KAMULAŞTIRMANIN ÇEVREYE ETKİLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME*

Ayşegül Mengi, Bülent Duru

Özet

Bu bildiride, kamulaştırmanın belki de en "can sıkıcı" ve en çok "göz ardı edilen" yönü üzerinde durulacaktır: Kamulaştırmanın çevre üzerindeki etkileri. Aslında, "kamulaştırma-çevre" konusu üzerinde durmak, bizi ister istemez "devlet-çevre" ilişkisi üzerinde düşünmeye itmektedir. Kamulaştırma için "kamu yararı" kararı alma ya da bütünüyle kamulaştırma sürecinin kendisi, kamunun çevreye etkide bulunacak eylem ve işlemlerinin ilk adımını oluşturmaktadır. Dolayısıyla, "devlet-çevre" ilişkisini incelemek için "kamulaştırma süreci" neredeyse zorunlu bir başlangıç noktası olmaktadır.

Peki, kamu kurum ve kuruluşları neden kamulaştırma yapmaktadır? Eğer kamulaştırma kararları daha çok orman alanı yaratma, doğal ve tarihi çevreyi koruma alanları oluşturma, yeşil alan ve parkları genişletme gibi "ekolojik" amaçlar için alınsaydı, ortada "kamulaştırma-çevre" ikilemi olmayacaktı. Oysa, bilindiği gibi, kamulaştırma kararları bugüne dek daha çok "ekolojik" değil, "ekonomik" güdülerle alınmıştır. Devlet yatırımlarının ağırlık noktasını oluşturan enerji (baraj, elektrik santralleri), ulaşım (otoyol, köprü, havaalanları), turizm (oteller, turizm tesisleri) yatırımları genellikle "doğal kaynaklar"ın ya da "doğal değerler"in bulunduğu yerlerde yoğunlaşmaktadır. Bu yatırımlar kimi zaman doğal ve kültürel varlıklar, kimi zaman verimli tarım arazileri, kimi zaman kıyılar, kimi zaman da orman alanları üzerinde yapılmaktadır.

Çalışmamızda, yasal düzenlemeler çerçevesinde "kamulaştırma - çevre" ilişkisi ele alınacak; Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler, ulusal ve uluslararası düzeydeki yargı kararları ışığında, kamulaştırma sürecinin sürdürülebilir gelişme amacına ne kadar uygun yürütüldüğü tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yatırımları, Üstün Kamu Yararı, Acele Kamulaştırma, Sürdürülebilir Gelişme, Çevre Politikası, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), Ekolojik Bunalım

Abstract

In this paper we emphasize the most "ignored" aspect of expropriation process in Turkey: The negative effects of compulsed purchase on environment. The relationship between environment and expropriation necessarily lead us to take into consideration the relation between state and environment. Taking public interest decision and expropriation process are the first stage of the state intervention on the natural assets. Therefore in order to investigate the relationship between state and environment expropriation process is the compulsory starting point.

The public interest decision has been taken based on economic incentive. However, in general, public investments like highways, dams, steam power plants, bridges, airports, hotels etc. are located in the places in which has natural beauty. Because of this, these investments could take place in the natural and cultural assets, agricultural lands.

This paper discusses the relationship between environment and the expropriation in Turkey within the scope of legal arrangement. The main aim of this paper is to analysis as to whether expropriation process in Turkey

* Ayşegül Mengi, Bülent Duru, *"Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme"*, **Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu - Uluslararası Katılımlı**, 14-18 Haziran 2010, Ankara.

appropriate for the sustainable development principle, in consideration of international environmental conventions, judicial decisions.

Keywords: Public Investments, Public Interest, Expropriation, Sustainable Development, Environmental Policy, Environmental Impact Assessments, Ecological Crisis

KAMULAŞTIRMANIN ÇEVREYE ETKİLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Ayşegül Mengi[*], Bülent Duru[**]

Giriş

Toplantının bu bölümünde kamulaştırmanın belki de en "can sıkıcı" ya da "önemsiz" görülen yönü üzerinde duracağız: Çevre sorunlarının ortaya çıkmasında kamulaştırma sürecinin rolü. Gerçekten de, gerek akademik çevrelerde gerek kamu yönetiminde kamulaştırmadan kaynaklanan "hukuksal ve yönetsel" sorunlar sürekli gündeme geldiği halde, söz konusu sürecin yaratabileceği çevre sorunları üzerine bugüne değin fazla söz söylenmiş değildir.

İşte bu bildiri, kamulaştırma sürecinin bugüne değin üzerinde fazla durulmayan, genellikle göz ardı edilen bir yönünü, devletin toprak alımının yarattığı olası çevre sorunlarını konu edinmektedir. Çalışma boyunca, kamu kurumları ve yerel yönetimler tarafından, yaşam düzeyini yükseltmek, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek güdüleriyle başlatılan kamulaştırma süreci gibi bir "ekonomik" eylemin neden olduğu "ekolojik" ve "toplumsal" sorunlar ele alınacaktır. Bu amaç doğrultusunda, son yıllarda enerji, ulaştırma, madencilik, turizm, kentsel altyapı ve konut gibi sektörlerde gerçekleştirilen kamulaştırmalardan yola çıkarak yasal düzenlemeler ışığında kamulaştırma sürecinin ne ölçüde sürdürülebilir kalkınma amacına dönük olarak gerçekleştirildiği sorgulanmaya çalışılacaktır.

Kuramsal Temel

İdarenin tek yanlı bir işlemle özel mülkiyete sınırlama getirmesi anlamına gelen kamulaştırmanın bugüne değin en çok üzerinde durulan yönleri, kamulaştırmanın amaç unsurunu oluşturan kamu yararı, kamulaştırmanın aşamaları ve kamulaştırma bedeli olmuştur. Temel bir hak olarak kabul edilen mülkiyet hakkına sınırlama getirilmesi de çok tartışılan bir konudur. Oysa kamulaştırma sonucu gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilecek yatırımların ya da faaliyetlerin çevreye olumsuz etkilerinin de üzerinde aynı hassasiyetle durulması ve tartışma konusu yapılması beklenirdi.

Bu sunuşun temel varsayımlarını aşağıdaki çerçeve içinde tartışmayı uygun gördük: Türkiye'de yasal düzenlemelere bakıldığında kamulaştırmanın, ekolojik ve ekonomik amaçlı yapılabileceğini görüyoruz. İlgili düzenlemelerin bir bölümü çevreyi koruma, ormanları geliştirme gibi amaçlar doğrultusunda kamulaştırmaya gidilebilmesini öngörürken, çoğunluğu oluşturan diğer bölümü ise enerji, ulaştırma, madencilik gibi ekonomik sektörler için yapılacak kamulaştırma işlemlerini ele almaktadır. Özellikle imar planlaması gibi konulardaki kamulaştırmanın koşullarını ele alan bir başka küme düzenlemenin -görünürde "ekolojik" amaçlı oluşturulmasına karşın- uygulamasında "ekonomik" güdülerin ağır bastığını görüyoruz.

