

# ORMANLARIN KORUNMASI

## HAKKINDA SAYIŞTAY RAPORU

### (ÖZET)\*

Ormanlarımızın hukukî sınırlarının tespitine yönelik kadaströ çalışmalarının tamamlanamamış, tamamlanan çalışmaların önemli bir kısmının da tapu tescilinin yapılamamış olması ormancılık faaliyetleri ve koruma çalışmalarını olumsuz etkilemektedir. Çeşitli nedenlerle ortaya çıkan hatalı kadaströ çalışmalarının düzeltilmesi veya mahkeme yolu ile iptali, bu çalışmaların tamamlanmasını engelleyen nedenlerden biri olduğu gibi aynı zamanda zaman ve kaynak israfına da yol açmaktadır.

Kadaströ çalışmalarını; mülkiyet problemleri ve ormana müdahalenin fazla görüldüğü, arazinin değerli olduğu yerlere öncelik veren, kadaströ komisyonlarının şu anda ve yakın gelecekteki muhtemel sayıları ile çalışma koşullarını dikkate alan gerçekçi iş programlarına göre yürütülmeli, orman kadaströ komisyonlardaki başkan ve üye eksikliklerinin giderilmesi için buralarda çalışmayı teşvik edici önlemler alınmalı, kadaströ çalışması yapılacak alanlarla ilgili hukukî ihtilâflar da dahil tüm kayıtların yer aldığı bir bilgi sistemi oluşturularak doğru, güncel ve eksiksiz bilgilerin komisyonlara ulaştırılması sağlanmalıdır.

Orman niteliğini kaybeden alanların tespiti, bilimsel ve objektif kriterlere dayanmamaktadır. Kadaströ komisyonları zaman zaman hatalı uygulamalar yapmakta ve gerçekte orman niteliğini kaybetmeyen alanlar da orman sınırları dışına çıkarılmaktadır. Bu durum orman varlığının azalmasına yol açtığı gibi çok sayıda hukukî ihtilâfın doğmasına da neden olmaktadır.

Orman niteliğini yitiren alanların tespiti, mevzuatla oluşturulacak objektif ve bilimsel kriterler ve ölçüm sistemleri doğrultusunda yapılmalıdır.

6831 sayılı Orman Kanununun 17'nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca orman alanlarında çöp döküm alanı, toptancı hali, mezar yeri, spor

---

\* Sayıştay Genel Kurulunun 13.9.2004 tarih ve 5100/1 sayılı karar ile bu Raporun 832 sayılı Sayıştay Kanununun ek 10'uncu maddesine istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

tesisleri, vakıf üniversiteleri, askerî tesisler gibi ormanlık alanlarda yapıma zorunluluğu tartışılabilir yatırımlar için izin verilmesi orman varlığının azalmasına yol açmış, izin taleplerinin değerlendirilmesinde, izin konusunun ormana en az zarar vermesini sağlayacak bir sistem kurulamamıştır. “*Kamu yararı*” kavramının tanımlanmaması ve hangi şartlarda gerçekleşeceğinin belirlenememesi, orman alanlarına yapılacak tesislerin sağlayacağı kamu yararı ile bu alanların orman olarak kalmasının sağladığı yararın kıyaslanamaması, bu gerekçeyle verilen izinlerin önemli bir kısmını tartışılabilir hale getirmiştir. Anayasa Mahkemesinin, 17.12.2002 tarih ve E.2000/75, K.2002/200 sayılı Kararı ile iptal edilmesi üzerine 3 Temmuz 2004 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 5192 sayılı Orman Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla yeniden düzenlenen 17’inci maddede kullanım iznine konu olacak faaliyetler sınırlandırılmış, Devlet ormanları üzerinde yapılacak tesisler için “*kamu yararı ve zaruret olması*” şartları birlikte aranmış ancak, “*kamu yararı*” şartında olduğu gibi, söz konusu değişiklikle getirilen “*zaruret olması*” hali de takdire açık bırakılmıştır.

