

Türkiye'de turizmle ilgili yasaların doğal çevreye etkileri

MEHMET ARSLAN

I. GİRİŞ

Dünya turizmi ve buna paralel olarak Türkiye turizmi tarihinin bunalımlı dönemine yaklaşmaktadır. Özellikle 1980'lerden sonra Dünya turizm hareketlerinin ve turizm merkezlerinin gelişimi incelendiğinde, dünyada bu büyük turizm kitesinin ihtiyaçlarına cevap verecek yeni turizm merkez veya kaynaklarının hızla tükeniği ve hatta sonuna geldiği görülmüştür. Buna İspanya, Fransa ve İtalya gibi ülkelerdeki çekiciliğini yitiren eski turizm merkezleri de eklenirse olayın boyutu daha açık bir şekilde ortaya çıkar.

Türkiye açısından durum Dünya genelinden pek farklı değildir. Başlangıçta "Deniz-Kum-Güneş" teması ile Ege ve Akdeniz kıyılarını turizme açan Türkiye 1980'lerin sonunda ve 1990'ların başlarında diğer turizm türlerine de önem vermiş; özellikle, son iki yılda rafting, dağ turizmi, yaya turizmi öne çıkarılmıştır.

Bütün bu gelişmeler olurken, turizmin ve turistik yoğunlaşmanın getirdiği çevre sorunları da Türk Turizminin ve Türkiye'nin yasal, politik ve ekonomik düzeyde mutlaka ilgilenmesi gereken bir konu olarak ortaya çıkmıştır. İşte bu çalışma kapsamında, Türkiye'deki turizmle ilgili mevcut kanunların doğal çevreye etkisi incelenmeye çalışılacaktır.

II. ÇEVRE KAVRAMI, ÇEVRE BİLİNCİNİN GELİŞİMİ VE ÇEVREYİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Çevre sorunları (dolayısıyla çevreyi) kavramını doğru kavrayabilmek için çevre kavramı ve onunla ilgili olarak çok sık telaffuz edilen ekoloji ve ekosistem kavramlarını doğru tanımlamak gerekmektedir. Ekoloji, Alman Biyologu Ernest

Haeckel tarafından ortaya atılmış bir kavram olup konut ya da ev bilimi olarak ifade edilmiştir (Görmez 1991, s.5).

Başlangıçta biyolojinin bir alt dalı olarak ortaya çıkan ekoloji, canlıların birbirleriyle ve çevreleriyle olan ilişkilerini inceleyen bir bilim dalı olarak tanımlanır (Kışlalıoğlu, Berkes 1991, s. 4). Buradan hareketle ekosistemi; insan ve diğer canlıların bir arada, uyum ve denge içinde varlık ve gelişmelerini sürdürebilmeleri için var olan şartların tamamı olarak tanımlanabilir (Görmez 1991, s. 5).

Ekoloji ve ekosisteme kısaca değindikten sonra çevreyi şu şekilde tanımlayabiliriz: Caldwell'in kitabında çevre, sözlük anlamıyla "birbiri ile ilişkili şeyler (nesnelere) şartlar ve etkiler toplamı" olarak tanımlanmaktadır. Çevre, kavram olarak da sadece birbiri ile ilişkide bulunan nesnelere değil insanı çevreleyen herşey olarak tanımlanmaktadır (Caldwell 1971, s. 5).

Webster sözlüğü çevreyi "bir organizmanın yaşama ve gelişmesini etkileyen tüm dış şart ve faktörler toplamı" olarak tanımlamaktadır (Görmez 1991 s. 7).

Son olarak, çevrenin fiziki ve kültürel özelliklerini kavrayan bir tanım verelim: İnsan merkezli bir bakış açısıyla bakıldığında da çevre, insanı etkileyen "dış" koşulların bütünü olarak tanımlanır. Bu dış koşul ve faktörlerin toplamı insan üzerinde dolaylı ya da dolaysız, hemen ya da süreç içinde etkide bulunabilecek fiziksel, biyolojik, kimyasal ve toplumsal nitelik gösterebilen "dış" etkenlerdir (Özdek, 1993, s. 57).

III. EKOLOJİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Ekolojik akımların başlangıcı ilk çağlara dayanmaktadır. Antropolojik çalış-

ABSTRACT

THE EFFECT OF TOURISM LAW TO THE NATURAL ENVIRONMENT IN TURKEY

In this study, what the effects of tourism law to the natural environment in Turkey are examined. By examination, it has been observed that there have been an increase in the law arrangements towards relationships between tourism and natural environment in Turkey last years. The increase mentioned above, has the same trend with Turkish tourism.

Mehmet Arslan, Gazi University Faculty of Tourism and Trade, Department of Tourism, Ankara, Turkey.

Mehmet Arslan: Lisans, Gazi Üniversitesi Mesleki Eğitim Fakültesi Turizm Bölümü (1987); yüksek lisans, University of New Haven (Finansman); doktora, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Turizm İşletmeciliği Programı (halen öğrenci). Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesinde araştırma görevlisi.

malar sonucu ortaya çıkan yazıtlarda çevreye değinildiği görülmüştür (Bramwell 1989, s. 22). Çevre sorunları insanın üreticilik faaliyetiyle, yani insanla birlikte başlamıştır.

Ekoloji 20. yy. sosyalizm, muhafazakarlık gibi bir politik gruba oluşturulmuştu. Bu açıdan bakıldığında (ekolojist) günümüzde olduğu gibi partileri, politikaları veya hükümetleri tanımlamakta kullanılabilirler ya da ideolojiyi tanımlarlar.

