

Research Article	<h2 style="text-align: center;">Sürdürülebilir Ormanlık Esasları Kapsamında Koruma-Kullanma Dengesine Dair Bir Mevzuat Analizi</h2> <h3 style="text-align: center;"><i>A Legislative Analysis on the Balance of Conservation and Utilization within the Scope of Sustainable Forestry Principles</i></h3> <p style="text-align: right;">Nilay TULUKCU YILDIZBAŞ<sup>1</sup>  Aynur AYDIN<sup>2</sup> </p>
Submission Date 08 / 11 / 2023 Admission Date 29 / 12 / 2023	
 How to Cite:	<p>Tulukcu Yıldızbaş, N., Aydın, A., (2023). Sürdürülebilir Ormanlık Esasları Kapsamında Koruma-Kullanma Dengesine Dair Bir Mevzuat Analizi. <i>Journal of Environmental and Natural Studies</i>, 5 (3), 226-234. DOI: <a href="https://doi.org/10.53472/jenas.1387833">https://doi.org/10.53472/jenas.1387833</a></p>

**ABSTRACT:**

In Türkiye, forests serve purposes beyond forestry purposes. These diverse uses, subject to complex processes, arise from their unique status as public goods and the fact that they are an important element in the balance of protection and use. The legal framework governing these uses is complex, involving various regulations, institutions, and principles tailored to different purposes. The usage principles are subject to different legal regulations, different institutions and organizations and the usage principles stipulated for different purposes. In addition, the issue of whether the balance of protection is achieved or not is frequently brought to the public agenda. The issue of achieving this balance, defined as sustainable forest management, is closely related to the legislation and its appearance in practice. Therefore, it is necessary to examine the provisions of the legislation that contain different principles of use on this subject. In the study, forest legislation was analyzed in terms of protection-use balance and a general perspective was presented. Subsequently, the definition of forest, its scope and the procedures and principles of utilizing forests are mentioned. The conservation-use balance has been analyzed in the context of sustainable forestry principles, taking into account the utilization procedures, especially the construction of buildings and facilities, as well as other legislative provisions regarding the use of forest areas. This analysis was carried out with a scoring system, focusing on the relevant fundamental laws, thus revealing the adequacy of the legislation on sustainable forestry. The results show that the balance of protection and use is on the verge of a significant and major change, with legislation starting to focus on protection.

**KEYWORDS:** *Keywords: Sustainable, forestry, protection, utilization, legislation.*

**Öz:**

Türkiye’de ormanlar, ormanlıktan farklı kullanımlara da konu olmaktadır. Karmaşık süreçlere tabii olan bu kullanımlar, ormanların kamu malı olarak özel niteliğinden ve koruma kullanma dengesinde önemli bir unsur olmasından kaynaklanmaktadır. Farklı hukuki düzenlemelerle farklı kurum ve kuruluşlara ve farklı amaçlarla öngörülen kullanma esasları ile koruma dengesinin sağlanıp sağlanmadığı konusu sıklıkla kamuoyu gündemine gelmektedir. Sürdürülebilir orman yönetimi olarak tanımlanan bu dengenin sağlanması konusu, mevzuatın ve onun pratikteki görünümüyle yakın ilişkilidir. Dolayısıyla öncelikle mevzuatın, bu konuda farklı kullanım esaslarını içeren hükümlerinin incelenmesi gereklidir. Çalışmada, orman mevzuatı koruma kullanma dengesi açısından analiz edilmiş ve ortaya öncelikle genel bir bakış açısı konulmuştur. Akabinde, orman tanımı, kapsamı ve ormanlardan yararlanma usul ve esaslarına değinilmiştir. Özellikle bina ve tesis yapımı üzerinde durulan yararlanma usullerinin yanı sıra orman alanlarının kullanımına yönelik diğer mevzuat hükümleri de dikkate alınmak suretiyle koruma-kullanma dengesi, sürdürülebilir ormanlık esasları bağlamında analiz edilmiştir. Bu analiz, ilgili temel kanunlara odaklanılarak bir puanlama sistemi ile gerçekleştirilmiş ve böylece sürdürülebilir ormanlığa dair mevzuatın yeterliliği ortaya koyulmuştur. Sonuçlar, koruma kullanma dengesinde, mevzuatın korumaya ağırlık vermeye başlayarak önemli ve büyük değişimin eşiğinde olduğu yönündedir.

<sup>1</sup> **Corresponding Author Yetkili Yazar:** İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa, Orman Fakültesi, Çevre ve Orman Hukuku Bölümü, [nilay.tulukcu@iuc.edu.tr](mailto:nilay.tulukcu@iuc.edu.tr), ORCID: 0000-0003-1957-3469

<sup>2</sup> İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa, Orman Fakültesi, Orman Mühendisliği Bölümü, Orman Mühendisliği Pr., [aynur.aydin@iuc.edu.tr](mailto:aynur.aydin@iuc.edu.tr), ORCID: 0000-0003-3647-6150

**Anahtar Kelimeler:** *Sürdürülebilir, ormancılık, koruma, kullanma, mevzuat.*

## GİRİŞ:

Konu, özelde ormanlar ve genelde doğal kaynaklar olduğunda, uzun yıllardır değişmeyen ve/veya sıklıkla değişen yasal düzenlemelerle karşılaşmaktadır. Hukuk kurallarına ve planlama ilkelerine aykırı bazı yapılaşmalar ve yararlanmalar ile hızlı değişikliklere uğrayan mevzuat, bu değişime uyum sağlamaya çalışan ve kimi zaman yetki karmaşası yaşayan idari ve kurumsal mekanizmalar sistemin yansımaları olmuştur. Bunun yanı sıra hukuk diline yerleşen ve sıklıkla uygulanan torba kanun tekniği ile farklılaşan kanun yapım süreci, kanunla düzenlenmesi gerekirken idareye tanınan geniş takdir hakkı, yönetmelik çıkarmak suretiyle düzenleme yapma, yargıda iptal edilen yönetmelikler ve dolayısıyla kamu yararına yönelik olmayan ve kesinlikle istikrar arz etmeyen değişiklikler de sürecin bir parçası olmuştur. Şüphesiz doğal kaynaklara bütüncül yaklaşıma çalışan ve koruma kullanma dengesini gözetme yolunda atılan adımlar olsa da bunlar tüm mevzuata bakıldığında yetersiz kalmaktadır.

