

Milli Parkların Planlanması: Uzun Devreli Gelişme Planlarının İşlevi ve Hukuki Niteliği Üzerine Bir İnceleme^(*)

Planning of National Parks: An Investigation on the Function and
Legal Nature of Long-Term Development Plans

Harun YILMAZ^(**)

Öz:

Korunan alanlar, yaşamsal alanların, biyoçeşitliliğin, ekosistemin ve doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla hizmet eden alanlardır. Korunan alanlar küresel ölçekli doğa koruma politikalarının somutlaşmış halidir. Doğal miras özellikleriyle korunan alan olarak muhafazası önem arz eden varlıklardan birisi de milli parklardır. Milli parklar, doğal, kültürel ve estetik kaynakların belki de en iyi örneklerini temsil etmektedir. Milli parkların bugünü ve geleceği için planlama faaliyeti vazgeçilmezdir. Milli parklarda hazırlanacak öncelikli planlar uzun devreli gelişme planlarıdır. Uzun devreli gelişme planları, milli park anlayışının doğup geliştiği ABD'deki master planlardan ilham almaktadır. Uzun devreli gelişme planları birçok uzmanlık alanından yetkin kişilerin ortak çalışmalarının sonucunda meydana gelecek çok yönlü, kapsamlı, kendine özgü ve özel amaçlı planlardır. Esasen uzun devreli gelişme planları milli parklara düzenli, tutarlı ve kapsayıcı bir çerçeve sunmaktadır. Uzun devreli gelişme planları, hem milli parkın fiziki yapısını ortaya koyan hem de milli park için benimsenecek strateji ile yürütülecek uygulamaları şekillendiren politika belgeleridir. Bu yönüyle uzun devreli gelişme planları tüm yönetim politikaları ve uygulamalarında sürekliliği hedefleyecektir. Yine milli parklar için hazırlanacak diğer planlara kaynaklık etmesiyle uzun devreli gelişme planları, söz konusu planlara yön verecektir. Uzun devreli gelişme planlarının önde gelen işlevi ise, tüm nesiller için milli parkların etkin korunması ile milli parklarda insan kullanımının sağlanması arasında en doğru uzlaşmayı temin etmektir. Gerçekten de gerek bugün gerekse gelecek için en ideal milli park yönetimi anlayışı, mümkün olduğunca zarar görmesi engellenen bu doğal güzelliklerin insan etkileşimleriyle kaynaştırılmasından geçmektedir. Çalışmada milli parklara ve milli parkların planlanmasına ilişkin verilecek bilgilerin ardından milli parklara özgü planlardan uzun devreli gelişme planlarının işlevi ve hukuki niteliği irdelenecektir.

^(*) Araştırma Makalesi / Research Article

Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 09.05.2023

Yayınlanmasının Kabul Edildiği Tarih: 07.06.2023

DOI: <https://doi.org/10.58733/imhfd.1357942>

Bu makaleye atf için; YILMAZ, Harun, "Milli Parkların Planlanması: Uzun Devreli Gelişme Planlarının İşlevi ve Hukuki Niteliği Üzerine Bir İnceleme", **İMİHFD**, C. 8, S. 2, 2023, s. 635-662

^(**) Dr. Öğr. Üyesi, Sakarya Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı / Sakarya - Türkiye
E-posta: harunyilmaz@sakarya.edu.tr

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0956-9717>

Anahtar Kelimeler:

Milli Park, Uzun Devreli Gelişme Planı, Master Plan, Korunan Alan, Koruma Amaçlı İmar Planı.

Abstract:

Protected areas serve the purpose of ensuring the sustainability of vital ecosystems, biodiversity, and natural resources. Protected areas represent the embodiment of conservation policies on a global scale. National parks, with their natural heritage characteristics, are one of the assets that are important to preserve as protected areas. National parks can be counted as the finest examples of natural, cultural, and aesthetic resources. Therefore, planning activity is essential for the current and future survival of national parks. The priority plans to be prepared in national parks are long-term development plans. The inspiration for long-term development plans comes from the master plans in the United States, where the concept of national parks first emerged and developed. Long-term development plans are multifaceted, comprehensive, unique, and special-purpose plans that result from the collaboration of competent people from various fields of expertise. Fundamentally, long-term development plans provide national parks with an orderly, consistent, and inclusive framework. Long-term development plans are policy papers that set out the physical structure of the national park and shape the strategies to be adopted and the practices to be implemented in the national park. In this regard, long-term development plans will aim to ensure the continuity of all management policies and practices. Long-term development plans, which will serve as a source for other plans to be prepared for national parks, will guide the plans in question. Moreover, the primary function of long-term development plans is to provide the most suitable agreement between the effective preservation of national parks for all generations and the provision of human use within national parks. Indeed, the ideal understanding of national park management for the present and the future is to combine these natural wonders, which are protected as much as possible, with human interactions. The present study will investigate the function and legal nature of long-term development plans, one of the plans unique to national parks, following information about national parks and their planning.

Keywords:

National Park, Long-Term Development Plan, Master Plan, Protected Area, Conservation Zoning Plan.

GİRİŞ

İnsanların ve doğal yaşamını sürdürmesi vazgeçilmez olan bitki ve hayvan topluluklarının yaşam alanlarının güvenceye alınması yahut doğal-kültürel değerlerin zarar görmesinin önlenmesi için belirli özellikler gösteren alanların korunması, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir meseledir¹. Bu nedenle başta biyolojik, ekolojik, estetik özellikleriyle varlığını sürdürmesi gereken alanların koruma altına alınması zorunluluk arz etmektedir. Korunan alanlar olarak isimlendirilen bu alanlar, geliştirilmiş ve geliştirilecek ulusal ve uluslararası doğa koruma politikalarının esaslı unsurlarıdır². Korunması gerekli miras

¹ KILIÇ, Mahinur, *Türkiye’de Milli Parkların Gelişimi: Yozgat Çamlığı Milli Parkı Örneği*, SDÜSBE Yüksek Lisans Tezi, 2018, s. 31.

² DUDLEY, Nigel (Ed.), *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland, Switzerland, 2008, s. 2.

özelliğiyle korunan alan niteliği kazanan yerler hukuki düzenlemelere konu olmaktadır ki, bunlar özelinde geliştirilen modern doğa koruma anlayışı 1900'lerin başından itibaren gelişim göstermeye başlamış, 1980'lerde bir disiplin olarak kabul görmüştür³. Korunan alanlar kültür varlıkları ya da tabiat varlıklarından oluşabileceği gibi, iki tür birlikte de korunan alanlarda mevcut olabilir. Bunlardan korunması gerekli doğal miras özelliği taşıyan korunacak alanlar, tabiat anıtı, tabiat parkı ya da tabiat koruma alanı gibi farklı statülerden oluşmaktadır⁴.

Koruma statüsü içerisine alınıp muhafazası gereken varlıklardan birisi de milli parklardır. Milli parklar çeşitli ve kimi zaman benzersiz doğal, bilimsel ve ekolojik değerleri barındırdığından vazgeçilmez önemdedir. Ayrıca tabii, arkeolojik, jeolojik, kültürel ve tarihi değerleriyle zenginlik arz eden milli parklar, geçmişle bugün arasında anlamlı bağlar kurulmasına katkı vermektedir⁵. İnsanın hem bugünü hem de yarını için bozulmamış değerlerin gereği gibi muhafaza edilmesinde milli parkların rolü eşsizdir⁶.

Sahip oldukları doğal güzellikler ve değerler, içinde yaşayan canlı çeşitliliği ya da ender rastlanır canlı türlerine ev sahipliği yapması, bir alanın milli park olarak kabulünde gözetilen etkenlerdir. Öte yandan özellikle insan tahribatları nedeniyle doğal alanlar ya da bu alanlarda yaşayan canlılar için oluşan tehlike, alanın milli park kabul edilmesinin gerekçeleri arasındadır. Yasa dışı ağaç kesimi ve avlanma, maden faaliyetleri, kaçak yapılaşma, yoğun turizm amaçlı kullanımlar ya da altyapı çalışmaları, ilk bakışta insan tahribatları arasında sayılabilecek örneklerdir. Bu yönüyle milli parklar, insanların kontrolsüz kullanımları ya da tahribatlarından doğanın korunduğu alanlardır.

Hukuki düzenlemelerden hareketle korunacak alanın milli park olarak belirlenmesi, alanın fiziksel sınırlarının çizilmesi suretiyle bu alanların planlı şekilde tasarlanmasını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca korunacak alanlardaki planlama, geleceğe yönelik hedeflerin oluşturulmasına ve bunların zaman içerisinde gerçekleştirilmesine katkı verecek faaliyetleri konu almaktadır. Bu bağlamda milli parklarda yapılacak planlama, bahsi geçen alanlardaki faaliyetlerin koru-

³ ÜLGEN, Hüma / ZEYDANLI, Uğur (Ed.), **Orman ve Biyolojik Çeşitlilik**, Doğa Koruma Merkezi, Ankara, 2008, s. 120.

⁴ ERÖKSÜZ, Can, **Korunan Alanlar Doğal Sit ve İlgili Mevzuat**, Adalet Yayınları, Ankara, 2016, s. 2.

⁵ LEMONS, John / STOUT, Dean, "National Parks Legislative Mandate in the United States of America", **Environmental Management**, Vol. 6, No. 3, 1982, s. 199-207, s. 199.

⁶ FORSTER, Richard R., **Planning for Man and Nature in National Parks**, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Morges, Switzerland, 1973, s. 10.

ma-kullanma dengesi gözetilerek kontrollü ve amaca uygun gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Ancak her halde milli parklardaki planlama ile elde edilmek istenen öncelikli amaç, alanların gereği gibi korunabilmesini temindir.

Milli parkların planlamasında uzun devreli gelişme planları, milli parklara özgü bir plan türüdür. Bahse konu planlar, milli parkın korunması, genel kullanımını, yönetimi ve geliştirilmesi için kılavuz ilkeler oluşturan⁷, siyasi ve idari politikalarla uyum göstermesi gereken belgelerdir. Alanın korunma amaçlarına, çevresiyle ilişkisine, kaynak değerlerine ve -varsa- hangi insani ihtiyaçları karşılaması gerektiğine dair hedefleri belirleyen uzun devreli gelişme planları, alanın yönetiminde başvurulacak rehber niteliğindedir. Korunan alan türlerinden milli parklara özümlenecek çalışmada, milli parkların planlanmasına ilişkin genel bilgilerin verilmesinin ardından milli parklara özgü plan türü olan uzun devreli gelişme planlarının mahiyeti inceleme konusu yapılacaktır.

I. BİR KORUNAN ALAN ÖRNEĞİ: MİLLİ PARKLAR

A. Korunan Alan Kavramı

Korunması gerekli varlıkların birbirleriyle, buldukları yerle ve çevreyle oluşturdıkları anlamlı görünümün korunması adına bütüncül yaklaşımla ele alınıp özel statü tanıyan alanlara korunan alanlar denilmektedir. Esasen korunan alanlar, küresel anlamda dikkatlerin üzerine toplandığı doğa koruma çabalarının somut örnekleridir⁸. Belirli alanların korunan alan statüsüne kavuşturularak muhafaza edilmesinin iki temel sebebe dayandığı söylenebilir. Bunlardan ilki, alanda yer alan doğal ve kültürel değerlerdir. Bunun yanında alandaki değerlerin yitirmemesi için insan müdahalelerinin sınırlandırılması zorunluluğu, alanın korunan alan olmasının sebeplerinden bir diğeridir. Dahası insan müdahaleleri haricinde alanın meydana gelecek doğa olaylarından ya da alanda yaşayan canlılardan kaynaklı olası zararlardan da planlı biçimde korunabilmesi, alanın korunan alan olarak belirlenmesinin gerekçeleri arasında sayılmalıdır. Alanın korunan alan niteliğine kavuşturulması, alanın hüviyetini bozucu müdahalelere engel olacak, böylece sahip olunan değerlerin gelecek nesillere gereği gibi aktarılabilmesi temin edilecektir.