Başlangıçta çevre korumacılığı ile ekolojinin eş anlamlı gibi görülmesine karşın 20. yy'da çevre korumacılığı ile ekoloji birbirinden ayrılmıştır. Konservatif görüş etkinliği yani tabiat üzerinde akılcı insan hakimiyetini savunmuştur; oysa ekoloji teknolojinin sınırlılıklarından bahsetmekte ve "insan tabiat üzerinde ne kontrol sağlayabilir ve ne de ona dikta edebilir" demektedir.

Çağdaş ekolojik hareketle korumacı hareket arasındaki farklar şöyle sıralanabilir:

1. 1960'lı yılların ortalarından günümüze kadar olan ekolojik hareket kirliliğe karşı olanlardan nükleer enerji ve zehirli artık karşıtlarını kapsayan büyük oranda politik ve ideolojik perspektife sahiptir. Anti teknoloji boyutları vardır.

2. Ekoloji, korumacılar gibi sadece kirlenme merkezlerinden çok uzaktaki orman ve yaban hayatını korumakla yetinmez, aynı zamanda global canlı kürenin idamesinde (Başarısında) bir parça olarak vahşi (doğal) hayatın korunmasına yöneliktir.

3. Yeni çevreci gruplar (ekolojistler) özel yatırım kararlarının ve ekonomik büyümeyi harekete geçiren üretim sisteminin mantığını sorgulamaktadırlar,

4. Çevreciler (ekolojistler) gelişmiş toplumların tüketim stillerini sorgulamakta ve eleştirmektedirler (Paehlke 1989, s. 20-22).

IV. ÇEVRE SORUNLARININ SEBEPLERİ

Genel olarak çevre sorunlarının temel sebebi zihniyet olarak söylenebilir. Ekosistemin bozulması, ekosistemin parçalarının insanoğlu tarafından bilerek ya da bilmeyerek yanlış kullanımından kaynaklanmaktadır.

İnsanın doğaya egemen olma çabasının insanlığın varoluşu ile ortaya çıktığı söylenebilir. Ancak Bacon'la başlayan dönemden sonra bu çabaların oldukça bilimsel temellere oturduğu da bilinmektedir. Bacon'ın "doğayı insan gereksinmelerine ve faydasına uygun bir biçimde kullanmak" olarak ifade edilen amacı bilim dünyasında bir dönüşümü başlatmıştır.

17. yy. fizik ve siyaset felsefesinde ortaya çıkan düşünceler daha sonraki dönemlerde batı toplumlarının sanayileşme sürecinde sahip oldukları anlayışlarda etkili oldu ve kapitalizmin gelişme dönemlerinde "en az maliyetle en çok kar" felsefesi doğanın acımasızca tahribini beraberinde getirdi. Ama tahrib olan sadece tabiat da değildi.

Çevre sorunlarının sürekli artmasına sebep olan faktörlerden birisi de mevcut tüketim alışkanlıkları ve tüketimin sürekli kamçılanmasıdır. Kapitalist iktisat felsefesinin temelini teşkil eden bu anlayış günümüz toplumlarına günlük hazlar aşılıp bunların yarattığı hasara karşı kayıtsız kalmaktadır (Görmez 1991, s. 10-12).

Çevre kirliliğine sebep olan diğer faktörleri detaylı bir şekilde açıklamak bu çalışmanın kapsamını aşacağından onları kısaca sıralamakla yetineceğiz. Bu sebepler;

- Nüfus artışı,
- Sanayileşme,
- Kentleşme, ve
- Turizm'dir.

Dünya turizmi ve buna paralel olarak Türkiye turizmi tarihinin bu dönemde yaklaşmaktadır. Özellikle 1980'lerden sonra dünya turizm hareketlerinin ve turizm merkezlerinin gelişimi incelendiğinde, dünyada bu büyük turizm kitlesinin ihtiyaçlarına cevap verecek yeni turizm merkez veya kaynaklarının hızla tükendiği ve hatta sonuna gelindiği görülmektedir.

V. ÇEVRE İLE İLGİLİ HUKUKSAL DÜZENLEMELER

Bir toplumsal olgu olarak çevre sorunları, sosyal yaşam içinde çeşitli düzeylerde ortaya çıktıktan bu yana, ağırlıkları ile orantılı biçimde hukuk yaşamına da yansımışlardır. Hukuk, toplumsal yaşamı düzenleyen kurumların bir türü olarak ilkece, toplumsal yaşamda meydana gelen gelişmeleri izler, ona kurallar geliştirir. Hukukun bu temel özelliği çevre sorunlarında da kendini göstermiş, çevre sorunlarını günün içindeki önem ve ağırlığına koşut olarak, değişik dönemlerde, farklı içeriklerde çeşitli kurallar çevre sorundan doğan ilişkileri yönlendirmiştir. Hukuk, bu niteliği gereği toplumsal ilişkilerin gerisinde gider (Özdek 1993, s. 63-64).

VI. TÜRKİYE'DE EKOLOJİ BİLİNCİNİN GELİŞİMİ VE ÇEVRE İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

Türkiye'de sanayileşme ve onun getirdiği çevre kirlenmesi olgusu, 1970'lerin başında su, deniz ve hava kirlenmesi konularında başlamış, sanayileşmenin hızlı olduğu bölgelerde etkin denetimin yapılmaması, yanlış yerleşme, plansızlık, denetimsizlik, yanlış parselasyon, aşırı nüfus artışı gibi nedenlerle son yıllarda giderek yoğunlaşmıştır (Çevre sorunları: TOBB 1991, s. 38).