Doğal kaynaklar içerisinde, 2022 yılı itibarıyla 23.245.000 hektar büyüklüğü ile ormanlar, ülke genel alan toplamının %29,8'i kadardır (OGM, 2020). Bu büyüklük ve insanoğlu için sağladığı hizmetler nedeni ile ormanların sürdürülebilir esaslara tabi şekilde yönetilmesi oldukça önemlidir. Orman-insan ilişkisinin temelinde insan ihtiyaçları için yararlanmalar ön plandadır. İnsan-orman ilişkisinin, insanlığın başlangıcına kadar gittiğini söylemek olanaklıdır. Bu tarihi ilişkiyi yasal düzenlemelerle şekillenmesi konusundaki başlangıçlar 10. , 11. ve 12 yüzyıllara dayanmaktadır. 10. Yy. itibarıyla Fransa ve Almanya ile başlayan bu hukuksal düzenlemeler 19.yy'da daha geniş yer bularak günümüze kadar gelmiştir (İnal, 1969). Türkiye'de ormancılıkla ilgili hukuksal düzenlemeler temelde orman varlığını korumak ve azalmasını önlemek amacıyla taşınmaktadır. Orman tahribatına sebep olan düzenlemelerle birlikte ormanlar, ekonomik değeri yüksek ve faydalanmanın serbest olarak sürdürülebileceği inancı olan bir "mal" ve siyasi başarıya konu bir kavram olarak yer almıştır (Coşkun, 1999). Bu nedenle de koruma hükümlerinin yanı sıra yararlanmaya yönelik hükümler de mevzuatta yerini almıştır.

İslam Hukuku ve Osmanlı Hukuku'nda ormanlardan yararlanmada özel mülkiyetin yeri sınırlıdır. Bunun sebebi "Mülk Allah'ındır" anlayışıdır. Bunun için sıkı kayıtlara tabi kullanma hakkı tanımlanmıştır. Dolayısıyla eski hukukta da ormanlar, devlet elinde bulunması prensibini taşımaktadır. Bu prensip doktrinde tartışmalara konu olmakla birlikte aynı şekilde varlığını sürdürmektedir. Anayasal hüküm altında devlet mülkiyeti ve gözetiminde olan ormanlara yalnızca yararlanma hakkına konu edilebileceğine dair haklar tanımlanmıştır (Coşkun, 1999).

Konu önemli bir doğal kaynağın kullanımı olduğunda, sürdürülebilirlik kavramının ön planda tutulması gerektiği açıktır. Koruma-kullanma dengesinin gözetilmesi anlamına gelen bu kavrama ilişkin bir analiz çalışma içerisinde sunulmaktadır. Zira konu ormanların sürdürülebilir kullanımı olduğunda sadece Orman Kanunu değil pek çok farklı kanunun da incelenmesi ve bu metinlerde yer alan usul ve esasların da ele alınması gereklidir.

Bu çalışmada, genel anlamda orman mevzuatı ele alınmış ve konuya sürdürülebilirlik bakış açısıyla yaklaşmıştır. Akabinde orman kaynağı hukuken tanımlanmış ve koruma kullanma dengesi kapsamında orman mevzuatı ele alınmıştır.

### 1. Doğal Kaynaklar Mevzuatı

Doğal kaynaklara olan plansız yönelme anlayışı karşısında, güçlü bir mevzuatın varlığından söz etmek yanlış olmayacaktır. Bu güçlü çatı Anayasa (AY), Türk Medeni Kanunu<sup>3</sup>, Çevre Kanunu<sup>4</sup>, Türk Ceza Kanunu<sup>5</sup> temelinde doğal kaynakları ve ormanları korumaktadır. 1982 Anayasası bu kaynakların kamu yararına kullanılmasına ilişkin koruyucu hükümler içermektedir.

- Md. (Madde) 35 Mülkiyet hakkını,
- Md. 43 Kıyılardan yararlanmayı,
- Md. 44 Toprak korumayı,
- Md. 45 Tarım alanlarını,
- Md. 56 Çevre hakkını,
- Md. 166 Planlamayı,
- Md. 168 Doğal kaynakları,
- Md. 169-170 Ormanlar ve orman köylüsü ile ilgili koruyucu hüküm ihtiva etmektedir.

Türk Medeni Kanunu ise kamu malları, ormanlar, sular ve tarım toprakları başlıklarında "Koruma" ağırlıklı hüküm içermektedir. Türk Ceza Kanunu da Çevreye Karşı Suçlar başlığı altında çevre kirliliği, imar kirliliğini içermekte ve "Koruma" ağırlıklıdır.

3 Resmî Gazete Tarihi: 8/12/2001. Resmî Gazete Sayısı: 24607.  
4 Resmî Gazete Tarihi: 11.08.1983 Resmî Gazete Sayısı: 18132.  
5 Resmî Gazete Tarihi: 12.10.2004 Resmî Gazete Sayısı: 25611.

Çevre Kanunu ise 1. maddesinde belirttiği üzere, Çevrenin, “sürdürülebilir çevre” ilkesi doğrultusunda korunmasını sağlamayı amaçlamaktadır ve koruma- kullanma dengesi gözetir. Aşağıda, ilgili kanunların yıllar içerisinde koruma kullanma dengesi kapsamında değişimi Çevre ve Orman Hukuku Anabilim Dalı (ÇOH) puanlama sistemi ile (Aydın Coşkun ve Gençay, (2011), Elvan (2013), Elvan ve Türker (2014), Elvan et al., (2020), Elvan et al., (2021a), Elvan et al., (2021b), Elvan ve Birben (2021), Türker ve Aydın (2022), Tulukcu Yıldızbaş et al., (2023) analiz edilmiştir. Bu çalışmada, koruma ve kullanma kriterlerinin tüm ulusal ve uluslararası hukuk metinlerinin incelenmesi sonucu elde edilmiş ve kanunların bunun üzerinden puanlama sistemi ile analiziyle sonuçlar elde edilmiştir (Tablo 1 ve Tablo 2).