Aslında kamulaştırmayı ele alış biçimi ne olursa olsun, uygulamada bu üç küme yasal düzenlemenin de ekonomik amaçlara hizmet ettiğini söylemek çok yanlış olmayacaktır. Bundan dolayı kuramsal olarak aralarında -çevreyi ele alış biçimlerine göre- kolayca bir ayrım yapabildiğimiz halde, uygulama için böyle bir

[*] Prof. Dr. AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, mengi@politics.ankara.edu.tr
[**] Doç. Dr. AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, duru@politics.ankara.edu.tr

girişim çok anlamlı olmayacaktır. Bir anlamda Türkiye'de kamulaştırma işlemlerinin sonul amacının, her ne pahasına olsun büyümeyi gerçekleştirmek, doğal varlıkları ekonominin hizmetine denetimsizce sunmak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Burada önümüzde duran sorun kamulaştırmaya ekonomik gelişme için başvurulması değil, kamulaştırma kararlarında çevreye verilecek zararın göz önünde bulundurulmamasıdır. Çevre değerlerinin gözetilmediği bir kamulaştırma eylemiyle, ulusal düzenlemeler ve uluslararası sözleşmelerle benimsediğimiz "sürdürülebilir kalkınma" amacı gerçekleştirilemez.

Yasal düzenlemelere göre ekonomik büyümeyi sağlamak amacıyla ya da ekolojik kaygılarla yapılan kamulaştırmaların her ikisi de mülkiyet hakkına sınırlamalar getirmektedir. Bu açıdan kamulaştırma işlemlerinin birbiriyle çelişen iki yönü bulunduğu söylenebilir. Özellikle ekolojik amaçlar doğrultusunda yapılan kamulaştırmalarda çevre hakkını gerçekleştirmek üzere bir başka temek hak alanına, mülkiyet hakkına müdahalede bulunulmaktadır. Bu çelişkili durumun aşılmasında kamu yararı kavramının nasıl yorumlanacağı büyük önem taşımaktadır.

Son olarak, devletin, bir yandan kendine ait kamu mallarını, kıyılar, ormanlar gibi hüküm ve tasarrufu altındaki malları kentleşme ve sanayileşme sürecinde koruyamadığını; öte yandan kamulaştırma yoluyla bu kez de özel mülkiyetteki taşınmazların çevresel değerler göz ardı edilerek kullanılmasına neden olduğunu unutmamak gerekir.

Kamulaştırmada Kamu Yararından Toplum Yararına

Kamu yararı kavramının ne olduğunun enine boyuna tartışılması ve açıklanması bu sunuşun amacı değildir. Ancak, kamu yatırımları için arazi ediniminde, bir başka deyişle ekonomik ve toplumsal kalkınma için sanayileşme çabalarında, bu çabalarla çevre değerlerinin korunması kaygısı arasında çoklukla ortaya çıkan ikilem ve çatışma nedeniyle kamu yararının ne olduğu, hangi tercihte kamu yararının bulunduğu konusu önem taşımaktadır.

Kamu yararı kavramı sıkça kullanılmasına karşın çok kolay tanımlanamayan, hukuki boyutunun yanı sıra siyasal ve ideolojik yönlerinin de olduğu bilinen bir kavramdır. Kamu yararının hukuki, aynı zamanda dar ve teknik anlamı, mülkiyet hakkının sınırlarının belirlenmesinde ve bu hakkın özüne dokunulup dokunulmadığı konusunda bir ölçüdür (Onar, 1952). Kamu yararının nerede ve ne olduğuna, nasıl somutlaştığına karar verme yetkisi yasama organına aittir. Yasama organına açıkça bırakılmadığı konularda ise, kamu yararını yönetim belirleyecektir. Bir uyuşmazlık durumunda ilke ve kuralları yorumlayarak kamu yararının ne olduğunu saptama görev ve yetkisi yargınındır.

Yasal düzenlemelere göre kamulaştırma kararının "kamu yararı" doğrultusunda alınması zorunludur. Çevreye olumsuz etkilerde bulunacak yatırım kararlarının alınması, aslında bu kavramın farklı biçimlerde algılanmasının doğrudan bir sonucudur. Bu bildirideki çözümlemeleri salt "kamu yararı" kavramı çerçevesinde yapmamız birtakım etmenleri dışarıda bırakmamıza, farklı bakış açılarını gereği gibi yansıtamamamıza neden olacaktı. Bundan dolayı 1970'lerde kıyı sorunlarındaki tartışmalardan yola çıkarak, kamulaştırmadaki amaç unsurunu, "bireysel yarar", "kamu yararı" ve "toplum yararı" kavramlarıyla incelemek konunun anlaşılması bakımından daha uygun görünmektedir. Bu amaç doğrultusunda kavramlar şöyle kullanılabilir:

Bireysel yarar: Özel girişimin, büyük ulusal ve uluslararası sermayenin, ekonomik ve siyasi güç odaklarının yararı.

Kamu yararı: Toplumu, sınıf, cinsiyet, etnik köken vb. farklılaşmasını dikkate almadan, bir bütün olarak eşit kabul eden, ekonomik bakışlı geleneksel yarar anlayışı.

Toplum yararı: Toplumsal adalete dayanan, sınıfsal farklılıkları hesaba katan, doğal değerleri göz önünde bulunduran yarar anlayışı.

1970'lerde, kıyılardan yararlanma konusunda yapılan tartışmalarda, yasal düzenlemelerde geçen kamu yararı kavramının özel mülkiyete dayanan sistemde düzenin korunmasına hizmet ettiği, bu nedenle de bireysel çıkarlarla özdeş olduğu savunulmaktaydı. Bu nedenle, mülkiyet hakkının sınırlarının belirlenmesinde kullanılan bir ölçüt olan kamu yararı kavramı yerine, özel mülkiyet hakkının kapsamını oluşturan yetkilerin

hangi amaçla kullanılacağını belirleyen bir ölçüt olan toplum yararı kavramı öne çıkarılmıştır. Buna göre toplum yararı kavramı, bireysel çıkarla değil, ülkede yaşayan tüm insanların, özellikle de ekonomik ve toplumsal açıdan zayıf konumdaki kümelerin çıkarlarıyla örtüşmekteydi.

Türkiye'de kamulaştırma uygulamaları bugüne değin "kamu yararı" kavramı çerçevesinde gelişmiştir. Ne yasal düzenlemelerde, ne mahkeme kararlarında ne de uygulamada "toplum yararı" ilkesine göre gerçekleşen kamulaştırmalara rastlanmaktadır. Toplumu bir bütün olarak, homojen olarak kabul eden ve daha çok kalkınma ya da ulusal savunma amacına dönük bu geleneksel kamu yararı anlayışının artık daha "ilerici" biçimde yorumlanması, bundan bir adım öteye gidilerek "toplum yararı" ilkesinin benimsenmesi gerektiği açıktır.

Tarihsel süreç içerisinde, önceleri, ancak kamu malı oluşturmak ve kamu bina ve tesislerinin yapımı gibi bayındırlık işlerinin kamu yararı kapsamında bulunduğu ve ancak bu amaçlarla kamulaştırma yapılabileceği kabul edilmiştir. Kamulaştırmanın dar yorumu kamu yararının da dar yorumlanmasına neden olmuş, örneğin yalnızca liman, demiryolu ve karayolu gibi ulaştırma yatırımları için kamu yararının gerçekleşeceği ve kamulaştırma yapılabileceği kabul edilmiştir. Ekonomik ve toplumsal gelişmeler ve hızlı kentleşme ile birlikte, genel yarar sağlayan tüm hizmetlerde kamu yararı olacağı kabul edilmeye başlanmıştır.