Türkiye'de çevre ile ilgili hareketler başlangıçta, Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Belediye Kanunu ve Köy Kanunu gibi hukuki düzenlemelerle başlamıştır. Planlı dönemlerde çevreye ve korunmasına yer verilmiştir. 1972 yılında yapılan Stockholm Çevre Konferansı Türkiye'de çevreye duyarlılığı arttırmıştır (Görmez 1991, s. 84-86).

Bu bölümde çevre ile ilgili yasal düzenlemeleri ana hatlarıyla incelemeye çalışacağız. Bunlar:

1. Politika düzeyinde çevre ile ilgili düzenlemeler

Türkiye 1972 Stockholm konferansından bu yana uluslararası gelişmelere paralel olarak kalkınmasını çevrenin korunması, muhafazası ve gelecek nesillere zenginleştirerek intikalini sağlayacak bir modeli benimsemektedir. Takip eden kalkınma planlarında çevre değerlerine ve bunların gelecek nesillere mümkün olduğunca doğal bir şekilde aktarılması ilkesi vurgulanmıştır.

Türkiye planlı dönemdeki çevre politikalarının incelenmesi sonucu ortaya çıkan tabloda; çevre kirliliği sorununu gittikçe daha gerçekçi teşhisler konulduğu ve sorunu çözmeye yönelik olumlu adımlar atıldığı görülmektedir. Bu ise politika yapanların konuya daha ciddi bir şekilde yaklaştıkları ve bu alandaki gelişmelere kapalı olmadıklarını göstermesi açısından önemlidir.

2. Anayasa düzeyinde çevre ile ilgili düzenlemeler

Türkiye'de anayasal düzeyde çevre hakkını tanıyan hükümler 1982 Anayasası'nda yer almıştır. 1961 Anayasa'sında direkt çevre hakkından bahsedilmemekte dolaylı maddelerle atıfta bulunmaktadır (Özdek 1993, s. 123).

1982 Anayasası çevre konusunda doğrudan düzenleme yapılan ilk Türk Anayasasıdır. Başta 56. madde olmak üzere, 63. madde (Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması), 43. madde (Kıyıların Korunması), 45. madde (Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanılmasının Önlenmesi), 52. madde (Konut Hakkı), 169. madde (Ormanların Korunması), doğrudan çevreye yönelik düzenlemeleri içermektedir. Çevre Kanununa kaynaklık eden 56. maddede "herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir" denmektedir (Görmez 1991, s. 120).

Bir toplumsal olgu olarak çevre sorunları, sosyal yaşam içinde çeşitli düzeylerde ortaya çıktıktan bu yun, ağırlıkları ile orantılı biçimde hukuk yaşamına da yansımışlardır.

3. Yasal düzeyde çevre hakkı

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde çevre sorunlarına yönelik yasal düzenlemelerin diğer yasalar içinde yer aldığı görülmektedir. Çevre sorunları sanayileşme ile ortaya çıktığından Osmanlı döneminde bu konu, daha çok orman ve arazi düzenlemesi ve doğanın korunması konularına yönelmiştir. Cumhuriyet döneminde ise genel olarak çevre ile ilgili yasal düzenlemeleri kapsayan 23 dolayında yasa vardır (Çevre Sorunları, TOBB 1991, s.40).

Türkiye'deki (turizmle ilgili) yasalar ve bunların çevreye etkisi gelecek bölümde çok detaylı bir şekilde inceleneceğinden şimdilik bu kadar bilgi ile yetineceğiz.

VII. TÜRKİYE'DE TURİZMLE İLGİLİ YASALARIN ÇEVREYE ETKİSİ

Son 10 yıl içerisinde Dünya turizmine paralel olarak ülkemizde turizm örgütlenmesi, işletmesi ve yapılaşması büyük ilerlemeler kaydetmiştir. Başlangıçta deniz, güneş ve kum temasına ağırlık veren ve kıyılarda yoğunlaşan turizm hareketleri son birkaç yıl içerisinde çeşit olarak artırılmış ve yurt sathına yayılması amaçlanmıştır.

Turizmin kısa sayılacak bir süre içerisinde böylesine çeşit ve mekan olarak gelişmesi birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunların nedenleri ekolojik dengeyi koruyacak hukuksal yapı boşluğu ve politika yapıcılarının ve kanun koyucularının çevre konusuna gereken hassasiyeti göstermemeleridir.

Çalışmamamızın bu bölümünde Türkiye'de turizmle ilgili kanunların çevreye etkisini inceleyeceğiz.

1. Yasaların çevre politikasının oluşmasına etkileri

Türkiye'de çevrecilik hareketleri ve duyarlılığı 1972'de yapılan Stockholm konferansından büyük oranda etkilenmiştir.

Ancak 1982'ye kadar çevre ile direkt ilgili bir kanun çıkarılmamış, çevre korumacılığına sağlık koruması çerçevesinde yaklaşmıştır.

1930 yılında yürürlüğe giren 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu çevre politikalarının belirlenmesinde en önemli yere sahiptir. Söz konusu kanunun 10. maddesinde uygun çevre politikası geliştirmenin devletin görevi olduğu belirtilmiştir.

Yine aynı yıllarda yürürlüğe giren Belediye Kanunu kitle sağlığı koruması çerçevesinde çevre korumasını yerel idarelere bırakmıştır. 1937 yılında yürürlüğe giren Orman Kanunu ve 16.12.1960 yılında yürürlüğe giren "Yeraltı Suları Hakkında Kanun" söz konusu doğal kaynakları devletleştirmiş ve kurallara bağlamıştır.