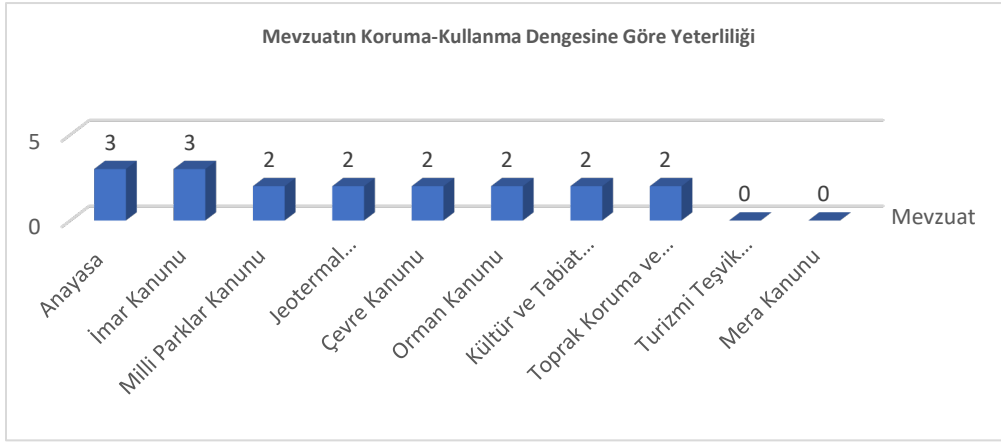
**Tablo.1 Mevzuatın Koruma-Kullanma Dengesine Dair Analizi**

Mevzuat	Değişiklik	Ağırlıklı Kriter	Puan
Anayasa	1982	Koruma	3
İmar Kanunu	1985	Koruma	3
Milli Parklar Kanunu	1983-2004-2005-2008-2011-2014-2018	Koruma ve Kullanma	2
Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu	2007-2014-2018-2019-2020-2021	Koruma ve Kullanma	2
Çevre Kanunu	1984-1986-1987-1988-1990-1991-2004-2006-2013-2015-2018-2019-2020-2022-2023	Koruma ve Kullanma	2
Orman Kanunu	1956-2013-2014-2016-2017-2018-2019-2020-2021-2023	Koruma Kullanma	2
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu	1983-2009-2011-2013-2014-2016-2017-2018	Kullanma ve Koruma	2
Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu	2005-2007-2008-2014-2017-2018-2019-2020-2023	Kullanma ve Koruma	2
Turizmi Teşvik Kanunu	1982-2003-2006-2007-2008-2022	Kullanma	0
Yapılan Değişiklikler			
Mera Kanunu	1998-2002-2003-2004-2005-2007-2008-2013-2014-2015-2017-2018-2019	Kullanma	0

**Tablo.2 Koruma-Kullanma Dengesine Dair Puanlama Sistemi**

Puan	Açıklama
0	Kullanma ağırlıklı
1	Koruma ve/veya Kullanma Yok
2	Koruma ve Kullanma ağırlıklı
3	Koruma ağırlıklı

Bu analiz ile ağırlıklı kriterler (0-3 aralığında) puanlanarak (Tablo 2). değişikliğe uğrayan mevzuatın hangi yönde ağırlıklı olarak koruma ve/veya kullanma içerdiğine dair genel bir çerçeve sunulmuştur. (Tablo 2). Buna göre toplam 18 puan olan koruma-kullanma dengesine dair mevzuatın ağırlıklı ortalaması %60'a karşılık gelmektedir. Diğer deyişle ilgili mevzuatla %60 oranında koruma ve kullanma sağlandığı anlaşılmaktadır (Şekil 1).

**Şekil.1 Mevzuatın Koruma-Kullanma Dengesine Göre Yeterliliği**

## 2. Orman Kavramı ve Kamu Malı Olarak Ormanlar

Ormanlar toplumsal açıdan farklı fonksiyonlara sahip olması nedeniyle özel bir önem taşıyan yenilenebilir doğal varlıklardır. Çok yönlü niteliği gereği tek bir orman tanımı yapmak güçtür. Ancak ormanın biyolojik tanımından yola çıkarak ormanı bir yaşam birliği (biosonöze) şeklinde tanımlamak mümkündür (Aytuğ, 1976). Biyolojik tanımın aksine, hukuksal tanımda bazı güçlükler vardır. Bu güçlükler ormanın tek unsurdan oluşmamasının yanında bu unsurların değişiklik göstermesi ve bunların farklı hukuksal esaslara tabi olmasıyla açıklanır. Hukuksal tanımda orman "bileşik eşya" olarak nitelendirilerek asli unsuru arazi olarak tanımlanmaktadır. Ağaç ve ağaççık toplulukları ormanın bütünüleyici parçasıdır. Biyolojik tanıma yaklaşmak için ölü örtü, otsu bitkiler, flora ve fauna da bu tanıma dahil edilerek hukuksal bakımdan teferruatından söz edilir. Bu tanımlamalar Ceza Hukuku bakımından önem taşır. Ormanlarda gerçekleşecek fiilin suç teşkil edip etmeyeceği, suçun gerçekleşme zamanının anlaşılmasında önemlidir. Hukuksal bakımdan ağacın olduğu her yer orman olmayacağı gibi aksi halde ağaç bulunmayan alanların da orman tanımı kapsamına alınmayacağı açıktır. Orman tanımındaki bu güçlüklerle Fransa, Avusturya gibi ülkelerde de karşılaşmaktadır. Fransa mevzuatında, orman rejimini belirleme yoluna gitmiş, Avusturya ise orman fonksiyonlarından en az birinin yerine getirilme koşulunu aramıştır (Ayanoglu, 1997).