O halde, önceleri yalnızca bazı bayındırlık hizmetleri için kamu yararı nedeniyle sınırlanan, onun dışında mutlak güvence altında olan mülkiyet hakkı giderek başta, sağlık, güvenlik, savunma gibi devletin klasik işlevleri, yine sanayileşme, kentleşme, toprak ve tarım politikaları çerçevesindeki görevlerinin yerine getirilmesi için de sınırlanır olmuştur. Özellikle, çevre hakkı başta olmak üzere bugünkü ve gelecek kuşakların sahip olduğu, üçüncü kuşak hakların giderek güçlenmesiyle mülkiyet hakkına, kamu yararı nedeniyle daha çok müdahale edilir hale gelmiştir.

Üstün Kamu Yararı

Kamu yararı kavramını açıklarken, özellikle de "kamu yatırımları" - "çevrenin korunması" ikilemini incelerken "üstün kamu yararı" kavramına da değinmek gerekir. Üstün kamu yararı, aslında kamu yararı kavramının bir uzantısıdır. Kamu yararını tanımlamak, sınırlarını çizmek ne kadar zorsa, üstün kamu yararını tanımlamak ve sınırlarını da çizmek o denli zordur. Üstün kamu yararı, ortada birden fazla, birbiriyle çelişen kamu yararı olduğu durumda, karar vericiler için birini diğerine tercih etmede ölçüt olarak kullanılan bir kavramdır. Üstün kamu yararı tartışması genellikle çevresel değerler üzerinde en çok olumsuz etkide bulunan sanayileşme ve kentleşme faaliyetleri ile çevre koruma çabaları arasında tercih yapılacağı zaman gündeme gelmektedir. Örneğin, bir orman alanının ya da kıyıların çevresel değerler olarak korunmasında mı yoksa turizme açılarak ekonomik kaynak yaratılmasında mı üstün kamu yararı olacaktır? Üstün kamu yararı konusunda ne Anayasa'da, ne de mevzuatta bir tanım olmamasına karşın, özellikle yönetsel yargının - Danıştay'ın- üstün kamu yararını çevresel değerler ve çevrenin korunması yönünde yorumladığı görülmektedir.[1] Anayasa Mahkemesi'nin de, üstün kamu yararına açıklık getiren ve üstün kamu yararının çevresel değerlerin korunmasında olduğunu vurgulayan önemli bir kararı bulunmaktadır.[2]

Yukarıda da belirtildiği gibi, çevrenin korunması ve geliştirilmesinde kamu yararı, hatta üstün kamu yararı olduğu bugün artık tartışmasızdır. Bu durumda, devlet çevreyi korumakla yükümlü olacaktır. Anayasa'nın 56.

[1] Örneğin Bursa 2. İdare Mahkemesi'nin 25.05.2006 tarih ve 2005/1080 sayılı kararında üstün kamu yararı, "kamu sağlığı ve milli güvenlik gibi toplumsal menfaatler ile çevre ve doğal kaynakların sağladığı yaşamsal faydaların bir bütünü olup her türlü ekonomik gaye ve kazançtan daha öncelikli olan en üst toplumsal yarar" olarak tanımlanmıştır. Yine, Danıştay 6. Dairesi'nin Fırtına Vadisi için verdiği kararda da üstün kamu yararının Fırtına Vadisi'nde HES yapılarak enerji üretiminde değil, doğal çevrenin korunmasında olduğu belirtilmiştir.

[2] 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu'nun orman alanlarının turizme tahsisi ile ilgili 8. maddesinin a, b ve c fıkraları ile ilgili Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, hem üstün kamu yararını açıklamakta, hem de çevre değerlerinin kalkınma amaçlı turizm yatırımları için kolayca kullanımına bir anlamda dur demektedir. (24 Kasım 2007 Tarihli Resmi Gazete Sayı: 26710, Esas Sayısı: 2006/169 Karar Sayısı: 2007/55 Karar Günü: 7.5.2007) Turizm yatırımlarında gözlenen bu durumu, ulaştırma, haberleşme, eğitim, enerji, tarım, sağlık, madencilik ve konut sektörleri için de doğrulayacak örnekler ne yazık ki çoktur.

maddesinde de tanımlandığı gibi çevre hakkı, "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir." biçiminde düzenlenmiştir. O halde, devlet, çevreyi korumaya dönük politikalar ile kamu yararını gerçekleştirmeye çalışıyor demektir. Sorun da aslında burada ortaya çıkmaktadır: Devlet, bir yandan çevre üzerinde pek çok olumsuz etki yaratabilecek sanayileşme (yatırımlar) ve kentleşme politikaları (imar planları) nedeniyle bir yandan da çevresel değerleri korumak için özel mülkiyet hakkını sınırlamaktadır; dikkat edilirse bunların hepsinde de "kamu yararı" olduğu gerekçesiyle hareket edilmektedir. O zaman sorgulanması gereken şeylerin başında "kamu yararı" kavramından ne anlaşıldığı gelmelidir.

"Kamulaştırma-Çevre" Konusu "Devlet-Çevre" İlişkisini İncelemeyi Gerektiriyor

Aslında kamulaştırmanın çevreye etkisi üzerinde durmak, ister istemez bizi bir biçimde devlet ve çevre ilişkileri üzerinde düşünmeye itmektedir. Nedeni de oldukça açıktır. Kamulaştırma için "kamu yararı" kararı alma ya da bütünüyle kamulaştırma sürecinin kendisi, kamunun eylem ve işlemlerinin ilk adımını oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin, çevreye etkisi ilk olarak kamulaştırma kararı ile ortaya çıkmakta, dolayısıyla "devlet/çevre" ilişkisini incelemek için "kamulaştırma süreci" zorunlu bir başlangıç noktası olmaktadır.

Devlet yatırımları, bu yatırımlar için arazi edinimi, kamulaştırma, kamu yararı konularının başlıca kesişme noktaları ekonomik kalkınma, gelir sağlama, istihdam, çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınmadır. Bu çerçevede devletin çevre politikaları ile ilgili olarak benimseyeceği yaklaşım, ekonomi-çevre koruma ikilemini ele alış biçimini de yansıtmaktadır. Söz konusu bu yaklaşımlar, kamu yararının da nasıl ve neye göre belirlendiğini de bize göstermektedir. Devletin çevre politikalarında benimseyeceği yaklaşımlar piyasa yaklaşımı, düzenleme yaklaşımı ve katılımcı yaklaşım olmak üzere üç anlayış etrafında gelişmektedir (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 358–382). Piyasa yaklaşımı çevre koruma önlemlerini özel girişimlere, piyasanın doğal işleyişine bırakmayı savunmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da kişilerin ya da grupların çıkarları her zaman ön plandadır; bu çıkarların kamu çıkarları ile çelişmesi söz konusu olduğunda bireysel çıkarlar ağırlık kazanacaktır. Düzenleme yaklaşımı bu önlemlerin devlet eliyle alınmasının daha uygun olacağı düşüncesine dayanır. Düzenleme yaklaşımının temel varsayımı devletin-idarenin kamu yararına hareket ettiğidir. Bu durumda devlet, kalkınma hedeflerini belirlerken ve uygularken de, çevre sorunlarını ele alırken de kamu yararına dayanır (çevre hakkı için de kamu yararı gerekçesiyle mülkiyet hakkını sınırlar; yatırımlar için de kamulaştırmada mülkiyet hakkını sınırlar). Düzenleme yaklaşımında politika ve yöntemler teknik uzmanlarca belirlenir. Tek ve türdeş bir çıkar ve düşünce anlayışı hâkim olur, farklı görüş ve yaklaşımlar sorunu çözmeye engel olarak görülür. Bu durumda kamu yararı ile çevre koruma anlayışı birbirine ters düşerse çevre koruma ikinci plana atılır. Katılımcı yaklaşımda çevre sorunlarına çoğulcu ve katılımcı bir bakış açısı egemendir. Bu anlayışta devlet asıl aktör değil, tersine, farklı çıkar grupları arasında bir hakem olarak görülür. Burada hem çıkarlar, hem de aktörler çok olduğu için tek bir kamu yararından söz edilemez. Farklı çıkar grupları, kaynakları paylaşarak karşılıklı yarar sağlayacak ortak projeler üretir ve uygularlar. Kamu yararı da uzlaşma sonucu belirlenecektir. Ancak, taraflar ya da gruplar arasında eşit ve dengeli bir ilişkinin olmadığı durumlarda sorunlar yaşanacağı açıktır. Ulusal ve uluslararası sermayenin böyle bir katılımda her zaman baskın olacağı kolayca görülebilir. Ekonomik büyüme, kalkınma ve istihdam gibi konularla çevrenin korunması arasında çıkacak bir çatışmada hangi önceliklerin önem kazanacağı ve kamu yararı sayılacağı aşikârdır. Her ne kadar bu üç farklı yaklaşım arasında kesin çizgilerle gözlenebilen bir ayrım olmasa da son dönemdeki uygulamalara baktığımızda ülkemizde piyasacı yaklaşımın diğerlerine ağır bastığı açıkça görülmektedir.

