T.C.
ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

2863 SAYILI KANUN'A GÖRE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

PINAR ÜSTÜNYER ÇETİNKAYA

KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

ANKARA, 2021

T.C.
ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

2863 SAYILI KANUN'A GÖRE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

PINAR ÜSTÜNYER ÇETİNKAYA

KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

Tez Danışmanı
DOÇ. DR. FATMA EBRU GÜNDÜZ

ANKARA, 2021

ONAY SAYFASI

Pınar ÜSTÜNYER ÇETİNKAYA tarafından hazırlanan "2863 Sayılı Kanun'a Göre Tabiat Varlıklarının Korunması" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oy birliği ile Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı'nda Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

<table>
<tr><th colspan="2">JÜRİ ÜYESİ</th><th>KURUMU</th><th>İMZA</th></tr>
<tr><td colspan="2">Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ</td><td rowspan="2">Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Kabul X</td><td>Red</td></tr>
<tr><td colspan="2">Doç. Dr. Yeliz ŞANLI ATAY</td><td rowspan="2">Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Kabul X</td><td>Red</td></tr>
<tr><td colspan="2">Dr. Öğr. Üyesi Melike Özge ÇEBİ BUĞDAYCI</td><td rowspan="2">Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Kabul X</td><td>Red</td></tr>
</table>

Tez Savunma Tarihi: 08.09.2021

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı'nda Yüksek Lisans tezi olması için şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Unvan Ad Soyad

Doç. Dr. Seyfullah YILDIRIM

BEYAN

Bu tez çalışmasının kendi çalışmam olduğunu, tezin planlanmasından yazımına kadar bütün aşamalarda patent ve telif haklarını ihlal edici etik dışı davranışımın olmadığını, bu tezdeki bütün bilgileri akademik ve etik kurallar içinde elde ettiğimi, bu tezde kullanılmış olan tüm bilgi ve yorumlara kaynak gösterdiğimi beyan ederim. 08.09.2021

İmza
Pınar ÜSTÜNYER ÇETİNKAYA

İTHAF

"Leo'ya ve
2021 yılı orman yangınlarında yitirdiğimiz tüm canlara."

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın, konu seçiminden tamamlanmasına kadar geçen süreçte beni yönlendiren, bilgilendiren ve desteklerini esirgemeyen değerli hocam Doç Dr. Fatma Ebru Gündüz'e sabrı ve anlayışı için teşekkürlerimi sunuyorum.

Tez yazım sürecinde görev aldığım İstanbul 1 Nolu Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu üyesi arkadaşlarıma istifade ettiğim deneyimleri ve esirgemedikleri teknik bilgileri için şükranlarımı sunuyorum.

Lisansüstü eğitime başladığım tarihten beri her konuda yanımda olan ve akademik tecrübelerinden yararlandığım gurur kaynağım, kardeşim Pelin Üstünyer'e ve bu çalışmanın başlamasına vesile olan İsa Karaca'ya teşekkürlerimi sunuyorum.

Hayata ve insanlığa bakış açımı şekillendiren, haksızlıklara karşı durmayı öğreten babam Ercan Üstünyer'e ve beni ben yapan sevgi ve merhamet timsali annem Gülbahar Üstünyer'e, bu çalışma esnasında ve hayatımın her anında gösterdikleri destek için minnettarım.

Bu tez çalışması sürecinde gösterdiği fedakarlık ve verdiği hukuki ve manevi destekten ötürü meslektaşım ve eşim Ahmet Çetinkaya'ya teşekkürlerimi sunuyorum.

ÖZET

2863 Sayılı Kanun'a Göre Tabiat Varlıklarının Korunması

ÜSTÜNYER ÇETİNKAYA, Pınar

Yüksek Lisans, Kamu Hukuku Bölümü

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ

Eylül 2021, vii + 151 sayfa

İnsanlığın ortak mirası olarak nitelendirilen tabiat varlıklarının tespiti, korunması ve gelecek nesillere aktarılması gün geçtikçe önemi anlaşılan uluslararası bir meseledir. Küreselleşen dünyada bilhassa gelişmiş ülkelerde çevre sorunlarına çözüm aranırken korunan tabiat varlığı sayısı da hızla artmaktadır.

Yıllardır öğretilen ülkemizin üç tarafının denizlerle çevrili, dört mevsimin bir arada yaşandığı önemli ve zengin bir coğrafyada yer aldığı yönündeki ezberlerin ötesine geçilerek, çevrenin ve tabiat değerlerinin korunmasına yönelik geniş katılımlı çalışmalar yapılmalı ve ortak bir koruma bilinci oluşturulmalıdır. Koruma kullanma dengesinin tüm canlılar için önemi göz önüne alınarak yasal düzenlemelere yön verilmelidir.

Bu çalışmada, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında korunacak tabiat varlıklarına ilişkin idare hukuku bağlamında inceleme yapılmıştır. Tabiat varlıklarının korunmasında görevli ve yetkili idarelerin sorumlulukları ve tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının yapısı, işleyişi, görevleri ve verdikleri kararlar detaylı biçimde incelenmiştir. Uygulamada karşılaşılan sıkıntılara değinilerek çözüm önerileri sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: doğal sit, koruma komisyonları, tabiat varlıkları.

ABSTRACT

According to Law No 2863 Protection of Natural Assets

ÜSTÜNYER ÇETİNKAYA, Pınar

Postgraduate, Public Law Department

Thesis Advisor: Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ

September 2021, vii + 151 pages

The determination, protection, and hand down to the next generations of natural assets, which are considered to be the common heritage of humanity, is an international issue whose importance is increasing with each passing day. In the globalizing world, while seeking solutions for environmental problems, the number of protected natural assets has been rapidly increasing especially in developed countries.

We should carry out well-attended studies for the protection of the environment and natural assets by going beyond the cliches like that our country is surrounded by seas from three sides or it is located at rich geography where all four seasons are experienced together. Then, we should create a common awareness of environmental protection. Legislative regulations should be guided by considering the importance of balancing conservation with utilization for all living creatures.

In this thesis, a study has been done about natural assets which are needed to be protected within the scope of Law No 2863 on the Protection of Cultural and Natural Assets in the context of administrative law. The responsibilities of the competent authorities in the protection of natural assets and the structure, operation, tasks, and taken decisions of the protection commission of natural assets have been examined in detail. By addressing the problems encountered in practice, solution proposals were presented.

Keywords: natural site, protection commision, natural assets.

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**

ABSTRACT ..... **ii**

İÇİNDEKİLER ..... **iii**

KISALTMALAR DİZİNİ ..... **vi**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM **5**

TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR, TARİHSEL SÜREÇ, KORUMAYA ESAS İLKELER VE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASININ İDARİ FAALİYETLER İÇİNDEKİ YERİ **5**

1.1. TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR VE KORUMANIN BAZI HUKUKİ MÜESSESELER İLE İLİŞKİSİ 5

1.1.1. Temel Kavramlar 5

1.1.1.1. Çevre ve Çevre Hukuku 5

1.1.1.2. Tabiat Varlığı 8

1.1.1.3. Anıt Ağaç 11

1.1.1.4. Doğal Sit Alanı 13

1.1.1.4.1. Kesin Korunacak Hassas Alan 17

1.1.1.4.2. Nitelikli Doğal Koruma Alanı 17

1.1.1.4.3. Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanı 18

1.1.1.5. Tabiatı Koruma Alanları, Tabiat Parkları, Tabiat Anıtları 19

1.1.1.6. Milli Park 20

1.1.1.7. Sulak Alan 21

1.1.1.8. Yaban Hayatı Koruma ve Geliştirme Sahası 23

1.1.1.9. Özel Çevre Koruma Bölgesi 23

1.1.1.10. Biyolojik Çeşitlilik, Fauna ve Flora 24

1.1.2. Korumanın Bazı Hukuki Müesseseler ile İlişkisi 26

1.1.2.1. Koruma ve Planlama İlişkisi 27

1.1.2.2. Koruma ve Çevresel Etki Değerlendirmesi İlişkisi 34

1.1.2.3. Koruma ve İmar Barışı İlişkisi 36

1.2. TÜRKİYE'DE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASINDA TARİHSEL SÜREÇ 41

1.3. TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASINA HAKİM İLKELER 42
1.3.1. Koruma - Kullanma Dengesi İlkesi 43
1.3.2. Tabiat Varlıklarının Bulundukları Yerde Korunması İlkesi 45
1.3.3. Alan Ölçeğinde Koruma İlkesi 47
1.4. TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASININ İDARENİN FAALİYETLERİ ARASINDAKİ YERİ 48
1.4.1. Kamu Hizmeti ve Kolluk Kavramları 48
1.4.2. Tabiat Varlıklarının Korunmasının Adli Kolluk-İdari Kolluk Ayrımı İçindeki Yeri 51
1.4.3. Çevre Kolluğu Olarak Tabiat Varlıklarının Korunması 52
İKİNCİ BÖLÜM 54
İDARİ TEŞKİLATLANMA BAKIMINDAN TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASI 54
2.1. MERKEZİ İDARE TEŞKİLATI VE YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI 57
2.1.1. Merkezi İdare Teşkilatı 57
2.1.1.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 58
2.1.1.2. Kültür ve Turizm Bakanlığı 65
2.1.1.3. Tarım ve Orman Bakanlığı 67
2.1.2. Yerinden Yönetim Kuruluşları 72
2.1.2.1. Büyükşehir Belediyeleri 74
2.1.2.2. Belediyeler 76
2.2. TABİAT VARLIKLARINI KORUMA MERKEZ KOMİSYONU VE BÖLGE KOMİSYONLARI 78
2.2.1. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonlarının Kuruluşu 82
2.2.1.1. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Üyeleri, Üyelerin Sayısı ve Nitelikleri 83
2.2.1.2. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Üyelerinin Görev Süresi 85
2.2.1.3. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Üyelerinin Yargılanma Usülü 87
2.2.1.4. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonlarının Görev Yerleri 91
2.2.2. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonlarının Çalışma Şekli 92
2.2.3. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonlarının Görevleri 95
2.2.3.1. Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun Görevleri 95
2.2.3.1.1. Merkez Komisyonun İlke Kararı Alma Görevi 96
2.2.3.1.2. Merkez Komisyonun Diğer Görevleri 101

2.2.3.2. Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarının Görevleri 103
2.2.3.2.1. Anıt Ağaç ve Tarihi Mağaraların Tespiti ve Tesciline İlişkin Görevler..104
2.2.3.2.2. Doğal Sit Alanlarının Tespiti ve Tesciline İlişkin Görevler 107
2.2.3.2.3. Diğer Görevler 117
2.2.4. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Kararlarının İdari İşlem Teorisindeki Yeri 120
2.2.5. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Kararlarına Karşı Başvuru Yolları.....123
2.2.5.1. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kararlarına Karşı İdari Başvuru Yolu 123
2.2.5.2. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kararlarına Karşı Yargı Yolu 126
SONUÇ 137
KAYNAKÇA.....140

KISALTMALAR DİZİNİ

BİM	**:**	Bölge İdare Mahkemesi
BİO	**:**	Bağımsız İdari Otorite
Bkz.	**:**	Bakınız
C.	**:**	Cilt
ÇED	**:**	Çevresel Etki Değerlendirmesi
D.	**:**	Daire
DİBK	**:**	Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu
E.	**:**	Esas
ETBAR	**:**	Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporu
GEEAYK	**:**	Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu Teşkiline ve Vazifelerine Dair Kanun
HMK	**:**	Hukuk Muhakemeleri Kanunu
IUCN	**:**	Uluslararası Doğayı Koruma Birliği (International Union for the Conservation of Nature)
İDDK	**:**	İdari Dava Daireleri Kurulu
İYUK	**:**	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	**:**	Karar
KAİP	**:**	Koruma Amaçlı İmar Planı
KATTOİUEDY	**:**	Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik
KHK	**:**	Kanun Hükmünde Kararname
KTVKK	**:**	Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

KUDEB	**:**	Koruma, Uygulama ve Denetim Büroları
md.	**:**	Madde
ÖÇK	**:**	Özel Çevre Koruma Bölgesi
R.G.	**:**	Resmi Gazete
s.	**:**	Sayfa
S.	**:**	Sayı
SAYS	**:**	Sit Alanları Yönetim Sistemi
s.e.t.	**:**	Son Erişim Tarihi
STK	**:**	Sivil Toplum Kuruluşları
TMMOB	**:**	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TVK	**:**	Tabiat Varlıklarını Koruma
TVKBK	**:**	Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu
TVKMK	**:**	Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu
TVKKKÇUEDY	**:**	Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik
UYAP	**:**	Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi
Vd.	**:**	Ve diğerleri
Vs.	**:**	Ve saire.
YD	**:**	Yürütmenin Durdurulması

GİRİŞ

Çevre hakkı, uluslararası alanda özellikle uluslararası sözleşmeler ile hukuki zemine oturtulmaya çalışılan, dayanışma hakları olarak da ifade edilebilecek üçüncü kuşak haklardandır. Çevre hakkının gerçekleşebilmesi devletin ve toplumda yaşayan herkesin ortak sorumluluğudur.[1]

Çevrenin korunmasına yönelik insan odaklı ve çevre odaklı olmak üzere iki yaklaşım mevcuttur. Odak noktası insan olan yaklaşımda, insanların diğer tüm canlılardan üstün olduğu, çevrenin insanların hayatlarını sürdürebilmeleri için kullanılan bir araç olduğu ve bu nedenle korunması gerektiği anlayışı hakimdir.[2] Odak noktası çevre olan yaklaşımda ise doğa, korunması gereken ve tüm canlıların üzerinde ortak hakka sahip olduğu bir değerdir. Bu yaklaşımda insanın diğer canlılar ile eşit olduğu ve ekosistemi oluşturan tüm canlılar ile birlikte dengeli ve uyumlu biçimde yaşamını sürdürmesi gerektiği anlayışı hakimdir.[3]

Çevre hakkının insan odaklı olarak tanımlanması hatalıdır. Bu şekildeki tanımlama diğer canlıların göz ardı edilmesine ve her türlü faaliyeti kendi hakkı olarak gören insanoğlunun doğanın dengesini bozmasına neden olmaktadır.[4]

Çevre sorunlarının temelinde toplumsal, siyasal, ekonomik birçok neden bulunmaktadır. Bu sorunlarla baş edilebilmesi için çözüm üretmeye yönelik bir anlayış geliştirilmelidir. Çözüm merkezli anlayışın bir yönünü bilimsel faaliyetler, diğer yönünü ise uygulama faaliyetleri oluşturmaktadır.[5] Bilimsel veriler doğrultusunda çevreyi koruma politikaları geliştirilmeli ve

---

[1] **Tekeli, İlhan** (2011) Kültür Politikaları ve İnsan Hakları Bağlamında Doğal ve Tarihi Çevreyi Korumak, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, s. 85-86.

[2] **Yokuş Sevük, Handan** (2017) Doğal Çevrenin Korunması, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, s.8-9.

[3] **Yokuş Sevük**, s.9-10.

[4] **Tekeli,** s. 113.

[5] **Bozkurt, Yavuz** (2013) Çevre Sorunları ve Politikaları, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 3. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s.146-147.

bu politikaların uygulanmasına yönelik siyasi irade ortaya konulmalıdır.[6] Toplumsal olarak ise, korumacı bakış açısı içselleştirilmelidir.[7]

Çevrenin korunmasının bir boyutu da *"nesiller arası çevre adaleti"*nin sağlanması gerekliliğidir. Doğal kaynakların fütursuzca kullanımı gelecek nesillerin sağlıklı ve temiz bir çevrede yaşama hakkını doğrudan etkilemekte ve sonraki nesilleri kıt kaynaklarla yaşamını devam ettirmeye mecbur bırakmaktadır.[8]

Doğayı oluşturan tüm canlıların, çevre hakkı ile doğrudan bağlantılı olan kentsel hakları da mevcuttur. Çevre sorunlarının büyük bir kısmı kentleşmenin sağlıklı ve düzenli gerçekleştirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Ekonomik büyümeye bağlı olarak ortaya çıkan hızlı ve çarpık kentleşme, doğal alanların hızla yok olmasına ve ekosistemin bozulmasına, tabiat varlıklarının zarar görmesine sebebiyet vermektedir. Bu noktada, farklı kent modelleri geliştirilmeye çalışılmıştır.[9] Bunlardan biri *"sürdürülebilir kentsel gelişme yaklaşımından yola çıkan eko kentler"*dir. Eko kentler ile, ekolojik veriler ön plana alınarak kent planlaması yapılmakta ve biyolojik çeşitlilik, yaban hayatı, fauna, flora gibi tabiat varlıkları bakımından önemli olan parametreler korunmaktadır.[10]

Uygarlıkların beşiği olan ülkemiz, zengin tarihi mirasının yanı sıra eşsiz doğal güzelliklere de ev sahipliği yapmaktadır.[11] Çevrenin özellikli bir parçası olan ve korunması gerekli, değerli ve ender özellikleri bünyesinde barındıran tabiat varlıkları, bu doğal güzellikler içerisinde insanlığın ortak mirası olarak nitelendirilmektedir.

Çevrenin değerli ve ender özellikler taşıyan bir parçası olan tabiat varlıklarının korunmasına çevrenin korunmasından daha fazla önem verilmesi ve konuya hassasiyetle yaklaşılması gerekmektedir. Bu nedenle, tabiat varlıklarının sahip oldukları özelliklere ve

---

[6] **Bozkurt,** s.147.

[7] **Tekeli,** s. 113.

[8] **Akyüz, Emrah** (2020) Çevre Biliminin ABC'si: Yeni Başlayanlar için Çevre Sorunları ve Politikaları, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 142- 143.

[9] **Keleş, Ruşen** / **Mengi, Ayşegül** (2017), Kent Hukuku, Ankara, İmge Kitabevi, s. 41-42.

[10] **Keleş / Mengi**, s.50-51.

[11] **Kanadoğlu, Sabih** (2003) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 75-76.

taşıdıkları öneme binaen ayrı uzmanlık gerektiren bir koruma rejimine tabi tutulması zorunluluğu hasıl olmuştur.

Çalışmamızın konusunu oluşturan ve sahip oldukları özellikler bakımından çevre kavramından ayrı konumlandırılan tabiat varlıklarının korunması konusunda her ülkenin olduğu gibi ülkemizin de evrensel sorumlulukları bulunmaktadır. Bu sorumlulukların yerine getirilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması ve geliştirilmesi son derece önemlidir. Kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusu, 1982 Anayasası'nda çevrenin korunmasına ilişkin 56'ncı madde mevcutken 63'üncü madde ile ayrıca düzenlenmiştir. Yapılan bu düzenleme ile tabiat varlıklarının korunması ilk kez anayasal güvence altına alınmıştır.[12] Söz konusu maddeye istinaden 21.07.1983 tarihli ve 18113 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu çıkarılmıştır.

Çalışmamızda, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda yer verilen tabiat varlıkları ve korumaya ilişkin faaliyetler idare hukuku bağlamında incelenmiştir.

Çalışmamızın birinci bölümünde, tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin temel kavramlar açıklanarak tabiat varlıklarının korunmasının bazı kavram, süreç ve güncel uygulamalarla ilişkisi değerlendirilmiştir. Ülkemiz özelinde korumanın tarihsel sürecine yer verilmiş ve korumaya ilişkin faaliyetler yürütülürken gözetilmesi gereken temel ilkeler açıklanmıştır. Akabinde, tabiat varlıklarının korunmasının idarenin faaliyetleri içindeki yeri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, tabiat varlıklarının korunması konusunda faaliyette bulunan merkezi idare teşkilatı ve yerinden yönetim kuruluşları ile tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu ve bölge komisyonları incelenmiştir.

Ülkemizde tabiat varlıklarının korunması konusunda farklı idarelere görev ve sorumluluklar verilmiştir. Taşınır tabiat varlıkları konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığı görevliyken; taşınmaz tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunların koruma alanları bakımından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Bakanlığa yardımcı olmak için oluşturulmuş tabiat varlıklarını koruma merkez ve bölge komisyonları görevli ve yetkilidir. Öte yandan, alan

[12] **Aykul, Ömer** (2012) Ekolojik Hukuk (Eko-Hukuk), Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 315.

ölçeğinde korunan tabiat varlıkları olan milli parklar, tabiat parkları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar, yaban hayatı geliştirme sahaları gibi alanlarda Tarım ve Orman Bakanlığı'nın önemli görevleri bulunmaktadır. Bu çerçevede, merkezi idare teşkilatı birimlerinden olan Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Tarım ve Orman Bakanlığı'nın tabiat varlıklarının çeşitleri bakımından görev ve yetki ayrımı incelenerek çalışmamızın konusunu oluşturan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında korunan tabiat varlıklarının tespit, tescil ve onayına ilişkin iş bölümü detaylandırılmıştır. Son olarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yardımcı birimleri olan tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu ve bölge komisyonlarının teşkilatlanması, görevleri ve verdikleri kararların idari ve yargısal denetimi tüm yönleriyle incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR, TARİHSEL SÜREÇ, KORUMAYA ESAS İLKELER VE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASININ İDARİ FAALİYETLER İÇİNDEKİ YERİ

1.1. TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR VE KORUMANIN BAZI HUKUKİ MÜESSESELER İLE İLİŞKİSİ

1.1.1. Temel Kavramlar

Tabiat varlıklarının korunması konusu birçok kavram ile iç içedir. Çalışmamızın bu kısmında öncelikle çevre ve çevre hukuku tanımlarına yer verilerek, çevrenin değerli ve nadir özellikleri bünyesinde barındıran bir parçası olan tabiat varlığı kavramı açıklanmış ve tabiat varlıklarının türleri detaylandırılmıştır. Akabinde bir kısmı taşınmaz tabiat varlığı olarak da değerlendirilebilecek olan; anıt ağaç, doğal sit alanı, tabiatı koruma alanı, tabiat parkı, tabiat anıtı, milli park, sulak alan, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahası, özel çevre koruma bölgesi, biyolojik çeşitlilik, fauna ve flora kavramları ayrı başlıklar altında ele alınmıştır.

1.1.1.1. Çevre ve Çevre Hukuku

Tabiat varlıklarının korunması konusu incelemeye alınırken ‘çevre’ kavramını ve çevrenin korunmasına yönelik ayrı bir hukuk dalı olarak ortaya çıkan ‘çevre hukuku’nu tanımlamak ve bazı temel özelliklerinden bahsetmek önem arz etmektedir.

Çevre, geçmiş dönemlerde canlıların varlığını devam ettirdiği ortam olarak tanımlanırken; artık bir ortam veya yaşamın devam ettiği koşullar kavramının ötesine geçmiştir. Dünyadaki biyolojik çeşitliliğin yok olmaya başlaması, küresel ısınma ve iklim değişikliği

neticesinde buzulların erimesi gibi çevre sorunlarının, çevre kirliliği ile sınırlandırılamayacak kadar çeşitlenmesi ve canlı yaşamını tehdit eder hale gelmesi nedeniyle çevre kavramının kapsamı genişlemekte ve çevre hukukunun önemi artmaktadır. [13]

Çevre tanımı gerek sosyal bilimler gerekse fen bilimleri bakımından farklılık göstermekte, her bilim dalı kendi dinamiklerine göre konuya yaklaşmaktadır.[14] Çalışmamızın konusu dahilinde hukuksal yönden çevre tanımına yer verilmesi gerekmektedir.

Çevre, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun[15] "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde; *"canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam"* şeklinde tanımlanmıştır. Söz konusu tanımdan da anlaşılacağı üzere çevre kavramı yalnızca insana özgü olmayıp, tüm canlıların yaşamlarını devam ettirmeleri için var olması zorunlu olan ortamı ifade etmektedir.

Çevre, dinamik bir kavram olup hakkında tek bir tanımın geçerli kabul edilmesi mümkün değildir. Çevrenin sınırları bilimsel ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak değişmekte ve yapılan keşiflerle genişlemektedir.[16]

Avrupa Birliği, çevre kavramını oldukça geniş değerlendirmekte, doğal çevrenin yanı sıra insanlar tarafından oluşturulan ortamı da yapay çevre adı altında çevre kavramına dahil etmektedir.[17] Ancak, doğal ve yapay çevre olarak yapılan ikili sınıflandırma yalnızca, canlı ve cansız varlıkların bulunduğu ortamı ifade eden fiziksel çevrenin alt ayrımları olarak değerlendirilebilir. Bunun yanında insanların kültürel ve siyasal etkileşim içinde oldukları, ekonomik gereksinimlerini karşıladıkları bir toplumsal çevre ile yerleşme yerlerinin sınıflandırılmasına dayalı mekansal çevre de bulunmaktadır. [18]

---

[13] **Parlar, Ali / Hatipoğlu, Muzaffer** (2010) Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku, 1. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, s.4: **Toptancı, Cemal**, Çevre ve Şehircilik Bilim ve Mevzuat Terimleri Sözlüğü, İstanbul Matbaacılık, s. 99.

[14] **Parlar/ Hatipoğlu** (2010a), s.7.

[15] 2872 sayılı Çevre Kanunu, S:18132, T:11.08.1983 R.G.

[16] **Akyüz,** s.28-29.

[17] **Üçışık, H. Güzin / Üçışık H. Fehim** (2013) Çevre Hukuku, İstanbul, Ötüken Neşriyat, s.15-16.

[18] **Yokuş Sevük,** s. 1-2.

Çevrenin korunması için öncelikle çevre hakkının en temel insan haklarından biri olduğu kabul edilmelidir. Günümüzde çevrenin korunmasına verilen öneme paralel olarak çevre hakkı, uluslararası hukuki düzenlemelerde ve birçok ülkenin anayasasında yer almaya başlamıştır. Ülkemizde ise 1982 Anayasası'nın 56'ncı maddesinde yer alan *"Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir."* hükmünden çevre hakkının anayasal güvence altına alındığı anlaşılmaktadır. Anayasal bir hak olan çevre hakkı, çevre hukukunun kapsam ve içeriğini belirlemektedir. [19]

Çevre hukuku, artan çevre sorunlarının canlı yaşamını tehdit eder hale gelmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Günümüzde çevre sorunlarının temel nedeni insanların zarar verici faaliyetleridir. O halde insanların olumsuz sonuçlar doğuracak faaliyetlerinin yasal düzenlemelerle engellenmesi gerekmektedir. Bu gerekliliğe binaen ülkelerin hukuk sistemine çevre hukuku adı altında yeni bir hukuk dalı dahil edilmiştir. [20]

Çevre hukuku, insanların çevreye zarar verici faaliyetlerinin önlenmesi, bu faaliyetlerde bulunanların cezalandırılması ve verilen zararların telafi edilmesi, doğal kaynakların kullanımının düzenlenmesi, bu kaynakların kullanımı konusunda tüm canlılar bakımından adaletin sağlanması gibi hususlarda uyulması zorunlu kuralları barındıran bir hukuk dalı olarak tanımlanabilir. [21]

Çevre hukuku, çevre kavramının disiplinlerarası niteliğinden etkilenmiş ve diğer bilim dalları vasıtasıyla elde edilen verilere ve varılan sonuçlara göre şekillenmiştir. Biyoloji, kimya gibi pozitif bilimler her ne kadar insanlığa objektif veriler sunsa da bu veriler dikkate alınarak küresel ve ulusal düzeyde çevrenin korunması çevre hukuku ile sağlanmaktadır. [22]

Çevre hukuku karma bir hukuk dalı olarak kabul edilmekte ise de, çevre hukukunun *"kamu hukuku ağırlıklı bir hukuk dalı"* olduğunu söylemek mümkündür. Bu kanıya

---

[19] **Yokuş Sevük,** s. 35.

[20] **Akyüz,** s.147.

[21] **Akyüz,** s.149-151.

[22] **Yılmaz Turgut, Nükhet** (2017) Çevre Politikası ve Hukuku, Gözden Geçirilip Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, s.72-73.

varılmasının nedeni ise *"idare hukukuna hakim olan ilkelerden esinlenmesi"* ve *"tek taraflı iradeye dayanan eylemlere açık olmasıdır."* [23]

Bununla birlikte, çevre ve çevre hukuku kavramlarından bağımsız olarak düşünülemeyecek olan ve çalışmanın konusunu oluşturan tabiat varlıklarının korunması bakımından önem teşkil eden diğer bir kavram olan 'ekoloji'ye kısaca değinmekte fayda görmekteyiz.

Ekoloji *"canlıların yaşam temellerini, dolayısıyla doğayı korumanın ilkelerini öğreten bir bilim dalı"* [24] ya da daha anlaşılır şekilde *"çevre biyolojisi"*[25] olarak tanımlanabilir. Çevre sorunlarının çeşitlenmesi ve karmaşıklaşması sonucu ekoloji, çevre hukukundan ayrı bir hukuk dalı olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, çevre hukukunun dinamiklerinin büyük ölçüde ekolojik verilerden oluştuğu yadsınamaz.[26] Bilhassa sit alanlarının belirlenmesinde ekolojik temelli bilimsel araştırma raporları düzenlenmekte ve bu raporlarda fauna-flora, biyolojik çeşitlilik ve benzeri hususlar ilgili uzmanlarca tespit edilmekte olup korumaya esas özellikler ekolojinin temel kavramları kullanılarak belirlenmektedir.

1.1.1.2. Tabiat Varlığı

Türk Hukukunda "tabiat varlıkları" kavramı 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun [27] (KTVKK) "Tanımlar" başlıklı 3/1-a maddesinde; *"jeolojik devirlerle, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli, yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan değerlerdir."* şeklinde tanımlanmıştır.

Kanunda yer alan tanımdan anlaşılacağı üzere, tabiat varlığı olarak adlandırılacak değerlerin korunmaya değer özellik ve güzellikleri haiz olması veya nadiren bulunması gerekmektedir. Tabiat varlıklarının bu özellikler dışında taşıması gereken başkaca objektif

---

[23] **Keleş, Ruşen/ Ertan, Birol** (2002) Çevre Hukukuna Giriş, 1. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, s.65.

[24] **Çepel, Necmettin** (1996) Çevre Koruma ve Ekoloji Terimleri Sözlüğü, İstanbul, Tema, s.64.

[25] **Çepel,** s.65.

[26] **Yılmaz Turgut**, s. 74-75.

[27] 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, S:18113, T:21.07.1983 R.G.

kriterler bulunmamakta olup, tabiat varlıklarını koruma komisyonlarınca yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda elde edilen verilere göre bir değerin tabiat varlığı olarak tesciline karar verilebilmektedir.

Danıştay 14. Dairesi'nin 26.02.2015 tarihli kararında; Kültür varlıklarını koruma bölge kurulu'nun 23.02.2010 tarihli kararı ile tabiat varlığı olarak tescil edilen yüzen adaların maden işletmeleri tarafından torf madeni çıkarma maksadıyla tahrip edildiği gerekçesiyle Şanlıurfa Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu'nca tahribata neden olan maden işletmelerinin torf çekimlerinin durdurulmasına dair verilen kararın iptali talebiyle açılan davada; *"Adıyaman İli, Çelikhan İlçesi sınırlarındaki Çat Baraj Gölü üzerinde bulunan ve yüzer durumda olan, doğal yapıları gereği parçalanıp birleştiği için sayı ve büyüklüğü değişen, yaz aylarında göldeki su seviyesinin azalması sonucunda kıyıya oturan, torf toprak karışımı yüzeyi çim ve benzeri bitkilerle kaplı adacıkların özgün ve ender görülen doğal oluşumlar olması ve korunması gerekli tabiat varlığı özellikleri göstermeleri nedeniyle Şanlıurfa Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu kararı ile tabiat varlığı olarak tescil edildiği"*[28] belirtilmektedir. Görüldüğü üzere, torf-toprak karışımı adacıkların ender görülmesi ve kendine özgü nitelikler taşıması nedeniyle tabiat varlığı olduğuna karar verilmiş ve tescil işlemi yapılarak koruma altına alınması sağlanmıştır. Bu örnekte olduğu gibi, bir tabiat değerinin tabiat varlığı olarak tespiti ve tescili her olaya özgü olarak değerlendirilmekte ve neticeye göre koruma rejimine dahil edilmektedir.

Tabiat varlıkları taşınır tabiat varlığı ve taşınmaz tabiat varlığı olmak üzere ikiye ayrılır:

Taşınır tabiat varlıkları, 2863 sayılı Kanun'un 3/1-a maddesinde; *"jeolojik devirlere ait olup, ender bulunmaları nedeniyle olağanüstü özelliklere sahip yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan korunması gerekli taşınır tabii değerlerdir."* şeklinde tanımlanmıştır.

Taşınır tabiat varlığı kavramındaki "taşınır" ibaresi, korunması gerekli ender bulunan değerlerin, bulundukları coğrafyadan bağımsız olarak istenilen bir yere nakledilebilmesi ve

[28] Danıştay 14. D., E:2013/10510, K:2015/1499, T: 26.02.2015 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2013-10510-k-2015-1499-t-26-2-2015> s.e.t. 20.06.2021.

sağlanan uygun koşullarda muhafaza edilebilmesi anlamına gelmektedir.[29] Özellikle korumakla yükümlü idareler açısından taşınır-taşınmaz ayrımı önemlidir. Çünkü, bir taşınır varlığın muhafazası ve korunması taşınmaz varlığa göre farklı ve zaman zaman da ivedi önlemler gerektirmektedir. [30]

Taşınır kültür varlıklarının neler olduğu kanun koyucu tarafından açıkça sayılarak belirtilmiştir. Kanunda sayılanların büyük bir kısmı aynı başlıkta yer almasına rağmen taşınır tabiat varlıklarına örnek teşkil etmemektedir. Taşınır tabiat varlıklarının neler olduğu açıkça sayılmamış olup; kanunda ve doktrinde tanımın ötesine pek geçilmemiştir. Örnek olarak verilen hayvan ve bitki fosillerinin, insan iskeletlerinin, volkan camlarının taşınır tabiat varlığı olarak değerlendirilebilmesi mümkündür.

Korunması Gerekli Taşınır Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tasnifi, Tescili ve Müzelere Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in[31] 3'üncü maddesinde; *"Taşınır Tabiat Varlığı: Jeolojik devirlerden zamanımıza intikal eden, özellikleri ve eskilik ölçüleri bakımından korunması gerekli insan yapısı olmayan taşınırları … ifade eder."* denilmektedir. Söz konusu tanımdan da anlaşılacağı üzere, korunması gerekli bir varlığın taşınır tabiat varlığı olarak nitelendirilebilmesi için insan eliyle oluşmamış olması, eski zamanlardan günümüze kadar ulaşması ve ender özellikleri barındırması gerekmektedir.

Taşınmaz tabiat varlıkları ise, esas itibariyle taşınır tabiat varlığının taşınmaz halini ifade etmekte olup farklı bir tanım yapılmamıştır. Kanunda taşınmaz tabiat varlıklarına birtakım örnekler verilmiştir. Bunlardan bazıları anıt ağaçlar ve tarihi mağaralardır.

2863 sayılı Kanun'da kültür varlıkları ve tabiat varlıkları birlikte düzenlenmiştir. Kültür varlıkları ve tabiat varlıkları gerek kapsadıkları değerler gerekse koruma düzeni bakımından yıllar içinde farklılık göstermesine rağmen Kanun halen bu farklılığı dikkate alacak şekilde güncellenmemiştir.

---

[29] **Çolak, N. İlker** (2015) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Bası, İstanbul, Onikilevha Yayıncılık, s.12.

[30] **Çolak** (2015), s.12-13.

[31] Korunması Gerekli Taşınır Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tasnifi, Tescili ve Müzelere Alınmaları Hakkında Yönetmelik, S: 27206, T: 20.04.2009 R.G.

Korunması gerekli bir değerin kültür varlığı mı tabiat varlığı mı olduğu noktasında zaman zaman tereddütler yaşanmaktadır. Örneklendirmek gerekirse, 2863 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde[32] peribacalarının taşınmaz kültür varlığı olduğu ifade edilmiş ise de doktrinde ender bulunmaları, özellikleri ve güzellikleri itibari ile koruma altına alınması gereken tabiat varlıklarından olduğu ve bu kategoride değerlendirilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir. [33]

1.1.1.3. Anıt Ağaç

Taşınmaz tabiat varlıklarından olan anıt ağaçlar, tabiat varlıklarının korunması bakımından görevli ve yetkili organların gündemlerinde sık sık yer almakta ve korumaya ilişkin farklı değişkenleri içermektedir.

Anıt ağaçlar, ülke tarihinin ve *"tabiatın sessiz tanıkları"*[34] olarak yaşları, görünüşleri, tarihi-kültürel ve turistik özellikleri bakımından korunması gerekli değerlerdendir.

Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in (KATTOİUEDY)[35] 4'üncü maddesinde anıt ağaçlar; *"yaş, çap ve boy itibarıyla kendi türünün alışılmış ölçüleri üzerinde boyutlara sahip olan ve/veya yöre folklorunda, kültür*

---

[32] 2863 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde: *"Kaya mezarlıkları, yazılı, resimli ve kabartmalı kayalar, resimli mağaralar, höyükler, tümülüsler, ören yerleri, akropol ve nekropoller; kale, hisar, burç, sur, tarihi kışla, tabya ve isihkamlar ile bunlarda bulunan sabit silahlar; harabeler, kervansaraylar, han, hamam ve medreseler; kümbet, türbe ve kitabeler, köprüler, su kemerleri, su yolları, sarnıç ve kuyular; tarihi yol kalıntıları, mesafe taşları, eski sınırları belirten delikli taşlar, dikili taşlar; sunaklar, tersaneler, rıhtımlar; tarihi saraylar, köşkler, evler, yalılar ve konaklar; camiler, mescitler, musallalar, namazgahlar; çeşme ve sebiller; imarethane, darphane, şifahane, muvakkithane, simkeşhane, tekke ve zaviyeler; mezarlıklar, hazireler, arastalar, bedestenler, kapalı çarşılar, sandukalar, siteller, sinagoklar, bazilikalar, kiliseler, manastırlar; külliyeler, eski anıt ve duvar kalıntıları; freskler, kabartmalar, mozaikler, peri bacaları ve benzeri taşınmazlar; taşınmaz kültür varlığı örneklerindendir. Tarihi mağaralar, kaya sığınakları; özellik gösteren ağaç ve ağaç toplulukları ile benzerleri; taşınmaz tabiat varlığı örneklerindendir."* denilmektedir. Peribacaları ifadesi, 14.07.2004 tarihli ve 5226 sayılı Kanun'un 2'nci maddesiyle eklenerek metne işlenmiştir.

[33] **Sancakdar, Oğuz** (2012) Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku (Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım), Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s.39: **Ersöz, A. Kürşat** (2017) Türk İdare Hukuku Kapsamında Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması, 1. Baskı, İstanbul, Onikilevha Yayıncılık, s.23: **Umar, Bilge** (2004) '2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na Getirilen Değişiklikler Üzerine' Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:1, S:2, s. 21.

[34] Bkz. <https://tvk.csb.gov.tr/tabiatin-sessiz-taniklari-anit-agaclar-korumamiz-altinda-haber-257571> s.e.t. 12.05.2021

[35] Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik, S: 28358, T: 19.07.2012 R.G.

ve tarihinde özel yeri bulunan ve/veya geçmiş ile günümüz, günümüz ile gelecek arasında köprü kurabilecek doğal ve uzun ömre sahip olan ağaçlar" olarak tanımlanmıştır. Söz konusu Yönetmeliğin 11'inci maddesinde 16.03.2020 tarihli ve 31070 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile, anıt ağaçların belirlenmesine yönelik hususların ilke kararı ile düzenleneceği hüküm altına alınmış; bu doğrultuda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca 110 sayılı Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Anıt Ağaçların Tespitine İlişkin İlke Kararı [36] çıkarılmıştır.

110 sayılı İlke Kararında belirtilen; kültürel anıt ağaç (tarihi, mistik, folklorik), boyutsal anıt ağaç veya görsel anıt ağaç kriterlerini sağlayan ağaçlar anıt ağaç olarak tespit edilir. Söz konusu tespitin yapılmasında ağaçların yaşı, boyu, gövde çapı, tepe çapı, görünümü ve kültürel özellikleri gibi hususlar dikkate alınır. Yapılan tespitler, ilgili tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu gündemine alınır ve komisyonca verilen tescil kararları onaylanmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderilir. Söz konusu kararların Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından onaylanmasını müteakip anıt ağaç olarak tescil işlemi tamamlanmış olur.

Anıt ağaç olarak tescil edilen ağaçlarla ilgili korumaya yönelik her türlü önlemin alınması zorunludur. Konuya ilişkin olarak, Danıştay 14. Dairesi 08.05.2012 tarihli kararında;[37] kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu kararı ile anıt ağaç olarak tescil edilen dört adet çınar ağacının bulunduğu alanda kiracı sıfatıyla işletilen büfenin, tescilli anıt ağaç olan çınar ağaçlarının sağlıklı bir biçimde yaşamını sürdürmesini ve gelişimini engellediği gerekçesiyle ilgili belediyesi tarafından kaldırılmasına yönelik tesis edilen işlemin iptali talebiyle açılan davada verilen davanın reddine ilişkin kararın onanmasına hükmetmiştir.

Korumaya ilişkin önlemlerin alınmasının yanı sıra anıt ağaçlarda gerçekleştirilecek bakım, budama dahil her türlü faaliyette ilgili koruma bölge komisyonunun onayının alınması gerekmektedir. Koruma bölge komisyonunca; can ve mal güvenliğini tehdit eden, tamamen kurumuş, hastalıklı veya çürümekte olan ağaçların alandan kaldırılmasına karar verilebileceği gibi gerekli müdahaleler ve budama-bakım yapılarak tescil kaydı kaldırılmaksızın obje olarak

[36] 110 sayılı Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Anıt Ağaçların Tespitine İlişkin İlke Kararı, S:31284, T:24.10.2020 R.G.

[37] Danıştay 14. D., E:2011/4434, K:2012/3263, T:08.05.2012 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2011-4434-k-2012-3263-t-08-05-2012> s.e.t. 21.06.2021.

kullanılmasına da karar verilebilir. Bir anıt ağacın obje olarak kullanılması, estetik bir görümüne kavuşacak şekilde işlenerek bulunduğu yerde korunması anlamına gelmektedir.

1.1.1.4. Doğal Sit Alanı

Doğal sit alanı kavramının tanımına geçmeden önce "sit" kavramını açıklamak gerekmektedir.

Türk Dil Kurumu'na göre sit; *"Tarih öncesinden günümüze kadar değişik çağların ve uygarlıkların kültür değerlerini temsil eden eser veya kalıntı"*[38] olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu tanımın eksik olduğunu düşünmekteyiz. Söz konusu tanımdan sit kavramının yalnızca kültür varlıklarını kapsadığı anlaşılmakta ise de; 2863 sayılı Kanun'da kültür varlıkları ve tabiat varlıkları birlikte işlenmiş olup esasen "sit" kavramı hem kültür varlıklarını hem de tabiat varlıklarını kapsayacak şekilde kullanılmaktadır.

Sit, en geniş tanımıyla kültür ve tabiat varlıklarının alan bazında korunmasıdır.[39] 2863 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde yer alan sit tanımından da geçmişten günümüze ulaşan, uygarlıkların izlerini ve inşa edildikleri dönemin sosyo-kültürel özelliklerini taşıyan kültür varlıklarının bulunduğu alanlar ile ender bulunan veya özellikleri ve güzellikleri nedeniyle korunması gerekli tabiat varlıklarının bulunduğu alanlar anlaşılmaktadır.

Sit alanları, ilan edilecek bölgenin niteliğine göre[40] kültürel sit alanları ve doğal sit alanları olmak üzere ikiye ayrılır. Kültürel sit alanları; *"kentsel, tarihi ve arkeolojik sit alanları olmak üzere üç kısma ayrılır"*.[41] Ancak bu çalışmada, tabiat varlıkları incelendiğinden sit alanı kavramının doğal (tabii) sit alanı kısmı detaylandırılacaktır.

---

[38] Türk Dil Kurumu Sözlükleri. <https://sozluk.gov.tr/ > s.e.t. 13.02.2020.

[39] **Yağcı, Ali /Taş, Rabia / Kılıç, Tuğçe** (2016), Açıklamalı-İçtihatlı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, s.6.

[40] **Çolak, N. İlker** 'Sit Alanı İlanı Kararı, Hukuki Niteliği ve Sonuçları' <http://www.ilkercolak.com.tr/sit-alani-ilani-karari-hukuki-niteligi-ve-sonuclari/> s.e.t. 14.02.2020.

[41] **Ersöz**, s.78.

Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun Doğal (Tabii) Sitler, Koruma Ve Kullanma Koşulları İle İlgili 728 Nolu İlke Kararı'nda[42] doğal (tabii) sit; *"Jeolojik devirlerle, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup, ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan korunması gerekli alanlardır."* şeklinde tanımlanmıştır.

Doğal sit tanımına, 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin[43] (KHK) 41'inci maddesinde yer verilmiş ve 2863 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (13) numaralı alt bendine söz konusu tanım[44] aynı şekilde işlenmiştir.