Sağladığı faydalarla ormanlar toplumun ortak malı sayılarak devletin gözetim ve denetimi altındadır. Diğer ifadeyle kamu malları arasında özel yere sahiptir (Akipek, 1973a ve b; Akipek, 2018; Cin, 1980; Doğanay, 1974; Onar, 1960). Türk hukuk öğretisinde ormanların hangi çeşit kamu malı olduğu konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Bu görüşlerden biri ormanların sahipsiz kamu malı (*Resnullius*) olduğu diğeri ise orta malı olduğu yönündedir. Bir diğeri görüş ise "hizmet malı" olarak bilinmektedir. (Ayanoglu, 1985).

1979 yılı Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararı gereği ormanlar sahipsiz mal kabul edilmiştir. Kadastro Kanunu ormanları kamu malları arasında özel bir kategoride kapsam dışına bırakmıştır. Öğretide devletin kamu malları ile ilişkisinin niteliğine ilişkin görüş birliği olmayışının yanında devletin yetkisinin kamusal bir mülkiyet hakkı olduğu görüşü de bulunmaktadır. Kamusal mülkiyet görüşünün dayanağı Türk Medeni Kanunu'nun 641/c. Fıkrasına dayanmakta ve bu görüşe sahip olanlar, devletin kamu malları üzerindeki yetkisinin, "*dominium*" (Eşya hukuku) ve "*imperium*" (Kamu hukuku) yetkilerinden geldiğini belirtmektedir. Anayasa Mahkemesinin bir kararında (AYM, E. 1994/49, RG. 10.9.1994) idarenin kamu malları hakkındaki yetkisinin kamu mülkiyeti olduğu belirtilmiş, ancak bazı yazarlara göre de bu ilişkinin yalnızca denetim hakkından oluştuğu savunulmuştur (Akipek 1975; Cin 1980; Onar 1960). Diğer görüş ise özel hukuk kapsamında genel koruma rejimine dahil olduğu yönündedir. Ormanların özel bir rejime sahip olduğu açıktır. Kadastro kanununun da ormanların diğer kamu mallarından ayrılarak farklı düzenlemeye tabi tutması da bunun göstergelerinden biridir.

Halen 6831 sayılı Orman Kanunu yürürlüktedir ve Kanun'un 1. maddesi "*Doğal olarak yetişen ağaç ve ağaççık toplulukları yerleriyle birlikte orman sayılır*" ifadesi ile ormanı tanımlar. Basit, yeterli ve anlaşılır bir tanım olarak gözükmekle birlikte aslında hem içerisindeki ifadeler hem de akabinde gelen istisna bentler nedeni ile ormanın hukuki tanımını tam olarak anlamak ve sınırlarını belli etmek oldukça güçtür. Nitekim bu kısa tanım sonrasında orman sayılmayan yerler olarak 12 bent bulunmaktadır.

Bu istisna bentler nedeni ile hukuken orman olan yerlerin tespiti ve tescili sürecinde büyük zorluklar yaşanmış, bu zorluklara genel kadastro ve orman kadastro uygulamalarının farklı uygulamaları eklenmiş, sonradan bu düzeltilmiş olmakla birlikte açılan davaların bitmemiş olması, daha sonra getirilen yasal düzenlemelerle orman sınırlarında değişiklikler meydana gelmesi sebebiyle orman alanlarının sınırlarının tamamen kesinleşmesi günümüze dek uzanmıştır.

### 3. Ormanlardan Yararlanma

Ormanlara yönelme insanlık tarihi kadar eskidir (Güloğlu, 2010). Bu yararlanma arzusu, uluslararası hukuksal düzenlemelerle kısıtlanmaya çalışılsa da günümüze dek süregelmiştir. Bu durum ilkel kavimlerden beri dönemler arasında değişkenlik gösterse de ormanlardan daha fazla ürün almaya yönelinmiştir. Günümüzde bu yönelim yerini ürünle birlikte orman arazisinden yararlanma şekline dönüştürmüştür.

T.C. Anayasalarında, ormanlardan yararlanmayı düzenleyen hükümlere ilk Anayasadan Cumhuriyete gelinene dek yer verilmemiştir. 1924 tarihli Anayasa'nın değişik 74. Maddesinde yer bulan ilgili hüküm tam olarak kullanım esasları ile ilgili değildir. Maddeye göre; devletleştirilecek ormanlar ve bunlara ilişkin bedeller özel kanunlar ile gösterilecektir. 1982 Anayasasında, 1961 Anayasası'nın 131. Maddesi değişikliğe uğratılmadan ormancılıkla ilgili hükümlere yer verilmiştir. Ormanlar üzerinde kurulacak olan irtifak hakları konusundaki 131. Madde aynı şekilde kalmıştır. 1982 Anayasasında irtifak hakkı 169. maddesi ile kamu yararı ile sınırlandırılmış olup bu durum halen geçerliliğini korumaktadır.

Anayasalarda yer alan bu hükümlerin hiyerarşik yapıda orman kanunlarına yansımaları da ilk Orman Kanunu'ndan itibaren görülmektedir. Nitekim 1923 yılı öncesine kadar orman mevzuatı sisteminin oturmayışı, ilk Orman Kanunu'na (3116 Sayılı Kanun) kadar süregelmiştir. Uzun çalışmalar sonucunda ilk orman kanunu tasarısı ile çağdaş Türk ormancılığı kurulmaya ve sistematikleşmeye başlamıştır. İlk Orman Kanunu'nda, ormanlardan yararlanma 25. madde ile Ziraat Vekâletinin iznine bağlanarak, ormanlarda kurulacak bina ve tesisat amaçları tahdidi olarak sayılmıştır. Bu olumlu düzenlemelerin dışında farklı amaçlarla ormana yönelim engellenmiştir ve böylece bu tür tesislerin olumsuz etkileri en aza indirgenmiştir.