Yatırımlar İçin Yer Seçiminde Çevresel Değerler Dikkate Alınmıyor

Peki kamu kurum ve kuruluşları neden kamulaştırma yoluna gitmektedirler? Eğer kamulaştırma kararları daha çok ormanlaştırma, koruma alanları oluşturma, parklar yaratma gibi "ekolojik" amaçlar için alınsaydı ortada bir sorun olmayacaktı. Oysa bilindiği gibi kamulaştırma bugüne değin hep "ekolojik" değil de "ekonomik" güdülerle alınmıştır: Bugüne değin kamulaştırma deyince, baraj, termik santral, otoyol, havaalanı ve toplu konutun akla gelmesi boşuna değildir.

Türkiye'de bugüne değin yerel yönetimler ya da türlü kamu kurum ve kuruluşları, faaliyetleri için yer seçimi kararı alma süreçlerinde çevre sorunlarını ya görmezden gelmişler ya da çevresel etki değerlendirmesi (ÇED), izin alma gibi uygulamaları, bir an önce aşılması gereken bürokratik işlemler olarak görmüşlerdir.

Aslında bu durumun kaynağında "kamulaştırma" ve "çevre sorunları" kavramlarının birlikte ele alınmasının yarattığı ikilem bulunmaktadır. Gerçekten de kamu kurumlarının enerji, ulaştırma, turizm vb. her türlü faaliyetleri bir biçimde ya "doğal kaynak"ların ya da "doğal değerlerin" bulunduğu yerlerde yoğunlaşmaktadır.

Peki bu durum kaçınılmaz mıdır? Yani kamulaştırma kararının mutlaka doğal varlıkların olduğu yerlere ilişkin olması mı gerekir? Kuşkusuz böyle olması gerekmezdi. Ancak Türkiye'de bugüne değin izlenen politikalara baktığımızda bu soruya hep "evet" yanıtının verilmiş olduğunu görüyoruz.

Acaba yeni yatırımlar için sürekli olarak doğal güzelliklerin olduğu yerlerin seçilmesi bir zorunluluk mudur? Kuşkusuz kimi sektörlerde, özellikle de nüfusun yoğun olarak bulunduğu yerlerin acil gereksinimlerini karşılamak için yapılması gereken altyapı yatırımlarında böyle bir zorunluluktan söz edilebilir. Ancak ulaştırma sistemleri, turizm yapıları, enerji tesisleri gibi alanlarda, çoğunlukla, daha uygun yerlerin bulunup bulunmayacağı sorgulanmadan hemen yer seçimi sürecine girildiği görülmektedir.

Son dönemde bu eğilim giderek güçlenmektedir. TBMM, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler… kısaca devletin bütün organları, işlem ve eylemleriyle kamulaştırmanın bir an önce gerçekleştirilmesi gereğiyle hareket etmektedirler. Kamulaştırma sürecinin hızlandırılmasında da "çevre sorunlarından kaynaklanan" bürokrasiyi ve ÇED'i ilk olarak aşılması gereken engel olarak görmektedirler.

Kamulaştırma ve ÇED Süreci

Türkiye'de kamulaştırmanın çevreye etkilerini değerlendirirken en başta dile getirilmesi gereken konu, kamulaştırma işlemlerinde çevresel etkilerin göz önünde bulundurulmasını kurala bağlayan bir yasal düzenleme olmamasıdır. Kamu kurumları ve yerel yönetimlerin kamulaştırma kararını verdikleri aşamada zaten söz konusu faaliyetin çevresel etkilerinin değerlendirilip bir karara varılmış olduğunu varsayabiliriz. Bundan dolayı aslında kamulaştırma sürecinde faaliyetin çevresel etkilerinin göz önünde bulundurulmasını beklemek çok gerçekçi olmayacaktır; başka bir anlatımla kamulaştırma aşamasına geçildiğinde zaten iş işten geçmiş olmaktadır.

Kuşkusuz bu aşamada akıllara hemen "acaba ÇED süreci işlemiyor mu?" sorusu gelecektir. Evet, kamulaştırma kararı alınmadan önce, söz konusu yatırımın çevreye olası etkilerini değerlendiren bir ÇED raporu hazırlanmaktadır. Ancak hepimizin bildiği gibi Türkiye'de ÇED süreci yatırımların önünde bir engel, bir an önce aşılması gereken bir formalite olarak görülmektedir. Sayıları oldukça az olan kimi örnekleri dışarıda bırakırsak şöyle bir genellemeyi rahatlıkla yapabiliriz: Türkiye'de ÇED sürecinden geçemediği için faaliyete başlayamamış hiçbir yatırım yoktur.

ÇED süreci Türkiye'de ilk yönetmeliğin çıkarıldığı yıl olan 1993'de başlamıştır. 1983 yılında kabul edilen Çevre Kanunu'nda ÇED'le ilgili işleri düzenlemek üzere bir yönetmeliğin çıkarılması öngörülmüştü. Ancak yönetmelik tam 10 yıl sonra çıkarılabilmiştir. Bunun anlamı bu kadar uzun bir zaman dilimindeki yatırımların hiçbirinin çevresel etkilerinin hesaplanmamış olmasıdır. Örneğin GAP çerçevesinde yapımına başlanan hiçbir barajın çevresel etkileri değerlendirilmemiştir (Somersan, 1993:227-242). Bugüne değin beş kez tamamen yenilenen ÇED yönetmeliğinin kuralları da her seferinde yatırımcılar lehine iyileştirilmektedir.