1972 Stockholm konferansı ve ülkemizde gelişen çevre duyarlılık 1982 Anayasasında çevre ile ilgili doğrudan düzenleme (56. madde) yapılmıştır. "1982 Anayasasında çevre ile ilgili birkaç maddenin yer almasıyla başlayan bu dönem, hemen ardından 1983 yılında Çevre Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Boğaziçi Kanunu gibi düzenlemelerin yapılması ile sürmüştü ve kısa süre içerisinde çevre ile ilgili her alanda yeni kanuni düzenlemeler yapılmıştır (Görmez, 1991: 120).

Yukarıda sayılan üç kanunun çıkarılmasında Anayasanın ilgili maddeleri tek başına nedendeğildir. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu (12.3.1982) politikaların bu yönde gelişmesinde önemli bir yere sahiptir. Kanunun amacı, "Turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek dinamik bir yapı ve işletmeye kavuşturacak tertip ve tedbirlerin alınmasını sağlamaktır" şeklinde belirlenmiştir. Kanunun ikinci maddesinde belirlenen kapsama uygun olarak doğal kül, türel ve tarihi kaynakların bulunduğu merkezlerde belgeli tesislere izin almaları kaydıyla işletme hakkının verilebileceği (md. 6) sınırları Turizm

Türkiye'de çevre ile ilgili baskın başlangıçta, Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Belediye Kanunu ve Köy Kanunu gibi hukuki düzenlemelerle başlamıştır. Planlı dönemlerde çevreye ve korunmasına yer verilmiştir.

Bakanlı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile tesbit ve ilan edilen Turizm Bölgeleri (md. 3) içerisinde kalan hazineye ait taşınmaz malların (ormanlar, kıyılar, yaylalar gibi) turizm amaçlı kullanıma tahsisini (md. 8) öngören maddelerle ve bu hükümlerin uygulamasında diğer kanunlar arasında koordinasyon sağlamak amacıyla 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu (9.8.1983), 2. maddesinde "Turizm bölge alan ve merkezleri dışında kalan milli parklar ve tabiat parklarında kamu yararı olmak şartıyla ve plan dahilinde, turistik amaçlı bina ve tesisler yapmak üzere gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri lehine Maliye Bakanlı'nın görüşü alınarak Tarım ve Orman Bakanlı'na izin verilebilir..." Kısaca milli park alanlarında turizm işletmeleri kurulup işletilebilir demektir. Yine 3621 sayılı, 4.4.1990 tarihli Kıyı Kanunu'nun 7. Maddesinde sözkonusu bölgelerin turizm amaçlı kullanımının Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7. maddesine göre yapılacağını öngörmektedir.

Turizmi Teşvik Kanunu ve bununla ilgili olarak daha sonra düzenlenen Milli Parklar Kanunu ve Kıyı kanunu ekonomik zorunluluklar, özellikle döviz ihtiyacı ileri sürülerek turizme büyük kolaylıklar sağlanmıştır. Böylesine müsamahakar bir hukuksal ortamda faaliyette bulunan, en önemli hedefi kar maksimizasyonu olan turizm işletmelerinin çevreye verilebilecekleri zararları önleyebilmek için başta Çevre Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Milli Parklar, Kıyı Kanunu ve ilgili diğer yönetmelikler yürürlüğe konulmuştur.

Olaya turizm işletmeciliği ve Turizm Teşvik Kanunu açısından bakıldığında, bu kanunun politikacıları doğabilecek olumsuz çevre sorunlarına karşı uygun politikalar geliştirmesi ve tedbirleri alınması konusunda etkilediği söylenebilir.

2. Yasaların çevre planlama ve tasarımına etkileri

Turizmle ilgili yasaların çevreye olan en önemli etkileri, olumlu ve olumsuz

planlama ve tasarım alanlarında kendini göstermektedir.

Kuşkusuz çevre planlaması ve tasarım (düzenlemesi) ile ilgili en önemli yasa çevre kanunudur: Nitekim çevre kanununun "amacını düzenleyen birinci madde" sine bakıldığında kanunun oldukça geniş bir biçimde belirlenen amaçlara sahip olduğu görülür.

Yine Çevre Kanunu'nun 9. maddesine göre "Bakanlar Kurulu, ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı alanları, tabii güzelliklerin ileriki nesillere ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla, "Özel Çevre Koruma Bölgesi" olarak tesbit ve ilan etmeye, bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plan ve projelerin hangi bakanlıkça hazırlanıp yürütüleceğini belirlemeye yetkilidir" demektir. Yani çevresel planlama ve düzenleme yetkisinin devlete ait olduğunu ve devletin bundan sorumlu olduğunu belirtmektedir.

Milli Parklar Kanunu çevresel planlama ve düzenleme ile ilgili kararların bakanlıklararası koordinasyon ve işbirliği (karşılıklı onay) ile gerçekleştirilebileceğini söylemektedir.

Planlama ile ilgili 4. maddesinde, Milli parkların koruma ve kullanma amaçlarını gerçekleştirmek üzere, kuruluş, geliştirme ve işletilmelerini kapsayan gelişme planı, ilgili bakanlıkların olumlu görüşleri ve gerektiğinde fiili katkılarıyla, Tarım ve Orman Bakanlı'na hazırlanır ve yürürlüğe konur hükmü getirilmektedir.

