

TABIATI VE BİYOLOJİK  
ÇEŞİTLİLİĞİ KORUMA  
KANUNU TASARISI'NIN  
DOĞA KORUMA  
MEVZUATI ÇERÇEVESİNDE  
DEĞERLENDİRİLMESİ\*

Dr. Süheyla Suzan GÖKALP ALICA\*\*

\* Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir.

\*\* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Çevre Hukuku Öğ.Görevlisi.



## ÖZ

*Çalışmamızda, doğa koruma mevzuatımız çerçevesinde 2002 yılından beri hazırlıkları süren Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı incelenmiş ve eleştirilerde bulunulmuştur. Kanun Tasarısı, doğa ve biyolojik çeşitliliği korumaya ilişkin yasal düzenlemelerdeki boşluğu doldurmayı öngörmektedir. Yürürlükteki mevzuatımıza göre korunan alan statüleri farklı kanunlarda düzenlenmiş olup bunlar; milli park, doğal sit alanı, özel çevre koruma bölgesi, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve sulak alanlardır. Kanunun hazırlanma gerekçesi, bu statüler arasındaki çatışmanın giderilmesi ve Avrupa Birliği mevzuatına uyum sağlanmasıdır. Bu çerçevede, çalışmamızda ülkemizde korunan alanların yasal ve kurumsal yapısı ile yetki çatışmasına değinilmiştir. Taslak kapsamında yer alan "ekolojik etki değerlendirmesi" sürecine dair eleştirilerimiz sunulmuştur. Ayrıca Kanun Tasarısı'nın korumaya ve planlamaya ilişkin bazı önemli hükümleri üzerinde durulmuş, AB mevzuatı kapsamında Habitat ve Kuş Direktiflerinin gerekleri vurgulanmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Doğa, Biyolojik Çeşitlilik, Korunan Alanlar, Habitat ve Kuş Direktifleri*



## ASSESSMENT OF THE DRAFT LAW ON PROTECTION OF NATURE AND BIOLOGICAL DIVERSITY IN ACCORDANCE WITH THE NATURE PROTECTION LEGISLATION

### ABSTRACT

*This paper has focused and criticized on the Draft Law On Protection Of Nature And Biological Diversity which has been studied since 2002. The Draft Law has provided that to convert the legislation on nature protect and biological diversity. According to the Turkish Legislation the protected area status are as follows; national park, nature park, nature protection area, special environment protection area, national sit area, wet land. Aims of the Draft Law are making disappear the conflict of authority among these protected areas and European Union membership process. In this regard this paper has been accentuated the political and legal framework regarding protected areas and conflict of authority in Turkey. My critique has sending in about period of "ecological impact assessment" in the Draft Law. Besides the Draft Law's important decisions have been analysed. And it has dwelled upon the Habitat Directive and Birds Directive.*

**Keywords:** *Nature, Biological Diversity, Protected Areas, Habitat Directive and Birds Directive*

## GİRİŞ

2002 tarihinden itibaren hazırlıkları süren ve halen TBMM gündeminde bulunan Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı, Türkiye'de yaklaşık 60 yıl boyunca oluşturulmuş doğa ve biyolojik çeşitliliği koruma mevzuatının değiştirilmeye ve yeni bir sistem getirilmeye çalışıldığı izlenimini vermektedir. 2011 yılında yürürlüğe giren 644<sup>[1]</sup>, 645<sup>[2]</sup> ve 648<sup>[3]</sup> sayılı KHK'ler ile doğa korumaya ve özellikle “korunan alanlara” ilişkin kurumsal ve yasal yapıda yaşanan değişikliklere koşut olarak, Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı da değişikliğe uğramış ve kamuoyunda tartışmalara neden olmuştur. Süreç devam ederken “Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir<sup>[4]</sup>. Esasen bir Kanun metninde bulunması gereken hükümleri içeren anılan Yönetmeliğin bazı maddeleri, Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı ile çakışmakta ve çatışmaktadır. Yönetmelik, halen yürürlükte olan mevzuat göz önüne alınarak düzenlendiğinden taşınır tabiat varlıkları hariç; tabiat varlığı, doğal sit alanı, özel çevre koruma bölgesi, milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı ve sulak alanları kapsamakta ve söz konusu korunan alan statüleri, Kanun Tasarısı'nda öngörülen korunan alan statülerden ve bunların ilke ve kurallarından bazı yönlerden ayrılmaktadır. Kanun Tasarısı Orman ve Su İşleri Bakanlığınca hazırlanmış olmasına rağmen, Yönetmelik Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu durum, her iki Bakanlık arasındaki mevcut çatışmanın daha derinleşerek devam ettiğini göstermektedir.

Türkiye'de doğa korumaya ilişkin yasal düzenlemelerin tarihi 1950'li yıllara uzanmakla birlikte, çevreye ilişkin politikaların ve kurumsal yapılanmanın 1972 Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı'ndan (Stockholm Konferansı) sonra başladığı bilinmektedir. Kurumsal yapılanma sonrasında, çevreyle ilgili uluslar arası sözleşmelere taraf olma süreci hızlanmıştır. Doğa korumaya ilişkin olarak; Birleşmiş Milletler Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ile Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmesi, Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Doğal Yaşama Ortamlarının Korunması Sözleşmesi (Bern Sözleşmesi), Sulak Alanların Korunması Sözleşmesi (Ramsar Sözleşmesi), Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Bitki ve Hayvan Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmesi (Cites Sözleşmesi), Barcelona Sözleşmesi, Kültürel ve Doğal Mirasın Korunması Sözleşmesi, Cartagena Protokolü bunlardan önemli birkaçıdır. Türkiye'nin uluslar arası süreçte uzun yıllardan beri katıldığı doğa ve biyoçeşitliliği koruma çalışmaları bağlamında

[1] RG. 04.07.2011 tarih ve 27984 (Mükerrer) sayı.

[2] RG. 04.07.2011 tarih ve 27984 (Mükerrer) sayı.

[3] RG. 17.08.2011 tarih ve 28028 sayı.

[4] RG. 19.07.2012 tarih ve 28358 sayı.

taraf olduğu sözleşmelerle yüklenmiş olduğu sorumlulukların ve taahhütlerin yerine getirilmesi önem arz etmektedir. Yine yukarıda belirtilen süreçle bağlantılı olarak, doğa ve biyoçeşitliliğin korunması konusundaki mevzuatımızın güncellenmesi ve yenilenmesi ile halihazırda düzenleme bulunmayan konularda da yasal düzenlemeler hazırlanması gerekmektedir.

Bu gerekliliklerin yanı sıra, Avrupa Birliği katılım sürecinde, Avrupa Topluluğu kapsamında imzalanan ve üyelik süreci ile sıkı sıkıya bağlantılı olan mevzuatın ve özellikle Kuş ve Habitat Direktiflerinin iç hukukumuzda uyarlanması sağlanmış olacaktır. Bilindiği üzere Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program<sup>[5]</sup>, 2001 yılında, daha sonra bu süreç içerisinde revize edilen Katılım Ortaklığı Belgesine paralel olarak yeniden düzenlenen Ulusal Program<sup>[6]</sup> ise Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu süreçte Ulusal Program gözden geçirilmiş ve güncellenerek yayımlanmıştır<sup>[7]</sup>. Çevre Faslı Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 29 Mayıs–03 Haziran 2006 tarihleri arasında düzenlenmiştir. AB daimi temsilciler komitesi, Türkiye ile ilgili katılım müzakerelerinde çevre faslının 21 Aralık 2009 tarihinde düzenlenen hükümetler arası konferansla açılmasını onaylamış ve ardından, Brüksel’de yapılan hükümetler arası konferans ile mali yükü çok fazla olmasına rağmen çevre faslı açılmıştır.

Çevre faslının açılmasıyla Türkiye dört konuda önceliği yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur. Açılış Kriterleri ise, Türkiye’nin Komisyona kapsamlı bir strateji sunması ve Türkiye’nin AT-Türkiye Gümrük Birliği Ortaklık Konseyi’nin kararlarına uygun olarak ilgili çevre müktesebatının uygulanmasına dair yükümlülüklerini yerine getirmesidir. Bunların yanı sıra Avrupa Birliği’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere ülkemizin taraf olma durumu da bir açılış kriteri olarak göze çarpmaktadır. Diğer taraftan, ülkemizin “*Müzakere Pozisyon Belgesi*” ne karşılık olarak hazırlanan AB’nin “*Ortak Müzakere Pozisyon Belgesi*” nde, “*Çevre Faslı*”nın geçici olarak müzakerelere kapatılabilmesi için belirlenen 6 Kapanış Kriterinden biri, “Doğa koruma ve atık yönetimini de içerecek şekilde, geri kalan sektörlerde müktesebata uyumu sürdürmesi ve katılım tarihinde AB yükümlülüklerine ilişkin tamamen hazır olduğunu göstermesidir<sup>[8]</sup>.” Bu açıklamalar çerçevesinde Türkiye’nin AB’nin doğa koruma politikalarına uyum sağlaması ve müktesebatını uyumlaştırması gerekmektedir. Doğa koruma konusunda ana düzenlemeler olarak kabul edilen Kuş ve Habitat Direktifleri göz önüne alınarak yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. AB Komisyonu tarafından doğa koruma alanında yapılan müzakerelerde de Türkiye’den beklenen öncelikli

[5] RG. 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayı.

[6] RG. 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 (mükerrer) sayı.

[7] RG. 31 Aralık 2008 tarih ve 27097 (mükerrer) sayı.

[8] T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://abgs.gov.tr//index.php?p=44460> (erişim tarihi 20.07.2012)

hususun mevzuatın uyumlaştırılması ile birincil ve ikincil mevzuatın yürürlüğe konulmasıdır. AB Habitat ve Kuş Direktiflerinden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi bakımından, yürürlükteki düzenlemelerle yasal güvence altına alınan korunan alanların dışında kalan ekosistemlerin, habitatların ve biyotopların yasal olarak güvence altına alınması da bir zorunluluktur.

Bütün bu gereksinimler sonucunda hazırlıkları uzun bir süreci kapsayan ve AB çevre faslının açılmasıyla süreci hızlanan “*Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı*” 17.05.2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na gönderilmiştir. Tasarı TBMM Çevre Komisyonu'nda çok hızlı bir şekilde görüşülerek geçmiştir. İlk kez gündeme geldiğinde hazırlanış amacı farklı olmasına karşın, Kanun Tasarısı'nın Milli Parklar Kanunu'nu yürürlükten kaldırmak ve bu Kanunda engel olarak kabul edilen hükümleri bertaraf etmek istemesi, tabiatı ve tabii değerleri koruma bakış açısından ne kadar uzaklaşıldığının göstergesidir.

## I. TABİATI VE BİYOLOJİK ÇEŞİLLİĞİ KORUMA KANUNU TASARISI'NIN İLKE VE KURALLARI

Hazırlanma gerekçeleri yukarıda belirtilen Kanun Tasarısı'nın amacı; tabiatın, tabii değerlerin ve biyolojik çeşitliliğin korunmasına ve sürdürülebilir kullanımına, halkın tabiat hakkında bilinçlenmesini ve toplumun korumaya yönelik katkılarını artıracak faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir. Kanunun kapsamına; biyolojik çeşitliliğin ve tabii değerlerin korunmasına ve koruma altına alınan alanların belirlenmesine, iyileştirilmesine, yönetilmesine, geliştirilmesine ve denetimine ilişkin hükümler girmektedir. Kanun pek çok tanım ve ilke belirlemiştir. Çevre hukukunun “*önleme*”, “*katılım*”, “*işbirliği ve eşgüdüm*”, “*entegrasyon*” ve “*ihtiyat*” gibi temel ilkelerine Kanun Tasarısı'nda yer verilmeye çalışıldığı, ancak bu ilkelerin hayata geçirilmesini sağlayacak hükümlerin düzenlenemediği gözlenmektedir. Zira bir Kanunda ilkenin yer alması yeterli olamamakta, bunu sağlayabilecek, ayağı yere basan hükümlerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Kanun Tasarısı'nda tabiatın, tabii değerlerin ve biyolojik çeşitliliğin korunması ile sürdürülebilir kullanımının sağlanmasına yönelik olarak; tabiatın, biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın korunması için koruma-kullanma dengesinin gözetilmesi öngörülmüştür. Öncelikle söz konusu ilkenin yazımından, koruma ile kullanmanın bir arada düşünüldüğü, tabiatın, tabii değerlerin ve biyolojik çeşitliliğin sürdürülebilir şekilde kullanılacağı anlaşılmaktadır. Ancak “*sürdürülebilir kullanımın*” uygulamada farklı yorumlanarak olumsuz etkide bulunabilecek şekilde değerlendirildiği, yaşanan deneyimlerden bilinmektedir.

