

# TÜRKİYE'DE SU HUKUKU

Türkey BARAN (\*), Sevinç D. ÖZKUL (\*)

## 1. GİRİŞ

Su kaynaklarının geliştirilmesi, meteorolojik, hidrolojik, jeolojik, topografik, v.b. verilerin toplanmasından başlayıp etüd, proje, yapılabirlik, kesin proje ve inşaat gibi kademeleri içeren, bu niteliğiyle oldukça uzun süren ve masraflı bir süreçtir. Bu süreç, gelişmiş ülkelerde neredeyse tamamlanmış olup, gelişmekte olan ülkelerde ise hızla sürdürölmek zorundadır.

Su kaynaklarının gelişimi süresince ana problemlerden biri de kaynakların nitelik açısından korunmasıdır. Nüfus artışı, sanayileşme ve kentleşme olguları bir taraftan büyük kentlerde su yetersizliğine yol açarken, diğer taraftan özellikle kent çevresindeki yüzeysel su kaynaklarının yoğun kirlenmesine neden olmaktadır. Bu nedenle, İstanbul'daki Elmalı Barajı haznesi kullanılamaz duruma düşmüş olup, İzmir'in ana su kaynağı olan Tahtalı Barajı haznesi benzer şekilde gittikçe içme suyu kullanımını için niteliğini kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır.

Gerek ulusal, gerekse uluslararası sular konusunda büyük tartışmalar doğuran "su kaynaklarının niteliğinin korunması", doğal bilimler ve mühendislik çalışmalarının yanısıra, tutarlı ve taraflarca kabul gören bir hukuksal yapı da gerektirmektedir.

## 2. TARİHÇE

Su, yaşam için alternatifsiz bir unsur niteliğindedir. Bu özelliğiyle su kaynakları insanlık tarihi boyunca yerleşimlerin bu tür kaynaklara olan mesafe göz önünde tutularak kurulmasını gerektirmiştir. İnsanlık tarihinde yerleşik düzenin başlamasından bu yana toplumlar, suyu paylaşmak, daha iyi yararlanmak, zararlarından korunmak ve yakın zamanlarda niteliğini korumak için kurallar oluşturmaya çalışmıştır. Bu çabaların sonucunda da bir hukuksal yapı oluşturmuşlardır.

Bilinen en eski kanunlardan olan Hammurabi Kanunlarında "Bir kimse sahibi olduğu su bendinin bakımını yapmayarak, yıkılmasına neden olup diğer

kişilerin ürünlerine zarar verirse, malları satılarak, yeterli olmazsa kendisi köle olarak satılarak zarar tazmin edilir" hükmü bulunmakta, bu şekilde su yapılarının emniyetinin sağlanmasına büyük önem verilmektedir. Yine aynı kanunlarda "Sulama yapan bir çiftçinin dikkatsizlik sonucu komşu tarlalara zarar vermesi durumunda zararı öder" ve "Başkasının arazisine su basmasına neden olan kişi her 10 Gan alan için 10 Gur miktarında mısır öder" hükmü bulunmaktadır (King, 2000). Roma hukukunda sular toprağın diğer ürünleri gibi, onun ayrılmaz bir bütünleyici parçası olarak ele alınmışlardır. Germen hukukunda ise sular ve kaynaklar tarla ortaklığının ortak malı sayılmışlardır. Osmanlı hukukunda (mecelle) yeraltı ve yerüstü suları herkes tarafından kullanılabilir sayılmış; özel mülkiyete geçmiş olan sular da kişilerin malı olarak kabul edilmiştir (Tosun, 1999; Türkman, v.d, 2001).

Günümüzün su hukukunun temelleri iki doktrine dayanmaktadır. 'Kıydaşlık Doktrini' İngiltere, Fransa gibi nispi olarak sulak, dolayısıyla su paylaşım uyumsuzluğunun az olduğu ülkelerden kaynaklanmıştır. Bu doktrine göre, kimsenin akarsuyun nitelik ve niceliğini değiştirme hakkı bulunmamaktadır (James ve Lee, 1971). Ancak süreç içinde bu katı kısıtlama "suyu paylaşan, başkalarına zarar vermeme kaydıyla kullanılabilir" şekline dönüşmüştür (Türkman, v.d., 2001).