Korunan alanlar, doğal, kültürel, arkeolojik ya da tarihi değerlerden olmaları hasebiyle buldukları yerlerin, daha ötesinde tüm dünyanın korunmasından

⁷ THOMAS, Lee / MIDDLETON, Julie / PHILLIPS, Adrian, (Series Ed.), **Guidelines for Management Planning of Protected Areas**, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2003, s. 8.

⁸ KUVAN, Yalçın, "Korunan Alan Yönetiminin Genel Esasları ile Ülkemizdeki ve Bolu Yöresindeki Korunan Alanların Bir Değerlendirmesi", **İÜOFD**, C. 49, S. 1-2-3-4, 1999, s. 65-75, s. 73.

yarar göreceği miraslar arasında yer alabilir. Korunan alanlar, kaybolma ya da zarar görme tehlikesi altındaki yerlerin, ekosistemin, biyoçeşitliliğin ve biyolojik dengenin korunmasının yapı taşlarıdır. Bu nedenle korunan alanlar, günümüz dünyasında biyoçeşitliliğin ve canlı türlerinin korunmasını sağlayacak önemli ve etkili araçların başında gelmektedir. Diğer taraftan koruma-kullanma dengesi içerisinde korunan alanların sınırlı-denetimli kullanımları, kırsal kalkınma, eğitim-öğretim, turizm gibi alanlarda sosyo-ekonomik bir işlev görebilir⁹. Yine korunan alanlar, insan psikolojisi ve sağlığı üzerinde olumlu ruhsal-bedensel etkileri sayesinde günlük yaşamın gerginliğinin azaltılmasına, sosyal hayatın sağlıklı sürdürülmesine pekâlâ vesile olabilir. Buradan hareketle başta siyasi ya da ekonomik olmak üzere farklı çıkarlar bir tarafa bırakılarak ihtiyaç halinde korunan alanların sayısının ve yüzölçümlerinin artırılması, yukarıda sayılan hedeflere ulaşma yolunda öncelikli strateji olarak benimsenmelidir.

Korunan alanlar, ulusal ve uluslararası doğa koruma çabalarının somut görünümüdür. Uluslararası ölçekte Birleşmiş Milletlerin bir organı olan UNESCO'nun girişimiyle 1948'de korunan alan sistemlerinin kriterlerini oluşturan neredeyse tek otorite konumundaki¹⁰ Uluslararası Doğa ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği (*"International Union for Conservation of Nature and Natural Resources-IUCN"*) kurulmuştur. Türkiye'den üyelerin de bünyesinde yer aldığı IUCN, doğal kaynakların korunması amacıyla kurulmuş uluslararası bir organizasyondur. IUCN, doğanın bütünlüğü ile çeşitliliğini korumak ve doğal kaynakların her türlü kullanımının adil biçimde ve ekolojik hassasiyetlerle sürdürülebilir olmasını sağlamak için ülkeleri etkileme, teşvik ve yardım etme amaçlarıyla hareket etmektedir. IUCN, doğal kaynakları yerel, bölgesel ve küresel düzeyde korumak, küresel işbirliklerini desteklemek için üyelerinin, ağlarının ve ortaklarının güçlü yanlarını geliştirmektedir¹¹. IUCN korunan alanı, *"doğanın ve ilişkili ekosistem hizmetlerinin ve kültürel değerlerin uzun vadede korunabilmesi amacıyla açıkça tanımlanmış coğrafi sınırları olan, yasal ve/veya diğer etkin yöntemlerle yönetilen alan"* şeklinde tanımlamaktadır¹². Yapılan tanımdan anlaşıldığı kadarıyla korunan alanların mevzuatla çerçevesi çizilmek suretiyle yönetilmesi, koruma amaç ve hedeflerine ulaşabilmek adına zorunluluk arz etmektedir.

⁹ KUVAN, Yalçın, "Korunan Alan Yönetiminde Etkinliğin Önemi ve Değerlendirilmesi", **Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu**, SDÜ, Isparta, 2005, s. 81-89, s. 82.

¹⁰ EROĞLU, Semih, "Milli Parklar Kanununda Belirlenen Korunan Alan Metodolojisi", **Denetim**, S. 13, 2014, s. 85-90, s. 86.

¹¹ IUCN, **Guidelines for Protected Areas Management Categories**, IUCN Publications, 1994, s. 2.

¹² IUCN, "Effective Protected Areas", (Çevrimiçi) <http://www.iucn.org>, E.T. 07.05.2023.

B. Bir Korunan Alan Olarak Milli Parklar

Korunan alanlar, IUCN'nin 1994'te yayımladığı bir raporda altı kategoriye ayrılmıştır. Kategoriler aracılığıyla IUCN, korunan alanların nasıl sınıflandırılabilirliği konusunda ülkelere çerçeve çizmektedir¹³. IUCN'nin belirlediği korunan alan kategorileri şöyledir¹⁴:

Kategori I : Mutlak Doğa Rezervi / Vahşi Yaşam Alanı ("*Strict Nature Reserve / Wilderness Area*");

Kategori II : Milli Park ("*National Park*");

Kategori III : Tabiat Anıtı ("*Natural Monument*");

Kategori IV : Habitat / Tür Yönetim Alanı ("*Habitat / Species Management Area*");

Kategori V : Kara / Deniz Peyzajı Koruma Alanı ("*Protected Landscape / Seascape*");

Kategori VI : Yönetilen Kaynak Koruma Alanı ("*Managed Resource Protected Area*").

Kategori II'de yer alan milli parklar, esasında ekosistemin korunması ve rekreasyon için yönetilen korunan alan statüsündedir¹⁵. IUCN'nin milli park kriterlerinden ilki, alanın bitki ve hayvan türleri, habitatlar, jeomorfolojik alanlar ya da özel manevi, bilimsel, eğitici ve turistik öneme sahip büyük doğal bölgeler için bir örnek teşkil etmesi iken; ikincisi alanın, insan tahribatlarıyla özü bozulmamış bir veya birden fazla ekosistemin tamamını içerecek ölçüde geniş olmasıdır¹⁶. Buna göre bir alan, korunmaya ihtiyaç duyulup hali hazırda korunabilir ve doğal, kültürel veya rekreasyonel kaynak değerleri açısından az bulunur nitelikteyse milli park olabilir¹⁷. Aslında milli parklar, doğal, rekreasyonel, tarihi, kültürel, arkeolojik alanların türlü koleksiyonudur¹⁸. Milli parklar gibi genellikle ziyaret edilebilen koruma alanları

¹³ DAVEY, Adrian G., Ed. PHILLIPS, Adrian, **National System Planning for Protected Areas**, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1998, s. 5.

¹⁴ IUCN, **Guidelines for Protected Areas Management Categories**, s. 5 vd.

¹⁵ HOU, Jinglu, "Research on the Planning and Management of National Parks: Based on the Public Engagement Mechanism", **Journal of Building Construction and Planning Research**, 7, 2019, s. 32-38, s. 32.

¹⁶ IUCN, **Guidelines for Protected Areas Management Categories**, s. 19.

¹⁷ CIRIK, Umut, "Milli Parklar ve Uzun Devreli Gelişme Planları", **Planlama**, 2007/1, s. 45-50, s. 46.

¹⁸ KEITER, Robert B., "The National Park System: Visions for Tomorrow", **Natural Resources Journal**, Vol. 50, Issue 1, 2010, s. 71-110, s. 74.

sağlıklı, mutlu ve huzurlu bir toplum ile yaşanabilir bir çevrenin inşası adına gereklidir¹⁹. Bu doğrultuda milli parklar, mevcut ve gelecek nesiller için ekosistem(ler)in bütünlüğünü koruma; zarar verici eylem ve işgalleri alandan uzak tutma; çevresel ve kültürel uyum sağlanarak ziyaretçilere manevi, bilimsel, eğitici, eğlendirici fırsatlar tanıma amaçlarına yönelmektedir²⁰.

Mevzuatta korunan alanlar üzerinden milli parkların nitelendirildiği görülmektedir. Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik (KAYPDY) m.3/1-h uyarınca korunan alanlar, “*milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiat koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan, biyolojik çeşitliliğin, doğal ve bunlarla ilişkili kültürel kaynakların korunması ve devamlılığını sağlamak amacıyla ilgili mevzuata göre tespit edilen ve yönetilen kara ya da deniz alanı*”dır. Milli Parklar Kanunu (MPK) m.2-a uyarınca milli parklar ise, “*bilimsel ve estetik bakımından, milli ve milletlerarası ender bulunan tabii ve kültürel kaynak değerleri ile koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip tabiat parçaları*”dır²¹. Neticede milli parklar, bir tür doğa rezervi olup, doğal yaşamın bozulmadan gelişme gösterebilmesi, ekosistemin bozulmaması ve biyolojik çeşitliliğin sürdürülebilmesi hedefleriyle koruma altına alınan alanlardır.

C. Milli Parkların Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi

Milli parklar, doğal ve kültürel mirasın korunması taahhüdünün saygın bir sembolü olarak öne çıkmaktadır²². Milli park fikri ABD’de ortaya çıkarak gelişme göstermiş²³, ilk milli parklar muhteşem dağlık manzaraların korunması için tasarlanmıştır²⁴. Dünyanın ilk milli parkı ise 1870’de bölgenin keşfinin ardından 1872’de kurulan ABD Yellowstone milli parkıdır²⁵. “*Şimdiye kadar sahip olduğumuz en iyi fikir (‘the best idea we ever had’)*”²⁶ şeklinde nitelenen

¹⁹ AKIN, Galip, “Yozgat Çamlığı Milli Parkı’nın Özellik ve Gizemleri”, **Afet ve Risk Dergisi**, 2(2), 2019, s. 105-114, s. 108.

²⁰ IUCN, **Guidelines for Protected Areas Management Categories**, s. 19.

²¹ Aynı tanım KAYPDY m.3/1-j’de de yer almaktadır.

²² KEITER, s. 72.

²³ HOU, s. 32; RUNTE, Alfred, **National Parks-The American Experience**, Taylor Trade Publishing, UK, 2010, s. 95.

²⁴ KEITER, s. 74.

²⁵ SHAFER, Craig L., “History of Selection and System Planning for US Natural Area National Parks and Monuments: Beauty and Biology”, **Biodiversity and Conservation**, 8, 1999, s. 189-204, s. 189; KEITER, s. 72; FEISS, Carl, “National Park and Monument Planning in the United States”, **The Town Planning Review**, Vol. 21, No. 1, 1950, s. 40-56, s. 44.

²⁶ KEITER, s. 72; RUNTE, s. 239.