3116 sayılı Kanun'un akabinde 1956 yılında 6831 Sayılı Orman Kanunu kabul edilmiştir. Yürürlükte olan bu kanunda irtifak haklarına ilişkin düzenlemelere rastlanmaktadır. Kanunun 17. Maddesine eklenen hüküm ile ilk orman kanunundan farklı olarak estetik ve turistik amaçlarla kurulacak tesislerin izne bağlanmasına ilişkin düzenleme getirilmiştir. Yine aynı kanunda (115. Md) irtifak hakkından söz edilmekte bu onay ise iki bakanlığın iznine tabi kılınmaktadır. 1983 yılında 17. maddenin 3. fıkrası değiştirilerek Turizm Bakanlığı tarafından belirlenecek alanlarda 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu hükümlerinin dikkate alınması şartıyla ormanlar Turizm Bakanlığına tahsis edilebilecektir. 1987 yılında 3373 Sayılı Kanun ile yeniden değişen 17. madde, ormanlardan bu şekilde yararlanma şekillerini tekrardan tanımlamıştır.

Tablo.2 İrtifak Haklarına Dair Kanun Değişiklikleri

Kanun Değişiklikleri	İrtifak Haklarına İlişkin Hukuksal Düzenlemeler
1937 Tarih 3116 Sayılı Orman Kanunu	<i>Kamu Sağlığı Kamu Güvenliği Kamu Menfaati</i> “...İcabi Yapılacak her nevi bina ve tesisat ile orman hasılatı işleyeceklerin yapacakları bina ve tesisatın...”
1956 Tarih 6831 Sayılı Orman Kanunu	<i>Kamu Sağlığı Kamu Güvenliği Kamu Menfaati</i> Estetik ve Turistik Amaç Orman hasılatı işleyeceklerin ve kullanacaklarının yapacakları bina ve her nevi tesisat
1983 Tarih 6831 Sayılı Orman Kanunu 3373 Sayılı Kanunla Dğş. (2002 AYM İptali)	Turizm bölge, alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler Orman ürünlerini işleyeceklerin yapacakları bina ve tesisler
2004 Tarih 6831 Sayılı Orman Kanunu 5192 Sayılı Kanunla Dğş.	<i>Savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı ve katı atık bertaraf tesislerinin; senatoryum, baraj, gölet ve mezarlıkların; devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesisleri</i> “Kamu yararı ve zaruret olması halinde”
2010 Tarih 6831 Sayılı Orman Kanunu 6001 Sayılı Kanunla Dğş.	<i>Savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı ve katı atık bertaraf ve düzenli depolama tesislerinin; senatoryum, baraj, gölet, sokak hayvanları bakımevi ve mezarlıkların; devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesisleri</i> “Kamu yararı ve zaruret olması halinde”

Ormanlardan yararlanma söz konusu olduğunda temel kavram olarak kamu yararı ve zaruret tanımı ortaya çıkmış, ancak kavramın genişliği ve öznel olması sebebiyle (Duran, 1982) kamu yararı kavramı uygulamada güçlüklerle sebep olmuştur. Orman varlığı üzerindeki baskı ve tahribatların azaltılmasını sağlayacak mevzuatın pratikte uygulanmasını kolaylaştıracak nesnel 3 koşul şu şekilde tanımlanabilir; yapılacak olan bina ve tesisler, kamu yararı amacı taşımalıdır. Sözü edilen yarar orman varlığının devamlılığı ile kıyaslandığında öncelikli olmalı diğer deyişle üstün olmalıdır. Son olarak yapılacak olacak bina ve tesislerin, alternatif bir taşınmazda yapılması mümkün olmamalıdır.

### 3.1. Orman Alanlarından Farklı Yararlanma Biçimleri

Orman alanlarından yararlanma konusunda orman mevzuatından kaynaklanan usul ve esasların yanı sıra farklı yasal düzenlemeler ile farklı yararlanma biçimlerine de rastlanmaktadır. Bu yararlanma usullerinin fazlalığı ve dağınık düzenlemelerde yer alması koruma-kullanma dengesini kullanma lehine bozar mahiyette olabilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde konuyla ilgili örnek düzenlemelere değinilecektir. Orman Kanunu (Md.16) devlet ormanlarında madencilik izinlerinin verilebileceğini içermektedir. Buna bağlı olarak da madencilığe ilişkin usul ve esaslar Maden Kanunu'nda<sup>6</sup> belirlenmiştir.

<sup>6</sup> (3213 4/6/1985 15/6/1985 tarih ve 18785 sayılı Resmî Gazete).

Tablo.3 Eski ve Yeni Maden Kanunu Değişiklikleri

Eski Maden Kanunu 2004 Tarih ve 3213 sayılı Kanun	Yeni Maden Kanunu 2010 Tarih ve 5995 sayılı Kanun
<p>Özel Çevre Koruma Bölgeleri (ÖÇK) Milli Park-Tabiat Parkı- Tabiat Anıtı-Tabiatı Koruma Alanı Kara Avcılığı Alanları Muhafaza Ormanı Orman Ağaçlandırma Alanları Tarım Mera Alanı Kıyı Alanı, Sahil Şeritleri, Karasuları Su Havzaları Sit Alanları Turizm Bölgeleri Alanları ile Merkezleri ve Kültür ve Turizm Koruma Ve Gelişim Bölgeleri Askeri Yasak Bölgeler Imar Alanları ve Mücavir Alanları</p>	<p>Özel Çevre Koruma Bölgeleri (ÖÇK) Milli Parklar Yaban Hayatı Koruma ve Geliştirme Sahası Muhafaza Ormanı Kıyı Kanuna Göre Korunması Gereken Alanlar 1.Derece Sit Alanları 1. Derece Askeri Yasak Bölgeler 1/5.000 Ölçekli İmar Planı Onaylanmış Alanlar Madencilik Amacı Dışında Test Edilen ve Genel Müdürlük Tarafından Uygun Görüş Verilen Elektrik Santralleri, Organize Sanayi Bölgeleri, Petrol Doğalgaz ve Jeotermal Boru Hatları "Devlet Ormanları Sınırları İçinde Tohumu Meşru Alanları Muhafaza Ormanları Ormaniçi Dinlenme Yerleri Endemik ve Korunması Gereken Nadir Ekosistemlerin Bulunduğu Alanlarda Maden Araması ve İşletilmesi, Orman Kanunu Madde 16"</p>