Kıydaşlık doktrini suyun biriktirilmesine ve kıydaş olmayanların kullanmasına imkan tanımadığı için sosyal ve ekonomik baskılar ile nispeten kurak iklimlere sahip olan ülkelerde geçerli olamamıştır. Özellikle Güney Avrupa'da Roma Hukukundan kaynaklanan 'Kadim Hak' doktrini geçerlilik bulmuştur.

Günümüzde nüfus artışı, endüstrileşme, sulu tarımın gelişmesi gibi nedenler ile suya artan talep, suyu akarsu kıyılarından çok daha içerilere taşınmasını gerektirmekte; ekonomik gerçekler suyu en fazla artideğer oluşturan sektörlerde kullanılmasını zorlamaktadır. Dolayısıyla kadim hak doktrini de işlevini hızla yitirmektedir. Genel olarak hukuk sistemlerinde, suların kullanımındaki kişilerin sahip oldukları hak, mülkiyet hakkı değil yararlanma hakkı olarak kabul edilmiştir (Türkman, v.d; 2001).

(\*) Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi İnşaat Mühendisliği Bölümü, İzmir

### 3. TÜRKİYE'DE ULUSAL SU HUKUKU

#### 3.1. Ulusal Su Hukukunun Temel Dayanağı

Günümüz Türkiye'sinde su hukuku öncelik sırasına göre Anayasa, kanun niteliğinde kabul edilen Uluslararası sözleşmeler, kanunlar, kanun hükmünde kararname (KHK), tüzükler, yönetmelikler, tebliğ ve kararlar ile düzenlenmiştir.

Ulusal su hukukunun temeli, Anayasanın 168. maddesinde "Tabii servetler ve kaynaklar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır" denilerek oluşturulmuştur. Suyun özünde tüm toplumun olduğu, herkesin yararlanma hakkı bulunduğu belirtilmiş; aynı maddede "Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzel kişilere devredilebilir." denilerek suyun kullanım hakkının geçici süre için kişi ve kuruluşların tasarrufuna verilme imkanı tanımlanmıştır.

Türkiye'nin yüzeysel su hukukunda sular: (a) denizler, göller ve akarsuları içeren genel sular ve (b) kaynak sularını içeren özel sular, olmak üzere iki grupta toplanmıştır. Genel sular devletin tasarrufu altında olduğundan herkesin yararlanma hakkı olduğu, bu sular da kadim (eskiden kalma) yararlanma hakkı bulunduğu, ancak bu hakkın ihtiyaçtan fazla olamayacağı, kadim yararlanma hakkının başkasının zararlarını çoğaltamayacağı ve bu sulardan istifade eden herkesin komşuluk haklarına uymak zorunda olduğu, ilgili kanun maddelerinde belirtilmiştir.

Hukuk sisteminde özel sular ise pınar niteliğindeki kaynaklar olarak tanımlanmıştır. Bu suların toprağın ayrılmaz ve bütünleyici bir parçası olduğu; toprağın mülkiyeti ile birlikte edinilebileceği; sahibinin mülkiyet hakkı mutlak bir hak olduğundan bu hakkı, komşuluk hukuku, kamu yararı gibi bazı kısıtlamalar dışında, dilediği gibi kullanabileceği belirtilmiştir.

Özel sular akışa geçtiğinde genel sular olarak tanımlanmaktadır. Medeni Kanun "Bir taşınmazın maliki üst taraftaki taşınmazdan kendi kendine akan suları, özellikle kar, yağmur ve tutulmamış kaynak sularını kendi taşınmazına kabule zorunludur" hükmünü koymuş ve komşularının hiçbirinin bu su akışına başkasının zararına engel olamayacağı belirtmiştir (Türkman, v.d., 2001).

#### 3.2. Türkiye'de Ulusal Su Hukukunu Düzenleyen Kanunlar

Sudan yararlanmak, zararlarından korunmak ve niteliğini korumak çok geniş bir faaliyet alanını kapsadığı için bunların hukuksal düzenlemesi Anayasada esasları belirtilerek yapılmıştır (Resmi Gazete, 1982). 1926 yılında kabul edilen ve daha sonra pek çok değişikliğe uğrayan Sular Hakkında

Kanun (Resmi Ceride, 1926a), Türk Medeni Kanunu (Resmi Ceride, 1926b), İl Özel İdaresi Kanunu (Takvimi Vakayi, 1329/1914), Köy Kanunu'nu (Resmi Ceride, 1340/1924) izleyen çok sayıda kanun çıkarılmış olup; Elektrik İşleri Etüd İdaresi Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 1935), Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 1953) ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 1985) ile Türkiye genelinde kamu kurumlarının, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 1981) ve benzeri kanunlarla bölgesel idarelerin görev ve yetkileri tanımlanmıştır.

