

PAPER DETAILS

TITLE: Hava Kirliligine Iliskin Mahalli Çevre Kurulu Kararlarinin Yansittiklari: Kararsizlik Üretimine Karsi Savunuculuk Gereksinimi

AUTHORS: Ahmet YAZAR,Duygu YILDIZ KARAKOÇ

PAGES: 164-179

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1559777>



Hava Kirliliğine İlişkin Mahalli Çevre Kurulu Kararlarının Yansıtıkları: Kararsızlık Üretimine Karşı Savunuculuk Gereksinimi^{*}

Reflections of Local Environmental Board Decisions on Air Pollution: The Need for Advocacy Against Non-Decision-Making

Ahmet YAZAR^{a,✉}, Duygu YILDIZ KARAKOÇ^b

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi	
Başvuru	6 Şubat 2021
Kabul	25 Temmuz 2021
Yayın	15 Eylül 2021
Makale Türü	Araştırma Makalesi

Anahtar Kelimeler

Kararsızlık Üretimi,
Hava Kirliliği,
Temiz Hava Hakkı,
Savunuculuk,
Mahalli Çevre Kurulu,
Erzincan

ÖZ

Hava kirliliği kentleşmenin hızlı ve düzensiz biçimde gelişmesi, motorlu taşıt sayısının artması, sanayileşme için uygun olmayan yer seçimleri ve atık gazlar için yeterli önlemlerin alınmaması, topografik ve meteorolojik şartlar gibi birçok nedenden dolayı ortaya çıkmaktadır. Hava kirliliği doğrudan insan sağlığını tehdit etmekte, iklim değişikliği, ozon tabakasının incilmesi, asit yağmurları gibi küresel sorunlara yol açabilmektedir. Bunların önlenmesi için uluslararası alanda hava kirlleticilerinin eşik değerleri belirlenmekte, eşiklerin aşıldığı yerlerde önlem alınması gerekmektedir. Ancak uluslararası ve ulusal düzenlemelere rağmen hava kirliliğinin önlenmesi yönünde başarı kaydedilememektedir. Türkiye’de de kentsel ölçekte Mahalli Çevre Kurulu kararlarıyla hava kirliliği sürekli gündeme gelmekte ancak uzun yıllardır bu soruna çözüm üretilememektedir. Kararsızlık üretimi ve eylemsizlik yoluyla hava kirliliği politikasızlığı ekseninde konu ele alınmaktadır. Bu politikasızlık durumunun aşılması için çalışma, çevre hakkı ve sağlık hakkıyla ilişkili biçimde temiz hava hakkı bağlamında hava kirliliğinin azaltılmasına yönelik savunuculuk önerilerini gündeme getirmeyi amaçlamaktadır. Araştırma kesitsel türde olup 2010 yılı itibarıyla kirlilik verileri ortaya konulmuş, 2014 yılı itibarıyla de Mahalli Çevre Kurulu kararları değerlendirilmiştir. Yerel sivil toplumun mevcut durumu değerlendirilmiştir. Tüm bu göstergelerin sağladığı veriler ışığında Erzincan’da hava kirliliği sorununun kararsızlık üretimi ile ilişkili olduğu, bunun aşılması ve sorunun çözümü için Erzincan’da temiz hava hakkı kavramı üzerinden savunuculuk faaliyetlerinin gerekli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

ARTICLE INFO

Article History	
Received	6 February 2021
Accepted	25 July 2021
Available Online	15 September 2021
Article Type	Research Article

Keywords

Non-decision-making,
Air Pollution,
Right to Clean Air,
Advocacy,
Local Environment Board,
Erzincan

ABSTRACT

Air pollution occurs due to many reasons such as the rapid and irregular development of urbanization, the increase in the number of motor vehicles, the selection of unsuitable places for industrialization and the lack of adequate measures for waste gases, topographic and meteorological conditions. Air pollution directly threatens human health and can cause global problems such as climate change, depletion of the ozone layer, and acid rain. In order to prevent these, threshold values of air pollutants are determined in the international arena, and measures should be taken where the thresholds are exceeded. However, despite the international and national regulations, there is no success in preventing air pollution. In Turkey, air pollution is constantly on the agenda with the decisions of the Local Environment Board on an urban scale, but no solution can be found for this problem for many years. The issue is discussed in the axis of air pollution through non-decision-making and inaction. In order to overcome this lack of policy, the study aims to raise advocacy proposals for the reduction of air pollution in the context of the right to environment and the right to clean air in relation to the right to health. The research is cross-sectional and pollution data has been revealed as of 2010, and the decisions of the Local Environmental Board have been evaluated as of 2014. The current situation of local civil society was evaluated. In the light of the data provided by all these indicators, it has been concluded that the air pollution problem in Erzincan is related to the production of indecision, and that advocacy activities are necessary in Erzincan over the concept of the right to clean air in order to overcome this and solve the problem.

^{*} Bu makale 5-7 Mart 2020 tarihleri arasında Kars’ta düzenlenen I. Ulusal Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Konferansı’nda sözlü olarak sunulmuş olup özet metnin genişletilmiş halidir.

✉ Sorumlu Yazar/Corresponding Author

^a Dr. Öğr. Üyesi, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Erzincan, **E-Posta:** ahmet.yazar@erzincan.edu.tr, **ORCID:** https://orcid.org/0000-0003-0350-8080

^b Arş. Gör. Dr., Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Erzincan, **E-Posta:** dyildiz@erzincan.edu.tr **ORCID:** https://orcid.org/0000-0001-9396-5917

△ Yazarlar bu çalışmanın tüm süreçlerinin araştırma ve yayın etiğine uygun olduğunu, etik kurallara ve bilimsel atıf gösterme ilkelerine uyduğunu beyan etmiştir. Aksi bir durumda Akdeniz İİBF Dergisi sorumlu değildir.

Extended Summary

People have the right to live in a healthy environment. Without clean air, it is not possible to realize the environmental right, which is one of the basic human rights. Air pollution occurs due to many reasons such as the rapid and irregular development of urbanization, the increase in the number of motor vehicles, unsuitable location choices for industrialization and insufficient measures for waste gases, topographic and meteorological conditions. The right to clean air is directly linked to the right to health. Air pollution directly threatens human health and can cause many diseases ranging from respiratory diseases to cancer. Air pollution spreads not only locally, but also to wider areas. This type of pollution can cause problems on a global scale such as climate change, ozone depletion and acid rain. The necessary measures to prevent and reduce air pollution are discussed and implemented in various policy documents. In order to prevent air pollution, air pollution monitoring and control mechanisms are of great importance. For this purpose, standards set out in the international arena determine threshold values for air pollutants. In Erzincan, these threshold values are exceeded mostly in terms of PM₁₀ (particulate matter). The geographical conditions of the city also prevent air circulation. Although a city where there is considerable industrialization, Erzincan still is one of the cities with the highest air pollution in Turkey.

In this context, the study aims to bring up and discuss the policy tools and advocacy proposals for the reduction of air pollution in Erzincan, through the right to clean air in direct connection with the right to environment and the right to health.

The theoretical framework of the research was created in the context of the "non-decision-making" discussed by Bachrach and Baratz (1962) and Lukes (2005)'s analysis of the three dimensions of power. The study, which discusses the lack of policy on air pollution in Turkey through the example of the Local Environmental Board, is cross-sectional and the outdoor air pollution levels in Erzincan were analyzed through the statistical data compiled by revealing the sources of pollution between the years 2010-2020.

In addition to statistical data, Erzincan Local Environmental Board meeting minutes were examined in order to determine the work of the board's management style on air pollution. In order to evaluate the advocacy capacity and civil oversight of the public, the profile of local NGOs, local legal decisions and data on air pollution complaints were scanned.

Air pollution has been the most important environmental problem for many years in Erzincan, which is among the 10 provinces with the highest air pollution level in terms of heating, excess number of vehicles and lack of inspection, and geographical factors, and the data presented reveal that this problem has become chronic. However, especially the fact that PM_{2.5} value is not included in the national legislation, PM_{2.5} measurements are not made, there are problems in the supply and reliability of other data, there is no effective monitoring-evaluation arrangement in Clean Air Action Plan, there is no activity calendar, and most importantly, the Local Environmental Board's structure

and decisions remove air pollution from being an important problem through the production of indecision and inaction, creating air pollution policylessness.

The differences in the position that the state determines for itself within the whole of its relations and the adoption of administrative procedures in the form of committee and commission reveal the policy of unsustainability, on the contrary, especially in cases where direct and effective intervention is expected from the public authority. It is understood that the chronic problem of air pollution in Erzincan still continues to be experienced intensely, and the administrative work carried out with the existing board organization at the point of solving the problem is insufficient. As Orhan (2014) stated, despite the regulations that reinforce centralization and prevent participation, the necessity of a participatory and bottom-up environmental policy for environmental problems is obvious. However, post-politics, while making participation symbolic, often manipulates it and confines it to a narrow area. For this reason, in addition to the revision of this board structure, whose members are all public institutions, in a way that enables civic participation, an understanding of advocacy in action with opportunities to gain a foothold in the community is required.

In the light of all the indicators presented within the scope of the research, it is necessary to evaluate the air pollution phenomenon in the context of advocacy by considering the right to clean air in Erzincan, reflecting this on policy tools and increasing the effectiveness of these tools. has been evaluated. In cities where the problems created by energy or industrial investments are more visible, it can be considered normal that the expectation for the implementation of advocacy activities is higher. However, the problem of chronic air pollution warming, etc. origin is not an obstacle to the adoption of claim-based advocacy as a method.

The advocacy inherent in the demands for the prevention of air pollution through the right to clean air will ensure the elimination of the non-decision-making. In order for this to be implemented, the existing rights-based civil organizations and associations with health-related activities in the city should work on the right to clean air and air pollution. It is extremely important that the advocacy work of NGOs in the city is based on requests for PM_{2.5} data.

This study primarily proposes to strengthen advocacy activities in the prevention of air pollution in Erzincan province. In addition to this, laying the groundwork for the establishment of a board open to the participation of NGOs carrying out environmental and rights-based activities by encouraging participation through the Governor and Provincial Directorates in the provincial organization, revising the regulation regulating the functioning of the Local Environmental Boards in a way that makes the board's decisions binding and legalizes them. required. The Ministry of Environment and Urbanization and the Provincial Directorate in the provinces ensure competence in obtaining data on air monitoring stations, and local governments implement activities that will keep the public participation processes alive in monitoring suggestions and

complaints about air pollution can be listed as important suggestions that will eliminate the lack of pollution policy.

1. Giriş

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kentleşme oranındaki hızlı artışın kentsel çevre üzerinde oluşturduğu baskı ve tahribat günümüzün önemli sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. Daha çok kentsel nüfusun yoğunluğu, sanayi alanlarının yeri, kentin coğrafi konumu gibi etkenlerle birlikte kirlilik sorunu ile karşı karşıya kalan kentlerimizin önemli sorunlarından biri de hava kirliliğidir. Öyle ki bugün sadece il merkezleri dikkate alındığında 81 il merkezinin yaklaşık yarısının hava kirliliği sorununun olduğu ifade edilebilir. Erzincan sanayi kenti olmamasına rağmen bu sorunu yaşayan illerden biri olup, Türkiye’de metropol kentlerin ve enerji yatırımlarının yapıldığı İstanbul, Kahramanmaraş, Adana gibi kentlerin listede olduğu hava kirliliği yaşayan kentler sıralamasında ilk 10 kent arasında yer almaktadır (Temiz Hava Hakkı Platformu, 2020).

Hava kirliliği gibi kentsel çevreye ilişkin süregelen sorunların çözümünde kamu otoritesinin tutumu önem kazanmaktadır. Günümüz kentlerinde çözüm merci olması beklenen kent yönetimlerinin etkinliği, kentsel siyaseti biçimlendiren farklı etkenlerden kaynaklı biçimde tartışılır durumdadır. Örneğin çözüm bekleyen kentsel sorunların kurullardan veya komisyonlardan çıkacak kararlarla çözüme kavuşturulmasına ilişkin usullerin yaygınlaşmış olması, ortak aklın işletilmesine yönelik olumlu bir yan barındırmaktadır. Ancak bu durumun ilk bakışta kentsel sorunların çözümüne ilişkin sürecin uzamasına veya koordinasyon eksikliklerinden dolayı uygulamaların yüzeysel kalmasına neden olduğu görülmektedir. Bu tür bir yönetsel sürecin üstelik hava kirliliği gibi insan sağlığını temelden tehdit eden bir soruna ilişkin olarak hızlı ve etkin bir şekilde kamu kurumlarınca işletiliyor olması beklenir. Bu yönde kentsel çevre sorunlarına ilişkin kamusal yönetim usullerinin kurul ve komisyonlar eliyle işletilmesindeki aksaklıkların bir bakıma devletin kentsel çevreye ilişkin tutumu ile ilgisi olduğu söylenebilir.

Yönetsel açıdan yereldeki pek çok kamu kurumunun üyesi olduğu Mahalli Çevre Kurulu’nun (MÇK) aldığı kararlar üzerinden yapılan incelemede hava kirliliği sorununun uzun süredir ele alındığı, ancak bu konuda belirgin bir iyileşme sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda ortada bir hava kirliliği politikasızlığı olduğunu iddia etmek mümkündür. Hava kirliliğinin süregelen hale geldiği bir kentte karar mercilerinin gündeme aldığı konuların çözümünde bir ilerleme kaydedilemiyorsa bunun irdelenmesi gerekmektedir. Erzincan’daki hava kirliliğinin süregelenleşmesinin anlaşılması için öncelikle merkez yerel ekseninde bir iktidar analizinin gerektiği ortadadır.