Tabiat varlıklarının korunmasında bir sonraki kısımda detaylandırılacağı üzere, 2017 yılında yapılan Anayasa Değişikliğine kadar 644 sayılı KHK[45] ve 648 sayılı KHK'da yer alan hükümler uygulanmıştır. 2017 yılında yapılan Anayasa Değişikliği sonrasında 644 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış; ancak yapılan yeni düzenlemelerle de daha önce 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilen görevler devam etmiştir.

644 sayılı KHK ile sit alanlarında ayrıma gidilmiş ve doğal sit alanlarındaki görev ve yetkiler Kültür ve Turizm Bakanlığı'ndan alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir.

Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik ile doğal sit alanlarının tespitinde göz önünde bulundurulacak hususlar [46] açıkça düzenlenmiştir.

---

[42] 19.07.2007 tarihli ve 728 sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararı, <https://webdosya.csb.gov.tr/dosyalar/images/file/728_nolu_ilke_karari.pdf> s.e.t. 14.02.2020.

[43] 648 sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, S:28028, T:17.08.2011 R.G.

[44] 2863 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (13) nolu alt bendine göre *"Doğal (tabii) sit; jeolojik devirlere ait olup, ender bulunmaları nedeniyle olağanüstü özelliklere sahip yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan korunması gerekli alanlardır."*

[45] 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, S:27984 (Mükerrer), T: 04.07.2011 R.G.

[46] Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in "Doğal sitlerin tespit ilke ve kriterleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrası şu şekildedir:
"(1) Doğal sit alanları, aşağıdaki özelliklerden bir ya da birkaçını ihtiva eden alanlardır.
a) Ekosistem işlevlerini sürdürebilecek yeterli büyüklükte olan.
b) Tür, genetik, habitat ve ekosistem çeşitliliği açısından önemli biyolojik çeşitlilik değerlerine sahip.
c) Bölgesel, ulusal veya dünya ölçeğinde nesli tehdit ve tehlike altında olan, dar yayılımlı veya endemik türleri barındıran veya bu türlerin yaşamlarının belirli bir dönemini geçirdikleri habitatları içeren.

Mezkur Yönetmelik'e göre, söz konusu kriterlerden yalnızca birini taşımak dahi alanın doğal sit alanı ilan edilmesi için yeterlidir.

Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun Doğal (Tabii) Sitler, Koruma Ve Kullanma Koşulları İle İlgili 728 No'lu İlke Kararı'nda doğal sit alanları; 1., 2. ve 3. derece doğal sit alanları olmak üzere üç kısma ayrılmıştır. Buna göre;

1. derece doğal sit alanları, *"Bilimsel muhafaza açısından evrensel değeri olan, ilginç özellik ve güzelliklere sahip olması ve ender bulunması nedeniyle kamu yararı açısından mutlaka korunması gerekli olan, korumaya yönelik bilimsel çalışmalar dışında aynen korunacak alanlar"*; 2. derece doğal sit alanları, *"Doğal yapının korunması ve geliştirilmesi yanında kamu yararı göz önüne alınarak kullanıma açılabilecek alanlar"*; 3. derece doğal sit alanları, *"Doğal yapının korunması ve geliştirilmesi yolunda, yörenin potansiyeli ve kullanım özelliği de gözönünde tutularak konut kullanımına açılabilecek alanlar"*[47] olarak tanımlanmıştır.

1. derece doğal sit alanları kamu yararı bakımından mutlak biçimde korunması gereken alanlar olarak tanımlanırken, mezkur ilke kararının devamında koruma bölge kurullarının kararı ile ve ilgili kurum ve kuruluşlardan görüş alınmak kaydıyla bu alanlarda da birtakım faaliyetlere izin verilebileceği belirtilmiştir. Söz gelimi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın uygun

ç) Tehdit altındaki ekosistemlerin veya yok olma tehlikesi altında bulunan türlerin korunması açısından bu türleri temsil etme kabiliyetine sahip.
d) Kaynak ve peyzaj bütünlüğünü sağlayan sosyal, kültürel ve rekreasyonel değere sahip.
e) İnsan müdahalesinin olmadığı veya sınırlı müdahalenin olduğu doğal yapısını muhafaza edebilen.
f) Tipik, doğal, nadir özellikler taşıyan.
g) İçerdiği tür ya da habitatları diğer tür ya da habitatlara göre daha ilgi çekici olan.
ğ) Hidrolojik-hidrojeolojik açıdan ekolojik önemi bulunan yer üstü ve yeraltı su kaynaklarına sahip.
h) Göçmen kuş türlerine ait bir habitatı temsil eden.
ı) Mevcut ve potansiyel habitat tiplerini içine alacak biçimde ekolojik rehabilitasyon veya ekolojik restorasyon çalışmaları ve ıslah yöntemleri ile yeniden kazanılabilen.
i) Biyolojik çeşitliliğin uzun vadeli devamlılığını sağlayacak doğal süreçleri ve türleri muhafaza eden"

[47] 19.07.2007 tarihli ve 728 sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararı, <https://webdosya.csb.gov.tr/dosyalar/images/file/728_nolu_ilke_karari.pdf > s.e.t. 14.02.2020.

görüşü alınarak alandaki jeotermal kaynak suyunun kullanımına yönelik uygulamalara izin verilebileceği gibi.

2. derece doğal sit alanları, 1. derece doğal sit alanlarında öngörülen mutlak korumanın kamu yararı sebebiyle esnetilebildiği alanlardır. Turizm amacıyla söz konusu alanlar kullanıma açılabilmekle birlikte alanlardaki yapılaşmalar da belli koşulların sağlanması halinde mümkün kılınmış; ancak tam bir serbesti sağlanmamıştır.

3. derece doğal sit alanları, diğer sit derecelerinden farklı olarak doğal yapının ve yörenin ender özelliklerinin korunması sağlanmakla birlikte konut kullanımının da kararlaştırılabileceği alanlar olarak öngörülmüştür. Yine bu alanlardaki faaliyetlerde de tam bir serbesti sağlanmamış olup kullanım koşulları koruma bölge kurullarının kararına bağlanmıştır.

Gelinen aşamada, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik ile 1., 2. ve 3. derece şeklindeki derecelendirmeye son verilmiş ve doğal sit alanları "kesin korunacak hassas alanlar", "nitelikli doğal koruma alanları" ve "sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanları" olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. Söz konusu düzenleme ile, sit alanlarının 1., 2. ve 3. derece olarak sınıflandırılmasına son verilmiş ise de tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarınca yapılacak yeniden değerlendirmeye kadar mevcut sit dereceleri korunmuştur. Komisyonlarca yapılacak yeniden değerlendirmeye kadar 728 No'lu İlke Kararı'nda belirtilen usul ve esasların uygulanması, yeniden değerlendirme neticesinde de sit derecelerinin iptaline karar verilmesi ya da söz konusu Yönetmelik'e göre "kesin korunacak hassas alan", "nitelikli doğal koruma alanı" ve "sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanı" olarak sınıflandırma yapılması öngörülmüştür.[48] Yapılacak bu sınıflandırmada uygulanacak usul ve esaslar da 109 Sayılı Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanım Koşulları İlke Kararında[49] belirtilmiştir.

[48] **Bilgin, S. Nilüfer** (2014) 'Tabiat Varlıklarını Koruma' (Doktora), İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.18-20.

[49] 109 Sayılı Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanım Koşulları İlke Kararı, S:30971, T:07.12.2019 R.G.

1.1.1.4.1. Kesin Korunacak Hassas Alan

Kesin korunacak hassas alan; *"Bölgesel, ulusal veya dünya ölçeğinde olağanüstü ekosistemlerin, türlerin, habitat ve jeolojik jeomorfolojik özelliklerin korunduğu, genel olarak insan etkisi olmadan meydana gelmiş, insan faaliyetleri sonucu bozulma veya tahrip olma riski yüksek olan alanlar"* [50] olarak tanımlanmaktadır.

Danıştay 14. Dairesi'nin, 05.01.2017 tarihli ve 98 sayılı Doğal Sit Alanlarında Rüzgar Enerjisi Santralleri İlke Kararının iptali talebiyle açılan bir davada vermiş olduğu kararında kesin korunacak hassas alanlar; *"kaynak değerlerinin korunması için, alan kullanımı ve alana tüm etkilerin sınırlandırıldığı, gerektiğinde insanların bölgeye girişlerinin dahi engellendiği, yapı yasağı getirilen mutlak korunması gereken alanlar"*[51] olarak tanımlanmıştır.

Kesin korunacak hassas alanlar; sadece bölgesel veya ulusal değil zaman zaman da dünya ölçeğinde korunması gerekli olan, özellikleri gereği insan etkisi olmadan meydana gelen, olağanüstü ekosistemleri bünyesinde barındıran, insan faaliyetleri sonucu zarar görme ihtimali yüksek olan, bu nedenle yapı yasağı getirilen ve Cumhurbaşkanı Kararı ile ilan edilen alanlardır.[52] Söz konusu alanlar doğal sit alanının koruma statüsünün yeniden değerlendirilmesi neticesinde ilan edilebileceği gibi potansiyel doğal sit alanı kapsamına giren alanların değerlendirilmesi neticesinde de ilan edilebilir.

1.1.1.4.2. Nitelikli Doğal Koruma Alanı

Nitelikli doğal koruma alanı; *"doğal yapısı değişmemiş veya az değişmiş, modern yaşam ve önemli ölçüde insan faaliyetleri tarafından etkilenmemiş, doğal süreçlerin hakim olduğu,*

---

[50] KATTOİUEDY'nin 4'üncü maddesi.

[51] Danıştay 14. D., E:2017/894, K: YD, T:12.10.2017 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2017-894-k-yd-t-12-10-2017> s.e.t. 21.06.2021.

[52] 11.09.2019 tarihli ve 30885 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararlarıyla; Antalya-Muratpaşa Lara Kıyı Bandı, Denizli-Honaz Saklıgöl, Denizli-Buldan Kamara Traverten Sırtı, Muğla-Menteşe Özlüce, Osmaniye-Kadirli ve Düzce İlçeleri Karatepe-Aslantaş, Van-Gevaş Kuzu Adası, Antalya-Serik Zeytintaşı Mağarası, Adana-Karataş Tuzla Gölü, Rize-Çamlıhemşin Ayder Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi kesin korunacak hassas alan ilan edilmiştir. Söz konusu alanların bir kısmı yapılan yeniden değerlendirme neticesinde bir kısmı da potansiyel doğal sit alanı kapsamına giren alanların değerlendirilmesi neticesinde ilan edilmiştir.

koruma amaçlarına uygun olarak yörede yaşayanların alanın mevcut kaynaklarını kullanmasını sağlayarak doğal hayata dayalı geleneksel yaşam şekillerinin korunduğu kara, su, deniz alanları"[53] olarak tanımlanmaktadır.

Nitelikli doğal koruma alanları, korunması gerekli özgün ekosistem yapısına sahip olmakla birlikte koruma-kullanma dengesi göz önünde bulundurularak alanın doğal yapısıyla uyumunu bozmamak kaydıyla günübirlik faaliyetlerin ve istisnaları olmakla birlikte tarım ve balıkçılık faaliyetlerinin yapılabileceği alanlar olarak öngörülmüştür.

Danıştay 14. Dairesi'nin, 05.01.2017 tarihli ve 98 sayılı Doğal Sit Alanlarında Rüzgar Enerjisi Santralleri İlke Kararının iptali talebiyle açılan bir davada yürütmenin durdurulması talebine ilişkin vermiş olduğu kararında nitelikli doğal koruma alanlarının *"koruma amaçlarına uygun olarak yörede yaşayanların alanın mevcut kaynaklarını kullanmasını sağlayarak doğal hayata dayalı geleneksel yaşam şekillerinin korunduğu alanlar"*[54] olduğu ifade edilerek, nitelikli doğal koruma alanlarında, rüzgar enerji santrali projelerinin yapılmasında sakınca bulunmadığı değerlendirilmiştir.

1.1.1.4.3. Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanı

Sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanı; *"barındırdığı siluet, jeolojik ve ekolojik değerlerin korunması ve geliştirilmesi amacıyla alanın potansiyeli ve kullanım özellikleri göz önünde bulundurularak, kesin korunacak hassas alan ve nitelikli doğal koruma alanlarında izin verilen faaliyetlere ek olarak doğal ve kültürel bakımdan uyumlu düşük yoğunlukta faaliyetler, entegre tesis, turizm ve yerleşimlere izin veren alanlar"*[55] olarak tanımlanmaktadır.

Tabiat varlıklarının korunmasına hakim ilkeler, sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanlarının temel özelliklerini oluşturmaktadır.[56] Bu alanlar, doğal yapısının

[53] KATTOİUEDY'nin 8'inci maddesi.

[54] Danıştay 14. D., E:2017/893, K: YD, T:12.10.2017 < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2017-893-k-yd-t-12-10-2017 > s.e.t. 21.06.2021.

[55] KATTOİUEDY'nin 9'uncu maddesi.

[56] **Bilgin**, s.24.

korunması gerekli olan; ancak korumayla birlikte kontrollü olarak kullanımına izin verilen alanlardır. Alanın özelliklerine uygun mahiyette yerleşime ve turizm faaliyetlerine izin verilebilmekte olup koruma-kullanma dengesi gözetilerek doğal kaynakların kullanımına, yerel halkın geçim kaynakları edinmesine imkan sağlanmaktadır.

Danıştay 14. Dairesi'nin, 05.01.2017 tarihli ve 100 sayılı Doğal Sit Alanlarında Güneş Enerjisi Santrali İlke Kararının B maddesinin yürütmesinin durdurulması ve iptali talebiyle açılan bir davada yürütmenin durdurulması talebine ilişkin vermiş olduğu kararında; *"2. derece doğal sit alanlarının kamu yararı göz önüne alınarak kullanıma açılabilecek alanlar, 3. derece doğal sit alanlarının yörenin potansiyeli ve kullanım özelliği de göz önünde tutularak konut kullanımına da açılabilecek alanlar, sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanlarının ise doğal ve kültürel bakımdan uyumlu düşük yoğunlukta faaliyetler, turizm ve yerleşimlere izin veren alanlar"*[57] olduğu belirtilerek, sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanlarında güneş enerjisi santrali yapılmasında herhangi bir sakınca olmadığına karar verilmiştir.

1.1.1.5. Tabiatı Koruma Alanları, Tabiat Parkları, Tabiat Anıtları

Tabiatı koruma alanları; *"bilim ve eğitim bakımından önem taşıyan nadir, tehlikeye maruz veya kaybolmaya yüz tutmuş ekosistemler, türler ve tabii olayların meydana getirdiği seçkin örnekleri ihtiva eden ve mutlak korunması gerekli olup sadece bilim ve eğitim amaçlarıyla kullanılmak üzere ayrılmış tabiat parçaları"* [58] anlamına gelmektedir. Tabiatı koruma alanları, mutlak korunması gerekli olan ve bilimsel açıdan önem arz eden, yok olma tehlikesi altında bulunan canlı varlıkların bulunduğu alanlardır. Bu alanlar çoğunlukla evrensel önem taşıdığından mutlak surette koruma altına alınmışlardır. Ülkemizde 31 adet tabiatı koruma

[57] Danıştay 14. D., E:2017/892, K: YD, T:12.10.2017 < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2017-892-k-yd-t-12-10-2017> s.e.t. 21.06.2021.

[58] 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, S:18132, T:11.08.1983 R.G. (Madde 2)

alanı bulunmaktadır.[59] Burdur İli'nde bulunan Kargı Köyü Sığla Ormanı, Kırşehir İli'nde bulunan Seyfe Gölü, tabiatı koruma alanlarına örnek olarak verilebilir.

Tabiat parkları; *"bitki örtüsü ve yaban hayatı özelliğine sahip, manzara bütünlüğü içinde halkın dinlenme ve eğlenmesine uygun tabiat parçaları"*[60] olarak tanımlanmaktadır. Tabiat parkları, sahip oldukları fiziki özellikleri (manzara) ve zengin bitki örtüsü gibi sebeplerle halkın kullanımına açılmış korunması gerekli alanlar olarak tanımlanmıştır. Ülkemizde 250 adet tabiat parkı bulunmaktadır.[61] Ankara İli'nde bulunan Aluçdağı, Bolu İli'nde bulunan Abant Gölü, tabiat parklarına örnektir.

Tabiat anıtları; *"tabiat ve tabiat olaylarının meydana getirdiği özelliklere ve bilimsel değere sahip ve milli park esasları dahilinde korunan tabiat parçaları"*[62] anlamına gelmektedir. Tabiat anıtları ise tabiat olayları neticesinde meydana gelen, bilimsel açıdan istisnai özellikler taşıyan tabiat parçalarıdır. Ülkemizde 115 adet tabiat anıtı bulunmaktadır.[63] Bitlis İli'nde bulunan Nemrut Kalderası, Eskişehir İli'nde bulunan Keramet Dutu tabiat anıtlarına örnek olarak verilebilir.

1.1.1.6. Milli Park

Milli Park *"bilimsel ve estetik bakımından, milli ve milletlerarası ender bulunan tabii ve kültürel kaynak değerleri ile koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip tabiat parçaları"* [64] olarak tanımlanmıştır. Bir alanın milli park olup olmadığı Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından tespit edilir ve tespit raporuna istinaden Çevre Şehircilik Bakanlığı'nın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı Kararı ile tescil ve ilan edilir.[65] Milli parklar, ulusal ve uluslararası anlamda

---

[59] T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü- Tabiatı Koruma Alanları <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/30/Tabiat-Koruma-Alanlari> s.e.t. 23.12.2020.

[60] 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nun 2'nci maddesi.

[61] T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü- Tabiat Parkları <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/28/Tabiat-Parklari> s.e.t. 23.12.2020.

[62] 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nun 2'nci maddesi.

[63] T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü- Tabiat Anıtları, <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/29/Tabiat-Anitlari> s.e.t. 23.12.2020

[64] 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nun 2'nci maddesi.

[65] Bir alanın milli park olarak ilan edilmesi, 2.7.2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen değişiklik öncesi Milli Savunma Bakanlığının olumlu görüşü, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Kültür ve

önem taşıyan doğal güzellikleri barındıran, tahrip olmamış veya tahrip olsa bile yapılacak müdahaleler ile düzeltilebilir olan, gelecek nesillere devredilebilmesi için varlığının devamı zorunlu alanlardır.

Ülkemizde 45 adet milli park bulunmakta olup ilk milli parkımız 05.02.1958 yılında ilan edilen 266.90 hektar alana sahip Yozgat Çamlığı Milli Parkı'dır.[66] Özellikli bir milli park alanı ise Gelibolu Tarihi Yarımadası'na ilişkin olarak oluşturulmuştur. Tarihimizde önemli bir yeri olan Çanakkale Savaşlarının gerçekleştiği alan manevi değerinden ötürü koruma altına alınmak istenmiş ve bu amaçla 28.06.2014 tarihli ve 29044 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6546 sayılı "Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı Hakkında Bazı Düzenlemeler Yapılmasında Dair Kanun" çıkarılmıştır. Söz konusu Kanun ile, Çanakkale savaşlarının meydana geldiği Gelibolu Tarihi Alanının korunması, geliştirilmesi ve gelecek kuşaklara aktarılması amaçlanmış olup yalnızca bu bölgede geçerli olacak düzenlemeler getirilmiştir. [67]

1.1.1.7. Sulak Alan

Korunacak alanlardan biri olan sulak alanlar, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda[68] tanımlanmış olup Kanun'un 2'nci maddesinde yer alan tanıma göre; *"doğal veya yapay, devamlı veya geçici, suları durgun veya akıntılı, tatlı, acı veya tuzlu, denizlerin gelgit hareketlerinin çekilme devresinde altı metreyi geçmeyen derinlikleri kapsayan, başta su kuşları olmak üzere canlıların yaşama ortamı olarak önem taşıyan bütün sular, bataklık, sazlık ve*

Turizm Bakanlığı ile diğer ilgili bakanlıkların görüşü alınmak suretiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla gerçekleştirilmekteydi.

[66] T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü- Milli Parklar, <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/27/Milli-Parklar> s.e.t. 23.12.2020.

[67] **Ersöz**, s. 144-145.

[68] 2872 sayılı Çevre Kanunu, S:18132, T: 11.08.1983 R.G.

turbiyeler ile bu alanların kıyı kenar çizgisinden itibaren kara tarafına doğru ekolojik açıdan sulak alan kalan yerler" sulak alanlardır.

Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği[69] ülkemizde yer alan sulak alanların kurumlarla iş birliği içerisinde korunması ve geliştirilmesi amacıyla çıkarılmıştır. Buna göre, sulak alanların doldurulması ve kurutulması kesin olarak yasaklanmış, özelliğini kaybeden sulak alanların geri kazandırılması amaçlanmış, koruma-kullanma dengesi gözetilerek alınacak tedbirler belirtilmiş ve ulusal ve mahalli sulak alan komisyonlarının kurulması öngörülmüştür.

Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği'nde sulak alanlar; *"Ramsar Alanı (Uluslararası ölçekte korunan sulak alanlar), Ulusal Öneme Haiz Sulak Alan ve Mahalli Öneme Sahip Sulak Alan"* olmak üzere üçe ayrılmış, bu alanların önemine göre koruma bölgeleri, "*mutlak koruma bölgesi, hassas koruma bölgesi, tampon bölge, kontrollü kullanım bölgesi ve sürdürülebilir kullanım bölgesi"* olmak üzere beş kısımda sınıflandırılmıştır.[70]

Ülkemizde 14 Ramsar Alanı, 59 Ulusal Öneme Haiz Sulak Alan, 13 Mahalli Öneme Haiz Sulak Alan olmak üzere toplam 86 adet sulak alan bulunmaktadır.[71]

Ülkemizdeki Ramsar Alanlar[72] 28.12.1993 tarihli ve 3958 sayılı Uygun Bulma Kanunu ile katılımın uygun bulunduğu *"Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme* [73] uyarınca belirlenmiştir. 1971 yılında İran'ın Ramsar şehrinde imzalanan söz konusu sözleşme Ramsar Sözleşmesi olarak adlandırılmakta,

---

69 Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği, S:28962, T: 04.04.2014 R.G.

70 **Ersöz,** s.157.

71 T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü-Sulak Alanlar, <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/31/Sulak-Alanlar> s.e.t. 23.12.2020.

72 Akyatan Gölü-Adana, Burdur Gölü-Burdur, Gediz Deltası-İzmir, Göksu Deltası-Mersin, Kızılırmak Deltası-Samsun, Kızören Obruğu-Konya, Kuyucuk Gölü-Kars, Manyas (Kuş) Gölü-Balıkesir, Meke Maarı-Konya, Nemrut Gölü-Bitlis, Seyfe Gölü-Kırşehir , Sultansazlığı-Kayseri, Uluabat Gölü-Bursa,Yumurtalık Lagünü-Adana, <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Belgeler/Korunan%20Alanlar%20Listesi/5-SULAK%20ALANLAR.pdf> s.e.t 08.03.2020.

73 Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme, S:21934, T:17.05.1994 R.G., < https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21937.pdf> s.e.t. 08.03.2020.

uluslararası anlamda korunması gereken sulak alanların sürdürülebilir şekilde korunmasını ve gelecek nesilllere aktarılmasını amaçlayan bir uluslararası sözleşme olarak önem taşımaktadır.[74]

1.1.1.8. Yaban Hayatı Koruma ve Geliştirme Sahası

Yaban Hayatı Koruma Ve Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları ile İlgili Yönetmelik'in[75] 3'üncü maddesine göre yaban hayatı koruma sahası *"Yaban hayatı değerlerine sahip, korunması gerekli yaşam ortamlarının bitki ve hayvan türleri ile birlikte mutlak olarak korunduğu ve devamlılığının sağlandığı sahalar"*; yaban hayatı geliştirme sahası, *"Av ve yaban hayvanlarının ve yaban hayatının korunduğu, geliştirildiği, av hayvanlarının yerleştirildiği, yaşama ortamını iyileştirici tedbirlerin alındığı ve gerektiğinde özel avlanma plânı çerçevesinde avlanmanın yapılabildiği sahalar"* olarak tanımlanmaktadır.

Yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları, av ve yaban hayvanlarının; yaşamlarını devam ettirebilmesi ve çoğalmalarının sağlanması, avlanma sonucu türlerinin yok olma tehlikesinin ortadan kaldırılması, biyolojik çeşitliliğin ve ender türlerin korunması amacıyla oluşturulan alanlardır.

Ülkemizde 84 adet yaban hayatı geliştirme sahası bulunmaktadır.[76] Bolu Yedigöller Yaban Hayatı Geliştirme Sahası (hedef tür: kızıl geyik-karaca) ve Kars Kuyucuk Gölü Yaban Hayatı Geliştirme Sahası (hedef tür: su kuşları) ülkemizdeki yaban hayatı geliştirme sahalarına örnek olarak gösterilebilir.

1.1.1.9. Özel Çevre Koruma Bölgesi

Özel çevre koruma bölgesi, Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik'in[77] 3'üncü maddesinde; *"Ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre*

---

[74] **Bilgin**, s. 155-156.

[75] Yaban Hayatı Koruma Ve Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları ile İlgili Yönetmelik, S: 25637, T: 08.11.2004 R.G.

[76] T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. 'Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü- Yaban Hayatı Geliştirme Sahası' <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/32/Yaban-Hayati-Gelistirme-Sahalari> s.e.t. 23.12.2020.

[77] Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik, S: 28242, T: 23.03.2012 R.G.

kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı toprak ve su alanlarını, biyolojik çeşitliliğin, doğal kaynakların ve bunlarla ilgili kültürel kaynakların gelecek kuşaklara ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi ve bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plan ve projelerin tek elden hazırlanması amacıyla, Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen bölgeleri" olarak tanımlanmıştır. Benzer tanıma, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'te[78] de yer verilmiş olup 16.03.2020 tarihli ve 31070 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile bu bölgelerin Cumhurbaşkanı Kararı ile ilan edilen kara, su ve deniz alanları olduğu ifade edilmiştir.

Özel çevre koruma bölgeleri, tanımda da açıkça ifade edildiği gibi ekolojik öneme ve biyolojik çeşitliliğe sahip, bulunduğu ülkenin zenginliklerini taşıyan, gelecek kuşaklara aktarılması için hassasiyet gösterilmesi ve yerleşimden uzak tutulması gereken, turizm potansiyeli yüksek olan -Kaş-Kekova Özel Çevre Koruma Bölgesi gibi- alanlardır.[79] Ülkemizde mevcut durumda 18 adet [80] özel çevre koruma bölgesi bulunmaktadır.[81]

1.1.1.10. Biyolojik Çeşitlilik, Fauna ve Flora

Biyolojik çeşitlilik, doğadaki canlı varlıkların genetik, tür ya da ekolojik anlamdaki çeşitliliği anlamına gelmektedir. Bu kavram, doğrudan biyoloji ve çevre bilimi ile ilişkili olmakla birlikte ekonomi ve politika için de önem taşımaktadır. Biyolojik çeşitliliğin korunması ulusal ve uluslararası anlamda dikkate değer bir konudur. Uluslararası alanda biyolojik çeşitliliğin korunmasına ilişkin yapılan en önemli çalışmalardan biri 1992 yılında imzalanan

[78] KATTOİUEDY'nin 4'üncü maddesi.

[79] **Ersöz**, s. 165

[80] Ülkemizde 16 adet ÖÇK Bölgesi bulunmakta iken son olarak 14.03.2019 tarihli, 824 ve 825 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile Salda Gölü ÖÇK Bölgesi ve Karaburun-Ildır Körfezi ÖÇK Bölgesi ilan edilmiş olup, 15.03.2019 tarihli ve 30715 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[81] Ülkemizdeki Özel Çevre Koruma Bölgeleri; Belek Özel Çevre Koruma Bölgesi, Foça Özel Çevre Koruma Bölgesi, Datça-Bozburun Özel Çevre Koruma Bölgesi, Fethiye-Göcek Özel Çevre Koruma Bölgesi, Gökova Özel Çevre Koruma Bölgesi, Göksu Deltası Özel Çevre Koruma Bölgesi, Gölbaşı Özel Çevre Koruma Bölgesi, Ihlara Özel Çevre Koruma Bölgesi, Kaş-Kekova Özel Çevre Koruma Bölgesi, Köyceğiz-Dalyan Özel Çevre Koruma Bölgesi, Pamukkale Özel Çevre Koruma Bölgesi, Patara Özel Çevre Koruma Bölgesi, Tuz Gölü Özel Çevre Koruma Bölgesi, Uzungöl Özel Çevre Koruma Bölgesi, Saros Körfezi Özel Çevre Koruma Bölgesi, Finike Denizaltı Dağları Özel Çevre Koruma Bölgesi, Salda Gölü Özel Çevre Koruma Bölgesi ve Karaburun-Ildır Körfezi Özel Çevre Koruma Bölgesi'dir. <https://tvk.csb.gov.tr/ock-bolgeleri-harita-i-85716> s.e.t. 09.03.2020.

Biyolojik Çeşitliliğin Korunması Sözleşmesi'dir.[82] Ülkemiz 1996 yılında sözleşmeye taraf olmuştur. Biyolojik Çeşitliliğin Korunması Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler bünyesinde yüksek katılımlı olarak gerçekleştirilen Çevre ve Gelişme Konferansları sonucunda imzalanmış olup uluslararası alanda çevre etkinliklerinin en önemlilerinden biri olarak kabul edilmektedir.[83]

Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesinin *"Kullanılan Terimler"* başlıklı 2'nci maddesinde biyolojik çeşitlilik; *"diğerlerinin yanı sıra kara, deniz ve diğer su ekosistemleri ile bu ekosistemlerin bir parçası olduğu ekolojik kompleksler de dahil olmak üzere tüm kaynaklardan canlı organizmalar arasındaki farklılaşma"*[84] olarak tanımlanmıştır.

Biyolojik çeşitlilik ekonomik anlamda ülkelerin güç kaynağıdır. Bitki, hayvan ve mikroorganizma çeşitliliğinin fazla olduğu tabiat alanları zarar gördüğünde kendini daha kolay yenileyebilmekte, bu durum tarım, hayvancılık, sanayi ve turizm gibi birçok alanda ülkelere kaynak sağlamaktadır. Örneğin bitkiler hem besin kaynağı hem de birçok ilacın hammaddesidir. Biyolojik çeşitliliğin fazla olduğu ekosistemlerde sağlanan ekonomik kazanımlar üst düzeydedir.[85]

Biyolojik çeşitlilik kavramıyla sıkı ilişki içerisinde olan bazı kavramlar mevcuttur. Bunlardan konumuz açısından en önemli olanları fauna ve flora kavramlarıdır.

Fauna *"bir ekosistemdeki hayvanların tamamı"*; flora *"belli bir bölgede bulunan bitki türlerinin tamamı"* olarak tanımlanmaktadır.[86] Deniz faunası veya orman florası örnek olarak gösterilebilir.

---

[82] **Erten, Sinan** (2004) 'Uluslararası Düzeyde Yükselen Bir Değer Olarak Biyolojik Çeşitlilik' Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, C:27, S:27, s.98-101.

[83] **Ertürk, Hasan** (2012), Çevre Bilimleri, Güncellenmiş 4. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s. 281-282.

[84] Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, S:22860, T:27.12.1996 R.G. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22860.pdf> s.e.t 11.03.2020.

[85] **Çakmak, N. Münci** (2008) 'Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı', Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:57, S:1, s.138.

[86] **Yıldız, Kazım / Sipahioğlu, Şengün / Yılmaz, Mehmet** (2011) Çevre Bilimi ve Eğitimi, Ankara, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, s.279.

Diğer bir tanımda ise; *"belli bir ülkeye, bölgeye ya da yöreye özgü yabanıl hayvan topluluğu fauna, bitki örtüsü de flora"* olarak adlandırılır. Buna göre, insan organizması dışında yer alan diğer canlı organizmalarının tamamı fauna ve flora olarak adlandırılmaktadır.[87]

Türkiye coğrafi konumu ve coğrafi konumunun getirdiği birtakım özellikler (dört mevsimin aynı anda yaşanması, yerşekillerinin çeşitliliği) sayesinde zengin floraya sahiptir. Floranın zenginliği fauna zenginliğini de beraberinde getirmektedir. Söz konusu zenginliklere zarar verici faaliyetlere (çevreyi kirletici atıklar, avcılık vb.) karşı korunma sağlanması elzemdir.[88] Bu koruma tabiat varlıklarının korunması ile ilgili uygulamalar aracılığıyla sağlanmaktadır. Özellikle bir alanın sit alanı olarak değerlendirmesi yapılırken alınan ekolojik temelli bilimsel araştırma raporlarında alandaki biyolojik çeşitlilik ve fauna-flora dengesi incelenmekte ve bu unsurlar koruma komisyonlarınca gerekli görülmesi halinde koruma altına alınmaktadır.

1.1.2. Korumanın Bazı Hukuki Müesseseler ile İlişkisi

Tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin temel kavramların açıklanmasının akabinde korumanın bazı hukuki müesseseler ile ilişkisini incelemekte fayda görmekteyiz.

Tabiat varlıklarının korunması farklı disiplinlerle iş birliği içerisinde çalışmayı gerektiren bir konudur. Bununla birlikte tabiat varlıklarını koruma birçok kavram, uygulama ve süreç ile iç içedir. İmar planlaması, tabiat varlıklarının korunması bakımından hem bir gereklilik hem de korumayı gerçekleştirecek bir araçtır. Çevresel etki değerlendirmesi, tabiat varlıkları ile uygulama alanlarında çakışan ve iyi uygulanmadığında büyük sorunlara yol açabilecek bir süreçtir. Son dönemde güncel uygulamalardan olan imar barışı, tabiat varlıkları ve koruma rejimine etkileri bakımından incelenmesi gereken bir kavramdır.

Tabiatın ebedi varlığı, insanların gerçekleştirdiği ya da gerçekleştirmeyi hedeflediği her faaliyetten olumlu ya da olumsuz etkilenmesi sonucunu doğurur. Bu nedenle her bir ülkenin

---

87 **Keleş, Ruşen / Hamamcı, Can** (2002) Çevrebilim, 4. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, s.133.

88 **Keleş / Hamamcı**, s.141-142.

koruma politikası bağlamında gerçekleştirdiği faaliyetlerin tabiat varlıklarını nasıl etkilediğini iyi değerlendirmesi gerekir.

1.1.2.1. Koruma ve Planlama İlişkisi

İmar planlaması yaşanabilir bir çevre oluşturmanın temel araçlarındandır. *"İmar planlamasının başlangıç noktasını, imar planı teşkil eder"*[89] İmar planları ile sağlıklı ve yaşanabilir bir ortam oluşturulması amaçlanırken, çevrenin korunması ve vatandaşların can ve mal güvenliğinin temini öncelikli olarak dikkate alınmalıdır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda imar planlarının türleri sayılmış olup, mevzuat bütün olarak incelendiğinde ise İmar Kanunu ile sınırlı olmayacak şekilde *"... Metropoliten İmar Planı, Çevre Düzeni Planı, Revizyon İmar Planı, İlave İmar Planı, Ülke Fiziki Planı, Koruma Amaçlı İmar Planı, Çevre Düzenleme Projesi, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Planı, Özel Çevre Koruma Bölgesi Planı, Endüstri Bölgesi Planı, Islah İmar Planı, Stratejik Plan ..."* olmak üzere birçok plan türünün bulunduğu tespit edilmiştir.[90]

Tabiat varlıklarının korunması bakımından önem arz eden kısım koruma amaçlı imar planlarıdır. Koruma amaçlı imar planı (KAİP) şeklinde bir adlandırma yapılmasının doğru olmadığını, bu şekilde koruma amaçlı ya da koruma amaçlı olmayan şeklinde yapay bir ayrım meydana geldiğini, tüm imar planlarının aslında bir koruma planı olarak değerlendirilmesi gerektiğini ileri sürenlere [91] katılmak mümkündür. Gerçekten de "koruma amaçlı" tabirinden diğer imar planlarında koruma ilkesinin göz ardı edildiği gibi bir anlam çıkmaktadır.

Koruma amaçlı imar planları 3194 sayılı İmar Kanunu'nda değil 2863 sayılı Kanun'da tanımlanmıştır. 2863 sayılı Kanun'a göre koruma amaçlı imar planı; *"Bu Kanun uyarınca belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim-geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik,*

---

[89] **Yayla, Yıldızhan** (1975), Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İstanbul, Fakülteler Matbaası, s.11.

[90] **Ünal, Yücel** (2008) Türk Şehir Planlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve Deprem Ağırlıklı İncelemesi, Ankara, Yetkin Yayınevi, s.25-26.

[91] **Kiper, Perihan (**2005) 'Koruma Amaçlı İmar Planına Eleştirel Bir Bakış' Planlama-TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, S: 31, s.26-27.

tarihi, doğal, mimarî, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; hali hazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile plânlama kararları, tutumları, plân notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar plânlarının gerektirdiği ölçekteki planlar" [92] olarak tanımlanmıştır. Söz konusu tanımdan anlaşılacağı üzere, koruma amaçlı imar planları kültür ve tabiat varlıklarının korunması amacıyla, gerekli alan araştırmaları neticesinde hazırlanan ve sürdürülebilir stratejiler geliştirerek korunması gerekli alanların kullanım şartlarını belirleyen nazım ve uygulama imar planı ölçeğindeki planlardır.

Koruma amaçlı imar planları, koruma amaçlı nazım imar planı ve koruma amaçlı uygulama imar planı olmak üzere ikiye ayrılır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda nazım ve uygulama imar planları tanımlanmış ise de "koruma amaçlı" olarak ayrıca bir tanım yapılmamıştır.[93] Ancak belirtmek gerekir ki, nazım imar planı ile koruma amaçlı nazım imar planı veya uygulama imar planı ile koruma amaçlı uygulama imar planı arasındaki temel fark idari işlemin sebebi yani koruma-kullanma dengesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle, nazım/uygulama imar planı ile koruma amaçlı nazım/uygulama imar planlarının gereklerinin farklı olması halinde, koruma amaçlı planlara öncelik verilmelidir. [94]

Kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu alanlarda, korumanın gerçekleştirilmesi için dahi olsa inşai faaliyetler, bilhassa kültür varlıkları bakımından onarım faaliyetleri vs. yapılması gerekebilir. Bu nedenle korumaya ilişkin planlar oluşturulurken diğer planlama faaliyetlerinden

[92] 2863 sayılı Kanun'un 3/a maddesi.

[93] **Çolak** (2015), s.186.

[94] **Çolak** (2015), s.186-188.

farklı bir prosedür izlenmesi, daha dikkatli ve özenli hareket edilmesi zorunludur.[95] Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik'in[96] 5'inci maddesinde yer alan *"Koruma amaçlı imar planlarındaki kullanım kararlarının ve yapılaşma koşullarının, alanda tabiat varlıklarına ilişkin varsa biyoçeşitlilik gibi araştırmalar doğrultusunda belirlenmesi esastır."* düzenlemesi de koruma amaçlı planların bu özellikli durumunu ifade etmektedir.

Koruma amaçlı imar planlarıyla yalnızca fiziksel değil; ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda da koruma sağlanmaktadır. Bununla birlikte koruma amaçlı planlar, sit alanları ile diğer alanlar arasındaki etkileşimi sağlayarak sit alanlarının diğer alanlar ile bütünleşmesine vesile olmaktadır. [97]

2863 sayılı Kanun'un 57'nci maddesine göre *"koruma amaçlı imar planı ile bunların her türlü değişikliklerini inceleyip karar almak"* koruma bölge komisyonlarının görevidir.

2863 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde ise sit alanı kararı ile, sit alanı ilan edilen alanlarda yürürlükte olan imar planlarının uygulamasının duracağı; ancak alanda etkileşim-geçiş sahası[98] olması halinde sonradan kararlaştırılan sit statüsüne istinaden yapılacak inceleme ve değerlendirme neticesinde 1/25.000 ölçekli plana ilişkin kararların ilgili idaresince onaylanabileceği düzenlenmiştir.

Bu noktada, Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesindeki düzenlemeden bahsetmek gerekmektedir. Buna göre, doğal sit alanlarında KATTOİUEDY gereği yapılacak yeniden değerlendirme sonucunda daha önce 1. derece doğal sit alanı iken nitelikli doğal koruma alanı ve sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanı olarak; 2. ve 3. derece doğal sit alanı iken sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanı

---

[95] **Çolak, N. İlker / Öngören, Gürsel** (2011) İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, İstanbul, Legal Yayıncılık, s.170.

[96] Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik, S:28242, T:23.03.2012 R.G.

[97] **Çelik, Bahattin** (2011) Koruma Amaçlı İmar Planlaması ve İlgili İdari Yargı Kararları, Ankara, Adalet Yayınevi, s.58.

[98] 2863 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde yer alan tanıma göre etkileşim-geçiş sahası; *"korunması gerekli kültür varlıklarını ve sit alanlarını doğrudan etkileyen, sit bölgeleriyle bütünlük gösteren, daha önceden sit sınırları içindeyken sit sınırları dışına çıkarılmış veya sit sınırları dışında tutulmuş korunacak sokak, meydan, yapı grupları ve benzerlerinin yer aldığı, sit bölgeleri arasında kalmış, sitleri doğrudan etkileyen veya koruma amaçlı imar planlarının hazırlanma aşamasında göz önünde bulundurulması gereken alanlardır."*

olarak kararlaştırılan alanlarda yeni KAİP yapılıncaya kadar yeniden değerlendirme öncesi yürürlükte olan KAİP geçerli olacaktır. Kanaatimizce bu şekilde bir düzenleme öngörülmesinin nedeni, sit alanlarındaki eski derecelere ve yeni statülere göre yapılabilecek faaliyetler kıyaslandığında koruma rejimine zarar verilmesi ihtimalinin düşük olmasıdır.

Çalışmamızın tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının görevlerini inceleyeceğimiz ilerleyen bölümünde detaylandırılacağı üzere, koruma komisyonları tarafından üç ay içerisinde, yürürlüğü duran imar planının kapsadığı sit alanında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma koşulları belirlenir. Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma koşulları, koruma amaçlı imar planı yapılıncaya kadar geçerli olur. İlgili kurum ve kuruluşlar üç yıl içerisinde koruma amaçlı imar planını hazırlayarak komisyona sunmak zorundadır. Bu süre, talep halinde gerekçeli olmak kaydıyla uzatılır. Sit alanlarında yürürlüğe giren imar planlarının yargı mercilerince yürütülmesinin durdurulmasına veya iptaline karar verilmesi halinde komisyonlarca geçiş dönemi koşulları tekrar belirlenir. [99] Kurum ve kuruluşlarca sunulan ve koruma komisyonları tarafından uygun bulunan planlar, onaylanmak üzere ilgili merciye gönderilir. İlgili idare, değişiklik talebi varsa komisyonlara iletir. Koruma komisyonlarınca uygun bulunarak idaresine gönderilen planların altmış gün içerisinde onaylanması gerekir. Bu süre içerisinde gerekli onay işlemleri yapılmayan planlar kesinleşerek yürürlüğe girer.[100] İdarenin onayı olmaksızın kesinleşme, zımni kabul anlamı taşır.[101] Planın yürürlüğe girmesi ile geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma koşulları kendiliğinden ortadan kalkar.

Sit alanı ilanı sonrası koruma amaçlı imar planı onaylanan alanlarda daha önceden yapılan yapılar bulunabilir. Bu durumda 2863 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi ile, kesin yapı yasağı getirilen alanda yer almaması kaydıyla, bu alanlardaki yapı ruhsatı ve eklerine uygun olarak inşaasına başlamış ve subasman seviyesi tamamlanmış yapıların inşaasının devamına izin verileceği düzenlenmiştir. Bu şekilde, subasman seviyesi tamamlanmış yapılar bakımından

[99] **Kalabalık, Halil** (2012) İmar Hukuku, Güncelleştirilmiş ve Geliştirilmiş 4. Baskı, Cilt-III, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s.2742-2743; 2863 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi.

[100] 2863 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi.