3. madde hükümleri uyarınca tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanı olarak belirlenen yerler için gerekli planlar, Kültür ve Turizm Bakanlı'na görüşü alınarak Tarım ve Orman Bakanlı'na hazırlanır ve yürürlüğe konur.

Bu kanun kapsamına giren yerlerdeki turizm bölge, alan ve merkezlerinde, turizm

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde çevre sorunlarına yönelik yasal düzenlemelerin diğer yasalar içinde yer aldığı görülmektedir. Çevre sorunları sanayileşme ile ortaya çıktığından Osmanlı döneminde bu konu, daha çok orman ve arazi düzenlemesi ve doğanın korunması konularına yönelmiştir

yatırımlarına ilişkin plan kararları Tarım ve Orman Bakanlığı'nın görüşü alınarak sonuçlandırılır.

Görüldüğü gibi, bu kanun bakanlıklararası koordinasyonu sağlamaya yönelik ilkeler getirmektedir.

3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun büyük bir bölümü planlama ve yapılanma ile ilgili hükümlerden oluşmaktadır. Söz konusu kanunun kapsamını belirten 2. maddesinde "... deniz, tabii ve suni göller ve akarsu kıyıları ile deniz ve gölleri kıyıları çevreleyen sahil şeritlerine ait düzenlemeleri ve bu yerlerden kamu yararına yararlanma imkan ve şartlarına ait esasları kapsar" denilmektedir. Yine Kanunun ikinci bölümünde kıyı, kıyı kenar çizgisi, sahil şeridi, planlama ve yapılanma, kıyının korunması, yapı yasağı ve kıyıda yapılacak yapılarla ilgili esaslar getirilerek kanun kapsamındaki bölgelerde planlama ve tasarımı yön verilmektedir.

Kıyıların turizm amaçlı kullanımı ve tahsisi ile ilgili planlar konusunda kanunun 10. maddesi şu hükmü getirmektedir. "Kıyıda ve sahil şeridindeki planlar bu kanunun ve buna dayanılarak çıkarılacak yönetmeliğin hükümlerine aykırı olamaz. Bu yerlerde düzenlenen planlardan, imar mevzuatı veya yerin özelliği dolayısıyla 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına girenler, anılan kanunun 7. maddesine göre onaylanarak kesinleşir".

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7. maddesi ise şöyledir: "Turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde bakanlıkça yapılan veya yaptırılan ve imar (Bayındırlık) ve İskan Bakanlığı'nca sunulan planlar 6 ay, haritalar ve kıyı kenar çizgisi 2 ay içinde onaylanır.

Bakanlık (Turizm Bakanlığı), turizm planlarında ve turizm merkezlerinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca onaylı vazım imar planlarına uygun olarak, turizm amaçlı imar uygulama planlarını tadil etmeye ve onaylamaya yetkilidir.

Zaten Turizmi Teşvik Kanunu'nun amacına (Md. 1), bakıldığında bu kanunda çevre planlamasından ziyade turizm için çevre planlaması sözkonusu olduğu görülmektedir. Özetle, Turizmi Teşvik Kanunu çevre koruması ile ilgili en olumsuz hükümleri içeren kanun olarak ortaya çıkmaktadır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu çevre planlama ve düzenleme konusunda oldukça duyarlı bir yapı arz etmektedir.

Kanunda, kültür ve tabiat varlıklarının tanımı yapılarak bunların korunması ile ilgili esaslar düzenlenmiştir (Görmez 1991, s.126).

Bu kanunun diğer özelliği de kültür ve tabiat varlıklarının hangi bakanlığın yetki ve sorumluluğundaki alanda olursa olsun, mutlaka amacına uygun olarak korunmasını öngörmesi ve istisnalara yer vermemesidir (md. 10).

Yukarıda çeşitli kanunlara dayanılarak yapılan açıklamalardan çıkan sonuç, Türkiye'de çevre planlaması ve düzenlemesinde genel ilke "yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri, ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak" hukuki ve teknik esaslara bağlanması başta Anayasa olmak üzere Çevre Kanunu'nda ve Turizmi Teşvik Kanunu'nda yer alması nedeniyle çevrenin ekolojik değerinin korunmasına yönelik kesin çözümler getirilmemiş "kirleten öder" şeklindeki kapitalist zihniyeti kabul etmiştir.

3. Yasaların mevcut çevre değerlendirilmesine katkıları

Çevre ile ilgili politika geliştirirken veya kanun teklifi yapılması (çıkartılması) sürecinde çevrenin hali hazırdaki durumu çeşitli nedenlerde değerlemeye tabi tutulur. Bunlar:

1. Yapılacak değişiklikler için plan geliştirmeden önce çevrenin kalitesi hak-

Türkiye'de çevrecilik hareketleri ve duyarlılığı, 1972'de yapılan Stockholm konferansından büyük oranda etkilenmiştir. Ancak 1982'ye kadar çevre ile direkt ilgili bir kanun çıkarılmamış, çevre korunmasına sağlık koruması çerçevesinde yaklaşılmıştır.

kında cari durum tesbiti veya temel verileri belirlemek,

2. Mevcut problemlerin, karakteristiklerinin yer ve boyutunu belirlemek,

3. Zamanla oluşabilecek çevre kalitesindeki değişiklikleri gözlemlemek,

4. Gelecekte olması muhtemel çevre kalitesi tahminine temel olacak bilgiler sağlamak (Zube 1980, s.61).

Bu bölümün amacı da Türkiye'deki turizmle ilgili kanunların çevre değerlemelerine yaklaşımlarını yukarıdaki ilkeler ışığında incelemektir.

