partisinden gerekse muhalefetten belediyeler suyun ve diğer kamu

hizmetlerinin giderek daha fazla ticarileştirilmesi politikalarını sürdürmeye devam etmişlerdir. Üstelik belediye yetkililerinin karşılaştıkları bürokratik, yargısal ve siyasal baskılar; benzer politikalar geliştirmeye çalışan diğer belediyelere ve bunların yetkililerine gözdağı verecek boyuttadır.

KAYNAKÇA

- Agenda 21 (1992), United Nations Sustainable Development Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro. sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf, (15.08.2013).
- Altınok, Emre Baturay - Aras, Zeliha (2008), “Ön Ödemeli Kamu Hizmeti Anlayışı Sosyal Hukuk Devleti ile Bağdaşmaz!”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl:66, Sayı: 4, s. 114-116.
- Altınok, Emre Baturay ve Aras, Zeliha (2008), “Ön Ödemeli Kamu Hizmeti Anlayışı Sosyal Hukuk Devleti ile Bağdaşmaz!”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl. 66, No:4, 114-116.
- Bakker, Karen (2003), “Archipelagos and Networks: Urbanization and Water Privatization in the South”, *The Geographical Journal*, Vol. 169, No. 4 (Dec., 2003), ss. 328-341.
- Cangı, Arif Ali (2010) “Dikili Örneği ve Suyu Erişim Hakkı, Suyu Hapseden ‘HES’ler, Korumayan Yasalar”, *Uluslararası Su Hakkı Sempozyumu, Diyarbakır 5-6 Kasım 2010*, 1.Baskı Sosyal Değişim Derneği, Ocak 2011, İstanbul, s. 65-70.
- CEDAW (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women) (1979) <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> (15.08.2013).
- CESCR (United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2002), General Comment No. 15: The right to water, U.N. Doc. E/C.12/2002/11.
- CRC (Convention on the Rights of the Child) (1989), <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> (12.08.2013).
- Danıştay Dergisi, Sayı,121, s.306-309. <http://www.danistay.gov.tr/dergiler/121.pdf>
- Dikili Belediyesi Duyuruları (2013a), <http://www.izmir-dikili.bel.tr/Home/duyurular/16>, (10.08.2013).

- Dikili Belediyesi, 2010 Yılı Faaliyet Raporu, 2011. http://www.izmir-dikili.bel.tr/uploads/faliyet_rapor/2010.pdf, (15.08.2013).
- Dikili Belediyesi, 2012 Yılı Faaliyet Raporu, 2013b. Dikili Belediyesi (2013b), Dikili Belediye Meclisi'nin 12.08.2013 Tarih, 114 Sayılı Kararı http://www.izmir-dikili.bel.tr/Home/encumen_print/154 (13.09.2013).
- Dilworth, Richardson (2007), "Privatization, the World Water Crisis, and the Social Contract", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 40, No. 1 (Jan., 2007), s. 49-54.
- Flynn, S.- Chirwa, D. M. (2005). "The Constitutional Implications of Commercializing Water in South Africa", David, G. R ve McDonald, A. (Ed.), *The Age of Commodity: Water Privatization in Southern Africa*, Earthscan Publications Ltd.: London, s. 59-76.
- Gleick, Peter H., ve IWRA, M. (1996). "Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs", *Water International*, Vol. 21, No: 2, s. 83-92.
- Gök, Musa (2006), Kamu Ekonomisinde Doğal Tekeller: Kentsel Su Hizmetleri (İSKİ Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2012), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, 19.Baskı, Bursa.
- International Conference on Water and Sustainable Development (1992), "Dublin Statement on Water and Sustainable Development" <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html#p1> (18.09.2013).
- İlhan, Akgün (2011), *Yeni Bir Su Politikasına Doğru, Türkiye'de Su Yönetimi, Alternatifler ve Öneriler*, Sosyal Değişim Derneği, 1. Baskı, İstanbul. <http://www.suhakki.org/wp-content/uploads/2012/02/yenibirsupolitikasi.pdf> (08.08.2013).
- Langford, Malcolm, "The United Nations Concept of Water as a Human Right: A New Paradigm Of Old Problems", *Water Resources Development*, Vol. 21, No:2, s. 273-282, 2005.
- Pacific Institute, Water Rates: Water Affordability. http://www.pacinst.org/reports/water_rates/communication_and_education.pdf (20.01.2014).
- Sosyal Değişim Derneği (2011), *Uluslararası Su Hakkı Sempozyumu*, Diyarbakır 5-6 Kasım 2010, 1. Baskı, , İstanbul). <http://www.gabb.gov.tr/doc/dybkrsmpweb.pdf> (10.08.1013).