Diğer bir ilke ise; koruma bölgelerinin ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının yanı sıra bölgesel ve yerel karakteristiklerinin de göz önünde bulundurulmasıdır ki, olumlu bir yaklaşım olarak kabul edilebilir. Diğer olumlu bir ilke de ihtiyatlılık ilkesi gereği, çevre üzerinde ciddi veya tamiri mümkün olmayan hasar tehditlerinin varlığında, bilimsel kanıtların ortaya çıkmasını beklemeden gerekli tedbirlerin alınmasıdır.

Tabii yaşama alanlarında; tabiatın, biyolojik çeşitliliğin ve ekosistemlerin elverişli koruma statüsünde korunması, devamlılıklarının sağlanması, iyileştirilmesi ve bu alanlardaki bitki ve hayvan türlerinin muhafazası ile ekolojik denge ve tabii ekosistem değerlerinin korunması ilkeleri de olumlu olarak düşünülebilecek ilkelere dir.

Kanun Tasarısı'nda tanımlanan korunan alanların birden fazlasının özelliklerine sahip olsa dahi, koruma altına alınan bir alanın tek bir korunan alan adı altında ilan edilmesi gerektiğine ilişkin ilke, Kanunun çıkarılış amaçlarından biri olmakla beraber, aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere mevcut yasal ve kurumsal düzenlemeler buna elvermemektedir.

Korunan alanlarda koruma ve kullanım kararlarının, ihtiyaç duyulan her tür ve ölçekteki plânlar ile belirlenmesi ilkesinin de uygulamada hayata geçirilmesi kanımızca mümkün değildir.

Tabiat ve biyolojik çeşitliliğin korunmasıyla ilgili yönetim ve karar alma süreçlerinde; şeffaflığın, bilgi edinme hakkının ve aktif toplumsal katılımın sağlanması ile tabiat hakkında ve biyolojik çeşitlilik konusunda toplumun bilgi seviyesinin artırılması ve koruma maksatlarına uygun katkılarını artıracak faaliyetlerin desteklenmesi hususu ilke olarak yer almış olmasına rağmen, Kanun tasarısının bütününe yansıtılamamıştır.

### **1. Ekolojik Etki Değerlendirilmesi Kavramı ve Koruma Yaklaşımına Olumsuz Etkisi**

Kanunla ilk kez mevzuatımıza aktarılan ve kanaatimizce Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) sürecinde değerlendirilmesi daha uygun olan “*Ekolojik Etki Değerlendirmesi*” süreci ile koruma alanlarına olumsuz etkisi olabileceği belirlenen faaliyetler için ekolojik bir değerlendirme yapılması mecburiyeti getirilmiştir. Buna göre; “*Ekolojik Etki Değerlendirmesi; gerçekleştirilmesi planlanan etkinliklerin ve projelerin ekosistemlere olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesi, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da ekosistemlerin kendisine ve işleyişine zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önleyici ve telafi edici tedbirlerin tespit edilmesi amacıyla sürdürülecek çalışmalar*” olarak tanımlanmış ve 8. maddede “*korunan alanlarda yapılması düşünülen herhangi bir plan veya projenin ekolojik etki değerlendirmesine tabi tutulacağı*” hükme bağlanmıştır. Bu hükümde yer alan “*plan*” kavramından ne kastedilmek istendiği

açık olmamakla birlikte, tanımda “*etkinlik ve proje*” ifadesi kullanıldığından, bu şekilde anlaşılması gerektiği kanımızca daha uygun olacaktır. 8. maddede; “*ekolojik etki değerlendirmesi sonucunda sahanın bütünselliğinin olumsuz bir şekilde etkilenmeyeceğine karar verildikten sonra plan veya projeye, alanı yöneten bakanlık tarafından izin verilir.*” hükmü yer almıştır. Hükümde, “*sahanın bütünselliğinin olumsuz bir şekilde etkilenmesinden*” bahsedilmiş, ancak korumaya aykırılık veya biyolojik çeşitliliğin tahribine ilişkin bir ifadeye yer verilmemiştir. Sadece 8. maddenin 2. fıkrasında, “*ekolojik etki değerlendirilmesinde, özel önem taşıyan ve korunan tabii habitat tiplerini belirten Liste (I) ile özel önem taşıyan ve korunan hayvan ve bitki türlerini belirten Liste (II)’de yer alan türlerin elverişli koruma statüsünde muhafazası, koruma alanının bütünlüğü ve koruma alanı ilanına sebep olan amaçlar dikkate alınır.*” hükmüne yer verilmiştir.

Ancak bütün bu açıklamaların ötesinde, maddenin 3. fıkrasında düzenlenen “*ekolojik etki değerlendirmesi sonucunda saha üzerindeki etkilerin olumsuz değerlendirilmesine rağmen alternatif çözümlerin bulunmaması ve üstün kamu yararının bulunması nedeniyle plan veya projenin uygulanması zorunlu ise ilgili bakanlıkça gerekli her türlü telafi edici tedbirler alınır veya aldırılır.*” hükmü ile korumaya aykırı bir yaklaşım sergilenmektedir. Zira Kanun Tasarısı'nın gerekçesinde de; “*stratejik ve ülke kalkınması için büyük öneme sahip ve üstün kamu yararı açısından önemli görülen faaliyetlerin mutlak koruma gerektiren alan sınırları dahilinde kalması halinde, belirli şartlara bağlı olarak işletilmelerine imkan sağlanması bir gerekliliktir. Söz konusu faaliyetlere verilecek izinler, Bakanlık izni ile güvence altına alınmıştır.*” ifadesine yer verilerek, açıkça enerji, maden, ulaştırma, sanayi, turizm gibi “*ülke kalkınması için büyük öneme sahip*” faaliyetler için “*üstün kamu yararı*” olduğu kabul edilmekte ve bu faaliyetlerin belirli şartlara bağlı olarak (bu şartların ne olduğu belli değildir) işletilmelerine imkan sağlanmasının gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Doğayı ve biyolojik çeşitliliği koruma amacıyla hazırlandığı iddia edilen bu Kanunun gerekçesi, anılan faaliyetlere verilecek izinlerin, idarenin izni olacağından bahisle güvence altında olduğunu belirtmekte, ancak bilindiği üzere idare bu güne kadarki uygulamalarıyla çevre ve doğa koruma konusunda çok duyarlı olmadığından, bu ifade inandırıcı olamamaktadır.

Söz konusu madde 4. ve 5. fıkralarında “*üstün kamu yararı*” ile ilgili hükümlere yer vermiş olmasına karşın, ne ifade edilmek istendiği açık olarak belirtilmemiş, uygulamada sorunlara neden olabilecek şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu hükme göre; “*korunan alanda öncelikli habitat tipi veya öncelikli tür bulunması halinde üstün kamu yararı; halk sağlığı, çevreye yarar ve kamu güvenliği ile sınırlıdır.*”

Tasarıya göre Öncelikli Habitat; “*Önem arz eden yok olma tehlikesi altında bulunan doğal habitat tiplerini*”, Öncelikli Tür ise; “*Doğal yayılma alanlarında*



*yok olma tehlikesi altında bulunan doğal habitat tiplerini*” ifade etmektedir. Ancak bunların bulunması halinde ne yapılması gerektiği veya ne yapılmaması gerektiği belli değildir. Maddenin düzenleniş biçiminden bu fıkranın öngörülmesinin sebebini ve hükmün amacını yorum yoluyla ortaya çıkarmaya çalışmak gerekmektedir. Ancak bu durum yasa yapma tekniğine uygun düşmemektedir. Bir diğer muğlak ifade ise “*alternatif çözüm bulunmaması*”dır. İfadenin neyi anlatmak istediği belli olmamakta, ayrıca korunan alanda öncelikli habitat tipi veya öncelikli tür bulunması halinde üstün kamu yararından ne anlaşılması gerektiği veya hangi yönde sınırlanması gerektiği yasa metni ile belirlenmek istenmektedir. Bu sınırlama ise; “*halk sağlığı, çevreye yarar ve kamu güvenliği*”dir. Net ve açık tanımları bulunmayan bu kavramların da uygulamada nasıl yorumlanacağı belli değildir. Üstelik 5. fıkra göre korunan alanlarda üstün kamu yararı kararı, ilgili bakanlıkların uygun görüşü alınmak suretiyle alanı yöneten bakanlık tarafından verilecektir. Alanı yöneten bakanlık ise mevzuatta karmaşık bir biçimde düzenlenmiştir<sup>[9]</sup>.

Yukarıda vurgulandığı üzere, “*üstün kamu yararı*” ifadesi ile son derece muğlak ve bakış açısına göre değişebilecek hüküm ile doğal alanlara zarar verebilecek birçok yatırımın önündeki engeller kaldırılmak istenmektedir. Örneğin Tasarıda getirilmek istenen ve halen ulusal ve uluslar arası çevre mevzuatında yer almayan “*Çevreye yarar*” kavramının farklı yorumlanması ile madencilik, enerji, sanayi, tarım, turizm gibi doğa üzerinde olumsuz etkiye sahip birçok yatırımın kolaylıkla gerçekleştirilebilmesinin mümkün olabileceği düşünülmektedir<sup>[10]</sup>.

Üstün kamu yararı kavramı, mevzuatımızda düzenlenmemiş olmasına rağmen, yargı kararları ile bir içerik kazandırılmaya çaba sarf edilmiştir. Bu kavramın tanımlanmasına geçmeden önce kamu yararı kavramının çerçevesinin çizilmesi, içeriğinin belirlenmesi gerekir. Kamu yararı kavramının anlamı ve kapsamı başta hukuk felsefesi olmak üzere birçok hukuk dalı tarafından belirlenmeye çalışılmıştır. Esasen idarenin üstlendiği kamu hizmetlerinin, aldığı bütün kararların arkasındaki niyetin kamu yararına uygunluk olması gerekir. Kamu yararının hangi düzenlemede yer alacağı ve uygulanacağı yasama organı tarafından belirlenmekle beraber, uyumsuzluk durumunda kamu yararının varlığını veya yokluğunu ve ne şekilde uygulanması gerektiğini yargı mercileri tespit etmek durumundadır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde “*kamu yararı*” çok işlevli bir kavramdır. Kamusal faaliyetlerin hukuka uygunluğunu ölçmek amacıyla kullanılmaktadır. Ayrıca temel hakların sınırlandırılmasında başvuru başlıca nedenlerden birisidir. Bunun yanı sıra yönetime uygulanan özel kuralların

[9] Bkz. “*Doğa Korumaya İlişkin Kurumsal Yapılanma*” başlığı altındaki bölüm.

[10] Tabiat Kanunu İzleme Girişimi, “*Türkiye Doğasının Sırtındaki Bıçak*”, 4 Haziran 2012 tarihli Basın Açıklaması, <http://tabiatkanunu.wordpress.com> (erişim tarihi 05.06.2012)

(yönetim hukukunun) uygulama alanını belirleyen bir ölçüttür. Kısaca kamu yararı bir faaliyete “devlet ya da kamu faaliyeti” niteliği kazandırır ve onun kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçüsü olarak kabul edilir<sup>[11]</sup>.

Kamu yararı kavramının yanı sıra “toplum yararı”, “ortak iyilik”, “toplumsal refahlesenlik”, “genel yarar” gibi çoğu birbirinin yerine kullanılan bazı kavramlar bulunmakla birlikte, bu kavramların ortak noktasının “bireysel çıkar” dan farklı, bunun üstünde veya dışında bir yarar veya çıkarı ifade ettiği, gerçek farklılığın “kamu yararı” ile “toplum yararı” arasında değil, “kamu yararı” ile “bireysel çıkar” arasında olduğu düşüncesi yer almaktadır<sup>[12]</sup>. Ancak, “kamu yararı” ile “toplum yararı” kavramı arasında anlam bakımından fark olduğunu, kamu yararının kurulu düzenin korunmasındaki çıkar, toplum yararının ise ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarını tarif ettiği düşüncesi de belirtilmiştir<sup>[13]</sup>.