Merkezi idare ve onun uzantısı olan taşra teşkilatı temelde 1982 Anayasası’nın 126. Maddesi hükümlerinde ve 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasa’nın 127. Maddesi’nde yer verilen yerel ortak ihtiyaçlara yönelik kamu hizmeti üreten yerel yönetimlerin Türk idari teşkilat yapısının diğer yönünü oluşturduğu bilinmektedir. Her iki yönetsel yapı da idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak devletin taşradaki temsiliyeti, hükümet politikalarının uygulanması ve yerel ortak ihtiyaçların karşılanması bakımından işlev

görmektedir. Oysaki, bugün yerelde gereksinim duyulan politikaların ekonomik, yönetsel ve siyasi işlevleri olan kurullar yoluyla bir belirsizliğe sürüklendiğini belirtmek gerekir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü’ne bağlı Yüksek Çevre Kurulunun taşradaki uzantısı olan Mahalli Çevre Kurulları; taşra teşkilatını, yerel yönetimleri ve sivil toplumu içermesi öngörülen, çevresel zararların ortaya çıkmasını önlemeye yönelik karar alıp bu karar ve tedbirleri raporlayan bir yapı görünümündedir. Kurul tarafından alınan kararlar süresi içinde ilgili kuruluşlara ve Bakanlığa gönderilir. Kurul ne taşra teşkilatı ne de yerel yönetim birimleri bünyesinde yer alır. KAYSİS portalında Mahalli Çevre Kurulları’na yer verilmemekle birlikte Yüksek Çevre Kurulu hiyerarşik olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın altında listelenmektedir. MÇK’ların sekreteryasını Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri yürütmektedir. Kurulun icrai niteliği olmadığı gibi alınan kararların uygulanması ya da uygulanmamasıyla ilgili bağlayıcı bir yönetsel ve hukuki süreç bulunmamaktadır. Yönetmelikte açıkça belirtilmemekle birlikte kurulda yer alan her kurumun kendi yetki ve sorumluluk alanı içerisinde kararları uygulamakla yükümlü oldukları anlaşılabılır. Alınan kararlar Valilik tarafından ilan edilmekte ve Bakanlığa bildirilmektedir. Ancak işleyiş bakımından; kurulun faaliyetlerinin yürütülmesi, alınan kararların uygulanması ve denetimi ile ilgili bir mekanizmanın yönetmelikle tesis edilmediği, bu hususların kurulun sekreteryasını yürüten Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine fiilen havale edildiği çıkarımı yapılabilir. Bu yapı ve işleyişe ilişkin boşlukların yarattığı belirsizliğe ek olarak, toplantı takvimine riayet edilmemesi, kararların çözüm yönünde kat’i bir tutum ortaya koymaması, bir stratejiyi yansıtmaması da bu belirsizliği artırmaktadır. Bu son husus özellikle yereldeki çevre sorunlarına yönelik tedbirlerin bu kurul marifetiyle eylemsizlik haline sürüklenmesini, dolayısıyla da konumuz olan hava kirliliği politikasızlığı durumunu ortaya çıkarmaktadır.

Kentsel ve kırsal alanların önemli sorunları Mahalli Çevre Kurulu, Toprak Koruma Kurulu, Mera Komisyonu, Sulak Alan Komisyonu gibi kurul ve/veya komisyonlarda görüşülerek çözümlenmeye çalışılmaktadır. Yönetimin demokratikleşmesi, yerelleşmesi, uzman kültürünün yerleşmesi, bilgi ve deneyimin paylaşılması, iletişim ve eşgüdümün oluşması gibi olumlu yönleri olan kurul yönetim biçiminin karar almayı yavaşlatması, sorumluluğu belirsizleştirilmesi, kişi ve kurumlar arası çatışma ortamına dönüşmesi, siyasallaşma gibi olumsuz yönleri de bulunmaktadır (Sezen, 2003: 22-29).

Kurul, komisyon vb. yeni örgütlenme tipleri üzerinden konunun yönetimle ilişkisi kurularak bazı açıklamalara yer verilebilir ancak yönetim tartışmasını¹ dışarıda tutarak kurul tipi örgütlenme bağlamında ortaya çıkan kararsızlık üretimine ve kirlilik politikasızlığına vurgu

¹ Bu konuda Yüksek Çevre Kurulu’nun yönetim bağlamında değişen yapısını ortaya koyan Kayıkçı (2014)’nin makalesinde, kurulun oluşturulduğu yıl olan 1983’ten 1991’e kadar kamu, 1991-2006 arası sürede kamu-özel-STK, 2006 sonrasında ise politika belirleme görevini yürüten kamu ağırlıklı bir üye yapısının hâkim olduğu, ancak yönetimsel yapının bu kurulun içinde yer alan Çevre Teknik Komitesi’nde devam ettiği tespiti yapılmaktadır.

yapmak istiyoruz. Ayrıca alan yazında kurulların daha çok üst kurullar biçiminde incelendiği, yerelde oluşturulan kurulların üzerinde çok fazla durulmadığı belirtilmelidir. Bu bakımdan çalışmamız kapsamında kurullardan kast edilenin yerel kurullar olduğunu bir kez daha vurgulamanın önemli olduğunu düşünüyoruz.

2. Kuramsal Çerçeve

Bachrach ve Baratz (1962) tarafından tartışılan “kararsızlık üretimi” ile Lukes (2005)’un iktidarın üç boyutu üzerinden yaptığı analiz bağlamında Mahalli Çevre Kurulu örneği üzerinden Türkiye’de hava kirliliği politikasızlığını tartışmak mümkün görünmektedir. Bir diğer deyişle hatalı bir yaklaşımla öncelikle bir mühendislik sorunu gibi ele alınan kentsel hava kirliliği sorunu aslında iktidar üzerinden bir tartışmayı gerektirmektedir.

Bu konuda çoğulcu yaklaşımın argümanları dikkate alınırsa buradaki çözümsüzlüğü anlayabilmek için iktidarın aldığı somut kararlara bakmak gerekmektedir. Ancak bu noktada ağırlıklı olarak, karar verme süreçlerine katılma, zıtlıklar üzerinden güç tesis etme gibi bir tartışmaya kilitlenen “karar verme” davranışları üzerinden bir değerlendirme yapmak gerekecektir. Oysa Bachrach ve Baratz’ın yaklaşımı, çoğulcuların görüşlerini revize eder. Bachrach ve Baratz (1962)’a göre iktidar aynı zamanda bilinçli ya da bilinçsiz biçimde bazı konuların gündeme gelmesini engelleme veya bu engelleri tahkim etme ile ilişkilendirilir. Bu bakımdan “karar vermeme” durumu da söz konusu olabilir (Bachrach ve Baratz, 1963: 632). Karar vermemenin, basit bir kararsızlık halinden farklı olduğunu belirtmeye bile gerek yok. Böylelikle *iktidar, karar vermeme biçiminde bir kararsızlık üretimi yoluyla tesis edilir*². Dahası kararsızlık üretimi ile birlikte hava kirliliğinin süregelenliğinin, Bachrach ve Baratz’ın argümanlarında yer alan “gündem kontrolü” üzerinden analizi mümkün görünmektedir. Kararsızlık üretimi ile ilgili yapılmış incelemeler arasında Crenson (1971)’ın ABD’nin Doğu Chicago ve Gary kentlerinde hava kirliliğine karşı yürütülen politikaların karşılaştırmalı analizini yaptığı çalışması önemli bir örnektir (Erdoğan Çelikkın, 2018: 184).

Bachrach ve Baratz’ın kararsızlık üretimine ilişkin yaklaşımı, içerisinde davranışçı nüveler barındırması dolayısıyla MÇK kararları üzerinden inceleme yapılmasına imkân sağlamaktadır. Ayrıca MÇK kararlarının incelenmesi gündem kontrolünü de açıklayabilme olanağı yaratmaktadır. Ancak unutulmamalı ki iktidar uygulaması sadece kararlardan oluşmamaktadır. Tam da bu noktada iktidar mekanizması işlerken, Lukes’un tespitiyle kararsızlık üretiminin bir “eylemsizlik hali” olarak ortaya çıktığını belirtmek gerekir (Erdoğan Çelikkın, 2018: 174; Lukes, 2005: 53-54). O halde, Bachrach ve Baratz’ın gündem kontrolü yaklaşımının Lukes’un “eylemsizlik” yoluyla iktidarın tesis edildiği argümanı ile tamamlanması halinde hava kirliliği siyasetinin kararsızlık üretimi niteliği anlaşılabilir. Bu açıdan çalışma konumuza, Bachrach ve Baratz’ın reformist/davranışçı yaklaşımı ile Lukes’un radikal iktidar yaklaşımı içerisinde yer alan “eylemsizlik hali” üzerinden tamamlayıcı bir bakışın uygun olduğu kanaatindeyiz. Ayrıca daha genel çerçevede iktidarın en az

görünür olduğu yönere/anlara bakıldığında anlaşılabilirliği (Lukes, 2005: 1) ve bunun da belirgin biçimde karar verme süreçleri bağlamında ortaya çıktığı yönündeki görüş çerçevesinde konunun değerlendirilebileceğini düşünüyoruz.

Lukes’un kararsızlık üretimi açıklaması ise gündem kontrolünü daha öteye taşıyarak “ideolojik kontrol” üzerinden iktidarı ele almaktadır (Erdoğan Çelikkın, 2018: 174; Lukes, 2005: 27). Lukes’un savında öne sürdüğü ideolojik kontrol ve manipülasyona dayalı biçimde iktidarın uygulanmasına ilişkin değerlendirmeler için konumuz kapsamında ileri araştırmaların yapılması gerektiğini düşünmekteyiz. Bu bakımdan Orhan’ın (2012: 10) sermaye birikimi mantığının ve kalkınma ideolojisinin hava kirliliği kararsızlığı/eylemsizliğinin başlıca sebebi olduğu görüşüne katılmakla birlikte, Erzincan örneğinde böylesi bir iddianın sorunun ısınma kaynaklı oluşu ve mevsimsel karakteri nedeniyle ideolojik bağlama oturtulamayacağını (en azından şimdilik), savunuculuk boyutunun vurgulanmasıyla aşılabilecek bir niteliğe sahip olduğunu düşünüyoruz. Bu nedenle ideolojik boyutu bu çalışmada bir kenara bırakıp konuyu kararsızlık üretimi ve eylemsizlik hali ile sınırlandırıyoruz.

3. Hava Kirliliğinin Uluslararası ve Ulusal Düzlemde Ele Alınışı

3.1 Uluslararası Düzlemde Hava Kirliliği Sorunu

Hava kirliliği kendini hem yerel hem de uluslararası düzeyde gösteren bir çevre sorunudur. Yerel düzeyde en fazla kentlerde hissedilen bu sorunun sınır tanımaması uluslararası bir çevre sorunu olmasına neden olmuş, bu sorunun çözümü için uluslararası işbirliklerine gidilme gereği hissedilmiştir. Bu konuda özellikle Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Avrupa Birliği (AB) gibi kimi bölgesel ve uluslararası örgütler çalışmalar yapmaktadır. BM’ye göre hava kirliliği “silent killer” (sessiz katil) olarak adlandırılmaktadır ve bugün insanlığın karşı karşıya olduğu önemli sağlık tehditlerinden biri olarak gösterilmektedir. DSÖ de benzer şekilde hava kirliliği ile insan sağlığı arasındaki ilişkiye dikkat çekmektedir. Hava kirliliği bugün olduğu gibi geçmişte de önemli sağlık sorunlarına neden olmuştur. 1948 yılında ABD’nin Pensilvanya Eyaletine bağlı bir yerleşim yeri olan Donora’da neredeyse beş gün içinde hava kirliliğine bağlı olarak kasabanın yarısının ciddi solunum veya kardiyovasküler sorunlar yaşadığı ve ölüm sayısının 40’ı bulduğu kayıtlara geçmiştir. Yaşanan hava kirliliği ülkedeki ve dünyadaki endüstriyel büyümenin sert bir sonucu olarak görülmüştür (EPA, 2020). Bilinen diğer bir örnek 1952 yılında Londra’da yaşanan yoğun sis sonucu binlerce insanın hayatını kaybetmesidir. Bu tür kitlesel ölümlerden sonra hava kirliliği, çevreye verdiği zararın dışında canlılara özellikle insan sağlığına verdiği zararlar gündeme gelmiştir. Health Effect Institute (HEI) tarafından yapılan çalışmada hava kirliliğinin dünya çapındaki ölümler için beşinci sıradaki risk faktörü olduğu belirtilmiştir. Hava kirliliği yetersiz beslenme, alkol kullanımı ve fiziksel hareketsizlik gibi daha iyi bilinen risk faktörlerine göre daha fazla ölümden sorumludur. Her yıl hava kirliliğine bağlı hastalıklardan trafik kazalarından veya sıtmadan ölen insan sayısından daha fazla insan yaşamını yitirmektedir (HEI, 2019).

² Vurgu bize ait.