Bu konuda değinilmesi gereken en önemli konu, Çevre Kanunu ve Maden Kanunu'nda petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışında tutulmasıdır.[3] Özellikle, Bergama'daki altın madeni işletmesinden gelen baskılarla tam on bir yasada değişiklik yapılarak, orman alanları, milli parklar, özel koruma bölgeleri, ağaçlandırma alanları, tabiat alanları, özel koruma bölgeleri, doğal ve kültürel sit alanları, tarım alanları, meralar, sulak alanlar, kıyılar, kentlerin imar alanları, turizm bölgeleri, su havzaları madencilik faaliyetine açılmıştır. Yine aynı düzenlemeyle madencilik faaliyetlerinin ÇED ve gayrisıhhî müessese izin süreçlerinin Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Ancak kamuoyundan gelen tepkiler büyümesiyle sonunda ilgili yönetmeliklerin ve yasal düzenlemelerin iptali için Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır. Önce Danıştay, Madencilik Faaliyetleri İzin

[3] Madencilik sektörüne ilişkin olarak yapılan kamulaştırmalar konumuzun en tartışmalı bölümlerinden birini oluşturuyor. Bu tür işlemlerde kolaylıkla "acele kamulaştırma"nın yapılması, kamulaştırmanın devletin değil de özel şirketlerin, üçüncü kişilerin lehine yapılması en çok dikkati çeken konulardan. İzmir Efemçukuru yöresinde Bakanlar Kurulu tarafından alınan "acele kamulaştırma kararı"na karşı iptal davası açılması buna örnek verilebilir.

Yönetmeliğinin yürütmesini durdurmuş; Anayasa Mahkemesi de, Maden Kanunu'nun 7-1 maddesi ile maden, petrol ve jeotermal kaynakları arama faaliyetlerini ÇED kapsamı dışına çıkartan Çevre Kanunu'nun 10.maddesinin üçüncü fıkrasını anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.[4]

Yine de iktidarın bu konuda geri adım atacağından, başka yollarla doğal varlıkları madencilik sektörüne açacağından kuşku yoktur. Ortaya çıkan yasal boşluğu doldurmak ve madencilik sektörünün isteklerini yerine getirmek üzere yeni bir yasa taslağının şimdiden hazırlandığı bilinmektedir.

2009 yılında yayınlanan AB İlerleme Raporu'nda "Doğa koruma konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Yaşam alanlarının yitirilmeye devam etmesi endişe vericidir…" denmesi boşuna değildir.

Türkiye'de doğal varlıkların yok olmasında ÇED sürecinin gereği gibi işletilmemesinin önemli payı bulunmaktadır. Türkiye'deki ÇED uygulamaları da burada bütün yönlerini inceleyemeyeceğimiz, başlı başına bir oturum konusu olacak kadar kapsamlı ve yaşamsaldır… O yüzden yalnızca şu saptamayı yaparak konuyu kapatalım: Çevre Kanunu'nda 2006 yılında yapılan değişiklikle hukukumuza girmiş olan stratejik çevresel değerlendirme bu açıdan bir olanak olarak görülebilir. Bir başka anlatımla stratejik ÇED, bugün uygulanmakta olan işletme, tesis bazındaki ÇED'in yanına, aslında onun daha da yukarısına getirilen ve yıllardan beri ABD'de ve AB'de uygulanan daha kapsamlı, daha geniş bir yaklaşımdır. Kısaca, ekonomik etkinlikler için yer seçiminin üst ölçekli planlarla belirlenmesi yöntemidir. Böylece daha kamulaştırma aşamasına gelinmeden söz konusu olumsuz faaliyetin çevreye en az zarar verecek biçimde ve yerde yapılması sağlanmış olacaktır. Ancak AB ilerleme raporlarında da belirtildiği gibi, daha bu işin çok başlarındayız; Stratejik ÇED Yönetmeliği henüz hazırlanmış değildir.

Acele Kamulaştırma

Son dönemde ekonomik yatırımları bir an önce gerçekleştirmek için sıkça başvurulan araçlardan biri de acele kamulaştırmadır. Bilindiği gibi acele kamulaştırma, Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesinde belirtildiği gibi ancak yurt savunması ihtiyacına ya da acele olduğuna Bakanlar Kurulunca karar verilmesi hallerinde ya da özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gündeme gelebilen bir araçtır. Bu üç koşuldan birinin varlığı halinde, kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere, ilgili idarenin istemi üzerine, mahkemece yedi gün içinde, bilirkişilere tesbit ettirilecek değeri milli bir bankaya yatırılarak idarece taşınmaza el konulabilmektedir.

Son yıllarda özellikle turizm ve madencilik sektöründeki yatırımlar için bu yöntemin çokça kullanılmasına tanık oluyoruz. Turizm Teşvik Kanunu'nda, Endüstri Bölgeleri Kanunu'nda, Türk Petrol Kanunu'nda acele kamulaştırmaya ilişkin hükümler bulunduğu gibi, başta madenler olmak üzere pek çok alanda da acele kamulaştırma yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu Kararı çıkarıldığı bilinmektedir.

Yasal Düzenlemelerde Kamulaştırma ve Çevre

Uygulamada kamulaştırma sürecinde çevrenin, doğal değerlerin dikkate alınmadığından söz ettik. Acaba hukuk sistemimiz bu alanı nasıl düzenlemiş, kısaca bir göz atmakta yarar var.

Yasal düzenlemelerde, doğrudan doğruya "kamulaştırma-çevre" ilişkisini ele alarak kamulaştırmanın çevresel değerleri de göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesini öngören bir hüküm bulunmamaktadır.

---

[4] RG 11.06.2009. "Bu kararlardan sonra, bugüne değin verilen madencilik izinlerinin hepsi tartışılmaya başlandı ve orman alanlarındaki madencilik izinleri Orman Genel Müdürlüğü'nce durduruldu. Bu gelişme madencilerin adeta kazan kaldırmalarına yol açtı. Bunun üzerine bir kez daha maden lobisinin isteğini karşılayacak yönetmelik değişikliği yapıldı. 19 Ağustos 2009 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik değişikliği ile Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği'ne eklenen geçici 4. madde ile "Orman sayılan alanlarda madencilik faaliyetlerine ilişkin yeni bir düzenleme yapılıncaya kadar orman, muhafaza ormanı ve ağaçlandırma alanlarında madenlerin aranması ve işletilmesi ile ilgili faaliyetlerde alınması gereken izinlerde Orman Sayılan Alanlarda Verilecek İzinler Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır." düzenlemesi getirildi Bu yönetmelik değişikliği de dava konusu yapıldı. Danıştay bu kez "yapılan değişiklik yargı kararlarını bertaraf etme amacına yönelik olduğu sonucuna varılmıştır" gerekçesiyle yürütmeyi durdurma kararı verdi." Arif Ali Cangı, Çevre Günü Madenciliği, http://www.sehrinuzerindekieller.org, 2010.

Anayasa'nın kamulaştırma ile ilgili bölümü ormanlar ve kıyıların korunmasını kolaylaştırıcı yönde düzenlense, kimi yasalarda çevre koruma amacıyla kamulaştırma yapılabilmesine olanak tanınsa da, genel olarak yasalarımızın kamulaştırma-çevre ilişkisini ele aldığı, kamulaştırma sürecinin çevresel değerleri dikkate alarak sürdürülmesi gerektiğini kurala bağladığını söylemek olanaklı değildir.

Önce, Anayasa ve Kamulaştırma Kanunu'nun çevre açısından nasıl bir sistem öngördüğüne bakmak gerekmektedir. Kamulaştırma ile ilgili diğer yasa metinlerini de, kamulaştırmayı "çevre koruma amaçlı", "ekonomik amaçlı" ve "görünürde çevre koruma, uygulamada ekonomik amaçlı" olarak düzenleyen belgeler olarak üçe ayırarak inceleyebiliriz:

Anayasa

Bu açıdan 1982 Anayasası'nın kamulaştırma ile ilgili 46. maddesinin kamulaştırma sürecinin çevresel değerlerle ilişkisini kuran önemli bir düzenleme olduğu söylenebilir:

> Madde 46 (Değişik: 3.10.2001–4709/18 md.) Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.
>
> Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak, tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir.
>
> Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanlarının bedeli, her halde peşin ödenir.
>
> İkinci fıkrada öngörülen taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulanır.