Amerikan milli park fikri, doğa koruma amacının dünya çapında modeli olma özelliğini haizdir²⁷. Bu yönüyle ABD haricindeki ülkelerde milli park sistemleri büyük ölçüde Amerikan konseptine dayanmaktadır²⁸.

ABD’de 1916’da yürürlüğe giren Milli Parklar Organik Kanunu (“*National Parks Organic Act*”) erken dönem münferit parkları ve anıtları tek bir milli park sisteminde birleştirerek onlar için tek tip yönetim standardı getirmiştir²⁹. Kanun aracılığıyla resmi milli park anlayışını inşa edecek Milli Park Hizmeti (“*National Park Service-NPS*”) oluşturulmuştur. Genel hatlarıyla NPS, milli parklara ait manzara ile içerisindeki doğal / tarihi varlıklar ile yaban hayatının korunması ve buralarda yer alıp herhangi bir tahribata uğraması önlenecek kaynaklardan gereğince istifade edilebilmesi için milli parkların yönetiminden sorumludur³⁰. Dolayısıyla NPS bir yandan milli parkların insanlarca kullanımını sağlama; diğer yandan kullanımlardan doğabilecek tahribatları önleme göreviyle aslında birbirini zorlayan iki yönlü süreç yürütmektedir³¹. NPS, ABD’de 80 milyon dönümü aşan bir alanı yönetmektedir³². ABD’de milli park sistemi ulusallık arz ederken, milli parkların yönetimi örneğin milli park anlayışı güçlü Avustralya’da eyalet ve yerel makamlar; Kanada’da ise eyaletler eliyle yürütülmektedir³³.

ABD sayesinde gelişen hassasiyetin akabinde özellikle Avrupa’da milli parkların gelişimi, ABD’yi takip eden bir seyir izlemiştir³⁴. Örneğin İngiltere’de milli parklar, 1949’da Milli Parklar ve Kırsal Alana Erişim Kanunu (“*National Parks and Access to the Countryside Act*”) ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun ile alanların doğal güzelliğinin, vahşi yaşamın ve kültürel mirasın korunup geliştirilmesi ve bu alanların özel niteliklerinin halk tarafından anlaşılabilir olarak kullanılabilmesi için fırsatların teşvik edilmesi amaçlanmaktadır³⁵.

Milli parkların yönetiminden sorumlu ulusal bir yönetimden ziyade İngiltere’de parklar, Milli Park Otoritesi (“*National Park Authority-NPA*”) olarak bili-

²⁷ FORSTER, s. 15; RUNTE, s. 95; KEITER, s. 72; WINKS, Robin W., “The National Park Service Act of 1916: ‘A Contradictory Mandate’?”, *Denver Law Review*, 74(3), 1997, s. 575-624, s. 575.

²⁸ FORSTER, s. 15.

²⁹ KEITER, s. 75.

³⁰ LEMONS / STOUT, s. 199; WADE, John W., “Importance of Legal Authorities: How National Park Service Operations Relate to Law and Policy”, *Journal of Interpretation Research*, Vol. 15, No. 2, 2010, s. 33-39, s. 34-35.

³¹ ANTOLINI, Denise E., “National Park Law in the U.S.: Conservation, Conflict and Centennial Values”, *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, Vol. 33, Issue 33, 2009, s. 851-921, s. 856.

³² ANTOLINI, s. 853.

³³ WINKS, s. 576.

³⁴ RUNTE, s. 95.

³⁵ BUTLER, Tim, “An Overview of the National Parks System in England & Wales”, *Revue Juridique de l’environnement*, Vol. 43, 2018/2, s. 317-328, s. 318.

nen bağımsız, özel amaçlı otorite ya da yerel otorite (ör, belediye) eliyle yönetilmektedir³⁶. Dikkat çekici biçimde İngiltere'deki milli park arazilerindeki kamu mülkiyetinin çok az olduğu, arazilerin büyük çoğunluğunun çiftçiler ve koruma dernekleri dâhil olmak üzere özel kişilere ait olduğu tespiti yapılmaktadır. Her ne kadar mevzuat devlete özel kişilerin elindeki arazileri satın alma ya da kamulaştırma yetkisi vermiş olsa da araziler üzerinde kamu mülkiyeti oluşturmaya dönük itici gücün bulunmadığı da doktrinde ayrıca not edilmektedir³⁷. İngiltere'deki milli park anlayışı IUCN'nin korunan alan sınıflandırmasındaki Kategori II ile aynı anlama gelmemektedir. Daha ziyade buradaki milli parklar Avrupa'daki en uzun yerleşik Kategori V: kara / deniz peyzajı koruma alanlarından oluşmaktadır³⁸. Eklenmelidir ki, 1949 Kanunu milli parklar yanında ikinci bir doğa koruma statüsü öngörmüştür. Olağanüstü Doğal Güzellik Alanı ("*the Area of Outstanding Natural Beauty-AONB*") olarak ifade edilebilecek bu alanlar, milli parklara benzer bir süreç işletilerek belirlense de, bir alanı AONB olarak belirleyecek kriter, arazinin doğal güzelliği ile sınırlıdır. Milli parkların aksine AONB'lerin öngörülme amacında yaban hayatından, kültürel miras örneklerinden ya da insan kullanımından bahsedilmez. Aynı alan hem AONB hem de milli park olamaz³⁹.

Türkiye'de milli park kavramının ilk kez İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi'nde görevli Prof. Dr. Selahattin İnal'ın 1948'de yayımlanan "Tabiatı Koruma Karşısında Biz ve Ormancılığımız" adlı eserinde kullanıldığı aktarılmaktadır⁴⁰. Türkiye'de milli parklar ilk kez 1956'da yürürlüğe giren 6831 sayılı Orman Kanunu ile yasal düzenlemeye konu olmuştur. Kanun, gerek görüldüğünde bir alanın milli park olarak belirlenmesinde, düzenlenmesinde, yönetilmesinde, gerekiyorsa işletilmesinde ya da işlettirilmesinde Orman Genel Müdürlüğünü yetkili kılmıştır (m.25⁴¹). Akabinde Türkiye'de 1958'den itibaren milli parklar kurulmaya baş-

³⁶ THOMPSON, Nicola / GARRAD, Guy / RALEY, Marian, "Planning and Sustainable Land Management in England's National Parks", **Management & Policy Issues**, Vol. 6, No. 1, 2014, s. 67-69, s. 67.

³⁷ BUTLER, s. 321.

³⁸ BUTLER, s. 319; THOMPSON / GARRAD / RALEY, s. 67.

³⁹ BUTLER, s. 327.

⁴⁰ BAYER, M. Zekai, "Milli Parklar ve Türkiye Açısından Önemi, Alınması Gereken Önlemler (II)", **Anatolia**, Ocak-Haziran 1994, s. 53-57, s. 53.

⁴¹ Orman Kanunu

"VI. Milli parklar:

Madde 25 - (Değişik: 23/9/1983 - 2896/15 md.) - Orman Genel Müdürlüğü; mevkii ve özelliği dolayısıyla lüzum göreceği ormanları ve orman rejimine giren sahaları; bilim ve fennin istifadesine tahsis etmek, tabiatı muhafaza etmek, yurdun güzelliğini sağlamak, toplumun çeşitli spor ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılamak, turistik hareketlere imkan vermek maksadıyla, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma sahaları ve orman mesire yerleri olarak ayırır, düzenler, yönetir ve gerektiğinde işletir veya işletirir."

lanmış olup, 05.02.1958 tarihinde Yozgat Çamlığı Milli Parkı, ülkemizin ilk milli parkı ilan edilmiştir⁴². Nihayet milli parklar, 1983’de yürürlüğe giren 2873 sayılı MPK ile müstakil bir kanuni düzenlemeye konu edilmiştir. MPK, doğal ve kültürel yönden kıymetli olup korunması gereken alanlara özel statü getiren özel bir kanundur⁴³. MPK’da milli parkların öncelikle devamlılıkları için korunmaları, ardından planlı ve kontrollü gelişip varlıklarını sürdürmeleri temel hedeftir. Kanun, “*yurdumuzdaki milli ve milletlerarası düzeyde değerlere sahip milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının seçilip belirlenmesine, özellik ve karakterleri bozulmadan korunmasına, geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin esasları düzenleme*” amacına matuftur (m.1).

D. Milli Park Kararı ve Sonuçları

Bir yerin milli park olarak belirlenebilmesi, öncelikle o yerin Milli Parklar Yönetmeliği (MPY)’nde sayılan milli park olma ölçütlerini haiz olmasıyla mümkündür⁴⁴. Bir yerin milli park karakterine sahip olup olmadığı tespitini Tarım ve Orman Bakanlığı yapacak, yapılan tespitin ardından ilgili yer Cumhurbaşkanı kararı ile milli park olarak belirlenecektir (MPK, m.3). Milli park olarak tayin ve tespit edilen yerlere dair uygulama statüleri ile sınırları mahallen ayrıca duyurulacaktır (MPY, m.9).

Bir yerin milli park olmasından önce Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen tespit işlemi, nihai işlem öncesi gerçekleştirilen hazırlık işlemidir⁴⁵. İcrai olmayan hazırlık işlemlerinin tek başına dava konusu edilmesi mümkün olmasa da nihai işlem için açılan davada hazırlık işleminin hukuka uygunlu-

⁴² AKIN, s. 107.

⁴³ Dan. İDDK, E. 2010/3572, K. 2014/262, 06.02.2014, (Lexpera İçtihat Bilgi Bankası).

⁴⁴ Milli Parklar Yönetmeliği

“*Milli Park ve Tabiat Parkı Kriterleri*

Madde 6 - A) Milli Park olarak ayrılacak yerlerde;

1 - Tabii ve kültürel kaynak değeri ile rekreasyonel potansiyeli, milli ve milletlerarası seviyede özellik ve önem taşımaktadır.

2 - Kaynak değerleri, gelecek nesillerin miras olarak devralacakları ve sahip olmaktan gurur duyacakları seviyede önemli olmalıdır.

3 - Kaynak değerleri tahrip olmamış veya teknik ve idari müdahalelerle ıslah edilebilir durumda olmalıdır.

4 - Saha büyüklüğü, kaynak değerleri kesafeti yönünden, özel haller ve adalar dışında, en az 1000 hektar olmalı ve bu alan bütünüyle koruma ağırlıklı zonlardan meydana gelmelidir. İdari ve turistik amaçlı geliştirme alanları bu asgari saha büyüklüğünün dışındadır.”

⁴⁵ Aynı yönde bkz. KALABALIK, Halil, **İmar Hukuku**, C. III, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 3312-3313.

ğunun da irdeleneceği söylenmelidir⁴⁶. Tespit işlemindeki sakatlıklar (ör, tespitin uzmanlarca yapılmaması, uzmanların gerekli incelemeleri gerçekleştirmemesi, alanın milli park kriterlerini taşımaması) nihai işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararını da hukuka aykırı kılacaktır. Zira Cumhurbaşkanlığı kararının esasını yerin milli park olarak belirlenmesi yönünde Tarım ve Orman Bakanlığı'nın yaptığı tespit oluşturmaktadır.