6831 sayılı Kanununun 17’nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca verilecek izinlerde, orman alanlarında yapılacak yatırımların bu alanlarda gerçekleşme zorunluluğunun ve talep edilen alanın gerçek ihtiyaç miktarına uygunluğunun kanıtlanmasına, kamu yararı kavramının ormanların muhafaza edilmesinin sağlayacağı yararlarla karşılaştırılabilmesine yönelik sistemlerin oluşturulması gerekmektedir.

Özel ormanlarda yeterli denetim yapılmaması sonucunda yatay alanın % 6’sı olan yapılaşma sınırı aşılmış, bir kısım özel ormanlar orman olma özelliklerini kaybetmiştir.

Özel ormanların korunması ve yapılaşma sınırının aşılmasının önlenmesi amacıyla yeterli iç denetim mekanizması oluşturulmalı ve ilgili mevzuat hükümlerinin eksiksiz olarak uygulanması sağlanmalıdır.

Yangına hassas bölgelerde görevlendirilen işletme müdürü ve şeflerde meslekî deneyim ve daha önce bu bölgelerde görev yapmış olma gibi yangınla mücadele çalışmalarına olumlu etki yapacak nitelikler aranmadığı, personelin bölgenin özelliklerini ve yangını tanımaya yetecek kadar görev yerlerinde kalmadıkları, yangın döneminde görev değişikliklerinin yapıldığı, ülke genelinde olduğu gibi yangına hassas bölgelerde de boş işletme şeflikleri bulunduğu tespit edilmiştir.

Yangın riski yüksek bölgelerde görevlendirilecek işletme müdür ve şeflerinin yangınla mücadele konusunda eğitim almış, deneyimli ve bölgeyi bilen

personel arasından seçilmesi, görev aldıkları bölgelerde, bölgeyi ve yangını tanımalarna yetecek kadar kalmalarının sağlanması, yangın mevsimi ve yakın tarihlerde görev değişikliği yapılmaması, hassas bölgelerde boş kadro bırakılmamasını sağlayacak bir personel politikası oluşturulması yangınla mücadelede başarıyı artıracak unsurlardır.

Yangınla mücadele ve bu alandaki uluslararası gelişmeler konusunda verilen eğitimler taşra teşkilâtının beklentilerini karşılamamakta, yangın yönetiminde uzmanlaşmaya yönelik çalışmalar yapılmamaktadır.

Orman yangınlarıyla mücadele konusunda düzenlenen eğitim programlarında taşra teşkilâtında görevli personelin ihtiyaçlarının dikkate alınması, dünyadaki gelişmeleri takip etme imkânının ve yangın yönetiminde uzmanlaşmanın sağlanması gerekir.

Orman alanlarında bulunan tesislerin ne ölçüde yangın riski taşıdığına tespitine ilişkin bir prosedür geliştirilmemiştir. Ormanlık alanlardaki çöp döküm yerleri ve enerji nakil hatları yangın için risk teşkil etmekte, son yıllarda azalma görülmekle birlikte anız yakımından kaynaklanan yangınlar önlenememektedir.

Orman alanlarında bulunan tesislerin yangın açısından taşıdıkları riskler tespit edilmeli, alınması gereken önlemler belirlenerek bu önlemlerin takip ve kontrolünü güvence altına alacak prosedürler oluşturulmalıdır. Yangına hassas bölgelerde, mümkün olduğu ölçüde riskli kullanımlara izin verilmemesi, bu gibi bölgelerde enerji nakil hatlarının yol kenarlarından, ormanın zayıf yerlerinden, ya da yer altından geçirilmesi, periyodik bakım ve kontrollerinin yapılması, müdahale imkânı bulunmayan alanlarda bu tür hatların oluşturulmasına izin verilmemesi gerekir.

Orman teşkilâtının personel ve araç eksikliği nedeniyle özellikle sahil bölgelerindeki ormanların, düzensiz ve riskli kullanılmasına karşı yeterli önlemlerin alınamaması, ormanlık alanlara giriş-çıkışların gerektiği gibi kontrol edilememesi, yangın riskini artırmaktadır.