Diğer taraftan bütün yasal düzenlemelerin kamu yararına yönelik olduğu varsayılır. Bireysel yarar karşısı olarak kullanılan kamu yararı, kişisel bir menfaatin güdülmediğinin de göstergesidir. Ayrıca üçüncü kişileri yararlandırmak ya da onlara zarar vermek yönünde bir uygulama yapılıyorsa veya siyasi bir menfaat korunuyorsa kamu yararına olmadığı kabul edilmektedir. Oldukça fazla işlevi bulunan, kanun koyucunun iradesiyle anlam bulan ve kapsamı ve sınırı tam belirlenemeyen bir kavram olarak kabul edilen kamu yararı, kamu düzeni, kamu hizmeti, kamu sağlığı, milli güvenlik, milli savunma gibi kavramlarla ilişkilendirilmeye çalışılmıştır<sup>[14]</sup>.

Kamu yararı, kimi zaman çoğunluğu teşkil eden grubun yararadır (özel mülkiyete ait bir arazinin yol yapımı nedeniyle kamulaştırılması gibi), kimi zaman da çoğunluğun yararı ile çatışan, ancak niteliği gereği üstün tutulması gereken az sayıda bireyin yararı (ambulansın geçiş üstünlüğü olması gibi) olarak kabul edilir<sup>[15]</sup>.

Ayrıca çevre sorunlarının önlenmesine ilişkin önlemlerin, mülkiyet hakkı yada girişim özgürlüğü gibi kişisel hakları zedelemesi veya kişi hakları ile toplumsal çıkar arasında bir çatışmanın ortaya çıkması durumunda toplumsal menfaate öncelik verilerek<sup>[16]</sup>, mülkiyet hakkının “kamu yararı” amacıyla

[11] Tekin Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1991, c.24, sa.2, s.3.

[12] Tekin Akıllıoğlu, s.7.

[13] Ümit Doğanay, “Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları”, Mimarlık, Temmuz 1974, sa.7, s.5.

[14] Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara 2009, s.27.

[15] Akyılmaz-Sezginer-Kaya, s.28.

[16] Süheyla Suzan Alıca, İdari yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2005, s. 38.

“sınırlandırılmasına” gidilebilmektedir. Çevrenin korunmasında üstün bir kamu yararının bulunduğu açıktır. Anayasanın “Mülkiyet Hakkı” başlıklı 35. maddesi de, “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz” hükmü ile bu düşünceyi kabul etmektedir. Anayasada ayrıca, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği (madde 43), Devlet ve kamu tüzel kişilerinin; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkili olduğu, (madde 46), kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin kamu yararının zorunluluğu kıldığı hallerde devletleştirilebileceği (madde 47), devlet ormanlarının zamanашımı ile mülk edinilemeyeceği ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamayacağı (madde 169/2) kurallarına yer verilmiştir.

İlgili mevzuatta, çevre sorunlarının önlenmesi ve çözümü konusunda pek çok kamu kurumuna yetki ve görev verildiği ve bu anlamda idarenin bu konuda bir kamu hizmeti yürütmesi gerektiği açıktır. Bu kamu hizmetinin yerine getirilmesinde toplumun tümünü ilgilendiren bir ortak ihtiyaç olduğu ve ortak yarar temelinde yükseldiği göz önüne alındığında “kamu yararının” varlığını kabul etmemek mümkün değildir. Bu çerçevede kişisel hakların kullanılmasının veya özel girişimin yerine getirilmesindeki amaç “özel çıkardır”, kâr veya kazançtır, ancak idarenin kamu hizmetini yerine getirmesindeki amaç toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak, yani “kamu yararını” gerçekleştirmektir<sup>[17]</sup>. İdareye kamusal yetkilerin verilmesinin amacı, kamu yararını gerçekleştirmek olup, kamu yararı, istisnasız bütün idari işlemler için geçerli bir genel amaçtır<sup>[18]</sup>.

Kısaca çerçevesini çizmeye çalıştığımız kamu yararının, farklı kamusal menfaatleri düzenlemek zorunda olduğu durumlarda, hangi kamu yararının üstün tutulması gerektiğine ilişkin bir çatışma karşımıza çıkabilir. “Üstün kamu yararı” kavramı bu çatışma durumunda, bir tercih yapma ve karar verme ihtiyacından doğmuş olup, birçok alternatif kullanımda ortaya çıkabilecek farklı kamu yararlarının göreceli olarak karşılaştırılması ve üstün olan seçenek doğrultusunda karar verilmesi anlamına gelmektedir<sup>[19]</sup>. Üstün kamu yararı ile ilgili kesin bir tanımlama ya da tanımlamanın yapıldığı net bir yasa hükmü

[17] İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, İdare Hukuku, DER Yayınları, İstanbul 2011, s. 1020.

[18] Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003, s. 854.

[19] Uçkun Geray, “Belek'te Golf Alanları ve Turizm Tesisleri İçin Tahsis Edilen Alanlar Konusunda Bir Değerlendirme ve Üstün Kamu Yararı”, <http://www.foresteconomics.org/belekgeray.pdf> (erişim tarihi 01.08.2012)

bulunmamakta<sup>[20]</sup>, bu husustaki belirsizlik her farklı durumda yapılacak tercihin, üstün kamu yararının kapsamında değişikliğe neden olabilecektir. Üstün kamu yararı konusundaki bu belirsizlik, uyumsuzluk ve çatışma durumunda karar vericiler için bir boşluk ve hareket alanı oluşturabilmektedir. Özellikle çevre ve doğa koruma konularındaki uyumsuzluklarda, doğanın ve biyolojik çeşitliliğin korunması amacı doğrultusunda “*üstün kamu yararı*” kararları önem arz etmektedir<sup>[21]</sup>.

Ancak, Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı'nın yukarıda belirtilen hükmünde “*üstün kamu yararı*” tam aksine bir yaklaşımla, doğanın ve biyolojik çeşitliliğin korumasına değil, tahribine ve yok olmasına yol açabilecek, ülke kalkınması için önem taşıdığı iddia edilen faaliyetlerin yapılabilmesine olanak sağlayabilecek bir amaç doğrultusunda düzenlenmiştir. Üstelik çatışan veya yarışan kamu yararları arasında, hangisinin “*üstün*” olduğuna karar vermesi gereken mercii idare değil, bu konuda çatışma doğması durumunda, uyumsuzlukları çözümlenme görevi bulunan yargı organıdır.

## **2. Çevresel Etki Değerlendirmesi İle Ekolojik Etki Değerlendirmesinin Karşılaştırılması**

Ekolojik Etki Değerlendirmesi hükmü ile ÇED uygulamasında yer alan, doğa koruma sisteminin gerisinde kalacak bir sistem getirilmek istenmektedir. Zira kamuoyunda tartışmalara yol açan ve birçok uyumsuzluğun doğmasına neden olan ÇED sistemi, korunan alanlarda doğrudan faaliyet yapılmasına olanak vermemektedir (ÇED Yönetmeliği'nde duyarlı yöreler olarak düzenlenmiştir). Çevre Kanunu'nda gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlü oldukları ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemeyeceği; proje için yatırıma başlanamayacağı ve ihale edilemeyeceği emredici hüküm olarak düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra, “*Duyarlı Yöreler*” başlıklı Yönetmeliğin Ek-V’i “*Bu Yönetmelik*

[20] Kanun Tasarısının ilk versiyonlarından birinde “*Üstün Kamu Yararı*”; Kamu sağlığı ve milli güvenlik gibi hizmetlerin ortaya koyduğu toplumsal menfaatler ile çevre ve doğal kaynakların sağladığı yaşamsal menfaatlerin bir bütünü olan veya ileri düzeyde yararlı sonuçlar doğuran faaliyetlerden elde edilen menfaatler ile ulaşım, enerji ve haberleşme hizmetleri gibi temel kamu hizmetlerinin sağladığı ve normal ekonomik menfaat ve faydanın üzerinde bulunan toplumsal yararı ifade eder, şeklinde tanımlanmıştır.

[21] Bkz. Danıştay 6. Dairesinin 30.01.1992 tarih ve E.1991/2720, K.1992/398- 15.06.1999 tarih ve E.1997/7130, K.1999/3313–07.12.1999 tarih ve E.1998/2072, K.1999/6209–22.09.2003 tarih ve E.2002/946, K.2003/4410–21.10.2004 tarih ve E.2004/5140, K.2004/6795–02.07.2007 tarih ve E.2006/5520, K.2007/4165 sayılı kararları.

kapsamında bulunan projelere ilişkin yapılacak çalışmalar sırasında başvurulması gereken mevzuat kapsamına; “Ülkemiz mevzuatı uyarınca korunması gerekli alanlar”, “Ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gerekli alanlar” ve “Korunması gereken alanlar” olmak üzere ülkemiz doğasını koruyan tüm alanlar girmektedir. Diğer taraftan Yönetmeliğin “Proje Tanıtım Dosyasının Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterleri” başlıklı Ek-IV’ün “Projenin yeri” başlıklı 2. maddesi; “Projeden etkilenmesi muhtemel alanın hassasiyeti değerlendirilirken aşağıda verilen hususlar göz önünde bulundurulmalıdır.

a) Mevcut arazi kullanımı ve kalitesi (tarım alanı, orman alanı, planlı alan, su yüzeyi ve benzeri),

b) EK-V deki Duyarlı Yörelere listesi dikkate alınarak; sulak alanlar, kıyı kesimleri, dağlık ve ormanlık alanlar, tarım alanları, milli parklar, özel koruma alanları, nüfusça yoğun alanlar, tarihsel, kültürel, arkeolojik ve benzeri önemi olan alanlar, erozyon alanları, heyelan alanları, ağaçlandırılmış alanlar, potansiyel erozyon ve ağaçlandırma alanları ile 16/12/1960 tarihli ve 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun gereğince korunması gereken akiferler” hükmünü taşımaktadır.

Sonuç olarak ÇED Yönetmeliği’nde, korunan alanlar ve koruma alanları kapsamında çok daha etkili bir doğa koruma sistemi getirilmiş ve açıkça bu alanlarda yapılamayacak faaliyetler belirtilmiştir. Söz konusu hükümlerin dahi kamuoyunda eleştirilere neden olduğu göz önüne alınırsa, koruma yaklaşımı bulunmayan Kanun Tasarısı’nın yürürlüğe girmesi ile yeni tartışmaların odağı olması kaçınılmazdır. Bunun yanı sıra, yapılacak yatırım faaliyetinin mutlaka ÇED sürecine tabi olacağı göz önüne alındığında, ÇED benzeri, saha üzerindeki etkilerin değerlendirilmesine yönelik yeni bir çevresel değerlendirme sürecinin getirilmesi, yatırımcı açısından da yeni bir idari prosedür, masraf, emek ve zaman kaybı demektir. Bu hususun, kamu kurumları arasında yetki çatışmalarına da yol açması kaçınılmazdır.

### 3. Ekosistem İyileştirmesi

Tasarı’nın 20. maddesinde tahrip olan veya bozulmuş peyzaj<sup>[22]</sup> ve ekosistemlerin<sup>[23]</sup> iyileştirilmesi için gerekli tedbirlerin ilgili kurum ve kuruluşlarla birlikte Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından alınacağı düzenlenmiştir. Ayrıca ekolojik etki değerlendirme raporunda verilen taahhütlere uymayan faaliyetler Orman ve Su İşleri Bakanlığınca durdurulacaktır.

[22] Tasarıya göre, “Peyzaj: Özellikleri insan ve/veya tabii faktörlerin etkileşimi ve eylemi sonucunda oluşan, zaman ve mekân boyutunda değişim göstermesiyle dinamik yapıda olan, belirli kalite göstergeleri ve çeşitlilik sınıflamalarıyla ifade edilebilen alanları” ifade etmektedir.

[23] Tasarıya göre “Ekosistem: Tabiatındaki canlı ve cansız varlıkların aralarında karmaşık ilişkiler ve etkileşimler kurarak oluşturduğu, her biri belli işlevselliğe sahip birimleri” ifade etmektedir.

Bunun yanı sıra, maddede düzenlenen “*Tabii durumuna uygun hale getirelemeyen alanlar buna en yakın yaşama alanına dönüştürülür*” ifadesi açık bir biçimde bir alandaki tahribatın meşrulaştırılmasına ve tahribatın giderilmesi için yapılabilecek rehabilitasyon çalışmalarının zaafa uğratılmasına zemin hazırlamaktadır. “*En yakın yaşam alanı*” ifadesi bilimsel dayanaktan yoksundur ve tam anlamıyla ne kast edildiği açık değildir.