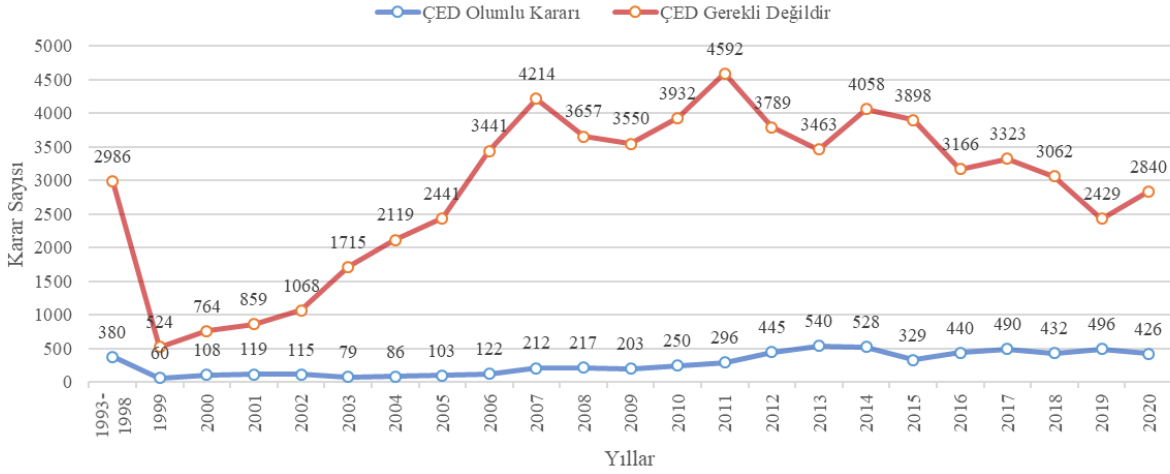
Maden Kanunu'nda yapılan değişiklik incelendiğinde orman alanları ve büyük bir bölümü orman alanlarında kalan milli parklar, Özel Çevre Koruma Bölgeleri (ÖÇK), yaban hayatı sahaları ve sit alanları düşünüldüğünde yapılacak madencilik faaliyetlerinin koruma-kullanma dengesine etkisi daha net görülebilecektir. Ayrıca Maden Kanunu'nda yer alan "maden" tanımı kapsamının genişliği düşünüldüğünde bu dengenin orman alanları aleyhine bozulabileceği endişesi artmaktadır.

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunda da<sup>7</sup> "Şehrin içindeki veya yakın çevresindeki ormanlık alanların afetler öncesinde piknik alanı, mesire yeri ve afet sonrasında geçici barınma yeri olarak kullanılması" ile "orman veya mera vasıflı alanlardan ve Hazinesin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarda yeni yerleşim yerleri oluşturulabileceği" hükmü yer almaktadır. Ayrıca, bu Kanun kapsamındaki alanlarda zaruret halinde; Zeytincilik Hakkında Kanun, Orman Kanunu, Afet Tedbirleri Ve Yardımları Hakkında Kanun, Kültür Ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunu, Kıyı Kanunu, Mera Kanunu, Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, Boğaziçi Kanunu'nun engelleyici hükümleri ve bu kanuna aykırı hükümleri uygulanmayacağı hüküm altındadır. Dolayısıyla afet riski altındaki alanlar dönüştürülürken orman alanlarından yararlanılacağı ve koruma maksatlı hükümlerin de bu dönüştürme sırasında uygulanmayacağı açıktır. Bunun yanı sıra, OHAL Kapsamında Yerleşme ve Yapılaşmaya İlişkin Cumhurbaşkanlığı (CB) Kararnamesi (24.02.2023 tarih ve 32114 sayılı Resmi Gazete) uyarınca, gereklilik bulunması halinde Orman Kanunu ek 16 maddede gösterilen yerlerin ve Mera Kanunu'na tabi olan yerlerin de kullanılabilmesi belirtilmiştir. 6001 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Hizmetleri Hakkında Kanunun (6001 sayılı Kanun. 13/7/2010 tarih ve 27640 sayılı Resmi Gazete) 28. Maddesinde de " kamuya ait yerlerden yararlanma" başlığı altında orman alanlarına yönelik hüküm yer almaktadır. Buna göre, ormanlar dâhil olmak üzere karayolu içerisinde kalan alanlarda izin verilebilecektir.

Orman alanlarında yapılan ve/veya orman alanlarını etkileyen faaliyetlerde, Çevre Kanunu'nun 10. maddesine dayanılarak çıkarılan Çevresel Etki Yönetmelikleri de son derece önem arz etmektedir. Zira yapılacak faaliyetlerin çevreye olan zararını minimuma indirmeyi amaçlayan bu süreci düzenleyen ÇED Yönetmeliği de koruma-kullanma dengesinin sağlanması açısından son derece önemlidir. Burada üzerinde durulması gereken önemli bir husus ÇED Yönetmeliğinin yaklaşık 25 kez değişikliğe uğramış olmasıdır. Aşağıdaki tabloda yıllara göre değişimler ve ÇED kararları verilmiştir.

<sup>7</sup> (31 Mayıs 2012 tarih ve 28309 sayılı Resmi Gazete).

## Yıllara göre ÇED Kararlarının Dağılımı



Şekil.2 Yıllara Göre ÇED Kararlarının Dağılımı

**Kaynak:** ÇED verileri için: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, ÇED, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, 2022 (<https://cevresehgostergeler.csb.gov.tr/cevresele-etki-degerlendirmesi-kararlari-i-85829>).