[101] **Kalabalık** (2012), s.2745.

kazanılmış hakların korunması sağlanmıştır. Subasman seviyesi tamamlanmamış yapıların ise ruhsatlarının iptal edileceği hüküm altına alınmıştır.[102]

Koruma amaçlı imar planları, 2863 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi doğrultusunda yapılacak kamulaştırma ve takas işlemleri bakımından da önem taşımaktadır. Sit alanı ilanı kararı alınmasıyla mülkiyet hakkı sahiplerinin haklarında birtakım kısıtlamalar meydana gelebilmektedir. Sit alanı ilanının hak sahiplerini zarara uğratması durumunda alanda kamulaştırma işlemi yapılır. Ancak, sit alanı ilanının kamu yararı amacı taşıması nedeniyle ve yine 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda yer alan; *"Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur."*[103] hükmü gereği, onaylı imar planı mevcut olması halinde yapılacak kamulaştırma işlemi için ayrıca bir kamu yararı kararı alınmasına gerek bulunmamaktadır. Bahsedilen nedenlerle kamulaştırma sürecinde, asıl hedefi kamu yararının gözetilmesi olan koruma amaçlı imar planlarının bulunması halinde kamu yararı kararı alınması zorunlu değildir. Bununla birlikte, kamulaştırma yapılamayan durumlarda 2863 sayılı Kanun'un 15-1/f maddesine göre, sit alanlarında yapılan 1/1.000 ölçekli koruma amaçlı imar planları ile kesin inşaat yasağı getirilen alanlarda bulunan taşınmazların Hazine arsa ve arazileri ile değiştirilebileceği düzenlenmiştir. Söz konusu takas usulünün uygulanabilmesi için de koruma amaçlı imar planının yapılması zorunludur. [104]

2863 sayılı Kanun'un 61'inci maddesinde, koruma komisyonlarının kararlarına uyulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Bu zorunluluk imar planlaması bakımından yürütülen iş ve işlemlerde de geçerlidir. Konuya ilişkin Danıştay 6. Dairesi 20.05.1997 tarihli bir kararında; *"…Uyuşmazlık konusu plan değişikliği, cami koruma alanı içinde kalan taşınmazın B-4 olan yapı nizamının B-2 olarak düzenlenmesini öngören koruma kurulu kararı uyarınca yapıldığına ve dayanağını oluşturan koruma kurulu kararının iptali istemiyle de herhangi bir dava açılmadığına göre bu karar uyarınca yapılan imar planı değişikliğinde*

[102] **Kalabalık** (2012), s.2768

[103] 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, S:18215, T:08.11.1983 R.G (Madde 6)

[104] **Özlüer Özkaya, Ilgın** (2018a) 'Sit Alanlarının Planlanması' (Doktora), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.252-256.

mevzuata aykırılık bulunmamaktadır." [105] gerekçesine dayanarak, belediyelerin koruma kurulu kararlarına uymasının zorunlu olduğu ve dava konusu olayda ilgili belediyenin kurul kararı doğrultusunda işlem tesis ettiği, işlemin dayanağı koruma kurulu kararına karşı dava açılmadığı, bu nedenle dava konusu imar planına karşı açılan davada hukuka aykırılık olmadığı, değerlendirmesine yer vermiştir.

Planlama ve koruma faaliyetlerinin bir arada yürütülmesinin zor olduğuna dair yaygın bir düşünce hakimdir. Hatta, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görev alanlarının bir yandan imar ve yapılaşma diğer yandan çevrenin korunması olduğu belirtilerek bu faaliyetlerin tek çatı altında yürütülmesi eleştirilmekte ise de, bu şekilde sürdürülebilirliğin sağlanması hedefiyle bütünleşik bir sistem öngörülmüştür.[106] Avrupa ülkelerinde de koruma mevzuatı ile imar mevzuatının birlikte düzenlendiği dikkate alındığında[107] kanaatimizce, koruma amaçlı imar planlarının diğer planlarla koordinasyonunun sağlanması ve koruma dinamiklerinin gözetilmesi bakımından bu konudaki planlamanın tek bir idarenin görev ve yetkisinde yürütülmesinde sakınca bulunmamaktadır.

Koruma amaçlı imar planı adı altında ayrı bir sürecin düzenlenmesinin gerekli olup olmadığı ise tartışılmaktadır. Koruma amaçlı imar planlarının kent bütünündeki diğer planlardan ayrı bir süreçle hazırlanması diğer planlarla ilişkinin kurulmasını güçleştirmekte ve bu durum koruma amaçlı planların hazırlanmasını geciktirmektedir. Ayrıca, bu şekilde parçacıl bir planlama süreci meydana geldiğinden birtakım riskler oluşmaktadır. Bununla birlikte, bütüncül bir değerlendirme yapılmak suretiyle alt-üst ölçekli planlarla ilişki kurularak ve korumanın gerektirdiği uzmanlık alanları ile iş birliği yapılarak tabiat değerlerini korumaya yönelik planlama faaliyetlerinin yapılması da bir gerekliliktir. [108]

Ülkemizde mevzuatta kendine yer bulmuş olan koruma amaçlı imar planlarının, uygulamada önünde birçok engel bulunmaktadır. Bunlardan bazıları süreklilik arz eden şeffaf

---

[105] Danıştay 6. D., E:1996/3616, K:1997/2366, T: 20.05.1997, <https://kararara ma.danistay.gov.tr/> s.e.t. 16.05.2021.

[106] **Akay, Aslı /Akgün, Fatma** (2014) 'Türkiye'de Planlamada Dönüşüm Süreci: Çevre ve Koruma mı? Kentleşme ve Yapılaşma mı?' Amme İdaresi Dergisi, C:47, S:4, s.109.

[107] **Akay / Akgün**, s.97-98

[108] **Kiper**, s.27.

bir koruma politikasının olmaması, koruma düşüncesinin toplumda oluşmaması, uygulamacı birimlerin koruma-kullanma dengesini sağlayacak bilinçten yoksun olması, finansman sıkıntıları ve korumanın kamu yararı ile ilişkisinin dikkate alınmaması olarak sıralanabilir.[109] Tabiat varlıklarının bulunduğu alanlarda koruma ve planlama ilişkisindeki sorunları bertaraf edecek, odak noktası tabiat varlıklarının korunması olan yeni bir planlama sistemi kurulması düşünülebilir. Bunun için, koruma komisyonlarınca verilen kararların uygulayıcısı olan belediyelerde konuya ilişkin gerekli donanıma sahip teknik personelden oluşan profesyonel planlama ekipleri kurulmalı, ekonomik kaynak aktarımı artırılmalı, plan yapım aşamasında meslek odalarının ve yapılacak işlemden etkilenecek vatandaşların daha etkin katılımı sağlanmalı, toplum eğitim yoluyla bilinçlendirilmeli ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile 2863 sayılı Kanun birlikte ele alınmalıdır. Ancak bu koşulların oluşması halinde koruma-planlama ilişkisi içerisinde yeni bir sistem önerilmesi mümkündür. [110]

Özden Örnek/Görgülü tarafından getirilen öneriye göre, oluşturulacak yeni sistemde koruma komisyonlarınca belirlenen geçiş dönemi koşullarının süresinin; *"parçacıl yaklaşımlar"* getirmesi, plan yapılıncaya kadar korunan alanlarda fazla serbesti sağlaması, plan yapım sürecini geciktirmesi ve plan bütünü ile bağlantıyı sağlayamaması nedenleriyle kısaltılması gerekmektedir. Koruma amaçlı imar planlarını hazırlayarak komisyona sunacak olan idarelere yasal sürede yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde yaptırım uygulanmalıdır. Sit alanı ilan edilecek yerlere ilişkin objektif kriterler getirilmelidir. Havza ölçeğinde koruma olarak adlandırılan bütüncül koruma anlayışına geçilmelidir. Korumanın toplumsal boyutu daha fazla ihmal edilmemeli ve *"kamu-yerel-sivil-özel birlikteliğin"* geliştirilmesi için çalışılmalıdır. Ortak bir veritabanı oluşturulmalı, envanter yapılmalı ve arşiv sistemi geliştirilmelidir. [111]

Yapılan çalışmalar da koruma ve planlama ilişkisinde yerleşik anlayıştan vazgeçilmesi gerektiğini göstermektedir. Bununla birlikte, korunan alanlarda halktan kopuk bir koruma

---

[109] **Özden Örnek, Elif / Görgülü, Zekai** (2006) 'Planlama- Koruma İlişkisi Üzerine Yeni Bir Sistem Önerisi', Megaron Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Dergisi, C:1, S:4, s. 235.

[110] **Özden Örnek /Görgülü,** s. 235.

[111] **Özden Örnek/ Görgülü**, s. 239-245.

faaliyetinin başarıya ulaşmadığının fark edilmesi üzerine, dünya genelinde katılımcı bir planlama ve yönetim anlayışı gelişmeye başlamıştır. [112]

1.1.2.2. Koruma ve Çevresel Etki Değerlendirmesi İlişkisi

Ekonomik yatırım gerçekleştiren tesislerin kurulacağı yerler ve faaliyetlerinin kapsam ve içeriklerinin çevreyi ne denli etkileyeceğinin tüm yönleriyle araştırılmasına çevresel etki değerlendirmesi, değerlendirme sonucu alınan rapora çevresel etki değerlendirmesi raporu adı verilir.[113] Ancak belirtmek gerekir ki çevresel etki değerlendirmesi (ÇED), yalnızca sanayi faaliyetlerin çevreye olumlu ve olumsuz etkilerinin önceden araştırılması ile sınırlı olmayan kapsamlı bir süreçtir. [114] Çevresel etki değerlendirmesi süreci sonunda hazırlanan ÇED raporu bağlayıcı olmasa da sürecin aşamalarının katedilmesi sonucunda verilen karar yatırımlar bakımından kesin ve hukuksal olarak bağlayıcıdır.[115]

Çevresel etki değerlendirmesi, ekonomik gelişmelerin çevreye -konu özelinde tabiat varlıklarına- olası etkilerini araştırmak, ilgililerin katılımıyla çözüm önerileri getirmek, yatırımları engellemeksizin doğal mirasın korunmasını ve olası sonuçların denetlenmesini sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir süreç olup, tabiat varlıklarının korunması ve yaşatılması bakımından önemlidir.

Çevresel etki değerlendirmesi, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10'uncu maddesinde düzenlenmiştir.[116] Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin[117] 4'üncü maddesinin birinci

---

[112] **Güneş, Gül** (2011) 'Korunan Alanların Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım: Katılımcı Yönetim Planları' Ekonomi Bilimleri Dergisi, C:3, S:1, s. 47-57.

[113] **Keleş / Hamamcı**, s.170.

[114] **Keleş / Hamamcı**, s.170.

[115] **Keleş / Ertan**, s. 132.

[116] 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Çevresel Etki Değerlendirmesi" başlıklı 10 uncu maddesi şu şekildedir: *"Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler.*
Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez
Çevresel Etki Değerlendirmesine tâbi projeler ve Stratejik Çevresel Değerlendirmeye tâbi plân ve programlar ve konuya ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir."

[117] Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, S:29186, T:25.11.2014 R.G.

fıkrasının (k) bendinde ise, duyarlı yöreler *"Çevresel etkilere karşı biyolojik, fiziksel, ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli özellikleri ile duyarlı olan veya mevcut kirlilik yükü çevre ve halk sağlığını bozucu düzeylere ulaştığı belirlenen yörelerle, ülkemiz mevzuatı ve taraf olunan uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gerekli görülen ve ek-5'te yer alan alanlar"* olarak tanımlanmıştır. Mezkur Yönetmeliğin "Ek-5 Duyarlı Yöreler" bölümünde ise çevresel etki değerlendirmesi sürecinde dikkate alınması gereken tabiat varlıklarına yer verilmiş ve koruma öncelikli bir yaklaşım öngörülmüştür.[118]

ÇED Yönetmeliği'nin Ek-1 kısmında yer alan projeler bakımından, öneri projenin alanının ve etkilenme ihtimali öngörülen çevresinin duyarlı yöreler de dikkate alınarak sit, fauna-flora vs. özelliklerinin açıklanması istenmektedir. Yönetmeliğin Ek-2 kısmında yer alan projeler bakımından ise proje yeri seçiminde yine duyarlı yöreler de dikkate alınarak, tabiat varlıkları gibi korunması gerekli alanların göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir. [119]

Bu noktada getirilebilecek eleştirilerden biri tabiat varlıklarından olan anıt ağaçlar konusundaki hukuki boşluktur. ÇED sürecine ilişkin mevzuatta anıt ağaçlarla ilgili bir düzenleme yer almadığı gibi, ÇED Yönetmeliği'nin yukarıda ifade edilen ek-5'inci maddesinde de anıt ağaçlar ayrıca sayılmamıştır.[120] Anıt ağaçların söz konusu maddede "tabiat varlıkları" ifadesi altında değerlendirilmesi gerektiği düşünülse de diğer tabiat varlıklarına nazaran koruma alanlarının daha küçük olması ya da budama-bakım gerektirmesi gibi nedenlerle ÇED sürecinde ayrıca dikkate alınması gerekmektedir.

Öte yandan, 109 Sayılı Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanım Koşulları İlke Kararının "Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü

---

[118] ÇED Yönetmeliği'nin Ek-5 bölümünün "Ülkemiz mevzuatı uyarınca korunması gerekli alanlar" kısmında *"...Milli Parklar, Tabiat Parkları, Tabiat Anıtları ve Tabiat Koruma Alanları, Yaban Hayatı Koruma Sahaları, Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları ve Yaban Hayvanı Yerleştirme Alanları, Tabiat Varlıkları, Sit ve Koruma Alanı olarak tanımlanan alanlar, Özel Çevre Koruma Bölgeleri olarak tespit ve ilan edilen alanlar…"*; "Ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gerekli alanlar" kısmında *"… Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanların Korunması Sözleşmesi (RAMSAR Sözleşmesi) uyarınca koruma altına alınmış alanlar …"* ; "Korunması gereken alanlar" kısmında *"...Sulak Alanlar…"* duyarlı yöreler olarak belirtilmiştir.

[119] **Alıca, S. Suzan** (2011) 'Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi', Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:15, S:3, s. 118.

[120] **Bobat, Alaeddin** (2017) 'Anıt Ağaçlar, Kırsal Turizm ve Koruma-Yararlanma Dengesi Üzerine Çelişkiler' International Rural Tourism and Development Journal, C:1, S:2, s. 40.

Kullanım Alanları"nda yapılabilecek faaliyetlerin düzenlendiği kısmında *"Teknik rapor ile tespit edilmiş zorunlu haller dışında delme-patlatma yöntemlerinin kullanılmaması, habitat bölünmesi ile flora, fauna kaybının en aza indirilerek ekolojik koridor oluşturacak tedbirlerin alınması, bölgeye ilişkin olarak ekolojik etki değerlendirme raporu hazırlanması koşullarıyla … ÇED Yönetmeliği hükümleri ve diğer ilgili mevzuata uygunluğun sağlanması şartlarıyla madencilik faaliyetleri yapılabilir."*[121] denilmekle, bu alanlarda madencilik faaliyetlerine izin verilebileceği düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemede her ne kadar ÇED Yönetmeliği hükümlerinin dikkate alınacağı belirtilmiş ise de, doğal sit alanlarında bu tür faaliyetlere izin verilmesinin mevcut ekolojik dengeye zarar vermesi kaçınılmazdır.

Doğal sit alanlarında yukarıda öngörülen düzenleme doğrultusunda yapılacak madencilik faaliyetlerinin çevreye vereceği olası zararları tespit edecek bir ÇED raporu hazırlanmalıdır. Bu raporda faaliyet alanlarının sınırları, faaliyet alanlarına kurulması gereken tesisler belirtilmelidir. Koruma bölge komisyonlarının, bu faaliyetlerin gerçekleştirildiği alanlarda rehabilitasyon projeleri hazırlanmasını talep etmesi amaca uygun düşecektir. [122]

Çevrenin korunmasında en etkili araçlardan olan ÇED uygulamalarının bilhassa doğal miras olan tabiat varlıklarının bulunduğu alanlar bakımından hassasiyetle yürütülmesi gerekmektedir. Yalnızca tabiat varlıklarının bulunduğu alanlarda yürütülenler değil tüm ÇED süreçlerinde, önleme ilkesi ön plana çıkarılmalı ve yatırımların çevreye olan etkisi, ekonomik sürdürülebilirlikten üstün tutulmalıdır.[123]

1.1.2.3. Koruma ve İmar Barışı İlişkisi

3194 sayılı İmar Kanunu'na 7143 sayılı Kanun[124] ile eklenen geçici 16'ncı maddede yer alan *"Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt*

[121] 109 Sayılı Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanım Koşulları İlke Kararı, S: 30971, T: 07.12.2019 R.G.

[122] **Sancakdar**, s. 252-255.

[123] **Yurtcanlı Duymaz, Seda** (2021) 'Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi Mekanizmasının 28 Yıllık Serüveni', Türkiye Barolar Birliği Çevre ve Kent Hukuku Komisyonu Bülteni, S:4, s.35.

[124] 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, S:30425, T:18.05.2018 R.G.

altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31/12/2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Başvuruya konu yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar Bakanlık tarafından hazırlanan Yapı Kayıt Sistemine yapı sahibinin beyanına göre kaydedilir." şeklindeki düzenleme ile hukukumuza "imar barışı" kavramı girmiştir.

Söz konusu düzenlemeye göre, 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış olan, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar için yapı kayıt bedeli adı altında Kanun'da öngörülen usule göre hesaplanan bedelin ödenmesi halinde bir yapı kayıt belgesi düzenlenir. Söz konusu belge, yapıyı mevzuata uygun hale getirmeyen; ancak kullanılmasına izin verildiği anlamına gelen bir belgedir. Zira, usulüne uygun alınan yapı kayıt belgeleri ile, İmar Kanunu'na aykırılıktan dolayı tesis edilen yıkım kararları ve para cezaları iptal edilmektedir. Yapı kayıt belgesi, yapının kentsel dönüşüm uygulamalarına tabi tutulmasına ya da yeniden yapılmasına, bir nevi ekonomik ömrünü tamamlamasına kadar geçerlidir.

İmar barışı düzenlemesini "imar affı" ile karıştırmamak gerekmektedir. Yapı kayıt belgesi, mülkiyet hakkı tanıyan bir belge olmayıp yalnızca yapının kullanılmasına izin veren bir belgedir. Bu ayrım dikkate alındığında, imar barışı *"geçici bir süreç"* olarak nitelendirilebileceğinden geçmiş dönemlerde gerçekleştirilen imar affından farklı olduğunu söylemek mümkündür. [125]

İmar barışı uygulamasının amacı, ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve bu yapılırken de kentsel dönüşüm için gerekli finansmanın sağlanmasıdır.[126] Afet riskinin yüksek olduğu ülkemizde bu yapıların sayısının bilinmesi, can ve mal güvenliği için gerekli stratejinin oluşturulması bakımından önemlidir. Keza, yapı kayıt belgesi için ödenen

[125] **Özlüer Özkaya, Ilgın** (2018b) 'İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım', İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:9, S:2, s.333-334.

[126] **İlgezdi, A. Rıza** / **Batak**, **Gökhan** (2020) İmar Barışından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözümleri, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s.33.

miktarların da dönüşüm projeleri hesabına aktarılarak 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun[127] kapsamında kullanılması öngörülmüştür.

Çalışmamızın konusu olan tabiat varlıkları bakımından ise yapı kayıt belgesi uygulaması birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Yapı kayıt belgesi alarak imar barışından faydalanmış olan yapıların 2863 sayılı Kanun kapsamında korunan tabiat varlığı ve doğal sit alanında kalması durumunda koruma mevzuatı ve uygulamaları ile imar barışı uygulaması arasında ciddi çelişkiler meydana gelmektedir.

2863 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde *"Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları çerçevesinde koruma bölge kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında inşai ve fiziki müdahalede bulunulamaz, bunlar yeniden kullanıma açılamaz veya kullanımları değiştirilemez. Esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşai ve fiziki müdahale sayılır"* hükmü ile izinsiz müdahale ve kullanma; aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde yer alan *"Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların korunma alanlarında ruhsatsız olarak inşaat yapmak yasaktır. Buralarda ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlar ile koruma amaçlı imar planlarında, plana; sitlerde, sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapılır."* hükmü uyarınca da korunan alanlarda ruhsatsız yapı yapılması yasaklanmıştır. Söz konusu hükümlere istinaden korunan alanlarda ruhsat ya da ruhsata aykırı yapıların bulunması durumunda koruma bölge komisyonlarınca imar mevzuatına göre işlem yapılması kararı alınır ve ilgili Cumhuriyet Başsavcılıkları'na suç duyurusunda bulunulur.

Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar'ın[128] 8'inci maddesinde ise *"Yapı Kayıt Belgesi Düzenlenemeyecek Yapılar"*[129] sayılmıştır. Söz konusu madde

---

[127] 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanları Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, S: 28309, T: 31.05.2012 R.G.

[128] Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar, S: 30443, T: 06.06.2018 R.G.

[129] Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar'ın "Yapı Kayıt Belgesi Düzenlenemeyecek Yapılar" başlıklı 8'inci maddesine göre;*"Yapı Kayıt Belgesi; a) 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nda tanımlanan Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesi içinde, 3194 sayılı Kanunun geçici 16'ncı maddesi uyarınca adı geçen Kanuna eklenmiş olan kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanda, b) İstanbul tarihi yarımada içinde 3194 sayılı Kanunun geçici 16 ncı maddesi uyarınca adı geçen Kanuna eklenmiş olan kroki ile listede sınır ve koordinatları gösterilen alanlarda, c) 19/5/2014 tarihli ve 6546 sayılı Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanunun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde*

incelendiğinde, yapı kayıt belgesi verilmeyecek yapılar arasında 2863 sayılı Kanun gereği korunan alanlarda bulunan yapıların sayılmadığı görülmektedir. Bu durumda, 2863 sayılı Kanun gereği korunan bir alanda ruhsatsız bir yapının yapı kayıt belgesi alarak ekonomik ömrünü tamamlayıncaya kadar mevcudiyetine devam etmesi koruma mantığı ile bağdaşmayacaktır. Koruma bölge komisyonlarınca konunun değerlendirilmesi aşamasında da yasal bir düzenlemeye dayanılarak alınan yapı kayıt belgesini sunan vatandaşların taşınmazıyla ilgili tesis edilecek iş ve işlemlerde tereddüt hasıl olacaktır. Kanunkoyucu, yapı kayıt belgesi düzenlenemeyecek yapılar arasında 2863 sayılı Kanun kapsamında korunan alanları saymayarak bu alanlarda yapı kayıt belgesi alınmasına müsaade etmiştir.

Ancak, bu noktada belirtmek gerekir ki yapı kayıt belgesinin niteliği ve verilme amacı dikkate alındığında, özel kanunlar ile getirilen yükümlülüklerin ortadan kalkacağını düşünmek hatalı olur. Daha önce de ifade edildiği gibi, yapı kayıt belgesi ile 3194 sayılı Kanun'a aykırılıklar içeren yapılar kayıt altına alınarak elde edilen gelir dönüşüm projeleri hesabına aktarılmakta ve mevzuata aykırı yapının geçici bir süre kullanımına izin verilmektedir. Bu durum, belge sahiplerine müktesap bir hak sağlamadığı gibi, özel kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasına da engel teşkil etmemektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 4'üncü maddesinde *"2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır."* hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre, 3194 sayılı Kanun'un, daha özel Kanun olan 2863 sayılı Kanun'a aykırı olmayan hükümleri uygulanır. 2863 sayılı Kanun'a tabi alanlarda, yapı kayıt belgesi alan bir yapının koruma mevzuatına aykırı mevcudiyeti nedeniyle işlem tesis edildiğinde, yapı kayıt belgesi sahiplerinin mağduriyetine neden olunacağı ortadadır. Bu nedenle, sürecin başında kanunkoyucu tarafından 2863 sayılı Kanun kapsamında korunan

belirlenmiş Tarihi Alanda, ç) Üçüncü kişilere ait özel mülkiyete konu taşınmazlar üzerinde, d) Kesinleşmiş planlar neticesinde sosyal donatı alanı olarak belirlenmiş ve Maliye Bakanlığınca aynı amaçla değerlendirilmek üzere ilgili kurumlara tahsis edilmiş Hazineye ait taşınmazlar üzerinde, bulunan yapılar hakkında Yapı Kayıt Belgesi düzenlenemez."

alanlarda yapı kayıt belgesi alınamayacağı şeklinde bir hüküm tesis edilmiş olsaydı herhangi bir sorun ortaya çıkmayacak idi.

Konuya ilişkin İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi vermiş olduğu 01.07.2020 tarihli kararında; *"3194 sayılı İmar Kanunu'nun 7143 sayılı Kanunla eklenen Geçici 16'ncı maddesi uyarınca düzenlenen 'yapı kayıt belgesi'nin sağladığı haklar ile 2863 sayılı Yasa kapsamında bulunan alan ve taşınmazlar için yasa koyucu tarafından özel kanun hükümleri ile getirilen hukuki rejim karşılaştırıldığında; İmar Kanunu'na eklenen geçici 16. maddesinin, aynı Kanun'un 4. maddesinin 1. fıkrasında yer alan hüküm gereği özel Kanun olan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa aykırı hükümler içerdiği, bu haliyle tescile konu edilen bir taşınmazda ya da yapı yapımına sınırlama getirilmiş sit alanı olarak tespit edilmiş herhangi bir mahalde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 7143 sayılı Kanunla eklenen geçici 16'ncı maddesi hükümlerinin uygulanma kabiliyeti bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır."*[130] denilmekle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun mekansal planlama konusunda ilke ve esasları düzenleyen genel bir kanun olduğu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun ise kültür ve tabiat değerlerinin korunması, geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve gerekli denetimlerin yapılması ile ilgili özel bir kanun olduğu, özel kanunlarla belirlenen ve koruma altına alınan bu gibi alanlarda özel kanun hükümlerinin uygulanmasının gerektiği, 3194 sayılı Kanun hükümlerinin bu alanlarda uygulama olanağı bulabilmesinin ancak 2863 sayılı Kanun'un lafzına ve ruhuna aykırılık teşkil etmemesi halinde mümkün olduğu belirtilerek 2863 sayılı Kanun'a göre korunan tabiat varlıklarının bulunduğu alanlarda, bu Kanun'a aykırı olan yapı kayıt belgelerinin iptal edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda ifade edilenlere göre, yasama organı tarafından korunan alanlarda yapı kayıt belgesi alınamayacağına ilişkin açık bir düzenleme yapılmaksızın bir nevi kabul edilen imar barışı sürecine karşı, yargı organları tarafından farklı bir iradenin ortaya konulduğu ortadadır. Buna göre, tabiat varlıklarını koruma komisyonlarınca 2863 sayılı Kanun kapsamında korunan

---

[130] İstanbul BİM 5. İdari Dava Dairesi, E:2020/188, K:2020/1067, T:01.07.2020 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/bolge-idare-mahkemesi/istanbul-bim5-idd-e-2020-188-k-2020-1067-t-1-7-2020> s.e.t. 19.05.2021.

Benzer karar için bkz. Konya BİM 2. İDD, E:2019/1797, K:2020/1024, T:01.07.2020.

alanlarda alınan yapı kayıt belgelerine ilişkin emsal yargı kararları doğrultusunda olayın özelliğine göre değerlendirme yapılması gerektiğini düşünmekteyiz.

1.2. TÜRKİYE'DE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASINDA TARİHSEL SÜREÇ

Türkiye'de "koruma"nın tarihsel sürecine geçmeden önce uluslararası alanda konuya ilişkin ilk çalışmaların Rönesans Döneminde başladığını söyleyebiliriz. Rönesans ile sanata verilen değerin artmasıyla birlikte tarihi anıtların korunması ve tahribata uğrayanların onarılması konusunda çalışmalar yapılmıştır.[131]

Türkiye'de kent planlamasının geçmişi 1800'lü yıllara dayanmaktadır. İlk belediye 1855 yılında İstanbul'da kurulmuş, kent planlamasına ve buna bağlı olarak koruma kavramına ilişkin ilk uygulamalar da İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. Koruma kavramı, Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi ile birlikte önem kazanmaya başlamıştır.[132]

Osmanlı Devleti'nde korumaya ilişkin ilk yasal düzenlemeler; ülkede yapılacak kazıların izin şartına bağlandığı, tarihi eserlerin Devlet malı sayıldığı ve antikaların müzelerde muhafaza edilmesinin konu edildiği 1869 tarihli Asar-I Atika Nizamnamesi, eski eserler konusunda düzenlemelerin yer aldığı 1874 tarihli Asar-I Atika Nizamnamesi, arkeolojik faaliyetler sonucu elde edilen bulguların değerlendirildiği 1884 tarihli Asar-I Atika Nizamnamesi, eski eserlere zarar verici her türlü faaliyetin yasaklandığı 1906 tarihli Asar-I Atika Nizamnamesi'dir.[133]

1923 yılına gelindiğinde Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle Ankara İli başkent olarak kararlaştırılmış ve korumaya ve planlamaya yönelik çalışmalar büyük oranda Ankara'da yapılmıştır. Koruma ve planlama konusunda yasal düzenlemeler de bu dönemde yapılmaya başlanmıştır. Korumaya ilişkin atılan önemli bir adım, 1932 yılında H. Jansen tarafından

---

[131] **Can, Cengiz** (1993) 'Kentsel Koruma Alanları ve Koruma Sorunları' Ankara Üniversitesi Dil-Tarih ve Coğrafya Fakültesi Dergisi, C:36, S:1-2, s.308-314.

[132] **Kejanlı, Türkan / Akın, Tuncay / Yilmaz, Aysel** (2007) 'Türkiye'de Koruma Yasalarının Tarihsel Gelişimi Üzerine Bir İnceleme' Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C:6, S:19, s.179-196. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/69926> s.e.t. 15.03.2020.

[133] **Sancakdar**, s.71-72.

hazırlanan imar planı ile Ankara Kalesi ve çevresinin koruma altına alınmasıdır.[134] Akabinde, 1951 yılında 5805 sayılı "Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu Teşkiline ve Vazifelerine Dair Kanun (GEEAYK)" çıkarılmıştır. Bu Kanun ile anıtların -şimdiki karşılığı kültür varlıklarının- korunmasına ilişkin ilke ve esaslar belirlenmiş ancak getirilen düzenlemelerle kültür varlıklarından anıtsal yapıların korunması sağlanmış, kentsel sit gibi alan bazında koruma öngörülmemiştir.[135]

Yukarıda da ifade edildiği gibi, korumaya ilişkin çalışmalar öncelikle eserler (taşınır eser) anlamında başlamıştır. Kültür varlıklarının korunmasına yönelik çalışmalara tabiat varlıklarının korunmasından önce başlanmış ve süreç içerisinde meydana gelen gelişmelere bağlı olarak tabiat varlıklarının korunması konusuna ağırlık verilmiştir.

1973 yılında 1710 sayılı Eski Eserler Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile kültür varlıklarının yanı sıra ilk defa tabiat varlıklarına (tabii sit tanım ve kapsamı) yer verildiği görülmektedir. 1980 yılında ise 1710 sayılı Yasa yürürlükten kaldırılarak 1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanun'u yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik ile "tabiat varlıkları" tanımlanmıştır. 2004 yılında çıkarılan 5226 sayılı "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile uluslararası normlara uygun koruma rejimi oluşturulması amaçlanmış ve "koruma" boyutu gelişmiş ve genişlemiştir.[136]

1.3. TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASINA HAKİM İLKELER

Kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda, hem kültür varlıkları hem de tabiat varlıkları bakımından geçerli olan ortak ilkeler olduğu gibi bunların birbirinden farklı özellik göstermeleri nedeniyle her bir koruma rejimine esas alınan farklı ilkeler de bulunmaktadır. Örneğin, kültür varlıklarını koruma konusuna hakim ilkelerden biri *"yıkmadan korumanın esas*

[134] **Kejanlı / Akın /Yılmaz,** s.181-182

[135] **Kejanlı / Akın /Yılmaz,** s.183-184.

[136] **Kejanlı / Akın /Yılmaz,** s.187-194.

olması ilkesi"[137]dir. Söz konusu ilke kültür varlıklarının korunması bakımından geçerli olmakla birlikte tabiat varlıklarının korunması bakımından anlam ifade etmemektedir. Tabiat varlıklarının korunmasına hakim ilkelerin genel kabul görenleri aşağıda açıklanmaktadır.

1.3.1. Koruma - Kullanma Dengesi İlkesi

Koruma - kullanma dengesinin sağlanması ilkesini, tabiat varlıklarının; özgün durumu korunurken kendine özgü niteliklerini kaybetmesini, tahribata uğramasını veya yok olmasını engelleyecek şekilde toplumun kullanımına açılması olarak tanımlayabiliriz.

Koruma - kullanma dengesinin sağlanması ilkesine yasal düzenlemelerde de yer verildiği görülmektedir. Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin[138] 1'inci maddesinde Yönetmeliğin amacının tabiat değerlerinin korunması, geliştirilmesi ve koruma-kullanma dengesinin sağlanması olduğu açıkça ifade edilmiştir.[139] Yine, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9'uncu maddesinde muhtemel çevre kirliliğini önlemek amacıyla yapılacak planlama çalışmalarında koruma-kullanma dengesinin gözetileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanma Koşullarına İlişkin 109 sayılı İlke Kararı'nda da doğal sit alanlarındaki koruma ve kullanma koşulları belirlenmiş olup, sit alanlarında hangi faaliyetlere izin verilebileceği sayma suretiyle belirtilmiştir.

Ülkemizde, 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulmasıyla (daha önce Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ayrı Bakanlıklar olarak teşkilatlanmıştı.) çevre ve şehircilik konusundaki yetkiler tek elden yürütülmeye başlanmıştır. Çevre ve şehircilik faaliyetlerinin birbiriyle çelişen noktalarının olduğunu, bu nedenle tek bir idare tarafından yürütülmesinin doğru olmayacağını düşünenler [140] olduğu gibi her iki alanın

---

[137] **Sancakdar**, s.419.

[138] Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği, S: 29030, T: 14.06.2014 R.G.

[139] **Ersöz**, s.36

[140] TMMOB Şehir Plancıları Odası (2015) '648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Değerlendirmesi' < https://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=5947&tipi=4&sube=0 > s.e.t. 30.06.2021: TMMOB Şehir Plancıları Odası (2014) 'Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği Hakkında Oda Değerlendirmesi' < https://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=5947&tipi=4&sube=0 > s.e.t. 30.06.2021.

tek bir idare tarafından yürütülmesinin bürokrasinin azalması ve koordinasyon açısından daha faydalı olacağını ileri sürenler[141] de mevcuttur. Bu noktada belirtmek isteriz ki, şehircilik faaliyetleri (imar planlama, kentsel dönüşüm, iskan uygulamaları vb.) gerçekleştirilirken çevrenin korunmasının ön şart olarak kabul edilmesi halinde bir sorun oluşmayacaktır. Ancak söz konusu alanlardan herhangi birine ağırlık verildiğinde koruma-kullanma dengesinin sağlanmasında güçlükler yaşanabilecektir.

Özellikle planlama ile çevre, koruma-kullanma dengesi bakımından yakın ilişkilidir. Planlama çalışmaları yapılırken çevrenin korunmasına azami özen gösterilmesi gerekmektedir. Bu konuda daha önce de belirttiğimiz gibi Avrupa Birliği ülkelerinde planlama sürecine ilişkin kanunlar, çevre kanunları ile birlikte kaleme alınarak her iki sürecin uyum içerisinde yürütülmesine özen gösterilmiştir.[142] Rusya Federasyonu'nda da çevrenin korunması, planlama süreci ile koordineli olarak sağlanmaktadır.[143]

Koruma kavramı kullanma kavramının zıttı anlamına gelmemektedir. Rasyonel kullanım sağlandığında koruma kendiliğinden gerçekleşmiş olacaktır. Bununla birlikte, bir alanın koruma-kullanma dengesinin sağlanmasında en önemli faktörlerden birinin yerel halk olduğu kabul edilmelidir. Örneğin Artvin İli sınırları içerisinde bulunan Karagöl-Sahara Milli Parkında, alanın rekreatif özelliği göz önüne alınarak turizm faaliyetlerinde bulunulabilmesi, geçimini tarım ve hayvancılık ile sağlayan yerel halk açısından farklı bir ekonomik kaynak teşkil edecektir. Ancak, kazanç sağlanırken alanın doğal ve kültürel değerinin tahribatına izin verilmemesi önemlidir. Hazırlanacak master planlar ile koruma sağlanması gerekmektedir.[144]

Koruma kullanma dengesi ilkesi yargı kararlarında sıklıkla yer almaktadır.[145] Konuya ilişkin Danıştay 6. Dairesi'nin 06.12.1999 tarihli kararında; kısmen sit alanında kalan, deniz

---

141 **Akay/Akgün**, s. 112.

142 **Akay/Akgün,** s.97-99.

143 **Akay/Akgün**, s.97-99.

144 **Cengiz, Tülay / Çelem, Hayran** (2005) 'Karagöl-Sahara Milli Parkının Koruma-Kullanma Yönünden Değerlendirilmesi': Gül, Atila (Editör) Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu, 8-10 Eylül 2005, Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi, Isparta.

145 Danıştay 6. Dairesi , Aydın-Muğla-Denizli Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planının bir kısım parsellere ilişkin bölümünün iptali talebiyle açılan davada *"Dava konusu Çevre Düzeni Planı'nda, Danıştay Altıncı Dairesinin E:2007/548 sayılı dosyasında verilen karar ile ülkemizin de taraf olduğu Akdeniz'de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol hükümleri gözetilerek, planlama bölgesi*

kaplumbağası üreme merkezi olan ve çok sayıda kuş barındıran bir bölgenin Bakanlar Kurulu kararı ile turizm merkezi ilan edilerek turizme açılmasının hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptali talebiyle açılan davada; *"ilke olarak koruma-kullanma dengesinin gözetilmesi gerektiği, söz konusu Turizm Merkezi'ni içeren 1/25.000 ölçekli çevre düzeni plan kararlarının koruma-kullanma dengesini kültürel ve doğal çevre aleyhine yönlendirecek bir yaklaşım içinde olduğu, … koruma-kullanma dengesini gözeten, yumuşak turizm (çevreci ve kültürel ağırlıklı) türlerine açılmanın uygun olacağı"* [146] değerlendirilerek, dava konusu işlemin iptaline hükmedilmiştir.

Danıştay 10. Dairesi'nin 17.04.2017 tarihli kararında da; *"... planlama ilkeleri ve şehircilik esasları ile kamu yararı açısından doğal ve tarihi değerlerin ön planda olduğu bölgelerde dikkat edilmesi gereken en temel ilkenin, koruma alanlarının bütünlüğünün sağlanması ve bu alanlarda planlama alanı içerisinde herhangi bir kullanımın oluşturduğu ve/veya oluşturacağı baskı karşısında koruma-kullanma dengesinin sağlanması olduğu…"*[147] gerekçesine yer verilmiştir.

1.3.2. Tabiat Varlıklarının Bulundukları Yerde Korunması İlkesi

Canlıların yaşamlarını devam ettirebilmeleri için ihtiyaç duydukları kaynakların sürekliliğinin sağlanması biyolojik çeşitliliğin korunması ile mümkün olmaktadır. Biyolojik çeşitliliğin korunması *"doğal ortamında koruma (in situ)"* ve *"doğal ortamı dışında koruma (ex situ)"* olmak üzere iki yöntemle gerçekleştirilir.[148] Bulundukları yerde korunma[149] olarak

---

bütününde koruma-kullanma dengesinin oluşturulması gereken alanlardaki yapılaşmalarda keyfiliklerin önlenmesi ve azami ölçüde korumanın sağlanması için alt ölçekli plan kararlarına esas olacak yapılaşma şartlarını ortaya koyan genel arazi kullanım kararlarının öngörülmesi karşısında; doğal ve ekolojik dengesinin korunması gerektiği açık olan Bodrum Yarımadası bütününün bir parçası olan uyuşmazlık konusu parsellerin 'Doğal ve Ekolojik Yapısı korunacak Alan' kapsamında makilik ve fundalık alan olarak planlanmasında şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırılık görülmemiştir." gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Danıştay 6. D., E:2009/15531, K:2014/1786, T:10.03.2014 < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2009-15531-k-2014-1786-t-10-3-2014> s.e.t. 17.06.2021.

[146] Danıştay 6. D., E:1998/3571, K: 1999/6104, T: 06.12.1999 < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-daire-e-1998-3571-k-1999-6104-t-6-12-1999> s.e.t. 17.06.2021.

[147] Danıştay 10. D., E:2013/4804, K:2017/2081, T:17.04.2017 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/10-d-e-2013-4804-k-2017-2081-t-17-4-2017> s.e.t. 28.03.2020.

[148] **Şengün, Serdar** / **Alan, Murat** (2005) 'Orman Ağaçlarında Genetik Çeşitliliğin Korunmasında İn Situ ve Ex Situ Yöntemlerin Türkiye'deki Uygulamaları': Gül, Atila (Editör) Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu, 8-10 Eylül 2005, Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi, Isparta, s.535.

[149] **Sancakdar,** s. 431: **Ersöz**, s. 38.

adlandırabileceğimiz in situ koruma, ekosistemin varolduğu ortamın dışına çıkılmaksızın doğal çevrede korunması anlamına gelmektedir.[150]

Biyolojik çeşitliliğin tahribatının önlenmesi bakımından en etkili yöntemin in situ koruma olduğu ve bunun da korunan alanlar sayesinde sağlandığı evrensel olarak kabul edilmektedir.[151]

Tabiat varlıklarının bulundukları yerde korunması; ekosistemin ve fauna-flora dengesinin korunması, endemik türlerin doğal yaşam alanlarında devamlılığının sağlanması bakımından önemlidir. Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesinde[152] bu amaçla tabiat varlıklarının bulundukları yerde korunması ilkesi (in situ) benimsenmiştir. Tabiat parkları, milli parklar, özel çevre koruma bölgeleri söz konusu ilkeye göre korunmaktadır. [153]

Tabiat varlıklarının bulundukları yerde koruması ilkesinin bir görünümü de doğal sit alanlarının parsel bazında değil bir bütün olarak değerlendirilmesidir.[154] Bir parselin parçacıl yaklaşım yerine bulunduğu yerdeki sit alanı ile bütüncül biçimde değerlendirilerek koruma rejimine dahil edilmesi gerekmektedir. Bu noktada bulundukları yerde koruma ilkesi ile sonraki kısımda incelenecek olan alan ölçeğinde koruma ilkesi çakışmaktadır. Kanaatimizce bütüncül koruma anlayışı, in situ koruma ilkesinde bir alanda bulunan canlıların doğal yaşam zincirinin bozulmasına engel olunması bakımından önem taşırken, alan ölçeğinde koruma ilkesinde

---

150 **Şengün / Alan**, s. 535.

151 **Yavuz, Mehmet / Vatandaşlar, Can** (2018) 'Korunan alanlardaki zamansal ve ekolojik değişimin parçalılık analizi yardımıyla izlenmesi: Karagöl-Sahara Milli Parkı Örneği', Ormancılık Araştırma Dergisi, C:5, S:1, s. 82-96.

152 Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesinin "In-situ Koruma" başlıklı 8 inci maddesi şu şekildedir: *"Akit Tarafların her biri mümkün olduğu ölçüde ve uygun biçimde: (a) Koruma alanlarından veya biyolojik çeşitliliğin korunması için özel tedbirler alınması gereken alanlardan oluşan bir sistem oluşturacaktır; (b) Gerektiğinde, koruma alanlarının veya biyolojik çeşitliliğin korunması için özel tedbirler alınması icap eden alanların seçilmesi, tesis edilmesi ve yönetilmesi için kurallar geliştirecektir; (c) Biyolojik çeşitliliğin korunması için önemli olan biyolojik kaynakların korunmasını ve sürdürülebilir kullanımını sağlamak amacıyla, koruma alanları içinde olsun ya da olmasın, bu kaynakları düzenlemelere tabi tutacak veya yönetecektir; (d) Ekosistemlerin ve doğal yaşam ortamlarının korunmasını ve yaşayabilir tür popülasyonlarının doğal ortamlarında tutulmasını teşvik edecektir; (e) Koruma alanlarının daha iyi korunmasını sağlamak amacıyla, bunlara bitişik alanlarda çevresel açıdan sağlıklı ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik edecektir…"*

153 **Ersöz,** s. 38-39.

154 **Ersöz,** s.42.

topoğrafik, jeomorfolojik, bitki örtüsü ve ilkim özellikleri, peyzaj değerleri vs. bakımından önem taşımaktadır.

Konuya ilişkin olarak Danıştay 14. Dairesi vermiş olduğu kararında[155]; bir taşınmazın 1. derece doğal sit alanı olarak ilan edilmesine ilişkin İzmir Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu kararının iptali istemiyle açılan davada, uyuşmazlığa konu parselin ilke kararları ile uluslararası sözleşme hükümleri gözetilerek parsel bazında değil, çevresiyle birlikte bir bütün olarak ele alınması gerektiği yönünde hüküm kurmuştur. Bir parselin çevresinde yer alan diğer parseller dikkate alınmaksızın değerlendirilmesi ve korumaya yönelik önlemlerin bu şekilde alınması halinde, ekosistem bütünlüğü, gen türlerinin etkileşimi gibi birçok husus göz ardı edilerek hatalı sonuçlara ulaşılmaktadır.