## II. KORUNAN ALANLARIN İŞLEVLERİ VE MEVZUATIMIZDA YER ALAN KORUNAN ALAN STATÜLERİ

### 1. Korunan Alan Tanımı ve İşlevi

Korunan Alanlar; özellikle biyolojik çeşitliliğin, doğal ve kültürel kaynak değerlerinin korunması amacıyla ayrılan ve ilgili yasal düzenlemeler kapsamında yönetilen karasal ve/veya denizel alan olarak tanımlanmakta ve dünyanın her yanındaki koruma çabalarının özünü oluşturmaktadır<sup>[24]</sup>. Geçtiğimiz kırk yılda, Birleşmiş Milletler listesinde bulunan korunan alanların sayısı on kat artmış, yapılan değerlendirmelerde ise 104.000'i aşkın alanın bulunduğu bildirilmiştir. Koruma altındaki alanlar da benzer bir artış göstermiş, 1962'de 2,4 milyon km<sup>2</sup> iken 2004'te 20 milyon km<sup>2</sup>'ye çıkmıştır. Dünyanın kara alanlarının kabaca %12'si şu anda korunan alan olarak tanımlanmaktadır<sup>[25]</sup>.

Korunan alanların, biyolojik ve kültürel çeşitliliğin korunması, su havzalarının, toprakların ve kıyıların korunması, mevcut doğal ürünlerin sürdürülebilir kullanımı ile sosyo-ekonomik katkılar sağlaması, turizm, rekreasyon ve eğitsel faaliyetlerin desteklemesi gibi işlevleri bulunmaktadır. Korunan alanların önemi, 1992 yılında imzaya açılan Birleşmiş Milletler Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ile de onaylanmıştır. Sözleşmenin 8. maddesi, sözleşmeyi imzalayan tarafların “*korunan alan sistemlerinin geliştirilmesini*” öngörmektedir<sup>[26]</sup>.

Bunun yanı sıra korunan alanların birçoğu, bu alanlara sahip oldukları geleneksel kültürleri ile zenginlik katan bölge insanı için de yaşam alanıdır.

[24] Chape, S., Blyth, S., Fish, L., Fox, P. ve Spalding, M. (Compilers) 2003. 2003 United Nations List of Protected Areas. IUCN: Gland, Switzerland and Cambridge, UK and UNEP-WCMC: Cambridge, UK.

[25] Lucy Emerton, Joshua Bishop, Lee Thomas, Korunan Alanların Sürdürülebilir Finansmanı: Güçlükler ve Seçenekler Üzerine Bir Değerlendirme, IUCN The World Conservation Union, s. 5.

[26] Convention on Biological Diversity, <http://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-08> (erişim tarihi 24.07.2012)

Bu amaca yönelik olarak korunan alanların sahip oldukları değerlerinin, gerek bugün ve gerekse gelecek nesiller için etkin bir şekilde korunması gerekmektedir.

Korunan alanların kaynak değerlerinin muhafaza edilmesi için, bu değerleri içeren alanlara koruma derecesi ve koruma amacı doğrultusunda statüler verilmektedir. Koruma statülerinin verilmesinde öncelikli amaçlar biyolojik çeşitlilik ve kaynak değerlerinin korunması olmakla birlikte, kurumların görevleri, kuruluş amaçları ve hedefleri de belirleyici olmaktadır. Bir yandan, kaynak değerlerinin korunmasına ilişkin yasal düzenlemeler ve korunan alanlara yönelik çalışmalar devam ederken, öbür yandan, dünyada doğa koruma ile ilgili yaşanan gelişmelere ülkemiz de katılmış, pek çok uluslararası sözleşme imzalanmıştır. Ulusal ve uluslararası seviyede önemli özelliklere sahip doğal ve kültürel varlıklar ile alanlar, koruma ve kullanma dengesi sağlanarak, gelecek nesillere miras bırakılmaları amacıyla değişik statülerde korunan alanlar olarak belirlenmektedir. Söz konusu alanlar, farklı kurum ve kuruluşlar tarafından, farklı yapılanma ve statülerde koruma altına alınmıştır ve mevzuatımızda farklı yasal düzenlemelerle bunların tespitine, ilanına ve yönetilmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

## 2. Korunan Alanlara İlişkin Mevzuat ve Korunan Alan Statüleri

Korunan alanlara ilişkin mevzuatın kapsamına giren başlıca kanunlar; 2872 sayılı Çevre Kanunu, 6831 sayılı Orman Kanunu, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, 4915 Sayılı Kara Avcılığı Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 1634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 5312 sayılı Deniz Çevresinin Petrol Ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil Durumlarda Müdahale Ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanun, 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 645 Sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamedir.

Bu çerçevede yürürlükte bulunan yasalara göre ilan edilen korunan alan statüleri; Milli Park, Tabiatı Koruma Alanı, Tabiat Parkı, Tabiat Anıtı, Arkeolojik Sit Alanı, Kentsel Sit Alanı, Tarihi Sit Alanı, Doğal Sit Alanı, Özel Çevre Koruma Bölgesi, Sulak Alan, Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşam Ortamlarını Korunmasına İlişkin Bern Sözleşmesi gereğince Korunan Alan Statüleri, Özel Korumaya Değer Alanlar (Zümrüt Ağı Alanları), Biyosfer Rezerv Alanları, Dünya Kültürel ve Doğal Miras Alanıdır.

Yukarıda adı geçen alanlarda birden fazla statünün varlığı ve bunların değişik yasal düzenlemelere dayanması, uygulamada yönetim sorunlarına sebep olmaktadır. Bu nedenle "*korunan alan*"ın yönetiminden sorumlu farklı kurumların,

hatta aynı kurum içerisinde farklı birimlerin farklı yaklaşımları, birbirleriyle uyumlu standartların ve kuralların oluşturulmasına engel olmaktadır.

### **3. Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu'nda Düzenlenen Korunan Alan Statüleri**

Kanun Tasarısı'nın hazırlanmasının öncelikli amacı mevzuatta dağınık halde bulunan hükümleri bir araya toplayarak, karmaşa ve çatışmalara son erdirmek idi. Ancak tasarının ilk versiyonundan itibaren geçirilen süreç içerisinde, kurumsal yapılanmada yaşanan gelişmeler neticesinde siyasi baskıların da etkisiyle tasarıda köklü değişiklikler yapılmıştır.

Tasarıda “*korunan alan*” ve “*koruma alanı*” ayrımı yapılmaktadır. Buna göre; korunan alan: bu Kanun uyarınca Bakanlar Kurulu, Orman ve Su İşleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından sınırları belirlenerek koruma maksadıyla ilan edilen kara, kıyı, sucul ve ulusal deniz alanlarını, koruma alanı ise, herhangi bir habitat veya türün korunmasını göz önünde bulundurarak dar sınırlar içerisinde koruma altına alınmış alanı belirtmektedir. Ayrıca “*kuş koruma alanı*” adı altında; ulusal veya küresel ölçekte nesli tehlike altındaki kuş türlerinden en az bir türü, önemli sayıda kuşu veya alt türlerinin bir kısmını, sürekli veya geçici olarak barındıran ve tabiattaki kuş türlerinin nesillerini sürdürebilmesi için özel önem taşıyan alanları ifade eden yeni bir koruma alanı da getirilmiştir.

Buna göre Tasarıdaki korunan alanlar aşağıdaki statüler altında sınıflandırılmıştır:

Tabiatı koruma alanı: Kaybolma tehlikesine maruz türler; korumada öncelikli tabii yaşam alanları; sıra dışı ekosistemleri; bilim ve doğa tarihi açısından özel önem taşıyan bitki ve hayvan türleri; doğal olayların meydana getirdiği seçkin örnekleri barındıran koruma alanlarıdır.

Milli park: Bilimsel ve estetik bakımdan milli veya milletlerarası düzeyde ender bulunan doğal ve kültürel değerler; tabiat unsurunun ağırlık taşıdığı peyzajları barındıran, özellikli kaynak değerlerinin uygun bir şekilde korunup yönetildiği, bir veya daha fazla ekosistemin tamamını kapsayacak büyüklükte alanlardır.

Tabiat anıtı: Tabii olarak oluşan, ender, sıra dışı, eşsiz oluşumlar ile bitki türlerinin nadir ve temsili örneklerini ihtiva eden veya bilimsel değer taşıyan tabiat parçalarıdır.

Tür ve habitat koruma alanı: Yok olma tehlikesine maruz, dar yayılım alanına sahip veya biyocoğrafi bölgelerin sıra dışı örneklerini oluşturan tabii yaşam alanları; nesli tehlike altında olan hassas, nadir ve özel dikkat gerektiren endemik türler; sulak alanlar, kuş koruma alanlarını barındıran genetik



ve biyolojik çeşitlilik açısından yüksek düzeyde önem taşıyan, muhafaza ve iyileştirme maksadıyla yönetilen koruma alanlarıdır.

Tabiat parkı: Bitki ve hayvan varlığıyla veya mağaralar ve kraterler gibi oluşumlarla bulunduğu bölgenin tabiat özelliklerini temsil eden; doğal özellikleri ileri derecede bozulmamış; türlere tabii yaşam alanında veya dışında koruma tedbirlerinin uygulanabildiği; ekosistem ve türlerin geleneksel doğal kaynak yönetim biçimleriyle beraber korunabildiği; insan unsurunun ağırlık taşıdığı peyzajları barındıran koruma alanlarıdır.

#### 4. Korunan Alanların Belirlenmesi ve İlanı

Tasarıda yukarıda tanımlanan alanlardan birinin veya birden fazlasının özelliklerine sahip olmakla beraber; ekolojik açıdan özel önem taşıyan ve koruma altına alınan tabii habitat tipleri ve türleri listelerinde adı bulunan tabii habitatları ve türleri barındıran, uluslararası işbirliği için belirlenen ve bildirimde bulunulan alanlar, Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile "Özel Koruma Alanı" olarak ilan edilecektir. Bu alan eğer daha önce koruma altına alınmamışsa, bu Kanun hükümlerine göre koruma altına alınacaktır. Ancak koruma alanı veya korunan alan ilan edilmesi önerisi gerçek veya tüzel kişiler tarafından Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na yapılacak ve bu önerilerden veya Bakanlığın kendi belirleyeceği alanlardan uygun bulunanlar ilgili bakanlığa gönderilecektir. Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından koruma niteliği taşıdığına karar verilen alanlardan orman rejimine tabi olanlar, bu bakanlıkça tefrik ve ilan edilecektir. Diğer alanlardan yapılaşma yasağı bulunmayanlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, yapılaşma yasağı bulunanlar ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından koruma alanı veya korunan alan olarak ilan edilecektir. Koruma kararı ilan edilirken; alanın sınırları, Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu'nda tanımlanan korunan alanlardan hangisinin kapsamı içine girdiği, gerek görülürse alanın koruma statüsü ve yönetimiyle ilgili temel ilke kararları belirlenecektir.

Gerçek veya tüzel kişilerden gelen öneriler üzerine veya Kanun'un 23. maddesi kapsamında yürütülen izleme çalışmalarının değerlendirilmesi de dikkate alınarak alanı yöneten Bakanlık tarafından uygun görüldüğünde yeniden değerlendirme işlemi başlatılabilir. Yeniden değerlendirme kararları ile daha önce belirlenmiş ve ilan edilmiş koruma ve korunan alanların sınırları bu Kanuna hükümlerine göre değiştirilebilir, kısmen veya tamamen farklı statü kapsamına alınabilir veya daha önce ilan edilmiş koruma kararı kaldırılabilir. Yeniden değerlendirme kararlarının alınması, bu Kanunda belirtilen koruma alanlarının belirlenmesi ve ilanı aynı usul ve esaslara tabidir.

Değişik isimler ve tanımlar altında ve farklı mevzuata göre koruma alanı ilan edilmiş olup tasarruf hakkı ve yönetim yetkisi Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na

devredilen korunan alanlar için, yukarıda belirtilen yeniden değerlendirme kararları alınabilir.