Çevre korumasına yönelik çevresel değerlendirme hükümleri en geniş şekliyle Çevre Kanunu'nda yer almıştır. Çevre Kanunu'nun merkezi ve mahalli idare bölümleri ve görevleri ile ilgili 4. maddesi ile çevre kirliliğine yol açan işletmeleri faaliyet kolları itibariyle gruplandırmak ve Bakanlar Kurulu kararına sunmak üzere merkez çevre kurulu kurulmuştur.

Çevresel etki değerlemesinin kapsamı kanunun 10. maddesinde açıklanmaktadır. Kanunun soruna yaklaşımı belirli bölgelerle kurulacak herhangi bir işletmenin o yöredeki çevreye yapabileceği muhtemel etkilerini değerlemeye yöneliktir.

Çevre değerlemesi ile ilgili en geniş hükümler getiren kanunlar sırasıyla: 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2684 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'dur. Şimdi sırasıyla bu kanunların çevre değerlemesine nasıl baktıklarını inceleyelim.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 2. maddesine göre Kanunun kapsamı "turizm hizmeti ile bu hizmetin gereği turizm bölgeleri turizm alanları ve turizm merkezlerinin tesbiti ve geliştirilmesine ilişkin hükümleri kapsar" şeklinde belirlenmektedir. Ancak bu değerlemede amaç ve kriterler kanunun 4. maddesinde çevresel

ekonomik anlamda faydalanmayı ön plana çıkaran bir çevre değerlemesini öngörmektedir.

Çevre değerlendirme ile yakından ilgilenen diğer bir kanunda 2863 sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'dur. Kanunun 6. maddesinde korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları sıralanmıştır.

Ancak, yüksek kurulca mimari, tarihi, estetik, arkeolojik ve diğer önem özellikleri bakımından korunması gerekli bulunmadığı karar altına alınan taşınmazlar, korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı sayılmazlar. Buna göre herhangi bir taşınmazın korunma şartı yetkili organların onayına bağlanmıştır.

Ayrıca kanunda kültür ve tabiat varlıklarının tanımı yapılarak (md. 3) bunların korunması ile ilgili esaslar düzenlenmiştir.

Kanunun çevresel değerlendirme ile ilgili diğer önemli bir hükmü de haber verme zorunluluğunu açıklayan 4. maddesidir. Buna göre özel ve tüzel kişiler malik oldukları alanda buldukları kültür ve tabiat varlıklarını üç gün içinde en yakın müze müdürlüğüne veya mülki amire bildirme zorunluluğu getirmiştir.

Görüldüğü gibi kültür ve tabiat varlıklarını koruma kanunu çevre korumaya yönelik değerlendirme yaklaşımına paralellik göstermektedir.

2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nda çevresel değerlendirme konusunda Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile benzer nitelik göstermektedir. Kanunun 1. maddesinde nasıl olacağı açıklanmıştır.

Kısacası, Milli Parklar Kanunu çevre değerlendirme mantığına çok yakın bir yaklaşımı benimsemiş, kanunun diğer maddeleri de bu amaca paralellik göstermektedir.

Genel olarak ilgili kanunların incelenmesi Milli Parklar Kanunu ve Kültür

Çevreye ve çevresel değerlere en büyük oranda olumsuz etkide bulunan 2934 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'dur. Bu güne kadar kanunun 8. maddesine göre Turizm Bakanlığı'na tahsis edilen ormanlık alanların miktarı, büyük çoğunluğu Ege ve Batı Ak-deniz şeridinde olmak üzere 2000 hektarı bulmaktadır.

ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu çevre değerlemesine ekoloji mantığı çerçevesinde yaklaşan hükümler getirdiği görülürken Turizmi Teşvik Kanunu turizm amaçlı çevre değerlemesi yaklaşımını benimsemekte ve çevreden ekonomik olarak faydalanmayı kolaylaştırılacak, hızlandıracak ve arttıracak çalışmaları teşvik etmektedir. Çevre Kanunu ise çevre değerlendirme ile ilgili spesifik hükümler getirmekten uzak kalmıştır.

4. Yasaların ekolojik dengenin korunmasına ve geliştirilmesine etkileri

Sanayi Devrimi ile başlayan ve günümüzdeki boyutlarına ulaşan çevre kirliliği devletleri, uluslararası kuruluşların kurulmasını ve kanunlar, politikalar geliştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Günümüzde hemen her ülke çeşitli düzeylerde çevre ve ekosistemin korunması ve çeşitli yaptırım gücüne sahip kanun ve yönetmelikler çıkarmıştır.

Ancak kanun veya yönetmelik çıkarmakla elbetteki çevre sorunu halledilmiş olmaz. Toplumdaki özel ve tüzel kişilerin bu yasalara uyup uymadıklarını, çıkarılan kanunların amacına ulaşip ulaşmadığını ve yapılması gereken yeniliklerin denetimi yani bir durum değerlendirmesi de gereklidir. İşte kanunlar bu amacı gerçekleştirmek için yetki ve sorumluluk açısından dengeli; kontrol, cezai hükümler ve yönetmelikler çıkarırlar.

Hukuk sistemimizde yasaların öngördüğü ekolojik dengenin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili olarak şu hususlara yer vermiştir;

Öncelikle 1982 Anayasası'nın 56. maddesi "herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir" derken ikinci fıkrada, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek

devletin ve vatandaşların ödevi denmektedir.