Bazı ülkelerde, hava kirliliğinin önemli bir kısmı sınır ötesi olup, kirliliğin kaynağı başka ülke veya ülkelerde ortaya çıkabilir. Bu yönde imzalanan uluslararası sözleşmeler arasında en önemlilerinden biri 1979 yılında imzalanan kısa adı UMSHAK olan “Uzun Menzilli Sınırlar Ötesi Hava Kirliliği Sözleşmesi” (Cenevre Sözleşmesi)’dir. Ayrıca Avrupa’da Hava Kirlleticilerinin Uzun Menzilli Taşınımalarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi İşbirliği Programının (EMEP) Uzun Vadeli Finansmanı Hakkında Cenevre Protokolü (1984), Kükürt Dioksit Salımlarının Azaltılması Hakkında Helsinki Protokolü (1985), Azot Oksit Salımlarının Kontrolü Hakkında Sofya Protokolü (1988), Uçucu Organik Bileşiklerin Kontrolü Hakkında Cenevre Protokolü (1991), Kükürt Dioksit Salımlarının Daha da Azaltılması Hakkında Oslo Protokolü (1994), Ağır Metaller Hakkında Aarhus Protokolü (1998), Kalıcı Organik Kirleticiler Hakkında Aarhus Protokolü (1998), Asidifikasyon, Ötrifikasyon ve Yer Seviyesi Ozon Kirliliğinin Önlenmesi Hakkında Gothenburg Protokolü (1999) gibi protokoller hava kirliliği ile ilgili olarak uluslararası alanda 20 yıllık bir süreç içerisinde yürürlüğe giren önemli protokoller olarak sıralanabilir. Türkiye, tam adı Uzun Menzilli Sınırlar Ötesi Hava Kirliliği Sözleşmesi olan Cenevre Sözleşmesi’ne ve yukarıda sayılan protokollerden sadece EMEP Cenevre Protokolü’ne imza atmış olup diğerlerine taraf değildir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı kapsamında 2030 yılına kadar aşırı yoksulluğu sonlandırma, eşitsizlik ve adaletsizlikle mücadele ve iklim değişikliğini düzeltme yolunda belirlenen 17 amaç, 169 hedef ve 232 gösterge üzerinde 193 ülke mutabık kalmıştır. Uluslararası düzlemde hava kirliliğinin azaltılması Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları kapsamında “Sağlık ve Kaliteli Yaşam” amacı altındaki hedeflerden biri olarak belirmiştir. 3 numaralı amacın 9. hedefi olan “2030’a kadar zararlı kimyasallardan ve hava, su ve toprak kirliliğinden kaynaklanan hastalıkların ve ölümlerin sayısının büyük ölçüde azaltılması” bağlamında evsel ve dış ortam hava kirliliğine bağlı ölüm oranının azaltılması hedeflenmiştir. “Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar” başlıklı 11 numaralı amacın “2030’a kadar hava kalitesine ve belediye atık yönetimi ve diğer atık yönetimlerine özel önem göstererek kentlerin kişi başına düşen olumsuz çevresel etkilerinin azaltılması” hedefi kapsamında “şehirlerdeki (nüfusa göre ağırlıklı) ince partikül maddelerin (örneğin PM_{2.5} ve PM₁₀) yıllık ortalama seviyeleri” azaltılmak istenmiştir. Yine BM sürdürülebilir kalkınma amaçları kapsamında hava kalitesinin iyileştirilmesi; modern enerji hizmetlerine evrensel erişimlerle ilgili 7.1 numaralı amaç, yenilenebilir enerji kullanımının artırılmasıyla ilgili 7.2 numaralı amaç, kimyasalların ve atıkların çevresel açıdan sağlıklı yönetimiyle ilgili 12.4 numaralı amacın gerçekleştirilmesi açısından önemlidir.

2015 yılında DSÖ hava kirliliğinin olumsuz sağlık etkilerini ele alan Meclis kararı kabul etmiş ve bir sonraki yıl bu etkilere karşı küresel bir tepki ortaya koymak için yol haritası oluşturmuştur (Marmara Belediyeler Birliği, 2020: 61). Bununla birlikte DSÖ tarafından Cenevre’de 1 Kasım 2018 yılında düzenlenen “Birinci Küresel Hava Kirliliği ve Sağlık Konferansı” hava kirliliğinin azaltılmasına yönelik uluslararası çabaların en

önemlisi olarak kabul edilebilir. Bu konferansta³; hava kalitesini iyileştirmek, iklim değişikliğiyle mücadele etmek, yaşam kurtarmak gibi ana hedefler üzerinde durulmuştur. Konferansa katılan ülkeler, 2030 yılına kadar hava kirliliği kaynaklı ölüm sayısını üçte iki oranında azaltmaya yönelik isteklerini karar altına almışlardır⁴. Bu isteğe yönelik olarak “Cenevre Hava Kirliliği ile Mücadele Eylem Gündemi” için birtakım unsurlar öne sürülmüştür. Bu unsurlardan bazıları aşağıda sıralanmıştır (WHO, 2016);

- Küresel ölçekte çabaları artırarak eyleme geçmek,
- Daha temiz ve verimli enerji ve ulaşım çözümleri uygulamak, kentleri daha az fosil yakıt yakan biçimde geliştirmek, sıfır emisyonu hedeflemek,
- En savunmasız nüfusu, özellikle çocukları korumak için eylemleri daha da güçlendirmek,
- Temiz enerji ve teknolojilere erişimi artırmak,
- Kentleri kentsel hava kalitesini iyileştirmek için desteklemek, yerel kapasiteleri güçlendirmek,
- Yaşam boyu öğrenme yaklaşımı içinde sağlık ve yaşam kalitesini artırmak için kilit bir faktör olarak hava kirliliği eğitiminin artırılması. Hedef kitleler arasında çocuklar, eğitimciler, doktorlar, sağlık çalışanları, hastalar ve genel nüfus bulunmaktadır.
- Finans, sağlık ve çevre sektörleri ile hava kirliliğini etkileyen diğer kilit sektörler arasında, hava kalitesinin ve iklim değişikliğinin etkisinin azaltılmasını sağlayan eylemlerin oluşturulması için ortak eylemin geliştirilmesi.
- Çalışanları iç ve dış mekânlarda hava kirliliğine maruz kalmaya karşı korumak için iş sağlığı ve güvenliğine yönelik önlemleri almak, düzenlemeleri geliştirmek ve uygulamak.

Birleşmiş Milletler çatısı altında hava kirliliği ile ilgili yapılan uluslararası çalışmalara ek olarak Avrupa Birliği tarafından da bu yönde çalışmalar yürütülmektedir. Bu noktada DSÖ’nün kılavuz değerlerinin⁵ sağlığın korunması amacıyla belirlendiği ve AB standartlarının⁶ DSÖ standartlarından daha katı olduğunun altı çizilmelidir (EEA, 2016). AB çatısı altında hava kirliliğiyle ilgilenen birim Avrupa Çevre Ajansı’dır (European Environment Agency-EEA). Ajansın çalışmaları; hava kirliliğinin kaynakları, hava kirliliği konsantrasyonları, hava kalitesi endeksi, hava kalitesi yönetimi, hava kirliliği verilerinin

³ Konferansın Dünya Bankası ile düzenlenmiş olması, sermayenin hava kirliliğine olan etkilerinin çok fazla konu edilmemesi, sunumların ağırlıklı olarak hava kirliliğinin ekonomik maliyetler üzerindeki etkilerine odaklanması gibi yönler Konferansın olumsuz tarafları olarak belirtilmiştir (Pala, 2018).

⁴ Bu hedefe ulaşmanın her yıl küresel olarak sağlık bakım maliyetlerinden tasarruf sağlayacağı ifade edilmiştir.

⁵ DSÖ’nün yönergeleri 1987 yılında yayımlanmış, 1997 yılında ise revize edilmiştir. 2005 yılında yapılan güncelleme ise uzmanların değerlendirmesine dayanan bilimsel kanıtlara göre hava kirliliğinin sağlık etkilerinin en güncel değerlendirmesini temsil etmektedir (Bkz. <https://www.who.int/airpollution/publications/aqg2005/en/>, E. T. 20.06.2021).

⁶ AB nezdinde Ozon, PM, NO₂ dâhil olmak üzere bir dizi kirleticisi madde için hava kalitesi standartlarını belirleyen düzenleme 96/62/EC sayılı “Hava Kalitesi Çerçeve Direktifi”dir. 2008 yılında yayımlanan 2008/50/EC sayılı “Ortam Hava Kalitesi Direktifi” ise PM_{2.5} dâhil kirleticilerin mevcut sınır değerlerini ortaya koyar.

açıklanması, hava kirliliğinin sağlık etkileri, kentsel hava kalitesi gibi başlıklar altında yürütülmektedir (EEA, 2020).

Ne yazık ki bugün halen hava kirliliği uluslararası alanda sınır ötesi niteliğiyle devam eden en önemli çevre sorunlarından biri durumundadır. Yukarıda sayılan UMSHAK protokolleri ile yaşama geçirilmeye çalışılan çözüm önerilerinden etkili sonuç alınamadığı hatta konunun göz ardı edildiği, sorunun hem uluslararası alandaki en tartışmalı konulardan biri olmaya devam etmesi ve hem de fiilen süregelen karakterini korumasından anlaşılmaktadır.

3.2 Ulusal Düzlemde Hava Kirliliği Sorunu

Ulusal düzlemde temelde 1982 Anayasası'nın 56. maddesinde belirtilen "Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir" hükmü hava kirliliği ile ilgili hukuki düzenlemelere ve yaptırımlara dayanak oluşturmaktadır. Hava kirliliği ve kalitesine yönelik ayrı bir kanun mevcut olmasa da 1983 yılında yayımlanan 2872 sayılı Çevre Kanunu kimi düzenlemelere yer vermiştir. Kanunun "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde hava kalitesi "insan ve çevresi üzerine etki eden hava kirliliğinin göstergesi olan, çevre havasında mevcut hava kirlleticilerin artan miktarıyla azalan kaliteleri" şeklinde ifade edilmiştir. Kanunun "Cezai Hükümler" başlıklı Beşinci Bölümünde hava kirliliğine neden olan faaliyetler ve belirlenen kurallara uymayanlarla ilgili çeşitli idari cezalar belirtilmiştir. Aynı Kanunun ek 6. maddesi gereği (Ek: 26/4/2006-5491/23 md.) temiz hava için temiz yakıtlar ve hava kalitesinin izlenmesi ile ilgili hükümler getirmiştir. Madde hükmüne göre, hava kalitesinin korunması ve hava kirliliğinin önlenmesi için standartlara uygun temiz ve kaliteli yakıtların ve yakma sistemlerinin üretilmesi ve kullanılması zorunludur. Bu zorunluluğa uymayanlara ruhsat verilmeyecek, önceden verilmişse iptal edilecektir. Bakanlıkça hava kalitesinin izlenmesi ve sınır değerlerin aşılması ile kamuoyunun bilinçlendirilmesi faaliyetleri yürütülecektir. Çevre Kanunu'nda bu temel düzenlemelerin dışında hava kirliliğiyle ilgili detaylı düzenlemeler aşağıda yer alan yönetmeliklerde ele alınmıştır:

- Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 02.10.1986 Resmi Gazete Sayısı: 19269
- Benzin ve Motorin Kalitesi Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 11.06.2004 Resmi Gazete Sayısı: 25489
- Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 13.01.2005 Resmi Gazete Sayısı: 25699
- Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 06.06.2008 Resmi Gazete Sayısı: 26898
- Bazı Akaryakıt Türlerindeki Kükürt Oranının Azaltılmasına İlişkin Yönetmelik, Resmi Gazete Tarihi: 06.10.2009 Resmi Gazete Sayısı: 27368
- Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 03.07.2009 Resmi Gazete Sayısı: 27277

- Egzoz Gazı Emisyon Kontrolü Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 11.03.2017 Resmi Gazete Sayısı: 30004

Yönetmeliklere ek olarak Sera Gazı Emisyonlarının İzlenmesi ve Raporlanması Hakkında Tebliğ yayımlanmış olup, Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Genelgesi, Hava Kirliliğinin Kontrolü ve Önlenmesi Genelgesi, İthal Katı Yakıtlar Genelgesi mevzuat açısından oldukça önemlidir.

Hava kirliliğine ilişkin olarak Resmi Gazete'de yayımlanan 06.06.2008 tarihli 26898 sayılı "Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği" standartlaştırmayı ve izleme-değerlemeyi ön plana alan bir bakış açısı getirerek hava kalitesini iyileştirmeyi hedeflemiştir. Hava kalitesinin değerlendirilmesi amacıyla "bölge" ve "alt-bölgeler" belirlenerek ölçümlerin gerçekleştirilmesi ve buralarda limit değerlerin aşılmaması için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir. Yönetmelik kapsamında içeriği sunulan "Temiz Hava Planları" ve "Eylem Planları" da kirleticilerin belirlenen bu bölgelerde limit düzeyin altında kalması için gerekli önlemleri içerir. Yönetmelik dahilinde sayılan başlıca kirleticiler kükürt dioksit (SO₂), karbon monoksit (CO), azot dioksit (NO₂) ve azot oksit (NO_x) gazları, uçucu organik bileşikler (verniki, cila, boya, solvent), partikül madde (parçacık çaplarına göre PM₁₀ ve PM_{2,5} olarak adlandırılan kirleticiler), ozon, yanmamış hidrokarbonlar (havada yanmamış şekilde asılı kalarak dumanlı sis oluşumuna neden olabilirler), kurşun ve ağır metallerdir. Bu kirleticiler için insan sağlığını korumaya ilişkin limit değerler ulusal mevzuatta düzenlenmiş durumdadır ve bu değerler aynı zamanda gelecek yıllar için de limit hedefleri belirlemiştir. Bu hususta Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği kademeli azaltım hedeflerine yer vermiş olup 2024 yılına kadar hedeflenen sınır değerler tespit edilmiştir (Tablo 3).