Madde metninden de kolayca anlaşılabileceği gibi Anayasa, "kamulaştırmanın çevresel değerleri dikkate alarak gerçekleştirilmesinden" söz etmemekte, yalnızca "*tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla"* yapılan kamulaştırmalarda devletin kamulaştırma bedelini peşin olarak ödeme yükümlülüğünün bulunmadığını, gerekli durumlarda söz konusu bedelin taksitlendirilerek ödenebileceğini belirtmektedir. Bir anlamda Anayasa devletin bu konularda yükleneceği mali yükü azaltmak, bu alanlarda daha rahat kamulaştırma yapabilmesini sağlamak istemektedir. Yalnız, anılan düzenlemede yalnızca "yeni ormanların yetiştirilmesi ve kıyıların korunması" etkinliklerinin çevreyi koruma yönünde olduğunu, "büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projeleri ve turizmin" ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla metne alındığını eklemek gerekir.

Kamulaştırma Kanunu

Anayasadan bir yıl sonra 1983 yılında yürürlüğe giren 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda da doğrudan doğruya kamulaştırma-çevre ilişkisine değinen bir düzenleme bulunmamaktadır. Yukarıda değinilen Anayasa'nın ilgili hükümlerinin tekrar edilmesi bir yana bırakılacak olursa yasanın çevre konusunda getirdiği tek hüküm, aşağıda görebileceğiniz gibi, baraj inşaatları sırasında yaşam koşulları bozulan halkın durumuna ilişkindir:

> Madde 12: Baraj inşası için yapılan kamulaştırmalar sonunda kamulaştırma sahasına mücavir taşınmaz mallar, çevrenin sosyal, ekonomik veya yerleşme düzeninin bozulması, ekonomik veya sosyal yönden yararlanılmasının mümkün olmaması hallerinde, sahiplerinin yazılı başvurusu üzerine kamulaştırmaya tabi tutulur.

Buna göre devlete, büyük baraj inşaatlarından dolayı yaşam çevreleri bozulan yurttaşların, başvurmaları durumunda, taşınmaz mallarının kamulaştırılması yükümlülüğü getirilmektedir. Düzenleme doğrudan doğruya çevresel değerlerin korunması ile ilgili değildir; bozulan çevresel değerlere karşı devlete mali sorumluluk getirilmesini öngörmektedir. Bu açıdan "önleyici" değil de, "onarıcı" bir çevre politikasının ürünüdür.

Çevre Koruma Amaçlı Kamulaştırmaya İlişkin Yasal Düzenlemeler

Kamulaştırmanın çevre değerlerini koruma amacı doğrultusunda yapılmasını öngören yasal düzenlemelerin sayısı fazla değildir. 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu "Milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanı sınırları içinde kalan yerlerdeki gerçek ve tüzelkişilere ait taşınmaz mallar ile her türlü tesislerin" hazırlanacak planın gerçekleşmesi için gerekli görüldüğünde kamulaştırılmasını öngörmektedir. Yine aynı yıl içinde çıkarılan 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu da, Boğaziçi Alanı sınırları içinde devlet ormanı statüsüne alınacak yerlerin kamulaştırılmasından söz etmektedir. 1989 yılında çıkarılan 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, kuruma faaliyetlerini gerçekleştirebilmek için kamulaştırma yetkisi vermektedir. Buna benzer biçimde, 1998 yılında yayımlanan 4342 sayılı Mera Kanunu Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na gereksinim duyulan yerlerin mer'a, yaylak ve kışlak olarak kullanılmak üzere kamulaştırılması görevini yüklemektedir. 1985'de çıkarılan 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun da, köye yönelik hizmetler arasında "tarih ve tabiat kıymetlerinin korunması gibi amaçlarla yapılacak kamulaştırmaları" da saymaktadır.

—2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (1983)
—2873 sayılı Milli Parklar Kanunu (1983)
—2960 sayılı Boğaziçi Kanunu (1983)
—383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (1989)
—3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun (1985)
—4342 sayılı Mera Kanunu (1998)

Çevre Koruma Amaçlı Çıkarılan, Ancak, Uygulamada Ekonomik Amaçlı Kullanılan Yasal Düzenlemeler (İmar Planlaması ve Yerleşim Düzenini Sağlama Amaçlı Kamulaştırmaya İlişkin Yasal Düzenlemeler)

Yasal düzenlemelerin bir bölümü, açıkça çevre koruma ya da ekonomik bir amaç belirtilmeden, imar planlaması ya da yerleşim yerlerinin düzenlenmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına ya da yerel yönetimlere kamulaştırma yetkisi vermektedir. Bu tür kamulaştırmaların daha çok çevresel değerleri koruma yönünde mi yoksa ekonomik büyümeyi gerçekleştirme doğrultusunda mı gerçekleştirileceği sorusunun yanıtını ise kuşkusuz uygulayıcılar vereceklerdir. Ancak merkezi ve yerel yönetimlerin bugüne değin izlediği politikalara baktığımızda daha çok kamulaştırmaların kentsel büyümeyi ve ekonomik gelişmeyi sağlamak üzere yapıldığını görüyoruz. Bu tür yasal düzenlemelerin kimi örneklerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu, imar programı içinde kalan alanlardaki kamu hizmetlerine ayrılmış yerleri ilgili kamu kuruluşlarının kamulaştıracağını belirtmektedir. 2003 yılında 4856 sayı ile çıkarılan Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun, Bakanlığa bulundukları yerden başka yerlere nakledilecek orman köylülerinin terk ettikleri taşınmaz mallarını kamulaştırma yetkisi vermektedir. 2005 yılında yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere yerel hizmetleri yerine

getirmek ve kentsel dönüşüm projeleri gerçekleştirmek, düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amaçlarıyla kamulaştırma yetkisi tanımaktadır. Bakanlar Kurulu tarafından 2005 yılında çıkarılan Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği, kentsel yenileme alanlarında düzenleme yapılırken ilgili idarelere kamulaştırma yapma yetkisi vermekte ve olağan kamulaştırma sürecinin projenin uygulanmasında gecikmeye neden olacağının anlaşılması halinde, 2942 sayılı Kanunun 27. maddesi hükümlerine göre acele kamulaştırma yoluna gidilebileceğinden söz etmektedir.