- Şimşek, Bedia Sanem, *Su Sektöründe Reform Hareketleri Yeni Politika Araştırmaları ve Rekabet Olanakları*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi: 79, Ankara, 2007. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Uzmanl%C4%B1k+Tezi/tez79.pdf> (12.12.2013).
- Tarsus Belediyesi, Belediye Meclisi Kararı, Karar No:2013/11-2 (261), Karar Tarihi:25.11.2013 http://www.tarsus.bel.tr/upload/document/meclis-karar/Meclis_Kararlari_2013_11-2.pdf, (20.01.2014).
- UN 54/175, United Nations General Assembly, The right to development, 2000, <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r54.htm> (19.8.2013).
- UN/HRC, (Human Rights Council), Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation (A/HRC/RES/15/9), 2010. http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=17740, (10.09.2013).
- UN-64/292, Resolution adopted by the General Assembly, The human right to water and sanitation, 2010. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292, (12.09.2013).
- UNDP & PEGEM, Kolaylıkların Yönetişiminde Yoksulluğun Dikkate Alınması, Ankara, 2009. http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/povreddoc/Kamu_Kolayliklari_Yonetisiminde_Yoksullugun_Dikkate_Alinmasi.pdf (20.01.2014).
- UNDP, *Human Development Report 2006*, UNDP, New York, 2006. <http://hdr.undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf>, (19.8.2013).
- United Nations Water Conference (1977) Mar del Plata, U.N. Doc. E/Conf.70/29 <http://www.ielrc.org/content/e7701.pdf>, (10.08.2013).
- WASH United vd. (2012), *The Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Law and Policy – A Sourcebook*, WASH United, FAN ve WaterLex. Ayrıca, internette de mevcuttur: <http://www.waterlex.org/resources/documents/RTWS-sourcebook.pdf>
- World Health Organization and UNICEF, *Progress on sanitation and drinking-water - 2013 update*, 2013. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/81245/1/9789241505390_eng.pdf (20.01.2014).
- 1053 sayılı *Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun*, 06.07.1968, 12951 Sayılı R.G.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 09.05.1981 Tarih, 17354 Sayılı R.G.
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 23.11.1981 Tarih, 17523 Sayılı R.G.

- 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı, 9.11.1982 17863 (Mükerrer) Sayılı R.G.
- 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, 02.11.1984 Tarih, 18563 Sayılı R.G.
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 23.2.1985 Sayı : 18675 R.G.
- 4736 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 09.1.2002 Tarih, 24645 Sayılı R.G.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003, 25326 Sayılı R.G.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 Tarih, 25531 Sayılı R.G.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 Tarih, 25745 Sayılı R.G.
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11.06.2005 tarih, 25842 Sayılı R.G.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 Tarih, 25874 Sayılı R.G.
- 6107 Sayılı, İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 08.02.2011 Tarih, 27840 Sayılı.R.G.
- 6200 Sayılı Devlet Su İşleri Genel müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 25.12.1953, 8592 Sayılı R.G.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6.12.2012 tarih, 28489 Sayılı R.G.