Türkiye'de hava kirliliğiyle ilgili kurumsal düzenlemelere bakıldığında hava kirliliğinin sağlıklı ve istikrarlı biçimde çözümlenebilmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) bünyesinde Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü'ne bağlı Hava Yönetimi Dairesi Başkanlığı ile İklim Değişikliği ve Uyum Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur. Ulusal düzenlemeler kapsamında değerlendirilebilecek önemli çalışmalardan biri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından oluşturulan Ulusal Hava Kalitesi İzleme Ağı'dır. Hava kirliliğinin doğru bir şekilde ölçülmesi, bütün illerde hava kirliliği politikaları oluşturulması ve bu politikalar çerçevesinde illerin hava kalitesinin bir önceki yılın değerlerinden daha iyi duruma getirilebilmesi amacıyla oluşturulan bu ağ için 2005-2007 yılları arasında 81 ilde hava kalitesi ölçüm istasyonları kurulmuştur. Bu istasyonlarda Kükürtdioksit (SO₂) ve Partikül Madde (PM₁₀), Azotoksitler (NO, NO₂, NO_x), Karbonmonoksit (CO) ve Ozon (O₃) da online olarak ölçülmektedir. Ölçülen veriler <http://laboratuvar.cevre.gov.tr/> web sitesi üzerinden yayımlanmaktadır.

Tablo 1. Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği ve Kademeli Azaltım

Kirlenici ve Ortalama Süre		2008 ve öncesi	Geçiş Dönemi Sınır Değerleri					Hedeflenen Sınır Değerler										AB Sınır Değerine Ulaşılabilecek Tarih	
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2024
SO ₂ (µg/m ³)	Saatlik	900	900	900	900	900	900	500	470	440	410	380	350	350	350	350	350	350	1 Ocak 2019
	24 Saatlik	400	370	340	310	280	250	250	225	200	175	150	125	125	125	125	125	125	1 Ocak 2019
	Yıllık ve Kış Dönemi (Ekosistemin Korunması)	-	-	-	-	-	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	1 Ocak 2014
PM ₁₀ (µg/m ³)	24 Saatlik	300	260	220	180	140	100	100	90	80	70	60	50	50	50	50	50	50	1 Ocak 2019
	Yıllık	150	132	114	96	78	60	60	56	52	48	44	40	40	40	40	40	40	1 Ocak 2019
NO ₂ (µg/m ³)	Saatlik	300	300	300	300	300	300	300	290	280	270	260	250	250	250	250	250	250	1 Ocak 2024
	24 Saatlik	100	92	84	76	68	60	60	56	52	48	44	40	40	40	40	40	40	1 Ocak 2024
NOX (µg/m ³)	Yıllık (Vejetasyonun Korunması İçin)	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	1 Ocak 2019
CO (mg/m ³)	Maksimum Günlük 8 Saatlik Ortalama	-	-	-	-	-	-	16	14	12	10	10	10	10	10	10	10	10	1 Ocak 2017

Kaynak: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ulusal Hava Kalitesi İzleme Ağı, 2019, <https://sim.csb.gov.tr/Intro/Uhkia>, E. T. 12.10.2020.

Temiz Hava Hakkı platformu tarafından yayımlanan “Kara Rapor” başlıklı çalışmalar 2016, 2019 ve 2020 yılı verileri doğrultusunda Türkiye’deki hava kirliliğinin ulaştığı boyutu, nedenlerini, hangi illerde hava kirliliğinin kronik bir sorun haline geldiğini ve sağlığı tehdit ettiğini ve daha pek çok bulguyu çarpıcı biçimde sunmaktadır. Bu bağlamda halen uluslararası limitlere uyum, kamuoyunu bilgilendirme, kömüre dayalı enerji üretimi, karbon envanteri, karbon emisyonu düşük araç kullanımı konularında önemli eksikliklerin olduğu ve bu hususların hava kirliliği sorununun sürekliliği üzerinde doğrudan etkili olduğu belirtilmelidir (Temiz Hava Hakkı Platformu, 2020).

Türkiye’nin hava kirliliği konusunda uluslararası alanda imza attığı sözleşme ve protokole ek olarak ulusal düzlemde yaptığı mevzuat düzenlemelerine ve teknik çalışmalara rağmen ülke genelinde halen hem sanayi hem de ısınma kaynaklı hava kirliliği sorunu sürmektedir. Orhan (2017: 159)’in tespitiyle, “Türkiye’nin genel anlamda bir isteksizliği ve özellikle de ilgili altyapıyı kurma sürecinde dahi çok gerilerden geldiği söylenebilir.” Tam da bu ifadede yer bulduğu gibi hava kirliliği sorununa karşı Türkiye’de politik bakımdan belirgin bir eylemsizlik hali olduğu görülmektedir. Bunun da arkasında yatan en temel neden kalkınma ile çevre politikaları arasındaki tercihin kalkınmadan yana kullanılmasından kaynaklanmaktadır (Orhan, 2017: 159).

3.3 Temiz Hava Hakkı Söylemi ve Konuyla İlgili Çalışmalar

Temiz havanın sadece bir politika ereği olarak algılanıp bu bağlamda ele alınması yeterli değildir. Herkesin temiz havaya erişmesi doğrudan doğruya yaşam hakkıyla, aynı zamanda güvenli, temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevrede yaşama hakkıyla ilintili olarak temel bir insan hakkı olarak görülmelidir. Temiz havanın insan hakları perspektifinde değerlendirilmesi önemli ve yerinde bir gelişme olacaktır. Çünkü hükümetlerin insan haklarına saygı duymak, korumak ve yerine getirmek için açık ve yasal olarak uygulanabilir yükümlülükleri bulunmaktadır. Hava kalitesine insan hakları perspektifinden bakmak,

savunmasız durumlarda olan kişiler de dahil olmak üzere tüm insanlara insan haklarının sağladığı evrensellik ve ayrımcılık yapmama ilkelerini vurgular (Boyd, 2019: 1).

Kötü hava kalitesi; yaşam, sağlık, su, gıda, barınma ve yeterli yaşam standardı dâhil olmak üzere çok çeşitli insan hakları ile ilişkilidir. Hava kirliliği sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevrede yaşama hakkını açıkça ihlal etmektedir. BM Genel Kurulu, temiz su hakkı konusunda çok sayıda karar alırken, temiz hava hakkı konusunda hiçbir zaman karar almamıştır. Ancak temiz su hakkı varsa temiz havanın da bir insan hakkı olarak kabul edilmesi gereklidir. Her ikisi de yaşam, sağlık ve refah için zorunludur. BM’nin temiz suya erişimi temel bir insan hakkı olarak kabul etmesi gibi temiz hava hakkını da insan hakkı olarak kabul etmesinin zamanı gelmiştir (Boyd, 2019: 1-2). Bu görüşlerin sahibi olan David R. Boyd aynı zamanda BM Özel Raportörü olarak 2019 yılında BM İnsan Hakları Konseyine sunduğu uzman görüşü ve tavsiye niteliğindeki “Güvenli, temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir ortamdan yararlanma ile ilgili insan hakları yükümlülükleri sorunu” başlıklı raporda (A/HRC/40/55) temiz hava hakkına odaklanmış, hava kirliliğinin savunmasız gruplar başta olmak üzere insanların yaşam hakkı ve sağlık hakkı gibi birçok insan hakkından yararlanamaması üzerindeki olumsuz etkisini açıklamıştır (UN, 2019). Çevre ile ilgili konularda henüz çok yeni bir hak alanı olan temiz hava hakkını dile getirmesi bakımından bu raporun önemli olduğu ifade edilebilir.

Temiz hava ile ilgili yükümlülükler “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (yaşam standardını karşılama hakkı), “Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi (yaşam hakkı)”, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (sağlık hakkı) gibi birçok temel insan hakları belgesinde örtülü biçimde mevcuttur. 2000 yılında Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi (Committee on Economic, Social and Cultural Rights/CESCR), devletleri hava kirliliğini ortadan kaldırmak ve azaltmak amacıyla ulusal politikalar formüle etmeye çağırmıştır (CESCR, 2000). 2016 yılında Habitat

III'de kabul edilen “Yeni Kentsel Gündem” insan haklarına saygılı olma ve hem çevresel hem de evsel hava kalitesini iyileştirmeye ilgili birbirleriyle zorunlu olarak ilişkili, kapsamlı referanslar içermektedir (UN, 2017). BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği (OHCHR) 2018 yılında yapılan 1. Küresel Hava Kirliliği ve Sağlık Konferansı’nda “tüm insanların temiz hava hakkına sahip olduğundan şüphe edilemez” denmiştir (OHCHR, 2018).

AB genelinde de temiz hava hakkına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır ancak bu durum üye devletlerin kendi mevzuatlarında herkesin temiz havaya erişimini bir hak olarak tanımasını engellememektedir. Bununla birlikte Birlik mevzuatı bazı durumlarda şekil ve yöntem seçimini ulusal makamlara bıraksa da üye ülkeler için mevzuat hükümleri bağlayıcıdır. Lizbon Anlaşmasıyla yürürlüğe giren “Temel Haklar Şartı”nın (Charter of Fundamental Rights) çevre korumayla ilgili 37. maddesinde herhangi bir haktan bahsedilmemiş hatta hak kelimesine dahi yer verilmemiştir. Maddenin içeriği daha çok bütünsel bir politikaya göndermede bulunmaktadır. Bu durum çevre konusuna hak temelli yaklaşımın eksik kaldığını gösterir. Temiz hava hakkıyla ilgili olarak AB’nin herhangi bir temiz hava yasası yoktur. Hava kirliliğiyle ilgili temel belge “Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi” (2008/50/EC) dir. Bu belgede temiz hava bir hak olarak açıkça ifade edilmese de sağlığın korunmasıyla arasında var olan sıkı bağlantı dolayısıyla temel haklar bağlamının olduğu kabul edilebilir. Temiz hava zaten tüm insanların sahip olması gereken temel haklardan yararlanmanın bir ön koşulu niteliğindedir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin içtihadından çıkan ilkeler de bu yöndedir. Temel hakların harekete geçirilmesi, adli incelemenin sınırlarını genişletir ve karar vericinin takdir yetkisini kısıtlar. Dahası yoksulluk ve savunmasız gruplara yönelik hava kirliliği bağlamında ortaya çıkan eşitlik ve hakkaniyete ilişkin olgular, toplumsal adaletin yanı sıra bir hak söylemine yol açar. Çevresel adalet boyutu Direktifte açık biçimde yazılı olmasa bile hassas nüfus gruplarının korunmasını amaçlayan özel önlemler gibi düzenlemelerle örtülü biçimde sağlanmaya çalışılmıştır (Misonne, 2020: 6).

2019 yılında Avrupa Komisyonu tarafından bu Direktife yönelik yapılan değerlendirmede Direktifin kısmen yeterli olduğu ve yasanın uygulanabilir olmasından sivil toplumun rolünün önemli olduğu sonucuna varılmıştır. Nitekim çevreci sivil toplum kuruluşları (STK’lar) bu tür hak taleplerini resmi iktidar kurumlarına yönelik sosyal taleplerinin temel bir bileşeni haline getirmişlerdir (Misonne, 2020: 4).

Temiz hava hakkına erişmek ve hava kirliliğinin insan sağlığı üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak için savunuculuk (advocacy) temel stratejilerden biri olarak kabul edilmiştir. DSÖ olarak sağlama (enabling) ve arabuluculukla (mediation) birlikte savunuculuğu sağlığı geliştirmeye yönelik üç temel stratejiden biri olarak duyurmuştur. İki temel hedef savunuculuğun temelini oluşturur; “savunmasızları ve ayrımcılığa uğrayanları korumak ve ihtiyaçlarını ifade etmeleri ve kendi karar vermelerini sağlamak için daha güçlü bir sese ihtiyaç duyan bireyleri ve toplulukları güçlendirmek” (Worthington vd., 2017: 76). Temiz havaya erişim bağlamında da hak temelli savunuculuk yaklaşımı ve bununla ilgili faaliyetler oldukça önemlidir.

Türkiye’de temiz hava hakkı ile ilgili talepler önemli ölçüde savunuculuk faaliyetleri yoluyla dile getirilmeye başlanmıştır. 2015 yılı itibarıyla temiz hava hakkı kurumsal bir yapı bünyesinde politika önerisi haline getirilmiştir. Toplam 17 sivil toplum kuruluşunun bir araya gelerek oluşturdukları “Temiz Hava Hakkı Platformu” bu alanda özellikle kömürlü termik santrallerden kaynaklı hava kirliliği ile mücadeleye odaklanmış olsa da platformun Türkiye genelinde yürüttüğü faaliyetler, araştırmalar, yayımladığı raporlar nedeni ne olursa olsun hava kirliliğinin mevcut durumunu, etkilerini, politika önerilerini ortaya koyması bakımından son derece önemlidir. Bu çalışmalar aynı zamanda çevre sorunları ve çevre hakkı bağlamında temiz hava hakkının gündeme getirilmesi ve gündemde tutulması bakımından da oldukça kayda değer bir aşama oluşturmaktadır. Bu noktada Temiz Hava Hakkı Platformu’nun Kara Rapor 2020’de yer alan politika önerilerinden bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Ulusal limitlerin DSÖ limitleriyle uyumlu hale getirilmesi,
- PM2,5 ölçümlerinin tüm ülke genelinde yaygınlaştırılması ve alt yapı yatırımlarının artırılması,
- Ölçümlere ilişkin verilerin kamuoyuyla paylaşılması ve veri güvenliğinin geliştirilmesi,
- İlgili politika önerilerinin meslek odaları ve sivil toplum kuruluşları ile geliştirilmesi,
- Kömüre dayalı enerji politikalarının gözden geçirilmesi ve yenilenebilir enerjiye yönelmesi,
- Kent içi araç trafiğinin azaltılmasına yönelik olarak karbon emisyonu düşük ulaşım araçlarının kullanımının artırılması,
- Endüstriyel yatırımların yaratacağı etkiye yönelik olarak ‘Sağlık Etki Değerlendirmesi Raporu’na mevzuatta yer verilmesi ve bağlayıcılığının sağlanması son derece önemlidir.