1.3.3. Alan Ölçeğinde Koruma İlkesi

Alan ölçeğinde koruma ilkesi, tabiat varlıklarından özellikle doğal sit alanları bakımından geçerli olan ilkedir. Buna göre, tabiat varlıklarının bulunduğu alan bir bütün olarak kabul edilerek koruma sağlanmaktadır.[156] Bir taşınmazın doğal sit alanı olup olmadığının tespitinde parsel bazında yapılacak değerlendirmelerle sağlıklı sonuçlara ulaşılması mümkün görülmemektedir. Parselin bulunduğu alan dikkate alınmalı ve sit değerlendirmeleri bu şekilde yapılmalıdır. [157]

Konuya ilişkin Danıştay 6. Dairesi'nin 08.05.1998 tarihli kararında; *"2863 sayılı Yasa uyarınca sit alanları belirlenirken, inceleme yapılan bölgenin belirlenen sınırlarına göre gerekli değerlendirmelerden sonra sitin oluştuğu sonucuna varılması halinde bölgenin bütünü içerisinde yeralan parsellerin ayrı ayrı ve bütünden ayrık olarak sit özelliği taşıyıp taşımadığının saptanmasına olanak bulunmadığı gibi aksine bir yorumun işin özüne ve sit*

[155] Danıştay 14. D., E:2011/5756, K:2012/1356, T:05.03.2012 < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2011-5756-k-2012-1356-t-05-03-2012> s.e.t.18.06.2021.

[156] **Bilgin**, s. 68.

[157] **Sancakdar,** s. 429-430.

alanlarının niteliği gereği yasanın bütüncül koruma amacına da uygun düşmeyeceği tartışmasızdır."[158] gerekçesine yer verilmiştir.

Danıştay 14. Dairesi'nin 03.04.2013 tarihli bir kararında ise; bir taşınmazın kısmen sit alanı dışında, kısmen de 1. derece arkeolojik sit alanı içerisinde kalması sonucu taşınmazın tamamının sit alanı dışına çıkarılması talebiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali talep edilmiş, yapılan inceleme neticesinde; *"alan içinde kalıntılar bulunduğunun uzman raporlarıyla saptanması, kalıntıların önem taşıması, ayrıca sit alanlarının bütüncül yaklaşımla korunması zorunluluğu karşısında, sit sınırlarının değiştirilmesi, koruma kullanma dengesinin kullanma yönünde bozulmasına neden olacağı…"*[159] gerekçesine yer verilerek, koruma alanlarında bütüncül yaklaşımın önemi ve gerekliliği vurgulanmıştır.

1.4. TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASININ İDARENİN FAALİYETLERİ ARASINDAKİ YERİ

1.4.1. Kamu Hizmeti ve Kolluk Kavramları

İdarenin faaliyetleri, kamu hizmeti ve kolluk faaliyetleri olmak üzere ikiye ayrılır.[160]

Kamu hizmeti kavramına ilişkin öğretide ve yargı kararlarında birden fazla tanım bulunmakta olup, anlamsal bir görüş birliğine varılamamıştır.[161] Gerek yargı kararlarında gerekse öğretide genel kabul gören şekliyle kamu hizmeti; devlet ya da kamu tüzelkişileri tarafından veya bunların denetimi altında özel hukuk kişilerince, kamunun ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla sunulan hizmetler ve gerçekleştirilen kamuya yararlı faaliyetler olarak

---

158 Danıştay 6. D., E:1997/4028, K:1998/2043, T:08.05.1998 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-daire-e-1997-4028-k-1998-2403-t-8-5-1998> s.e.t. 28.03.2020.

159 Danıştay 14. D., E:2011/10068, K:2013/2421, T:03.04.2012. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2011-10068-k-2013-2421-t-3-4-2013> s.e.t. 18.06.2021.

160 **Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel** (2019) İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş 21. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s. 475.

161 **Çağlayan, Ramazan** (2017), İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş 5. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, s.229-230.

tanımlanabilir.[162] Diğer bir tanıma göre ise kamu hizmeti, *"devletin işlevleri"*dir. Devletin tüm faaliyetleri esasen kamu hizmeti niteliğindedir. [163]

Kolluk faaliyeti ise, *"idarenin kamu düzenini koruma faaliyeti"* olarak nitelendirilir. [164] Kolluk faaliyetinin korumakla sorumlu olduğu kamu düzeni kavramı da, *"genel sağlık, genel güvenlik ve toplumsal huzur"* kavramlarını bünyesinde barındırmaktadır.[165]

Öğretide, idarenin kamu hizmeti faaliyetleri ve kolluk faaliyetleri arasında birtakım farkların olduğu kabul edilmekle birlikte, kolluk faaliyetinin aslında bir nevi kamu hizmeti olduğu da ileri sürülmektedir.[166]

Kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti faaliyeti olarak değerlendirilebileceği görüşünde olan ve *"kamu hizmeti okulunun kurucusu"* olarak kabul edilen Sıddık Sami Onar'a göre, kamu düzeninin sağlanması için gerekli kontrol ve denetimlerin kolluk faaliyetleri aracılığıyla yapılması, kolluk faaliyetlerinin bir kamu hizmeti olduğunu göstermektedir. [167]

Gözler-Kaplan'a göre, kamu hizmetinin amacı kamu yararının gerçekleştirilmesi iken kolluk faaliyetlerinin amacı kamu düzeninin korunmasıdır. Her iki faaliyet arasında farklılıklar olsa da kamu düzeninin korunması için gerçekleştirilen faaliyetler kamu yararını da bünyesinde barındırdığından kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti faaliyeti olduğu düşünülebilir. [168]

Karşıt görüşte olanlara göre ise, idarenin söz konusu faaliyetleri arasında temel farklılıklar bulunmakta olup kolluk faaliyetleri kısıtlama, zorlama, bastırma amacını taşımakta,

---

[162] **Günday, Metin** (2017), İdare Hukuku, 11. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, s.332: **Çağlayan** (2017), s.231.

[163] **Karahanoğulları, Onur** (2015), Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), 3. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, s.17.

[164] **Ulusoy, Ali** (2019), Yeni Türk İdare Hukuku, 2. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınevi, s.519.

[165] **Ulusoy**, s.519.

[166] **Akgül, Aydın** (2016), Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi, Ankara, Adalet Yayınevi, s.29.

[167] **Özay**, **İl Han** (2002), 'Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri', Anayasa Yargısı, C:18, S:1, s.1: **Akgül**, s. 39.

[168] **Gözler** / **Kaplan**, s.475.

kamu hizmeti faaliyetleri ise herhangi bir zorlama ve baskı unsuru barındırmadan toplumun ihtiyacını karşılamaktadır.[169]

Tan'a göre, kamu hizmeti ve kolluk faaliyetleri arasında ayrım yapılması gereklidir. Bu gereklilik kolluk yetkilerinin kamu hizmetlerinin aksine üçüncü kişilere devredilememesinden, sözleşme konusu yapılamamasından ve gelir getirici faaliyetler olmamasından kaynaklanmaktadır.[170]

Özay'ın genel kabul gören görüşüne göre ise söz konusu tartışmalar bir yana "*kolluk faaliyetleri çok özel ve salt kamusal usuller ile yürütülen"*[171] faaliyetlerdir.

Tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin iş ve işlemlerin idarenin faaliyetlerinden kamu hizmeti faaliyeti mi kolluk faaliyeti mi olduğunu incelemek gerekirse; kanaatimizce kolluk faaliyetlerinin esasen bir kamu hizmeti olduğu yönünde yukarıda yer verilen görüşlere, tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin iş ve işlemlerin kamu hizmeti özelliği gösteren yanlarının bulunması nedeniyle katılmak mümkündür. Ancak net bir değerlendirme yapmak gerekirse tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin faaliyetlerin kolluk faaliyeti olduğunu söylemek doğru olacaktır. Şöyle ki, tabiat varlıklarının korunmasına yönelik faaliyetlerde her ne kadar kamu hizmetlerinde olduğu gibi kamu yararı gözetilmekte ise de, asıl amaç kamu düzeninin korunmasıdır. Ayrıca bu faaliyetler kolluk faaliyetlerinin tamamında olduğu gibi, gelir getirici nitelikte olmayıp özel hukuk kişileri eliyle veya sözleşme usulüyle de gerçekleştirilemezler. Korumaya ilişkin iş ve işlemler tek yanlı ve kural koyucu biçimde gerçekleşmekte olup zaman zaman bir hakkın kullanılmasını kısıtlamaktadır. Örneğin bir alanın tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu tarafından kesin korunacak hassas alan olarak kararlaştırılması ve bu kararın da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak ilan edilmesi halinde söz konusu alanda yapılabilecek faaliyetler konusunda birtakım kurallar koyulup yasaklar getirilmiş olacaktır. Söz konusu karar tek yanlı olarak, alanda bulunan taşınmaz maliklerinin rızası alınmaksızın verilir ve kararın asıl amacı en genel tabirle korumanın sağlanması, zarar verici faaliyetlerin

---

169 **Karahanoğulları**, s.24.

170 **Tan**, **Turgut** (2018), İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 347-354.

171 **Özay**, s.2.

önlenmesidir. Bahsedilen nedenlerle, tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin iş ve işlemlerin kolluk faaliyeti özelliği taşıdığı ortadadır.

1.4.2. Tabiat Varlıklarının Korunmasının Adli Kolluk-İdari Kolluk Ayrımı İçindeki Yeri

Tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin faaliyetleri kolluk faaliyeti olarak değerlendirdiğimize göre kolluk faaliyetlerinin türleri bakımından bulunduğu yeri inceleyelim.

Kolluk faaliyetlerini; uygulanan hukuk kuralları, uyuşmazlık halinde başvurulan yargı mercileri, eylem ve işlemlerinin *"önleme – bastırma"* işlevi bakımından adli ve idari kolluk olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. [172]

Adli kolluk, kanunen suç olarak kabul edilen bir fiilin gerçekleştirilmesi halinde fiilin, failin ve delillerin tespit edilerek adli makamlara intikal ettirilmesi ile görevli kolluk türüdür.[173]

İdari kolluk, daha çok kamu sağlığı ve güvenliği ile vatandaşların huzuru için suç teşkil edecek herhangi bir eylem gerçekleşmeden önce faaliyette bulunan kolluk türüdür.[174] O halde çalışmamızın konusu bakımından incelenmesi gereken kısım idari kolluktur.

İdari kolluk, genel idari kolluk ve özel idari kolluk olmak üzere ikili bir ayrıma tabidir.[175] Genel idari kolluk, isminden de anlaşılacağı gibi idari kolluk kapsamına giren her türlü eylem ve işlem bakımından yetkili ve görevli olan idari kolluk türü iken özel idari kolluk belirli eylem ve işlemler bakımından yetkili ve görevli idari kolluk türüdür.[176]

Genel idari kolluk, polis ve jandarma gibi görevli olunan yer bakımından sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Özel idari kolluk ise uzmanlık gerektiren gümrük kolluğu, turizm kolluğu gibi konu bakımından sınıflandırmaya tabi tutulabilir.[177] Bu bilgiler ışığında,

---

[172] **Gözler** / **Kaplan**, s.527.

[173] **Tan**, s. 406.

[174] **Gözler** / **Kaplan**, s. 527-528.

[175] **Tan**, s. 410.

[176] **Gözler** / **Kaplan**, s. 527-536.

[177] **Akgül**, s. 67.

tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin faaliyetlerin idari kolluk türlerinden özel idari kolluk ayrımında yer aldığını söylemek mümkündür. [178]

Bu noktada, tabiat varlıklarının korunması konusunu özel idari kolluk türü olan çevre kolluğu bakımından değerlendirmeye geçmeden önce belirtmek gerekir ki, idare hukukunun süjelerinden olan bağımsız idari otoritelerin faaliyetlerinin idari kolluk faaliyeti ve görev alanlarına göre özel idari kolluk faaliyeti olarak değerlendirilmesi mümkündür.[179] Bu durum, kültür ve tabiat varlıklarını korumaya ilişkin bağımsız idari otorite şeklinde teşkilatlanmanın gerekliliği konusunda çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde yer verdiğimiz hususların idarenin faaliyetleri bakımından da uygun olduğunu göstermektedir.

1.4.3. Çevre Kolluğu Olarak Tabiat Varlıklarının Korunması

Tabiat varlıklarının korunmasının idari kolluk faaliyetlerinden özel idari kolluk faaliyeti olduğunu belirtmiştik. Özel idari kolluk faaliyetlerinin, amacını gerçekleştirebilmesi için özel şartlara ve yetkilere ihtiyacı vardır. Orman gibi alanların *"özel koruma ihtiyacı"*ndan dolayı ancak bu şekilde korunması mümkündür. Özel idari kollluk türlerine *"çevre kolluğu"*, *"tarihi ve doğal anıtları koruma kolluğu (sit kolluğu)", "tarım kolluğu"* örnek olarak verilebilir.[180]

Tabiat varlıklarının korunmasında, normal şartlar altında kolluk faaliyetinde bulunma olanağı bulunmayan tabiat varlıklarını koruma merkez ve bölge komisyonlarına kolluk yetkisi tanınmış olup komisyonların çalışmalarında genel idari kolluk faaliyetlerinden farklı bir usul izlenmektedir. Bu komisyonlar söz konusu hizmetle ilgili merci olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne yardımcı olarak faaliyette bulunmaktadır. Bu nedenle yürütülen kolluk faaliyeti *"hizmet kolluğu"*[181] olarak adlandırılabilir.

---

[178] **Yayla, Yıldızhan** (2009), İdare Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları, s. 44.

[179] **Akgül**, s. 80.

[180] **Gözler** / **Kaplan**, s.532.

[181] **Tan**, s.410.

Tabiat varlıkları niteliği gereği başta 2863 sayılı Kanun olmak üzere birçok kanun ile korunmaktadır. Tabiat varlıklarının tahribatının engellenmesi, biyolojik çeşitliliğin korunması, ender bulunan değerlerin yok olmaması için gerekli önlemlerin alınması gibi işlemler görevli ve yetkili olunan faaliyet alanının sınırları belli olan ve uzmanlık gerektiren faaliyetlerdir. Bu nedenle kanaatimizce tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin faaliyetlerin hizmet kolluğu türlerinden biri olan "çevre kolluğu" olarak kabul edilmesi mümkündür.

Tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu tarafından tesis edilen düzenleyici işlemlerden olan ilke kararları kural koyucu işlemler olup söz konusu kuralları ihlal edenlere, sit alanı ilan edilen alanlarda mevzuata aykırı faaliyette bulunanlara ya da tescilli anıt ağaçlara zarar verenlere birtakım yaptırımlar uygulanmakla birlikte, asıl amaç korumaya yönelik önlemlerin alınmasıdır. Tüm bu faaliyetler, yukarıda yer verilen açıklamalar ışığında çevre kolluğu faaliyeti olarak değerlendirilebilir.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ TEŞKİLATLANMA BAKIMINDAN TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASI

Tabiat varlıklarının korunması öncelikle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 56'ncı maddesinde düzenlenen çevre hakkı kapsamında değerlendirilmelidir. Söz konusu maddede çevreyi koruma, geliştirme ve kirlenmeyi önleme konusunda Devlet ve vatandaşlar görevli kılınmıştır.

1982 Anayasası'nın sosyal ve ekonomik hak ve ödevlere ilişkin kısmında düzenlenen çevre hakkı bir pozitif statü hakkıdır. Pozitif statü hakları, kişiye Devletten hizmet isteme imkanı tanıyan, Devlete de belirli biçimde eylemde bulunma yükümlülüğü getiren haklardır. [182]

Vatandaşlar, sağlıklı bir çevrenin sağlanmasını Devletten talep edebilir. Devlet perspektifinden bakıldığında pozitif statü hakkı olan bu hakkın *"insan haklarının kuşaklara göre ayrımı"* perspektifinden bakıldığında *"dayanışma hakkı"* olarak da adlandırılan üçüncü kuşak insan haklarından olduğunu söylemek mümkündür.[183] Bu nedenle çevre hakkı konusunda hem haktan yararlananlar hem de hakkın korunması ve geliştirilmesi noktasında görevli ve sorumlu olanlar birlikte hareket etmek zorundadır. [184]

1982 Anayasası'nın "Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması" başlıklı 63'üncü maddesinde yer alan *"Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır. Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak*

---

[182] **Gökpınar**, **Mahmut** (2015) 'Bir Kavram Olarak İnsan Hakları ve Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması', Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C:28, S:120, s.45.

[183] **Semiz, Yasemin** (2014) 'Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Hakkı Perspektifi' Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:4, S:2, s.11-12.

[184] **Semiz,** s.12.

yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir." hükmü gereği tabiat varlıklarının korunması da Devletin görevidir. Devlet, söz konusu görevi yerine getirirken sorumluluk alanına göre teşkilatlanmayı yaparak ilgili kurum ve kuruluşları yetkili kılar. Merkezden yönetim birimlerine görev verebileceği gibi gerek görmesi halinde yerel yönetim birimlerine de birtakım görev ve sorumluluklar yükler. Ayrıca, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların destek ve katkılarının önemini göz ardı etmemek gerekir.

1982 Anayasası'nda tabiat varlıklarının korunması konusunda görev ve yetkinin Devlete ait olduğu ifade edilmekle birlikte idari teşkilatlanma bakımından nasıl hareket edileceği açıkça düzenlenmemiştir. Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin 29.11.2012 tarihli ve E.2011/106-K.2012-192 sayılı kararı yol gösterici niteliktedir. [185]

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararı[186]; 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin tümünün ve tüm maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla iptali talebine ilişkindir.[187] İptal isteminin gerekçelerinden bir kısmını; Anayasa'nın 91'inci maddesi gereği KHK'lar ile düzenlenmesi yasak olan *"çevrenin, sulak alanların, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını esas alan konuların"* KHK ile düzenlenmesi, söz konusu Kararnamenin 10'uncu maddesiyle 644 sayılı KHK'ya eklenen 13/A madde gereği Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne verilen görevler, önceden tüzel kişiliğe sahip olan Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'nın kapatılarak görevlerinin anılan Genel Müdürlüğe devredilmesi oluşturmaktadır. Başvuruda, Devletin Anayasa'nın verdiği görevleri yerine getirme bakımından gerekli teşkilatı kurma hakkında sahip olduğu; ancak hukuk devleti olmanın gereği olarak Anayasa'da belirtilen diğer

---

[185] **Bilgin**, s. 88.

[186]Anayasa Mahkemesi, E:2011/106, K:2012/192, T:20.11.2012 (S:28606, T:02.04.2013 R.G) <https://resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130402M1-3.htm> s.e.t. 27.10.2020.

[187] Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen 648 sayılı KHK ile; 2863 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmış, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kapatılmıştır. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'na, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu, Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'na dönüştürülmüş ve söz konusu kurulların görev alanlarında birtakım değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları oluşturularak tabiat varlıkları ve doğal sitler bakımından bu komisyonlar görevlendirilmiştir.

kuralları da göz ardı etmeme yükümlülüğü altında olduğu vurgulanarak, Devlet tüzel kişiliğinden bağımsız olarak ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı gibi kurumların bağımsız ve tarafsız olarak görevini yerine getirebileceği, KHK ile Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün yetkilendirilmesinin idarenin kanuniliği ilkesine aykırı olduğu, neticeten söz konusu KHK'nın Anayasa'nın 2'nci, 56'ncı ve 63'üncü maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi'nce; *"çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almak Devletin temel ödevlerindendir. Bu amaçla Devlet, çevrenin ve kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için etkili bir maddi hukuk düzeni oluşturmak ve öngörülen maddi hukuku uygulamak üzere gereken teşkilatı kurmakla yükümlüdür. Anayasa'da bu görevleri yürütmek amacıyla oluşturulacak teşkilatın niteliğiyle ilgili herhangi bir belirleme yapılmamış, bu konuda kanun koyucuyu sınırlandıran herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu nedenle çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasına yönelik olarak oluşturulacak teşkilatın türünü, yapısını ve niteliğini belirlemek kanun koyucunun takdirindedir. Kanun koyucu, bu görevlerin merkezî idare teşkilatı içerisinde yer alan bir kamu kurumu tarafından yerine getirilmesini öngörebileceği gibi bu görevi merkezi idare teşkilatı dışında yer alan özerk bir kamu kurumuna da tevdi edebilir. Bu itibarla, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve tabiat varlıklarının tescili, onayı, ilanı, planlanması, yönetilmesi ve işletilmesi ile ilgili kimi görevlerin merkezi idare içerisinde teşkilatlandırılan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilmiş olması, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır."*[188] şeklinde değerlendirme yapılarak devletin tabiat varlıklarının korunması konusunda idari teşkilatlanma bakımından alacağı kararların kanun koyucunun takdir yetkisinde olduğu ifade edilmiştir. [189]

1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinde idarenin görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayalı olduğu ifade edilmiştir. Anayasada belirtilen esaslara göre

[188] Anayasa Mahkemesi, E:2011/106, K:2012-192, T:20.11.2012.

[189] **Bilgin**, s. 88.

teşkilatlanan idare, merkezden yönetim esaslarını merkezi idare teşkilatı ve taşra teşkilatı ile; yerinden yönetim esaslarını yerel yönetimler (mahalli idareler) ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile yerine getirir.[190]

Tabiat varlıklarını koruma görevi verilen merkezden yönetim ve yerinden yönetim teşkilatlarının, koordineli şekilde hareket etmesi ve sivil toplum kuruluşları gibi oluşumlarla iş birliği içinde olması kamu yararı ve hizmet gereklerinin gerçekleşmesi ile korumanın başarıya ulaşması bakımından önemlidir.[191]

İdari teşkilatlanma bakımından tabiat varlıklarının korunması konusunu öncelikle merkezi idare teşkilatı[192] ve yerinden yönetim kuruluşları[193] başlıkları altında detaylandıracağız. Akabinde tabiat varlıklarını koruma komisyonlarını tüm yönleriyle ele alacağız.

2.1. MERKEZİ İDARE TEŞKİLATI VE YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

2.1.1. Merkezi İdare Teşkilatı

2017 yılında yapılan Anayasa Değişikliği ile, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş ve sistem değişikliğinin sonucu olarak Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılarak, yetkileri Cumhurbaşkanlığı bünyesinde toplanmıştır. Parlamenter sistemde yürütmenin asli unsurlarından olan Bakanlıklar ve Bakanlıkların taşra teşkilatları yeni sistemde var olmaya devam etmektedir; ancak parlamenter sistemdeki konumlarından farklı olarak Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan hizmet birimleri olarak düzenlenmişlerdir. [194]

10.7.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Altıncı Kısmında Bakanlıklar ve Bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatları düzenlenmiştir.

---

190 **Günday**, s.388.

191 **Çolak** (2015), s.307.

192 **Gözler** / **Kaplan**, s.134.

193 **Gözler** / **Kaplan**, s.179.

194 **Ulusoy**, s.164-165.

Kültür ve tabiat varlıklarının korunması tüm ülkeyi ilgilendiren ve genel kuralların oluşturulmasını zorunlu kılan bir konu olduğundan öncelikli olarak Bakanlıklara görev verilmiştir. Genel anlamda, kültür varlıkları bakımından Kültür ve Turizm Bakanlığı, tabiat varlıkları bakımından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, bunların yanında bir kısım tabiat varlıkları bakımından Tarım ve Orman Bakanlığı merkezden yönetim birimleri olarak görevlendirilmiştir.[195] Söz konusu Bakanlıklarının çalışmamızın konusu ile ilgili görevlerini ayrı başlıklar altında ele alacağız.

2.1.1.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

14.12.1983 tarihli ve 182251 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlıkların Kuruluşları ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kurulmuştur.[196]

2011 yılında Bakanlıklar arasındaki görev ve yetki karmaşasına son vermek, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesini sağlamak amacıyla 6223 sayılı Yetki Kanunu'na[197] dayanılarak 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmış ve Bakanlıkların görev ve yetki tanımlarında değişikliklere gidilmiştir. Buna göre, devlet bakanlıklarının kaldırılarak başbakan yardımcılıklarının oluşturulmasına, yeni Bakanlıklarının kurulmasının yanı sıra bazı bakanlıkların birleştirilmesine karar verilmiştir.[198] Söz konusu düzenlemeye istinaden Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kapatılmış, 644 sayılı KHK[199] ile de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurularak Çevre ve Orman Bakanlığı'nın çevreye ilişkin faaliyetleri ile kapatılan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın faaliyetleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevlerinden

---

[195] **Çolak,** s.308.

[196] Bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18251_1.pdf> s.e.t.19.11.2020.

[197] 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu S:27923, T: 03.05.2011 R.G.

[198] **Lamba, Mustafa / Aktel, Mehmet / Altan, Yakup / Kerman, Uysal** (2014) 'Türkiye'de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Tarihsel ve Yasal Süreç', Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C:21, S:1, s.182-183.

[199] 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, S:27984, T:04.07.2011 R.G.

sayılmıştır. Çevre ve Orman Bakanlığı'nın ormana ilişkin faaliyetleri ise Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın görevlerinden sayılmıştır.

648 sayılı KHK[200] ile de daha önce Kültür ve Turizm Bakanlığı'nda olan taşınmaz tabiat varlıklarının korunması görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir.

Tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin bugüne kadar yapılan akademik çalışmalarda 644 ve 648 sayılı KHK'larda yer alan düzenlemelerden bahsedilmiş ise de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birtakım değişiklikler meydana gelmiştir.

16.04.2017 tarihinde halkoylamasına sunulan Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiş, 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin[201] 5'inci maddesiyle 644 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır.

Bunun üzerine, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin[202] 97'nci maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görev ve yetkilerinden bahsedilmiş ve 99'uncu maddesinde de 'Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü' daha önce de olduğu gibi anılan Bakanlığın hizmet birimleri arasında sayılmıştır. Bununla birlikte, daha önce Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın yetkisinde olan ve 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilen görevler yeni düzenlemede de aynı şekilde yer almıştır.

Mezkur Kararname'nin 109'uncu maddesinde, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri sayılmıştır.[203] Söz konusu maddeye göre, ilk bölümde

---

[200] 648 Sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, S:28028, T:17.08.2011 R.G.

[201] 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, S:30473 (3. mükerrer), T:09.07.2018 R.G.

[202] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, S: 30474, T: 10.07.2018 R.G.

[203] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü" başlıklı 109 uncu maddesi şu şekildedir:
" (1) Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

tanımlarına yer verdiğimiz taşınmaz tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunların koruma alanları ile özel çevre koruma bölgelerinin tespit, tescil, onay ve ilanına ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı-Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü görevli ve yetkilidir.

Bununla birlikte, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 109/1-a maddesine göre, ilk bölümde tanımlarına yer verdiğimiz milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar gibi alanlar bakımından ilke kararları almak, tescil, onay ve ilana ilişkin usul ve esasları belirlemek de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı- Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün görevlerindendir.

Mevzuatta milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve sulak alanlara ilişkin orman ve orman rejimine tabi alanlarda yer alıp almama durumuna göre bir

---

a) Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların tescil, onay ve ilanına dair usul ve esasları belirlemek ve bu alanların sınırlarını tescil etmek,
b) Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinin tespit, tescil, onay, değişiklik ve ilanına dair usul ve esasları belirlemek ve bu alanların sınırlarını tespit ve tescil etmek, yönetmek ve yönetilmesini sağlamak,
c) Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak,
ç) Tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların çakıştığı yerlerde koruma ve kullanma esaslarını ilgili bakanlıkların görüşünü alarak belirlemek ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak,
d) Orman alanları dışında yer alan korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıkları, koruma alanları ve doğal sit alanlarının Bakanlıkça belirlenen ilke kararlarına, onaylanan planlara uygun olarak kullanılmak üzere tahsisini gerçekleştirmek, uygulamaların tahsis şartlarına uygun olarak gerçekleşmesini izlemek ve denetlemek,
e) Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerine ilişkin olarak; hâlihazır haritaları aldırmak, gerekli görülen projeleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak, her türlü araştırma ve inceleme yapmak, yaptırmak, izlemek, eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları yürütmek, kullanım yasağı getirilen alanların kamulaştırma veya benzer yollarla kamunun eline geçirilmesini sağlamak, kontrol ve denetim yapmak, gerekli görülen alanların korunması ve kirliliğin önlenmesi amacıyla yatırım yapmak veya ilgili idarelerin yatırım projelerini desteklemek, bu alan ve bölgelerde Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere ilişkin her türlü tasarrufta bulunmak, işletmek, işlettirmek ve kullanım izinlerini vermek, korunan alanlara ilişkin insan ve finansman kaynağı sağlamak,
f) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.
(2) Orman ve orman rejimine tabi olmayan yerlerde Tarım ve Orman Bakanlığınca tespit edilen veya ettirilen tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve benzeri diğer koruma alanları ile Bakanlıkça tespit edilen doğal sit alanları, tabiat varlıkları ve bunların koruma alanlarının tescil ve ilanı Bakanın onayı ile yapılır. Ancak Bakanlıkça yapı yasağı önerilen tabiat varlıkları ve doğal sit alanları dahil orman rejimine tabi olmayan bütün koruma alanları Cumhurbaşkanınca tescil ve ilan edilir. Uygulama imar planı kararı ile yapı yasağı getirilen özel mülkiyete konu alanlara ilişkin arazi ve arsa düzenlemesi, trampa veya kamulaştırma işlemleri, bu alanların yönetimi ve işletmesini üstlenen kuruluşlarca veya Bakanlıkça gerçekleştirilir."

ayrım yapılmıştır. Eğer bu alanlar orman ve orman rejimine tabi alanlarda yer alıyor ise, görev ve yetki Tarım ve Orman Bakanlığı'na aittir. Bu durumda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın bu alanlara ilişkin genel ilkeleri, usul ve esasları belirlemek dışında herhangi bir görev ve yetkisi bulunmamaktadır. Bu konuya Tarım ve Orman Bakanlığı'nın görevleri arasında ayrıntılı olarak yer verilecektir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 109/2 maddesine göre, bu alanların orman ve orman rejimi dışında yer alması halinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, Tarım ve Orman Bakanlığı'nca iletilen teklifleri Bakan onayına sunmakla görevlidir. Çevre ve Şehircilik Bakanı'nın onayı ile tescil ve ilan işlemi gerçekleştirilmektedir.

Konuya ilişkin ayrıksı bir durum yapı yasağı öngörülen alanlarda yer alan tabiat parkları, tabiat anıtları vb. diğer koruma alanları ile yapı yasağı öngörülen alanlarda olup olmadığına bakılmaksızın milli parklar bakımından söz konusudur. Bu noktada Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevi, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından iletilen teklifleri Cumhurbaşkanlığı'na sunmaktır. Tescil ve ilan işlemleri Cumhurbaşkanı'nca yapılır. [204]

Çalışmamızın konusu, 2863 sayılı Kanun'a göre tabiat varlıklarının korunması olduğundan ve alan ölçeğinde korunan tabiat varlıkları olan ve yukarıda yer verilen Tarım ve Orman Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasında görev paylaşımı yapılan alanlar, 2863 sayılı Kanun kapsamında değil, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu kapsamında korunacak tabiat varlıkları olduğundan, çalışmamızda bu alanların korunmasına ilişkin sürece yer verilmekle yetinilecektir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne verilen görevler 2863 sayılı Kanun'un ek 4'üncü maddesinde de; *"Taşınır tabiat varlıkları hariç tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanları ile ilgili olarak bu Kanunda öngörülen iş, işlem ve kararlar bakımından görevli ve yetkili bakanlık, Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır."* şeklinde yer almaktadır. 2011 yılında Bakanlıkların görev ve yetki tanımlarında değişiklik meydana getiren düzenlemelerden sonra, daha önce Kültür ve Turizm Bakanlığı bünyesinde görev yapan kültür ve tabiat

[204] KATTOİUEDY'nin 19'uncu maddesi.

varlıklarını koruma yüksek kurulu ile kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge kurullarının görev alanında yer alan taşınmaz tabiat varlıklarının korunması görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir. Yapılan değişiklik sonrası uygulamada taşınmaz kültür varlıkları ve taşınmaz tabiat varlıklarının çakıştığı alanlarda hangi idarenin görevli ve yetkili olacağı konusunda ise tereddütler meydana gelmiştir.[205]

2012 yılında, çakışan alanlarda görev ve yetkiye ilişkin oluşabilecek tereddütlerin giderilmesi amacıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığı arasında *"Doğal Sit Alanları Ve Taşınmaz Tabiat Varlıklarının Bulunduğu Alanların Arkeolojik, Kentsel, Kentsel-Arkeolojik, Tarihi Sit Alanları Ve Tescilli Taşınmaz Kültür Varlıkları İle Bunların Koruma Alanları Ve Etkileşim-Geçiş Sahasının Bulunduğu Alanlar İle Çakıştığı Yerlerde Uygulanacak Esaslara İlişkin Protokol"*[206] imzalanmıştır. Bu protokole göre çakışan alan; *"Doğal sit alanları ve taşınmaz tabiat varlıklarının bulunduğu alanların arkeolojik, kentsel, kentsel-arkeolojik, tarihi sit alanları ve tescilli taşınmaz kültür varlıkları ile bunların koruma alanları ve etkileşim-geçiş sahasının bulunduğu alanlar ile çakıştığı yerleri"* ifade etmekte olup, çakışan alanlara ilişkin başvurular kültürel değerler yönünden ilgili koruma bölge kurulunca (kültür varlıklarını koruma bölge kurulu) değerlendirildikten sonra alınan karar ile birlikte koruma bölge komisyonuna (tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu) iletilecek, koruma bölge komisyonunca da doğal değerler açısından değerlendirme yapılarak nihai karar alınacaktır. Protokolün incelenmesinden, çakışan alanlarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde oluşturulan tabiat varlıklarını koruma komisyonlarına, Kültür ve Turizm Bakanlığı bünyesinde oluşturulan kültür varlıklarını koruma bölge kurullarından daha geniş yetkiler tanındığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen hususlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın merkez teşkilatına ilişkin olup, merkezi idare teşkilatına bakanlıkların taşra teşkilatlarının da dahil olduğunu unutmamak gerekir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 120'nci maddesine göre Bakanlık, taşra teşkilatı kurma yetkisini haizdir. Mezkur Kararname'nin "Ortak Hükümler"

---

[205] **Çolak** (2015), s.316.

[206] T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, <https://teftis.ktb.gov.tr/teftis.kulturturizm.gov.tr/TR-47490/dogal-sit-alanlari-ve-tasinmaz-tabiat-varliklarinin-bul-.html> s.e.t. 10.05.2021.

başlığı altında yer alan 509'uncu maddesinde ise oluşturulacak taşra teşkilatının; valiye bağlı il kuruluşu, kaymakama bağlı ilçe kuruluşu ve doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatından meydana gelebileceği düzenlenmiştir. Tabiat varlıklarının korunması konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın taşra teşkilatını, tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonları ile 81 ilde bulunan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri oluşturmaktadır.

Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri, Bakanlığın ülke çapında yerine getirmekle yükümlü olduğu iş ve işlemlerin bulundukları il düzeyinde yerine getirilmesi, Bakanlık merkez teşkilatına yerel destek sağlanması ve tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarının sekretaryasının yürütülmesi ile görevlidir. Ancak tabiat varlıklarının koruma komisyonları bölge bazında oluşturulduğundan her il müdürlüğünün sekretarya görevi bulunmamakta, bu noktada komisyonun teşekkül ettiği il müdürlüğü diğer il müdürlükleri ile koordinasyonu sağlamaktadır.[207]

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve tabiat varlıkları, doğal sit alanları ile bunlara ilişkin koruma alanları konusunda önemli görev ve yetkiyi haiz tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu ve bölge komisyonlarına ve bu komisyonlar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasındaki işleyişe ilerleyen kısımda ayrıntılı olarak yer verilecektir.

Bununla birlikte, çalışmamızın çerçevesini oluşturan 2863 sayılı Kanun kapsamında yer almayan fakat ekolojik önem taşıyan, biyolojik çeşitliliğe sahip ve değerli tabiat varlıklarını içeren alanlar olan özel çevre koruma bölgelerine ilişkin olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevine kısaca değinmekte fayda görmekteyiz.

Ülkemizde, özel çevre koruma alanları ile ilgili ilk çalışmalara 1978 yılında "Akdeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi"nin kabul edilmesiyle başlanılmış; ancak bu konudaki en somut adım 1988 yılında Başbakanlığa bağlı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'nın kurulmasıyla atılmıştır. Çevre Bakanlığı'nın kurulması akabinde 1991 yılında Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kapatılarak görevleri, mülga 644 sayılı KHK'nın 13/A maddesi

[207] **Çolak** (2015), s.329-330.

gereğince, Çevre Bakanlığı bünyesindeki Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.[208]

Özel çevre koruma bölgeleri (ÖÇK), çevrenin korunması bakımından son derece önem taşıyan alanlar olduğundan ayrıca 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9'uncu maddesinde yer almış, anılan Kanun'a göre bir alanın özel çevre koruma bölgesi olarak tespit ve ilan edilmesine ve alanda gerçekleştirilecek işlemlerde hangi Bakanlıkların yetkili olacağına karar vermeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.[209]

Gelinen aşamada, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 109'uncu maddesi ile *"özel çevre koruma bölgelerinin tespit, tescil, onay, değişiklik ve ilanına dair usul ve esasları belirlemek ve bu alanların sınırlarını tespit ve tescil etmek, yönetmek ve yönetilmesini sağlamak"* görevinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nde olduğu açıkça düzenlenmiştir.

Özel çevre koruma bölgeleri; biyolojik, jeomorfolojik, jeolojik ve ekolojik açıdan zengin, özgün yapısı bozulmamış, aynı zamanda turizm bakımından değer taşıyan, doğal, kültürel ve arkeolojik özellikleri ile ön plana çıkan alanlardır. Bu alanlar ile ilgili olarak, ulusal ve uluslararası önemi haiz olmaları nedeniyle titizlikle karar alınması gerekmektedir. [210]

Bir alanın ÖÇK Bölgesi olarak ilan edilmesi daha sıkı bir koruma rejiminin uygulanmasını beraberinde getirmektedir. Ülkemizde bu duruma örnek olarak Salda Gölü Özel Çevre Koruma Bölgesi örnek olarak verilebilir. Salda Gölü; Mars gezegeninin yüzey özellikleri taşıyan dünya üzerindeki iki alandan biri olması nedeniyle taşıdığı peyzaj özellikleri, endemik ve nesli tükenmekte olan türleri barındırması, zengin ekosisteme ve önemli ölçüde biyoçeşitliliğe sahip olması nedeniyle ÖÇK Bölgesi olarak ilan edilmiştir.[211] Salda Gölü'nün bulunduğu alan daha önce 1990'lı yıllarda görevli kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge kurulu tarafından "birinci derece doğal sit alanı" ilan edilmiş, 2011 yılına gelindiğinde alanın

---

[208] **Ersöz,** s. 163-164.

[209] Söz konusu değişiklik, 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 187'nci maddesiyle gerçekleştirilmiş olup "Bakanlar Kurulu" ibaresi yerine "Cumhurbaşkanı" ibaresi getirilmiştir.

[210] **Ersöz**, s.165.

[211] Bkz. <https://tvk.csb.gov.tr/salda-golu-i-91578> s.e.t. 01.05.2021.

"tabiat parkı" olmasına karar verilmiştir. Bu dönemlerde alanda turizm faaliyetlerine izin verilmiştir. Ancak alanın 14.03.2019 tarih ve 824 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile özel çevre koruma bölgesi olarak ilan edilmesi neticesinde turizm merkezi statüsü ortadan kaldırılmış, korunan alan yüzölçümü ve korumaya ilişkin kontrol ve denetimler artırılmıştır. [212]

2.1.1.2. Kültür ve Turizm Bakanlığı

Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın görev ve yetkileri, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 277 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre en genel tabirle tarihi ve kültürel varlıkları korumak, anılan Bakanlığın sorumluluğundadır. Çalışmamızın konusu tabiat varlıkları bakımından ise Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın görev ve yetkisi "taşınır tabiat varlıkları"nın korunmasıyla ilgilidir.

2863 sayılı Kanun'un ek 4'üncü maddesinde yer alan, taşınır tabiat varlıkları hariç tabiat varlıkları bakımından görevli ve yetkili mercinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olduğu ibaresinden, taşınır tabiat varlıklarının korunması görev ve yetkisinin başka bir mercide olduğu anlaşılmaktadır. Zira, aynı Kanun'un "Korunması Gerekli Taşınır Kültür Ve Tabiat Varlıkları" başlıklı üçüncü bölümünde (23'üncü madde ve devamı) bu konudaki görev ve yetkinin Kültür ve Turizm Bakanlığı'nda olduğu açıkça düzenlenmiştir.

Korunması Gerekli Taşınır Kültür Ve Tabiat Varlıklarının Tasnifi, Tescili Ve Müzelere Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in "Amaç Ve Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde de *"korunması gerekli taşınır kültür ve tabiat varlıklarının tasnif, tescil, müzelere alınması ve değer takdirini yapacak komisyonların çalışma usul ve esaslarını belirlemek"*[213] Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın görevlerinden sayılmıştır.

Taşınır tabiat varlıklarının korunması konusundaki görev ve yetkinin, taşınmaz tabiat varlıklarının korunması bakımından en geniş görev ve yetkiye sahip olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yerine Kültür ve Turizm Bakanlığı'na verilmesinin nedeni, taşınır tabiat varlıklarının

[212] **Ceylan, Serdar / Bulut, İhsan** (2019) 'Salda Gölü özel çevre koruma bölgesinde turizm baskısı, koruma ve sürdürülebilirlik' Türkiye Coğrafya Dergisi, S:73, s.82-85.

[213] Korunması Gerekli Taşınır Kültür Ve Tabiat Varlıklarının Tasnifi, Tescili Ve Müzelere Alınmalari Hakkında Yönetmelik, S: 27206, T: 20.04.2009 R.G.

korunmasının farklı yöntem gerektirmesidir. Hayvan ve bitki fosilleri gibi taşınır tabiat varlıklarının Devlet elinde bulundurulması, tasnifi, tescili, müzelere alınması, korunması ve gerektiğinde yurtdışına çıkışıyla ilgili gerekli denetim ve gözetimin yapılması farklı prosedürler gerektirmekte olup, taşınır kültür varlıkları konusunda görevli olan ve Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'nü hizmet birimleri arasında barındıran bir Bakanlığın bu konuda görevli ve yetkili olmasının isabetli olduğunu düşünmekteyiz.

Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın merkez teşkilatının ana hizmet birimleri arasında yer alan Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü yukarıda bahsedilen görevin yerine getirilmesinde esas olarak sorumludur.

Kültür ve Turizm Bakanlığının taşra teşkilatını ise, Kültür ve Turizm İl Müdürlükleri oluşturmaktadır. Kültür varlıkları ve taşınır tabiat varlıklarının korunması ile ilgili Bakanlık merkez teşkilatında Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkisine giren iş ve işlemler bakımından Bakanlığa yardımcı olmak ve ayrıca kültür varlıklarını koruma bölge kurullarının sağlıklı bir şekilde çalışmasını sağlamak, gerekli raporları hazırlamak ve gündemleri oluşturmak Kültür ve Turizm İl Müdürlüklerinin sorumluluğundadır.

2863 sayılı Kanun'da taşınır kültür ve tabiat varlıklarının neler olduğu sayma suretiyle belirtilmiş olup, sayılanlardan mevzuattaki tanıma göre; "*hayvan ve bitki fosilleri, insan iskeletleri, volkan camları ve çakmak taşlarının"* taşınır tabiat varlığı olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Taşınır tabiat varlığını bulan ya da varlığından haberdar olan kişilerin yetkili makamlara haber vermesi zorunludur. Taşınır tabiat varlığı konusunda ihbar kendisine ulaşan Bakanlık veya ilgili müze müdürlüğü gerekli tasnifi yaparak bulunan tabiat varlığını kaydeder ve koruma prosedürünü uygulamaya başlar. Taşınır tabiat varlıkları, uzman kişiler aracılığıyla ve gerekli izinler alınarak yapılan araştırma-sondaj veya kazı yoluyla da edinilebilir. Burada izlenecek usulü, verilecek arama izinlerini ve alınacak önlemleri Kültür ve Turizm Bakanlığı belirler. Yapılan kazılar sonucu elde edilen taşınır tabiat varlıkları, Bakanlığın uygun görüşü ile tabiat

tarihi müzelerine veya araştırma yapılabilmesi amacıyla bilimsel kurum ve kuruluşlara verilebilir. [214]

Taşınır kültür ve tabiat varlıkları, ortaya çıkmalarını müteakip korumaya ilişkin ivedi önlemler gerektirmektedir. Gerekli önlemlerin alınmaması halinde bilhassa Devlet malı niteliği taşıyan değerli taşınır varlıklar ticari bir obje olarak alım-satıma konu edilebilmektedir. Bu durum, taşınır tabiat varlıklarının zarar görmesine, yok edilmesine veya yasal olmayan yollardan yurtdışına çıkarılmasına neden olmaktadır. 2863 sayılı Kanun'un 65'inci maddesinde kültür ve tabiat varlıklarına verilen zararlara karşı uygulanacak cezalara yer verilmiş olup korunması gerekli taşınır kültür ve tabiat varlığının yurtdışına kaçırılması halinde verilecek cezanın artırılacağı düzenlenmiştir.