Bir yeri milli park olarak belirleyen Cumhurbaşkanlığı kararının idari işlem olduğu konusunda tereddüt bulunmamakla birlikte, maddi açıdan yapılan tasnifte işlemin hangi kategoriye dâhil olduğu meselesi üzerinde durulmalıdır. Burada konumuzla gösterdiği benzerlik nedeniyle bir alanı sit alanı olarak belirleyen kararların niteliği hakkındaki görüşleri aktarmak gerekirse; sit kararları GÖZLER'e göre, "ara işlem"⁴⁷; ÇOLAK'a göre, genel nitelikte, düzenleyici olmayıp sürekliliği olan "genel karar"⁴⁸; SANCAKDAR / YAĞCI / TAŞYILDIZ / ÇIRAK'a göre ise, düzenleyici işlem niteliği ağır basan "karma işlem"⁴⁹dir. Sit kararı ile birlikte alandaki tüm taşınmazlar bu statüden etkilendiğinden sit kararı etkilediği taşınmazlar yönünden genel niteliğe sahiptir. Ancak bölge itibarıyla belirli ve sınırlı bir genellikten bahsedilmesinden ötürü sit kararının düzenleyici işlemin mahiyetine tam anlamıyla uyum gösterdiğini söylemek güçtür. Öte yandan şart işlemler genel nitelik göstermez iken sit kararları alanla sınırlı genellik göstermektedir.

Konumuz özelinde KALABALIK, bir yeri milli park olarak belirleyen işlemin "şart işlem" olduğu kanısındadır⁵⁰. Öncelikle milli park kararıyla birlikte tıpkı sit kararlarında olduğu gibi şart işlemlerin aksine alandaki tüm varlıklar alınan karardan etkilenmektedir. Öte yandan bunların belirli ya da belirlenebilir olması işlemin tipik düzenleyici işlem sayılmasına engeldir. Düzenleyici ve şart işlemin yanı sıra genel karar, düzenlendiği anda belirli bir bölgeye ya da sayıca belirli yahut belirlenebilir birden fazla kişiye / nesneye yönelerek onların hukuki durumları üzerinde etki gösterir. Yine genel karar, muhatapları bakımından genel bir durum yaratsa da soyutluk ve kişilik dışılık arz etmez⁵¹. Aktarılan hu-

⁴⁶ AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2021, s. 342.

⁴⁷ GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, C. I, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 772 vd.

⁴⁸ ÇOLAK, Nusret İlker, **Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 565.

⁴⁹ SANCAKDAR, Oğuz / YAĞCI, Pınar / TAŞYILDIZ, Şükür / ÇIRAK, Ezgi, **Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021, s. 688.

⁵⁰ KALABALIK, s. 3312.

⁵¹ AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 359-360.

suslar ışığında, bir yeri milli park olarak belirleyen işlemin tipik düzenleyici ya da şart işleminden ziyade şart işleme yaklaşan bir genel karar özelliği gösterdiği kanaatindeyiz.

II. MİLLİ PARKLARIN PLANLANMASI

A. Genel Olarak Milli Parkların Planlanması: Mevzuat Üzerinden Bir Okuma

1. Uzun Devreli Gelişme Planları

Milli parklarda hazırlanması gereken öncelikli plan, uzun devreli gelişme planı (UDGP)dir. UDGP, “*ilgili bakanlıkların olumlu görüşleri ve gerektiğinde fiili katkılarıyla*” Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanır ve yürürlüğe konulur (MPK, m.4; MPY, m.11)⁵². KAYPDY m.3/1-s’de yer verilen tanımıyla UDGP, “*milli park olarak belirlenen yerlerin özellik ve nitelikleri göz önünde tutularak, koruma ve kullanma amaçlarını gerçekleştirmek üzere kuruluş, geliştirme ve işletilmelerini kapsayan (...) planlar*”dır⁵³. Doktrinde korunan alanlar üzerinden yapılan tanımlamaya göre UDGP, “*koruma bölgelerinin sahip olduğu kaynakların korunması, geliştirilmesi ve uzun vadede devamlılığının sağlanması adına yapılan teknik, sosyal ve ekonomik yönlü planlar*”dır⁵⁴.

Korunan alanlara özgü yapılabilecek UDGP, milli parklar özelinde o milli parkın mahiyetine uygun olmalıdır. Belirtildiği üzere hazırlanacak UDGP’de milli parklardaki koruma-kullanma dengesinin gözetilmesi şarttır (MPK, m.4). Esasında UDGP ile ulaşılmak istenen temel hedef, milli parkların kaynak değerlerinin korunarak kullanılmasını temin etmektir. Koruma-kullanma dengesini bozacak olası tahribatları önlemek adına UDGP, kendisiyle etkileşim içerisinde olan yerleşim yerlerinin olumsuz etkilerinden milli parkların korunması ve milli parkları etkileyecek sosyo-ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesi amacıyla yönelmektedir (KAYPDY, m.6/1-a).

⁵² Ayrıntılı bilgi için bkz. a. II, B, 2.

⁵³ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m.4/1-1’de UDGP için daha geniş bir tanım yapılmaktadır. Buna göre UDGP, “*milli parklar (...) gibi korunan alanın sahip olduğu özellik ve nitelikleri göz önünde tutularak kaynak değerlerinin korunması, geliştirilmesi ve uzun dönemde sürdürülebilirliğinin sağlanması için teknik, sosyal, ekonomik, eylem ve yönetim modellerinin belirlendiği, ilişkilerin kurulduğu, bölgelemeye dayalı ekosistem yaklaşımı plan*”dır. Aynı Yönetmeliğin bir başka maddesinde UDGP, “*(...) mekânsal planlama kademelenmesinde yer almayan, planlara girdi sağlayan ve imar planı kararlarına veri oluşturan veya gerektiğinde mekânsal planların uygulanmasına yönelik araç ve ayrıntıları da içerebilen, stratejik plan yaklaşımı ile gerektiğinde şematik ve grafik planlama dili kullanılarak yapılan, plan paftası, eylem planı ve planlama raporu ile bütün olan çalışmalar*” olarak tanımlanmaktadır (m.6/7).

⁵⁴ AKDEMİR, Büşra, “İmar Planlarında Hiyerarşi”, **Konya Barosu Dergisi**, S. 1, 2021, s. 133-173, s. 153.

2. Çevre Düzeni Planı ile Nazım ve Uygulama İmar Planları

Milli parklarda UDGP'yi çevre düzeni planı ile nazım ve uygulama imar planları izleyecektir ki milli parklarda UDGP'nin ardından gerektiğinde çevre düzeni planı ile nazım ve uygulama imar planı hazırlanabilir. Milli parkın özellikleri (büyüklüğü, yeri vb.) ve kendisine atfedilen önem, çevre düzeni planına hâkim kılınacak olup, çevre düzeni planı UDGP'nin ilke ve kuralları ışığında hazırlanacaktır. Esasen çevre düzeni planı, alt ölçekli planları yönlendirme işleviyle planlamaya konu alanın kullanımında gözetilecek kriterleri ortaya koymaktadır.

Şayet UDGP'de iskân ve yapılaşmaya konu olabilecek yerler belirlenmişse, söz konusu yerler için 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının hazırlanması mevzuat gereğidir (KAYPDY, m.6/1-c). Yinelenmelidir ki hazırlanacak nazım ve uygulama imar planları, UDGP'nin hüküm ve kararlarına aykırı olamaz (MPK, m.4). MPY, UDGP'ye uygun olarak hazırlanacak uygulama imar planlarının, "*mahalli gelişme planı karakteri*"ne sahip olduğunu söylemektedir. MPK gibi MPY de imar planlarının UDGP ilke ve kararlarına uygun ve UDGP'de belirlenen iskân ve yapılaşmaya konu olabilecek yerler ile sınırlı kalacak biçimde hazırlanabileceğini hüküm altına almaktadır (m.12).

MPK'da, imar planlarının UDGP'ye uygun olarak hazırlanmasından bahsedilmiş ancak planları kimin hazırlayacağı belirlenmemiştir. MPK m.4'te imar mevzuatına göre hazırlanacağı söylenen planların hazırlanması konusunda genel hükümlere gidilmesi gerekmektedir. Buna göre, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi gereği milli parklarda imar planları, belediye sınırları içinde belediyelerce, belediye sınırları dışında ise il özel idarelerince hazırlanacaktır⁵⁵. Hazırlanan uygulama imar planları, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayı ile yürürlüğe girecektir (MPK, m.4). Bahse konu düzenleme eleştiriye açıktır. Şöyle ki, imar planları UDGP'ye uygun olarak hazırlanacağına ve UDGP hazırlamaya yetkili merci de Tarım ve Orman Bakanlığı olduğuna göre, imar planlarının UDGP'nin mahiyetine ve yöneldiği amaçlara uygunluk arz edip etmediğini en isabetli şekilde değerlendirebilecek olan merci Tarım ve Orman Bakanlığı'dır. Hal böyle iken milli parklarda yapılacak uygulama imar planlarının Tarım ve Orman Bakanlığı yerine Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayına tabi kılınması kanaatimizce isabetsizdir⁵⁶. Bir an için kendisine verilen onay yetkisinin Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlı-

⁵⁵ KALABALIK, s. 3319-3320.

⁵⁶ Aynı yönde bkz. KALABALIK, s. 3320.

ğı'nın imar planlaması konusundaki yetkinliğinden ileri geldiği düşünülebilir ki bu durumda dahi milli parklardaki imar planlarını Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan görüş almak kaydıyla yine Tarım ve Orman Bakanlığı'nın onaylamasının daha isabetli olacağı kanaatindeyiz.

3. Özel Planlar

a. Koruma Amaçlı İmar Planları

Koruma amaçlı imar planları, sit alanlarında hazırlanan nazım ve uygulama imar planlarıdır. Bir alanın sit alanı olarak ilanının ardından ilgili alanda her ölçekteki plan uygulaması duracak, sit alanında alanın niteliğine uygun, özelliklerini yansıtır ve etkileşim sahasıyla uyumlu koruma amaçlı imar planlamasına gidilecektir. Koruma amaçlı imar planlarını diğer imar planlarından ayıran temel kriter, söz konusu planların hem sit alanlarındaki kültürel-doğal mirasın gereği gibi muhafazası, hem de bu alanlardaki koruma-kullanma dengesinin sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda kurulması amacına yönelmeleridir⁵⁷. Doğal sit alanları hariç planlama, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (KTVKK) m.17'ye dayanılarak hazırlanan Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik (KAİPY) uyarınca gerçekleştirilecektir. Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın yetki ve sorumluluğunda bulunan sit alanlarında koruma amaçlı imar planları ilgili idareler (belediyeler, valilikler ve ilgili kurumlar⁵⁸) tarafından İmar Kanunu dikkate alınarak hazırlanacaktır. Ancak planlar, İmar Kanunu'nun özel kanun olarak nitelendirildiği KTVKK'ya aykırı hükümler barındıramaz. Ardından kültür varlıklarını koruma bölge kurullarında incelenip görüşülen planlar, uygun görüldüğü takdirde ilgili idarelere onaylanmak üzere gönderilecektir (KAİPY, m.8). Milli parklarda yer alan kültür varlıklarını ilgilendirir plan kararları, KTVKK'ya göre Kültür ve Turizm Bakanlığı ile işbirliği içerisinde tespit edilecektir (MPY, m.15/a).

Milli parklardaki doğal sit alanlarına özgü koruma amaçlı imar planlarının hazırlanmasında ise KAYPDY'nin 4 vd. maddeleri uygulanacaktır. Bu doğrultuda ilgili idareler⁵⁹, koruma amaçlı nazım ve uygulama imar planı hazırlatıp

⁵⁷ ÖZKAYA ÖZLÜER, İlgın, *Sit Alanlarının Planlanması*, AÜSBE Doktora Tezi, 2018, s. 308.