Kanun Tasarısı'nın 6. maddesinin 1. fıkrasında gerçek veya tüzel kişilerin önerileri ile daha önce belirlenmiş ve ilan edilmiş korunan alanların sınırlarının değiştirilebileceği, kısmen veya tamamen farklı statü kapsamına alınabileceği veya koruma kararlarının kaldırılabilmesi hükmü getirilmiştir. Ancak ülkemizdeki korunan alanların sayısının ve alanlarının birçok Avrupa ülkesinin ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerle kabul edilen hedeflerin çok gerisinde olduğu bir gerçektir. Ülke yüzölçümünün yaklaşık %4-5'i civarında olan korunan alanlarımızın sayısının daha da artırılması gerekirken anılan hüküm ile var olanların da “*korumasız*” kalmasına neden olunacağı açıktır. Taraf olduğumuz uluslar arası sözleşmeler ve AB doğa koruma mevzuatı göz önüne alındığında, Türkiye'nin zaten yeni korunan alanlar ilan etmesi (en az %15) ve bunları daha etkili bir şekilde koruması gerekmektedir. Ancak Tasarı'da “*yeniden değerlendirme*” sürecinde, mevcut korunan alanlarımız dahi koruma güvencesinden mahrum kalabilecektir.

### 5. Korunan Alanlarda Özel Mülkiyeti Etkileyebilecek Kamusal İşlemler

Kanun Tasarısı kamulaştırma, takas ve tahsise ilişkin hükümler getirmektedir. Buna göre; korunan alan sınırları içinde kalan yerlerdeki gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmazlar, gerekli görüldüğünde, ilgili mevzuata göre Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca kamulaştırılabilecektir.

Planlarla kesin kullanma yasağı getirilen korunan alanlarda bulunan gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetindeki taşınmazlar, Hazine, belediyeler veya il özel idareleri tarafından malikinin başvurusu üzerine, bu idarelere ait taşınmazlarla tarafların rızasıyla takas edilebileceği gibi, Kanunun amaçları doğrultusunda kullanılmak üzere Hazinenin mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ilgili Bakanlığın talebi üzerine Maliye Bakanlığınca, orman sayılan alanlar ise Orman Genel Müdürlüğünce Orman ve Su İşleri Bakanlığınca tahsis edilebilir. Tahsis edilen bu alanların bu Kanun hükümlerine göre değerlendirilmesi ve işlem tesis edilmesi yetkisi Orman ve Su İşleri Bakanlığınca ait olacaktır. Ayrıca 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında kalan yerlerden vasıf değişikliği yapılarak bu Kanunun maksatları için kullanılması gerekli ve zorunlu olanlar hakkında, Mera Kanunu hükümlerine göre işlem yapılacaktır.

Koruma altına alınan alanlarda izin, intifa ve irtifak hakkı talepleri yapıldığında, öncelikle bu taleplerin alan ve türler üzerindeki etkileri araştırılacaktır. Alan ve türlerin sürdürülebilir şekilde devamının sağlanması için telafi edici tedbirler dâhil her türlü tedbir alınmak şartı ile izin, intifa ve irtifak hakkı tesis edilebilir. İzin verilen sahada korunan alanın bütünlüğünü koruyucu tedbirler alınması zorunluluğu getirilmiştir.

Korunan alanlarda, onaylanmış planlara uygun olarak Kanun Tasarısı'na göre verilecek her türlü izinde, Orman ve Su İşleri Bakanlığı görevli ve yetkili kılınmakta ve izne konu faaliyete göre anılan Bakanlıkça bedel tahsil edilmesi hükme bağlanmaktadır. Bu alanlarda koruma ve yönetim maksadına aykırı olmayan mevcut izin ve kullanımlar, planlama safhasında dikkate alınacaktır. İzin, intifa ve irtifaka tabi alanın tarihi ve arkeolojik sit, turizm merkezi veya kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi olması halinde ise, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın görüşüne başvurulacaktır. Koruma alanı ilanından önce mevcut tesislere, koruma amaçlarına uygun olarak belirlenecek kurallar çerçevesinde kullanım izni verilebilecektir. Bu maddeye göre verilebilecek izne dayanarak gerçek ve tüzel kişiler lehine tesis edilecek intifa veya irtifak hakkı süresi yirmi dokuz yıl olarak düzenlenmiş ancak, ilgili Bakanlığın uygun görmesi halinde bu sürenin kırk dokuz yıla kadar uzatılabileceği belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra, Hazinesinin mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerle ilgili olarak Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü alınacak ve izin, intifa veya irtifak hakkı süresi sonunda, alanda yer alan yapılar ve tesislerin mülkiyeti eksiksiz ve bedelsiz olarak sağlam ve işler durumda Hazineye devredilecektir. Ancak Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na yapılmış olan tahsis hakkının devam edeceği ve bu Kanun uyarınca verilen izinlerin, intifa veya irtifak haklarının ilgili Bakanlığın izni olmaksızın üçüncü şahıslara devredilemeyeceği ifade edilmiştir.

Korunan alanlarda yönetim planları gereğince, bazı özel habitat ve tür koruma eylem planlarında zorunlu hallerde yöre halkının geleneksel kullanım biçimlerine ve hayat tarzlarına kısıtlamaların gelmesi halinde, bu alanlarda mülkü bulunan veya herhangi bir tasarruf belgesi ile tasarruf hakkını elinde bulunduran arazi sahiplerinin uğradıkları zararın belli esaslara bağlı olarak karşılanması Tasarıda düzenlenmiştir. Bu düzenleme "*mülkiyet hakkının korunması*" açısından önemlidir.

### III. AVRUPA BİRLİĞİ DOĞA KORUMA MEVZUATI

AB'nin doğa koruma ile ilgili düzenlemeleri; 92/43/EEC sayılı Habitat Direktifi, 79/409/EEC sayılı Kuş Direktifi, 338/97 sayılı Yabani Fauna ve Floranın Ticaretinin Düzenlenmesine ilişkin Konsey Direktifi, 1999/22/EC Hayvanat Bahçelerinin Muhafazası ile ilgili Konsey Direktifi, 83/129/EEC Bacaktan Yakalama ile ilgili Konsey Direktifi ve ilgili Uluslar arası Sözleşmelerdir<sup>[27]</sup>.

[27] Republic of Turkey (2009), Plan for Setting up Necessary Administrative Capacities at National, Regional and Local Level and Required Financial Resources for Implementing the Environmental Acquis.

Bunlar; “*Yaban Hayvanların Göçmen Türlerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme (Bonn Sözleşmesi)*”, “*Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi (Bern Sözleşmesi)*”, “*Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme (CITES)*”, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesidir.

### 1. Avrupa Birliği Habitat Direktifi ve Natura 2000 Ağı

Habitat Direktifi (92/43/EEC), AB müktesebatı içerisinde biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik önemli bir araçtır. Bu direktifin amacı, Avrupa'da üye ülkelerin arazileri kapsamındaki doğal habitatların ve yabani fauna ile floranın korunması yoluyla biyolojik çeşitliliğin garanti altına alınmasına katkıda bulunmaktır<sup>[28]</sup>. AB doğa koruma mevzuatının en önemli düzenlemesi olan Habitat Direktifi, belli alanların koruma alanı olarak belirlenmesini, bunların Natura 2000 Ağı<sup>[29]</sup> kapsamına alınmasını ve bu alanlarda özel koruma hükümlerinin uygulanmasını öngörmektedir. Amacı yabani hayvan ve bitki türlerini ve bu türlerin doğal yaşam alanlarını korumak olan Direktif, Bern sözleşmesinin hükümlerini aktarma amacıyla hazırlanmıştır. Habitat Direktifinin AB doğa koruma politikasına kattığı en önemli yenilik Natura 2000 koruma ağı olup, Direktifin ana hedefi Natura 2000 ekolojik ağının kurulmasıdır. Amacı Avrupa'nın en değerli ve tehdit altındaki tür ve habitatların uzun vadeli olarak korunmasını garanti altına almak olan söz konusu ağ, AB kapsamında oluşturulmuş olan bir doğa koruma alanları ağıdır. Natura 2000 alanları kapsamına, Habitat Direktifine göre özel koruma alanları (SAC Special Areas of Conservation) ve Kuş Direktifine göre özel koruma alanları (SPA Special Protected Areas) girmektedir.

Natura 2000 alanları nasıl seçilmektedir? Seçim, habitat tiplerinin ekolojik kalitesi ve hedef türlerin yoğunluğu ile genişliği gibi tamamen bilimsel kriterlere bağlıdır. Öncelikle üye devlet “*AB'nin İlgilendiği Alanlar*” (Sites of Community Interest) (pSCI) listesini (bu liste ulusal alan listesidir) öneri olarak sunmalıdır.

Bu alanların seçiminde ilk aşamada Direktifin Ek-III'nde yer alan kriterler gözetilmektedir. Üye devlet bu listede, öneri alanlarını ve Direktifin Ek-I'ndeki habitat tipleri ve Ek- II'deki canlı türleri arasından hangilerinin bölgeye özgü olduğunu belirtmelidir. Üye devlet alan karakteristiklerini de içeren SCI listesini standart data formunu doldurarak sunmak zorundadır<sup>[30]</sup>. Habitat Direktifi

[28] EUR\_Lex Access to European Union Law, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:FR:HTML> (erişim tarihi 06.06.2012)

[29] European Commission, Environment, [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm), (erişim tarihi 05.06.2012)

[30] Aday ülkeler listelerini giriş tarihine kadar sunmalıdırlar. Ulusal öneri alan listesi sunulduktan sonra, bu öneriler Üye Devlet ve Birlik arasında biyocoğrafik seminerler,

Ekleri: Ek-I Koruma Özel Alanları oluşturulurken korunması gereken habitat tipleri; Ek-II: Koruma Özel Alanları oluşturulurken korunması gereken hayvan ve bitki türleri, Ek-III: Doğal bir alanın Koruma Özel Alanları arasında yer alabilmesi için gerekli kriterler, Ek-IV: Kesin koruma altında olması gereken türler, Ek-V: Yönetim planları oluşturulması gereken türler ve Ek-VI: Yasaklanmış olan avlama, yakalama ve nakletme yöntemlerine ilişkindir.

Öncelikle Habitat ve Kuş Direktifi eklerinde yer alan habitat ve türlerden ülkemizde bulunanların ve ayrıca listede bulunmayıp bizim ülkemize has habitat ve türlerin ortaya konması gerekmektedir. Habitat Direktifinin Ek I'inde alt habitatlarla birlikte 200'den fazla habitat tipi bulunmaktadır. Direktif ekinde 200'den fazla hayvan, 500'den fazla bitki türü vardır. Bu türlerin korunması için; Ek II'de yer alan türler için alan bazında koruma, Ek IV'deki türler için sıkı koruma önlemleri, Ek V'deki türlerin üretimi ve işletilmesi için ise özel yönetim önlemlerinin alınması gerekmektedir.

## 2. Avrupa Birliği Kuş Direktifi

1981 yılının Nisan ayında yürürlüğe giren Kuş Direktifi<sup>[31]</sup> ise kuşların ticareti, nesli tehlike altındaki türlerin avlanmasının sınırlandırılması, yakalama ve avlama metodlarının düzenlenmesi ile vahşi kuşların doğal ortamda olması gerektiği sayıda tutulmasının sağlanması konularında üye ülkelere sıkı yaptırımlar getirmektedir.<sup>[32]</sup>

Kuş Direktifinin ekinde 180 kuş türü bulunmaktadır. Diğer taraftan, ülkemizdeki koruma statüsüne sahip alanların Direktifin öngördüğü ilkeler ışığında bilimsel olarak incelenmesi ve değerlendirmesinin yapılması ve daha sonra yeni alanların araştırılması gerekmektedir. Bu alanlara ilişkin habitat sınıflandırma ve haritalama işlemlerinin yapılması ve ülkemizdeki koruma statüsüne sahip alanların Direktifin öngördüğü ilkeler ışığında bilimsel olarak incelenmesi ve değerlendirmesinin yapılması ve daha sonra yeni alanların araştırılması gerekmektedir. Direktif, uygulama alanına giren kuş türlerinin, özellikle ekolojik,

---

ikili müzakereler vb. çeşitli platformlarda tartışılmaktadır. Bu seminerlerde üye devlet, AB Komisyonu (DG Environment), AÇA Doğa Koruma ve Biyoçeşitlilik Konu Merkezi, NGO'lar, arazi sahipleri, arazi kullanıcıları, araştırmacılar ve bağımsız uzmanlar yer almaktadır. Listelerin bu tür tartışmalar sonucunda değişmesi söz konusu olabilir. Sonuç olarak üye devlet tarafından önerilen alanlar (pSCI'lar) Komisyonca onaylanarak "*Birlik Açısından Önemli Alan*" (Site of Community Importance) olarak üye olduktan 3 yıl sonra adapte edilmektedir.