2.1.1.3. Tarım ve Orman Bakanlığı

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın ilk bölümde tanımlarına yer verilen milli parklar, tabiatı koruma alanları, tabiat parkları, sulak alanlar gibi alan ölçeğinde korunan taşınmaz tabiat varlıklarının korunmasındaki rolü son derece önemlidir.

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın görev ve yetkileri, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 410 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre; *"Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettirilmesini sağlamak"* anılan Bakanlığın görevlerindendir.

Devletin mülkiyetinde olmaları kaydıyla; tabiat olaylarının oluşturduğu, insan faaliyetlerinden zarar görmemiş olan, nadir olma özellikleri nedeniyle bilimsel ve estetik yönden önem taşıyan yerler/doğal objeler tabiat anıtı olarak; ender ve tehlike altında olan ekosistemi barındıran, biyolojik değerler açısında zengin, saha büyüklüğü barındırdığı ekosistemin hayatını devam ettirebileceği genişlikte olan ve bu özellikleri bilimsel veriler ışığında tespit edilen alanlar tabiatı koruma alanı olarak; fizyocoğrafik yapısı, manzarası ve açık

[214] **Çolak** (2015), s.764-786.

hava rekreasyonu yönünden farklı özellikler taşıyan, barındırdığı bitki ve hayvan türleri bakımından zengin olan alanlar tabiat parkı olarak tescil edilebilir.[215]

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın merkez teşkilatının ana hizmet birimlerinden biri olan Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, söz konusu tabiat varlıklarının korunması konusunda asıl görevli ve yetkili birimdir.[216] Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri incelendiğinde; milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve sulak alanların tespitinin yapıldığı, daha önce tescil edilmiş olan alanların ise korunmasının, geliştirilmesinin ve denetimli olarak kullanıma açılmasının sağlandığı görülmektedir. Yine, yaban hayatının korunmasına ilişkin iş ve işlemler de anılan Genel Müdürlüğün sorumluluklarındandır.

Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 19'uncu maddesine (16.03.2020 tarihinde yapılan değişikliğe istinaden) göre; Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nce tespit edilen ve orman ve orman rejimine

---

[215] Milli Parklar Yönetmeliği, S: 19309, T: 12.12.1986 R.G.

[216] 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü" başlıklı 420'nci maddesi şu şekildedir:
"(1) Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:
a) Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve sulak alanların tespiti, bunlardan Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tescil edilenlerin korunması, geliştirilmesi, tanıtılması, yönetilmesi, işletilmesi ve işlettirilmesi ile ilgili işleri yürütmek ve denetlemek,
b) 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Millî Parklar Kanunu ile verilen görevleri yürütmek,
c) Yaban hayatı ve kara av kaynakları ile orman içi su kaynakları, dere, göl, gölet ve sulak alanların ve hassas bölgelerin korunması, geliştirilmesi, kara avcılığının düzenlenmesi, av kaynaklarının işletilmesi ve kontrolü ile ilgili her türlü etüt, envanter, planlama, projelendirme, uygulama ve izlemeye ilişkin iş ve işlemleri yapmak veya yaptırmak, bu hizmetlerle ilgili tesisleri kurmak veya kurdurmak,
ç) Kara avcılığını düzenleyen mevzuat ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
d) Uluslararası koruma sözleşmeleri ile belirlenen yörelerdeki koruma ve kullanma esaslarını belirlemek,
e) Uluslararası sözleşmeler ile koruma altına alınan bitki ve hayvan türleri ile alanların korunması konusunda tedbirler almak, ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak,
f) Hayvanların korunmasına yönelik çalışmaları, ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içinde yapmak, yaptırmak, bu konuda yürütülen faaliyetleri desteklemek, denetlemek veya denetlenmesini sağlamak,
g) Görev alanıyla ilgili olarak bitki ve hayvan türü genetik kaynaklarının muhafazası ve iyileştirilmesi ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
ğ) Orman ve orman rejimine tabi yerlerde tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanları ile sulak alanları ve benzeri koruma alanlarının tescil ve ilanını yapmak,
h) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak."

tabi alanlarda yer alan tabiat parkları, tabiat anıtları ve tabiatı koruma alanları Tarım ve Orman Bakanı'nın onayı ile tescil edilir.

Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nce tespit edilen bu doğal alanlar, orman ve orman rejime tabi olmayan alanlarda yer alıyor ise hazırlanan tespit raporu, ilgili kurum ve kuruluşların görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne gönderilir. TVK Genel Müdürlüğü'nce de tescil için Çevre ve Şehircilik Bakanı'nın onayına sunulur ve Bakan tarafından uygun bulunan kararlar Resmi Gazete'de yayımlanır. Orman ve orman rejimine tabii olmayan ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca yapı yasağı önerilen alanlarda yer alan tabiat parkları, tabiat anıtları ve tabiatı koruma alanları vb. ise Cumhurbaşkanı'nca tescil ve ilan edilir. Tescil işlemi Resmi Gazete'de yayımlanır. [217]

Milli Park olarak ilan edilebilecek alanların ise, nesilden nesile aktarılması gereken, tahrip olmamış uluslararası ve ulusal doğal ve kültürel kaynak değerlerine sahip, en az bin hektar büyüklüğünde olan alanlar olması gerekmektedir.[218] Tarım ve Orman Bakanlığı'nca, sayılan özelliklere sahip olduğu tespit edilen alanlara ilişkin rapor düzenlenir ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderilir. Milli park ilanına ilişkin teklif Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından Cumhurbaşkanı'na sunulur. Teklif uygun bulunur ise alan Cumhurbaşkanı Kararı ile milli park olarak tescil edilir ve karar Resmi Gazete'de yayımlanarak süreç sonlandırılır.[219]

Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nün görevleri yalnızca ulusal değil aynı zamanda uluslararası anlamda koruma altına alınan alanların korunması, geliştirilmesi, denetlenmesi, gerektiğinde hizmete açılması ile ilgilidir.

Alan ölçeğinde korunan tabiat varlıklarından biri de 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda düzenlenen "sulak alanlar"dır. Sulak alanlar birbirinden farklı birçok habitatı bünyesinde

---

[217] 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanı Kararnamesi; Korunan Alanların Tespit Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik S: 28358, T: 19.07.2012 R. G; 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, S: 18132, T: 11.08.1983 R.G.

[218] Milli Parklar Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesi.

[219] KATTOİUEDY'nin 19'uncu maddesi.

barındıran alanlardır.[220] Çalışmamızın ilk bölümünde sulak alanların; ramsar alanı, ulusal önemi haiz sulak alan ve mahalli önemi haiz sulak alan olmak üzere üç ana kısıma ayrıldığını belirtmiştik.

Tabiat varlıklarının korunması konusunda Tarım ve Orman Bakanlığı'nın görevleri açıklanırken, söz konusu sulak alanların korunması, kullanılması ve yönetilmesi ile Ulusal ve Mahalli Sulak Alan Komisyonlarının teşkilini düzenleyen Sulak Alanları Korunması Yönetmeliği'ne değinilmesi önem arz etmektedir.

Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği'nin[221] 32'nci maddesine göre; Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde kurulan Ulusal Sulak Alan Komisyonu[222], sulak alanlarda izlenilecek ulusal stratejileri belirlemek, ulusal önemi haiz sulak alanlar ile ramsar alanları tespit etmek, uygulamada karşılaşılan sorunları çözmek, korumaya ilişkin gerekli kararları almak, söz konusu alandaki canlıların neslinin devamını sağlamak, biyolojik çeşitliliğin korunması için eylem planı hazırlamak ve ulusal ve uluslararası alanda bu zenginliklerin tanıtımını yapmak ile görevlidir.

Mahalli (Yerel) Sulak Alan Komisyonu[223] ise, görevli ve yetkili olduğu il ile sınırlı kalmak kaydıyla, sulak alan vasıflarını taşıyan bir alanın tespit edilmesi halinde bu alanın önemi

---

[220] **Ersöz,** s. 155.

[221] Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği, S: 28962, T: 04.04.2014 R.G.

[222] 04.04.2014 tarihli ve 28962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği'nin "Ulusal Komisyonun teşekkülü" başlıklı 31'inci maddesinin birinci fıkrasında *"Ulusal Komisyon, Bakanlık Bakan Yardımcısının başkanlığında, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürü, Su Yönetimi Genel Müdürü, Devlet Su İşleri Genel Müdürü, Orman Genel Müdürü, Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürü, Tarım Reformu Genel Müdürü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürü, yükseköğretim kurumlarının sulak alanlarla ilgili bilim dallarından, aynı daldan olmamak şartıyla iki, sulak alanlar konusunda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarından iki olmak üzere toplam 14 kişiden oluşur. Gerektiğinde alt komisyonlar kurulabilir."* denilmekle, Ulusal Komisyonun üyelerinin Tarım ve Orman Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bürokratları ağırlıklı olmak üzere, akademisyenlerden ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan üyelerden teşekkül edeceği düzenlenmiştir.

[223] 04.04.2014 tarihli ve 28962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği'nin "Mahalli Komisyonun Oluşumu" başlıklı 35'inci maddesinde ise "*Mahalli Komisyon, il valisi veya valinin görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında, Bakanlık (Doğa Koruma ve Milli Parklar) Bölge Müdürü, Tarım ve Orman İl Müdürü, Doğa Koruma ve Milli Parklardan sorumlu İl Şube Müdürü, DSİ Bölge Müdürü, Orman Bölge Müdürü, Çevre ve Şehircilik İl Müdürü, toplantı gündemi içeriğindeki sulak alanın bulunduğu ilçenin kaymakamı, belediye mücavir alanı içerisinde ise ilgili belediye başkanı, il ziraat odası başkanı, varsa su ürünleri kooperatiflerinden bir, avcılık ve atıcılık derneklerinden bir, mahalli üniversitelerin ilgili bilim dallarından, aynı daldan olmamak şartıyla iki, sulak alanlar konusunda faaliyet gösteren mahalli sivil toplum kuruluşlarından bir temsilcinin katılımı ile oluşur."* denilmekle, Mahalli Komisyonun üyelerinin kimlerden teşekkül edeceği düzenlenmiştir.

hakkında Bakanlığa rapor hazırlamak, sorumlu olunan ildeki sulak alanların korunmasını sağlamak, korumaya ilişkin plan ve programlarının uygulanmasını sağlamak, söz konusu alanların tanıtılmasına destek olmak ile görevlidir.

Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 20'nci maddesine göre; tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve tabiat parklarında da olduğu gibi sulak alanlar da orman ve orman rejimine tabi alanlarda kalıyor ise tespit, tescil, onay ve ilana ilişkin Tarım ve Orman Bakanlığı yetkili ve görevlidir.

Mezkur hükme göre orman ve orman rejimine tabi olmayan alanlarda ise; alanın, sulak alan olup olmadığına ilişkin yapılan değerlendirme, görüşü alınmak üzere Ulusal Sulak Alan Komisyonuna iletilir. Uygun görüş alınması halinde tescil edilmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderilir ve uygun bulunanlar anılan Bakanlıkça tescil edilir.

Öte yandan, uluslararası öneme sahip sulak alanların, Ulusal Sulak Alan Komisyonu tarafından oluşturulacak uzmanlar ile yapılan inceleme neticesinde Ramsar Alanlarına dahil edilmesi gerektiği yönünde kanaat hasıl olması halinde, söz konusu kanaat Tarım ve Orman Bakanlığı'nca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne gönderilir. Anılan Genel Müdürlük tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanı'na iletilen teklif Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak tescil ve ilan edilir. [224]

Kanaatimize göre, merkezi idare teşkilatı birimlerinden olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Tarım ve Orman Bakanlığı arasındaki görev ve yetki ayrımı yapay olup gereksiz bürokrasiye neden olmaktadır. Tabiat varlıklarının korunması konusunda en geniş sorumluluğa sahip Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın tabiat parkları, milli parklar gibi alanlar ile orman rejimine tabi alanlarda da görevli ve yetkili olması daha faydalı olacaktır. Bu noktada, iki Bakanlığın birleşmesi yerine Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nün Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın hizmet birimleri arasına katılmasının yeterli olacağını düşünmekteyiz.

[224] KATTOİUEDY'nin 20'nci maddesi.

2.1.2. Yerinden Yönetim Kuruluşları

Ülkemizdeki çevre mevzuatı incelendiğinde koruma, yönetme ve planlamaya ilişkin görev ve yetkilerin büyük oranda merkezi idareye verildiği ve yerinden yönetim kuruluşlarının konuya sınırlı olarak dahil edildiği bir anlayışın hakim olduğu görülmektedir.[225] Tabiat varlıklarının korunması konusunda merkezi idare teşkilatının yanı sıra yerinden yönetim kuruluşlarının da sınırlı da olsa birtakım görevleri bulunmaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşları, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılır. [226]

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları; merkezi idare teşkilatı dışında yer alan, idari ve mali özerkliğe sahip olan ve teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren belli bir hizmete özgü olarak faaliyette bulunan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanabilir.[227] Çalışmamızın tabiat varlıklarını koruma merkez ve bölge komisyonlarının detaylandırılacağı ilerleyen kısmında esasen koruma komisyonlarının hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan düzenleyici ve denetleyici kurul olarak yapılandırılmasının faydalı olacağı ileri sürülmüştür. Günümüzde tabiat varlıklarının korunması konusunda hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının görevi bulunmamaktadır.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise; merkezi idare teşkilatı dışında yer alan, idari ve mali özerkliğe sahip olan ve karar organları seçimle oluşan, belli bir yöreye özgü olarak mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere faaliyette bulunan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir.[228] 1982 Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 127'nci maddesinde, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının il, belediye ve köy idaresi olduğu düzenlenmiştir. Tabiat varlıklarının korunması konusunda iller, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından

[225] **Parlar, Ali / Hatipoğlu, Muzaffer** (2010) Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku ve Belediyeler, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, s.2.

[226] **Günday**, s. 70.

[227] **Günday**, s.74.

[228] **Günday**, s.70-71.

olan il özel idaresi olarak değil de daha çok merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak tezahür etmektedir.

İl özel idareleri, tabiat varlıklarının korunması bakımından olmasa da kültür varlıklarının korunması bakımından 2863 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde yer verilen Koruma, Uygulama ve Denetim Büroları (KUDEB) [229] aracılığıyla koruma rejimine dahil olmaktadır.[230] Ancak daha önce de ifade edildiği gibi tabiat varlıklarının korunması bakımından kültür varlıklarında olduğu gibi etkin bir görevleri bulunmamaktadır. Oysa ki tüzel kişiliği olan, idari ve mali yönden özerkliği bulunan il özel idarelerinin tabiat varlıklarını koruma rejimine dahil olması faydalı olacaktır.

Yukarıda bahsedilen nedenlerle il özel idaresi ve aynı zamanda köy idaresinin genel anlamda çevrenin korunmasına ilişkin görevleri dışında tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin görevi tanımlanmadığından[231] bu kısımda yalnızca büyükşehir belediyeleri ile belediye idaresine yer verilecektir.

---

[229] 2863 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde yer verilen *"Büyükşehir belediyeleri, valilikler, Bakanlıkça izin verilen belediyeler bünyesinde kültür varlıkları ile ilgili işlemleri ve uygulamaları yürütmek üzere sanat tarihi, mimarlık, şehir plânlama, mühendislik, arkeoloji gibi meslek alanlarından uzmanların görev alacağı koruma, uygulama ve denetim büroları kurulur. Ayrıca, il özel idareleri bünyesinde, kültür varlıklarının korunmasına yönelik rölöve, restitüsyon, restorasyon projelerini hazırlayacak ve uygulayacak proje büroları ve sertifikalı yapı ustalarını yetiştirecek eğitim birimleri kurulur … Belediyeler belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde, valilikler ise bu sınırlar dışında yetkilidir."* hükmüne istinaden kurulan Koruma, Uygulama ve Denetim Büroları (KUDEB) taşınmaz kültür varlıkları ile ilgili faaliyet göstermek amacıyla İl Özel İdareleri, Büyükşehir Belediyeleri ve Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın izin verdiği belediyeler bünyesinde faaliyet gösteren ve çeşitli alanlardan uzmanların bir araya gelmesiyle oluşan birimlerdir. KUDEB'lerin görevlerine 11.06.2005 tarihli ve 25842 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Koruma, Uygulama Ve Denetim Büroları, Proje Büroları ile Eğitim Birimlerinin Kuruluş, İzin, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te yer verilmiştir. Buna göre, taşınmaz kültür varlıkları, bunların koruma alanları ve sit alanlarında yapılacak olan tadilat ve tamiratların koruma ilkelerine ve mevzuata uygun olarak gerçekleşmesini sağlamak, koruma bölge kurullarınca uygun bulunan koruma amaçlı imar planlarının ve onaylanan rölöve, restitüsyon ve restorasyon projelerinin uygulanmasını denetlemek, koruma bölge kurulu kararlarına aykırı olarak ruhsatsız olarak yapılan inşaatlar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapmak gibi görevler bu birimlere aittir.

[230] **Ersöz,** s. 272.

[231] Tabiat varlıklarının korunması konusunda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda genel ifadelerle de olsa Büyükşehir Belediyelerine sorumluluk yükletilmiştir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir olan 30 ilde il özel idaresi kaldırılmıştır. Büyükşehir olan illerde koruma ilişkin görev ve sorumluluk büyükşehir belediyelerine aitken, il özel idaresinin varlığını devam ettirdiği 51 ilde bu konuya ilişkin yasal bir düzenleme olmaması çelişkilidir.

2.1.2.1. Büyükşehir Belediyeleri

Ülkemizde yaşanan hızlı kentleşme, ekonomik ve sosyal olanakların daha fazla olması nedeniyle büyükşehirlerde yoğunlaşmış ve bu durum birtakım çevresel, demografik ve yönetimsel sorunlara yol açmıştır. Bu nedenle büyükşehir belediyesi adı altında farklı bir yönetim modeli oluşturulmuştur.[232]

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na[233] göre büyükşehir belediyeleri; sınırları il mülki sınırları olan ve toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerde kurulabilecek olan idari ve mali özerkliği haiz kamu tüzel kişileridir.

Büyükşehir Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde düzenlenmiş olup buna göre; *"Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek"* büyükşehir belediyelerinin görevinden sayılmıştır. Söz konusu kanun hükmünde yer alan "tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak" ibaresiyle büyükşehir belediyelerine genel bir görev ve sorumluluk verilmiştir. Aynı zamanda, 7'nci maddenin devamında "tabiat varlıkları korumak" büyükşehir belediyelerinin olduğu gibi ilçe belediyelerinin de görevlerinden sayılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin konuya ilişkin görev ve sorumluluklarından biri, kanunun verdiği yetkilere dayanılarak gerçekleştirilen imar planı işlemlerinde tabiat varlıklarını gözetme zorunluluğudur. Bir imar planı işlemi tesis edilirken alanda tabiat varlığı bulunması halinde korumaya yönelik önlemlerin plana ve plan kararlarına işlenmesi önem arz etmektedir.[234]

Öte yandan, bir alanın doğal sit alanı olarak ilan edilmesi halinde kararın uygulanabilmesi ve etkinliğinin sağlanabilmesi için alanda koruma amaçlı imar planı yapılması zorunludur. 2863 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi gereği sit alanı ilanı kararı ile uygulaması

---

[232] **Ulusoy, Ahmet / Akdemir, Tekin** (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Mahalli İdareler, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 11. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 336-339.

[233] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, S: 25531, T: 23.07.2004 R.G.

[234] **Çolak** (2015), s.365-366.

duran imar planlarının yerine büyükşehir belediyelerince koruma amaçlı imar planı hazırlanarak koruma bölge komisyonuna sunulmalıdır. Koruma bölge komisyonları tarafından uygun bulunan planlar onaylanmak üzere planı hazırlayan belediyeye gönderilir ve onaylanarak yürürlüğe girer. Bu noktada ilgili belediyenin planı onaylaması zorunlu olup altmış gün içerisinde onay verilmeyen planlar re'sen yürürlüğe girer. [235]

Tabiat varlıklarının korunması konusunda, büyükşehir belediyeleri arasından İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın Boğaziçinden kaynaklı özellikli bir durumu mevcuttur. Şöyle ki, Boğaziçi ile ilgili olarak 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu[236] çıkarılmış olup Kanun'un 1'inci maddesinde amacı; *"İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemektir."* olarak belirtilmiştir. Mezkur Kanun'un 3'üncü maddesinde de; *"Boğaziçi Alanında yeralan kültürel ve tarihi değerler ve doğal güzellikler muhafaza edilir ve doğal yapı korunur."* ve *"Boğaziçi Alanındaki kültür ve tabiat varlıklarının onarımına öncelik verilir."* hükmü yer almaktadır. Söz konusu hükümlere istinaden Boğaziçi Alanında (kıyı ve sahil şeridi, öngörünüm, geri görünüm ve etkilenme bölgeleri) yapılacak uygulamalar gerekirse ilgili ilçe belediyesi ile de koordinasyon sağlanarak İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nca (İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nce) yürütülecektir.

2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nda yer alan düzenlemeler, Boğaziçi alanında yapılacak faaliyetlerde tabiat varlıklarının korunması bakımından İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na özel ve ciddi bir sorumluluk yüklemekle birlikte söz konusu alanda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görev ve sorumluluğu sona ermiş değildir. Danıştay konu ile ilgili vermiş olduğu bir kararında; İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi'nde bulunan bir kısım taşınmazlara ilişkin olarak İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nce onaylanan 1/1.000 ölçekli koruma amaçlı imar planının iptali istemiyle özel bir firma tarafından açılan davada, Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Alanı Şehir Merkezine Bağlı Etkilenme Bölgesi sınırları içerisinde niteliği gereği

[235] **Çolak** (2015), s.576-577.

[236] 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, S: 18229, T: 22.11.1983 R.G.

korunan, sınırlı yapılaşma şartları öngörülmüş olan ve doğal ve tarihi sit alanında yer alan dava konusu taşınmazlar bakımından plan onaylama yetkisinin kuruluş amacına uygun olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne ait olduğu gerekçesiyle yetkili olmayan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin işleminin yetki yönünden hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir. [237]

2.1.2.2. Belediyeler

5393 sayılı Belediye Kanunu'na[238] göre belediyeler; yerel ihtiyaçların tespiti ve giderilmesi maksadıyla toplam nüfusu 5.000'den fazla olan yerleşim yerlerinde kurulabilecek olan idari ve mali özerkliği haiz kamu tüzel kişileridir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları düzenlenmiş olup büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi "tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak" belediyelerin de görevlerinden sayılmıştır. Aynı şekilde, belediyeler

[237] Söz konusu kararda *"2960 sayılı Kanuna göre gerekli görüldüğü takdirde Boğaziçi Alanı için yapılan planların revize edilmesi, 'gerigörünüm' ve 'etkilenme' bölgelerinde plan yapma yetkisinin nazım imar planı açısından İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına, uygulama imar planı açısından ise ilgili ilçe belediye başkanlıklarına, 'sahil şeridi' ve 'öngörünüm' bölgelerinde ise İstanbul Büyükşehir Belediyesince hazırlanarak Belediye Meclisinin kararı ve Belediye Başkanının onayından sonra Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu onayı ile yürürlüğe gireceği anlaşılmaktadır. 644 sayılı KHK ve 2863 sayılı Kanun'un ek-4. maddesi ile de, tarihi ve doğal sit alanları gibi ilgili mevzuat hükmünde sayılan korunması gerekli önemli alanlar için, bu alanların koruma amacının merkezi yönetim tarafından sağlanması gözetilerek, bu amaçla kurulan Tabiat Varlıkları Koruma Genel Müdürlüğüne, her tür ve ölçekteki imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak yetki ve görevinin verildiği görülmektedir. Bakılan davada, Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Alanı Şehir Merkezine Bağlı Etkilenme Bölgesi sınırları içerisinde niteliği gereği korunan ve yapılaşma şartları Yasa ile sınırlanan uyuşmazlık konusu taşınmazların işlem tarihinde yürürlükte olan 644 sayılı KHK'nın 13/A maddesinin ç bendinde ifade edilen doğal ve tarihi sit alanında yer aldığı gözetildiğinde, bu kapsamdaki taşınmazlar yönünden planlama yetkisinin anılan alanları koruma amacıyla kurulmuş olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Kuruluna ait olduğu açıktır. Uyuşmazlıkta, 1/1000 ölçekli koruma amaçlı uygulama imar planı değişikliği, Beşiktaş Belediye Meclisinin ... tarih ve ... sayılı kararı ile kabul edilmiş, Kültür ve Turizm Bakanlığı İstanbul III Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun ... tarih ve ...sayılı kararı ile düzeltilerek uygun bulunmuş, ... tarih ve ...sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İstanbul IV Numaralı Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu kararı ile de imar planı değişikliği teklifinde sit alanı açısından sakınca bulunmadığı yönünde görüş bildirilmiştir. Bu itibarla, dava konusu edilen işlemin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından onaylanması gerekirken, yetkili olmayan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin uyuşmazlığa konu ... tarih ve ...sayılı kararı ile onaylandığı anlaşıldığından, tesis edilen dava konusu işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmamaktadır."* şeklinde gerekçe tesis edilmiştir. Danıştay 6. D., E:2020/3387, K:2021/4, T:18.01.2021. < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2020-3387-k-2021-4-t-18-1-2021 > s.e.t 14.06.2021.

[238] 5393 sayılı Belediye Kanunu, S: 25874, T: 13.07.2005 R.G.

imar planlarını yaparken planlama sürecinin yürütüldüğü alanda tabiat varlığı var ise korumaya yönelik plan kararlarını oluşturmak ve gerekli işlemleri bu yönde tesis etmek zorundadır.

Büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi belediyelerde de koruma amaçlı imar planı hazırlama ve onaylama yetkisi mevcuttur. Bu yetki belediyenin bulunduğu ilin bağlı olduğu koruma bölge komisyonunun kararı ile kullanılabilir. Kanunda koruma amaçlı imar planlarının belediyeler tarafından hazırlanmasının ve onaylanmasının uygun ve yerinde olduğu kabul edilmiştir. Ancak koruma rejiminin uygulanabilmesi ve bir nevi denetim sağlanabilmesi bakımından hazırlatılan planların koruma bölge komisyonlarınca uygun bulunması şartı getirilmiştir.[239] Belediyeler tarafından 2863 sayılı Kanun'un 17'nci maddesine istinaden hazırlatılan planlar koruma bölge komisyonuna sunulur. Koruma bölge komisyonu tarafından uygun bulunan planlar onaylanmak üzere planı sunan belediyeye gönderilir.

Koruma amaçlı imar planlarının hazırlanması sürecinde ilgili belediyelerin etkin rol oynaması önemlidir. Mahalli müşterek ihtiyaçların tespiti, çevrenin sadece doğal değil aynı zamanda kültürel değerlerinin ön plana çıkarılması, işlevsel ve uygulanabilir planların yapılabilmesi [240] belediyelerin sürece katılımı ile mümkün olmaktadır.

Belediyeler, sit alanı ilan edilen alanlarda yapacakları uygulamalarda ve hazırladıkları projelerde de ilgili koruma bölge komisyonunun iznini almakla yükümlüdür. Bununla birlikte belediyelerin, sınırları içerisinde sit alanlarında yapılacak inşai müdahaleler bakımından mevzuata uygunluk gözetimi ve denetimi yapması gerekmektedir. [241]

[239] **Çolak** (2015), s.512.

[240] **Sancakdar**, s. 307-310.

[241] **Çolak** (2015), s.371.

2.2. TABİAT VARLIKLARINI KORUMA MERKEZ KOMİSYONU VE BÖLGE KOMİSYONLARI

Tabiat varlıklarının korunmasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yardımcı birimleri olan koruma komisyonlarını; geniş görev, yetki ve sorumlulukları nedeniyle ayrı başlık altında incelemenin isabetli olacağını düşünmekteyiz.

648 sayılı KHK ile gerçekleştirilen düzenleme öncesi, kültür varlığı-tabiat varlığı ayrımı yapılmaksızın kültür varlıklarının yanı sıra tabiat varlıklarının da korunması kültür ve tabiat varlıkları koruma yüksek kurulu ve bölge kurulları tarafından sağlanmakta iken 2863 sayılı Kanun'a eklenen ek-4'üncü madde ile tabiat varlıklarının korunması konusundaki görev ve yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiştir.

2863 sayılı Kanun'un ek 4'üncü maddesinde taşınmaz tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve koruma alanları ile ilgili iş ve işlemler bakımından görevli ve yetkili mercin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olduğu belirtilmiş, akabinde söz konusu alanlar ile ilgili olarak karar almak ve diğer iş ve işlemlerde Bakanlığa yardımcı olmak üzere tabiat varlıklarını koruma (TVK) komisyonlarının teşkil edileceği düzenlenmiştir.

Taşınır-taşınmaz kültür varlıkları ile taşınır tabiat varlıklarının korunması konusundaki görev ve yetki ise Kültür ve Turizm Bakanlığı'na verilmiştir. 2863 sayılı Kanun'un 51 ve devamı maddelerinde kültür varlıklarını koruma yüksek kurulu ile koruma bölge kurulları düzenlenmiştir. Buna göre, Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı kültür varlıklarını koruma yüksek kurulu ile Bakanlıkça belirlenen bölgelerde kültür varlıklarını koruma bölge kurulları kurulur ve Kanun kapsamına giren korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili iş ve işlemleri bu kurullar yürütür.

2863 sayılı Kanun'un lafzı incelendiğinde, maddelerde "koruma yüksek kurulu" ya da "koruma bölge kurulu" ifadelerinin yer aldığı, 2011 yılında gerçekleştirilen düzenlemenin Kanun metnine sistematik bir biçimde işlenmediği, tabiat varlıklarını koruma komisyonlarına verilen görevlerin bazı maddelerde halen kültür varlıklarını koruma kurullarının görevleriymiş gibi ifade bulduğu, bu duruma ek-4'üncü maddenin ikinci fıkrasında yer verilen *"...Bu komisyonların iş, işlem ve kararları konusunda, bu Kanunun Koruma Yüksek Kurulu ve koruma*

bölge kurulları ile ilgili hükümleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca alınan ilke kararları çerçevesinde kıyasen uygulanır" düzenlemesi ile çözüm bulunduğu görülmektedir. Söz konusu düzenlemeyle, Kanunda geniş yer bulan koruma yüksek kurulu ve bölge kurullarına ilişkin hükümlerin tek bir madde ile düzenlenen koruma komisyonları ile ilgili iş ve işlemlerde uygulanacağı anlaşılmaktadır. Tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının görev ve yetkilerinin ek maddeyle Kanunun bütününe atıf yapılarak düzenlenmesinin yeterli olmadığı kanaatindeyiz.

Kültür varlıklarını koruma kurullarının yasal düzenlemelerde yer verilen görev ve yetkileri tabiat varlıkları bakımından tabiat varlıklarını koruma komisyonları tarafından yerine getirilecekse de kurullar ile komisyonlar arasında birtakım farklılıklar olduğunu belirtmek gerekmektedir.

2863 sayılı Kanun'un 51'inci maddesi gereği, Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı kültür varlıklarını koruma yüksek kurulu kurulmuş ve Bakanlıkça uygun görülen yerlerde kültür varlıklarını koruma bölge kurulları oluşturulmuştur. Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin[242] 17'nci maddesinde yer alan; *"Koruma bölge kurullarının idari ve teknik hizmetleri Genel Müdürlüğe bağlı koruma bölge kurulu müdürlüklerince yürütülür"* hükmü gereği, merkeze bağlı taşra teşkilatı olarak Kültür Varlıklarının Koruma Bölge Müdürlüklerinin kurulması düzenlenmiştir. Buna göre, Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'ne bağlı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Müdürlükleri[243] kurulmuştur.

2863 sayılı Kanun'un ek 4'üncü maddesine göre merkez teşkilatı bünyesinde tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu ve ihtiyaca göre kurulmasına karar verilen bölgelerde bölge komisyonları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yardımcı olmak için teşekkül ettirilmiş birimlerdir.[244] Komisyonlar yardımcı birimler olup kurullardaki gibi "bağlı" olma durumu söz konusu değildir. Komisyonlar ve kurullar aslında tabiat varlığı-kültür varlığı ayrımı bağlamında aynı görevleri yerine getirmektedir. Ancak, tabiat varlıklarını koruma konusunda esas yetkili

[242] Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği, S:28269, T:19.04.2012 R.G.

[243] T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı. Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü<https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-43078/kultur-varliklarini-koruma-bolge-kurulu-mudurlukleri.html> s.e.t 05.04.2021.

[244] **Ersöz**, s.279; **Bilgin**, s.93.

kurum Çevre ve Şehircilik Bakanlığı iken koruma komisyonları Bakanlığa yardımcı olarak kurulmuş ve bir kısım kararları ancak Bakan onayı neticesinde icrailik kazanan birimlerdir. Koruma kurulları ise Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak herhangi bir onaya tabi olmaksızın icrailik niteliğini haiz kararlar verebilmektedir.[245]

Koruma kurulları, koruma komisyonlarının aksine herhangi bir onaya ihtiyaç duymaksızın icrai kararlar almakta ise de, kararları müfettiş incelemesine tabi tutulmaktadır. Bunun gibi denetim mekanizmaları da, kurullar üzerinde baskı oluşturmakta[246] ve kurulların bağımsızlığını ve tarafsızlığını olumsuz etkilemektedir.

Kültür varlıklarını koruma kurullarının ve tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının bağımsız ve tarafsız karar alabilmeleri koruma rejimi bakımından son derece önemlidir. Doktrinde konuya ilişkin getirilen çözüm önerisi ise kurul ve komisyonların düzenleyici ve denetleyici kamu kurumu olarak yapılanmasıdır.

Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları olarak adlandırılan bağımsız idari otoriteler *"kamusal hayatın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız kuruluşlar"*[247] olarak tanımlanmaktadır.

Bağımsız idari otoriteler, *"kamusal hayatın hassas alanlarında"* faaliyet gösterirler. Bu faaliyetler kamu hizmeti niteliğindedir. Bağımsız idari otoriteler, her türlü etkiden uzak faaliyette bulunmaları maksadıyla devlet tarafından devlet adına kurulur ve bağımsızdır. Kararları icraidir. Müeyyide uygulama yetkileri mevcuttur. Görev alanları ile ilgili düzenleyici

[245] **Çolak** (2015), s.613.

[246] **Sancakdar**, s.178.

[247] **Gözler, Kemal** (2019), İdare Hukuku, Güncellenmiş 3. Baskı, Cilt-1, Bursa, Ekin Yayınevi, s. 661.

ve denetleyici kurallar koyabilirler. Bu kurumların kendilerine özgü bütçeleri ve personeli mevcuttur. Bağımsız idari otoritelerin çalışanları özerkliğe ve hukuki güvenceye sahiptir.[248]

Sancakdar'a göre, koruma bölge kurullarının bağımsız idari otorite (BİO) haline getirilmesi yerinde olacaktır.[249]

Ersöz'e göre de, tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının Bakanlık hiyerarşisi içerisinde yer alan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne yardımcı birim olarak karar vermesi yerinde değildir. Bu durum komisyonları hiyerarşik baskı altında tutarak bağımsız ve tarafsız karar almalarını engelleyecektir.[250]

Bağımsız idari otoriteler, tabiat varlıklarının korunması konusundaki eleştirileri giderecek bir mekanizma olarak değerlendirilebilir.[251] BİO'ların kamu hizmeti yerine getirmeleri, icrai kararlar alabilmeleri, yaptırım uygulayabilmeleri ve bağımsız olmaları, özerk bütçeye sahip olmaları[252] gibi özellikleri göz önünde bulundurulduğunda kanaatimize göre tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının etkinliği, idari özerkliği ve karar organlarının güvenceleri bakımından bağımsız idari otorite olarak yapılandırılması yerinde olacaktır. Ancak, oluşturulacak kuruluşun kültür varlıkları-tabiat varlıkları ayrımına sahip olacak şekilde tek çatı altında teşkilatlanması gerekmektedir. Kültür varlıklarını ve tabiat varlıklarını koruma, ortak noktaları olduğu kadar farklı uzmanlık alanlarını ilgilendiren hususları da bünyesinde barındırmaktadır. Bu nedenle oluşturulacak bağımsız idari otorite, her iki koruma rejimine ilişkin aynı kuruluşun farklı daireleri şeklinde teşkilatlanır ise uzmanlık alanı sorunu yaşanmayacaktır. Buna ek olarak çakışan alanlara ilişkin güncel sorunların daha kolay çözülmesi sağlanacak ve komisyon ve kurulların gerek kendi aralarında gerekse diğer kurum ve

---

[248] **Gözler**, s.662-669.

[249] **Sancakdar**, s.179.

[250] **Ersöz,** s.284.

[251] Atay'a göre; "*Günümüzde geleneksel idari yönetim ve teknikler bazı sorunların çözümünde yetersiz kalmaktadır. Kamu işlevinin tarafsızlığının mümkün olduğu en geniş ölçüde sağlanması için idarenin bazı işlevlerinin siyasal organdan bağımsız, hızlı hareket edebilme yetisi ile donatılmış, uzman kişilerle sivil toplumun bünyesinden çıkan kişilerden oluşacak kuruluşlarca yerine getirilmesi zorunludur."* **Atay, E. Ethem** (2006) İdare Hukuku, Cilt-I, Ankara, Gazi Kitabevi, s. 218.

[252] **Gözler**, s.662-669.

kuruluşlarla yaşadıkları koordinasyonsuzluk önlenecektir. Karar alma mekanizmalarının bu şekilde etkiden uzak, verimli bir şekilde çalışması ile etkin bir koruma sağlanacaktır.

2.2.1. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonlarının Kuruluşu

2863 sayılı Kanun'un ek-4'üncü maddesinde[253] yer alan düzenlemeye göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve koruma alanlarına ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere koruma komisyonları oluşturulur. Bu noktada belirtmek gerekir ki, "yardımcı olmak üzere" ibaresinden merkezi idarenin yardımcı kuruluşları anlaşılmamalıdır. Tabiat varlıklarını koruma komisyonları daha spesifik özellikler taşıyan, aşağıda detaylandırılacağı üzere kendine özgü özellikleri bulunan yardımcı "birimler" olarak düşünülebilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yardımcı olmak üzere teşkilatlanan tabiat varlıklarını koruma komisyonları; merkez komisyonu ve bölge komisyonları olmak üzere ikiye ayrılır. Tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu başkanı Çevre ve Şehircilik bakan yardımcısıdır. 2863 sayılı Kanun'un ek-4'üncü maddesinde yer alan merkez komisyonun "merkez teşkilatı bünyesinde teşkil edileceği" ibaresinden, faaliyetlerin bakan yardımcısı başkanlığında, Ankara'dan ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü sekreteryası ile yürütüleceği anlaşılmalıdır. Tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonları ise taşrada ve bulunduğu ilin Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü sekreteryası ile faaliyet gösteren yardımcı birimlerdir.

[253] 2863 sayılı Kanun'un ek-4'üncü maddesinin ikinci fıkrası şu şekildedir: *"Tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bunlara ilişkin koruma alanları ile ilgili hususlarda karar almak ve bu Kanunda öngörülen diğer iş ve işlemlerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yardımcı olmak üzere; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı merkez teşkilatı bünyesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Bakan Yardımcısının başkanlığında, söz konusu varlıkların ve alanların özelliklerine göre konusunda uzmanlaşmış mimar veya şehir plancısı, orman veya çevre mühendisi ve hukukçular ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca uygun görülecek uzmanlardan Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve taşrada aynı meslek alanlarından yeterli sayıda uzmanın katılması suretiyle yeteri kadar Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu teşkil edilir.*"

2.2.1.1. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Üyeleri, Üyelerin Sayısı ve Nitelikleri

2863 sayılı Kanun'un ek-4'üncü maddesinde yer alan düzenlemeye göre, tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu (TVKMK), daha önce Çevre ve Şehircilik Bakanlığı müsteşarı ya da müşteşar yardımcısı başkanlığında oluşturulurken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte merkez teşkilatı bünyesinde bakan yardımcısının başkanlığında oluşturulmaktadır. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasında yer alan hükümden anlaşılacağı gibi, merkez komisyonu; söz konusu varlıkların ve alanların özelliklerine göre konusunda uzmanlaşmış mimar veya şehir plancısı, çevre veya orman mühendisi, hukukçular ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca uygun görülecek uzmanlardan seçilecek on beş üyeden oluşmaktadır.

2863 sayılı Kanun'un ek-4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise; tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarının (TVKBK) taşra teşkilatı bünyesinde, komisyon üyelerinin oylama ile başkan olarak seçeceği üyenin başkanlığında, merkez komisyonlarında olduğu gibi mimar veya şehir plancısı, çevre veya orman mühendisi, hukukçular ve Bakanlıkça uygun görülecek uzmanlardan yeterli sayıda katılım sağlanacak şekilde oluşturulacağı düzenlenmiştir. Komisyonların kaç üye ile oluşturulacağını belirleme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nda olup bölge komisyonları en az beş, en çok yedi üyeden oluşmaktadır.

Tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının kuruluşu ve çalışmalarına ilişkin 2863 sayılı Kanun'un yanı sıra Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik[254] (TVKKKÇUEDY) hükümlerine bakıldığında, komisyon üyelerinin hangi meslek gruplarından oluşacağına dair birkaç belirleme yapıldığı, diğer meslekler bakımından takdir yetkisinin Bakanlığa bırakıldığı, seçilen üyelerin de hangi nitelikleri haiz olması gerektiği yönünde gerekli kriterlerin belirlenmediği görülmektedir.

[254] Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, S: 28088, T: 18.10.2011 R.G.

Mevzuatta yer alan düzenlemelerde üye seçilecek kişinin alanında uzman olması gerektiği ifade edilmiş ise de bu uzmanlığın nasıl değerlendirileceği muğlaktır.

Kanaatimizce Kanun maddesinde yer alan *"söz konusu varlıkların ve alanların özelliklerine göre konusunda uzmanlaşmış"* ibaresi yeterince net değildir. Söz konusu ifadeden, koruma komisyonlarına seçilecek kişilerin mesleğinde uzman olması gerektiği anlaşılabileceği gibi; taşınmaz tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve koruma alanları konusunda uzman olması gerektiği fakat mesleğinde uzman olma şartı aranmadığı da anlaşılabilir. Anlatılmak istenenin, tüm ülke çapında görevli ve yetkili olan merkez komisyon bakımından olmasa da, koruma bölge komisyonları bakımından görev yapılacak bölgenin özelliklerine göre mesleğinde uzman kişiler olduğunu düşünmekteyiz. Örneğin, İstanbul Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarını göz önüne alırsak, İstanbul İli Osmanlı Devleti'ne yıllarca başkentlik yapmış olmanın da etkisiyle tarihi ve boyutsal anıt ağaçlar bakımından zengin olup, üyeler arasında uzman orman mühendisi bulunmasının zorunlu olduğu düşünülmektedir.

Komisyona seçilecek üyelerin mesleki tecrübelerine veya kıdemine mi yoksa akademik çalışmalarına bakılarak uzman olarak niteledirileceği, konuya ilişkin bilgi birikimlerinin nasıl ölçüleceği noktasında netlik olmayıp Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu belirlemeyi yaparken geniş bir takdir yetkisine sahiptir. [255]

Ersöz'e göre, 2011 yılına kadar Koruma Kurullarında akademisyen üye bulundurma zorunluluğu mevcutken zamanla akademisyenlerin teorik ve soyut kaldıkları iddiası ile bu zorunluluğun ortadan kalkması yerinde değildir. Bununla birlikte, hiyerarşik nedenlerle bağımsız ve tarafsız davranamayacak kamu çalışanının veya özel sektör çalışanının akademisyenler kadar özerk ve bilimsel karar alması zordur. [256]

Kanaatimizce, koruma komisyonlarına seçilen üyelerin niteliklerine ilişkin objektif kriterlerin bulunması gerekmektedir. Bu kriterler meslekte fiili olarak çalışılan asgari süre sınırı, konuya ilişkin akademik çalışma şartı ya da uzmanlık gösterir belgelere sahip olunması vs. şeklinde olabilir. Mesleki bakımdan, tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonunun ileride

[255] **Çolak** (2015), s.454.

[256] **Ersöz**, s.266-267.

detaylandırılacak olan tüm ülkeyi etkileyecek ilke kararları alma görevi nedeniyle üyeleri arasında akademisyen bulundurma şartı aranabileceğini ancak koruma bölge komisyonlarında böyle bir şartın aranmasına gerek olmadığını düşünmekteyiz. Bununa birlikte, kamu görevlisi üyelerin baskı altında karar verebileceği ön kabulü de son derece yanlıştır. Komisyonlarda görevlendirilen kamu görevlileri hem mevzuat hem uygulama açısından gerekli donanıma sahip olduklarında veya özel sektörden katılım sağlayan üyeler faaliyet konusu bölgeyi yeterince tanıyıp uygulamada karşılaşılan sorunları göz önünde bulundurduğunda ve komisyon üyesi olmanın gerektirdiği hakkaniyetli karar verme sorumluluğunu taşıdığında koruma-kullanma dengesi bakımından gerekli amaca ulaşılabilecektir.