4. Yöntem

Erzincan etrafı dağlarla çevrili olan bir ovada yerleşmiş olması, hava sirkülasyonun yetersiz olması, terselme etkisi, düşük kaliteli yakıt kullanımına devam edilmesi gibi nedenlerle hava kirliliğinin en yüksek olduğu kentlerden biridir. Kentsel ölçekte Mahalli Çevre Kurulu kararlarıyla hava kirliliği sürekli gündeme gelmekte ancak uzun yıllardır bu soruna çözüm üretilememektedir. Bu nedenle çalışma, çevre hakkı ve sağlık hakkıyla ilişkili biçimde temiz hava hakkı bağlamında hava kirliliğinin azaltılmasına yönelik savunuculuk önerilerini gündeme getirmeyi amaçlamaktadır.

Araştırma kesitsel türde olup 2010-2020 yılları arasındaki kirlilik kaynakları ortaya koyularak derlenen istatistiki veriler üzerinden Erzincan’daki dış ortam hava kirliliği düzeyleri analiz edilmiştir. Ülke genelinde ve Erzincan özelinde tutulan hava kalite ölçüm istatistikleri ve çeşitli raporlar veri kaynağı olarak kullanılmıştır. Erzincan’da hava kirliliğinin sebepleri istatistiki göstergelerle ortaya konulmuştur. Hava kalitesi izleme istasyonlarının verilerinin sunulduğu www.havaizleme.gov.tr web sitesi üzerinden Erzincan’a ilişkin verilere erişilmiştir. Bu veriler Erzincan’da, biri “Erzincan” adıyla diğeri “Erzincan-Trafik” adıyla iki adet hava izleme istasyonundan temin

edilen verilerdir. Bununla birlikte hava kalitesiyle ilgili istatistiki verileri 1990 yılından 2007 yılına kadar Sağlık Bakanlığı yayımlamıştır. 1990 ve 2011 yılları arasında PM₁₀ ve kükürtdioksit (CO₂) ile ilgili veriler hem Sağlık Bakanlığı hem de ÇŞB tarafından sunulmuştur. 2007-2011 yılları arasında hava kirliliğiyle ilgili verilerin sağlanması ÇŞB'nin yetkisine geçmiş olup, verilerin yayımlanmasını ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) gerçekleştirmiştir. 2011 yılından sonra ise ÇŞB hava kalitesine yönelik istatistikleri kendi web sitesinde yayımlamakta ve verilere erişim yukarıda paylaşılan web sitesi üzerinden yapılmaktadır.

Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliğinin EK-II'de yer alan veri kalitesi hedeflerine göre minimum veri alımı %90 olmalıdır. Veri alım yüzdeleri dikkate alındığında ölçüm verilerinin %90'ın altında olduğu istasyonlarda ölçümün sonucunun güvenilir olduğu tartışmalıdır. Bu nedenle %90'ın altında güvenilirliğe sahip veriler değerlendirmede dikkate alınmamıştır.

İstatistiki verilerin haricinde kurul yönetim biçiminin hava kirliliği ile ilgili çalışmalarının tespiti açısından Erzincan Mahalli Çevre Kurulu toplantı tutanakları incelenmiştir. Savunuculuk kapasitesinin değerlendirilebilmesi ve kamunun sivil denetimi hususlarına ilişkin olarak yerel STK'lara ilişkin profil, yerel hukuk kararları, hava kirliliği şikâyetlerine ilişkin veriler taranmıştır.

5. Bulgular

5.1 Erzincan'da Partikül Madde (PM₁₀- PM_{2.5}) ve Kirlenici Değerleri

Erzincan hava kirliliğinin yüksek olduğu illerden bir tanesidir. Sunulan raporlar ve veriler bu iddiayı doğrulamaktadır. Temiz Hava Platformu tarafından sunulan Kara Raporda Erzincan son üç yıldır (2016-2019) hava kalitesinde hiçbir iyileşmenin olmadığı ve ciddi hava kirliliğinin yaşandığı illerden biri olarak ifade edilmiştir. Erzincan'da hava kalitesi ölçümlerini yapan iki adet istasyon bulunmaktadır. 2006 yılında Doğa Koruma ve Milli Parklar Şube Müdürlüğü Bahçesine Erzincan-Merkez İstasyonu, 2016 yılında da Fevzi Paşa caddesine Trafik İstasyonu kurulmuştur (Erzincan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 2020: 12). İstasyon-1 Trafik, PM₁₀, PM_{2.5}, SO₂, NO, NO₂, NO_x ve CO kirlenicilerin değerlerini ölçmektedir. İstasyon-2 Erzincan ise, PM₁₀, SO₂, NO, NO₂, NO_x ve O₃'e ait değerlerin ölçümünü yapmaktadır (Topal, 2020: 10).

Erzincan'da hava kirliliği ölçümlerinde PM₁₀ verileri bakımından Grafik 1'de görüldüğü üzere Erzincan'da 2005-2019 yılları arasında PM₁₀ sınır değeri sürekli biçimde aşılmıştır.

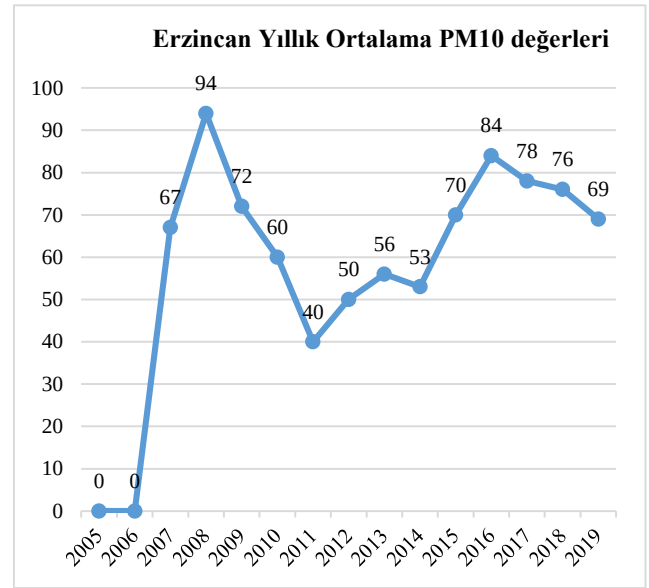
Son yıllarda özellikle ulusal sınır değeri aşan gün sayısı ve AB sınır değeri aşan gün sayısı dikkat çekmektedir. Örnek teşkil etmesi ve son yılların süregelen durumu temsil etmesi açısından 2018 yılı temsil kabiliyetine sahip bir yıl olarak sunulabilir. Örneğin, azaltım hedefleri (Tablo 3) kapsamında 2018 yılı için belirlenen PM₁₀ sınır değeri 60 µg/m³ olarak tespit edilmiş olup 2019 yılında ise AB sınır değeri olan 50 µg/m³'e denk hale getirilmesi planlanmıştır. 2018 yılı itibariyle yapılan ölçümlerde (ölçüm değeri son beş yılın ortalamasına yakın) ulusal sınır değerin 60 µg/m³ olarak belirlendiği dikkate alınarak, bu limitin aşıldığı gün

sayısı, AB'nin sınır değerine göre aşılan gün sayısı ve ölçüm yapılmayan gün sayısı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 2. Erzincan'da 2018 yılı itibariyle PM₁₀ Verileri

İstasyon	Ulusal Sınır Değeri Aşan Gün Sayısı	AB Sınır Değeri Aşan Gün Sayısı	Ölçüm Yapılmayan Gün Sayısı	Veri Alımı (%)	Yıllık Ortalama (µg/m ³)
Erzincan	189	240	29	92,79	75
Erzincan-Trafik	93	157	11	96,89	57

Kaynak: TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Hava Kirliliği Raporu 2018.



Grafik 1. Erzincan'da PM₁₀ yıllık ortalama verileri (2005-2019)

Kaynak: Grafik yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

İstasyonlardaki ölçümlere göre PM₁₀ değeri için veri alımı yüzdesi %90'ın üzerinde olduğu için güvenilir kabul edilmektedir. Sınır değeri aşan gün sayısına bakıldığında Erzincan istasyonunda ulusal sınır değerler bakımından 189 gün, AB sınır değerleri bakımından 240 gün aşılmıştır. Erzincan-Trafik istasyonunda ise ulusal sınır değerler bakımından 93 gün, AB sınır değerleri bakımından 157 gün aşılmıştır. Oysa 24 saatlik sınır değeri 50 µg/m³ olan PM₁₀ değerinin bir yılda 35 defadan fazla aşılmaması gerektiği belirtilmiştir. PM₁₀ sınır değerinin yıllık ortalamasının 40 µg/m³'ü geçmemesi gerekirken, Erzincan-Merkez'de bu oran 75 µg/m³, Erzincan-Trafik istasyonunda ise 57 µg/m³ olarak ölçülmüştür.

Türkiye'de PM_{2.5} için kabul edilmiş herhangi bir sınır henüz bulunmamaktadır. Hava kalitesi ölçümleri yapan istasyonlardan sadece DSÖ'nün belirlediği PM_{2.5} sınır değerine bakıldığında ise PM_{2.5} limit değerinin günlük olarak 25 µg/m³ ve yıllık olarak 10 µg/m³ olduğu dikkate alınırsa Tablo 5'te görüldüğü üzere PM_{2.5} ölçümü yapılan Erzincan-Trafik istasyonunda DSÖ sınır değeri aşan gün sayısı 141 gündür. Ancak veri alımının güvenilirlik sınırının altında kaldığı ifade edilebilir. Temiz Hava Hakkı Platformu tarafından sunulan raporda ise, güvenli veri alınamayan istasyonlarda PM_{2.5} değerine ulaşmak için PM₁₀ verileri DSÖ'nün belirlediği katsayı (0,66327) ile

çarpılarak elde edilmiştir. Bu hesaplama göre Erzincan için 2017 yılı $PM_{2.5}$ değeri $44 \mu g/m^3$, 2018 yılı için $39 \mu g/m^3$, 2019 yılı için ise $37 \mu g/m^3$ olarak hesaplanmıştır. Bu değerler dikkate alındığında da Erzincan için $PM_{2.5}$ değerinin hem DSÖ hem de AB sınır değerlerinin üzerinde olduğu ifade edilebilir.

Tablo 3. Erzincan'da 2018 yılı itibariyle $PM_{2.5}$ verileri

İstasyon	DSÖ Sınır Değeri Aşan Gün Sayısı	Ölçüm Yapılmayan Gün Sayısı	Veri Alımı (%)	Yıllık Ortalama ($\mu g/m^3$)
Erzincan-Trafik	141	40	88,95	28,70

Kaynak: TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Hava Kirliliği Raporu 2018.

Erzincan'da hava kirliliğinin azaltılmasında önemli bir gelişme 2007 yılı itibariyle konut ve sanayide doğalgaz kullanımına başlanmış olmasıdır. Hava kirliliğinin azaltımına yönelik olumlu etkileri olmakla birlikte Çetin ve Demirci'nin (2016) Erzincan'da doğalgaz kullanımının hava kirliliğine etkisini inceledikleri çalışmada, organize sanayi bölgesinde doğalgaz kullanımının yaygınlığının aksine kentin tamamında doğalgaz aboneliğinin olmaması ve kent merkezinde kömür, fuel oil gibi PM_{10} kaynağı kirletici emisyonunun etkisi halen Erzincan için önemli bir sorun olarak tespit edilmiştir. 2019 yılı öncesinde sürekli artan ve 2019 yılı verilerine göre %67 düzeyinde olan doğalgaz kullanım oranı, 2020 yılı verilerine göre %38'e düşmüştür⁷.

Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü'nün sunduğu 2018 yılı sınır değerleri bağlamında kükürtdioksit (SO_2), azot dioksit (NO_2), azot oksit (NO_x) verilerinin kış aylarında sınır değerlerin üzerinde gerçekleştiği 2010-2019 periyodik aralığındaki dalgalanmalarda görülmektedir. Özellikle 2016 yılı ve sonrası dönemde bu yöndeki artışları kirleticilerin genelinde görmek mümkündür (Grafik 2). Genel artış ve azalış grafiğine ilişkin olarak 2018 yılı verileri, kirleticilerin tek tek aşım ve gün sayılarını 9 yıllık periyot içerisinde açık biçimde sunması bakımından örnek teşkil etmektedir.

İstasyonlardaki ölçümlere göre kükürtdioksit (SO_2) sınır değerlerini aşan, ölçüm yapılmayan gün sayıları, veri alımı yüzdeleri ve yıllık ortalamalarına bakıldığında sınır değerler, ne ulusal ne de AB sınır değerleri bakımından yıl içinde aşılmamıştır. Erzincan ve Erzincan-Trafik istasyonunda kükürtdioksite ilişkin verilerin güvenilir olduğu söylenebilir. Kükürtdioksit verileri 2005 yılından bu yana yıllık ortalama bakımından en yüksek $14 \mu g/m^3$ 'e ulaşmış, en az ise 2004 yılında $4 \mu g/m^3$ olarak ölçülmüştür.