—2985 sayılı Toplu Konut Kanunu (1984)
—3194 sayılı İmar Kanunu (1985)
—3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu (1985)
—4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu (2000)
—4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun (2003)
—5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu (2003)
—5114 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu (2004)
—5393 sayılı Belediye Kanunu (2005)
—Yıpranan Tarihi Ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği (2005)

Ekonomik Amaçlı Kamulaştırmaya İlişkin Yasal Düzenlemeler

Aslında kamulaştırmaya ilişkin yasal düzenlemelerin büyük çoğunluğu konuyu ekonomik açıdan ele almaktadır. Bundan dolayı burada yalnızca önemli gördüğümüz kimi yasalara değinmekle yetineceğiz:

1985 yılında yayımlanan 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve 2002 yılında yayınlanan 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu'nda söz konusu alanların kurulması için uygun yerlerin kamulaştırılması yetkisi verilmektedir. Endüstri Bölgeleri Kanunu'nda ayrıca bu alanlarda acele kamulaştırmaya gidilebileceği de belirtilmektedir. 2001 tarihli 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda, Elektrik piyasasında üretim ve/veya dağıtım faaliyetlerinde bulunan lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin kamulaştırma taleplerinin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yapılacağı belirtilmektedir. 1982 yılında çıkarılan 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde kalan özel mülkiyet konusu arazi ve arsaların turizm yatırımlarına tahsisi amacıyla, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27. maddesi hükümlerine göre acele kamulaştırma yapabileceğini belirtmektedir. 2005 yılında çıkarılan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nda, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na, yeter büyüklükte olmayan tarımsal arazi parsellerini toplulaştırma ve bu amaçla kamulaştırma yetkisi tanınmaktadır.

—2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu (1982)
—3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (1984)
—3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu (1985)
—3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı Ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (1988)
— 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun (1994)
—4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (2001)
—Sayılı 4691 Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu (2001)
—5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu (2005)

Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri

Kamulaştırmalar sonucunda doğaya yapılan müdahaleler oldukça geniş bir alanda olumsuz ekolojik sonuçlar doğurmaktadır. Aslında bu durumun ardında genel olarak kentleşmenin ve ekonomik etkinliklerin zaten doğal kaynakların ve güzelliklerin toplandığı bölgelerde yoğunlaşması bulunmaktadır. Ormanlık alanlar, kıyı alanları, nehirler, göller… ister istemez bütün etkinlikleri kendilerine çeken yerler olarak ön plana çıkmakta,

bunun sonucunda da toplu konut projelerinden hidroelektrik santrallerine kadar bütün sektörlerdeki kamulaştırmalar, bir anlamda doğal değerlerin bir araya geldiği alanlarda yapılmış olmaktadır.

Bundan dolayı kamulaştırmaların çevre üzerindeki etkilerini tek tek sıralayıp incelemeye almak çok anlamlı bir girişim olmayacaktır. Daha gerçekçi bir niteleme ile "doğal değerler, üzerinde, çevresel koşulları dikkate almadan yapılan kamulaştırmalar çevre sorunlarının bütün olumsuz sonuçlarını doğurmaktadırlar, ortaya çıkarmadıkları çevre sorunu yoktur" değerlendirmesinde bulunmak yanlış olmayacaktır. İster bir fabrika, ister bir hidroelektrik santral ya da bir turistik tesis kurmak amacıyla yapılmış olsun, doğal varlıkların, güzelliklerin yoğun olarak bulunduğu yerlerdeki kamulaştırmalar çok farklı türde çevre sorunlarına neden olmaktadırlar. Biyolojik çeşitliliğin kaybı, özellikle endemik bitki ve hayvan türlerinin zarar görmesi, iklim değişikliğini olumsuz yönde etkilemesi, ormansızlaşma, çölleşme, kimyasallar, sulak alanların kaybı, katı atıklar, gürültü… Bundan dolayı, genel olarak kamulaştırma işleminin çevreye zararlarına değil de, tek tek doğal değerler üzerinde yapılan kamulaştırma işlemlerinin çevresel sonuçlarına değinmek konumuzun incelenmesi açısından daha yararlı olacaktır. Bunun için de nehirler, mer'alar ve kıyılar olmak üzere üç doğal varlığı seçerek yanlış kamulaştırmanın olası sonuçlarına bakmak istedik:

Mer'alar

Türkiye'de çevre sorunları dendiğinde, doğal varlıkların korunmasından söz edildiğinde akla hep ormanlar, kıyılar, göller gelir. Oysa çayır ve mer'alar en az onlar kadar ekonomiye katkıda bulunmakta, en az onlar kadar ekolojik tehdidin baskısı altında kalmaktadırlar.

Belki de çayır ve mer'aların ihmal edilmelerinin nedeni, ekonomiye katkılarının genelde dolaylı yollardan gerçekleşmesidir. Bu alanlar havanın, toprağın ve suyun kendini yenilediği ortamlardır. Bir oksijen kaynağı olan çayır ve mer'alar toprağı korurlar, kaynak sularını tutarlar, yaban yaşamıma ev sahipliği yaparlar ve hayvan otlatma alanı olarak işlev görürler (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 203). Örneğin Türkiye'de hayvan varlığının yem ihtiyacının yaklaşık %60'ı mer'alardan karşılanmaktadır (ŞPO, 2008: 93). Ne yazık ki mer'alarımız büyük bir hızla yok olma sürecine girmiş bulunmaktadır. Merkezi ve yerel yönetimlerin uygulamaları ya da kamulaştırma için yanlış yer seçimleri bu alanların yok olma sürecine katkıda bulunurken, yasama organı da süreci hızlandıracak düzenlemeleri bir bir gerçekleştirmektedir. Örneğin Mera Kanunu'na göre, mer'aların, maden, petrol arama, jeotermal enerji, turizm, doğal afet, elektrik, doğal gaz, petrol üretim etkinlikleri için kullanılmasında herhangi bir sakınca yoktur. Üstelik yasadaki genel bir hüküm zaten bu yatırım alanlarının teker teker sayılmasını da gereksiz kılmaktadır. Buna göre, "kamu yatırımları yapılması için gerekli bulunan" mer'alarda tahsis amacı değiştirilebilir.[5]

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'ndan alınan kayıtlara göre son 20 yıl içinde mer'a varlığımızın dörtte birini kaybettiğimiz anlaşılmaktadır.

Türkiye'nin Mer'a Varlığı

	Alan	Yüzde
1940	44 217 000	56,8
1950	37 906 000	48,6
1960	28 658 000	36,8
1970	21 748 000	27,9
1991	12 377 000	15,9
2010 (tahmini)	8 200 000	

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

Mer'aların yıllar içinde büyük ölçüde tahrip olmasının yarattığı bir diğer önemli sonuç hayvancılığın kırsal kesimde bu durumdan olumsuz etkilenmesi olmuştur. Bunun dolaylı sonuçlarından birinin, geçinme olanaklarını yitiren kırsal nüfusun kentlere göçmesi ve sorunun nitelik değiştirerek, kırsal alandan kentsel alanlara aktarılması olduğunu belirtmeye gerek yok.

[5] 4342 sayılı Mera Kanunu, RG 28.02.1998

Nehirler

Türkiye'nin son dönemdeki en önemli çevre gündem maddesi, derelerin üzerinde kurulan hidroelektrik santralleridir. Neredeyse ülkenin bütün nehirleri üzerinde, yöre halkının görüşleri alınmadan, çevreye olumsuz etkileri hesaplanmadan başlatılan santral projeleri ülkenin dört bir yanında tepkiler çekmektedir. Türkiye, dünyada Çin'den sonra en çok baraj inşa eden ülke konumunda bulunmaktadır. Her iki ülkede yapımı devam eden barajlar dünyadaki baraj inşaatlarının yarısını oluşturmaktadır.[6] En yetkili ağızlara göre şu an 1700 dolayında hidroelektrik santral proje aşamasındadır.

Konuyla yakından ilgili olmayanlar için bu durum oldukça tuhaf karşılanabilir. Öteden beri, hidroelektrik enerjinin diğer enerji türlerine göre (termik, nükleer santral gibi) daha çevreci olduğunu ve Türkiye'nin bu alandaki büyük potansiyelinin değerlendirilmesi gerektiğini biliyorduk. O zaman neden halk durduk yere bu yatırımlara karşı çıkmaktadır?