[31] JNCC Joint Nature Conservation Committee, <http://jncc.defra.gov.uk/page-1374> (erişim tarihi 05.06.2012)

[32] Directive 2009/147/EC Of The European Parliament And Of The Council of 30 November 2009, Official Journal of the European Union, <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:EN:PDF> (erişim tarihi 05.06.2012)

bilimsel ve kültürel gereklere uygun bir düzeyde tutulmasını veya bu düzeye getirilmesi için gerekli olan tüm tedbirlerin alınmasını öngörmektedir. Direktif esas olarak Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme'nin (Ramsar Sözleşmesi) hükümlerini AB hukukuna aktarmak için hazırlanmıştır. Direktifin ekleri, Avrupa Birliği'nin gitgide büyümesine ve bilimsel ve teknik gelişmeler sonucu ortaya çıkan sonuçlara göre yeniden uyarlanmıştır. Söz konusu eklerde, yok olma tehlikesi altında bulunan, yaşam alanlarındaki değişiklikler nedeniyle sayıları azalan, sayıca az oldukları için nadir türler olarak adlandırılan, yerel dağılımları oldukça kısıtlı bulunan ve yaşadıkları alanlara özgü birtakım nedenlerle özel koruma gerektiren kuşlar olarak sınıflandırılan kuş türleri listelenmiştir. Üye devletlerin Avrupa'daki toprakları üzerindeki yaban ortamında bulunan tüm kuşların, bunların yumurtalarının, yuvalarının ve yaşam alanlarının korunması, yönetimi ve kontrolüne ilişkin hükümler içermektedir.

Her iki direktifin eklerinde tanımlanan bitki, hayvan ve habitat tiplerine göre ülkemiz envanterinin adaylık sürecinde tamamlanmış olması gerekmektedir. Bu direktifler kapsamında belirleme, planlama ve izleme çalışmalarının yapılması zorunludur. Tüm bunların yapılabilmesi için idari ve teknik açıdan güçlü bir kurumsal yapıya gereksinim bulunmaktadır. Bu direktifler çerçevesinde Natura 2000 Alanlarının belirlenmesi ve yönetilmesine ilişkin altyapının oluşturulması ve önerilecek alanların listesinin hazırlanması uzun ve zor bir süreçtir.

Habitat ve Kuş Direktiflerindeki uygulamalar ülkemiz mevzuatı içerisinde genel olarak yer bulmakla birlikte bu direktiflerin gereklilikleri tam olarak yerine getirilmemektedir. Ulusal mevzuatımız özellikle habitatlar ve türler ile ilgili envanter oluşturulması, habitat ve türlerin izlenmesi için bir sistem kurulması, habitat tipleri ile bu habitat tipleri için özel önemi olan hayvan ve bitki türlerinin tanımlanması ve sınıflandırılması, flora ve fauna ile yaşam ortamlarının fiziki planlarda dikkate alınması, korunan alanlar ağının oluşturulması, yönetim planlarının tanımlanması açılarından yetersizdir. Habitat ve Kuş direktiflerinden doğan mevzuata ilişkin yükümlülüklerimizden en önemlisi bu alanların belirlenmesi ve Avrupa Birliği Komisyonuna sunulması faaliyeti, belli bir süreç ve takvim çerçevesinde yürütülmelidir. Sonuç olarak bu alanların resmi olarak belirlenmesi ve ülke mevzuatı ile karşılıklı olarak uyumlaştırılması çalışmaları da üye olma tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır. Ancak bu zamana kadar belli ön hazırlıkların yapılması gerekmektedir ki, Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı bu çalışmalar için bir zemin hazırlamak zorundadır.

#### IV. DOĞA KORUMAYA İLİŞKİN KURUMSAL YAPILANMA

Türkiye'de doğal değerler, çok sayıda farklı koruma statüsüyle korunmaktadır. Belirlenen koruma statüleri, öncelikle biyolojik çeşitliliğin ve doğal değerlerinin sürdürülebilir yönetimini amaçlamakta ve kurumların kendileri için tanımlanan yasal görevleri, kuruluş amaçları ve hedefleri doğrultusunda ele alınmaktadır. Ancak bu kurumlar arasında yetki çatışması yaşanmaktadır.

Tabiatı koruma ve biyolojik çeşitlilikle ilgili mevzuatın ve kurumsal yapının gözden geçirilmesi ve etkin bir yönetim sağlanabilmesi bakımından çalışmalar yapılmış ve strateji geliştirilmiştir<sup>[33]</sup>.

Strateji ile kurumsal yapıya ilişkin farklı önerilerde bulunulmuş ve çeşitli tasarılar hazırlanmıştır. Bu yapı içerisinde oluşturulacak kurumun ayrı bir yasa ile düzenlenmesi, doğa koruma ve özellikle korunan alan yönetimindeki yetki karmaşalarını gidermeye yönelik doğrudan sorumlu kurum ve birimlerin bir reorganizasyon ile tek kurum altında tanımlanması gibi hususların yanında bir “*Biyolojik Çeşitlilik Danışma Konseyi*” nin oluşturulması öngörülmüş olmasına rağmen, bunların hiçbirisinin gerçekleştirilemediği, aksine kurumsal yapılanmada yetki bölünmesinin ve çakışmasının yaşanmasına sebep olan mevzuatın yürürlüğe girdiği görülmektedir. “*Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı*” kapsamına giren konularda genel kamusal görüşün sağlanması, Bakanlığa danışmanlık hizmeti sunması, stratejik kararların alınmasında yönlendirme sağlaması, kanunla kendisine verilen korunan alan statü ve seçimi, habitat, tür, Natura 2000 gibi listelerin hazırlanması ve revizyon edilmesi, statü değişiklikleri vb görevleri gerçekleştirilmesi, kamu yararı veya üstün kamu yararı olan plan ve projeler ile taleplerin çok yönlü değerlendirilmesi gibi birçok fonksiyon ve işlevi olacak bir kuruma ihtiyaç bulunduğu bilinmektedir. Bu amaçla Kanun Tasarısı'nın hazırlık sürecinde yukarıda belirtilen sorumlulukları yerine getirmek ve ilgili Bakanlığa tür, habitat, peyzaj ve uygun koruma metodları konusunda bilimsel destek sağlamak, yerel otoritelere veri transferi yapmak, doğa koruma ile ilgili araştırmalar yapmak, metodlar geliştirmek, biyoçeşitlilik için merkezi veri tabanı, bilgi sistemleri, verilerin dijital dokümantasyonu, veri yorumlama, değerlendirme çalışmaları yapmak, özellikle Avrupa Natura 2000 ağı konusunda

[33] Çevre ve Orman Bakanlığı döneminde önemli bir çalışma olarak GEF-II Projesinin bir alt bileşeni olarak “*Biyolojik Çeşitliliğin Korunmasıyla İlgili Mevzuatın Gözden Geçirilmesi ve Rasyonelleştirilmesine İlişkin Katılımcı Çalışmaya Teknik Destek Sağlanması*” projesi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu proje ile Türkiye'de doğanın ve biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik yürürlükteki mevzuata ilişkin başlıca konular kurumsal yapı da dahil olmak üzere katılımcı bir yaklaşımla analiz edilmiş ve bir strateji geliştirilmiş ve “*Doğa ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Taslağı*” hazırlanmıştır. Süreç içerisinde doğa koruma ile ilgili farklı tematik konular (habitat, tür, kurumsal yapı, yönetim planları, kesilen konular vs) ve gruplar teşkil etmek suretiyle detaylı çalışmalar ve analizler gerçekleştirilmiştir.

hazırlık, alan belirleme ve yönetimi ile ilgili olarak Bakanlığa destek olmak, ulusal öneme sahip tür, habitat ve peyzaj alanlarının statülerinin ve dağılımlarının değerlendirilmek amacıyla Doğa Koruma Ajansı adı altında, Bakanlığın bağlı kuruluşu olması öngörülen bir kurum için teşkilat yasa taslağı hazırlanmış, ancak çeşitli nedenlerle bu taslağın kamuoyunda tartışılması ve TBMM'ne gönderilmesi mümkün olamamıştır.

### 1. Bakanlık Yapılanması ve Yetki Çatışması

Bu süreç devam ederken, 2011 yılında Haziran ayında yapılan genel seçimler sonrasında, çevreden sorumlu örgüt yeniden teşkilatlanmış ve çevresel korumaya ilişkin kurumsal yapı tamamen değiştirilmiştir. 636 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilk olarak Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı teşkilatlanmış, ancak daha sonra yapılan düzenleme ile bu yeni Bakanlık ikiye bölünmüş ve 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 645 sayılı KHK ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştur.<sup>[34]</sup> Söz konusu KHK'ler ile getirilen yeni yapının, özellikle doğa korumaya ilişkin hükümler başta olmak üzere çevre konusunda yetki çatışmalarına yol açmış ve uyuşmazlıklara neden olmuştur. Özel Çevre Koruma Kurumu (ÖÇKK)<sup>[35]</sup> kapatılmış ve görevleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Ayrıca daha önce Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın sorumluluğunda bulunan doğal sitlerin korunması yetkisi de anılan Genel Müdürlüğe aktarılmıştır. Bu Genel Müdürlüğün görev alanı içerisinde “*milli park*”, “*tabiat parkı*”, “*tabiat anıtı*”, “*tabiatı koruma alanı*”, “*doğal sit alanı*”, “*sulak alan*”, “*özel çevre koruma bölgesi*” olarak belirlenen korunan alanlar bulunmaktadır. Ayrıca, daha önce Çevre ve Orman Bakanlığı bünyesinde yer alan ve yeni Orman ve Su İşleri Bakanlığı içinde bulunan Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü de farklı görev tanımlarıyla milli parklar ve diğer korunan alanlardan sorumludur. Bu çerçevede ülkemizde iki farklı Bakanlık doğa koruma alanlarından sorumludur. Belirtilen bu alanlara ilişkin her iki bakanlığın görev kapsamı, koruma düzey ve yöntemi birbirinden farklı düzenlenmiş olmasına rağmen, aynı alan ve amaca yönelik olduğundan uygulamada yetki sorunlarına yol açması kaçınılmazdır.

[34] 4 Temmuz 2011 tarihli ve 27984 sayılı Resmî Gazete – Mükerrer.

[35] Anılan kurum kapatılmış olmasına rağmen bu kurumun yetki ve görevlerini belirleyen ve teşkilatı kuran 19/10/1989 tarihli ve 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmamıştır.



## 2. Korunan Alanlarda Kurumların Planlama Yetkisi

Yukarıda belirtildiği üzere, ulusal ve uluslararası seviyede önemli özelliklere sahip doğal ve kültür varlıkları ile alanlar, koruma ve kullanma dengesi sağlanarak, gelecek nesillere miras bırakılmaları amacıyla değişik statülerde korunan alanlar olarak belirlenmekte ve bir alanda yasal yetkisi olan her kurum alana yönelik plan yapmak ve uygulamak istemektedir. Gerek ulusal mevzuat ve gerekse uluslararası sözleşmelere dayanılarak ilan edilen korunan alanlar, geliştirilen strateji ve eylem planları ile bu alanlara yönelik hazırlanan planlarla yönetilmektedir. Bir alan aynı anda hem milli park, tabiatı koruma alanı veya sulak alan, hem doğal sit alanı ve hem de özel çevre koruma alanı olabilmektedir. Böyle bir durumda her kurum kendi yasal dayanağı doğrultusunda ve planlama yaklaşımı ile yeterli işbirliği göstermeden alana yönelik planlama çalışmasını yapabilmektedir.