Yeraltı suları ise 1960 tarih ve 167 sayılı Yeraltı Suları Kanunu (Resmi Gazete, 1960) ile "Yeraltındaki durgun ve hareket halindeki bütün sular" şeklinde tanımlanmış; yeraltı suyu deposu kavramı ise "bünyesinde yeraltı suyu bulunan tabakalardır ki, bu tabakanın bir noktasından su çekildiğinde bütün su kütesine tesir edilmiş olur" olarak belirlenmiştir. Bu kanuna göre yeraltı sularının hüküm ve tasarrufu devlet adına Devlet Su İşleri (D.S.İ.) kurumu tarafından yerine getirilmektedir.

Suyun niteliğinin korunmasına ilişkin hukuksal yapı, suyun niteliğine etki eden faaliyetlerin ve faktörlerin çok sayıda olması nedeni ile, yerüstü ve yeraltı sularının nicelik yönünden hukuksal düzenlemesinden çok daha karmaşık ve kapsamlıdır. Özellikle uygun nitelikli içme ve kullanma suyunun korunması, artan nüfus ve hızlı sanayileşmenin yarattığı yoğun çevresel kirlenme baskısı nedeniyle, kanunların yanı sıra çok sayıda tüzük, yönetmelik ve tebliğler ile sağlanmaya çalışılmıştır. Esas olarak Çevre Kanunu (Resmi Gazete, 1983) ve bu kanuna bağlı olarak çıkarılan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (Resmi Gazete, 1997) ile, turizmden sanayi yatırımına kadar hemen her tür faaliyete izin ve ruhsat verilmesi için, faaliyetin doğal ortam üzerindeki etkilerinin belirlenmesi amacıyla kapsamlı bir çevresel etki değerlendirilmesi çalışması yapılması zorunluluğu getirilmiş olup, faaliyetin su kaynaklarına olası etkilerinin belirlenmesi bu çalışmanın önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

Su kaynaklarından diğer önemli bir yararlanma şekli olan su ürünlerinin korunması için, başta denizler ve iç sular için çıkarılmış Su Ürünleri Kanunu (Resmi Gazete, 1971), bu kanunu temel alan Su Ürünleri Tüzüğü (Resmi Gazete, 1973) ve Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği olmak üzere, pek çok hukuksal düzenleme mevcuttur. Ancak, özellikle hızlı gelişen bilim ve sanayileşmenin oluşturduğu yeni kimyasal kirleticiler ve bunların sucul yaşama olan yeni etkileri nedeniyle, tüzük ve yönetmeliklerin bu hızlı değişime ayak uyduracak şekilde sürekli yenilenmesi ve geliştirilmesi uygun olacaktır (Türkman, v.d.; 2001).

Doğrudan su hukuku ile ilgili görülmesi de, çok sayıda kanunun maddelerinde yüzeysel su hukuku ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. İlgili kanunlar da dikkate alındığında, su hukukunu düzenleyen 30 kadar kanun bulunmaktadır. Türkiye'nin yerüstü suları hukuku ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgili kanunların yanısıra, bu kanunları esas alan çok sayıda tüzük, yönetmelik, tebliğ ve karar bulunmaktadır.

#### 4. SONUÇ

Su kaynaklarının nicelik ve nitelik açısından etkin biçimde korunabilmesi amacıyla çeşitli tarihlerde çıkarılmış kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler yanısıra Avrupa Birliği ile uyum yasaları çerçevesinde de yeni çalışmalar da sürdürülmektedir. Halen yürürlükte olan ve bir kısmı günümüz ihtiyaçlarına yanıt vermez hale gelen çok sayıda yasanın varlığı; hukuksal mevzuatın bu derece kapsamlı ve dağınık olması su kaynaklarının korunmasını giderek zorlaştırmaktadır. Farklı kanun ve yönetmeliklerde farklı tanımlanmış yetki ve sorumluluklar kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini etkin biçimde yapmasını engellemektedir. Kurum ve kuruluşların görev ve sorumluluklarının içiçe girmesi nedeniyle, Türkiye'nin temel sorunlarından biri olan "kurumlararası koordinasyon eksikliği ve uyumsuzluk" su kaynakları konusunda da yaşanmaktadır. Gereksiz bürokratik yazışmalar nedeniyle kaybedilen zaman, su havzalarının hızla kirlenmesi sonucunu doğurmaktadır.