Tablo 4. Erzincan'da Kükürtdioksit (SO_2) Verileri (2018)

İstasyon	Ulusal Sınır Değeri Aşan Gün Sayısı	AB Sınır Değerini Aşan Gün Sayısı	Ölçüm Yapılmayan Gün Sayısı	Veri Alımı (%)	Yıllık Ortalama ($\mu g/m^3$)
Erzincan	0	0	7	97,95	9
Erzincan-Trafik	0	0	15	92,34	12

SO_2 : Saatlik- $350 \mu g/m^3$ (bir yılda 24 defadan fazla aşılmaz)

24 Saatlik- $125 \mu g/m^3$ (bir yılda 3 defadan fazla aşılmaz)

Yıllık- $20 \mu g/m^3$

Azot dioksit (NO_2) sınır değerlerine ilişkin ölçümlerde sadece Erzincan istasyonunun verilerinin güvenilirliği yüksek görülmektedir. Bu istasyonun sağladığı veriler doğrultusunda Tablo 7.de 2018 yılı itibariyle yıllık ortalama $28 \mu g/m^3$ ile sınır değerin aşılmadığı görülmüştür. 2016 yılında bu değer $32 \mu g/m^3$, 2017 yılında ise $25 \mu g/m^3$ olarak ölçülmüştür. Bununla birlikte Çevre Mühendisleri Odasının raporuna (2018) göre yıllık ortalama ve aşım sayısı dikkate alınmadığında, saatlik verilere göre NO_2 bakımından hava kirliliği yaşanan illerin başında Erzincan gelmektedir.

Tablo 5. Azot dioksit (NO_2) sınır değerine ilişkin veriler (2018)

İstasyon	Ulusal Sınır Değeri Aşan Saat Sayısı	DSÖ Sınır Değerini Aşan Gün Sayısı	Ölçüm Yapılmayan Saat Sayısı	Veri Alımı (%)	Yıllık Ortalama ($\mu g/m^3$)
Erzincan	0	0	726	91,71	28
Erzincan-Trafik	0	0	4541	48,16	65

NO_2 : Saatlik- $200 \mu g/m^3$ (bir yılda 18 defadan fazla aşılmaz)

Yıllık- $40 \mu g/m^3$

Azot dioksit verilerinde olduğu gibi veri alımının güvenilir olduğu Erzincan istasyonu verilerine göre azot oksit (NO_x) yıllık ortalama değeri $44 \mu g/m^3$ olup yıllık sınır değerin üzerinde olduğu görülmüştür.

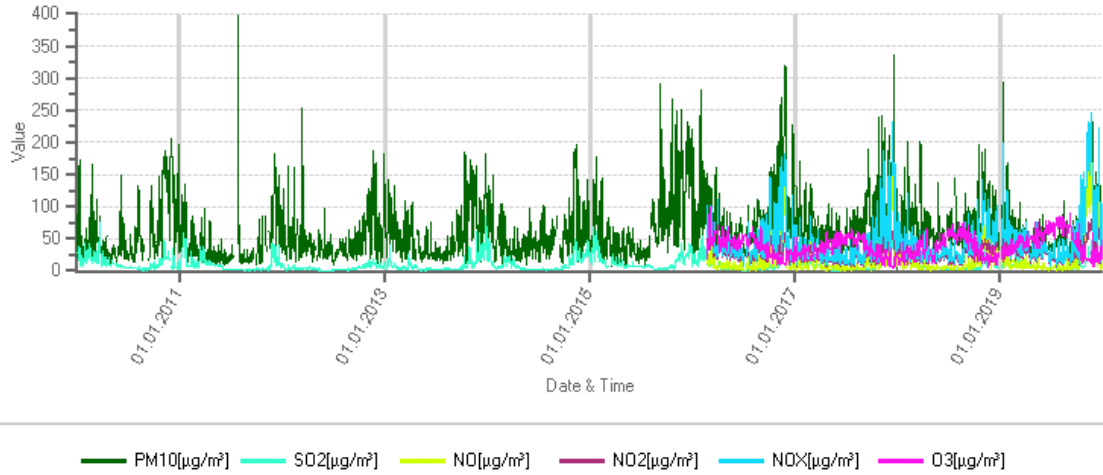
Tablo 6. Yıllık Azot oksit (NO_x) Verileri (2018)

İstasyon	Yıllık Ortalama ($\mu g/m^3$)	Veri Alımı (%)
Erzincan	44	91,52
Erzincan-Trafik	121	48,16

NO_x : Yıllık $30 \mu g/m^3$

Verilerin temin edildiği havaizleme.gov.tr adresinde 2019 yılı verileri yayımlanmamıştır.

⁷ Erzincan'da perakende doğalgaz dağıtımını sağlayan Enerya Erzincan Gaz Dağıtım A.Ş.'ye 2020 yılındaki bu düşüşün nedeni yazılı olarak soruldu, ancak çalışmanın tamamlandığı zamana kadar bu hususta şirket tarafından bir geri dönüş yapılmadı.



Grafik 2. Kirlenici Seviyelerinin Periyodik Artış ve Azalışı (2010-2019)

Kaynak: Grafik yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 7. 2020 Yılı PM₁₀ ve Diğer Kirlenici Değerleri (Erzincan ve Erzincan-Trafik istasyonu)

	2020 Erzincan İstasyonu				2020 Erzincan-Trafik İstasyonu	
	PM ₁₀ µg/m ³	SO ₂ µg/m ³	NO ₂ µg/m ³	NO _x µg/m ³	PM ₁₀ µg/m ³	SO ₂ µg/m ³
Minimum	30.46	9.52	15.51	18.50	17.01	4.46
Minimum Zamanı	02.01.2020 15:00	04.01.2020 05:00	05.01.2020 12:00	05.01.2020 04:00	05.01.2020 07:00	01.01.2020 14:00
Maksimum	191.62	35.22	76.60	164.07	110.74	29.95
Maksimum Zamanı	03.01.2020 10:00	02.01.2020 19:00	03.01.2020 09:00	03.01.2020 09:00	03.01.2020 11:00	03.01.2020 10:00
Ortalama	63.17	17.51	39.59	53.59	38.65	10.11
Geçerli Veri Adedi	120	120	120	120	120	115
Geçerli Veri Adedi (%)	%100	%100	%100	%100	%100	%96
Standart Sapma	27.38	5.67	15.58	29.68	15.15	4.73

2020 yılı verilerine bakıldığında ise Erzincan trafik istasyonundaki veriler PM₁₀ ve SO₂ ile sınırlıdır. Buna rağmen 2020 yılı için elde edilen verilere bakıldığında yıl içinde hava kirliliğinin en yoğun yaşandığı ayın Ocak ayı olduğu ve 2020 yılı sınır değerlerine göre yıllık ortalama 40µg/m³ olması gereken PM₁₀ değerinin Erzincan istasyonunda 63.17, yine aynı istasyonda yıllık ortalama 30µg/m³ olması gereken NO_x değerinin de 53.59 olarak sınır değerin üzerinde gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Bütün bu veriler, Erzincan'da hava kirliliğinin yıllara yaygın biçimde kronikleşmiş bir hal aldığını, mevsimsel koşullara bağlı olarak belirli aylarda arttığını, buna kaynaklık eden esas nedenin evsel ısınma ile ilişkili PM₁₀ değerinin sınır değerlerin üzerinde çıkması olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

PM_{2.5} değerine ulusal mevzuatta yer verilmemiş olması, ayrıca PM_{2.5} ölçümlerinin yapılamıyor oluşu ve bu değere ilişkin veri temininde sorun yaşanması ortada belirgin bir kararsızlık üretimi olduğunu göstermektedir. Benzer husus Orhan (2012: 6) tarafından kararsızlık üretimi açısından değerlendirilmektedir. Eylemsizlik yoluyla veri üretilmemesi bir iktidar eylemi olarak kanıt eksikliğini ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle sorun tanımlanamamakta ve hava kirliliği diğer sorunların arasında geri plana itilmektedir. Haliyle veri olmayınca hava kirliliği politik gündeme girememektedir. Ne var ki veri tedariki yanında hava kirliliği ölçümlerinde güvenilir veriye ulaşmak da önemli bir sorundur.

Erzincan'da hava kirliliğini sadece evsel ısınmaya ve mevsimsel koşullara dayalı biçimde değerlendirmek eksik olacaktır. Bu nedenle diğer hava kirliliği nedenlerinin de değerlendirilmesi gerekmektedir.

5.2. Diğer Hava Kirliliği Nedenleri

Erzincan ilinde sanayi faaliyetlerinin ve tesislerinin olmaması nedeniyle sanayileşmeden kaynaklı emisyon salımlarının hava kirliliğine etkisi yok denecek kadar azdır. Kentteki tek üretime dayalı sanayi faaliyeti kentin güneybatısında yer alan Erzincan Organize Sanayi Bölgesinde yapılmaktadır (Erzincan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 2020: 27)

Diğer yandan araç kullanımı bakımından Erzincan bireysel araç kullanımının fazla olduğu iller arasında yer almaktadır. Erzincan'da 1994 yılı verilerine göre 20.409 olan araç sayısı 2000 yılında 24.521, 2010 yılında 39.535, 2019 yılında ise 60.034 olmuştur. Erzincan'da bin kişi başına otomobil sayısı ise 2007 yılında 65, 2011 yılında 88, 2016 yılında 114, 2019 yılında ise 121'e yükselmiştir (TÜİK, 2019). 2007-2019 yılları arasında bir azalma tespit edilmemiştir. Bu bakımdan Erzincan'da bin kişi başına düşen araç sayısında sürekli bir artış kaydedilmektedir. Bu sayıdaki artışın en önemli yansıması egzoz emisyon hacmindeki artışla ilişkisi kurulabileceği gibi daha dikkat çekici bir durum egzoz ölçümü yaptıran araç sayısına ilişkindir. 2019 yılında Erzincan'da 60.287 kayıtlı araç içinde egzoz ölçümü yaptıran araç sayısı 26.585 olarak gerçekleşmiştir (Topal, 2020: 8). Bu verilerle toplam araç sayısının yarısından fazla aracın egzoz ölçümü

yaptırmadığı tespit edilmektedir. Bu ölçümlerin her yıl araç sahipleri tarafından periyodik olarak yapılması gerektiği düşünüldüğünde Erzincan'da motorlu taşıtlardan kaynaklı hava kirliliği potansiyelinin son derece yüksek olduğu ifade edilebilir.

Bu göstergeler Erzincan'da hava kirliliğinin ısınma ve araç kaynaklı olduğunu ortaya koymaktadır. Hava kirliliği 2010 sonrası veriler ışığında açık biçimde ortaya konulabilirken 2000'li yılların başından itibaren Erzincan'da hava kirliliğinin önemli bir sorun haline gelmeye başladığı göz ardı edilmemelidir. Buna ilişkin olarak 11.09.2002 tarihli "Erzincan İli Hudutları İçerisinde Hava Kirliliğinin Önlenmesi ve Kontrolüne İlişkin Tebliğ" in Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olması, Aralık 2009 tarihli bir gazete haberinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından dağıtılan kömürlerin neden olduğu kirlilikten bahsedilmesi soruna ilişkin işaretlerin 2000'li yılların başında da mevcut olduğunu ortaya koymaktadır (Erzincan24 Gazetesi, <http://www.erzincan24.com/guncel/erzincanda-hava-kirliligi-artiyor-h6032.html>).

Bununla birlikte, hava kirliliğinin sadece insanlar üzerinde değil, diğer canlı ya da cansız varlıklar üzerinde etkide bulunduğunu da dikkate almak gerekir. Nitekim Karakoyun ve Osm (2015) tarafından yapılan çalışmada araç trafik yoğunluğunun fazla olması ve bazı bölgelerde katı yakıtların kullanılmasından kaynaklı olarak Erzincan kent merkezindeki sarıçamalarda ve toprakta ağır metal birikiminin, kontrol bölgesi olan Mecidiye Köyü mesire alanına göre daha fazla olduğu ortaya koyulmuştur. Bu tür bir araştırma hava kirliliğinin biyoçeşitlilik ve yaşam açısından özellikle kentsel mekânda ciddi bir tehdit olduğunu vurgulaması bakımından son derece önemlidir. Ayrıca aynı çalışmada kentin güney kesiminde hava kirliliğinin yoğun olmasının terselme ile ilişkisi kurulmuştur. Bu bakımdan Erzincan'daki hava kirliliğinin değerlendirildiği başkaca çalışmalarda terselme etkisinin de dikkate alınması gerekmektedir.

5.3. İl Mahalli Çevre Kurulu Kararları

15/4/2004 tarihli ve 25434 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Çevre ve Orman Bakanlığı Mahalli Çevre Kurulları Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik" yürürlükten kaldırılarak yerine yayımlanan 03.08.2013 tarihli ve 28727 sayılı "Yüksek Çevre Kurulu ve Mahalli Çevre Kurullarının Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik"te Mahalli Çevre Kurullarının (MÇK) yapısı ve işleyişi düzenlenmiştir. Yönetmelikte merkezi teşkilat yapısı bünyesinde oluşturulan Yüksek Çevre Kurulu da düzenlenmiştir ve MÇK'lar Yüksek Çevre Kurulu tarafından alınan kararlar ve politikalarla bağlı ve eşgüdümlü çalışmak durumundadır. MÇK'lar kanunda belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Gerekli görüldüğü takdirde ise ilgili kamu kurum ve kuruluşları, bilimsel kuruluşlar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, özel sektör ve gönüllü kuruluş temsilcileri ile uzman kişiler de toplantılara davet edilebilir (Madde 18). Bu madde sivil katılımın güçlendirilmesi ve çevreyle ilgili savunuculuk faaliyetlerinin yapılmasına imkân vermektedir. MÇK'lar çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, kirliliğin önlenmesi amacıyla gerekli kararları almak, bu kararların ve önlemlerin uygulanması için program hazırlamak ve öngörülen sürelerde bu programların uygulanmasını, eşgüdümü sağlamak, çevre eğitime yönelik faaliyetler düzenlemek gibi görevleri bulunmaktadır (Madde 19). MÇK'lar bu bağlamda hava kirliliğiyle ilgili il bazında önemli kararlar alabilmekte ve programlar hazırlayabilmektedir.