Bir kuruluşun planlama yetkilerini almak istemesinin temel gerekçeleri; geleceğe ait politikaları tek başına belirlemek, bu alanda mali kaynak elde etmek, belirli çıkar gruplarını kontrol etmek olarak düşünülmektedir. Her ne kadar korunan alan planları, ilgili yasal düzenlemeler uyarınca, diğer planlardan bağımsız olarak yapılmakta ise de, ulusal ve bölgesel düzeyde hazırlanan plan, proje ve çalışmalardan etkilenmektedir. Korunan alan planlarının “*varsâ*” ulusal planlara uyumu da önemli bir sorundur. Ayrıca, korunan alanlara yönelik planların öngörülerini ve plan kararları, bölgesel ve yerel planlarda değişiklik yapılmasını, bu planlar arasında uyum sağlamasını da gerektirebilir. Bu husus, Çevre Kanunu’nda 2006 yılında yapılan değişiklik ile yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir. Kanunun 9. maddesinin (c) bendine göre; ulusal mevzuat ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler ile koruma altına alınarak koruma statüsü kazandırılmış alanlar ve ekolojik değeri olan hassas alanların her tür ölçekteki plânlarda gösterilmesi zorunludur. Koruma statüsü kazandırılmış alanlar ve ekolojik değeri olan alanlar, plân kararı dışında kullanılamaz. Anılan hükmün, “*koruma statüsü kazandırılmış alanlar*” ile “*ekolojik değeri olan hassas alanların*” her tür ölçekteki planlarda gösterilmesini öngörmesinin esas gerekçesi, korunan alanlarda yapılan planlara imar mevzuatı uyarınca düzenlenen planlama hiyerarşisinde yer verilmemiş olması ve uygulamada da dikkate alınmamasıdır.

Kanun Tasarısı korunan alanların planlanmasıyla ilgili yeni hükümler getirerek, bu konuda mevzuatta yer alan karmaşayı çözmeyi amaçlamaktadır. Tasarıya göre, koruma altına alınan alanlar için yapılacak planlar; uzun devreli gelişme planları, yönetim planları ve tür ve habitat koruma eylem planları olarak sıralanmıştır. Korunan alan kavramı yerine “*koruma altına alınan alan*” kavramının kullanılması, korunan alanlar dışında koruma alanlarının da bu kapsama girmesinin öngörüldüğünü düşündürse de madde metninin

tümünde “korunan alan” kavramının kullanılması sebebiyle anılan planların sadece korunan alanlarda yapılacağını düşündürmektedir. Uzun devreli gelişme planları; korunan alanların kaynak değerlerinin korunması için bölgeleme, koruma ve arazi kullanımını düzenleyen planlar; Yönetim planları; korunan alanlarda koruma, denetim, bilimsel araştırma ve izleme, ziyaret, sürdürülebilir kullanım ve diğer insan faaliyetlerinin tümünü ele alan, koruma amaçları ile çelişmeyecek şekilde hazırlanan planlardır. Tür ve habitat koruma eylem planları ise; koruma alanlarındaki türler ve habitatlar için koruma amaçlarına uygun, elverişli koruma statüsünü sağlayacak bir şekilde yapılan, ekolojik temelli planlardır. Söz konusu planlar Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından yapılacak ve onaylanacaktır. Tasarıda, kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan çevre düzeni planlarında, bu Kanunun amaç ve ilkelerini gerçekleştirmek üzere onaylanan planların esas alınması, mevcut çevre düzeni planlarında ise gerekli değişikliklerin yapılması öngörülmektedir.

Koruma alanları için yapılan imar planlarında, imar mevzuatına uyulacağı ve bu planların onay yetkisinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na ait olduğu vurgulanmıştır. Planlanan alanların içinde taşınmaz kültür varlıkları ve bunları koruma alanları ile tarihi, arkeolojik, kentsel, kentsel-arkeolojik sit alanlarının bulunması halinde, kültür varlıkları koruma alanları ve sit alanları ile bunların etkileşim geçiş sahalarıyla sınırlı kalmak kaydıyla ilgili Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulunun uygun görüşü alınır hükmü düzenlenmiştir.

Planlanan her korunan alanın tek bir birim tarafından yönetileceği hükmü ile ne kastedildiği açık olmamakla birlikte, korunan alan için ilgili kamu kurumuna bağlı bir birim kurulacağı anlaşılmaktadır. Ancak Tasarıya göre, aynı koruma alanının farklı bölgelerinde veya bölgeler içindeki farklı kısımlarda, farklı koruma ve kullanım kararları alınabilir. Korunan alanların planlama çalışmalarında ilgili tarafların ve koruma alanında yaşayanların katılımının sağlanacağı ve görüşleri alınacağı da katılım ilkesini gerçekleştirmeye yöneliktir.

Mekansal planlama konusunda daha önce Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı arasında yaşanan ve uyuşmazlık konusu olan “çevre düzeni planları yapma ve onaylama yetkisine” ilişkin sorun bu bakanlıkların birleştirilmesi yoluyla çözüme kavuşturulmak istenmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilen yetkilerle Türkiye'nin planlanmasının tek elden yürütülmesi öngörülmektedir. 644 sayılı KHK'ye göre; “Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak olan yapılarda, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, plan, parselasyon planlarını

ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek” Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aittir. Bunun yanı sıra; “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına ya da kişilere ait olan taşınmazlar üzerinde yapılacak yatırımlara ilişkin olarak ilgilileri tarafından hazırlanan veya hazırlattırılan ancak yetkili idarelerce üç ay içerisinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgili idarelerin başvurusu üzerine yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek”, gibi doğrudan çevreyi etkileyebilecek ve kişilerin mülkiyet haklarını kısıtlayabilecek çok önemli sorumlulukların Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verildiği anlaşılmaktadır. Bakanlık planlama konusunda ülke düzeyinde tek yetkili kurum olarak teşkilatlanmıştır.

Diğer taraftan korunan alanlara ilişkin olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan “Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik”<sup>[36]</sup> yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanlarda yapılacak planlar ile doğal sit alanlarında yapılacak koruma amaçlı imar planlarının hazırlanması, yapım esasları, gösterimi, onaylanması, uygulaması, denetimi ve bu planları hazırlayacak müelliflerin nitelikleri ile görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Yönetmelikte tüm korunan alan statülerinin tanımına yer verildiği gibi, “Yönetim Planı” olarak bir plan tanımını da görmekteyiz. Ayrıca Yönetmelik ile korunan alanlarda yapılacak planların esasları hükme bağlanmıştır. Anılan Yönetmeliğe göre “Yönetim planı”; korunan veya korunması düşünülen bir alanın coğrafi sınırlarını, fiziki yapısını, sosyo ekonomik durumunu ve sahip olduğu biyolojik çeşitliliği tanımlayan, alanı etkileyen tehditleri, baskıları ve diğer sorunları açıklayan, korunan alan yönetiminin vizyon, amaç ve hedefleri ile bu hedeflere ulaşmak için gerekli faaliyetleri belirleyen, bu planın hazırlanması ve uygulanmasında paydaşların katılımının boyutları ve koşullarını tanımlayan, alanın kullanımına yönelik koruma bölgelerini belirleyen, korunan alanın daha etkili yönetimini sağlayan belgeyi tanımlamaktadır. Bunun yanı sıra, “Koruma amaçlı imar planı”, “Korunan alanlarda yapılacak plan” ve “Uzun devreli gelişme planı” olmak üzere farklı planlar Yönetmelikte yer almaktadır. Amaçları farklı olan bu kadar çeşitli planların düzenlenmesinin uygulamada sorun yaratabileceği düşünülmektedir.

[36] Resmi Gazete 23.03.2012 tarih ve 28242 sayı.

Sonuç olarak, Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından hazırlanan “*Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı*” korunan alanlara ve planlamaya ilişkin genel ve kapsamlı hükümler getirmesine rağmen, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yürütülen anılan Yönetmelik hükümleri ile çelişen ve çatışan hükümler içermektedir. Bu husus birkaç kez vurguladığımız yetki çatışmasının bir sonucudur.

## V. HALKIN KATILIMI, YASAK FİİLLER VE YAPTIRIMLAR

### 1. Bilgilendirme ve Katılım

Tasarının 9. maddesi uyarınca, alanı yöneten bakanlık tabiatın ve biyolojik çeşitliliğin tanıtılması ve korunmasına yönelik olarak genel bilgi düzeyini, toplumun ilgisini ve katkısını artırmak amacıyla gerekli çalışmaları yapacaktır. Ancak hükümde düzenlenen “*bilgilendirme ve katılım*” sadece yukarıdan aşağıya bir bilgi verme sürecini öngörmektedir. Ancak gerçek anlamda katılım için yapılması gereken, bilgilendirme, paydaşların görüşlerinin dinlenmesi, işbirliği ve aktif katılımı karar alma ve uygulama sürecinin düzenlenmesidir.

Bunun yanı sıra, 2011 yılında TBMM Çevre Komisyonu’nda kabul edilen Tasarının farklı bir versiyonunda yer alan Ulusal Tabiatı Koruma Kurulu, Mahalli Tabiatı Koruma Kurulları ile Tabiatı Koruma Bilim Heyeti’nin Kanun Tasarısı’ndan çıkarıldığı dikkat çekmektedir. Ülkemizin biyolojik çeşitliliğinin daha etkin korunması ve kamu-sivil toplum-üniversite işbirliği çerçevesinde karar alınabilmesi için önemli olan bu Kurulların, mevcut tasarıdan çıkarılmasının nedenleri üzerinde durulması gerekmektedir. Çünkü katılımın gerçekleştirilebilmesi açısından, Sivil Toplum Kuruluşlarının kamu kurumlarıyla birlikte bir komisyon/kurul çatısı altında ülkemizin doğa koruma politikalarını ve uygulamalarını tartışabilecek olması önemli bir adımken, mevcut tasarıda bu kurulların tamamen çıkarılmış olması STK’ların bu sürece katılım, izleme ve etkileme olanağını tamamen ortadan kaldırmıştır. İdari işlem ve karar ile ülkemizin biyolojik çeşitliliğine dair politikaların belirlenmesi, demokratik bir işleyişe uygun olmadığı gibi taraf olduğumuz sözleşmelerin “*katılımcılık*” ilkesine de aykırı düşmektedir.

Tasarı’nın “*İşbirliği ve işletme yetkisinin devri*” başlıklı 10. maddesinde, Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın; tabiatın, tabii değerlerin ve biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı amaçlarını gerçekleştirmek için, mahalli idareler, üniversiteler, araştırma kurumları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarıyla yakın işbirliği yapabileceği ve bu amaçla “*Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Danışma Kurulu*” adı altında bir kurul kurulabileceği

öngörülmüş ancak Kurulun amacı, görevi, kapsamı, ne şekilde işleyeceği ve ne yönde kararlar alabileceği belirtilmemiştir. Üstelik aynı maddede korunan alan ile koruma alanında il özel idarelerine, belediyelere, bu Kanunun amacına uygun faaliyetler yürüten vakıf ve derneklere talepte bulunmaları halinde ve kısmen işletme yetkisinin devredilebileceğine ilişkin amacı net olarak anlaşılmayan bir hüküm de eklenmiştir.

## **2. Hayvan ve Bitki Türleri Hakkında Yasak Fiiller**

Tasarıya göre; sıkı koruma altına alınan hayvan ve bitki türlerini belirten Liste (IV)'de yer alan hayvan türlerinin doğal yayılma alanlarında;

- Kasıtlı olarak yakalanmaları, yaralanmaları veya öldürülmeleri,
- Özellikle üreme, yavru bakımı, kışlama ve göç dönemlerinde olmak üzere, kasıtlı bir şekilde rahatsız edilmeleri,
- Yuvaları terk edilmiş veya boş olsa dahi, yumurtalarının toplanması,
- Yuvalarına, üreme ve istirahat mahallerine zarar verilmesi veya tahrip edilmesi,
- Kanunun yürürlüğe girmesinden önce mevzuata uygun olarak elde edilenler hariç olmak üzere; bulundurulması, taşınması, satılması, satın alınması, satışa sunulması yasaklanmıştır.

Bunun yanı sıra, sıkı koruma altına alınan hayvan ve bitki türlerini belirten Liste (IV)'de yer alan bitki türleri veya parçalarının üzerinde, cansız olsalar dahi, izinsiz olarak,

- Kasten kesilmeleri, toplanmaları, koparılmaları, köklerinin açığa çıkarılması veya zarar verilmesi,
- Kanunun yürürlüğe girmesinden önce mevzuata uygun olarak elde edilenler hariç olmak üzere; bulundurulması, taşınması, satılması, satın alınması veya satışa sunulması yasaklanmıştır.

Kanun Tasarısının 16. maddesinde yer alan Liste (V)'i Orman ve Su İşleri Bakanlığı oluşturacak ve bu listede bulunan hayvan ve bitki türlerinin toplanması ve kullanımı ile ilgili uygulama esaslarını belirleyecektir. Bakanlık, bu maddede belirtilen yasakları istisnai hallerde kaldırabilecektir. Ancak bu durumda dahi;

-Tür popülasyonlarının elverişli koruma statüsünde bulundurulması hedeflenir.