Yangın riskinin fazla olduğu bölge ve dönemlerde, ormanlık alanlara girişlerin kontrolü ve düzensiz kullanımların önlenmesi çalışmalarını kolluk kuvvetleri ile birlikte yürütülmeli, gönüllü çevre kuruluşlarından bu alanda yardım alınma yolları araştırılmalıdır.

Plânlanan orman ve yangın emniyet yolları tamamlanamamıştır. Yangına hassas bazı bölgelerde bu yolların yetersiz olduğu tespit edilmiştir.

Orman yollarının tamamlanma çalışmalarına riskli bölgelere öncelik verilerek hız kazandırılması, yangın emniyet yolları ile emniyet şeritleri yapımının

orman alanlarında yol açtığı tahribat ile söndürme çalışmalarında sağlayacağı yararlar tartışılarak ulaşılabilecek sonuçlara göre sürdürülmesi, orman yolu yapılmasının mümkün bulunmadığı yerlerde orman sıklığının giderilmesi gerekir.

Yangın söndürme ekiplerinde çalışanların güvenliğini sağlayacak yangına dayanıklı elbise, gaz maskesi gibi araç ve gereçlerde eksiklikler bulunmakta, söndürme çalışmaları sırasında haberleşmenin sağlandığı el telsizlerinde bazı sorunlar yaşandığı görevliler tarafından belirtilmektedir.

Yangın söndürme ekiplerinin güvenliğinin sağlanmasına yönelik araç ve gereçler tamamlanmalı, haberleşme konusunda yaşanan sıkıntıların, bu çalışmalara fiilen katılanların düşünce ve önerileri de dikkate alınarak giderilmesi sağlanmalıdır.

Yangın mevsimi dışında gözetleme kulelerinde eleman olmaması ve yangın söndürme ekiplerinin bulunmaması, bu dönemde çıkan orman yangınlarına gerektiği gibi ve zamanında müdahale imkânını sınırlandırmakta ve sonuçta yangın tahribatı artmaktadır.

Yangın mevsimi dışında da yangın riski taşıyan ve geçmiş yıllar istatistiklerine göre yangınların daha fazla görüldüğü yerlerde söndürme ekipleri ile kulelerde eleman bulundurulmalıdır.

Hastalık ve zararlıların, bulunduğu bölge içinde ve dışında yayılmasını önleyecek tedbirler yeterli değildir. Yurt dışından canlı veya kesilmiş şekilde ithal edilen orman emvali ile ülkemize yerli tür olmayan zararlılar gelmiştir. Bazı bölgelerdeki ağaçlandırma çalışmalarında kullanılan ancak yetiştirme ortamına uygun olmayan ağaç türleri zamanla zayıf düşerek hastalık ve zararlıların etkisine açık duruma gelmiştir.

Hastalık ve zararlıların yayılmasının önlenmesi için sağlık durumları bozulmuş ve böceklenmiş ağaçların diğer ağaçlara zarar vermeden ormandan çıkarılması, zararlıların diğer bölgelere geçişinin önlenmesi için nakliyesinden önce ağaçların kabuklarından tam olarak arındırılması, yurt dışından ülkemize giren orman ürünlerinin gümrük kapılarında kontrolü için gerektiğinde orman mühendislerinin uzmanlığından yararlanılması, ağaçlandırma çalışmalarında yetiştirme ortamlarına uygun ağaç türlerinin tercih edilmesi gerekmektedir.

Orman zararlıları ve hastalıkları ile mücadele konusunda uzman personele ihtiyaç bulunduğu ilgililerce dile getirilmektedir. Bu alanda uzmanlaşmayı sağlayacak bir sistem kurulamamıştır.