Kurulun her üç ayda bir toplanacağı hususu da yönetmelikte yer almaktadır (Madde 20/1). 2014 yılı itibarıyla illerde MÇK'ların oluşturulmasına başlanmıştır. Bu nedenle 2014 yılı itibarıyla 2014-2021 yılları arasında Erzincan'da 16 adet İl MÇK toplantısı yapıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 8. 2014-2020 Yılları Arasında Erzincan İl MÇK Kararlarında Hava Kirliliği/Kalitesi

Sıra No	Karar No	Hava Kirliliği/Kalitesi ile İlgili Karar	Açıklama
1	2014-1	Yok	
2	2014-2	Var	Anız ve yol kenarları ile meralarda kuru otların yakılmasının yasaklanması
3	2015-1	Yok	
4	2015-2	Yok	
5	2015-3	Yok	
6	2015-4	Var	Hava kalitesinin iyileştirilmesi için alınacak tedbirler
7	2016-1	Var	2015-2016 ve müteakip kış sezonlarında uygulanacak olan yakıt programı
8	2016-2	Yok	
9	2016-3	Var	2016-2017 kış sezonunda uygulanacak olan yakıt programı
10	2017-1	Yok	
11	2018-1	Var	Hava kalitesinin iyileştirilmesi ve korunması
12	2019-1	Var	Hava kalitesinin iyileştirilmesi ve korunması
13	2020-1	Var	1) Hava kalitesinin iyileştirilmesi ve korunması 2) Temiz hava eylem planının hazırlanması
14	2020-2	Yok	
15	2020-3	Var	Temiz hava eylem planının onaylanması
16	2021-1	Var	Hava kalitesinin iyileştirilmesi ve korunması

Kaynak: <https://erzincan.csb.gov.tr/mck-kararlari-i-4179>, E.T. 15.01.2021

Sözü edilen yönetmelikte kurul toplantılarının her 3 ayda bir yapılması hükme bağlanmışken Erzincan'da MÇK

toplantılarının 2014'te 2, 2015'te 4, 2016'da 3, 2017-2018 ve 2019'da 1'er defa yapıldığı, 2020 yılında ise 3 defa

yapıldığı tespit edilmiştir. 06/01/2017 tarihinde yapılan toplantıda yıl içerisinde farklı tarihlerde (28/04/2017, 28/07/2017 ve 27/10/2017) 3 toplantı daha yapılması planlanmış ama 2017 yılı tek toplantıyla kapatılmıştır. Bu bakımdan genel olarak yönetmeliğe uygun bir takvim takip edilmediği anlaşılmaktadır. Alınan kararlar incelendiğinde 9 toplantıda hava kalitesinin iyileştirilmesi ve alınacak tedbirlere ilişkin kararlar alındığı görülmüştür. Ayrıca hava kirliliği ile ilgili alınan kararların uygulamasına yönelik yönetsel sorumluluğun belediyede olmasına rağmen (23/01/2018 tarihli kurul kararı) Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nün fiilen bu yöndeki sorumluluğu paylaştığı, koordinasyon görevini de yerine getirdiği söylenebilir. Bunlara ek olarak alınan kararların gelecek toplantılara atıf yaptığı durumlardan biri olan 11/02/2020 tarihli 2020 yılı ilk toplantısında Gündem 5 (Madde 5) kapsamında belirtilen “Temiz Hava Eylem Planı” çalışması için komisyon oluşturulması ve bu komisyonun hazırlayacağı ön çalışmaların karara bağlanmak üzere bir sonraki kurul toplantısında sunulması hususu, 2020 yılı 2. toplantısında (18/09/2020) gündeme gelmemiş, bunun yerine “İl Sıfır Atık Yönetim Sistemi” planının alınan kararlar onaylandığı görülmüştür⁸.

Bu gelişmelerle birlikte temiz hava hakkı ile ilgili Erzincan nezdinde gerçekleşen önemli bir gelişme temiz hava eylem planının onaylanması olmuştur. 22.10.2020 tarihinde onaylanan “Erzincan İli Temiz Hava Eylem Planı” (THEP) 2020-2024 yılları arası için düzenlenmiştir. Planın hazırlanma sürecinde katkı veren ve toplantılarda yer alan kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının listesinin sunulduğu Plan metninde beyan edilmiştir. Ancak listeye bakıldığında listede sadece kamu kurum ve kuruluşlarının yer aldığı, herhangi bir sivil toplum kuruluşunun olmadığı görülmektedir. Planda doğrudan temiz hava hakkından bahsedilmemiştir. Plan öncelikle ildeki hava kalitesi durumu ve tahminlerine yer vermiş, ardından alınacak önlemler ile sorunlar ve olası çözümleri değerlendirmiştir. Alınacak önlemlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşları sorumlu tutulmuştur⁹. Hava kalitesinin iyileştirilmesi için ağırlıklı olarak iki konu üzerinde durulduğu görülmüştür. İlki evsel ısınma ile ilgili olarak doğal gaz kullanımının teşviki, kalitesiz kömür kullanımının azaltılması, binalarda ısı yalıtımının yapılması gibi önerilerdir. İkinci olarak ildeki hava kirliliğinin kaynaklarından biri olan ulaşım sektörüne yönelik önerilere yoğunlaşmıştır. Ulaşımaya yönelik öneriler arasında egzo gazı denetimlerinin yapılması, toplu taşıma araç sayısının artırılması, bisiklet yollarının artırılması gibi öneriler yer almaktadır. Ayrıca tramvay hattı projesinin hayata geçirilmesi toplu taşımaya dâir uzun vadeli projeler arasındadır. Yenilenebilir enerjinin teşviki, ağaçlandırma yapılması, çevre için eğitim konusuna önem verilmesi de Eylem Planı kapsamındadır (Erzincan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 2020). Planın oluşturulma süreci ve uygulanma aşamasında sivil toplum kuruluşlarına

yer verilmemekle birlikte, planın uygulama aşamasında halkın bilgilendirilmesi ve çevre eğitiminin yaygınlaşması konularına ağırlık verilmiştir. I. Ulusal Hava Kalitesi Yönetimi Çalıştayı Sonuç Bildirgesinde (2017) de önerildiği üzere temiz hava eylem planlarının özellikle imar ve ulaşım planlarıyla bütünleşik bir yapıda olması gerekmektedir. Ancak Erzincan ili Temiz Hava Eylem Planında bütünleşik planlama anlayışının benimsendiğinden pek söz edilemez. Yine Bildirgede vurgulandığı üzere tesislerin ÇED ve izin sürecinde THEP'lerin dikkate alınması gerekmektedir, ancak madencilik ve malzeme ocakları faaliyetleri ve tesisleri bulunan Erzincan ilindeki THEP'de böyle bir öneri yer almamıştır. Her ne kadar Planda yapılacak faaliyetler ve sorumlu kuruluşlara yer verilse de olası çözümlerin somut faaliyet ve projelerle güçlü biçimde desteklenmemesi, yapılması düşünülen faaliyetlerin izlenmesi ve gözden geçirme hususuna yer verilmemesi, bu faaliyetler için bir takvimin hazırlanmış olmaması Eylem Planının zayıf yönleri olmuştur.

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de modern siyasetin giderek yeniden merkezileşme eğiliminde olduğu dikkat çekmektedir. Dahası çevre politikası alanında bu durumun merkezileşmeyle birlikte “politikadan arınma” biçimine büründüğü ifade edilebilir (Orhan, 2014: 264). Bu noktada Orhan (2014: 279-280) çevre sorunlarına ilişkin düzenlemeler artarken çevresel bozulma hızlanmasını, çevre politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına yönelik bir etkinlik sorununa bağlayarak aslında sorunun, bizim de katıldığımız şekilde, önemli bir kısmının depolitizasyona hizmet eden bir katılım mekanizmasıyla birlikte sürdürülebilirlik politikalarıyla ilgili olduğunu belirtmektedir. Ancak bize göre daha önemlisi Orhan (2014: 280)'ın vurguladığı “sürdürülemezlik siyaseti”dir. “Kararsızlık üretimi” kavramını çağrıştıran bu post-siyaset biçimi, çevre sorunlarının yeniden üretilmesini sağlar. Aktörler sürece müdahil olurlar ancak “havanda su dövmek” deyiminin karşılıdığı gibi en sonunda tüm bürokratik faaliyetlere rağmen sorunlar varlığını devam ettirir.

MÇK kararları bağlamında yukarıdan aşağıya merkeziyetçi bir anlayışın hakim olduğunu ifade etmek mümkündür. Çünkü THEP ve İl Sıfır Atık Yönetim Sistemi Planı'nın oluşturulmasına yönelik çalışmalar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yönlendirilen çalışmalardır. Katılım anlamında hiçbir MÇK toplantısında STK katılımının olmadığı görülmüştür. Ancak Aras Elektrik Dağıtım İl Koordinatörlüğü'nün kurulduğu özel sektör kuruluşu olarak varlığı dikkat çekicidir. Öte yandan 28.08.2015 tarihli 2015/3 sayılı ve 25.06.2016 tarihli 2016/2 no'lu karar tutanaklarında, gündem bulunmadığından karar alınmadığı ifade edilmektedir. Bu durum hem bir eylemsizlik halini yansıtmaması bakımından son derece önemli hem de kararsızlık üretimi açısından değerlendirilebilecek en somut göstergedir. Daha önce de belirtildiği gibi, her üç ayda bir toplanması gereken kurulun 2017-2020 yılları arasında her yıl sadece birer kez toplanmış olması, 16 toplantıdan sadece 9'unda kentin en önemli sorunu olan hava kirliliği üzerinde durulması, hava kirliliği ile ilgili kurulun aldığı kararların uygulamalarının takip edilmemesi, alınan kararlarda gelecek toplantılara

⁸ Erzincan İl MÇK karar tutanakları için bkz. <https://erzincan.csb.gov.tr/mck-kararlari-i-4179>

⁹ Belediye Başkanlığı, ilçe belediyeleri, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Odası, İl Sağlık Müdürlüğü, İl Emniyet Müdürlüğü, Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Halk Sağlığı Müdürlüğü, Çalışma ve İş Kurumu Müdürlüğü ile üniversiteler ve doğalgaz dağıtım şirketi sorumlu kuruluşlar arasında yer almaktadır.

yönelik atıflar yer almasına rağmen bunun takibinin yapılmaması kararsızlık üretiminin en açık göstergeleridir.

Devletin içinde bulunduğu ilişkiler bütünü içinde kendisine belirlediği konumdaki farklılaşmalar ve kurul, komisyon biçimindeki yönetsel usullerin benimsenmesi, özellikle kamusal otoriteden doğrudan ve etkin müdahale beklenen durumlarda tam tersine sürdürülemezlik siyasetini açığa çıkartmaktadır. Erzincan'da hava kirliliğine ilişkin süregelen sorunun halen yoğun biçimde yaşanmaya devam ettiği, sorunun çözümü noktasında mevcut kurul örgütlenmesiyle yapılan yönetsel çalışmaların yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Orhan (2014)'ın da belirttiği gibi merkezileşmeyi pekiştiren ve katılımı engelleme yönündeki düzenlemelere rağmen çevresel sorunlara yönelik katılımcı ve aşağıdan yukarıya bir çevre politikasının gerekliliği ortadadır. Ancak post-siyaset, katılımı sembolik hale getirmekle birlikte çoğu zaman manipüle ederek dar bir alana hapsedmektedir. Bu nedenle üyelerinin tamamı kamu kurumlarından oluşan bu kurul yapısının sivil katılımı mümkün kılacak şekilde revize edilmesine ek olarak toplumsal tabanda yer edinme olanaklarına sahip, eyleme dökülmüş bir savunuculuk anlayışı gerekmektedir.

5.4. Erzincan'da Temiz Hava Hakkına Yönelik Savunuculuğun Gerekliliği

Erzincan il genelinde hak ve savunuculuk faaliyet alanında çalışma yürüten 4 dernek mevcut olup bunlardan biri insan hakları alanında diğerleri ise kadın hakları ile ilgili konularda faaliyetlerini sürdürmektedir. İl genelinde sağlık alanında faaliyet gösteren 5 dernek bulunmaktadır. Ancak bu derneklerin hava kirliliği ile ilgili herhangi bir faaliyeti bugüne kadar olmamıştır (Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, 2021). 2016 yılında 28 sivil toplum kuruluşunun bir araya gelmesi ile oluşturulan Sivil Toplum Kuruluşları Platformu faaliyetleri çerçevesinde hava kirliliğiyle ilgili veya genel bir çevreci talep gündeme gelmemiştir (Birlik Vakfı Erzincan Şubesi, 2019). Bu göstergeler doğrultusunda hava kirliliği ile ilgili olarak Erzincan ölçeğinde ne sivil toplum ne de kamu kurumları bünyesinde hak temelli bir kavrayışın henüz oluşmadığı ifade edilebilir.