- Sıkı koruma altına alınan hayvan ve bitki türlerini belirten Liste (IV)'de belirtilen hayvan türlerinin yakalanma ve öldürülmesinde, Liste (VI)'da belirtilen usullere uyulur.

### 3. Adli ve İdari Yaptırımlar

Tasarıya göre; koruma altına alınan alanlar için yapılan planlara aykırı hareket edenler ile koruma altına alınan alanlarda tabiatın ve biyolojik çeşitliliğin tahribine sebep olan gerçek kişiler hakkında, fiilin ağırlığına göre bin Türk Lirasından beş bin Türk Lirasına kadar idari para cezası uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Ancak bu yaptırım idare tarafından uygulanacak bir yaptırım olduğundan, “*fiilin ağırlığını*” belirleme yetkisinin, yani fiilin hangi hallerde hafif hangi hallerde ağır olacağına karar verme yetkisi idareye ait olacaktır ki, bu durum eşitliğe aykırı, adil olmayan yaptırım uygulanmasına neden olabilecektir. Bu nedenle hangi fiilin hafif, hangi fiilin ağır olacağı hususu, yani kabahatin ağırlaştırılmış hali Kanun tarafından belirlenmelidir. Maddenin devamında; “*Aykırı hareketin tür ve habitat tahribine yol açması halinde bu ceza beş katı olarak uygulanır*” hükmü ise özensiz bir düzenlemedir. Zira, “*tabiatın ve biyolojik çeşitliliğin tahribi*” ile “*tür ve habitat tahribi*” esasen aynı varlıkların korunmasına yöneliktir. Bunların ayırımının yapılması mümkün görünmemektedir. Başka bir ifadeyle, bunlar arasında bir farklılık olduğu düşüncesiyle bu hareket edilmesi durumunda, bu ayırımın çok net bir şekilde ortaya konulması gerekeceği açıktır. Ayrıca, bu türlerin nesli tehdit veya tehlike altında olması halinde cezanın üst sınırı uygulanacaktır.

Korunan alanlarda bu Kanunda belirtilen izne bağlı faaliyetleri izinsiz yapan gerçek kişiler ile koruma altına alınan alanlarda hayvan ve bitki türleri hakkında yasak fiilleri uygulayan gerçek kişilere idari para cezası verileceği belirtilmiştir. Bu fıkralarda yazılan fiiller tüzel kişiler tarafından işlenirse idari para cezası on kat olarak uygulanacaktır. Kanun kapsamına giren korunan alanların mutlak koruma bölgelerinin tahribine, yok olmasına veya her ne suretle olursa olsun zarara uğratılmasına sebep olan gerçek kişiler ile tüzel kişilere de ayrıca idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

İzinsiz toplanan türlerin veya türevlerinin ülke dışına çıkarılmasına teşebbüs etmek ise hapis cezası gerektiren bir suç olarak düzenlenmiştir.

Tasarıya göre idari para cezalarının uygulanmasında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri öngörülmüştür. Kanuna göre verilen idari para cezaları, tebliğinden itibaren 1 ay içinde ödenir. Öngörülen idari yaptırım kararları ise, ilgili Bakanlığın merkez teşkilatında genel müdürler, taşra teşkilatında bölge müdürü ya da çevre ve şehircilik il müdürü veya il şube müdürleri tarafından verilecektir.

### 4. Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi

Tasarı'nın 28. maddesinde “*bu Kanun kapsamında giren alanlarda 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'na göre kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi*

ve turizm merkezi olarak ilan edilecek yerler için Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nun uygun görüşü alınır" hükmü yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle korunan alanların kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi ve turizm merkezi olarak ilan edilebileceği düzenlenmektedir. Bu madde ile ülke yüzölçümümüzün ancak %4-5'ini kaplayan korunan alanların "turizm teşvik" adı altında yapılaşmaya ve diğer insan kullanımlarına açılması olanaklı kılınmaktadır. Ayrıca korunan alanların içinde kalan kültür varlıkları ve sit alanları 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu hükümlerine göre işlem görecektir.

### 5. Milli Parklar Kanunu'nun Yürürlükten Kaldırılması

Tasarı, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nu yürürlükten kaldırmaktadır. 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, ülkemizde doğa koruma konusundaki en önemli yasal düzenlemelerden biridir. Tasarı'da korunan alan statülerinden biri olarak "milli park" statüsü yer almasına rağmen, bu alanların hangi usul ve esaslara göre yönetileceği ve korunacağı hususları açık değildir. Milli Parklar Kanunu'nun bu Tasarı ile birlikte yürürlükten kaldırılması, hali hazırda zaten ciddi baskılarla karşı karşıya kalan Milli Park alanlarımızı olumsuz biçimde etkileyecektir. Özellikle son dönemde sayıları hızla artan HES'lere karşı açılan davalarda Milli Parklar Kanunu önemli bir yasal dayanaktır ve bu düzenlemeyle beraber bu dayanak ortadan kaldırılmak istenmektedir. Bakanlığın bu Tasarı yasalaştıktan sonra çıkarmayı planladığı yönetmeliklerin kamuoyu ve ilgili STK'larca önceden bilinmesi ve müdahale edilmesi mümkün olmayacağından, Milli Park alanlarımızı nasıl bir sürecin beklediği bilinmemektedir ve esasen endişe uyandırmaktadır.

## SONUÇ

**D**oğa koruma mevzuatımızdaki eksiklikler, doğa ve biyolojik çeşitliliğin unsurlarını içeren türler, habitatlar, genetik kaynakların korunması konusunda çerçeve bir kanunun çıkarılması ihtiyacını ortaya koymaktadır. Doğada yaşayan bütün canlıların ve değerlerin, ekosistemlerin bütüncül korunması amacı doğrultusunda ve bu canlıların doğal yaşama ortamlarında yaşama hakkı bulunduğu kabul edilerek yasal düzenlemeye kavuşturulması gerekir. Ancak ülkemizde pek çok koruma alanı; çarpık şehirleşme, tarım, turizm, maden ve sanayi gibi tehdit edici insan faaliyetlerinin baskısı altındadır. Bu itibarla koruma-kullanma ilkeleri sürdürülebilir bir şekilde, mevcut faaliyetler de dikkate alınarak düzenlenmediği takdirde koruma kullanma dengesinden söz edilmesi olanaksızdır. Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı, koruma yerine özellikle kullanma yönünde hükümler getirerek gerçek amacından sapmıştır. Bu nedenle, usulsüz ve koruma yaklaşımından uzak kullanımlar doğuracak bir sistem getirmesi olasıdır.

Diğer taraftan, ülkemizin Avrupa Birliği'ne üye olma ve mevzuatı uyumlaştırma çalışmaları çerçevesinde, biyolojik çeşitliliğin korunmasında ana düzenlemeler olan Habitat ve Kuş Direktifleri'nin de göz önüne alınması zorunludur. Kanun Tasarısı'nda açıkça zikredilmese de bu direktifler baz alınarak bazı hükümlerin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Ancak bu düzenlemeler yapılırken, ihtiyaca uygun bir sistemin oluşturulamadığı ve Tasarının ilk düzenlendiği halinden itibaren çeşitli siyasi ve kurumsal baskılarla bazı değişikliklerin yapıldığı gözlenmiştir. Oysa ki; Türkiye'nin taraf olduğu uluslar arası sözleşmeler de göz önüne alınarak, habitatlar ve türler için bir envanter oluşturulması, habitat ve türlerin izlenmesi için bir sistem kurulması, korunan alanların, flora ve faunanın mekansal planlarda öngörülecek biçimde yer alması gereklidir. Tasarı, bu sistemi eksiksiz kuracak ve işletecek düzenlemeden uzaklaşmış görünmektedir.

Ayrıca, çevreye ilişkin politika ve planları belirleyecek bir kurumun yanı sıra, doğa koruma statülerinin tek bir çatı altında toplanmasının uygun olduğu, ancak bu yapının Bakanlık statüsünde değil, merkezi, mali ve idari özerkliğe sahip, bürokratik işlemleri azaltılmış, yerel ölçekte izleyen ve denetleyen bir idari kuruluş olarak oluşturulması gereği uzun yıllar tartışılmıştır. Ancak son dönemde böyle bir yapılanmanın mümkün olmadığını ve siyasi irade tarafından istenmediği, 2011 yılında Kanun Hükmünde Kararnameler ile kurulan yeni Bakanlıkların yapısından anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, özellikle doğa koruma alanında kurumsal olarak yaşanan karmaşa ve yetki çatışması, ülkemizin doğa koruma politikalarındaki tutarsızlığı ve olumsuzluğu da göstermektedir. Yaşanan bu süreçte, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı



arasındaki yetkinin hangi kuruma ait olacağına ilişkin kurumsal sorunlar bu Kanun Tasarısına da yansımıştır.

Bütün bu belirtilen ihtiyaçlar ülke gündeminde henüz yerini bulamamış olsa da, bu eksiklerin giderilmesi amacıyla hazırlanan Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı'nın ilgili kesimlerin görüşüne açılarak olumlu görüşlerin aktarılmasının, ülkemiz doğasının korunmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Akilloğlu, Tekin, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, Haziran 1991, c.24, sa.2.
- Alica, Süheyla Suzan, İdari yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2005.
- Akyılmaz, Bahtiyar- Sezginer, Murat- Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara 2009.
- Chape, S., Blyth, S., Fish, L., Fox, P. ve Spalding, M. (Compilers) 2003. 2003 United Nations List of Protected Areas. IUCN: Gland, Switzerland and Cambridge, UK and UNEP-WCMC: Cambridge, UK.
- Convention on Biological Diversity, <http://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-08> (erişim tarihi 24.07.2012)
- Directive 2009/147/EC Of The European Parliament And Of The Council of 30 November 2009, Official Journal of the European Union, <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:EN:PDF> (erişim tarihi 05.06.2012)
- Doğanay, Ümit, "Toplum Yararı ve Kamu Yararı Kavramları", *Mimarlık*, Temmuz 1974, sa.7.
- EUR\_Lex Access to European Union Law, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:FR:HTML> (erişim tarihi 06.06.2012)
- European Commission, Environment, [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm), (erişim tarihi 05.06.2012)
- Geray, Uçkun, "Belek'te Golf Alanları ve Turizm Tesisleri İçin Tahsis Edilen Alanlar Konusunda Bir Değerlendirme ve Üstün Kamu Yararı", <http://www.foresteconomics.org/belekgeray.pdf> (erişim tarihi 01.08.2012)
- Giritli, İsmet- Bilgen, Pertev- Akgüner, Tayfun- Berk, Kahraman, İdare Hukuku, DER Yayınları, İstanbul 2011.
- Gözler, Kemal, İdare Hukuku, Cilt 1, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003.
- JNCC Joint Nature Conservation Committee, <http://jncc.defra.gov.uk/page-1374>, (erişim tarihi 05.06.2012)
- Lucy Emerton, Joshua Bishop, Lee Thomas, Korunan Alanların Sürdürülebilir Finansmanı: Güçlüklükler ve Seçenekler Üzerine Bir Değerlendirme, IUCN The World Conservation Union.
- Republic of Turkey (2009), Plan for Setting up Necessary Administrative Capacities at National, Regional and Local Level and Required Financial Resources for Implementing the Environmental Acquis.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://abgs.gov.tr/index.php?p=44460> (erişim tarihi 20.07.2012)
- Tabiat Kanunu İzleme Girişimi'nin 4 Haziran 2012 tarihli Basın Açıklaması, "Türkiye Doğasının Sırtındaki Bıçak", <http://tabiatkanunu.wordpress.com> (erişim tarihi 05.06.2012)

## RESMİ GAZETELER:

- RG. 04.07.2011 tarih ve 27984 sayı (Mükerrer)
- RG. 23.03.2012 tarih ve 28242 sayı.
- RG. 19.07.2012 tarih ve 28358 sayı.
- RG. 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayı.
- RG. 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 (mükerrer) sayı.
- RG. 31 Aralık 2008 tarih ve 27097 (Mükerrer) sayı.
- RG. 04.07.2011 tarih ve 27984 (Mükerrer) sayı.
- RG. 17.08.2011 tarih ve 28028 sayı.