Orman zararlıları ve hastalıkları ile etkili bir mücadelenin yürütülebilmesi amacıyla orman muhafaza memurları ve teknik elemanlara

yönelik düzenli eğitim çalışmaları yapılmalı, işletme ve şefliklerin çalışma ve deneyimlerinin yer aldığı ulaşılabilir bir bilgi ve istatistik ağı kurulmalı, diğer ülkelerdeki gelişmelerden yararlanma imkânları artırılmalıdır.

Ormanların yasa dışı müdahalelere karşı korunması amacıyla orman muhafaza memurlarının görev yaptığı, orman işletme şefliklerine bağlı toplu, bölüm, sabit ve seyyar koruma ekipleri oluşturulmuş, bu ekiplerde bulunması gerekli azamî ve asgarî memur sayıları mevzuatla tespit edilmiş olmasına karşın, belirlenen asgarî memur sayısına ulaşamamıştır. Orman muhafaza memuru sayısında azalma eğilimi görülmektedir. Orman muhafaza memurlarının sayı olarak yetersizliği yanında eğitim yönünden de eksik oluşları işletme şeflerinin iş yükünü artırmaktadır.

Orman koruma ekiplerindeki orman muhafaza memuru eksikliğinin giderilmesi, memur dağılımında, orman suçlarının sayısı, gösterdikleri çeşitlilik ve özellikleri ile gelişme seyirlerinin dikkate alınması, orman muhafaza memurlarının sistemli ve kapsamlı eğitimden geçmesinin sağlanması gerekir.

Koruma ekiplerinin çalışmalarının denetlenmesine yönelik sistem uygulamaya yansıtılmamakta, ormanla ilgili hemen her faaliyette görev ve sorumluluğu bulunan işletme şefleri, iş yoğunluğu nedeniyle koruma ekiplerinin çalışmaları üzerindeki takip ve kontrol görevlerini yeterince gerçekleştirememektedirler.

İşletme şefliklerinin görev alanlarının daraltılarak sayılarının artırılması ya da orman suçları ve suçluları ile mücadelede ülke geneline yayılmış güvenlik güçlerinden daha fazla yararlanılabilmesi için gerekli koordinasyonun sağlanması gerekmektedir.

Orman işletme müdürlük ve şefliklerindeki hızlı personel değişikliği, görevlilerin bölgeyi ve bölge halkını tanınmasına fırsat vermemektedir. Ormana yönelik yasa dışı eylemler ile mücadele eden orman teşkilâtı personelinin gerek koruma faaliyetlerinde gerekse mahkeme kararlarının uygulanması sırasında can güvenlikleri konusunda riskle karşılaşması bu alanda etkinliği azaltmaktadır.

Taşra teşkilâtında görevli personelin görev yerlerinde, sorumluluk sahalarını, bölgelerindeki orman-insan ilişkilerini ve bölgenin sorunlarını tanıyarak çözüm üretmelerine yetecek kadar kalmaları sağlanmalı, gerek koruma faaliyetlerinde gerekse mahkeme kararlarının uygulanmasında baskılara maruz kalmamaları için gerekli tedbirler alınmalıdır.

Arazinin kıymetli olduğu bölgelerde işgal ve faydalanma eylemlerinin arttığı, açma-yerleşme eylemlerinde ise tahrip edilen alanın ülke genelinde artma

eğiliminde olduğu görülmektedir. Ormanlık alanlardaki yasa dışı yapılaşma sonucu ormanın tamamen kaybedildiği, bu tür yapıların yıkımına ilişkin mahkeme kararlarının uygulanmasının imkânsız hale geldiği yerler bulunmaktadır.

Ormanlık alanların yasa dışı yapılaşmalarla kaybedilmemesi için başlangıçta önlemler alınmalı, bu tür yapılaşmaların olduğu alanlara belediye hizmetlerinin götürülmemesi için gerekli koordinasyon sağlanmalı, buralara su, elektrik, kanalizasyon gibi hizmetler götüren belediye ve diğer kurum yetkilileri hakkında yasal müeyyideler uygulanması için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalı ve bu durumun takibi görevi orman idaresine verilmelidir.