Hukuk nezdinde temiz hava hakkının ele alınma olanağı bulunmakla birlikte bu alanda da herhangi bir gösterge bulunmamaktadır. Örneğin, Erzincan'da hava kirliliği ile ilgili bir mahkeme kararına rastlanmamıştır. Erzincan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü web sitesinde şikâyetlerin iletilebileceği bir sistem mevcuttur ancak bunlara ilişkin istatistiklere ulaşılamamaktadır. Benzer şekilde Erzincan Belediyesi'nin danışma ve sorun çözümü için oluşturduğu beyaz masa birimi şikâyetlere ilişkin istatistik paylaşmamaktadır. Erzincan özelinde ALO 181 ve CİMER istatistiklerine de ulaşmak mümkün değildir. Bu açıdan Erzincan'da hava kirliliği ile ilgili verilere ulaşmak son derece zordur. Taleplere, önerilere, şikâyetlere ilişkin verilere ulaşılabilecek bir sistemin tesis edilmediği, var olan istatistik verilerin de farklı kurumsal verilerin bir araya getirilmesi yoluyla teyide muhtaç olduğu anlaşılmaktadır.

Yerelde sivil toplumun bu konuya hassasiyet duymadığı anlaşılmaktadır. Temiz hava hakkının henüz ulusal ya da uluslararası politika belgelerinde bir insan hakkı olarak

kabul edilmediği de bilinmektedir. Bunlara rağmen temiz hava hakkının tanınmasına yönelik çabaların olduğunu ifade etmek mümkündür. Hava kirliliği yaşam hakkının, sağlık hakkının ve çevre hakkının bir ihlalidir. Dolayısıyla temiz hava hakkı talebi temel hakların sağlanmasıyla oldukça ilintilidir. Hava kirliliğine hak temelli bir anlayışla yaklaşmak ve temiz hava hakkını kabul etmek devleti ve devlet dışı aktörleri bu hakları bütün kesimler için sağlamada görev sahibi yapacaktır. Yasal bir hakkın karşılığı yasal bir görevdir. Kirliliği hava soluyan insanların temiz hava talebiyle kirliliği meydana getiren gerçek ve tüzel kişilerden bunu kirliliği ortadan kaldırma görevini isteyebilecek, hak ihlali durumunda yargıya başvurabileceklerdir. Bu bağlamda temiz hava hakkına ilişkin istemlerin sıklıkla gündeme getirilmesi ve yinelenmesi gerekmektedir. Bu hakkın hayata geçirilmesinde temel araçlardan biri savunuculuk faaliyetleridir. Bunun için şüphesiz STK'ların politika yapım sürecinde etkin aktörler olarak katılımları gerekmektedir.

6. Sonuç ve Öneriler

Isınma, araç sayısının fazlalığı ve muayene eksikliği ile coğrafi etkenler bağlamında hava kirliliği düzeyi en yüksek 10 il arasında yer alan Erzincan'da hava kirliliği uzun yıllardır en önemli çevre sorunudur ve sunulan veriler bu sorunun süregelen hale geldiğini ortaya koymaktadır. Ancak özellikle PM_{2.5} değerine ulusal mevzuatta yer verilmemiş olması, PM_{2.5} ölçümlerinin yapılamıyor oluşu ve bu değer gibi başkaca değerlere ilişkin veri temininde ve güvenilirliğinde sorun yaşanması, THEP'de etkin bir izleme-değerlendirme düzenlemesine yer verilmemesi, faaliyet takviminin bulunmaması ve en önemlisi de MÇK yapısının ve kararlarının kararsızlık üretimi ve eylemsizlik yoluyla hava kirliliğini önemli bir sorun olmaktan çıkardığı, hava kirliliği politikasızlığını yarattığı ifade edilebilir.

Erzincan'da hava kirliliğine ilişkin bir hukuki karar, kamu kurumları bünyesinde öneri veya şikâyet verisi, kurumsal faaliyet dökümü bulunmamaktadır. Bu husus Erzincan'da hava kirliliğinin diğer çevre sorunları arasında geri plana itildiğinin, konunun bir politikasızlık sürecine saplandığının da kanıtıdır.

Araştırma kapsamında sunulan bütün göstergelerin ışığında hava kirliliği olgusunun Erzincan'ın coğrafi kaderi ve çöküntü mahallelerinin sebep olduğu katlanılması gereken bir vaka olmadığı, bu konunun Erzincan'da temiz hava hakkı üzerinden ele alınarak savunuculuk bağlamında değerlendirilmesinin, bunun politika araçlarına yansımalarının ve bu araçların etkinliklerinin artırılmasının gerekli olduğu değerlendirilmiştir. Enerji veya sanayi yatırımlarının yarattığı sorunların daha görünür olduğu kentlerde savunuculuk faaliyetlerinin hayata geçirilmesi yönündeki beklentinin daha fazla olması normal karşılanabilir. Ancak süregelenleşmiş hava kirliliği sorununun ısınma vb. kaynaklı olması hak talebine dayalı savunuculuğun bir yöntem olarak benimsenmesinin önünde bir engel değildir.

Temiz hava hakkı üzerinden hava kirliliğinin önlenmesine yönelik taleplere içkin savunuculuk, kararsızlık üretiminin ortadan kalkmasını sağlayacaktır. Bunun yaşama geçirilebilmesi için kentteki mevcut hak temelli sivil

örgütlenmelerin ve sağlıkla ilgili faaliyetleri bulunan derneklerin temiz hava hakkı ve hava kirliliği üzerine çalışma yapmaları gerekmektedir. Kentteki STK'ların savunuculuk çalışmalarının PM_{2.5} verilerinin teminine yönelik taleplere dayalı olması son derece önemlidir.

Tüm bu hususlar çerçevesinde tekrar vurgulamak gerekirse bu çalışma Erzincan ilinde yaşanan hava kirliliğinin önlenmesinde savunuculuk faaliyetlerini güçlendirmeyi öncelikle önermektedir. Buna ek olarak taşra teşkilatında Vali ve İl Müdürlükleri kanalıyla katılımcılığı teşvik eder biçimde çevre ve hak temelli faaliyetler yürüten STK'ların katılımına açık bir kurul yapılmasına zemin hazırlanması, MÇK'nın işleyişini düzenleyen yönetmeliğin kurulun kararlarını bağlayıcı hale getiren ve hukuksallaştıran bir mahiyette revize edilmesi gerekmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ve taşrada İl Müdürlüğü'nün hava izleme istasyonlarına ilişkin veri temininde yetkinleşmeyi sağlaması, yerel yönetimlerin hava kirliliği ile ilgili öneri ve şikayetleri izleme yönünde halkın katılımı süreçlerini canlı tutacak faaliyetleri yaşama geçirmesi kirlilik politikasızlığını ortadan kaldıracak önemli öneriler olarak sıralanabilir.

Teşekkür

Makalenin genel olarak değerlendirilmesi sürecinde yapıcı ve detaylı eleştirileri ile çalışmayı iyileştirmemizi sağlayan, özellikle kararsızlık üretimi konusunda önemli uyarıları ve katkıları olan hakemlere teşekkürü bir borç biliriz.

Kaynakça

- Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1962). "Two Faces of Power", *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1963). "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", *The American Political Science Review*, 57(3), 632-642.
- Birlik Vakfı Erzincan Şubesi, (2019). Erzincan Sivil Toplum Kuruluşları Platformu Faaliyete Geçti. t.ly/ucLk, (Erişim tarihi: 05.08.2020).
- Boyd, D. R. (2019). "The Human Right to Breathe Clean Air", *Annals of Global Health*, 85(1), 1-2.
- CECSR (2000). CECSC General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, EC/12. 2000/4.
- Crenson, M. A. (1971). *The un-politics of Air Pollution: A Study of Non-decisionmaking in The Cities*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Çetin, M. & Demirci, O. K. (2016). "Erzincan'da Doğalgaz Kullanımının Hava Kalitesine Etkisi", *Erzincan Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 9(1), 8-18.
- EEA (2016). Air Quality Standards under the Air Quality Directive and WHO Air Quality Guidelines, <https://www.eea.europa.eu/themes/data-and-maps/figures/air-quality-standards-under-the>, (erişim tarihi: 06.06.2020).
- EEA (2020). Air Quality in Europe- 2020 Report, EEA Report, No. 09/2020, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EPA (2020). History of Air Pollution, <https://www.epa.gov/air-research/history-air-pollution>, (Erişim tarihi: 01.12.2020).
- Erdoğan Çelikkın, Z. (2018). "Steven Lukes'un Üç Boyutlu İktidar Yaklaşımı: Kararsızlık Üretimi ve Kamu Politikası Analizi Disiplini", *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, 13(30), 161-194.
- Erzincan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü (2020). Erzincan İli Temiz Hava Eylem Planı, THEP (2020-2024), <http://www.erzincan.gov.tr/cevre-ve-sehircilik-il-mudurlugunden10>, (erişim tarihi: 12.02.2021).
- Erzincan24 Gazetesi, <http://www.erzincan24.com/guncel/erzincanda-hava-kirliligi-artiyor-h6032.html>, (erişim tarihi: 20.02.2020).

- HEI (2019). State of Global Air 2019, Special Report, Health Effect Institute, Boston.
- Karakoyun, G. & Osma, E. (2015). "Erzincan'da Hava Kirliliğine Bağlı Olarak Sarı Çamlarda Ağır Metal Birikimi", *Gümüşhane Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 5(2), 65-77.
- Kayıkçı, S. (2014). "Türkiye'de Yönetimden Yönetişime Geçiş: Yüksek Çevre Kurulu Örneği", *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(2), 105-114.
- Lukes, S. (2005). *Power of A Radical View*, Palgrave Macmillan, Second Edition.
- Marmara Belediyeler Birliği (2020). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları Kapsamında Hava Kalitesi ve Belediyenin Sorumlulukları, 22 Ocak 2020, İstanbul.
- Misonne, D. (2020). "The Emergence of a Right to Clean Air: Transforming European Union Law Through Litigation and Citizen Science" *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 00, 1-12.
- OHCHR (2018). Right to Health and Right to Clean Air in the Context of Children's Rights and Children's Environmental Health, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23810&LangID=E>, (erişim tarihi: 22.01.2021).
- Orhan, G. (2012). "Lack of Evidence as Evidence: The Case of Air Pollution in Turkey", *The 2012 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change: Evidence for Sustainable Development*, October 5-6, 2012, Freie Universität Berlin, Berlin.
- Orhan, G. (2014). "Public Participation as a Depoliticisation Process: The Case of Environmental Policy", in Korel Göymen and Onur Sazak (eds.) *Centralisation Decentralisation Debate Revisited*, İstanbul, Sabancı University IPC and Fredrich Neumann Stiftung, 262-291.
- Orhan, G. (2017). "Uzun Menzilli Sınır Aşan Hava kirliliği Sözleşmesi ve Protokolleri: Türkiye'nin Duruşu ve Uygulamaları" içinde Orhan, Gökhan, Semra Cerit Mazlum ve Yasemin Kaya (Der.), *Uluslararası Çevre Rejimleri*, Dora Yayıncılık, Bursa, 131-166.
- Pala, K. (2018). Küresel Hava Kirliliği ve Sağlık Konferansından İzlenimler, www.tbb.org.tr, (erişim tarihi: 12.10.2020).
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, Ankara.
- Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü (2021). İllere ve Faaliyet Alanlarına Göre Dernekler. <https://www.siviltoplum.gov.tr/illere-ve-faaliyet-alanlarina-gore-dernekler>, (erişim tarihi: 21.01.2021).
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2017). I. Ulusal Hava Kalitesi Yönetimi Çalıştayı, Sonuç Bildirgesi ve Raporu, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü- Çevre, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, 8-10 Mayıs, Afyonkarahisar.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ulusal Hava Kalitesi İzleme Ağı, 2019, <https://sim.csb.gov.tr/Intro/Uhkia>, (erişim tarihi: 12.10.2020).
- Temiz Hava Hakkı Platformu (2020). Kara Rapor 2020: Hava Kirliliği ve Sağlık Etkileri, <https://www.temizhavahakki.com/kara-rapor/>, (erişim tarihi: 18.12.2020).
- TMMOB Çevre Mühendisleri Odası (2018). Hava Kirliliği Raporu-2018, http://www.cmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=99283&tipi=78&sube=0, (erişim tarihi: 20.03.2020).
- Topal, E. N. (2020). Erzincan İli 2019 Yılı Çevre Durum Raporu, Erzincan Valiliği, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Erzincan.
- TÜİK (2019). Gösterge Uygulaması, <https://biruni.tuik.gov.tr/ilgosterge/?locale=tr>, (erişim tarihi: 06.02.2020).
- UN (2017). New Urban Agenda, <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>, (erişim tarihi: 03.01.2021).
- UN (2019a). Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, United Nations General Assembly, A/HRC/40/55.
- WHO (2016). Ambient Air Pollution: A Global Assessment of Exposure and Burden of Disease,

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250141/9789241511353-eng.pdf?sequence=1>, (erişim tarihi: 12.10.2020).

Worthington, R. P., Doshi, N. & McLean M. (2017). Air Pollution in India: Questions of Advocacy and Ethics, *Global Security: Health, Science and Policy*, 2(19), 75-82.

<https://www.temizhavahakki.com/sozluk/>, (erişim tarihi: 05.11.2020).

<https://www.who.int/airpollution/publications/aqg2005/en/>, (erişim tarihi: 20.06.2021).