Bu hüküm, Anayasanın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı bölümünde yer aldığından çevre koruma açısından devlete açık bir görev yüklenmiş bununla da yetinmeyip kişilere de görev yüklenmiştir. Bu bağlamda kişilerin verdikleri zararlar medeni hukuk hükümleri çerçevesinde ve "Kirlenen Öder" kuralı ile bağlantılı olarak tazmin yükümlülüğüne dönüşmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nda "Kirlenen Öder" ilkesini benimsemiş olup, kirlenme fiilini gerçekleştiren herkes (devlet ve kamu tüzel kişiler dahil) bu fiillerin sonucu ortaya çıkan zararı önleme ve tedavi etme giderlerini ödemekle yükümlü tutulmuşlardır.

Yine bu ilkeye bağlı olarak, Çevre Kanunu, kirlenme fiilinde kusur şartı aranmaksızın sorumluluk getirerek, bir anlamda çağdaş bir anlayış sergilemiştir. Çevre Kanunu'nun çevre korumasına ilişkin önlemler ve yasaklar başlıklı 3. bölümünde kirlenme yasağı (md. 8) tanımlanmakta ve kirlenen öder ilkesine uygun olarak, gerçek ve tüzel tüm kişilere yükümlülükler getirilmektedir.

Çevre Kanunu ile düzenlenmiş olan bir konu da çevreyle ilgili araştırma inceleme faaliyetlerini, çevrenin temizlenmesi ve iyileştirilmesi için yapılacak harcamalara kaynak yaratmak için kurulmuş olan "Çevre Kirliliğini Önleme Fonu"dur. Fonun en önemli gelir kalemleri Çevre Kanunu'nun yasaklarına aykırı fiiller için kesilen para cezaları ile kirlenici faaliyette bulunan işletme ve kara, hava deniz araçlarından alınan katılma paylarıdır.

Çevre Kanunu'nun çevre korunmasına ilişkin önlemlerin ve yasakları ihlali hakkında idari nitelikte cezalar öngörmüştür. Bu yaptırımların uygulanabilmesi için ise,

3821 sayılı Kıyı Kanunu'nun 10. maddesinde Turizmi Teşvik Kanunu'nun kapsamına giren bölgelerin turizm amaçlı olarak tahsisini öngördüğü için, bu kanunun turizmin olumsuz etkilerine karşı yapabileceği pek birşey görülmemektedir.

Çevre Kanunu'na dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen standartların aşılması gerekmektedir.

Ceza uygulamaları Çevre Kanunu hükümlerine göre valilikler ve belediyelerce yapılmaktadır. Böylece yerel yönetimler çevre ile ilgili yerinde önlemler alabilecek kurumlar olarak etkin duruma getirilmiştir (Çevre Kurulu Raporu, TOBB 1993, s. 100-102).

Çevre Kanunu, ekolojik dengenin korunmasına ve geliştirilmesine ilişkin en yetkili hükümleri getirmektedir. Turizmi Teşvik Kanunu'nda çevresel etki değerlemesine hiç yer verilmemiştir. Bu yetki zımni olarak diğer yetkili mercilere bırakılmıştır. Milli Parklar Kanunu'nda Çevresel Etki Değerleme görevi Orman Bakanlığı'nın yetkisine bırakılmıştır (md. 12).

VIII. SONUÇ VE ÖNERİLER

Turizmi Teşvik Kanunu çıkaracak kadar turizme böylesine önem verilen bir ülkede, turizmin çevre boyutuyla birlikte ele alınması son derece önem taşımaktadır. Zira, doğal alanların aleyhine gelişen bir turizm doğal kaynakların azalması sonucunu doğuruyorsa, özellikle doğal kaynaklara dayalı turizm kendi kaynağını tüketiyor demektir (Güleç 1993, s.77).

Çevreye ve çevresel değerlere en büyük oranda olumsuz etkide bulunan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'dur. Bu güne kadar kanunun 8. maddesine göre Turizm Bakanlığı'na tahsis edilen ormanlık alanların miktarı, büyük çoğunluğu Ege ve Batı Akdeniz şeridinde olmak üzere 2000 hektarı bulmaktadır. Halen talepte bulunulan miktar ise bunun çok daha üstündedir. (Güleç 1993, s.73).

Kısacası, Turizmi Teşvik Kanunu, hüküm getirirken çevresel etkileri üzerinde hiç durmamıştır. Hatta kanunun 15. maddesi ile bu tahsisler adeta bedava yapılmaktadır.

Nihai hedefi kâr maksimizasyonu özel teşebbüsler, kanununda yardımıyla doğayı sömürmekte, mahvetmektedir.

Turizm sektörünü destekleyici kıyı kaynakları bugün için çok bozulmamış, ancak bozulmaya duyarlı olan Doğu Karadeniz kıyı alanlarında sektörün geliştirilmesi için "hangi kaynakları nasıl seferber edeceğiz?" sorusuna yanıt ararken, hatta daha da önce, "hangi kaynaklarımızı olumsuz etkilerden nasıl koruyacağız?" sorusuna yanıt bulmamız gerekmektedir. Diğer bölgelerin kıyı yapısından farklı olarak Doğu Karadeniz turizmini destekleyecek kaynakların, hemen hemen tümü, "deniz-kum-güneş"e oranla çok dahak olay bozulabilir, yok edilebilir niteliktedir. Dolayısıyla bu kaynakları turizmle "birlikte olma" türünden bir ilişki ile korumak zordur (Özhan, Uras 1993, s. 45).