Orman alanlarından farklı yararlanma biçiminin belki de en çok tartışıldığı yasal düzenlemelerden birisi de Turizm Teşvik Kanunu (2634 sayılı, 6/3/1982 tarih ve 17635 sayılı Resmî Gazete)dir. Zira 6831 sayılı Orman Kanunu 17. maddede düzenlenen turizm izinleri konusu Anayasa Mahkemesin önüne taşınmış ve iptal süreci sonrasında farklı bir boyut kazanmıştır. İlgili karar ile ormanların turizme tahsisi hakkında ilk adım atılmıştır. AYM, temel iptal gerekçesi olarak kamu yararı kriteri değerlendirmesinde orman idaresinin fazlaca takdir hakkı kullanmasını gerekçe göstermiştir. AYM Kararı, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'ndaki düzenlemenin varlığını etkilememiş; turizm alanı ilan edilen alanlarda ormanların Turizm Bakanlığına tahsis edilmesine devam edilmiştir.

Taşınmazların turizm amaçlı kullanıma ormanlar da dâhil edilerek turizm alanları içinde kalan orman alanları, bakanlık talebi ile tahsisini öngören Turizm Kanunu da AYM'ne taşınmış ve tekrar bir iptal ile sonuçlanmıştır. Bunun dışında büyük kısmı milli park olan Uludağ'da yapılaşma esaslarını düzenleyen Uludağ Alanı Hakkında Kanun (7432 sayılı 29.01.2023 tarih ve 32085 sayılı RG) yürürlüğe girmiş ve kamuoyunda Uludağ Milli Parkı yapılaşmaya açıldı tartışmalarına yol açmıştır. Yine benzer şekilde birkaç kez Meclis gündemine gelen ve bu alanların enerji ihtiyacını karşılamak üzere madencilik faaliyetlerine açılmasını öngören Zeytinlikler Hakkında Kanun Teklifi<sup>8</sup> geri çekilmiştir. Elektrik ihtiyacını karşılama amaçlı yürütülecek madencilik faaliyetlerinin zeytinlik alanlara denk gelmesi durumunda kamu yararı kapsamında izin verilebileceğine ilişkin hükme haiz düzenleme kamuoyunda oluşan tepkiler nedeniyle gündemden çıkarılan teklifin yeniden gündeme gelmesi beklenmektedir.

**SONUÇ:**

Tüm Dünyada; su, toprak ve orman kaynakları; haklarında ulusal ve uluslararası bilimsel çalışmaların yapıldığı, uluslararası sözleşmelerin imzalandığı, kaynağa ilişkin usul ve esasları belirleyen hukuki metinlerin oluşturulduğu son derece önemli kamusal emanetlerdir. Yapılan tüm çalışmaların temel amacı, bu emanetlerin korunması ve devamlılığının sağlanması yolunda somut adımlar atabilmektir. Toplumsal talepler karşısındaki değişikliklerin ve uygulamaların tamamının doğal kaynağa yönelik olarak koruma-kullanma dengesini sağlama yolunda hüküm içermesi zorunludur. Aksi halde süreç doğal kaynakların aleyhine işleyecek ve telafisi mümkün olmayan tahribatlar yaşanması kaçınılmaz olacaktır.

Çalışma içerisinde sunulan tabloya bakıldığında, koruma-kullanma dengesinin koruma hükümleri lehine dönüşmeye başladığı görülmektedir. Bu önemli ve büyük bir değişimdir. Sağlayacağı kazanımların ve özellikle konu kamusal emanetler olan doğal kaynaklar olduğunda doğurabileceği negatif etkilerin iyi analiz edilmesi gereklidir. Bu değişim sürecinde, doğal kaynağa yönelik kullanım esaslarını da düzenleyen hukuki metinlerin, son derece titiz, objektif kriterlerle ve uzmanlar tarafından ortak akıl yürütme değerlendirmeleri sonunda hazırlanması gereklidir. Ancak, bu şekilde hazırlanan koruma ağırlıklı veya koruma-kullanma dengesini gözetilen hukuki düzenlemelerin dahi, salt kâğıt üzerindeki varlıkları ile doğal kaynağın devamlılığına hizmet edeceklerine inanmak sonsuz bir iyi niyet göstergesi olarak kabul edilmelidir.