Aslında hidroelektrik santraller sanıldığı kadar çevreci değildir; yapım ve üretim aşamasında yarattığı çevre sorunları diğer santrallerden hiç de geri kalmamaktadır. En başta yataklarının değiştirilmesinden, üzerinde barajların yapılmasından dolayı nehirlerin uzun süre denize dökülememesinden söz etmek gerekir. Canlı türlerinin yok olması, balık nüfuslarının azalması, su seviyelerinin düşmesi, nehirlerin debilerinin değişmesi, göllerin küçülmesi, sulak alanların yok olması, su kalitesinin bozulması ve kirlilikten dolayı ölü bölgelerin oluşması, kıyı bölgelerinin bozulması ve deltalardaki balıkçılık faaliyetlerinin zara görmesi hep bunlarla ilgilidir (Postel vd., 2010: 8-20).

Türkiye'nin bütün baraj projelerinin yukarıda sayılan söz konusu zararları gösterdiğini söyleyebiliriz. Örneğin Kızılırmak'ta ve GAP yöresinde kuş türleri risk altında bulunmaktadır.[7] ÇED yönetmeliği 10 yıl gecikmeyle 1993 yılında çıktığı için Türkiye'de bugüne kadar hiçbir büyük baraj projesi için ÇED yapılmamıştır.

Ancak belki de barajların ve hidroelektrik santrallerin yarattığı en büyük ekolojik sorun toplumsal ve ekonomik niteliktedir: Türkiye'de batıdaki kentlere ve doğunun, güneyin kent merkezlerine büyük nüfus göçünün yarattığı toplumsal, siyasal, ekonomik sorunlar ne yazık ki ortadadır.

Kıyılar

Kıyı alanları yanlış yer seçiminden en çok payını alan doğal değerlerin başında gelmektedir. Türkiye'de pek çok enerji santralinin kıyı alanlarına yakın yerlerde kurulduğu bilinmektedir. Gökova ve Yatağan termik santralleri bunlardan ilk akla gelenleridir. Yalnız kıyı denince akla yalnızca "sahil şeridi" içindeki dar bir alan gelmemeli, ekolojik olarak kıyı ile etkileşim içindeki daha geniş bir alan düşünülmelidir. Buna benzer biçimde, nükleer santraller soğutma suyuna ihtiyaç duyduğu için kıyı bölgelerinde yapılmaktadır. Türkiye'de de nükleer santraller için alternatif olarak seçilen iki yer (Mersin ve Sinop) kıyı alanı içinde yer almaktadır. Buna benzer biçimde Turizm Teşvik Kanunu uyarınca acele kamulaştırma kararı verilen turistik tesislerin büyük çoğunluğunun yine kıyılarda toplandığını unutmamak gerekir.

Kıyı bölgeleri de, kamulaştırma işlemi kıyıda yapılmamış olsa bile, olumsuz ekolojik etkileri doğrudan hissedebilmektedir. Nehirler su havzalarından topladıkları besinleri denize taşıyarak kıyı sularını, koylardaki, haliçlerdeki balık alanlarını beslemektedir. Ancak baraj yapımı ile birlikte, nehirler kıyı bölgelerine besin fazlalarını da (azot, fosfor) taşımaya başlamaktadırlar. Söz konusu besin yüklemesi, alglerin artmasına neden olmakta (ötrofikasyon) ve böylece bakteriler organik madde fazlasını parçalarken sudaki oksijeni tüketip ölü bölgeler yaratabilmektedir (Postel vd., 2010: 8-20).

[6] http://www.agaclar.net/forum/showthread.php?t=13535
[7] http://www.agaclar.net/forum/showthread.php?t=13535

Sonuç

Türkiye'de işletmeler ve yatırımlar için yer seçiminde, ekonomik güdüler çevresel kaygılara baskın gelmekte, bir anlamda kamu yararının yalnızca ekonomik yarar sağlayan etkinlikler için söz konusu olduğu düşünülmektedir.

Türkiye'nin çevre yönetimi sisteminin en önemli sorunlarından birinin "çevresel bilgilere erişim" olduğunu bu bildirinin çalışmaları sırasında yakından gördük. Türkiye'nin çevresel varlıklarının içinde bulunduğu durumu, ilgili kurumlardan öğrenmek mümkün değildir. Türkiye'nin derelerinde kurulmak istenen barajların, sulak alanlarının, mer'aların vb. durumunu öğrenmekte çok zorlandık. Ya rakamlar eskiydi, ya da birbiriyle tutarlı değildi. Sözgelimi Türkiye'nin on yılda mer'alarının yaklaşık dörtte birini kaybettiğini Bakanlığın web sitesinden ya da resmi yayınlarından değil de yalnızca bir görevliyle yapılan telefon görüşmesinden öğrenebildik.

Çevre ile ilgili verilerin konumuzla, kamulaştırmayla ilgisine gelince… Yitirilen doğal varlıklarımızdan tam olarak ne kadarından kamulaştırma işlemlerinin sorumlu olduğunu tam olarak bilemiyoruz. Bunun için her bir sektör için ayrı ayrı verilerin bulunması gerekiyor…

Türkiye'de kamulaştırma süreci doğal değerlerin aleyhine işlemektedir. Bu konuda en güçlü araç olması beklenen ÇED süreci gereği gibi yürütülmemekte, bir an önce yerine getirilmesi gereken bir formalite olarak görülmektedir. Stratejik ÇED sisteminin yürürlüğe girmesi ve sıkı biçimde uygulanması çözüm yolunda bir adım olabilir.

Son dönemde merkezi ve yerel yönetimlerin uygulamalarına baktığımızda, özellikle kentsel ve çevresel varlıklar açısından, "kamu yararı/toplum yararı" kavramlarının değil de, yalnızca "bireysel yarar"ın ön plana çıkarıldığını görüyoruz. Dolayısıyla aslında "kamu yararı/toplum yararı" tartışması kuramsal açıdan çok şey ifade etse de uygulamada anlamını yitirmektedir. Genel olarak şöyle bir yorumda bulunabiliriz: Özellikle ülkenin dört bir yanında yapımı devam eden HES'ler ve giderek artan maden arama faaliyetleri göz önünde bulundurulduğunda, toplum yararı ya da kamu yararı şöyle dursun, yalnızca "bireysel yarar" doğrultusunda kamulaştırmalar yapıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Kaynakça

Cangı, Arif Ali, Çevre Günü Madenciliği, http://www.sehrinuzerindekieller.org, 2010.

Doğal Hayatı Koruma Vakfı Raporu, http://www.agaclar.net/forum/showthread.php?t=13535

Onar, Sıddık Sami, 1952. İdare Hukukunun Umumi Esasları, Marifet Basımevi, İstanbul.

Postel, Sandra, Michelle Allsopp, Richard Page, Paul Johston, David Santillo, 2010. Suları Nasıl Tükettik? çev. Başcı, Ayşe, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Ruşen Keleş, Can Hamamcı, Aykut Çoban, 2009. Çevre Politikası, 6. Baskı, İmge, Ankara.

Somersan, Semra, 1993. Türkiye'de Çevre ve Siyaset, Metis, İstanbul.

Şehir Plancıları Odası, Doğa Koruma ve Planlama, 2008. Ankara.