3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 10. maddesinde Turizmi Teşvik Kanunu'nun kapsamına giren bölgelerin turizm amaçlı olarak tahsisini öngördüğü için, bu kanunun turizmin olumsuz etkilerine karşı yapabileceği pek birşey görülmemektedir.

Bu konuda yapılabilecek önerilerden bazıları ana hatlarıyla şu şekilde sıralanabilir:

1. Herşeyden önce, ülke düzeyinde kaynak (çevre) envanteri hazırlanmalı, bu kaynakların özelliklerine uygun koruma ve geliştirme tedbirleri alınmalıdır.

2. Koruma alanlarında bir zorlanma (bölgeleme) yapılmalıdır. Böylece korunması gerekli alanlarla rekreasyon ve turizme açılacak alanlar birbirinden ayrılmış olacaktır.

3. Bundan sonra yapılacak iş bütün karar mekanizmalarının çevre korumaya yönelik hedefleri gözönünde tutulmasını sağlamaktır.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamına turizm faaliyetleri de dahil edilmeli, bu yönetmelik çerçevesinde yöresel ekolojik taşıma kapasiteleri belirlenmeli, mevcut arazi kullanım planları tavan kapasitelere göre revize edilmelidir.

4. Aynı şekilde iktisadi kalkınmanın bir zorunluluk olduğu düşüncesinin çevreyi tahrib etmeyi gerektirmediği bilinmelidir. Doğal kaynakların düzenli ve çevreye zarar vermeyen, üretilmesi ve mümkün olduğunca yenilenebilir kaynakların kullanımına önem verilmelidir.

5. Çevre Kanunu ile getirilen "Kusursuz Sorumluluk" ilkesi kesin bir biçimde uygulanmalıdır. Çünkü kirlenmenin önlenmesinde en etkili tedbirlerden biri bu ilkedir.

6. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamına turizm faaliyetleri de dahil edilmeli, bu yönetmelik çerçevesinde yöresel ekolojik taşıma kapasiteleri belirlenmeli, mevcut arazi kullanım planları tavan kapasitelere göre revize edilmelidir.

7. Çevre korumanın ve geliştirmenin sadece hukuki tedbirlerle mümkün olmayacağı herkesce bilinmelidir. Onun için çevre duyarlılığının (ekolojik bilincin) yaygınlaştırılması gerekir.

8. Yapılabilecek zorunlu faaliyetlerden birisi de çevre ile ilgili bilimsel, teknolojik ve eğitsel çalışmalarını hızlandırmaktır.

9. Çevre ile ilgili kanunlar arasındaki çelişkiler giderilmeli; paralellik ve koordinasyon sağlanmalı, sık sık kanun değişikliklerinden kurtulup istikrarlı bir yapıya kavuşturulmalıdır.

10. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu çevreye saygılı olacak şekilde değiştirilmelidir. □

KAYNAKÇA

Branwe, Anna; **Ecology in the 20th Century: A History**; Yale University Press, New Haven, CT, 1989.

Caldwe, Lynton K.; **Environment: A Challenge To Modern Society**; Anchor Books, Garden City, NY 1971.

Capra, Frijof; **Batı Düşüncesinde Dönüm Noktası**; (Çev. Mustafa Armağan), İnsan Yayınları, İstanbul, 1992.

Görmez, Kemal; **Türkiye'de Çevre Politikaları**; Gazi Büro Yayınları, Ankara, 1991.

Güleç, Sümer, "Doğu Karadeniz Bölgesi İçin Yeşil Turizm Planlama İlkeleri"; **Doğu Karadeniz turizmi: Konferans-Workshop**; (içinde) T.C. Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1993.

İsbir, Eyüp; **Şehirleşme ve Meseleleri: Çevre, Mesken, Yönetim**; Gazi Büro Yayınları, Ankara, 1991.

Kışlalıoğlu, Mine & Berkes, Fikret; **Çevre ve Ekoloji**; (4. Baskı) Remzi Kitabevi, İstanbul, 1991.

Özdek, E. Yasemin; **İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**; T.O.D.A.İ.E. Yayınları No: 249, Ankara, 1993.

Özhan, Erdal & Uras, Atilla; "Doğu Karadeniz'de Kıyı Yönetimi ve Turizm" **Doğu Karadeniz Turizmi: Konferans-Workshop**; T.C. Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1993.

Paehlke, Robert C.; **Environmentalism and the Future of Progressive Politics**; Yale University Press, New Haven CT, 1989.

Zube, Ervin H; **Environmental Evaluation: Perception and Public Policy**; Brooks/Cole Publishing Co. Monterey, CA. 1980.

1982 T.C. Anayasası

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını koruma Kanunu

2872 sayılı Çevre Kanunu

2873 sayılı Milli Parklar Kanunu

2960 sayılı Boğaziçi Kanunu

4.4.1990 3621 sayılı Kıyı Kanunu

yenı çıktı...yenı çıktı...yenı çıktı...yenı çıktı...yenı çıktı

Otel İşletmeciliği: Kavramlar-Uygulamalar

Dr. DÜNDAR DENİZER-DR. NİLÜFER TETİK-MERYEM AKOĞLAN-MEHMET YEŞİLTAS-METİN KOZAK

editör: NAZMİ KOZAK

Çevre korumanın ve geliştirmenin sadece hukuki tedbirlerle mümkün olmayacağı herkesce bilinmelidir. Onun için çevre duyarlılığının (ekolojik bilincin) yaygınlaştırılması gerekmektedir.