Su kaynaklarının ve su toplama havzalarının korunması için mevcut hukuksal yapının günümüz koşullarına uygun hale getirilmesi ve tek bir "Su Kanunu" çerçevesinde birleştirilmesi; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanarak aralarında koordinasyon ve işbirliğinin zaman kaybetmeden oluşturulması gerekmektedir. Esas olarak, 8. Beş Yıllık Plan kapsamında da bu gereklilik vurgulanmaktadır. Bu kapsamda, 2001 yılında Meclis'te bir su komisyonu oluşturularak çalışmalar yapılmış; 2002 yılı başında TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası'nda yapılan "Su Çalıştayı" ile Meclis Araştırma Komisyonu üyesi milletvekilleri, akademisyenler ve ilgili kurum temsilcileri bir araya gelerek konuyu ayrıntılarıyla tartışmışlardır. Ancak, ne yazık ki bu çalışmalar "Su Kanunu" biçiminde sonuçlanamamış; ilgili araştırma komisyonu görev sürelerinin bitiminde dağılmıştır.

Avrupa Birliği uyum yasalarının çıkarılması çerçevesinde de, Türkiye'nin su yasasının olmayışının yaratacağı güçlükler ve bundan da önemlisi sınır-aşan ve sınır oluşturan sularımız ve bu sulara bağlı sorunlar düşünüldüğünde bu yasal eksikliğin çok önemli bir sorun oluşturduğu görülebilmektedir. Özellikle

sınır-aşan sular konusunda ülke çıkarlarını koruyacak politikaları oluşturmak, ilgili kurumların katılımı ile uzlaşma sağlayarak "Su Kanunu" oluşturmak öncelikli hedefimiz olmak zorundadır.

#### KAYNAKLAR

- Türkman, F.; Baran, T.; Dalkılıç, Y. (2001) : Su Kaynaklarının Korunmasında Hukukun İşlevi. İzmir, "III. Ulusal Hidroloji Kongresi", Bildiriler Kitabı, Dokuz Eylül Üniversitesi, s. 163 -168.
- James, L.; Lee R. (1971): Economics of Water Resources Planning, McGraw-Hill.
- King, L.W.L (2000) : <http://eawc.evansville.edu/anthology/hammurabi.htm>
- Resmi Ceride (1340=1924): Köy Kanunu, Kanun n. 442, 7 Nisan, yayın n. 68.
- Resmi Ceride (1926a): Türk Kanunu Medenisi, Kanun n. 743, 4 Nisan, sayı n. 743.
- Resmi Ceride (1926b): Sular Hakkında Kanun, Kanun n. 831, 10 Mayıs, Sayı n. 368.
- Resmi Gazete (1935) Elektrik İşleri Etüd İdaresi Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, Kanun n. 2819, 24 Haziran, sayı n.
- Resmi Gazete (1953): Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, Kanun n. 6200, 25 Aralık, sayı n.
- Resmi Gazete (1960): Yeraltı Suları Hakkında Kanun, Kanun n. 167, 23 Aralık, sayı n. 10688.
- Resmi Gazete (1971): Su Ürünleri Kanunu, Kanun n. 1380, 22 Mart, Sayı n. 13799.
- Resmi Gazete (1973): Su Ürünleri Tüzüğü, 27 Temmuz, sayı n. 14607.
- Resmi Gazete (1981): İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun n. 2560, 23 Kasım, sayı n. 17523.
- Resmi Gazete (1982): Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun n. 2709, 9 kasım, mükerrer sayı, n. 17863
- Resmi Gazete (1983): Çevre Kanunu, Kanun n. 2872, 11 Ağustos, sayı n. 18132.
- Resmi Gazete (1985): Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun n. 3202, 9 Mayıs, sayı n. 18761.
- Resmi Gazete (1997): Çevresel Etki Değerlendirilmesi Yönetmeliği, 23 Haziran, sayı n.23028.
- Takvimi Vakayı (1329=1914): İl Özel İdaresi Kanunu, 15 Mart, sayı n. 1414.