⁵⁸ KTVKK, m.17/a.

⁵⁹ KAYPDY, m.3/1-(f): "İdare: Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde büyükşehir belediyesini, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyeleri, dışında il özel idareleri, il müdürlükleri ile ilgili kamu idarelerini (...) ifade eder."

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne incelenmek üzere iletilecektir. İnceleme raporu eklenen planlar il müdürlüğünce tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonuna intikal ettirilecektir. Bölge komisyonu kararı eklenen plan teklifleri, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne iletilecek⁶⁰; Genel Müdürlüğün oluşturduğu plan inceleme kurulunca değerlendirilen teklifler Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayına sunulacaktır (m.5-7). Milli parklarda 1/5000 ölçekli koruma amaçlı nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının eş zamanlı hazırlanması esastır (m.7/5). Kanaatimizce UDGP'ye uygunluğunun sağlanabilmesi adına sit alanını haiz milli parklarda hazırlanacak koruma amaçlı imar planlarının uygulamaya konulma sürecine Tarım ve Orman Bakanlığı'nın dâhil edilmesi gerekmektedir.

b. Diğer Planlar

Rekreasyonel ve turizm amaçlı kullanımların olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla milli parkların kaynak değerlerinin korunması için hazırlanması gereken bir başka plan, ziyaretçi yönetim planlarıdır. Ziyaretçi yönetim planları, UDGP'ye uygun olarak hazırlanacaktır (MPK, m.16/2). Bununla birlikte gelişmiş ülkelerdeki yaygın kullanımına karşın ziyaretçi yönetim planlarının ülkemizde halen birçok korunan alanda bulunmuyor oluşu, haklı eleştirileri beraberinde getirmektedir⁶¹. Ayrıca milli park alanlarındaki ormanları koruyup kullanım amaçlarını sağlama ve ormanların sürdürülebilir işletimini temin etme yolunda alanın niteliğine uygun orman amenajman planları⁶² yapılmalıdır⁶³. Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından düzenlenen rapora göre hazırlanacak orman amenajman planları, doğal çevrenin, ekosistemin, tür çeşitliliğinin korunup iyileştirilmesinin teknik ve bilimsel gereklerini ortaya koyacaktır (MPK, m.13).

Bahsi kapatmadan korunan alanlara özgü olarak bu alanlarda daha etkili yönetimi hayata geçirebilmek amacıyla yönetim planlarının hazırlanacağı da eklenmelidir. Anlaşıldığı kadarıyla yönetim planları, korunan veya korunması düşünülen alanlarda UDGP'nin milli parklarda gördüğü işlevi yerine getirecek-

⁶⁰ KAYPDY, m.7/2-(b): “Tabiat varlıkları ve doğal sitler ile tarihi, arkeolojik, kentsel sitler ve diğer koruma statülerinin çakıştığı alanlarda ise ilgili bakanlıkların görüşü alındıktan sonra, Bölge Komisyonu kararı ile birlikte Genel Müdürlüğe sunulur.”

⁶¹ GÖKTUĞ, Tendü Hilal / KURKUT, Gamze, “Korunan Alanlarda Sürdürülebilir Ziyaretçi Yönetimi: Stratejiler ve Araçların İncelenmesi”, **Bartın Orman Fakültesi Dergisi**, 18(1), 2016, s. 118-131, s. 127.

⁶² Mülga 4533 sayılı Gelibolu Yarımadası Tarihi Milli Parkı Kanunu m.2/1 uyarınca özel amenajman planı, “milli park ormanlarında yapılacak teknik müdahaleleri düzenleyen plan”dır.

⁶³ DİKYAR, Ramazan / KIRIŞ, Rüstem, “Korunan Alanlardaki Orman Amenajman Planları”, **Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu**, SDÜ, Isparta, 2005, s. 569-578, s. 577.

tir (KAYPDY, m.6/1-a ve m.6/1-c). Nitekim Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünce hazırlanan “Uzun Devreli Gelişme Planı ve Yönetim Planı Genel Teknik Şartnamesi (Şartname)”nde milli parklarda UDGP’nin; tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarında ise yönetim planlarının hazırlanacağı ifade edilmektedir⁶⁴. Yönetim planları, hem alanın fiziki yapısını, coğrafi sınırlarını ve kullanımına yönelik koruma bölgelerini belirleyen fiziki plan görünümündeyken, hem de korunan alanın yönetimiyle varılmak istenen amaç ve hedefleri tespit edecek bir vizyon belgesidir (KAYPDY, m.3/1-ş).

B. Uzun Devreli Gelişme Planları

1. Uzun Devreli Gelişme Planlarının İşlevi ve Çerçevesi

Ülkemizde hakettiği değer ve ilgiyi göremediği, kendisinden beklenen amaca hizmet edemediği, bir “envanter çalışmasından” öteye gidemeyip nihayet yakın zamana kadar gerektiğinde yararlanılmak üzere rafa kaldırıldığı söylenen UDGP’nin yapımına 1960’lı yılların sonu itibarıyla başlanmıştır⁶⁵. Bu yıllarda ABD ve Kanada’dan uzmanların öncülüğünde içinde Türk uzmanların da bulunduğu karma ekip, kimi alanlarda Milli Park UDGP hazırlamıştır⁶⁶. Milli park fikrinin doğup geliştiği ve konuya ilişkin örnek olma özelliğini haiz ABD’de milli parklar için yapılan *master planlar*, ülkemizdeki UDGP’ye de emsal teşkil etmektedir. Dahası doktrinde UDGP ile master plan kavramlarının eş anlamlı kullanıldığı görülmektedir ki⁶⁷, gerek yapılış amaçları gerekse mahiyetleri açısından UDGP’yi anlamlandırabilmek, ABD’deki master planlara yakından bakmakla mümkün olacaktır.

Genel anlamda master planlar, karar mercilerince çok yönlü ve uzun süreli hedeflerin tespit edilerek belirlenen hedeflere ulaşılması amacıyla hazırlanan belgelerdir⁶⁸. Master planların amacı, milli parklar konusundaki yanlış bilgilerin, önyargıların ya da kişisel çıkarların bir kenara bırakıldığı, gerçeklere dayalı bir

⁶⁴ CIRIK, s. 47. Ayrıca bkz. ÇİÇEK, Meral / TAŞ, Nurettin, “Planning Process and Projects in National Parks of Turkey”, *IJLAR*, 2(2), 2018, s. 24-31, s. 25.

⁶⁵ CIRIK, s. 50.

⁶⁶ BAYER, s. 53; YÜCEL, Muzaffer, “Korunan Alanların Sınıflandırılması ve Uzun Devreli Gelişme Planları Yapımında Yaşanan Sorunlar”, *Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu*, SDÜ, Isparta, 2005, s. 53-60, s. 53-54.

⁶⁷ BAYER, s. 53; DEMİREL, Öner / SARIKOÇ, Elif / ÖZDEMİR, Buket / PİRSELİMOĞLU, Zeynep, “Ülkemizde Koruma Bölgeleri (Milli Parklar) ile İlgili Sorunlar ve Yeni Korunan Alan Planlama Yaklaşımı”, *Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu*, SDÜ, Isparta, 2005, s. 71-80, s. 72-73.

⁶⁸ KELSEY, Craig / GRAY, Howard, *Master Plan Process for Parks and Recreation*, Reston, VA.: American Association for Leisure and Recreation, 1985, s. 6.

toplum rehberi oluşturmaktır. Master planlar, araştırılmış ve belgelenmiş gerçeklere dayalı olarak milli park yönetiminin önceliklerini ve hareket tarzını belirler. Master planlar, alana özgü yapılacak diğer planların uyum ve tutarlılığını temin eder⁶⁹. Bir diğer deyişle master planlar, tüm uygulama plan ve projelerinin, alanın kaynaklarıyla ve alan için belirlenen yönetim politikasıyla örtüşmesine hizmet eder. Master planlar ile hassas biçimde dengelenmiş bir dizi hedef, gerekli tüm politikalar, planlar, kontroller, yatırım gereklilikleri ve diğer kalkınma teşvikleri ile bunları gerçekleştirecek örgütsel araçlar ortaya konur. Daha sonraki eylem planlarına referans olacak master planlar, yönetim politikasında ve uygulamalarda devamlılık sağlar⁷⁰.

Master planlar, ekoloji, peyzaj mimarlığı, park planlaması, kaynak yönetimi, mühendislik, arkeoloji ve tarih gibi farklı disiplinlerin katılımı ve ortak çabaları neticesinde ortaya çıkacaktır⁷¹. Master planlar genellikle “*hacimli* (*‘bulky’*)” belgelerdir. Yalnızca mevcut yolları, yapıları, tesisleri göstermekle kalmaz; aynı zamanda gelecekte neye ihtiyaç duyulacağı, şartları mevcutsa yapılacak değişikliklerin nerede, ne şekilde yapılacağı ve bugünkü durum ile gelecekteki beklentinin tutarlılık arz edip etmediği konusunda atılacak adımları da içerir⁷².

Master planlar, milli parklarda koruma-kullanma dengesinin kurulmasında etkin rol oynayacaktır. Zira konuya ilişkin dikkat çekilmesi gereken ikilem, milli parkların etkin korunması ile milli parklardan yararlanılması arasında yaşanmaktadır. Başlarda milli parkları deyim yerindeyse “müzeler” olarak görüp⁷³ yalnızca koruma amacına yönelik politika ve uygulamalar, zamanla yerini koruma-kullanma dengesi gözetilmek kaydıyla milli parklardan yararlanma anlayışına bırakmıştır. Bu dönüşümün altında yatan en önemli nedenin, turizm gelirleri başta olmak üzere ekonomik beklentilerin oluşturduğunu söylemek yanlış olmaz⁷⁴. Bununla birlikte milli parklardan yararlanmanın ne korunması gerekli miraslara dair bilinci yerleştirici ne de birey ve toplumun moral motivasyonunu

⁶⁹ KELSEY / GRAY, s. 1-2.

⁷⁰ FORSTER, s. 71-72.

⁷¹ WILLIAMS, David A., “The National Park Service’s Master Plan: An Unconstitutional Delegation of Legislative Power?”, *New England Law Review*, Vol. 11, No. 1, 1975, s. 7-24, s. 9.

⁷² FEISS, s. 52.

⁷³ SHAFER, s. 189.

⁷⁴ HOUGH, John L., “Obstacles to Effective Management of Conflicts between National Parks and Surrounding Human Communities in Developing Countries”, *Environmental Conservation*, Vol. 15, No. 2, 1988, s. 129-136, s. 130; FORSTER, s. 10; WINKS, s. 577.

yükseltici etkisi yadsınabilir. İşte master planlar, vazgeçilmez hedef olan korumanın ikinci plana atılmadan milli parklardan yararlanmanın usul ve esaslarını belirlemek suretiyle kritik bir işlev yerine getirecektir.