**KAYNAKÇA:**

- Akipek, J., (1972), Üst Hakkı Kavramı, Muhtevası ve Mahiyeti, s.25, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Akipek, J., (1973a), Türk Eşya Hukuku cilt 1, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Akipek, J., (1973b), Türk Eşya Hukuku cilt 2-3. Sevinç Matbaası Ankara.
- Akipek, J., (1977), Devlet Orman Arazisi Üzerinde Üst Hakkı. Osman Fazıl Berkü'ye Armağan. A.Ü.M.F Yayını, Ankara.
- Ayanoğlu, S., (1985), Orman Mülkiyeti ve Sınırları, Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul.
- Ayanoğlu, S., (1987), 3116 Sayılı Kanun ve Sonrası. Aynı İsimli Kitaptan, s.21, Türkiye Ormanlılar Demeği Yayın No: 10, Ankara.
- Aydın, A. (2023), [https://www.researchgate.net/publication/368469708\\_Uludag\\_Alani\\_Hakkinda\\_Kanun](https://www.researchgate.net/publication/368469708_Uludag_Alani_Hakkinda_Kanun).
- Aydın, A. (2022), Zeytinlik Alanlar Madencilik Faaliyetlerine Açılacak Mı? Bir Hukuk Öyküsü, Sosyal Bilimlerde yeni Yaklaşımlar, İstanbul, Duvar Yayınevi, pp.229-243.
- Aydın, A., Güneş, Y. (2009), Koruma Kullanma Dengesi Açısından Doğal Kaynak Hukukuna Dayalı Bir Analiz," 8. Çevre Mühendisliği Kongresi , Antalya, Turkey, pp.50-60.
- Aydın,A.C., (2010). "Maden Kanunu Değiştirdi" başlıklı makalenin tüm hakları yazarı Doç. Dr. Aynur Aydın Coşkun'e aittir ve makale, yazarı tarafından Türk Hukuk Sitesi (<http://www.turkhukuksitesi.com>) kütüphanesinde yayınlanmıştır.
- Aydın; A., Türker, Y.Ö. (2022), Orman Alanlarının Turizme Tahsisinde Hukuki Süreç, Türkiye Barolar Birliği Dergisi , no.160, pp.125-150, 2022
- Aytuğ, B. (1976). Orman Tanımlaması ve Bu Tanımlamada Yer Alan Ağaç, Ağaççık ve Çalı Kavramları. 1. Orman Kadastro Semineri, O.G.M. Yayınları No:606/13, Ankara.
- Cin, H. (1975). Eski ve Yeni Türk Hukukunda Mer'a Yaylak ve Kışlaklar, A.Ü.H.F. Yayın No: 10 Ankara.
- Coşkun, A. A. (1999). Türkiye'de Ormanlardan Yaralanmanın Yasal Esasları, Orman Fakültesi, pp.83-109.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, ÇED, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, 2022 <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/cevresel-etki-degerlendirmesi-kararlari-i-85829>.
- Doğanay, Ü., (1974). Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları, Mimarlık Dergisi, Temmuz s.7, Ankara.
- Duran, L., (1982). İdare Hukuku Ders Notları. İ.Ü.H.F.Y. s.2, İstanbul.
- Elvan, O. D., (2013). The legal environmental risk analysis (LERA) sample of mining and the environment in Turkish legislation. RESOURCES POLICY , vol.38, no.3, 252-257.
- Elvan, O. D., & Turker, Y. O., (2014). Analysis of Turkish groundwater legislation and policy regarding international principles and conventions. WATER SCIENCE AND TECHNOLOGY , vol.69, no.10, 2155-2165
- Elvan, O. D., Birben, Ü., & Ünal, H. E., (2021). The effectiveness of the Bern Convention on wildlife legislation and judicial decisions in Turkey. INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS-POLITICS LAW AND ECONOMICS , vol.21, no.2, 305-321.
- Elvan, O. D., & Birben, Ü., (2021). Analysis of the Ramsar Convention's Effectiveness on the Turkish Legislation and Judicial Decisions. Wetlands , vol.41, no.3.
- Gülân, A., (1995). Kamusal Mallardan Yararlanma Usulleri, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Güloğlu, Y. (2010). Orman Mülkiyetinin Doğuşu ve Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemine Kadar Ormanlarla İlgili Yapılan Yasal Düzenlemeler. Kastamonu University Journal of Forestry Faculty, 10(2), 180-194.

- Ivan, O. D., (2013). The legal environmental risk analysis (LERA) sample of mining and the environment in Turkish legislation. *RESOURCES POLICY* , vol.38, no.3, 252-257.
- İnal, S., (1969). Ormanlık Politikası Ders Notları (Roto baskı), İstanbul.
- OGM (Orman Genel Müdürlüğü), 2022. Orman Genel Müdürlüğü 2022 Yılı Faaliyet Raporu.pdf. 23.Şub.2022, Orman Genel Müdürlüğü 2021 Yılı Faaliyet Raporu.pdf.
- Oğuzman, M. K., & Seliçi, Ö. (1992). Eşya hukuku: zilyelik-tapu sicili, menkul ve gayrimenkul mülkiyeti, kat mülkiyeti, sınırlı aynî haklar. Filiz Kitabevi.
- Onar, S.S., (1944). Türk Hukukunda Amme Emlaki Teorisi Ebul'ula Mardin'e Armağan. Kenan Matbaası, İstanbul.
- Onar, S.S., (1960). İdare Hukuku, cilt 1-2, s. 13-38-1335-1337, İstanbul.
- Özdönmez, M., İstanbullu, T., Akesen, A., (1996). Ormanlık Politikası., İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3968, Orman Fakültesi Yayın No:435, İstanbul.
- Tulukcu Yıldızbaş, N., Birben, Ü., Elvan, O. D., & Bilgin Yüce, M., (2023). An analysis of the convention on the protection of the Black Sea against pollution (the Bucharest Convention) From The Perspective Of Turkish Contract Law. *International Environmental Agreements: Politics, Law And Economics*, Vol.1, No.1, 1.

**EXTENDED SUMMARY:**

This article provides a legislative analysis of the balance of conservation and utilization within sustainable forestry principles. The study aims to evaluate the adequacy of the existing legislation for the conservation and sustainable use of forests in Turkey.

The research questions state whether the current forest legislation is sufficient in terms of the balance between conservation and utilization, and what recommendations can be made to ensure the implementation of sustainable forestry principles. The literature review encompasses existing studies on forest legislation and sustainable forestry principles. The study's analysis techniques involve using a scoring system to evaluate the adequacy of forest legislation in terms of the balance between conservation and utilization. This system focuses on the fundamental laws to demonstrate the sufficiency of the legislation.

The main findings of the research indicate that the forest legislation is inadequate in terms of the balance between conservation and utilization, and further regulations are needed to implement sustainable forestry principles. The key implications suggest that forest legislation needs to be updated in line with sustainable forestry principles and that the balance between conservation and utilization is shifting towards conservation provisions. The results indicate the need to update the forest legislation to ensure natural resource conservation and sustainable use. Recommendations include updating forest legislation in line with sustainable forestry principles, enhancing the effectiveness of administrative and institutional mechanisms, and utilizing societal demands for the conservation and sustainable use of natural resources.

The scoring system applied in the study highlighted the inadequacies in addressing the evolving challenges faced by forests in Turkey. The findings suggest that there is a pressing need for updated legislation that prioritizes conservation efforts while also facilitating sustainable utilization. As a result, the study emphasizes the necessity of revising the legislation to incorporate more robust mechanisms for conservation and sustainable utilization, taking into account the dynamic socio-environmental factors impacting forests.

In conclusion, the research underscores the urgency of revising the forest legislation in Turkey to better reflect the principles of sustainable forestry and to address the evolving needs of forest management. The study's findings emphasize the importance of a balanced approach that prioritizes conservation while enabling sustainable utilization of forest resources. The inadequacies identified in the current legal framework call for comprehensive reforms that not only strengthen conservation measures but also ensure the sustainable and equitable use of forests. By aligning the legislation with the principles of sustainable forestry, Turkey can better address the challenges of forest management and contribute to the preservation of its valuable natural resources for future generations.