2.2.1.2. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Üyelerinin Görev Süresi

Tabiat varlıkları koruma komisyonu üyelerinin görev süresi TVKKKÇUEDY'nin 6'ncı maddesinde *"Bakanlıkça her yıl Ocak ayında komisyon üyelikleri yenilenir."* denilmek suretiyle bir yıl olarak düzenlenmiştir. Bu süre, kültür varlıklarını koruma kurullarında Bakanlık tarafından seçilen üyeler bakımından üç yıldır.[257] 2863 sayılı Kanun'da ek-4'üncü madde ile yapılan atıfla koruma kurullarına ilişkin hükümlerin koruma komisyonları bakımından geçerli olacağı hüküm altına alınmış olmasına ve tüm uygulamalarda da bu doğrultuda hareket edilmiş olmasına rağmen üyelerin görev süresi bakımından bu şekilde bir ayrıma gidilmesinin gerekçesi anlaşılamamaktadır.

Kanaatimizce, komisyon üyelerinin görev sürelerinin bir yıl olması idarenin sürekliliği ilkesini zedelemekte ve komisyonlardaki çalışma düzenini de olumsuz etkilemektedir. Özellikle görev yapılan bölgenin niteliklerine aşina olunması zaman gerektirmektedir. Ayrıca gündeme alınan bazı konuların birden fazla toplantıda karara bağlanamayacak şekilde kapsamlı olması ve uzun süre iş ve işlemlerinin devam etmesi durumları da söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle komisyonlara seçilen üyelerin görev süreleri kurullarda olduğu gibi en az üç yıl olmalıdır.

2863 sayılı Kanun'un önceki metinlerinde yer alan *"Koruma Yüksek Kurulu ve koruma kurulları üyeleri Bakanın lüzum görmesi halinde kurumlarınca değiştirilebilir."* hükmünün

[257] Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi.

Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülmüş, konuyu değerlendiren Anayasa Mahkemesi; *"... Dava dilekçesinde, bu hükmün adeta kurul üyelerinin Bakan tarafından azledilmesine imkan tanıdığı, bu kurulların böyle bir hüküm karşısında siyasal iktidarın görüş ve politikaları dışında işlem yapması olanaksız bulunduğundan, sözü geçen hükmün Anayasa'nın 63. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmekte ve iptali istenmektedir. ... çalışmalar sırasında, bazı üyelerin şahıslarıyla ilgili birtakım pürüzlerin ortaya çıkması ve bu pürüzlerin hizmeti aksatması mümkündür. ... ikinci fıkra ile Bakan'a verilen yetkinin böyle bir aksaklığı giderme amacına yönelik olması gerekir. Fıkranın '... Bakanın lüzum görmesi halinde kurumlarınca değiştirilebilir' şeklinde yazılmış olması, ilgili kuruma da bu konuda bir takdir hakkı tanındığını göstermektedir. Kültür ve Turizm Bakanı'nın hissi ve keyfi bir değişiklik talebine karşı, ilgili kurumun da bu talebi değerlendirme ve değişikliğin uygun olup olmadığına karar verme yetkisi bulunduğu kabul edilmelidir. Kültür ve Turizm Bakanı ile öteki kuruluşlara, sözü geçen kurul üyelerini değiştirme hususunda, hiçbir hak ve yetki tanınmaması, hizmetin gereği gibi görülememesi sonucunu da doğurabileceğinden ..."*[258] şeklinde değerlendirme yapmak suretiyle söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Söz konusu değerlendirmeye ilişkin olarak *"... Bakana hiçbir nedene bağlı olmadan ve Anayasa'nın 128. ve 129. maddeleri ile 657 nolu Yasayı hiçe sayarcasına görevden alma, göreve son verme (azil) olanağını tanıyan hüküm, Anayasa'nın 63. maddesindeki '... kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunması' için alınması gereken önlemle bağdaşmamaktadır."*[259] şeklinde karşı oy sunulmuştur.

Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesi'nce Bakan'ın takdir yetkisi geniş yorumlanmıştır. Hizmetin aksama ihtimali ortaya çıktığında ya da üyelerin görevin gereğini yerine getiremediğinin tespiti durumunda üyelerin değiştirilmesi konusunda yetkinin Bakanlık

[258]Anayasa Mahkemesi, E:1987/21, K:1988/25 T: 28.06.1988 <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y1989N20043S198825> s.e.t. 05.04.2021; **Sancakdar,** s.181-182.

[259]Anayasa Mahkemesi, E:1987/21, K:1988/25 T: 28.06.1988 <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y1989N20043S198825> s.e.t. 05.04.2021.

makamında olacağı pek tabidir. Burada mümkün ve muhtemel olan ve esasen davaya konu edilen geçerli bir sebep olmaksızın üye değişikliğine gidilmesi durumudur.

Söz konusu düzenleme mevcut Kanun metninde yer almamasına rağmen uygulamada, Bakanlıkça görev süresi dolmadan herhangi bir gerekçe sunulmaksızın üyelerin görevden alınıp yeni görevlendirme yapılabildiği görülmektedir. Bu durum, üyelerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı önündeki en büyük engeldir. Bu nedenle, geçerli bir sebep mevcut değilse ya da görevi kötüye kullanma gibi vs. hususlar tespit edilmemiş ise bir yıllık yasal görev süresi içerisinde üye değişikliği yapılmamalıdır.

Bununla birlikte, TVKKKÇUEDY'nin 6'ncı maddesi gereği Bakanlıkça, her yıl Ocak ayında yapılması planlanan komisyon üyeleri seçimi tamamlanıncaya kadar eski üyeler görevlerine devam eder. Merkez komisyon üyeliği bakımından mevzuatta bir düzenleme olmamasına karşın bölge komisyonları üyelerinin bir yıllık görev süresi içerisinde üst üste iki toplantıya ya da hastalık, mazeret gibi durumlar dışında dört toplantıya katılmaması halinde de üyeliklerinin re'sen sona ereceği düzenlenmiştir.

2.2.1.3. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Üyelerinin Yargılanma Usülü

1982 Anayasası'nın 128'inci maddesinde; devlet, kamu iktisadi teşebbüsü ve diğer kamu tüzel kişilerinin yerine getirmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlilerince yerine getirileceği, 129'uncu maddesinde; memurların ve diğer kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken anayasaya ve kanuna uygun davranmakla yükümlü olduğu, bu yükümlülüğe aykırı davranılması halinde suç teşkil ettiği iddia edilen faaliyetlerden dolayı ceza kovuşturması açılması için yetkili idari mercin izninin alınması gerektiği düzenlenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun[260] 24'üncü maddesinde; *"Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir"* hükmü yer almaktadır. Söz konusu maddede adı geçen özel hükümlerden biri de 4483 sayılı

[260] 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, S: 12056, T: 23.07.1965 R.G.

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da[261] detaylandırılan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı cezai yargılama yapılabilmesi için ilgili merciden izin alınması usulüdür. Ancak söz konusu kanun hükümlerinin uygulanabilmesi için suç teşkil ettiği iddia edilen fiilin, memur veya kamu görevlisinin görevi sebebiyle işlenmesi gerekmektedir. Eğer bu kişilerin birden fazla kamu görevi mevcutsa suç isnadı yapılan görevi bakımından yetkili olan merciden soruşturma izni istenmelidir.[262]

Tabiat varlıklarını koruma komisyonu üyelerinin, komisyon üyesi olarak yaptıkları iş ve işlemler ve aldıkları kararlar bakımından yargılanmalarının hangi usule göre yapılacağı konusunda 2863 sayılı Kanun'da ve ilgili mevzuatta açık bir hüküm yer almamaktadır. Ancak, komisyon üyeleri komisyon faaliyetlerini yürütürken bir nevi kamu hizmeti ifa ettiklerinden yargılanmaları kamu görevlilerinin yargılanması usulüne göre yapılmaktadır.[263]

Danıştay konu ile ilgili vermiş olduğu bir kararında; koruma bölge komisyonunun bir kararı nedeniyle şikayet yoluna başvurulması üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca; komisyon üyeleri, ilgili İl Müdürü ve raportörler bakımından soruşturma izni verilmemesine dair işleme ilişkin yaptığı incelemede, komisyon üyelerine 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağını kararın içerik kısmında belirtmiştir.[264] Uygulamada da, komisyon üyelerinin vermiş oldukları kararlardan

---

[261] 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, S: 23896, T: 04.12.1999 R.G.

[262] **Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil** (2019), Türk İdare Hukuku, Yenilenmiş 10. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, s.722-726.

[263] **Ersöz,** s.263.

[264] Söz konusu kararda *"... dosyanın incelenmesinden, X1 İl Müdürü K1 ile birlikte İzmir II Numaralı Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu Başkan ve altı üyesi ile iki raportör hakkında soruşturma izni verilmemesine ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanı'nın ... tarih ve ... sayılı kararında, hakkında soruşturma izni verilmeyen X1 İl Müdürü K1'ın müşterek kararnameyle atandığı görülmekte ise de, adı geçenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının merkez teşkilatında değil, taşra teşkilatında görev yaptığı, dolayısıyla 4483 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin (b) bendi uyarınca X1 İl Müdürü K1 ve diğer ilgililer hakkında soruşturma izni verip vermemeye karar verme yetkisinin İzmir Valisi'nde olduğu, İzmir Valisi tarafından verilecek karara karşı yapılacak itirazların da, yetkili merciin yargı çevresinde bulunan İzmir Bölge İdare Mahkemesince inceleneceği anlaşılmıştır. Açıklanan nedenle, itirazın kabulüyle soruşturma izni verilmemesine ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanı'nın ... tarih ve ... sayılı kararının kaldırılmasına, isnat edilen eylem nedeniyle K1, Dr. K2, K3, K4, K5, K6, K7, K8 ve K9 hakkında 4483 sayılı Kanun uyarınca işlem yapmaya İzmir Valisi'nin yetkili olduğu görülerek"* şeklinde gerekçeye yer verilmiştir. Bkz. Danıştay 1. D., E:2020/543, K:2020/989, T:09.07.2020. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/DA801D20200709K2020989E2020543> s.e.t. 06.04.2021.

ötürü yargılanabilmeleri için 4483 sayılı Kanun'da düzenlenen soruşturma izni istenmesi usulü uygulanmaktadır.

Kanaatimizce, tabiat varlıklarını koruma komisyonu üyelerinin yargılanmasında 4483 sayılı Kanun'da yer alan hükümlerin uygulanıp uygulanamayacağı konusu tartışmaya açıktır. Şöyle ki, 4483 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde Kanunun amacı *"memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü belirlemek"* olarak ifade edilmiş, 2'nci maddesinde ise *"devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır."* denilmek suretiyle kanunun uygulama alanı belirtilmiştir. Bu noktada, koruma komisyonu üyelerinin 4483 sayılı Kanun'da belirtilen asli ve sürekli görevleri ifa eden memur ve diğer kamu görevlileri kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği önem arz etmektedir.

Öncelikle koruma komisyonu üyelerinin görevlerini asli ve sürekli görev bakımından incelemek gerekirse, komisyon üyeliklerinin kadrolu görevler olmaması nedeniyle yapılan işin asli ve sürekli görev olarak nitelendirilmesi [265] mümkün değildir. Keza komisyon üyelikleri belli bir süre devam ettiğinden ve sürenin sonunda veya süre dolmadan ilgili mercin takdiri veya üyenin kendi iradesi ile görev sona erdiğinden sürekli bir görev olarak da değerlendirilemez.

Öte yandan, komisyon üyeleri devlet memuru da değildir. Bilakis üyelerin devlet memuru olma zorunluluğu bulunmamakta olup özel sektör çalışanları, emekliler ve hatta bir çalışma hayatı olmayanlar da komisyon üyesi olabilmektedirler. Bu konuda mevzuatta aksine bir düzenleme bulunmamaktadır.

Gelinen noktada, Danıştay'ın yukarıda yer verilen kararında komisyon üyelerini "diğer kamu görevlileri" kapsamında değerlendirip değerlendirmediğini incelemek gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, 4483 sayılı Kanun'da "diğer kamu görevlileri" tanımı yapılmamıştır. Ancak diğer kamu görevlileri, devlet memuru olmayan ve özel personel yasalarına bağlı olarak faaliyet gösteren hakim ve savcılar, akademik personel, askeri personel

[265] **Aslan, Zehreddin / Altındağ, Halil** (2018), Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s.126; **Günday**, s. 583.

gibi kişiler olarak kabul edilebilir.[266] Koruma komisyonu üyelerinin bağlı olarak faaliyet gösterdiği bir özel personel yasası da bulunmamaktadır.

Kamu görevlisi tanımı ise idare hukuku ve ceza hukuku bakımından farklılık göstermektedir.[267] İdare hukukuna göre bir kimse, kamu hizmeti yürütse ya da faaliyetleri kamusal nitelikte olsa dahi kamuda çalışma şartını taşımıyorsa kamu görevlisi olarak kabul edilemez.[268] Benzer şekilde Danıştay 8. Dairesi, 13.05.2013 tarihli kararında[269]; bir kimsenin kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için kamu kurum ve kuruluşunda ya da kamu kurum ve kuruluşuna bağlı olarak çalışıyor olması gerektiğini, yalnızca kamuya yararlı faaliyette bulunanların kamu görevlisi olarak kabul edilmesinin Anayasa'da yer verilen tanımlamaya aykırı olacağını, bu durumda kamuya yararlı faaliyette bulunan ve fakat özel sektörde çalışan birçok kişinin kamu görevlisi sayılacağını ve bunun hukuka uygun olmadığını ifade etmektedir.

Ceza hukukundaki kamu görevlisi kavramı ise daha kapsamlıdır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 6'ncı maddesine göre kamu görevlisi; sürekli, süreli veya geçici olarak, atama veya seçilme yoluyla kamusal faaliyetin yürütülmesine katılan kişi anlamına gelmektedir. Koruma komisyonu üyelerinin ceza hukukundaki tanıma göre kamu görevlisi olarak kabul edilmesi mümkündür. Çünkü üyelik süreli ve geçici olarak atama yoluyla kazanılmakta ve kamusal bir faaliyet yürütülmektedir. Ancak, ceza hukuku bakımından kamu görevlisi olarak kabul edilen kimselerin idare hukuku bakımından da aynı kapsama alınacağını ve 4483 sayılı Kanun'un uygulanacağını düşünmek hatalı olacaktır. [270] Bu noktada, ceza hukukuna göre kamu görevlisi olarak kabul edilebilecek olan komisyon üyelerinin kamu görevlisi olarak soruşturulmasında herhangi bir engel bulunmamakla birlikte, 4483 sayılı Kanun'a göre soruşturma izni istenmesinin dayanağı konusunda mevzuatta boşluk bulunmaktadır. Kanaatimizce, idare

[266] **Karakaş, Fatma** (2002), Memur Yargılama Hukuku ve Uygulaması, İstanbul, Legal Yayıncılık, s. 92-93.

[267] **Aydın, Hüseyin** (2010) 'Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı', Ankara Barosu Dergisi, C:68, S:1, s.111-112.

[268] **Aydın**, s. 115.

[269] Danıştay 8. D., E: 2013/4335, K:2015/2407, T: 13.05.2013 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/8-d-e-2013-4335-k-2013-3862-t-13-5-2013> s.e.t. 21.06.2021.

[270] **Aslan** / **Altındağ,** s.126.

hukuku ve ceza hukukundaki kamu görevlisi kavramları arasında yeksenaklık sağlanmalı ve "diğer kamu görevlisi" tanımı açık bir biçimde yapılmalıdır.

2.2.1.4. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonlarının Görev Yerleri

Tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı merkez teşkilatı bünyesinde ve Ankara'da oluşturulan bir komisyondur.

Tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarının ise hangi illerde oluşturulacağı hususunda takdir yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aittir. Günümüz itibariyle, 4'ü İstanbul'da, 2'si İzmir'de, 2'si Antalya'da olmak üzere toplam 27 adet bölge komisyonu [271] bulunmakta olup, bu komisyonların sayısı ihtiyaca göre düzenlenebilmektedir.

Komisyonlar bölge bazında yapılandırılmış olmasına rağmen (örneğin Erzurum Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu; Erzurum-Ardahan-Bayburt-Bingöl-Iğdır-Kars-Tunceli-Ağrı-Erzincan illeri bakımından görevli ve yetkilidir) sorumluluk alanlarının genişliği veya iş yoğunluğuna göre bir ilde birden fazla komisyon kurulabilmektedir. İstanbul'da, iki adet Anadolu yakası iki adet Avrupa yakası ile ilgili olmak üzere dört adet koruma bölge komisyonu kurulmuş olup yalnızca İstanbul İli'nin ilçeleri bakımından (örneğin İstanbul 4 Nolu Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonunun görev alanı; Beşiktaş, Arnavutköy, Bakırköy, Küçükçekmece, Avcılar, Esenyurt, Beylikdüzü, Başakşehir, Büyükçekmece, Fatih, Zeytinburnu, Beyoğlu, Bayrampaşa, Bahçelievler, Güngören, Çatalca, Silivri ilçeleri ile sınırlıdır) işbölümü yapılmıştır. [272]

Ersöz'e göre, İstanbul Koruma Bölge Kurullarının; İstanbul İli'nin nüfus yoğunluğunun ve kentleşme sorunlarının fazla olması, tarihi ve doğal mirasın korunması konusunda zorluklarla sık sık karşılaşılması, Boğaziçinin özgün yapısı ve özel kanunlarla korunması nedenleriyle diğer

[271] TVK Bölge Komisyonları; Ankara, Antalya 1 ve 2 Nolu, Balıkesir, Bursa, Çanakkale, Denizli, Edirne, Erzurum, Eskişehir, İstanbul 1-2-3 ve 4 Nolu, İzmir 1 ve 2 Nolu, Karabük, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Muğla, Nevşehir, Samsun, Şanlıurfa, Trabzon ve Van Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu olmak üzere 27 adettir. T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü <https://tvk.csb.gov.tr/bolge-komisyonlari-sorumluluk-alanlari-i-2699> s.e.t. 07.04.2021.

[272] T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü <https://tvk.csb.gov.tr/bolge-komisyonlari-sorumluluk-alanlari-i-2699> s.e.t. 07.04.2021.

kurullardan *"farklılaştırılması"* gerekmektedir.[273] Söz konusu görüşe, koruma bölge komisyonları bakımından da iştirak etmek mümkündür. Nitekim İstanbul komisyonları, gündem konularını görüşürken Boğaziçi Sahil Şeridi - Öngörünüm - Gerigörünüm ve Etkilenme Bölgeleri[274] bakımından spesifik değerlendirme yapma ihtiyacı duymaktadır. 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nda *"Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü"*[275] kurulması kararlaştırılmıştır. Bu durum dahi, İstanbul'un ülke çapındaki önemini ve ayrı bir titizlikle çalışılması gerektiğini göstermektedir.

Bununla birlikte, Anadolu Yakası'nda iki, Avrupa Yakası'nda iki adet olmak üzere toplam dört adet komisyonun görev yaptığı İstanbul'da, her iki yakada görev yapacak farklı koruma komisyonlarının Boğaziçi'nin özel durumu göz önünde bulundurularak uygulama birliğini sağlaması ve bunu kararlarına yansıtması gerekmektedir. Yine, Boğaziçi Kanunu ile koruma mevzuatında yer alan hükümler arasında çelişkiler yaşanması da mümkündür. Bu gibi durumlarla karşılaşılmaması için Bakanlıkça, Boğaziçi Kanunu'ndaki düzenlemeler dikkate alınarak Boğaziçi Alanı ile sınırlı olmak üzere korumaya yönelik ilke kararları belirlenmelidir.[276]

2.2.2. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonlarının Çalışma Şekli

Tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının çalışma şekli TVKKKÇUEDY'de ve söz konusu Yönetmelik hükümleri doğrultusunda hazırlanan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat

---

[273] **Ersöz**, s.268.

[274] 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesine göre; *"b) Boğaziçi sahil şeridi; Boğaziçi kıyı kenar çizgisi ile 22/7/1983 tarihli 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen hat arasında kalan bölgedir. c) Öngörünüm bölgesi; Boğaziçi sahil şeridine bitişik olan ve 22/7/1983 tarihli 1/1000 ölçekli imar uygulama planında gösterilen bölgedir. d) Geri görünüm bölgesi; öngörünüm bölgesine bitişik olan ve 22/7/1983 tarihli 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen coğrafi bölgedir. e) Etkilenme bölgesi; öngörünüm ve geri görünüm bölgeleri dışında 22/7/1983 tarihli ve 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen ve Boğaziçi sahil şeridi, öngörünüm ve geri görünüm bölgelerinden etkilenen bölgedir."* 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, S: 18229, T: 22.11.1983 R.G.

[275] 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, S: 18229, T: 22.11.1983 R.G.

[276] **Çolak** (2015), s.1105-1108.

Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün "TVK Komisyon Çalışmaları" konulu 28.02.2017 tarihli ve 2017/2 sayılı Genelge'sinde [277] düzenlenmiştir.

Merkez komisyonu, yılda en az iki defa toplanır. Bu sayı, olağan toplantı sayısı olup ihtiyaç duyulması halinde olağanüstü toplantı yapılması kararlaştırılabilir. Toplantı günü görüşülecek olan konular "gündem" olarak adlandırılır ve gündem Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nce kararlaştırılır.[278]

Bölge komisyonları ise, ayda en az bir defa toplanır. Bu sayı, görüşülecek konuların yoğunluğuna göre artırılabilir. Toplantı günü ve görüşülecek olan konular komisyonun bulunduğu ildeki Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nce kararlaştırılır. [279]

Toplantı usulü ve gündeme ilişkin ayrıntılı düzenlemelere 28.02.2017 tarihli ve 2017/2 sayılı TVK Komisyon Çalışmaları Genelgesi'nde yer verilmiş olup buna göre; koruma bölge komisyonunda görüşülmesi zorunlu konulara ilişkin talepler, komisyonun bulunduğu İl Müdürlüğüne iletilir. İl Müdürlüğü'nce mevzuatta yer alan düzenlemelere istinaden talep konusunun komisyon tarafından değerlendirilmesinin gerekip gerekmediği incelenir ve komisyon tarafından değerlendirilmesi gerektiğine kanaat getirilen konular gündeme alınır. Komisyonca görüşülemeyecek olan başvurulara ilişkin ise İl Müdürlüğü'nce yazılı olarak cevap verilir. Yapılan başvurulara ilişkin bilgi ve belgelerin tamamlanması akabinde raportör olarak adlandırılan ve İl Müdürlüğü'nde görev yapan mimar, mühendis, şehir plancısı, biyolog gibi mesleklere sahip devlet memuru personel tarafından gerekirse konuyla ilgili yerinde inceleme yapılarak rapor düzenlenir. Raportörler tarafından düzenlenen inceleme raporları, toplantı gününden önce komisyon üyelerine iletilir. Toplantı günü, görüşülen gündemle ilgili raporu hazırlayan raportör toplantıda hazır bulunur ve sunumunu yapar. Raportörlerin raporları komisyon üyeleri bakımından bağlayıcı olmayıp[280] konunun anlaşılması ve durumun değerlendirilebilmesi için son derece önemlidir. Koruma komisyonu üyeleri, gerek duymaları halinde gündem konusunu yerinde inceleyebilir. Komisyonun tamamının yerinde incelemede

---

[277] T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 28.02.2017 tarihli ve 2017/02 sayılı Genelge, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/tabiat/editordosya/komisyon_genelge_imzali(1).pdf> s.e.t. 08.04.2021.

[278] TVKKKÇUEDY'nin 8'inci maddesi.

[279] TVKKKÇUEDY'nin 12'nci maddesi.

[280] **Sancakdar**, s.176.

hazır bulunamaması durumunda çalışmaların aksamaması için üyelerden oluşan alt komisyon kurulabilir ve bu komisyonca yerinde inceleme gerçekleştirilerek hazırlanan rapora göre karar verilir. [281]

Görüşülen konularla ilgili kamu kurum ve kuruluş yetkilileri ve uzmanları toplantıya davet edilebilir ve görüşleri alınabilir. Konuyla ilgili plan ve proje müellifleri, sivil toplum kuruluşu (STK) temsilcileri de toplantıya gözlemci olarak katılabilir. Komisyon üyeleri dışındaki bu kişilerin oy hakkı bulunmamaktadır. [282]

Belirtmek gerekir ki, merkez komisyonu üyeleri, görev süresi boyunca bölge komisyonu üyesi olarak görev alamazlar. Yine, gündeme alınan konu ile şahsi ilişkisi veya menfaati bulunan üyeler ile üçüncü dereceye kadar kan ve sıhri hısımlığı bulunan üyeler o gündem konusu ile sınırlı olmak kaydıyla toplantıya katılamaz ve oy kullanamazlar. [283]

Merkez komisyonu on beş üyeden, bölge komisyonları ise en az beş, en çok yedi üyeden oluşmakta olup, toplantı yeter sayısı üye tam sayısının, karar yeter sayısı ise toplantıya katılan üye sayısının salt çoğunluğudur. Komisyon üyelerinin çoğunluğu tarafından verilen karara katılmayan komisyon üyesi, karara muhalefet şerhi koyar ve gerekçesini de belirtir. Kararlar üyelerce imzalanır, muhalefet şerhi koyan üyenin isminin altına "karşı oy" ibaresi yazılır. İmzalanan ve ekleri mühürlenen kararlar onaya sunulur, kararın onaylanması akabinde Genel Müdürlük ve İl Müdürlüğü'nce ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara dağıtımı gerçekleştirilir. Karşı oy metninin dağıtımı yapılmaz ve dosyasında saklanır. Onaylanması uygun bulunmayan komisyon kararları ise gerekçesi de belirtilmek suretiyle tekrar görüşülmek üzere komisyona iade edilir. [284]

Bölge komisyonlarınca verilen ve onaylanarak dağıtımı yapılan kararlara karşı altmış gün içerisinde merkez komisyona itiraz edilebilir. Söz konusu itirazlar Bölge Komisyonu

[281] 2017/2 sayılı TVK Komisyon Çalışmaları Genelgesi.

[282] 2017/2 sayılı TVK Komisyon Çalışmaları Genelgesi.

[283] TVKKKÇUEDY'nin 8'inci maddesi.

[284] 2017/2 sayılı TVK Komisyon Çalışmaları Genelgesi.

kararının yürütülmesini durdurmaz. Merkez komisyonca kararın itirazen kaldırılması halinde, İl Müdürlüğü'nce kararın dağıtıldığı yerlere kaldırma kararının da dağıtımı yapılır.[285]

Komisyonlarca verilen kararlara karşı itiraz veya dava yoluna başvurulmaması sonucu kesinleşen kararlara ilişkin dosya ve ekleri arşivlenir, elektronik sistemlere (Sit Alanları Yönetim Sistemi-SAYS[286] gibi) işlenmesi gereken bilgiler işlenir. [287]

Komisyon üyelerine harcadıkları emek ve mesainin karşılığı olarak 2863 sayılı Kanun'un 55'inci maddesi uyarınca huzur hakkı ödenir.

2.2.3. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonlarının Görevleri

2863 sayılı Kanun'un ek-4'üncü maddesine göre, 2011 yılında Bakanlıkların teşkilatlarında meydana gelen görev ve yetki değişikliklerinden önce tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin kültür varlıklarını koruma yüksek kurulu tarafından yerine getirilen görevler artık tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonunca, kültür varlıklarını koruma bölge kurulları tarafından yerine getirilen görevler de tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarınca yerine getirilir ve alınan kararlar bakanlık onayı ile geçerlilik kazanır.

Tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu ve bölge komisyonlarının görevleri farklılık arz etmektedir.

2.2.3.1. Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun Görevleri

Merkez komisyonunun görev ve yetkileri Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 7'nci maddesinde düzenlenmiştir.[288]

---

[285] TVKKKÇUEDY'nin 18'inci maddesi.

[286] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün Sit Alanları Yönetim Sistemi ile *"Türkiye çapında doğal sit alanları ve korunan alanların koordinatlandırılması, koruma kararları ve alan yönetimi konusunda merkezi yönetim anlayışı benimsenerek, korunan alanlara yönelik veri aktarımının ülke çapında kurumsal olarak sağlanması amaçlanmaktadır."* **Sezen, Jale** (2017) 'Türkiye ve Dünyada Korunan Alanlara Yönelik Çevre Bilincinin Önemi' Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi (IBAD), C:2, S:2, s.166.

[287] 2017/2 sayılı TVK Komisyon Çalışmaları Genelgesi.

[288] Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Merkez komisyonunun görevleri" başlıklı 7'nci maddesine göre Merkez Komisyonunun görev ve yetkileri şunlardır:

Bu görevleri merkez komisyonun ilke kararı alma görevi ve diğer görevleri olmak üzere iki başlık altında inceleyeceğiz.

2.2.3.1.1. Merkez Komisyonun İlke Kararı Alma Görevi

Tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonunun en önemli görevi ilke kararı almasıdır.[289]

2863 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinde kültür varlıklarını koruma yüksek kuruluna verilen görevler sayılmış, 57'inci maddesinde koruma bölge kurullarının, koruma yüksek kurulu tarafından alınacak ilke kararlarına göre hareket etmesi gerektiği ve kurullarca alınan kararların kanuna ve ilke kararlarına uygunluğunun gözetilmesi gerektiği; 61'inci maddesinde de ilke kararların Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği düzenlenmiştir.[290]

2863 sayılı Kanun'un ek- 4'üncü maddesinde yer alan *"... Bu komisyonların iş, işlem ve kararları konusunda, bu Kanunun Koruma Yüksek Kurulu ve koruma bölge kurulları ile ilgili hükümleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca alınan ilke kararları çerçevesinde kıyasen uygulanır."* hükmü, merkez komisyonunca alınan ilke kararlarının dayanağını oluşturmakta ve ilke kararlarına geniş bir uygulama alanı bırakmaktadır. Söz konusu düzenlemelere istinaden Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair

"a) Korunması gerekli tabiat varlıkları ve doğal sit alanlarının korunması ile ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemek.
b) Bölge komisyonları arasında koordinasyonu sağlamak.
c) Bölge komisyonlarınca alınan kararlar nedeniyle uygulamada doğan genel sorunları değerlendirerek karar vermek.
ç) (Değişik: RG-23/8/2013-28744) Bölge komisyonlarınca; tabiat varlıkları, sit alanı tescili, derecelendirilmesi, sit alanı geçiş dönemi koruma esasları, kullanma şartları ve revizyonlarına ilişkin alınan kararlara karşı, diğer kurum ve kuruluşlar ile vatandaşlarca yapılan itirazları değerlendirerek karar almak."

[289] Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun aldığı ve halen geçerliliğini koruyan ilke kararlarından birkaçı şöyledir: 728 Nolu Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun Doğal (Tabii) Sitler, Koruma Ve Kullanma Koşulları İle İlgili İlke Kararı, 109 sayılı Doğal Sit Alanları Koruma Ve Kullanma Koşulları İlke Kararı, 110 sayılı Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun, Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Anıt Ağaçların Tespitine İlişkin İlke Kararı, Doğal Sit Alanlarındaki Köy Yerleşik Alanlarında, Civarında ve Mezralarda Yapılacak Yapılara İlişkin Tabiat,Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu İlke Kararı, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü <https://tvk.csb.gov.tr/ilke-kararlari-i-497> s.e.t. 10.04.2021.

[290] **Ersöz,** s.251.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de merkez komisyonun korumaya ilişkin ilke kararları almakla görevli olduğu açıkça düzenlenmiştir.

İdare hukukunun kaynakları arasında idarenin düzenleyici işlemlerinden olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yönetmelikler ve diğer (adsız) düzenleyici işlemler bulunmaktadır. Yönetmelikler, dayanağını Anayasa'dan almakta iken idarenin diğer (adsız) düzenleyici işlemlerinin dayanağı yönetmelikler gibi açıkça ortaya konulmamıştır.[291] Bu işlemler *"genelge"*, *"tebliğ"*, *"sirküler"*, *"ilke kararı"*, *"esaslar"* gibi *"Anayasa'da adı geçmeyen"* idarenin düzenleyici işlemleridir.[292] Buna göre, koruma merkez komisyonu tarafından alınan ilke kararları idarenin kaynakları arasında *"genel, objektif, sürekli ve icrai"* özelliklerinden ötürü adsız düzenleyici işlemler olarak sınıflandırılabilir.[293]

İdarenin düzenleyici işlemleri, idareye tanınan takdir yetkisinin tüm ülke vatandaşlarına eşit şekilde uygulanması ve adil bir yönetim sağlanması bakımından önemlidir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve yönetmelikler gibi düzenleyici işlemlerin yanı sıra "diğer (adsız) düzenleyici işlemler" olarak adlandırılan ilke kararları *"soyut ve objektif hukuki durumlar yaratan"*[294] işlemlerdir. Örneğin, tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonunun anıt ağaçlara ilişkin almış olduğu 110 sayılı İlke Kararında[295], ülke çapında anıt ağaç olarak tespit edilecek ağaçların özellikleri genel ve objektif kriterler belirlenmek suretiyle sayılmıştır. Bu ilke kararı ile koruma bölge komisyonları, bir ağacın anıt ağaç olarak tespiti noktasında hangi kriterlerin esas alınacağını bilerek karar vermekte, bu şekilde farklı koruma bölge komisyonlarının kararları arasında oluşabilecek çelişkilerin önüne geçilmektedir. Söz gelimi, İstanbul İli, Adalar İlçesi'nde yer alan bir himalaya sediri, mavi servi ya da dişbudak ağacı ile

[291] **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s.42-45.

[292] **Gözler**, s.1409.

[293] **Sancakdar**, s.187.

[294] **Yıldırım, Turan / Yasin, Melikşah / Kaman, Nur / Özdemir, Eyüp / Üstün, Gül / Okay Tekinsoy, Özge** (2018) İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, İstanbul, Onikilevha Yayıncılık, s.341-348.

[295] 110 sayılı Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Anıt Ağaçların Tespitine İlişkin İlke Kararı, S:.31284, T: 24.10.2020 R.G.

Erzurum İli, Olur İlçesi'nde yer alan bir ardıç ağacının anıt ağaç olarak değerlendirilmesi, ilke kararı ile belirlenen objektif kriterlere göre gerçekleştirilmektedir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, ilke kararları gibi adsız düzenleyici işlemler olarak adlandırılan işlemlerin ayırt edici özelliği soyutluk değil, genel kural koyucu olmalarıdır. Genel kural koyucu olan bir işlem somut olsa da idarenin düzenleyici işlemlerinden sayılabilir.[296] Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te merkez komisyonunun görevleri arasında sayılan; bölge komisyonları arasındaki koordinasyon ve birliği sağlamak, bölge komisyonlarınca alınan kararlarla ilgili uygulamada karşılaşılan sorunları değerlendirmek görevleri de esasen ilke kararları ile gerçekleştirilmektedir. Merkez komisyonu, önüne gelen genel sorunlara düzenleyici işlemler olan ilke kararları yoluyla genel çözümler bulmaktadır.[297]

2863 sayılı Kanun'un 61'inci maddesine göre, merkez komisyon tarafından alınan ilke kararları Resmi Gazete'de yayımlanır ve koruma bölge komisyonları ve diğer kişi, kurum ve kuruluşlar bakımından bağlayıcıdır. İlke kararlarının iptaline karar verilmesi Danıştay'dan istenebilir. Koruma merkez komisyonu, ilke kararları çıkararak uygulama birliğini sağlamakta ve sorunlara çözüm bulmaktadır. Söz konusu ilke kararlarına uymak bölge komisyonlarının sorumluluğunda olup, merkez komisyon bölge komisyonlarının kararlarını kontrol edemez. Bölge komisyonlarının verdiği kararlara itiraz olması halinde değerlendirme yaparak karar verir.[298] Bu konuya ilerleyen kısımda detaylı olarak yer verilecektir.

Öğretide, idarenin düzenleyici işlemleri ile diğer (adsız) düzenleyici işlemler arasındaki hiyerarşi konusu tartışmalıdır. İdarenin düzenleyici işlemleri arasındaki hiyerarşi, yapılan işlemin hukuka uygunluğu ve *"tabi olduğu hukuki rejim"*[299] bakımından önemlidir.

Zabunoğlu'na göre, idarenin diğer (adsız) düzenleyici işlemlerinin idarenin işlemleri hiyerarşisindeki konumu değerlendirildiğinde; bu işlemlerin, her ne kadar yönetmeliklere ülke çapında uygulama bakımından benzese de, hiyerarşik bakımdan yönetmeliklerin altında yer

---

[296] **Ulusoy**, s.280.

[297] **Çolak** (2015), s.600.

[298] **Sancakdar,** s.187-188.

[299] **Gözler**, s.1414.

aldığının kabulü gerekmektedir. Bu nedenle yönetmeliklerden farklı bir düzenleyici işlem türü olan bu tür işlemlerin *"yönetmelik olarak görülmemesi"* kaydıyla yönetmeliklerin hukuki rejimine tabi tutulması, Danıştay'da iptal davasına konu edilebilmesi gerekmektedir. [300]

Akyılmaz da, idarenin diğer (adsız) düzenleyici işlemlerini *"yönetmelik benzeri tasarruflar"* olarak adlandırmakta ve normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin altında konumlandırmaktadır. [301]

Gözler'e göre ise, diğer (adsız) düzenleyici işlemler ile yönetmelikler arasında benzerlik kurulmasına ihtiyaç yoktur.[302] Bununla birlikte, yönetmelikler adsız düzenleyici işlemlerin hiyerarşik olarak üstü değildir. Yönetmelikler ile adsız düzenleyici işlemler arasındaki ilişki bu işlemleri yapan idareler arasındaki ilişkiye bağlıdır. İdari işlemi tesis eden idarelerden hangisi hiyerarşik olarak üstünse o idarenin tesis ettiği yönetmelik ya da adsız düzenleyici işlem diğer idarenin tesis ettiği yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemden üstündür. Ayrıca, düzenleyici işlemleri yapan idarenin aynı olması halinde, bu işlemler arasında bir hiyerarşinin varlığından söz edilemez. Bir idarenin çıkardığı yönetmelik ile tesis ettiği adsız düzenleyici işlemin çatışması halinde yönetmeliklerin geçerli olacağı ön kabulü yapılamaz, mevcut duruma göre değerlendirme yapılır.[303]

Kanaatimizce, normlar hiyerarşisinde üstte bulunan hukuk normlarına aykırı olarak gerçekleştirilemeyeceği ve bu normların ortadan kalkması ile ortadan kalkacağı[304] dikkate alındığında, adsız düzenleyici bir işlemin, aynı idare tarafından yapılan yönetmeliklerin hiyerarşik olarak altında yer aldığı yönündeki görüşe iştirak etmek mümkündür. Nitekim, yerleşik Danıştay kararları da bu yöndedir.[305] Bu noktada belirtmek gerekir ki, merkez

---

[300] **Zabunoğlu, Yahya** (2012) İdare Hukuku, Cilt-I, Ankara, Yetkin Yayınevi, s.460.

[301] **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s.43.

[302] **Gözler**, s.1417.

[303] **Gözler**, s.1436-1437.

[304] **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s.45

[305] **Şanlı Atay, Yeliz** (2011) Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, TODAİE-Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, s.146-149.

komisyonu tarafından alınan ilke kararının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmeliklere aykırı düzenlemeler içermemesi gerekmektedir.

Birbirinden farklı fakat hiyerarşik olarak denk olan idari makamlarca tesis edilen adsız düzenleyici işlemlerin kendi aralarında, örneğin Tarım ve Orman Bakanlığı'nın genelgesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın genelgesi arasında, hiyerarşik sıralama olup olmadığı noktasında değerlendirme yapılırken *"hangi idarenin görevli ve yetkili olduğu"* dikkate alınmalıdır.[306] Doğal sit alanı ile ilgili düzenleme getiren bir Çevre ve Şehircilik Bakanlığı genelgesinin bu konuyu düzenleyen Tarım ve Orman Bakanlığı genelgesine göre hiyerarşik olarak üst olduğunun kabulü gerekmektedir. Keza ilke kararları bakımından da, düzenleme yapılan konuda hangi idarenin görevli ve yetkili olduğuna bakılması gerekmektedir. Diğer yandan, aynı idari makamın tesis ettiği adsız düzenleyici işlemler arasında altlık-üstlük değerlendirmesi yapılması ise pek mümkün değildir.[307]

Konumuz bakımından önem arz eden diğer bir husus ise düzenleyici işlemlerin yargı kararı ile iptal edilmesi durumudur. Öğretide ve yerleşik içtihatlarda düzenleyici işlemin yargı kararı ile iptal edilmesi halinde daha önceki düzenleyici işlemin resen yürürlüğe girip girmeyeceği konusu net değildir. İdarenin düzenleyici işlemi, yargı kararı ile iptal edilmiş ise, iptal kararından önce yürürlükte olan düzenleyici işlemin resen yürürlüğe girmesi, bir nevi yargı organlarının idarenin yerine geçerek işlem tesis etmesi anlamı taşır. Bu nedenle iptal kararı akabinde hukuki boşluk doğmuyorsa düzenleyici işlem kendiliğinden yürürlüğe girmeyecektir. Ancak, hukuki boşluk doğması halinde kamu hizmetinin sürekliliği ve kamu yararının gerçekleştirilmesi ilkeleri dikkate alınarak idarenin olaya uygun düşen somut çözümü bulması ve uygulaması gerekecektir. [308]

Konuya merkez komisyonun aldığı ilke kararları açısından bakarsak, ilke kararlarına karşı yargı yoluna başvurularak, kararın iptali talep edilebileceği gibi, merkez komisyon tarafından da, daha önce alınmış olan bir ilke kararı iptal edilerek ortadan kaldırılabilir.[309]

---

[306] **Şanlı Atay**, s.150-151.

[307] **Şanlı Atay**, s.151.

[308] **Gündüz, F. Ebru** (2010) 'İdari İşlemin Geri Alınması' (Doktora), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 256-259.

[309] **Sancakdar**, s.188.

Merkez komisyon tarafından iptal edilerek ortadan kaldırılan ilke kararı yerine yeni bir ilke kararı alınabilir.[310] Merkez komisyonun iptal ederek kaldırdığı ilke kararından önce bir ilke kararı mevcut ise, önceki tarihli ilke kararı iptal kararı üzerine tekraren geçerlilik kazanmaz.[311] Bu noktada yapılması gereken tabiat varlıklarının önemine binaen olaya uygun düşen önlemlerin ivedilikle alınmasıdır.

2.2.3.1.2. Merkez Komisyonun Diğer Görevleri

Merkez Komisyonun, TVKKKÇUEDY'nin 7'nci maddesinde düzenlenen diğer görevi ise; *"Bölge komisyonlarınca; tabiat varlıkları, sit alanı tescili, derecelendirilmesi, sit alanı geçiş dönemi koruma esasları, kullanma şartları ve revizyonlarına ilişkin alınan kararlara karşı, diğer kurum ve kuruluşlar ile vatandaşlarca yapılan itirazları değerlendirerek karar almak"*tır. Bu konuya, koruma komisyonu kararlarının idari denetimi başlığı altında ayrıca yer verilecektir.

Merkez Komisyonun, TVKKKÇUEDY'nin 7'nci maddesinde sayılan görevleri yerine getirmesi birtakım sonuçlar doğurur. Merkez komisyonunca, tabiat varlıkları ve doğal sit alanlarına ilişkin alınan ilke kararları neticesinde, daha önce kültür ve tabiat varlıklarını koruma yüksek kurulunca alınmış olan ilke kararları ve öngörülen geçiş hükümleri ortadan kalkar. Bununla birlikte, verilen kararlar kişi, kurum ve kuruluşlar için bağlayıcı hale gelir. Merkez komisyon kararına konu tabiat varlıkları, taşınmazlar, koruma alanları koruma rejimine ait mevzuata tabi olur. Koruma rejimine ait mevzuata tabi olunması, kullanım ve yararlanma için ya da yapılacak inşai ve fiziki müdahalelerde izin alınması, aksi halde idari ve cezai yaptırım ile karşı karşıya kalınacağı anlamını taşır.[312]

Tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının görev ve yetkilerine ilişkin temel kanun olan 2863 sayılı Kanun'da komisyonlar özelinde ayrıntılı düzenleme bulunmaması nedeniyle,

---

[310] TVKMK tarafından alınan, 25.01.2017 tarihli ve 29959 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99 sayılı Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanma Koşulları İlke Kararı, 07.12.2019 tarihli ve 30971 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanma Koşulları İlke Kararı ile yürürlükten kaldırılmıştır. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/tabiat/icerikler/109_-lke_karar-_guncellenen-20201030073845.pdf> s.e.t.10.04.2021

[311] **Sancakdar**, s.188.