Doğaldır ki, her milli parkın barındırdığı farklılıklar milli parklara genel geçer planlar yapılmasına engeldir. Farklılıkların yanında milli parklardaki sorunların kimi zaman karmaşıklığı, planlamada takınılacak ciddiyet ve dikkati artıracaktır. Milli parklardaki uygulamalara doğrudan yön verme özellikleriyle master planlar da aynı ciddiyetle ve aşamalar halinde gerçekleştirilmelidir. Her aşama büyük ölçüde bir önceki aşamaya bağlı olup bir sonraki aşamaya ışık tutacaktır. Aşamalar halinde yürüyen planlama süreci, planlamayı etkileyen tüm faktörlerin daha iyi anlaşılması için sistematik ve rasyonel bir temel oluşturacaktır. Ancak aşamalar yalnızca sağlıklı süreç yönetimi için vardır. Yoksa aşamalar açısından katılık ya da kesinlikten söz etmek makul olmaz. Aksine kimi zaman yeni koşullar ortaya çıktığında önceki aşamalara geri dönülmesi, küçük iyileştirmeler ve politika değişiklikleriyle en ideal sonuca ulaşılmasını mümkün kılabilir. Daha ötesinde master plan hazırlandıktan sonra dahi, yeni bilgiler edildikçe planlar elbette geliştirilip güncellenebilir⁷⁵.

Master planlar için öncelikle milli park alanlarının nasıl korunup kullanılacağı hakkında politikalar geliştirilmeli, kullanımın parkın sahip olduğu kaynakların korunmasıyla bağdaştırıldığı bir felsefi temel oluşturulmalıdır. Ardından doğal kaynak etüdünün tamamlanması, yönetim alternatifleri ile amaç ve hedeflerin belirlenmesiyle ilerleyecek süreçte master planlar, kimi unsurlar etrafında şekillenecektir. Bir dizi rapor ve haritanın oluşturduğu master planlarda yer alacak hususlardan bazıları, alanın coğrafi yapısını / mevcut değerlerini gösterir harita ve şemalar, yapılacak faaliyetlerin maliyetleri ve tasarım temaları, ziyaretçi hizmet tarife ve yönergeleri, diğer kurum / kuruluşlarla işbirlikleri, kaynak kullanım konsepti, kaynakların yönetimi ve araştırma planları ile -varsa- mevzuat önerileridir⁷⁶.

Master planının hazırlanma süresi, alanın coğrafi yapısı ve büyüklüğüne, plan için ayrılan bütçeye, plan yapımını üstlenenlerin yetkinlik ve becerilerine, idarelerce verilecek teknik desteğe ya da kamuoyundaki farkındalık ve beklentiye göre değişkenlik gösterecektir⁷⁷. Şüphesiz doğal ve kültürel mirasa ilişkin oluşmuş bilinç ve hassasiyetin yanında ülkelerin siyasi ve ekonomik gerçekleri,

⁷⁵ FORSTER, s. 72-73.

⁷⁶ FORSTER, s. 76-77-78.

⁷⁷ KELSEY / GRAY, s. 3-4.

planlama çalışmalarına doğrudan yön verecektir. Nitekim Türkiye'nin de taraf olduğu Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme, taraf Devletlere kültürel ve doğal mirasın korunması için etkin tedbirler alma yükümlülüğü yüklemekle birlikte, her Devletin bu yükümlülüğünü kendi imkânları nispetinde yerine getirebileceğini göz ardı etmemektedir⁷⁸.

Türkiye'de UDGP, milli parka dair amaç ve hedefler, kriterler, genel politika ve ilkeler ışığında alanın kaynak değerlerinin tanımlanması, korunması, iyileştirilmesi, yönetilmesi ve tanıtılması amacıyla diğer planlara kılavuz işlevi görecektir biçimde hazırlanacaktır⁷⁹. Şartname gereği bilimsel raporla bütünlük arz eden UDGP, 1/25000 veya alan büyüklüğüne göre daha alt ölçekli hazırlanabilir⁸⁰. Şartname'de belirlenen temel ilkelere⁸¹ riayet edi-

⁷⁸ Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme

“Madde 5.- Bu Sözleşmeye taraf olan her Devlet topraklarındaki kültürel ve doğal mirasın korunması, muhafazası ve teşhiri amacıyla etkili ve faal önlemlerin alınmasını sağlamak için, mümkün olduğunca her ülkenin kendi koşullarına uygun biçimde şu çabaları gösterecektir:

a) Kültürel ve doğal mirasa, toplumun yaşamında bir işlev vermeyi ve bu mirasın korunmasını kapsamlı planlama programlarına dahil etmeyi amaçlayan genel bir politika benimsemek;

b) Kültürel ve doğal mirasın korunması, muhafazası ve teşhiri için, halen mevcut değilse, topraklarında bir veya daha fazla hizmet kurumunu, işlevlerini ifaya yeterli olacak görevli ve araçlarla kurmak;

c) Bilimsel ve teknik çalışma ve araştırmaları geliştirmek ve Devletin kültürel ve doğal mirasını tehdit eden tehlikelere karşı harekete geçmesine olanak sağlayacak müdahale yöntemlerini mükemmelleştirmek;

d) Bu mirasın saptanması, korunması, muhafazası, teşhiri, yenileştirilmesi için gerekli olan uygun yasal, bilimsel, teknik, idari ve mali önlemleri almak; ve

e) Kültürel ve doğal mirasın korunması, muhafazası ve teşhiri konularında eğitim yapan ulusal veya bölgesel merkezlerin kurulmasını veya geliştirilmesini desteklemek ve bu alandaki bilimsel araştırmaları teşvik etmek”

⁷⁹ ÇİÇEK / TAŞ, s. 26.

⁸⁰ CIRIK, s. 47.

⁸¹ *“a. Planlama, analitik etüt çalışmalarında elde edilecek bilimsel verilerin ilgili uzmanlarınca oluşacak, değişik meslek disiplinlerinin oluşturduğu bir çalışma grubu ile yapılır.*

b. Milli park sınırları, park kaynaklarını ve çevresini belirleyen doğal sınırlardır. Ancak korunan alan sınırlarının doğal hatlara oturmadığı yerlerde, planlama çalışmasında yapılacak biyolojik ve ekolojik değerlendirme, doğal sınır dikkate alınarak yapılır.

c. Park dahilindeki bütün kullanımlar ve bunlara dahil alt ve üst yapı tesisleri, parkın kaynak değerlerini en az etkileyecek ve koruma-kullanma dengesini sağlayacak biçimde planlanır.

d. Milli parkta geliştirilecek her türlü hizmet ve tesislerin planlanmasında; buldukları yörelin geleneksel mimari tarzı (yapı, şekil, renk ve yerel malzemeler) ile uyum arazi ve genel peyzajda kötü görünümle meydana getirmeyen yapılar ve taşıma kapasitelerinin sınırlarını aşmayan yapı büyüklükleri kullanılır.

e. Yapılaşma ve kullanım yoğunlukları; yoğun kullanım talebi olan alanlardır, ekolojik dengiyi koruyacak, ziyaretçi kullanımlarının kaynaklara zarar vermesini önleyecek ve bu kaynakların devamlılığını sağlayacak şekilde taşıma kapasitelerine göre belirlenir. Ayrıca zemin etüdü ile ilgili olarak gerekli araştırmalar yapılır.

f. Park içi yolların planlanması ve yapısında; geniş ve düz güzergahların kullanılmasına, peyzaj yapısına kazı ve dolgu miktarlarının en azda tutulmasına dikkat edilir. Yol sanat yapıları içinde aynı

lerek hazırlanması gereken UDGP, farklı disiplinleri bir araya getiren detaylı bir çalışmayı zorunlu kılar⁸². Şartname UDGP'yi dört bölüme ayırmaktadır. Buna göre amaç ve kapsam, tanımlar, genel esaslar, planlama ilkeleri ile yasaklar birinci bölümü; alanın etüd raporu ışığında planlanması ikinci bölümü; hazırlanacak haritalar üçüncü bölümü; çizimler ise dördüncü bölümü oluşturmaktadır⁸³.

Ana hatlarıyla UDGP ön planlama, plan hazırlama, görüş alma ve onay sürecinden geçmektedir. Plan hazırlama sürecinde analitik etüt, sentez ve planlama raporu ile ilgili haritalar hazırlanır. Raporlar tek tek hazırlanabileceği gibi bütün olarak da hazırlanabilir⁸⁴. Farklı yorumla UDGP, analitik-etüt (veri toplama), sentez (verilerin analizi), planlama ve onay aşamalarından ibarettir⁸⁵. Ayrıntılı bir ayırmada UDGP'ler sekiz evrede tamamlanmaktadır. Bunlar sırasıyla, etüt-envanter çalışmaları, planlama amacının belirlenmesi, sınırlama, zonlama, gelişim planlaması, sosyo-ekonomik değerlendirme ile fizibilite çalışmaları, yatırım programlanması, eşgüdüm ve onaydır⁸⁶.

esaslar takip edilir. Ziyaretçilerin parkı dolaşması için parkın kaynak değerlerini tanıtan güzergâhlar seçilir. Park kaynak değerleri ve ilgi noktaları ile uyumlu olarak, koruma, yönetim, tanıtım ve rekreasyon amaçlarına yönelik patikalar şebekesi planlanır.

g. Genel haberleşme ve bölgesel enerji nakil hatlarının park içinden geçirilmemesi esastır. Ancak bu tesislerin park içinden geçirilmesinden başka çözüm yolu bulunamaması halinde ve park hizmetlerinde kullanılacak tesislerde, doğal hayata ve tabii peyzaja olan etkilerini en azda tutacak şekilde vadi içi ve yamaçların alt eteklerinden geçirecek şekilde yeraltı kabloları kullanılır. Bu hatlar ufuk hattı üzerine çıkarılamaz. Bu güzergâhlarda yeterli emniyeti sağladıktan sonra bitki örtüsü bulunabilir.

h. İçme ve kullanma suyuna ait depo ve benzeri tesislerinin yeraltına gömülerek bitkilendirme ile tabii çevreyle uyumunun sağlanması esastır.

i. Gelişim alanlarında çevre kirliliğine meydan vermemek üzere atık suların ve çöplerin planlanması ve arıtılması veya çevreye zarar vermeyecek şekilde işleme tabii tutulması için gerekli tedbirler önerilir.

j. Sualtı kaynak değerlerine sahip olan milli parkların planlanmasında; milli park temel ilkeleri ve kriterleri istikametinde, sualtı zenginliklerinin korunması ve geliştirilmesine dair kararlar, yaklaşma, demirleme ve seyretme gibi konularda yasaklamalar ve bunlardan yararlanma şekil ve esasları belirtilir.

*k. Milli park hudutları içinde genel peyzajda göze çarpan bozulmaları gidermek üzere; yörenin arazi yapısı, bitki örtüsü ve peyzaj özelliklerinin doğallığı dikkate alınarak o yöre için yabancı olmayan türler kullanılmak sureti ile ağaçlandırma, peyzaj restorasyonu ve tesislerin yakın çevre peyzaj düzenleme esasları belirtilir.” Bkz. ÖZBAY, Sevcan, **Doğa Koruma Alanlarında Planlama Çalışmaları ve Ayrıntılı Adaları Tabiat Parkı Yönetim Planı Önerisi**, İTÜFBE Yüksek Lisans Tezi, 2008, s. 88-89.*

⁸² TUNÇER, Mehmet / ÖZDAL OKTAY, Simge, “Milli Parklarda Uzun Devreli Gelişme Planı Hazırlanması Yöntem ve Teknikleri”, **GRİD**, Vol. 1, No. 2, 2018, s. 59-81, s. 64.

⁸³ ÖZBAY, s. 87-88.

⁸⁴ ÇİÇEK / TAŞ, s. 25.

⁸⁵ ÖZBAY, s. 90.

⁸⁶ DEMİREL / SARIKOÇ / ÖZDEMİR / PİRSELİMOĞLU, s. 73-74.

2. Uzun Devreli Gelişme Planlarında Yetki ve Usul

UDGP, “*ilgili bakanlıkların olumlu görüşleri ve gerektiğinde fiili katkılarıyla*” Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanıp yürürlüğe konulur (MPK, m.4; MPY, m.11). Tarım ve Orman Bakanlığı’nın hizmet birimlerinden Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, UDGP’nin hazırlanıp yürürlüğe konulmasında görevli ve yetkilidir⁸⁷. KAYPDY ise, Tarım ve Orman Bakanlığı’nın hazırlayacağı ya da hazırlattıracağı UDGP’de Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın olumlu görüşünü aramaktadır (m.6/1-b). UDGP, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın tespit ettiği yerler ile internet sayfasında bir ay süreyle ilan edilecektir (m.7/6).

UDGP hazırlama sürecinde aranacak bakanlıkların olumlu görüşü ve fiili katkısına, milli parkta bulunan taşınmaz kültür varlıkları ve sit alanları üzerinden örnek verilebilir. Bu yönde olarak milli parkta taşınmaz kültür varlıklarının ya da kültürel sit alanının mevcut olması halinde hazırlanacak UDGP’de Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın olumlu görüşünün alınması gerekir. Nitekim mevzuatta da milli parklardaki kültür varlıklarına dair plan kararlarında Kültür ve Turizm Bakanlığı ile işbirliği aranmaktadır (MPY, m.15/a). Şartları oluşturulduğunda ilgili bakanlıklardan olumlu görüş alınması, “uygun görüş” niteliği taşımakta olup görüş alınmadan ya da olumsuz görüşe rağmen hazırlanan UDGP hukuka aykırılık arz edecektir⁸⁸. Planın hazırlanmasında olduğu gibi planda yapılacak değişikliklerde de yine ilgili bakanlıkların olumlu görüşüne ihtiyaç vardır.

UDGP, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından aynı ve şahsi vasıtaları aracılığıyla bizzat hazırlanabileceği gibi, ihale usulüyle hizmet satın alma yöntemiyle özel kişilere de hazırlattırılabilir⁸⁹. Kuşkusuz plan yapımına ayrılan bütçe, korunan alanlara yönelik hassasiyet, siyasi bakış açısı ya da teknik yeterlilik, plan yapımını doğrudan etkileyecek etmenlerdir. MPK, UDGP yapımında herhangi bir süre öngörmemiştir. Kanunda yer verilmemesinden ötürü Bakanlığın bu

⁸⁷ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m.420.

⁸⁸ KALABALIK, ilgili bakanlıklardan olumlu görüş alınmasını, UDGP’nin hazırlanma aşamasının en önemli şekil ve usul kuralı olarak görmektedir. Bkz. KALABALIK, s. 3317. AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 402’de uygun görüş alınmadan tesis edilen işlemin şekil bakımından hukuka aykırı olacağını; Fransız Danıştayının ise bu halde işlemin yetki bakımından sakat olduğunu kabul ettiğini aktarmaktadır. GÖZLER, kamu düzeninden olan uygun görüşün mahkemece re’sen göz önüne alınacak bir husus olduğunu; bu görüşün alınmaması ya da alınan görüşe uyulmamasının asli usul sakatlığı doğuracağını söylemektedir. Bkz. GÖZLER, s. 975-976.

⁸⁹ KALABALIK, s. 3317.

planları yapmasını belli bir süreyle sınırlandırma imkânı da yoktur⁹⁰. Her ne kadar UDGP yapmak için Bakanlığın harekete geçeceği süre konusunda takdir yetkisi bulunduğu kabul edilse de UDGP hazırlama bakımından Bakanlık bağlı yetki içerisindedir. Zira milli parklarda UDGP'nin hazırlanması ve diğer planların ancak UDGP'ye uygun olarak hazırlanabileceği mevzuatın emredici hükmüdür⁹¹. Dolayısıyla yapımında herhangi bir azami süre öngörülmemiş olsa da, milli parkların korunup kullanılmasında vazgeçilmez önemi haiz UDGP mümkün olan en kısa sürede yapılmalıdır. Aksi halde hizmetin kötü işlenmesi ya da geç işlenmesinden ötürü idarenin hizmet kusurunun doğabileceği hatırlatılmalıdır⁹².

3. Uzun Devreli Gelişme Planlarının Hukuki Niteliği ve Plan Hiyerarşisindeki Yeri

Gerek hazırlanışı gerekse içeriği yönünden özgünlük arz eden UDGP'nin hukuki niteliğine dair mevzuatı ele almak gerekirse; KAYPDY, UDGP'yi İmar Kanunu dışına çıkarırken (m.3/1-s); Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği (MPYY), UDGP'ye mekânsal planlama kademelenmesinde yer vermemektedir (m.6/7). MPYY uyarınca bu planlar, diğer planlara girdi sağlamak suretiyle imar plan kararlarına veri oluşturan “ekosistem yaklaşımli üst planlar”dır (m.4/1-l; m.6/7). UDGP, özgülendiği milli parkın hem mevcut durumunu tespit edecek; hem de milli parkın gelecekte koruma-kullanma dengesini kuracak bir yol haritası öngörecektir. Anılan düzenlemeler, UDGP'nin diğer plan-projelere yön ve ilham verici özelliğine vurgu yapmaktadır. Öte yandan Şartname, UDGP'ye “fiziki plan” diyerek plan yapımında kullanılacak ölçeklerden bahsetmektedir⁹³. Gerçekten de çeşitli amaçlarla hazırlanmış planlar, UDGP'de öngörülen veriler arasında yer almakta olup UDGP, bir dizi rapor ve haritadan oluşmaktadır.

Gelibolu Yarımadası Tarihi Milli Parkı için hazırlanan UDGP'nin alan kıtlavuzluğuyla ilgili bölümü ve buna dayalı işlemlerin iptali için açılan davada yetkili daireyi belirleyen kararında Danıştay ise, UDGP'yi “dökümanlar paketi” olarak görmüştür. Danıştay kapsam ve içeriğine dikkat çektiği davaya konu

⁹⁰ YAYLA, Yıldızhan, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İÜHF Yayını, İstanbul, 1975, s. 66; KALABALIK, s. 3315.

⁹¹ Dan. 6. D. E. 2008/10743, K. 2011/81, 25.01.2011, (Lexpera İçtihat Bilgi Bankası).

⁹² KALABALIK, s. 3315.

⁹³ CIRIK, s. 47.

planı şöyle tanımlamaktadır⁹⁴: “*Gelibolu Yarımadası Tarihi Milli Parkı (UDGP), plan içeriğinde de açıkça ifade edildiği üzere, dar kapsamlı fiziksel (imar) planlama olmayıp, alan yönetimi ve planlama yaklaşımı çerçevesinde hazırlanmış, ‘koruma’, ‘sağlıklaştırma’, ‘sergileme’, ‘anlatma’ ve ‘koruma amaçlı kullanma ve yapılaşma’ esaslarını ortaya koyan ve çok boyutlu stratejileri derleyen bir dökümanlar paketidir.*” Aktarılan hüküm ve tespitlerin akabinde, gerek hazırlanışı ve kapsamı gerekse yöneldiği amaç birlikte düşünüldüğünde UDGP’nin, fiziksel planların ötesine geçen, disiplinlerarası nitelik taşıyan, kendine özgü, çok yönlü ve özel amaçlı planlardan olduğu söylenebilir.

Milli parklardaki planlama faaliyetine bütüncül planlama anlayışı hâkim kılınmalı⁹⁵, hazırlanacak tüm planlar birbiriyle uyumlu olmalıdır. Milli parkların planlamasını ilgilendirir mevzuat incelendiğinde, imar planlarının birbirleriyle uyumunu ve altlık-üstlük ilişkisini anlatan planların kademeli birlikteliği ilkesinin⁹⁶ (üst derecedeki düzenlemeye bağlılık ilkesinin⁹⁷) burada da geçerli olduğu anlaşılmaktadır. Şöyle ki UDGP ile diğer planlar arasında hiyerarşi mevcut olup imar planları başta olmak üzere planlama faaliyetlerine başlanabilmesinin öncelikli şartı, o milli parkın UDGP’ye sahip olmasıdır. Milli parklarda iskân ve yapılaşmaya konu yerler mevcutsa hazırlanacak imar planları, mahalli gelişme planı karakteri gösterecektir (MPK, m.4; MPY, m.12). Bunun anlamı, milli parkın tamamı için hazırlanan UDGP’de yer alan ilke ve esasların, bölgesel anlamda imar planlarıyla hayata geçirilip somutlaştırılacağıdır⁹⁸. İmar planlarının yanında gerektiğinde hazırlanacak çevre düzeni planları da UDGP’nin ilke ve kurallarına uygun olmalıdır (KAYPDY, m.6/1-c).

Danıştay kararlarına yansıdığı üzere, milli park kararıyla hukuki statüsünde değişiklik meydana gelen alanda bu statüden önce hazırlanmış olup milli park kararına uygun düşmeyen plan hükümlerinin UDGP’nin kabulüyle yürürlüğünü sürdürmesi ve uygulanması mümkün olmaz⁹⁹. Kararlarında Yüksek Mahkeme, milli parklarda ancak UDGP’de yer alacak esasların varlığı halinde ve belirle-

⁹⁴ Dan. Bşklar K, E. 2005/58, K. 2005/63, 23.09.2005, (Lexpera İçtihat Bilgi Bankası).

⁹⁵ KALABALIK, s. 3352.

⁹⁶ ORTA, Elif, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İÜSBE Yüksek Lisans Tezi, 2005, s. 218.

⁹⁷ KALABALIK, s. 3352.

⁹⁸ Benzer şekilde ABD’de her milli park için imar planları, master planda yer alan koordineli bir dizi uzun vadeli politika ve planın ayrılmaz parçası olarak hazırlanmalıdır. Bkz. FORSTER, s. 50. Ayrıca bkz. WILLIAMS, s. 24.

⁹⁹ Dan. İDDK, E. 2011/1606, K. 2014/1970, 30.04.2014, (Lexpera İçtihat Bilgi Bankası); Dan. 6. D, E. 2008/10743, K. 2011/81, 25.01.2011, (Lexpera İçtihat Bilgi Bankası).

nen esaslarla sınırlı olacak biçimde imar planlarının yapılacağını hatırlatmakta; UDGP yapılmadan milli park sınırları içerisinde kalan alanlarda hiçbir suretle imar planlamasına gidilemeyeceğinin altını çizmektedir. Bu yönüyle UDGP, imar planı ve uygulamalarına kaynaklık ederek onlara yön verecektir¹⁰⁰.

SONUÇ

Milli parklar, sadece buldukları ülkelere değil esasında tüm dünyaya koruyup kollama yükümlülüğü yüklenen doğal miras örnekleridir. Tüm çeşitleriyle milli parklar, doğayı koruma, doğaya saygılı bir yaşam tarzı geliştirme ve doğal rezervleri sürdürülebilir kılma konusunda insanlara kazandırılacak bilince katkı verecek değerlerin başındadır. Milli parklar insanlara doğal güzelliklerin ihtişamını gözlemlene ve mümkünse karşılıklı etkileşimde bulunup sosyalleşme imkânı sunmaktadır. Koruma-kullanma dengesi içerisinde milli parkların gelecek nesillere aktarımı konusunda en kritik faaliyetlerden belki de birincisi planlamadır. Doğal kaynakları koruma-kullanma dengesi gözetilerek sürdürülebilir şekilde korumak, yönetmek ve kullanmak için milli parklarda planlar hazırlanmaktadır. Planlama faaliyetleri içerisinde milli parklar için bilimsel, disiplinlerarası ve oldukça kapsamlı bir çalışma olan UDGP, milli parkı ilgilendiren diğer planlara, projelere ve uygulamalara çerçeve sunmasıyla ön plana çıkmaktadır.

Milli parkların uluslararası standartlarla uyumlu, gelişime açık ve bilimsel gereklere uygun bir UDGP'ye sahip kılınması elzemdir. Her milli parkın kendine özgü yapısının tespiti ile o milli parka özgü UDGP süreci alanında yetkin kişiler ve bilimsel araştırma kurumlarıyla koordineli yürütülmelidir. Milli parklarda hazırlanacak UDGP'ye korunan alan düşüncesi hâkim kılınmalı; planlama süreci kamuoyunun bilgisine ve düşünce paylaşımına açık olmalı; yapıcı görüşlerin dikkate alındığı, şeffaf ve objektif bir süreç yürütülmelidir. Şayet milli parklarda korunması gereken tarihi-kültürel değerler varsa UDGP bunların karakteristiğinin özenle muhafazası için bir kat daha ciddiyet ve hassasiyetle hazırlanmalıdır. Örneğin, milli parkların sahip olduğu doğal-kültürel rezervlerin başta üniversiteler olmak üzere ilgili birimlerle yapılacak işbirliği yoluyla korunup araştırılması, gelecek için izlenmesi gereken yollardan biri olabilir.

ABD tecrübesi bize milli park yönetimindeki olası keyfilikleri ortadan kaldırmamız ve milli parklara hakettikleri değeri verecek sistemi oluşturmamız için ilham vermelidir. Günümüzün ve geleceğimizin ideal milli park anlayışı, doğal

¹⁰⁰ Dan. İDDK, E. 2010/3572, K. 2014/262, 06.02.2014, (Lexpera İçtihat Bilgi Bankası).

güzelliklerin mümkün olduğunca bozulmadan varlıklarını sürdürmelerine dayanan politikaların insan kullanımı sonucunda oluşacak toplumsal faydalarla bütünleştirilmesinden geçmektedir. Bu yönde geliştirilecek politikalar, koruma-kullanma dengesini kuracak uzun vadeli planlamaların gerekliliğini de ortaya koyacaktır. Yine de altı çizilmelidir ki, insan talep ve kullanımlarını dışlamayan bu anlayışta taviz verilmemesi gereken mesele, doğal güzelliklerinin gereği gibi korunmasıdır. Milli parklarda koruma ile yararlanma arasında tercih yapılması gerekirse bu tercih, sahip olunan değerlerin korunmasından yana kullanılmalıdır. Böylelikle dünyada bir yandan iklim değişikliklerinin endişe verici boyutlara ulaşması diğer yandan insan tahribatları sonucu biyoçeşitliliğin her geçen gün azalması karşısında milli parklar, bu zorluklarla mücadelenin en kıymetli nişaneleri haline getirilebilir.

Hakem Değerlendirmesi : Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması : Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek : Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review : *Externally peer-reviewed.*

Conflict of Interest : *The author has no conflict of interest to declare.*

Grant Support : *The author declared that this study has received no financial support.*

KAYNAKÇA

- AKDEMİR, Büşra, “İmar Planlarında Hiyerarşi”, **Konya Barosu Dergisi**, S. 1, 2021, s. 133-173.
- AKIN, Galip, “Yozgat Çamlığı Milli Parkı’nın Özellik ve Gizemleri”, **Afet ve Risk Dergisi**, 2(2), 2019, s. 105-114.
- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2021.
- ANTOLINI, Denise E., “National Park Law in the U.S.: Conservation, Conflict and Centennial Values”, **William & Mary Environmental Law and Policy Review**, Vol. 33, Issue 33, 2009, s. 851-921.
- BAYER, M. Zekai, “Milli Parklar ve Türkiye Açısından Önemi, Alınması Gereken Önlemler (II)”, **Anatolia**, Ocak-Haziran 1994, s. 53-57.
- BUTLER, Tim, “An Overview of the National Parks System in England & Wales”, **Revue Juridique de l’environnement**, Vol. 43, 2018/2, s. 317-328.
- CIRIK, Umut, “Milli Parklar ve Uzun Devreli Gelişme Planları”, **Planlama**, 2007/1, s. 45-50.
- ÇİÇEK, Meral / TAŞ, Nurettin, “Planning Process and Projects in National Parks of Turkey”, **IJLAR**, 2(2), 2018, s. 24-31.
- ÇOLAK, Nusret İlker, **Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015.
- DAVEY, Adrian G., Ed. PHILLIPS, Adrian, **National System Planning for Protected Areas**, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1998.
- DEMİREL, Öner / SARIKOÇ, Elif / ÖZDEMİR, Buket / PİRSELİMOĞLU Zeynep, “Ülkemizde Koruma Bölgeleri (Milli Parklar) ile İlgili Sorunlar ve Yeni Korunan Alan Planlama Yaklaşımı”, **Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu**, SDÜ, Isparta, 2005, s. 71-80.
- DİKYAR, Ramazan / KIRIŞ, Rüstem, “Korunan Alanlardaki Orman Amenajman Planları”, **Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu**, SDÜ, Isparta, 2005.
- DUDLEY, Nigel (Ed.), **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**, IUCN, Gland, Switzerland, 2008.

- EROĞLU, Semih, “Milli Parklar Kanununda Belirlenen Korunan Alan Metodolojisi”, **Denetim**, S. 13, 2014, s. 85-90.
- ERÖKSÜZ, Can, **Korunan Alanlar Doğal Sit ve İlgili Mevzuat**, Adalet Yayınları, Ankara, 2016.
- FEISS, Carl, “National Park and Monument Planning in the United States”, **The Town Planning Review**, Vol. 21, No. 1, 1950, s. 40-56.
- FORSTER, Richard R., **Planning for Man and Nature in National Parks**, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Morges, Switzerland, 1973.
- GÖKTUĞ, Tendü Hilal / KURKUT, Gamze, “Korunan Alanlarda Sürdürülebilir Ziyaretçi Yönetimi: Stratejiler ve Araçların İncelenmesi”, **Bartın Orman Fakültesi Dergisi**, 18(1), 2016, s. 118-131.
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, C. I, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.
- HOU, Jinglu, “Research on the Planning and Management of National Parks: Based on the Public Engagement Mechanism”, **Journal of Building Construction and Planning Research**, 7, 2019, s. 32-38.
- HOUGH, John L., “Obstacles to Effective Management of Conflicts between National Parks and Surrounding Human Communities in Developing Countries”, **Environmental Conservation**, Vol. 15, No. 2, 1988, s. 129-136.
- IUCN, “Effective Protected Areas”, (Çevrimiçi) <http://www.iucn.org>, E.T. 07.05.2023.
- IUCN, **Guidelines for Protected Areas Management Categories**, IUCN Publications, 1994.
- KALABALIK, Halil, **İmar Hukuku**, C. III, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.
- KEITER, Robert B., “The National Park System: Visions for Tomorrow”, **Natural Resources Journal**, Vol. 50, Issue 1, 2010, s. 71-110.
- KELSEY, Craig / GRAY, Howard, **Master Plan Process for Parks and Recreation**, Reston, VA.: American Association for Leisure and Recreation, 1985.
- KILIÇ, Mahinur, **Türkiye’de Milli Parkların Gelişimi: Yozgat Çamlığı Milli Parkı Örneği**, SDÜSBE Yüksek Lisans Tezi, 2018.
- KUVAN, Yalçın, “Korunan Alan Yönetiminde Etkinliğin Önemi ve Değerlendirilmesi”, **Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu**, SDÜ, Isparta, 2005, s. 81-89.
- KUVAN, Yalçın, “Korunan Alan Yönetiminin Genel Esasları ile Ülkemizdeki ve Bolu Yöresindeki Korunan Alanların Bir Değerlendirmesi”, **İÜOFD**, C. 49, S. 1-2-3-4, 1999, s. 65-75.
- LEMONS, John / STOUT, Dean, “National Parks Legislative Mandate in the United States of America”, **Environmental Management**, Vol. 6, No. 3, 1982, s. 199-207.
- ORTA, Elif, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İÜSBE Yüksek Lisans Tezi, 2005.

- ÖZBAY, Sevcan, **Doğa Koruma Alanlarında Planlama Çalışmaları ve Ayrılık Adaları Tabiat Parkı Yönetim Planı Önerisi**, İTÜFBE Yüksek Lisans Tezi, 2008.
- ÖZKAYA ÖZLÜER, Iğın, **Sit Alanlarının Planlanması**, AÜSBE Doktora Tezi, 2018.
- RUNTE, Alfred, **National Parks-The American Experience**, Taylor Trade Publishing, UK, 2010.
- SANCAKDAR, Oğuz / YAĞCI, Pınar / TAŞYILDIZ, Şükür / ÇIRAK, Ezgi, **Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021.
- SHAFER, Craig L., “History of Selection and System Planning for US Natural Area National Parks and Monuments: Beauty and Biology”, **Biodiversity and Conservation**, 8, 1999, s. 189-204.
- THOMAS, Lee / MIDDLETON, Julie / PHILLIPS, Adrian, (Series Ed.), **Guidelines for Management Planning of Protected Areas**, IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK, 2003.
- THOMPSON, Nicola / GARRAD, Guy / RALEY, Marian, “Planning and Sustainable Land Management in England’s National Parks”, **Management & Policy Issues**, Vol. 6, No. 1, 2014, s. 67-69.
- TUNÇER, Mehmet / ÖZDAL OKTAY, Simge, “Milli Parklarda Uzun Devreli Gelişme Planı Hazırlanması Yöntem ve Teknikleri”, **GRID**, Vol. 1, No. 2, 2018, s. 59-81.
- ÜLGEN, Hüma / ZEYDANLI, Uğur (Ed.), **Orman ve Biyolojik Çeşitlilik**, Doğa Koruma Merkezi, Ankara, 2008.
- WADE, John W., “Importance of Legal Authorities: How National Park Service Operations Relate to Law and Policy”, **Journal of Interpretation Research**, Vol. 15, No. 2, 2010, s. 33-39.
- WILLIAMS, David A., “The National Park Service’s Master Plan: An Unconstitutional Delegation of Legislative Power?”, **New England Law Review**, Vol. 11, No. 1, 1975, s. 7-24.
- WINKS, Robin W., “The National Park Service Act of 1916: ‘A Contradictory Mandate’?”, **Denver Law Review**, 74(3), 1997, s. 575-624.
- YAYLA, Yıldızhan, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1975.
- YÜCEL, Muzaffer, “Korunan Alanların Sınıflandırılması ve Uzun Devreli Gelişme Planları Yapımında Yaşanan Sorunlar”, **Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu**, SDÜ, Isparta, 2005, s. 53-60.