[312] **Çolak** (2015), s.605.

komisyonların görevleri, yetkileri, çalışma usulleri gibi hususlar yönetmelik, genelge ve ilke kararı gibi düzenleyici işlemler ile ortaya konulmuş olup, detaylı tek bir metin bulunmamaktadır. Bu noktada uygulamada karıştırılan çakışan alanlar gibi alanlarda ya da korunması konusunda tereddüt hasıl olan tabiat değerlerinde sıkıntıya yol açabilecek bir husus olan konu yönünden yetki meselesini açıklamakta fayda görmekteyiz.

Merkez komisyonun karar alırken başka bir idari mercinin ya da bölge komisyonlarının görev ve yetki alanına girmemesi, korunması gerekli varlıklar dışında karar almaması gerekmektedir.[313] Belirtmek gerekir ki, aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan idarelerin birbirinin yerine karar alması halinde idari işlem konu yönünden yetkisizlik nedeniyle sakat olacaktır. Bununla birlikte, aralarında hiyerarşik ilişki bulunan idarelerden üstün ast yerine ya da astın üst yerine karar alması halinde de aynı durum söz konusudur.[314] Bu gibi, bir idarenin diğer bir idarenin görev alanına giren konuda karar alması durumu ister astlık-üstlük ilişkisi içerisinde ya da eşit düzeyde olsun, ister hiyerarşik ilişki dışında olsun "yetki tecavüzü" olarak adlandırılır.[315]

Komisyonlar, idare adına karar alabilme yetkisine sahiptir. Bu yetkinin hangi konularda kullanılacağı ilgili mevzuatta açıkça belirtilmiştir. Merkez komisyonun, bölge komisyonlarının yerine geçerek işlem tesis etmesi ya da başka bir Bakanlığın görev alanına giren bir konuda karar alması durumunda konu yönünden yetkisizlik nedeniyle işlemin iptaline karar verilebilecektir. Yine, merkez komisyonun *"doğal sit alanları, taşınmaz tabiat varlıkları, ve koruma alanları ile bu varlıkların ve doğal sit alanlarının diğer sit alanlarıyla çakıştığı alanlar"* olarak sınırlandırılan korunması gerekli varlıklar dışında karar alması hali de konu yönünden yetkisizlik nedeniyle iptal sebebidir. [316]

---

[313] **Çolak** (2015), s.596.

[314] **Çağlayan, Ramazan** (2019), İdari Yargılama Hukuku, Güncellenmiş 11. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s.482-483.

[315] **Zabunoğlu,** s.330-331.

[316] **Çolak** (2015), s.596.

2.2.3.2. Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarının Görevleri

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 109'uncu maddesine göre *"Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinin tespit, tescil, onay, değişiklik ve ilanına dair usul ve esasları belirlemek ve bu alanların sınırlarını tespit ve tescil etmek, yönetmek ve yönetilmesini sağlamak"*, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğünün görevlerindendir. Söz konusu görevlerden taşınmaz tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile bunların koruma alanlarına ilişkin iş ve işlemler, yardımcı birimler olan koruma komisyonları aracılığıyla yerine getirilir.

2863 sayılı Kanun ile bölge komisyonlarına verilen görev ve yetkiler, Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 11'inci maddesinde [317] detaylı olarak düzenlenmiştir. Buna göre bölge komisyonları, 2863 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat ile merkez komisyonunca alınan ilke kararları doğrultusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından koruma altına alınması muhtemel olarak değerlendirilen tabiat varlıkları veya doğal sit alanları ile ilgili olarak tespit ve değerlendirmelerde bulunur. Bölge komisyonlarınca, yasal düzenlemeler ve düzenleyici idari işlemler ışığında tespit edilen tabiat değerleri hakkında tescil kararı verilir. Tescil kararı onaylanan tabiat değeri koruma mevzuatına tabi olur.

[317] Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Bölge komisyonunun görevleri" başlıklı 11'inci maddesine göre:
"1) Bölge komisyonları, taşınmaz tabiat varlıkları ve doğal sit alanlarında, Kanun ve ilgili mevzuat ile Merkez Komisyonunun ilke kararları doğrultusunda aşağıdaki görevleri yürütür.
a) Bakanlıkça tespit edilmesi öngörülen tabiat varlıkları veya doğal sit alanlarının esas değerlendirmesini yaparak görüş vermek.
b) Geçiş dönemi koruma kullanma esaslarını belirlemek.
c) Koruma amaçlı imar planları ile bunların her türlü değişikliklerini inceleyip karar vermek.
ç) Uygulamaya yönelik projeler ile değişiklikleri hakkında karar vermek.
d) Korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıklarının koruma alanlarının tespitini yapmak.
e) Korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıkları ve bunların koruma alanlarına ilişkin uygulamaya dönük karar almak.
f) Tescilli taşınmaz tabiat varlıklarının kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerince kamulaştırılması işlemlerinde taşınmazın fonksiyonuna ilişkin görüş bildirmek."

Tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarının görevlerini anıt ağaç ve tarihi mağaraların tespiti ve tesciline ilişkin görevler, doğal sit alanlarının tespiti ve tesciline ilişkin görevler ve diğer görevler olmak üzere üç kısımda inceleyeceğiz.

2.2.3.2.1. Anıt Ağaç ve Tarihi Mağaraların Tespiti ve Tesciline İlişkin Görevler

Tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarının kararlarının azımsanamayacak bir kısmını anıt ağaçlar ve anıt ağaçların koruma alanları oluşturmaktadır.

Bir bölgedeki ağacın gerek çap, boy, yaş[318] (boyutsal) gerek görünüş (görsel) gerekse tarihi, dini veya geleneksel (kültürel)[319] özellikleri bakımından koruma altına alınması gerekliliğinin Bakanlıkça resen belirlenmesi veya ilgili kişi, kurum ya da kuruluşlarca o ildeki Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'ne başvurularak koruma altına alınma talebinde bulunulması halinde, bölge komisyonu konuyu gündemine alarak değerlendirir. Bölge komisyonları, 110 sayılı Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Anıt Ağaçların Tespitine İlişkin İlke Kararına[320] göre gerekli koşulların varlığı söz konusu ise ağacın anıt ağaç olarak tesciline karar verir. Daha önce Türk Standardları Enstitüsü tarafından hazırlanan TS 13137 Anıt Ağaçlar Envanter Seçim Kuralları ve İşaretleme Standardına göre gerçekleştirilen anıt ağaçların tespiti, yapılan yönetmelik değişikliği ile ilke kararları doğrultusunda yapılmaya başlanmıştır. [321]

110 sayılı İlke Kararına göre, tesciline karar verilen ağacın koordinatlarına istinaden envanter oluşturulur ve tescil kararı onaylanmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı- Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne gönderilir. Bakanlıkça onaylanan kararlara istinaden, anıt ağaç olarak tescil edilen tabiat değerinin bulunduğu taşınmazın malikine 7201 sayılı

---

[318] Zonguldak İli, Alaplı İlçesi'nde yer alan 4115 yaşındaki Anadolu'nun bilinen en yaşlı ağacı olan Porsuk ağacı, boyutsal özellik taşıyan anıt ağaçlardandır. Bkz <https://www.anitagaclar.gov.tr/detail/porsuk-taxus-baccata/177> s.e.t. 12.05.2021.

[319] Bursa İli, Nilüfer İlçesinde yer alan 751 yaşındaki Doğu Çınarı (ağlayan çınar) kültürel özellik taşıyan anıt ağaçlardandır. Hikayesi için bkz. <https://www.anitagaclar.gov.tr/detail/dogu-cinari-platanus-orientalis/64> s.e.t. 12.05.2021.

[320] 110 sayılı Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Anıt Ağaçların Tespitine İlişkin İlke Kararı, S: 31284, T: 24.10.2020 R.G.

[321] Bkz. Anıt Ağaçların tespiti için yeni düzenleme. T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, <https://www.csb.gov.tr/anit-agaclarin-tespiti-icin-yeni-duzenleme-bakanlik-faaliyetleri-22045> s.e.t. 12.04.2021

Tebligat Kanunu uyarınca tebligat yapılır. Diğer taşınmaz tabiat varlıklarının ve doğal sit alanlarının tesciline ilişkin kararlar Resmi Gazete'de yayımlanarak Bakanlığın internet sitesinde duyurulurken; anıt ağaçlara ilişkin kararlar Resmi Gazete'de yayımlanmaz, Bakanlığın internet sitesinde duyurulur. Ancak taşınmazın malikinin tespit edilemediği hallerde tescil kararı Resmi Gazete'de yayımlanır.[322]

Anıt ağaç olarak tesciline karar verilerek koruma mevzuatına tabi olan ağaçların; bakımının ve budamasının yapılması, gerektiğinde alandan uzaklaştırılması, kaldırılması ve imhası gibi işlemlerin tamamı koruma bölge komisyonunun iznine istinaden gerçekleştirilir. Bölge komisyonunun izni olmaksızın faaliyette bulunanlara ya da anıt ağaca zarar verenlere kanunda öngörülen yaptırımlar uygulanır.

Anıt ağaçların ve koruma alanlarının tespiti ve tescili akabinde bölge komisyonlarının görevi sona ermez. Koruma altındaki anıt ağaçlarla ilgili oluşabilecek sorunlara ilişkin gündeme alınan konular koruma ilkelerine, mevzuata ve mevcut duruma en uygun düşecek şekilde karara bağlanır. Örneğin, palmiye ağacının palmiye kırmızı böceği ile temaslı olması halinde, söz konusu böceğin karantinaya alınması gereken bir böcek olduğu ve hızla yayılım göstereceği dikkate alınarak anıt ağacın derhal kesim ve imhasına karar verilebilir. Bakımı gereken anıt ağaçların yara, kovuk tedavisi yapılmasına, dengesini kaybetmekte olan ağaçların uygun malzeme ile desteklenmesine karar verilebilir. Yine, anıt ağacın tamamen kurumuş olması halinde alandan kaldırılmasına ve yerine eş değer bir ağaç dikilmesine karar verilebilir. Koruma bölge komisyonlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda sık sık başvurduğu gibi, can ve mal güvenliğini tehlikeye atmayacak durumda fakat tamamen kurumuş olan anıt ağaçların sadece ana gövde kalacak şekilde budanarak tescil kaydı kaldırılmaksızın plastik obje olarak anıtsal varlığının korunmasına karar verilebilir. Bahsedilen şekilde konuyla ilgili değerlendirme yaparak mevcut duruma uygun düşen kararı almak bölge komisyonlarının görevidir.

Ülkemizde anıt ağaçlar ile ilgili en büyük sorun anıt ağaç envanterinin yetersizliğidir. Günden güne tescilli anıt ağaç sayısı artmakta ise de Anadolu'nun zengin coğrafyasında henüz keşfedilmemiş veya keşfedilse dahi koruma altına alınmamış birçok anıt ağaç niteliğini taşıyan

[322] KATTOİUEDY'nin 17'nci maddesi.

ağacın olduğu bilinmektedir.[323] Söz konusu tabiat varlıklarının zarar görmemesi veya yok olmaması için bir an evvel tespit yapılmalı, yapılan tespitler komisyonlarca değerlendirilerek uygun bulunanlar tescil edilmelidir.

2863 sayılı Kanun'da sayılan korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıklarından biri de mağaralardır. KATTOİUEDY'nin 12'nci maddesine göre bir mağaranın tabiat varlığı olarak değerlendirilebilmesi için; insan eliyle oluşmamış olma, içerisinde kendisine özgü canlı varlığı ve ekosistem bulundurma, bulunduğu bölgenin jeolojik, jeomorfolojik, biyolojik vs. yönlerden özelliklerini yansıtacak şekil ve yapılar bulundurma gibi özellikler taşıması gerekir.

"Türkiye'nin gizli hazineleri mağaraların"[324] tabiat varlığı olarak tespit ve tesciline ilişkin işlemler ile korunmasına dair her türlü faaliyet, 95 sayılı Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Olan Doğal Mağaralara İlişkin İlke Kararı[325] ile söz konusu ilke kararının ekinde yer alan Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Mağaraların Tespit, Tescil Ve Koruma Kullanma Koşullarına İlişkin Teknik Esaslar doğrultusunda yürütülmektedir. Buna göre; mağaralar A, B ve C grubu olmak üzere üç şekilde sınıflandırılırlar.[326]

A grubu mağaralar[327] nadir özellikleri nedeniyle bilimsel çalışmalar için önemli olan ve bilimsel amaçla ve eğitim amacıyla kullanılabilen; B grubu mağaralar[328] estetik bakımdan değer taşıyan ancak sağlık ve turizm amacıyla kullanılmasında herhangi bir sakınca bulunmayan; C

---

[323] **Bobat,** s.37.

[324] Bkz. < https://www.magaralar.gov.tr/magaralar> s.e.t. 12.05.2021.

[325] 95 sayılı Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Olan Doğal Mağaralara İlişkin İlke Kararı, S: 29664, T: 25.03.2016 R.G.

[326] Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Mağaraların Tespit, Tescil ve Koruma Kullanma Koşullarına İlişkin Teknik Esaslar'a göre, uzman kişiler tarafından yapılacak yerinde inceleme ile potansiyel mağaraların tescilinin uygun olup olmadığına dair bir ön inceleme raporu düzenlenir. Düzenlenen ön inceleme raporu ile önerilen ve ilgili Tabiat Varlıkları Bölge Komisyonu tarafından uygun görülen mevcut mağara alanının MTA Genel Müdürlüğü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü) arasında 07.04.2014 tarihinde imzalanan protokol kapsamında, mağara içi ve dışının jeolojisi, jeomorfolojisi, hidrojeolojisi, hidrolojisi, mağara içi klimatalojisi ve ekolojisi gibi teknik detay özelliklerini ve bu özelliklere göre mağaranın ait olduğu grubu (A,B,C,D) belirleyen formata uygun olarak hazırlanacak ve tescile esas alınacak Tescile Esas Teknik Değerlendirme Raporu düzenlenir.

[327] Örneğin, Uşak İli, Banaz İlçesinde yer alan Sırçalı Mağarası "A" grubu mağara olarak tescil edilmiştir. Bkz. <https://www.magaralar.gov.tr/detail/sircali-magarasi-/92> s.e.t. 12.05.2021.

[328] Örneğin, Tekirdağ İli, Saray İlçesinde yer alan Ceneviz I Mağarası "B" grubu mağara olarak tescil edilmiştir. Bkz. < https://www.magaralar.gov.tr/detail/ceneviz-i-magarasi-/70> s.e.t. 12.05.2021.

grubu mağaralar[329] doğal mağara özelliği taşıyan fakat sağlık ve eko-turizm amacıyla içerisinde ve çevresinde tarımsal faaliyetler ile turizm faaliyetlerine izin verilecek olan mağaralar olarak kategorize edilmiştir.

Koruma bölge komisyonlarının tescil kararı[330] ile mağaralar, söz konusu kategoriye göre "Tabiat Varlığı-A, B, C Grubu Mağara" olarak adlandırılmaktadır. Komisyonlarca alınan tescil kararları mağaranın bulunduğu alanda yapı yasağı var ise Cumhurbaşkanı'nca, yok ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca onaylanır. Tamamlanan tescil işlemi Resmi Gazete'de yayımlanır.[331] Elbette tescilli mağaralarda yapılması planlanan faaliyetler için de bölge komisyonu kararı gerekmektedir.

2.2.3.2.2. Doğal Sit Alanlarının Tespiti ve Tesciline İlişkin Görevler

Bölge komisyonlarının tespit ve tescile ilişkin görevlerinden biri de doğal sit alanları ile ilgili verilen kararlardır. Ülkemizde korunan alanlar arasında en fazla yüz ölçümüne sahip olan doğal sit alanları[332] barındırdıkları özellikler bakımından korunması gereken değerlerin başında gelmektedir.

Ender bulunan, insan müdahalesinin olmadığı ya da müdahale olsa dahi doğal yapının bozulmadığı, biyolojik çeşitlilik açısından zengin, nesli tehdit altında olan türleri barındıran, göçmen kuşlara ait habitatı içeren vb. özellikleri taşıyan alanlar doğal sit alanı adayıdır. [333]

Bir alanın doğal sit alanı olup olmadığı, daha önce ilan edilmiş ise doğal sit alanı özelliklerini taşımaya devam edip etmediği veya sit derecesinin/kategorisinin mevcut duruma

---

[329] Örneğin, Ankara İli, Ayaş İlçesinde yer alan Çıngırdaklıin Mağarası "C" grubu mağara olarak tescil edilmiştir. Bkz. <https://www.magaralar.gov.tr/detail/cingirdakliin-magarasi-/74> s.e.t. 12.05.2021.

[330] Örneğin, Edirne Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu'nun 26.02.2021 tarihli kararı ile, Kırklareli ili, Vize İlçesi, Evrenli Köyü sınırları içerisinde yer alan Uzuntarla Mağarası'nın "Tabiat Varlığı- A Grubu Mağara" ve koordinat listesi ile sınırları belirlenmiş olan alanın "Mağara Koruma Alanı" olarak belirlenmesine karar verilmiş, verilen karar Bakanlık Makam Olur'u ile onaylanarak Bakanlığın internet sitesinde duyurulmuştur. <https://tvk.csb.gov.tr/kirklareli-uzuntarla-magarasi-tescil-ilani-duyuru-415087> s.e.t. 12.05.2021.

[331] KATTOİUEDY'nin 17'nci maddesi.

[332] **Sezen,** sy.172.

[333] Doğal sit alanlarının taşıması gereken özellikler, 19.07.2012 tarihli ve 28358 sayılı Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 'Doğal sitlerin tespit ilke ve kriterleri' başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında sayılmış olup, çalışmanın birinci bölümünde yer verilmiştir.

ve güncel mevzuata uygun olup olmadığı konusunda koruma komisyonlarınca değerlendirme yapılırken KATTOİUEDY'de yer alan hükümler esas alınır. Bununla birlikte, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından söz konusu Yönetmelik dayanak alınarak hazırlanan 2013 tarihli Doğal Sit Alanlarının Değerlendirilmesine İlişkin Teknik Esaslar[334] çerçevesinde değerlendirme yapılır.

Doğal sit alanı özelliği taşıdığı düşünülen alanlara ilişkin Bakanlıkça resen ya da potansiyel sit alanının bulunduğu ilin Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'ne yapılan başvuru üzerine dosya[335] hazırlanır. Dosya içerisinde koruma altına alınacak alanın kategorisinin belirlenebilmesi amacıyla hazırlanan bir ön değerlendirme raporu bulunur. Ön değerlendirme raporları, Bakanlık tarafından mevcutta sit alanı olarak ilan edilmiş alanların ya da sit alanı potansiyeli olan alanların özelliğine göre belirlenecek kişilerden oluşan uzman araştırma ekibi tarafından ardışık dört mevsim inceleme yapılmaksızın hazırlanan raporlardır. Ön değerlendirme raporu sonrasında gerekli görülmesi halinde en az dört ardışık mevsimi kapsayan ekolojik temelli bilimsel araştırma raporu (ETBAR)[336] hazırlanır. ETBAR, zaman içerisindeki

[334] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan 2013 tarihli Doğal Sit Alanlarının Değerlendirilmesine İlişkin Teknik Esaslar'da *"Mevcut alanların değerlendirilmesi ve yeniden tespit yapılması için öncelikle ön inceleme yapılır ve ön değerlendirme raporu düzenlenir. Ön değerlendirme raporu neticesinde, bilimsel araştırma çalışmasının gerekliliğinin ortaya konulması durumunda Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporu, jeolojik, jeomorfolojik, hidrojeolojik ve peyzaj değerlerine ilişkin çalışmalar yapılır veya yaptırılır. Bu çalışma neticesinde alanın doğal sit karakterinde bir alan olup olmadığı ve/veya doğal sit kategorisi, yapılacak nitel (gözleme dayalı) ve nicel (sayısal) değerlendirmelerle belirlenir."* denilmektedir T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, <https://tvk.csb.gov.tr/dogal-sit-alanlarinin-degerlendirilmesine-iliskin-teknik-esaslar-i-3185> s.e.t. 12.04.2021.

[335] Söz konusu dosya içerisinde bulunması gereken evrak, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 14'üncü maddesinde*"a) Hangi niteliği ve özellikleri sebebi ile tespit edileceğini belgeleyen tespit raporu ve tespit fişi. b) Taşınmazın yerini ve sınırlarını gösterir pafta, ada, parsel numarasını içeren harita ve ülke koordinat sisteminde UTM-GK 3 derecelik ED50 aplikasyon krokisi. c) Varsa her tür ve ölçekte planı, ç) Varsa hava fotoğrafları, uydu görüntüleri. d) Varsa kadastral planı ve mülkiyet bilgileri. e) Alanın bütünüyle algılanmasını sağlamak amacıyla panaromik olarak çekilmiş fotoğrafları içeren basılı ve elektronik ortamda fotoğraf albümü. f) Tabiat varlığı olarak tescil edilecek anıt ağaçlar için; yerinin konum olarak belirlenmesini sağlamak üzere ülke koordinat sisteminde UTM-GK, 3 derecelik ED50 koordinat değerleri. g) Tespit ekibince gerekli görülen diğer belgeler."* olarak belirtilmiştir.; **Ersöz,** s.118-119.

[336] Ekolojik Temelli Bilimsel Araştırma Raporu: *Biyoçeşitlilik, jeolojik, jeomorfolojik, hidrojeolojik ve peyzaj değerleri açısından yapılan tespitler sonucu ortaya konulan rapordur*. Bkz. <https://tvk.csb.gov.tr/dogal-sit-alanlarinin-degerlendirilmesine-iliskin-teknik-esaslar-i-3185> s.e.t. 12.04.2021

değişimlerin ve alanın mevcut durumunun tespit edilebilmesi bakımından önemlidir. Aynı zamanda, alanla ilgili kurum ve kuruluşların da görüşleri sorulur.[337]

Hazırlanan raporlar ve elde edilen bilgi-belgeler çerçevesinde yapılan komisyon toplantısı sonucunda alınan karar, onaylanmak üzere Bakanlığa gönderilir. Kararı onaylama yetkisi, alanda yapı yasağı var ise Bakan'ın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'na, alanda yapı yasağı yok ise Çevre ve Şehircilik Bakanı'na aittir. İlgili mercin onayı akabinde tescil işlemi tamamlanmış olur. Komisyonca alınan kararın onaylanması akabinde dağıtımı ilgili Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerince yapılır. Aynı zamanda tescil kararı tapu kütüğüne işlenir, Resmi Gazete'de ilan edilir ve Bakanlığın internet sayfasında duyurulur.[338] Söz konusu süreç, sit alanlarındaki tescil kaydının kaldırılmasında da aynı şekilde işler.

Kanaatimizce bu noktada dikkate değer bir husus, en az dört ardışık mevsim araştırma yapılarak hazırlanan ETBAR'ın niteliğidir. Uygulamada ETBAR ile önerilen sit statüleri koruma komisyonlarınca değerlendirilmekte ve önerilen sit statüsünün aksi yönünde de karar verilebilmektedir. Bir başka ifadeyle, koruma komisyonları ETBAR'da sit statülerine ilişkin yapılan tespitleri tavsiye niteliğinde kabul etmektedir. Bu durum, nitel değerlendirmeler ve bu bulguların nicel analizleri doğrultusunda farklı disiplinlerden konunun uzmanları (botanik uzmanı, ekolog, memeli uzmanı, ornitolog, omurgasız uzmanı, herpetolog, hidrobiyolog v.s.) tarafından hazırlanan ETBAR'ın etkinliğine gölge düşürmektedir. Komisyon üyelerinin sit statüsüne ilişkin ETBAR'daki kadar detaylı ve bilimsel tespitler yapması mümkün değildir. Öte yandan, ETBAR'ları hazırlayan uzman ekibinin de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın hizmet alım ihalesi sonucu işi alan firmalar tarafından oluşturulduğu nazara alındığında, uzmanların bağımsız ve tarafsızlığı konusunda tereddütler oluşması mümkündür. Bu nedenle komisyonlarca, birebir ETBAR'da yapılan değerlendirme doğrultusunda karar alınması, bağımsızlığı ve tarafsızlığı etkileyeceğinden ve aynı zamanda komisyonları işlevsiz hale getireceğinden kabul edilebilir değildir. Bahsedilen nedenlerle bu işin, hizmet alım ihalesi usulü ile işi alan özel firmalar ve bu firmalar aracılığı ile oluşturulan uzmanlar yerine devlet üniversitelerine yaptırılması ve devlet üniversitelerindeki konunun uzmanı akademik kadrolarla

[337] Söz konusu korunan alanlara ilişkin genel ilkelere, Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde yer verilmiştir.

[338] KATTOİUEDY'nin 17'nci maddesi; **Ersöz**, s.120.

işbirliği yapılması, inceleme yapacak uzmanlara ilişkin objektif kriterlerin belirlenmesi ve ETBAR için ayrılan mali kaynağın da bilimsel kurumlar olan üniversitelere aktarılması daha yerinde olacaktır.

Koruma faaliyetlerinin sit alanı kısmına ilişkin açıklamalara yer verirken diğer ülkelerdeki duruma kısaca değinmekte fayda görmekteyiz. Korunan alanlara yönelik çalışmaların dünya çapında ivme kazanması 1948 yılında Uluslararası Doğayı Koruma Birliği'nin (International Union for the Conservation of Nature- IUCN) kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Uluslararası Doğayı Koruma Birliği; korunan alanların belirlenmesi, çevrenin, doğanın ve nesli tehlike altında bulunan türlerin korunması, iklim değişikliğinin önlenmesi, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımının sağlanması amacıyla politika üretilmesi gibi faaliyetlerde bulunan uzman kuruluştur. [339]

Uluslararası Doğayı Koruma Birliği, küresel anlamda korunan alanlara yönelik tavsiyede bulunma ve yöntem belirleme amacıyla korunan alanların sınıflandırılmasına ilişkin IUCN Kategori Sistemini geliştirerek IUCN Kılavuzunu hazırlamıştır. IUCN çalışmalarındaki korunan alan tanımında biyolojik çeşitlilik kavramının ön plana çıktığı, diğer kavramların göz ardı edildiği görülmektedir. IUCN kılavuzuna göre korunan alanlar; "*bilimsel amaçlı ve yaban hayatın korunması amacına yönelik olarak yönetilen, ekosistem koruma ve rekreasyon amaçlı olarak yönetilen, belirli tabiat özelliklerini koruma amacına, yönetim müdahalesi yoluyla doğa koruma amacına, kara/deniz peyzajlarında doğa koruma ve rekreasyon amacına ve doğal ekosistemlerin sürdürülebilir kullanımı amacına yönelik olarak yönetilen korunan alanlar"* olmak üzere altı kategoriye ayrılmıştır.[340]

Korunan alanların sınıflandırılması konusunda uluslararası alanda tam bir birlik söz konusu değildir. IUCN standartlarına göre uygulamalarına yön veren ülkeler olduğu gibi kısmen veya tamamen farklı uygulamaların olduğu ülkeler de mevcuttur. Örneğin Türkiye "doğal sit" kavramının bulunduğu tek ülke olarak farklı bir uygulamaya sahiptir. Doğal sit kavramı

---

339 T.C Birleşmiş Milletler Cenevre Ofisi Nezdinde Daimi Temsilciliği, <http://cenevreofisi.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/203426> s.e.t. 17.04.2021.

340 T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. 'Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, Biyolojik Çeşitlilik ve Doğal Kaynak Yönetimi Projesi, Türkiye Korunan Alan Yönetiminde IUCN Kategori Sistemi' <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Belgeler/dkmp/kutuphane/74.pdf> s.e.t. 13.04.2021.

ülkemize özgü olup[341] taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalarda da yer almamaktadır. Bu nedenle, doğal sitlerin derecelendirilmesine ilişkin uluslararası standartlar bulunmamakta, ulusal mevzuatlar ile idarenin düzenleyici işlemlerine göre tespit ve tescil işlemleri yürütülmektedir. [342]

Kanaatimizce ülkemizde doğal sitlerin derecelendirilmesine ilişkin olarak, doğal sit alanlarının üç bölüme ayrılarak sınıflandırılmasının yeterli olup olmadığı tartışmaya açılmalıdır. Doğal sit alanlarının göstermiş olduğu farklılıkların üç kategoriye indirgenmesi, bu alanlarda farklı sınıflandırmaya tabi tutulabilecek nitelikte alanlar olduğunun göz ardı edilmesi anlamını taşımaktadır.[343]

Bununla birlikte ülkemizde, yalnızca doğal sit alanlarının kendi içerisinde yapılan derecelendirmede değil; milli park, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı, yaban hayatı geliştirme sahası gibi korunan alanlarda, uluslararası alanda kullanılan zonlama tekniğinin uygulaması faydalı olacaktır. *"Yönetim zonlaması, koruma zonu, kullanım veya gelişme zonu, sınırlandırılmış geçiş zonu"* gibi zonların oluşturulması ve korunan alanların, özelliklerine ve

---

341 **Eröksüz, Can** (2016) Korunan Alanlar Doğal Sit ve İlgili Mevzuat, Ankara, Adalet Yayınevi, s.54.

342 **Tuna, Aysun** (2018) 'Doğal Sitlerde Derecelendirme Sorunu: Elazığ-Hazar Gölü Örneği' İnönü Üniversitesi Sanat ve Tasarım Dergisi, C:8, S:17, s.1-14.

343 Bu duruma, daha önce derecesi belirlenmeksizin doğal sit alanı olarak ilan edilen Ardahan İli, Damal İlçesi, Atatürk Silüeti Doğal Sit Alanı örnek olarak verilebilebilir. Alanda, her yıl Haziran -Temmuz ayları arasında güneş batarken dağın gölgesinin diğer tarafına yansıması ile M. Kemal Atatürk'ün silüeti oluşmakta ve oluşan görüntü yüzlerce insan tarafından ziyaret edilerek izlenmektedir. Söz konusu alanda yapılan yeniden değerlendirme neticesinde hazırlanan ETBAR incelenmiş ve koruma komisyonu kararına istinaden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 23.10.2019 tarihli ve 249008 sayılı Olur'u ile alan "Doğal Sit-Nitelikli Doğal Koruma Alanı" olarak tescil edilmiştir. Atatürk siluetinin yansıması bölgedeki coğrafik yapının neticesi olarak doğal yollardan gerçekleşmektedir. Söz konusu alanın nitelikli doğal koruma alanlarında aranan özgün ekosistem yapısına sahip olma, tehlike altındaki türlere uygun yaşama alanı şartları sağlama vs. ekolojik ve aynı zamanda jeolojik, jeomorfolojik özellikle taşıyıp taşımadığı tartışmalı olmakla birlikte; yapılaşma, tarım alanı oluşturma gibi coğrafi yapıya yapılacak herhangi bir müdahalenin de siluetin bozulmasına neden olabileceği aşikardır. Bu nedenle, gerçekten de koruma altına alınması gereken bu alanın ilan edilen sit kategorisinde belirtilen özellikleri taşımasa dahi korunabilmesi için nitelikli doğal koruma alanı statüsüne alınarak izin verilecek-verilemeyecek faaliyetler bakımından denetlenmesi ve bu şekilde korunması amaçlanmıştır. Oysa ki, bunun gibi spesifik birçok özellik gösterecek alanın olabileceği göz önünde bulundurularak sit derecelendirmelerine ait kategorizasyonun yeniden değerlendirilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Bkz. <https://tvk.csb.gov.tr/ardahan-ataturk-silueti-tescil-ilani-duyuru-398313> s.e.t. 17.04.2021.

işlevlerine göre alt bölgelere ayrılması, koruma hedefine yönelik atılan rasyonel bir adım olacaktır.[344]

Koordinatları ve sınırları belirlenerek sit alanı olarak kararlaştırılan alanda önceki mevzuata göre derecelendirme (1., 2. ve 3. derece sit) yapılmakta iken, 2012 yılında yürürlüğe giren KATTOİUEDY'nin 6'ncı maddesinin ikinci fıkrası ile bu şekildeki derecelendirmeye son verilerek, sit alanları; kesin korunacak hassas alan, nitelikli doğal koruma alanı ve sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanları olarak üç kategoriye ayrılmıştır.

Kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge kurulları veya tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonları tarafından daha önce tespit edilmiş olan doğal sit statüleri, yapılacak yeni değerlendirmeye kadar geçerliliğini korumaktadır. Yeniden değerlendirme yapılmayan alanlarda Merkez Komisyonun 728 sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun Doğal (Tabii) Sitler, Koruma Ve Kullanma Koşulları İle İlgili İlke Kararı doğrultusunda iş ve işlemlere devam edilmektedir. Bölge Komisyonlarınca yeniden değerlendirmeye alınan doğal sit alanlarında 109 sayılı Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonunun Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanım Koşulları İlke Kararı doğrultusunda sit statülerinin kaldırılmasına, değiştirilmesine karar verilmekte ve doğal sit alanları; kesin korunacak hassas alan, nitelikli doğal koruma alanı ve sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanı olarak sınıflandırılmaktadır.[345]

Doğal sit alanlarına ilişkin ilk statü olan kesin korunacak hassas alanların ayırt edici özelliklerine KATTOİUEDY'nin 7'nci maddesinde[346] yer verilmiştir. Kesin korunacak hassas

---

344 **Gül, Atila / Özgüner, Halil** (2005) "Ülkemizdeki Korunan Doğal Alanlarda Yönetim Zonları Oluşturulması": Gül, Atila (Editör) Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu, 8-10 Eylül 2005, Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi, Isparta.

345 **Bilgin,** s.18-20.

346 Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre, kesin korunacak hassas alanların aşağıda yer alan kriterlerden birini ya da birkaçını içermesi gerekmektedir: *"a) Bölgesel, ulusal veya dünya ölçeğinde olağanüstü ekosistemleri, türleri bulundururlar. b) Jeolojik, jeomorfolojik özellikleri korunmuştur. c) Genel olarak insan etkisi olmadan meydana gelmiştir. ç) İnsan faaliyetleri sonucu bozulma veya tahrip olma riski yüksektir. d) Alan kendine özgü koruma amaçlarına ters düşecek nitelikteki insan faaliyetlerini bünyesinde bulundurmaz. e) Ekolojik açıdan önemli yoğunlukta olması beklenen yerel türlerin büyük kısmını bünyesinde bulundurur. Doğal süreçler veya zamanla sınırlı müdahalelerle bu yoğunluklara dönüşebilme kabiliyetine sahiptir. f) Koruma amaçlarına ulaşmak için önemli ve sürekli müdahale istemeyen özellikleri vardır. g) Gerektiğinde ve mümkün olan durumlarda, alanın belirlenmiş koruma amaçlarına ulaşmasına*

alanlar, Cumhurbaşkanı Kararı ile ilan edilen ve yapı yasağı olan mutlak korunması gereken alanlardır.

Kesin korunacak hassas alanlar yüksek derece koruma kurallarına tabi tutulmuştur. Kesin korunacak hassas alanlarda, madencilik faaliyeti yapılamayacağı ayrıca vurgulanmış olmakla, koruma komisyonlarınca yapılmasına izin verilebilecek uygulamalara[347] ise 109 sayılı İlke Kararı'nda yer verilmiştir. Buna göre, bilimsel amaçlı araştırmalara, kazılara, orman yangınlarından korunmak için orman yolu açılmasına, çeşitli uyarı levhaları konulmasına, anıt ağaç bakımına, kuş gözlem kulesi yapılmasına ve arıcılık gibi doğaya zarar vermeyecek faaliyetlere izin verilebilmektedir.

Doğal sit alanlarına ilişkin ikinci statü olan nitelikli doğal koruma alanlarının ayırt edici özelliklerine, mezkur Yönetmelik'in 8'inci maddesinde[348] yer verilmiştir. Nitelikli doğal koruma alanlarında da yapılaşmaya gidilmemesi için önlemler alınmıştır. Bu alanlarda izin verilebilecek faaliyetler, koşulları ve istisnaları belirtilmek suretiyle sayılmıştır. Buna göre, bir kısım hayvancılık ve tarım uygulamalarına, içme suyu amaçlı baraj ve göletlere, belirli yerlerde kültür balıkçılığına, doğal yapıyı bozmayacak şekilde kamp faaliyetlerine izin verilebilecektir.

---

yardımcı olacak arazi kullanımları ile çevrelenmiştir. ğ) Basit müdahalelerle yönetilebilirlik özelliklerine sahiptir. h) Korunacak hedef tür veya türlerin üreme alanlarını ihtiva eder."

[347] 109 sayılı ilke kararında, kesin korunacak hassas alanlarda koşulları, kapsamı, süresi Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları tarafından belirlenmek şartı ile *"a. Bilimsel amaçlı araştırma, eğitim ve izleme faaliyetleri yapılabilir. b. Alanda taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlığı bulunması veya rastlanması halinde bilimsel kazı, ortaya çıkarma ve koruma çalışmaları ilgili Bakanlığın izni ile yapılabilir. c. Bu alanların korunmasına ve ıslah edilmesine yönelik bilimsel rapor sonucu teklif edilen projeler yapılabilir. ç. Güvenlik, uyarı ve bilgilendirme amaçlı levha ve işaretler konulabilir. d. Orman yangın yolu açılmasına, ormanların bakım ve onarımı, orman zararlıları ile mücadele edilmesi amacıyla çalışmalar yapılmasına izin verilebilir. e. Alan içerisinde yer alan; anıt ağaç, grup tescilli ağaçlar ile tescili bulunmayan ağaçların ilgili kurumdan alınacak teknik rapor doğrultusunda bakım ve onarımları yapılabilir. f. Ekolojik dengenin devamlılığı ve tozlaşmanın sağlanabilmesini destekleyen arıcılık faaliyetleri yapılabilir. g. Kuş gözlem kulesi yapılabilir. ğ. Bu alanlarda Bakanlıkça gerekli görüldüğü takdirde bakım çalışmaları ve çevre temizliği yapılabilir"* denilmektedir.

[348] Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 8'inci maddesine göre, nitelikli doğal koruma alanlarının aşağıda yer alan kriterlerden birini ya da birkaçını içermesi gerekmektedir: *"a) Doğal karakterini korumuş, büyük memeliler dahil besin zinciri içerisinde av-avcı ilişkisini muhafaza eden, yerli bitki ve hayvan topluluklarını bulunduran, özgün ekosistem yapısına sahiptir. b) Modern yaşam ve önemli insan faaliyetleri tarafından etkilenmemiş, kırsal yaşam özellikleri taşır. c) Doğal alanların ekolojik bütünlüğünü sağlar. ç) Aşırı derecede ve uygunsuz insan kullanımı ve mevcudiyetinden uzaktır. d) Yaban hayvanlarının barınma, beslenme ve üreme gibi hayati ihtiyaçlarını temin edebileceği uygun yaşama şartlarını sağlar. e) Biyolojik çeşitliliği, ekolojik süreçleri, ekosistem hizmetlerini, ekolojik barınakları muhafaza eder ve iklim değişikliklerine tampon sağlar. f) Korunacak hedef tür veya türlerin yıl içerisinde dönemlerine bağlı yaptıkları göç ve yayılma alanlarını ve göç yollarını ihtiva eder. g) Peyzaj değeri yüksektir."*

109 sayılı İlke Kararı ile, bu alanlarda da kesin korunacak hassas alanlardaki gibi madencilik faaliyeti yapılmasına izin verilmediği ayrıca belirtilmiştir. Bununla birlikte, koruma alanı tescilinden önce alanda mevzuata uygun bir yapı var ise ve bu yapı son düzenlemelere göre yeniden yapılmasına müsaade edilmeyecek bir yapı ise, ekonomik ömrünü tamamlayıncaya kadar varlığını devam ettirebilecektir.

Nitelikli doğal koruma alanlarında yapılmasına izin verilecek uygulamalar [349] 109 sayılı İlke Kararı'nda sıralanmıştır. 109 sayılı İlke Kararı'nda (dayanak Yönetmelikte yapılan 16.03.2020 tarihli değişikliğe istinaden) değişiklik yapan ve 24.10.2020 tarihli ve 31284 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 111 sayılı İlke Kararı ile de, Yönetmelikte yapılmasına izin

[349] 109 sayılı İlke Kararına göre; Nitelikli Doğal Koruma Alanlarında koşulları, kapsamı, süresi Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları tarafından belirlenmek koşulu ve faaliyetin niteliğine göre geçiş dönemi koruma koşulları ve kullanım şartları veya koruma amaçlı imar planları ile aşağıdaki faaliyetlere izin verilebilir: *"a. Kesin Korunacak Hassas Alanlarda izin verilebilen faaliyetler bu alanlarda da yapılabilir. b. (Değişik; 10/09/2020 tarihli ve 111 sayılı İlke Kararı) Entegre tesisler ve örtü altı tarım uygulamaları hariç, barınma amaçlı olmamak ve diğer kurum görüşlerindeki sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla tarım ve hayvancılık faaliyetlerine izin verilebilir. c. Doğal dengenin devamlılığının sağlanması amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri doğrultusunda alanın özelliğinden kaynaklanan faaliyetler sürdürülebilir. ç. Koruma amaçlı imar planı yapılması koşulu ile alanın ve çevrenin özelliklerinden kaynaklanan faaliyetlerin korunması ve geliştirilmesi amacına yönelik iskele, balıkçı barınağı, bekçi kulübesi yapılabilir. d. Günübirlik alanlar, A tipi hariç mesire alanları ile kıyı mevzuatına uygun olarak park ve rekreaktif alanlar yapılabilir. e. Doğal kaynak suyunun kullanımına ve kaynak tuzlasına yönelik uygulamalar, ekolojik dengeye etkisine ilişkin ÇED İzin Denetim Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğünün görüşleri doğrultusunda yapılabilir. f. Herhangi bir yapılaşmaya gidilmeden Avlakların Kuruluşu, Yönetimi ve Denetimi Esas ve Usulleri ile İlgili Yönetmelik çerçevesinde avlak sahası ayrılabilir. g. (Değişik; 10/09/2020 tarihli ve 111 sayılı İlke Kararı) Kadastral yola cepheli parsellerde koruma amaçlı imar planı yapılması veya imar planlarında fonksiyon ayrılması koşuluyla Turizm Tesislerinin Belgelendirmesine ve Niteliklerine ilişkin Yönetmelik çerçevesinde ve vaziyet planı doğrultusunda alanın doğal yapısıyla uyumlu, beton, asfalt gibi malzemelerin kullanılmadığı kamping alanları düzenlenebilir. Bu alanlar 10,000 m2 altında olamaz. Kampçı Ünitesi (çadır, çadır-araba, oto karavan) başına hesaplanacak birim alan en az 200 m2'dir. Kamping alanının büyüklüğüne bakılmaksızın 150 kampçı ünitesinden fazla yapılamaz. Bu alanlarda bungalov yapılamaz. Ancak milli park alanları ile tabiat parklarında Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte yapılan 16/03/2020 tarihli değişiklikten önce onaylanmış Uzun Devreli Gelişim Planlarına veya Gelişim Planlarına uygun şekilde yapılmış olmak ve mevcut yapıların tadilat-tamirat harici yeni yapı yapılmamak koşuluyla mevcut bungalov faaliyetine devam edilebilir. ğ. Zorunluluk halinde; teknik alt yapı hizmetlerinden; atık su arıtma tesisi, atık su deşarjı, kanalizasyon şebekesi, içme suyu temini, jeotermal suyun çıkartılması ve iletim hattı, enerji nakil hattı, trafo, şalt sahası, iletişim hattı, ulaşım hattı, açık otopark, teleferik ve telesiyej yapılabilir.h. İmar ve kıyı mevzuatı çerçevesinde, imar planı yapılmasına gerek duyulmayan denize girme, güneşlenme ve amatör su sporları gibi faaliyetleri gerçekleştirmek amacıyla sabit olmayan duş, gölgelik, soyunma kabini, büfe, tuvalet, su sporları için kullanılan malzemelerin depolanabileceği sökülür takılır nitelikte yapılar ve ahşap iskele ile koruma amaçlı imar planı yapılması koşuluyla iskele yapılabilir. ı. (Değişik; 10/09/2020 tarihli ve 111 sayılı İlke Kararı) İçme suyu amaçlı baraj ve göletler ile doğal göl ve denizler hariç Tarım ve Orman Bakanlığından izin alınarak su ürünleri faaliyetlerine izin verilebilir. i. Şehitlik ve/veya mezarlık alanları ile ilgili uygulamalar gerçekleştirilebilir. j. Koruma amaçlı imar planı veya geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarına uygun olarak bitkisel (süs bitkisi, tıbbi ve aromatik bitki, fidan) üretimi yapılabilir."*

verilen tarım, hayvancılık, su ürünleri ve kamp faaliyetleri gibi faaliyetlerin detayları kararlaştırılmıştır.

Doğal sit alanlarına ilişkin üçüncü ve son statü olan sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanlarının ayırt edici özelliklerine söz konusu Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde [350] yer verilmiştir. Bu alanlarda, diğer iki sit statüsüne kıyasla korumaya ilişkin kuralların esnek tutulduğu, koruma-kullanma dengesi gözetilmek kaydıyla alandaki mevcut potansiyelin değerlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ayrıca, Yönetmelikte 16.03.2020 tarihinde yapılan değişiklik ile entegre tesise, turizme, yerleşimlere ve düşük yoğunlukta faaliyetlere izin verilebileceği hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte, bu alanlarda diğer iki sit statüsünden farklı olarak, belirlenen şartlar altında madencilik faaliyetlerinin de yapılmasına izin verilebileceği düzenlenmiştir.

Sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanlarında yapılmasına izin verilecek uygulamalar[351] 109 sayılı ilke kararında sayılmıştır. Bununla birlikte, söz konusu alanlarda sanayi tesislerine izin verilmeyeceği; ancak mevcut bulunan mevzuata uygun sanayi tesislerinin gerekli tedbirler kapsamında faaliyetlerine devam edebileceği kararlaştırılmıştır.

---

[350] Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 9'uncu maddesine göre, sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanlarının aşağıda yer alan kriterlerden birini ya da birkaçını içermesi gerekmektedir*: "a) Peyzajı ile uyumlu insan yerleşimlerini içinde bulundurur. b) Doğal kaynak yönetim sistemleri ve ilgili kültürel değerleri, ekosistemleri ve habitatları içerir veya korunmasına katkı sağlar. c) İnsanlar ve doğa arasında dengeli ilişkilerin geliştirilmesine ve muhafaza edilmesine katkıda bulunur. ç) Uygulanabilir durumlarda yerel halkın sosyal ve ekonomik kazançlarına katkı sağlar. d) Ulusal, bölgesel ve yerel seviyelerde doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımına ve kalkınmaya destek olur. e) Ekolojik, ekonomik ve sosyal boyutları dikkate alarak doğal kaynakların sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanımına elverişli alanlardır."*

[351] 109 sayılı İlke Kararında, sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanlarında koşulları, kapsamı, süresi Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları tarafından belirlenmek şartı ile yapılabilecek hususlar şu şekilde beliritilmiştir: *"a.Kesin Korunacak Hassas Alanlar ile Nitelikli Doğal Koruma Alanlarındaki faaliyetler bu alanlarda da yapılabilir. b. Teknik rapor ile tespit edilmiş zorunlu haller dışında delme-patlatma yöntemlerinin kullanılmaması, habitat bölünmesi ile flora, fauna kaybının en aza indirilerek ekolojik koridor oluşturacak tedbirlerin alınması, bölgeye ilişkin olarak ekolojik etki değerlendirme raporu hazırlanması koşullarıyla; Madencilik Faaliyetleri ile Bozulan Arazilerin Doğaya Yeniden Kazandırılması Yönetmeliği, Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği ve Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği, ÇED Yönetmeliği hükümleri ve diğer ilgili mevzuata uygunluğun sağlanması şartlarıyla madencilik faaliyetleri yapılabilir. Doğal peyzaj ve siluet dikkate alınarak kum, çakıl, taş, maden vb. malzeme alınabilir, bu amaçla ocak açılabilir, ancak bozulan alanların doğaya yeniden kazandırılması amaçlı toprak dökümü hariç toprak, cüruf, çöp, hafriyat, sanayi artığı vb. dökülemez. c. Koruma amaçlı imar planına uygun olması koşulu ile turizm tesisleri, yat limanı, tekne imal ve çekek yeri ve 1. sınıf hariç düzenli depolama tesisi yapılabilir. ç. Koruma amaçlı imar planı veya geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarına uygun olmak ve diğer kurum görüşlerindeki sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla tarım ve hayvancılık faaliyetlerine izin verilebilir."*

Tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının davaya en çok konu edilen kararları doğal sit alanlarının tespiti ve tescili kararlarıdır. Bir alanın doğal sit statüsünün belirlenmesi başta mülkiyet hakkı olmak üzere birçok hakkı doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla verilen tespit ve tescil kararları neticesinde haklarının ihlal edildiğini düşünenler yargı yoluna başvurmaktadır.[352] Bununla birlikte, çevrenin korunmasına verilen önemin gün geçtikçe artması nedeniyle koruma komisyonlarından beklenen çevre hassasiyetinin gösterilmediğini, örneğin bir alanın önemine binaen en yüksek koruma statüsüne sahip olması gerektiğini düşünenler de verilen kararları yargıya taşımaktadır.[353]

Mevcut durumda 1., 2., ve 3. derece doğal sit alanı olarak tescil edilen alanlar, tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu gündemine alınan tescil ve değişiklik teklifleri ile yeniden değerlendirilmekte ve kesin korunacak hassas alan, nitelikli doğal koruma alanı ve sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanı olarak tescil edilmekte ise de söz konusu alanların isimlendirilmesinde yapılan değişiklikten ziyade bu alanlarda yapılabilecek/yapılamayacak uygulamalara ilişkin getirilen ve yukarıda ayrıntılı olarak ifade edilen düzenlemeler önem taşımaktadır.

---

[352] Danıştay 14. Dairesi'nin 22.06.2011 tarihli bir kararında; *"İzmir İli, Çiğli İlçesi'nden bulunan ... parsel sayılı taşınmazın birinci derece doğal sit alanı sınırları dışına çıkarılması talebiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin verilen komisyon kararının iptali"* talebiyle açılan davada, İdare Mahkemesince taşınmazın birinci derece doğal sit alanı özelliği taşımadığı, bu nedenle birinci derece doğal sit alanı dışına çıkarılmasının çevreyi olumsuz etkilemeyeceği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. Söz konusu kararı inceleyen Danıştay, sit kararlarının incelenmesinde parsel bazında değerlendirme yapılmaması, alanın çevresi ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği, dava konusu taşınmazın da çevresinde yer alan delta ekosistemi ile bütün olarak değerlendirilmesi halinde birinci derece doğal sit alanında kalması gerektiği gerekçesiyle verilen iptal kararının bozulmasına hükmetmiştir. Danıştay 14. D., E:2011/5290, K:2011/266, T:22.06.2011 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2011-5290-k-2011-266-t-22-6-2011> s.e.t. 21.06.2021.

Benzer şekilde, *"İzmir İli, Menderes İlçesi'nde bulunan ... parsel sayılı taşınmazın birinci derece doğal sit alanı olarak belirlenmesine ilişkin kararın iptali"* talebiyle açılan davada, İdare Mahkemesince doğal sit alanı derecesinin belirlenmesine ilişkin sürecin devam ettiği, dava konusu taşınmazın hangi sit alanında kalacağına dair kesin bir belirleme yapılmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. Söz konusu kararı inceleyen İzmir Bölge İdare Mahkemesi Dördüncü İdari Dava Dairesi, İdare Mahkemesi kararının dayandığı gerekçeyi hukuka uygun bularak temyiz yolu kapalı ve kesin olmak üzere istinaf başvurusunun reddine karar vermiştir. İzmir BİM 4. İdari Dava Dairesi, E: 2019/997, K: 2019/1474, T: 08.10.2019, UYAP.

[353] Danıştay 6. Dairesi'nin 11.11.2020 tarihli bir kararında; *"... İli,... İlçesi'nde bulunan ... parsel sayılı taşınmazın 'Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanı' olarak belirlenmesine ilişkin koruma komisyonu kararı ile bu kararın onaylanmasına dair Bakanlık Makam Olur'u işleminin iptali"* talebiyle açılan davada, İdare Mahkemesince davanın reddine karar verilmiş, istinaf mercince de istinaf başvurusu reddedilmiştir. Söz konusu kararı inceleyen Danıştay, usule ve hukuka uygun olduğu gerekçesiyle verilen kararın onanmasna hükmetmiştir. Danıştay 6. D., E:2020/4560, K:2020/10711, T:11.11.2020 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2020-4560-k-2020-10711-t-11-11-2020-1> s.e.t. 21.06.2021.

Kanaatimizce, sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanlarında "milli menfaatlere uygun olarak bölge komisyonlarınca ilke kararlarına istinaden madencilik faaliyetlerine izin verilebileceği" şeklindeki düzenleme koruma anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Statüsü ne olursa olsun "sit alanı" olarak değerlendirilen bir alanda yapılacak maden faaliyetlerinin alanın kendine özgü özelliklerini tahrip edeceği aşikardır. Sürdürülebilir kalkınma her ülkenin ihtiyacıdır. Madenlerin ülke ekonomisi bakımından önemi ise tartışmasızdır. Ancak, ekonomik büyüme ile çevre sorunları doğru orantılı olarak arttığında hedeflenen refaha ulaşılması mümkün değildir. Ekonomik politikaların çevre üzerinde oluşturduğu baskı çevre sorunlarını beraberinde getirmektedir. Yenilenemez kaynaklar kullanılarak doğal yapıyı düzeltmek veya oluşan tahribatı önlemek mümkün değildir. [354] Çevre ve ekonomi arasında dengeli bir ilişki kurulması ve ender özellikleri barındıran sit alanı gibi alanlarda ekonomik kaygıların geri plana alınması gerekmektedir.

2.2.3.2.3. Diğer Görevler

Koruma bölge komisyonlarının, anıt ağaç ve mağaralar ile bunların koruma alanlarının tespiti ve tescili ile doğal sit alanlarının tespiti, tescili ve derecelendirilmesine ilişkin görevlerinin yanında; *"geçiş dönemi koruma ve kullanma esaslarını belirlemek, koruma amaçlı imar planları ile değişiklikleri hakkında karar vermek, uygulamaya yönelik projeler ile proje değişiklikleri hakkında karar vermek, korunması gerekli taşınmaz tabiat varlıklarının koruma alanlarının tespitini yapmak ve bu alanlara ilişkin uygulamaya yönelik karar almak, tescilli taşınmaz tabiat varlıklarının kamulaştırılması işlemlerinde taşınmazın fonksiyonuna ilişkin görüş vermek"* [355] görevleri de bulunmaktadır.

2863 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde koruma bölge komisyonları tarafından verilen sit alanı tespit ve tescili kararlarının, mevcut imar planlarının uygulamasını durduracağı düzenlenmiştir. Bir alanda sit alanı ilanı neticesinde o alanda artık koruma amaçlı imar planı yapılması gerekmektedir. Sit alanı ilanı ile işlevsiz hale gelen eski imar planları ve plan uygulamaları ile yeniden yapılacak koruma amaçlı imar planları arasında geçen sürede sit

[354] **Kılıç, Selim** (2012) 'Sürdürülebilir Kalkınma Anlayışının Ekonomik Boyutuna Ekolojik Bir Yaklaşım' İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C:0, S:47, s.206-210.

[355] TVKKKÇUEDY'nin 11'inci maddesi.

alanındaki iş ve işlemlerin nasıl olacağı konusuna, koruma bölge komisyonları tarafından üç aylık süre içerisinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanım şartlarının belirlenmesi şeklinde çözüm bulunmuştur. Sit alanına ilişkin tespit ve ilanın yapıldığı bu alanlarda koruma amaçlı imar planlarının ilgili idareler veya kurum ve kuruluşlarca üç yıl içinde hazırlattırılıp, bölge komisyonuna sunulması zorunludur. Bu süre içerisinde plan hazırlatılamaması halinde, nedeni bölge komisyonuna sunularak ek süre talep edilebilir. Bölge komisyonları ek süre verirken gerekçesini de belirtmelidir. Koruma bölge komisyonları tarafından uygun bulunan koruma amaçlı imar planları (KAİP) onaylanmak üzere ilgili idaresine gönderilir.

Geçiş dönemi koruma esasları ve kullanım şartlarının belirlenmesi aslında *"1975 yılında Amsterdam Bildirgesi ile belirlenen 'Bütünleşik Koruma' anlayışının"* bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır.[356] Buna göre, korumaya ilişkin faaliyetlerin planlama ile birlikte yürütülmesi hedeflenmiştir. Koruma amaçlı imar planlarının kanunda düzenlenen süre içerisinde yapılamaması halinde komisyonlara verilen ek süre verme yetkisinin ve bu ek sürenin sınırları konusunda bir netlik olmamasının bütünleşik koruma anlayışı ile bağdaşmayacağı ve koruma amaçlı imar planı yapım sürecini olumsuz etkileyeceği ortadadır.[357]

Tabiat varlıklarını koruma komisyonlarına verilen geçiş dönemi koruma esasları ve kullanım şartlarının belirlenmesi görevinin birkaç nedeni vardır. Bunlar; tabiat varlıklarının zarar görme, tahrip edilme, yok olma ihtimaline binaen ivedi ve kesintisiz önlemler alınması gerekliliği, sit alanı ilanı kararının mevcut planların yürürlüğünü durdurması ile koruma amaçlı imar planı sürecinin başlaması arasındaki sürecin belirsizliği, onaylanan koruma amaçlı imar planının yürürlüğe girmesinden sonra idare mahkemelerince planın yürütmesinin durdurulmasına veya iptaline karar verilmesi halinde alanın plandan önceki haline dönmesi durumunun ortaya çıkması, sit alanı ilanı ile alanda bulunan taşınmazların maliklerinin birtakım hak ve özgürlüklerinin kısıtlanması halinde ortaya çıkacak olumsuz durumların mümkün

[356] **Kamacı, Ebru** (2014) '2863 Sayılı KTVKK'nın Uluslararası Yasal Düzenlemeler Bağlamında Değerlendirilmesi' Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi Dergisi, C:31, S:2, s.15.

[357] **Kamacı,** s.15.

olduğunca giderilmeye çalışılması ve koruma amaçlı imar planı hazırlanması konusunda ilgili idareler üzerinde baskı oluşturulması olarak sıralanabilir.[358]

Tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarına verilen diğer görevlerden biri de, taşınmaz tabiat varlıkları ve koruma alanları ile doğal sit alanlarının bulunduğu alanlarda yapılacak projelere ve proje değişikliklerine[359] onay verilmesidir. Uygulamada koruma bölge komisyonları, tabiat varlıklarının bulunduğu alanlardaki ağaçlara yapılacak müdahalelere, avan ve mimari projelere, rölöve ve restorasyon vb. projelerine ilişkin karar vermektedir. Komisyonlarca söz konusu projelerin 2863 sayılı Kanun bakımından uygun olduğuna, uygun olmadığına ya da revize edilerek tekrar komisyona sunulmasına karar verilebilir.

Tabiat varlıkları ve koruma alanları ile doğal sit alanı olarak tescil edilen alanlarda mevzuata ve bölge komisyonu kararlarına aykırı olarak hareket edilmesi, inşai ve fiziki müdahalede bulunulması, tabiat varlıklarının yok edilmesi, tahrip edilmesi veya kullanıma açılması durumlarında, ilgili koruma bölge komisyonunca izinsiz uygulamalara ilişkin 2863 sayılı Kanun'un 9'uncu ve 65'inci maddeleri uyarınca ilgili Cumhuriyet Başsavcılığı'na suç duyurusunda bulunulmasına ve alandaki izinsiz uygulamalar hakkında 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca ilgili belediyesince işlem yapılmasına karar verilebilir. İlgili Cumhuriyet Başsavcılığı'nca gerek görülmesi halinde soruşturma açılarak kanunda öngörülen cezanın uygulanması talep edilebilir. Bu kısım tabiat varlıklarını korumanın ceza hukuku alanına girer.

Belirtmek gerekir ki, kültür varlıkları ile tabiat varlıklarının çakıştığı alanların mevcut olması halinde, projelere ilişkin karar verme yetkisinin kültür varlıklarını koruma bölge kurulunda mı yoksa tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonunda mı olacağı konusu gündeme gelebilir. Çalışmamızın önceki kısmında bahsedilen Doğal Sit Alanları Ve Taşınmaz Tabiat Varlıklarının Bulunduğu Alanların Arkeolojik, Kentsel, Kentsel-Arkeolojik, Tarihi Sit Alanları Ve Tescilli Taşınmaz Kültür Varlıkları İle Bunların Koruma Alanları Ve Etkileşim-Geçiş Sahasının Bulunduğu Alanlar İle Çakıştığı Yerlerde Uygulanacak Esaslara İlişkin Protokol'de

---

358 **Çolak** (2015), s.664-675.

359 Tabiat varlıklarını koruma komisyonları, projeleri veya proje değişikliklerini değerlendirirken 03.07.2017 tarihli ve 30113 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ve amacı *"plan, fen, sağlık ve sürdürülebilir çevre şartlarına uygun yapı ve yapılaşma ile projelendirmeye ve denetime ilişkin usul ve esasları belirlemek"* olan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği başta olmak üzere ilgili mevzuata göre değerlendirme yapmaktadır.

konuya ilişkin düzenleme yapılmıştır. Buna göre, *"5.2. Doğal sit alanında veya tabiat varlığı parselinde bulunan tescilli kültür varlığının; rölöve, restitüsyon, restorasyon, rekonstrüksiyon projeleri, onarımı, tescil, tescil kaydının irdelenmesi, vb. gibi doğal değerleri etkilemeyecek şekilde yapının kültür varlığı niteliğinden kaynaklanan müdahalelere yönelik işlemler için nihai karar, ilgili Koruma Bölge Kurulunca alınır. 5.3. Tescilli tabiat varlığının korunması ve gelecek kuşaklara aktarılması amacıyla, tabiat varlığına yapılacak müdahalenin taşınmazdaki kültürel değerleri etkilememesi halinde, nihai karar, ilgili Koruma Bölge Komisyonunca alınır."*[360] şeklindeki düzenleme ile çakışan alanlardaki projenin tabiat varlığını etkilememesi ve kültür varlığının niteliğinden kaynaklanması halinde nihai kararın koruma bölge kurulu tarafından; tabiat varlığına müdahaleyi içeren projenin alandaki kültür varlığını etkilememesi halinde nihai kararın koruma bölge komisyonu tarafından verileceği yönünde akılcı bir çözüm öngörülmüştür.

Koruma bölge komisyonlarına verilen diğer görev de, 2863 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan; *"Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idareleri ve mahallî idare birlikleri tescilli taşınmaz kültür varlıklarını, koruma bölge kurullarının belirlediği fonksiyonda kullanılmak kaydıyla kamulaştırabilirler."* hükmüne göre, kamulaştırma işlemlerinde taşınmaz tabiat varlığının fonksiyonuna ilişkin değerlendirme yaparak görüş vermektir.

2.2.4. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Kararlarının İdari İşlem Teorisindeki Yeri

Tabiat varlıklarını koruma komisyonları tarafından verilen kararların niteliği İdare Hukuku bakımından önem taşır. Komisyon kararlarının "idari işlem" olarak değerlendirilmesi halinde kararlara karşı idari ve yargısal denetimin İdare Hukuku prensiplerine göre gerçekleşmesi gerekmektedir.

İdari işlem, *"kamu gücüne dayanılarak tesis edilen, idare hukukuna ve keza uyuşmalık halinde idari yargıya tabi olan, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamaları"* [361] olarak

---

[360] T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, <https://teftis.ktb.gov.tr/teftis.kulturturizm.gov.tr/TR-47490/dogal-sit-alanlari-ve-tasinmaz-tabiat-varliklarinin-bul-.html> s.e.t. 10.05.2021.

[361] **Gözler** / **Kaplan**, s.238.

tanımlanabilir. Ancak, yukarıda yer verilen tanımda geçen idare hukukuna ya da idari yargıya tabi olma ifadeleri zaten idari işlem olmanın sonucudur.[362] Bu nedenle *"kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olan işlemler"*[363] idari işlem olarak kabul edilebilir. Söz konusu tanımdan hareketle komisyon kararlarının kamu gücüne dayanılarak tesis edildiği, kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olan irade açıklamaları olduğu ve idari işlem niteliği taşıdığı şüphesizdir.

İdari işlem, *"idare fonksiyonunun yerine getirilmesi için kamu gücü kullanılarak yapılan kamu hukuku işlemleri"* olarak da tanımlanabilir.[364] Kamu gücü kullanılarak yapılan bu işlemler *"tek yanlı (bireysel idari işlemler ve düzenleyici idari işlemler) ve iki yanlı idari işlemler"* olmak üzere ikiye ayrılır.[365] Komisyon kararları, tek yanlı (bireysel ve düzenleyici idari işlemler) işlemler olup, iki yanlı işlemlerde olduğu gibi karşılıklılık söz konusu değildir.

Koruma merkez komisyonunun uygulanmakla etkisi tükenmeyen ve ilan yoluyla duyurulan ilke kararları alması ve bu kararlara yapılan itirazları değerlendirmesi neticesinde verilen kararları genel düzenleyici işlemlerdir.[366] Bölge komisyonlarınca verilen tescil kararı gibi kararlara karşı merkez komisyona yapılan itirazlar üzerine verilen kararlar ise merkez komisyonun tekil-birel kararları olarak adlandırılır.[367]

Bölge komisyonlarınca bir alanın doğal sit alanı olarak ilan edilmesine dair işlemin düzenleyici işlem mi bireysel işlem mi olduğu konusu tartışmalıdır. Sancakdar'a göre, sit alanı ilanı kararı, o bölgedeki herkese eşit olarak uygulanan, genel ve sürekli bir işlem olduğundan düzenleyici işlem olarak değerlendirilebilir.[368] Çolak'a göre ise, sit alanı ilanı ile alanda yer alan bütün taşınmazlar önceden kapsamı ve sınırları belirlenmiş bir statüye girmektedir ve bu durum

[362] **Gözler** / **Kaplan**, s.238.

[363] **Gözler** / **Kaplan**, s.238.

[364] **Günday**, s. 121.

[365] **Günday**, s. 121-122; **Zabunoğlu,** s.303.

[366] **Çolak** (2015), s.602-603.

[367] **Çolak** (2015), s.603-604.

[368] **Sancakdar**, s.217-218.

içerisinde birden fazla hukuki meseleyi barındırmaktadır. Bu nedenle sit alanı ilanına ilişkin işlemler genel karar niteliğindedir.[369]

İdarenin tek yanlı işlemlerini basit iradeli - bileşik iradeli işlemler olarak da ikiye ayırmak mümkündür. Basit iradeli işlem tek bir kamu görevlisi tarafından tesis edilen işlemdir.[370] Bileşik iradeli işlemler ise kollektif işlem ve birleşme işlemler olmak üzere ikiye ayrılır. Kollektif işlemler; kurul, komisyon gibi birden fazla kişiden oluşan ve birlikte ortak bir iradenin ortaya konulduğu işlemlerdir. Birleşme işlemler ise, birden fazla idarenin aynı yönde bir sıra izlemek suretiyle irade açıklaması ile tesis edilen işlemlerdir.[371] Bu açıklamalara göre, tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının vermiş olduğu kararların öncelikle komisyon üyelerinin imzasından geçtiği ardından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderilerek onaylandığı ve bu şekilde icrailik kazandığı dikkate alındığında birleşme işlemin varlığından söz edebiliriz. Şayet komisyon kararlarının kültür varlıklarını koruma kurullarında olduğu gibi Bakan onayından geçme zorunluluğu olmasaydı kollektif işlem olarak değerlendirilmesi mümkün olabilirdi.

Öte yandan, idarenin tüm işlemleri icrai nitelikte değildir. İcrai nitelikle olmayan işlemleri gösterici işlemler ve hazırlık işlemleri olarak ikiye ayırabiliriz. Bir konuya ilişkin düşünce ve niyetlerin açıklanması gösterici işlemler, icrai karar alınmasına zemin hazırlayan işlemler hazırlık işlemleri olarak adlandırılır.[372] Tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının vermiş olduğu kararları bu açıdan değerlendirdiğimizde hazırlık işlemleri olduğunu söylemek mümkündür. [373] Örneğin bir alanın nitelikli doğal koruma alanı olarak tespiti, icrai nitelikte bir karar verilmesine yönelik teklifte bulunma, görüş verme, rapor hazırlama niteliğindedir ve söz konusu kararın Bakanlık tarafından onaylanarak icrailik kazanması amacıyla gerekli işlemler tesis edilmiştir.

---

369 **Çolak** (2015), s.621.

370 **Yıldırım** / **Yasin** / **Kaman** / **Özdemir** / **Üstün** / **Okay Tekinsoy,** s. 335.

371 **Yıldırım** / **Yasin** / **Kaman** / **Özdemir** / **Üstün** / **Okay Tekinsoy,** s. 336.

372 **Günday,** s. 124-125.

373 **Özlüer Özkaya** (2018a), s. 108-109.

Görüleceği üzere, tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin ilgili idarelerce tesis edilen işlemleri ve alınan kararları tek bir idari işlem türü içerisinde değerlendirmek mümkün değildir. Her bir işlemi taşıdığı özelliklere göre ayrı ayrı yorumlamak gerekmektedir. Doktrinde de, alınan birçok kararın idari işlem türleri arasındaki yeri tartışmalıdır.

2.2.5. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu Kararlarına Karşı Başvuru Yolları

Tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu ve bölge komisyonlarının işlemlerine karşı idari başvuru[374] yapılabileceği gibi yargı yoluna da başvurulabilir.[375]

2.2.5.1. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kararlarına Karşı İdari Başvuru Yolu

Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 18'inci maddesine göre, koruma bölge komisyonlarınca verilen; tabiat varlıklarının tespiti ve tescili ile koruma alanlarının belirlenmesi, sit alanı ilan edilmesi, sit derecelendirmesinin yapılması, derece değişikliği veya sit statüsünün kaldırılması, geçiş dönemi esas ve şartlarının belirlenmesi, koruma amaçlı planlama yapılması gibi kararlara karşı koruma merkez komisyonuna altmış gün içerisinde itiraz edilebilir. İtiraz yoluna başvuru kanuni bir zorunluluk olmayıp takdiridir. Yapılan itirazlarda gerekçe belirtilmesi zorunludur. Merkez komisyona yapılan itiraz, bölge komisyonu kararlarının uygulamasını durdurmaz. İtiraz incelemesi sonucunda itirazın kabulüne ve kararın kaldırılmasına karar verilebileceği gibi itirazın reddine de karar verilebilir. İtirazın kabulüne karar verilmesi halinde kararı veren bölge komisyonunun bulunduğu Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü daha önceki kararı bildirdiği yerlere aynı şekilde kaldırma kararını da bildirir. Yönetmelikte, itiraz yoluna planlama yetkisi bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile valilik ve belediyelerin başvurabileceği şeklinde bir sınırlandırma yapılmıştır.

---

374 Sancakdar kurul/komisyon kararlarına karşı idari başvuru yollarını "yargı dışı hukuki başvuru yolları" olarak adlandırmaktadır. **Sancakdar,** s. 497.

375 **Ersöz,** s.288

2863 sayılı Kanun'un 61'inci maddesinde ise, koruma bölge kurullarının aldıkları kararlara karşı kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin itirazda bulunabileceği, Bakanlıkça değerlendirilen itirazlardan gerekli görülenlerin koruma yüksek kurulu gündemine alınacağı düzenlenmiştir. Mezkur Kanun'un ek-4'üncü maddesi ile de koruma kurullarına ilişkin hükümlerin koruma komisyonlarına aynen uygulanacağı belirtilerek, kültür varlıklarını koruma kurullarına ilişkin hükümlere atıf yapılmıştır. Ancak TVKKKÇUEDY'de, Kanun'da yer alan söz konusu düzenlemeye kıyasla itiraz yoluna başvurabilecek kişi veya kurumların farklı ve sınırlı sayıda olacak şekilde düzenlendiği, itirazda bulunabileceklerin arasında gerçek ve tüzel kişilerin sayılmadığı görülmektedir.

Yukarıda ifade edilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri arasındaki uyumsuzluğun yanı sıra TVKKKÇUEDY'nin 7'nci ve 18'inci maddeleri arasında da çelişki mevcuttur. TVKKKÇUEDY'nin 7'nci maddesinde bölge komisyonlarınca alınan kararlara karşı kurum ve kuruluşlar ile vatandaşlarca yapılan itirazları değerlendirerek karar almak, merkez komisyonun görevlerinden sayılmıştır. Ancak, 18'inci maddede "vatandaşlar" itiraz edebilecekler arasında sayılmamıştır. [376]

Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus, TVKKKÇUEDY'de öngörülen idari başvurunun 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11'inci maddesinde düzenlenen idari başvuru niteliğinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11'inci maddesine göre, *"tesis edilen bir idari işlem ile ilgili olarak dava yoluna başvurulmadan önce dava açma süresi içerisinde, söz konusu işlemin kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis edilmesi üst makamdan, üst makam bulunmaması halinde işlemi yapan makamdan talep edilir, söz konusu talep dava açma süresini durdurur ve ilgili idarece otuz gün içerisinde herhangi bir cevap verilmemesi halinde istek reddedilmiş sayılır."*

Çolak'a göre, kültür varlıklarını koruma bölge kurullarının, tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarından bir farkı, kararlarının herhangi bir makamın onayı olmaksızın

[376] **Çolak** (2015), s.628.

kesinleşerek icrailik kazanmasıdır. Bölge kurulu kararlarının birincil nitelikte olması kararların verildiği anda kesin olduğu anlamına gelmektedir. Tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonlarının verdiği kararların ise onay merci Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. Söz konusu kararlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayından geçmeden yürürlük kazanamaz.[377] Bu açıklama ışığında, TVKKKÇUEDY'de yer alan itiraza yönelik düzenlemenin bölge komisyonları kararlarının icrai olduğu ön kabülüyle yapıldığı düşünülmektedir. Koruma bölge komisyonu kararının Bakanlık onayından geçmesi akabinde söz konusu kesinleşmiş karara karşı koruma merkez komisyonuna itiraz başvurusunda bulunulması ve yeniden karar alınması, alınan yeni kararın da Bakanlığın onayına sunulması gibi olağandışı bir usul ortaya çıkmıştır.[378]

Sancakdar'a göre, koruma yüksek kurulu, koruma bölge kurulunun hiyerarşik üstü değildir. Bu nedenle işlemi yapan koruma bölge kuruluna dava açma süresi içerisinde idari itirazda bulunulabilir. İYUK'un 11'inci maddesinde belirtilen şekle uygun olarak yapılan bu itiraz ise dava açma süresini durdurur. Yönetmelikteki düzenleme, İYUK'un 11'inci maddesinin uygulanmasına engel teşkil etmemektedir. Kamu düzenine ilişkin süreler, dosya içeriğine göre mahkemelerce resen değerlendirilerek karara bağlanmalıdır. [379]

Ersöz'e göre, İYUK'un 11'inci maddesindeki idari başvurularda, dava açma süresi içerisinde üst makamdan ya da üst makam yok ise idari işlemi yapan makamdan idari işlemin gözden geçirilmesi istenilmekte ve bu talep işlemeye başlayan dava açma süresini durdurmaktadır. İYUK'un 11'inci maddesi *"başka bir idari başvuru yolu öngörülmediği taktirde uygulanan"* bir hükümdür. Bu nedenle, koruma bölge komisyonları kararlarına karşı yapılan idari başvurular İYUK'un 11'inci maddesi kapsamında değerlendirilemeyecektir. [380]

Özlüer Özkaya'ya göre ise, tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu, koruma bölge komisyonu kararlarına itiraz üzerine nihai karar verdiğinden "üst merci" olarak kabul edilebilir.

---

377 **Çolak** (2015), s.613-614.

378 **Çolak** (2015), s.626.

379 **Sancakdar**, s. 500.

380 **Ersöz**, s. 294.

Bu tespite istinaden, 2863 sayılı Kanun'da öngörülen idari başvurunun İYUK 11'inci madde kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. [381]

Yukarıda yer verilen Sancakdar'ın merkez komisyonun bölge komisyonlarının üst makamı olarak değerlendirilemeyeceği yönündeki görüşünün, eğer bir başvuru yapılacak ise bölge komisyonlarına yapılması gerektiği yönündeki kısmına katılıyoruz. Merkez komisyona itiraz yolunun öngörülmesi, merkez komisyonun bölge komisyonlarının üst makamı olarak değerlendirilebileceği anlamına gelmemektedir. Bununla birlikte Çolak'ın da belirttiği gibi, koruma bölge komisyonları kararları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı onayından geçerek kesinlik kazanmaktadır. Bu noktada, Yönetmelik ile öngörülen itiraz yolu onaydan geçmeyen bir karar için kullanılacak ise zaten ortada idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem bulunmamaktadır. Şayet itiraz yolu Bakanlık onayından geçen bir karar için kullanılacak ise, merkez komisyon Bakanlığın üst makamı olarak konumlandırılmaktadır. Bahsedilen nedenlerle, kanaatimizce Ersöz'ün de belirttiği gibi Yönetmelik'te yer alan söz konusu düzenleme İYUK'un 11'inci maddesi benzeri başka bir idari başvuru yolu olup kendine özgüdür ve İYUK'un 11'inci maddesi kapsamında değerlendirilemez.

2.2.5.2. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kararlarına Karşı Yargı Yolu

Tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının vermiş oldukları kararlar Anayasa'nın 125'inci maddesi gereği yargısal denetime konu edilebilir. Tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonu ile bölge komisyonlarının görevlerine çalışmamızın önceki kısımlarında yer vermiştik. Komisyonların söz konusu görevleri yerine getirirken vermiş oldukları kararlar "idari işlem" niteliğinde olduğundan yargısal denetim de bu doğrultuda gerçekleştirilmektedir.

İdari işlem niteliğini haiz komisyon kararlarının İYUK'un 2'nci maddesi gereği iptali talebiyle açılacak davalarda görevli merciler İdare Mahkemeleri ve Danıştay'dır. İlk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'ın görev alanına girmeyen konulara ilişkin davaların tamamında İdare Mahkemeleri görevlidir.[382] Bu noktada belirtmek gerekir ki, koruma merkez komisyonunun adsız düzenleyici işlemler olarak nitelendirilen ilke kararlarının iptali talebiyle

[381] **Özlüer Özkaya** (2018a), s. 128- 129.

[382] **Kaplan, Gürsel** (2019) İdari Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s.405.

açılacak davalar, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda yer alan *"Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere"* karşı açılan davaların ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay tarafından karara bağlanacağı[383] hükmü gereği Danıştay'da görülmektedir.

Koruma komisyonlarının vermiş oldukları kararlara karşı açılacak davalarla ilgili değinilmesi gereken bir husus da doktrinde ve yargı kararlarında tartışmalı olan "ehliyet" konusudur.

İptal davalarında ehliyet *"davacıya ilişkin bir koşul"*[384]dur. Bir başka deyişle, idari yargılama bakımından "ehliyet" davacı tarafa ilişkin bir kavramken, "husumet" bu kavramın davalı tarafa ilişkin karşılığıdır. Oysa ki, medeni yargılama hukukunda davacı ve davalı taraf ayrımı yapılmaksızın her iki taraf için de "ehliyet" kavramı kullanılmıştır. [385]

İdari yargılama usulünde ehliyet, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda (HMK) belirtilen şartları[386] yani *"dava açma"* [387] ve *"davada taraf olma"* ehliyetini ifade eden *"objektif ehliyet"* ile idari yargıya özgü *"menfaat ihlali"* ve *"hak ihlali"* ni ifade eden *"sübjektif ehliyet"* olmak üzere ikiye ayrılır. [388]

Tabiat varlıklarını koruma komisyonları tarafından verilen kararlara karşı açılan iptal davalarını objektif ehliyet bakımından incelediğimizde uygulamada karşımıza tüzel kişiliği bulunmayan birlik, kurum, kuruluş ve organların davada taraf olması/dava açması durumu çıkmaktadır.

---

[383] 2575 sayılı Danıştay Kanunu, S:17580, T: 20.01.1982 R.G. (Madde 24/1-c)

[384] **Gözübüyük, Şeref** (2017) Yönetsel Yargı, Güncelleştirilmiş 36. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 173.

[385] **Çağlayan** (2019), s. 291.

[386] 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31'inci maddesi ile 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na gönderme yapılmış olup, HMK'nın 50'nci maddesinde taraf ehliyeti *"Medeni haklardan yararlanma ehliyetine sahip olan, davada taraf ehliyetine de sahiptir."* şeklinde, 51'inci maddesinde dava ehliyeti *"Dava ehliyeti, medenî hakları kullanma ehliyetine göre belirlenir."* şeklinde ifade edilmiştir.

[387] **Kalabalık, Halil** (2021) İdari Yargılama Usulü Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s.295.

[388] **Kaplan** (2019), s. 408-410.

İdari yargıda objektif ehliyet anlamına gelen davada taraf olma ve dava açma ehliyeti aslında medeni hukuktaki hak ve fiil ehliyetinin tezahürüdür. Medeni Kanun'da yer alan şartları taşıyan tüzel kişiler hak ve fiil ehliyetine sahiptir. Söz konusu yasal düzenlemeler uyarınca, tüzel kişiliği ve dolayısıyla fiil ehliyeti bulunmayan birlik, kurum, kuruluş ve organların idari yargılama bakımından dava açma ehliyetine sahip olmadığı düşünülebilir; ancak bu konuda Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun (DİBK) 08.03.1979 tarihli ve E.1971/1-K.1979/1 sayılı kararı yön gösterici niteliktedir. Anılan kararda "*idare hukukunda dava ehliyetine yalnızca gerçek ve tüzel kişilerin sahip olduğunun düşünülmesini gerektirecek bir düzenleme bulunmadığı, birçok tüzel kişiliği olmayan kurum, kuruluş ve organın tasarruf işlemi yapabildiği ve bu nedenle dava da açabileceği, dava ehliyetinin bulunduğu"* belirtilmiştir.[389]

Danıştay kararlarında tüzel kişiliği olmayan toplulukların taraf ehliyeti bakımından davalı sıfatına sahip olabileceği zaten kabul edilmektedir. Yukarıda bahsedilen içtihadı birleştirme kararı ile bu toplulukların davalı sıfatına sahip olabilmeleri nedeniyle davacı sıfatına da sahip olmalarında herhangi bir mahzur olmadığı değerlendirilmiştir.[390] Keza söz konusu DİBK kararında tüzel kişiliği olmayan toplulukların taraf ehliyetlerinin yanı sıra dava ehliyetlerinin de bulunduğu ifade edilmiştir. [391]

Danıştay, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının odalarının taraf ve dava ehliyeti bulunduğu yönündeki değerlendirmesine paralel olarak, bu odaların tüzel kişiliği bulunmayan şubelerinin de dava ehliyeti olduğunu düşünmektedir.[392]

Bu durumda örneğin Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinin (TMMOB) Mimarlar Odasının Ankara Şubesi de dava açabilecek ve davada taraf sıfatını haiz olabilecektir.[393] Sonuç

---

[389] **Kaplan, Gürsel** (2011) 'Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet' İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C:69, S:1-2, s.352-354.

[390] **Gündüz, F. Ebru** (2016), İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, Ankara, Yetkin Yayınevi, s.43.

[391] **Gündüz** (2016), s.66-67.

[392] **Kaplan** (2011) s. 380; **Gündüz** (2016), s.67.

[393] Danıştay, şubeler tarafından açılan davalarda konuyu, objektif ehliyet bakımından değerlendirmeye almaya bile gerek duymadan sübjektif ehliyet bakımından incelemektedir. Örneğin, meslek odalarının tüzel kişilikleri bulunmayan şubelerinin de davacı olduğu *"Antalya İli, Merkez, ... parseldeki Karayolları Tesis alanının Özel Sağlık Tesisi alanına dönüştürülmesine dair 1/5.000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin kabulüne ilişkin .... büyükşehir belediye meclis kararı ile 1/.1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine ilişkin .... büyükşehir belediye meclisi kararının iptali"* istemiyle açılan davada, Antalya 1. İdare Mahkemesi'nce davacılardan TMMOB Makine Mühendisleri Odası Antalya Şubesi, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Antalya Şubesi ve TMMOB

olarak, idari yargıda, adli yargıdan farklı olarak objektif ehliyetin geniş yorumlandığı görülmektedir. [394]

2577 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan iptal davalarının "menfaatleri ihlal edilenler" tarafından açılabileceği yönündeki sübjektif ehliyet koşulu, yalnızca idare hukuku bakımından uygulanan ikinci bir ehliyet koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır.[395] Bir hakkının ihlal edildiğini düşünen, dava yoluna başvurarak uğradığı haksızlığın giderilmesini talep etmektedir. İdari yargılama usulünde, iptal davaları yönünden "menfaat ihlali" yeterli görülerek, daha geniş bir kesime dava açabilme olanağı sağlanmıştır.[396]

İptal davalarında hak ihlalinin ötesinde menfaat ihlali halinde dava açabilme imkanının sağlanması hak arama özgürlüğü bakımından olumludur. Bununla birlikte, menfaat koşulu aynı zamanda hak arama özgürlüğüne çizilen bir sınırdır. Ülkedeki herkesin idarenin yaptığı her işleme dava açabilmesi halinde, davalıların savunma için harcayacakları emek ve mesai idarenin işlevsizliğine, hizmetlerin gecikmesine ve aksamasına neden olacak, mahkemeler de gereksiz iş yüküyle sağlıklı ve süratli kararlar veremez hale gelecektir. Bu bakımdan menfaat koşulu, idari

---

İnşaat Mühendisleri Odası Antalya Şubesi bakımından davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiş ve anılan karar Elektrik Mühendisleri Odası Antalya Şubesi ve İnşaat Mühendisleri Odası Antalya Şubesi tarafından temyiz edilmiştir. Danıştay, yaptığı incelemede TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Antalya Şubesi bakımından verilen ehliyet yönünden ret kararının onanmasına, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Antalya Şubesi bakımından verilen ehliyet yönünden ret kararının ise *"T.C. Anayasasının 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin Hukuk Devleti olduğu belirtilmektedir. Hukuk Devletinde idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu ve sonuçta idarenin hukuka bağlılığının yargısal denetimi iptal davaları yoluyla sağlanır. İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görülebilmesi için ön koşullardan olan 'dava açma ehliyeti' iptal davasına konu kararın niteliğine göre idari yargı yerince değerlendirilmektedir. İmar uygulamaları gibi kamu yararını çok yakından ilgilendiren konularda ve özellikle çevre değerlerinin korunması kapsamında bireylerin dava açma hakkının geniş yorumlanması gerekmektedir Bu itibarla, 1/.5000 ve 1/.1000 ölçekli imar planlarının iptali istemiyle açılan bu davada TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası Antalya Şubesi'nin dava konusu işlemle menfaat alakası bulunduğundan, anılan davacı bakımından davanın ehliyet yönünden reddinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır."* gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir. Danıştay 6. D., E:2008/6497, K:2010/6866, T:29.06.2010. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2008-6497-k-2010-6866-t-29-06-2010> s.e.t 13.05.2021

[394] Konuya ilişkin Yargıtay, Danıştay'dan oldukça farklı bir tutum içerisindedir. Örneğin, bir bankanın tüzel kişiliği bulunmayan bir şubesine karşı açılan işe iade davasında, davanın "tüzel kişiliği bulunmayan banka şubesine" yöneltilerek açılmasının hukuka uygun olmadığı, bankaya karşı açılması gerektiği yönünde değerlendirmede bulunmuştur. Bkz. Yargıtay 22. H.D., E:2016/19791, K:2016/23608, T:01.12.2016. <http://www.kazanci.com.tr/gunluk/22hd-2016-19791.htm> s.e.t. 13.05.2021.

[395] **Kalabalık** (2021), s. 295; **Kaplan** (2019), s.410.

[396] **Gözübüyük,** s.173.

yargı mercileri önünde gelen davaların süzgeçten geçirilmesine vesile olmaktadır.[397] Böylece, iptal davasının var olma amacına uygun olarak dava açma hakkına sahip olanlar çoğalırken, aynı zamanda bu hak herkese tanınmayacak şekilde sınırlandırılmaktadır. [398]

Esasen, idarenin hukuka aykırı bir işleminin iptal edilmesinin hukuk düzeninde yaratacağı sonuç herkesin menfaatine olacağından[399] "menfaat koşulu"nun da belli özellikleri taşıması gerekmektedir. Buna göre, iptal davalarında davacıların ihlal edilen menfaati *"güncel"*, *"meşru"* ve *"kişisel"* olmalı ve her üç özellik de bir arada bulunmalıdır. [400]

Menfaatin "güncel" olması *"davanın açıldığı anda var olması"* demektir.[401] Zabunoğlu'na göre ise *"davanın açıldığı tarihte mevcut olan ya da dava karara bağlanırken var olan"* menfaat günceldir. [402] Menfaatin "meşru" olması ise, hukuk düzenince korunması ve aynı zamanda ahlaka uygun olması anlamına gelmektedir. Örneğin, malik veya zilyet olma durumu hukuk düzenince korunduğundan, dava açma ehliyeti bakımından meşru menfaat varlığı olarak değerlendirilmektedir.[403] Danıştay vermiş olduğu birçok kararında malik veya zilyet olan kimselerin sübjektif dava ehliyetinin var olduğunu kabul etmiştir.[404] Menfaatin

---

397 **Hanağası, Emel** (2009), Davada Menfaat, Ankara, Yetkin Yayınevi, s.30-31.

398 **Gündüz** (2016), s.96-97.

399 **Gündüz** (2016), s.92.

400 **Kaplan** (2019), s.224.

401 **Hanağası**, s. 230.

402 **Zabunoğlu,** s.255.

403 **Gündüz** (2016), s.120-122.

404 Danıştay 14. Dairesi'nin 21.02.2018 tarihli bir kararında; *"davacının, zilyetliğinde bulunan ve 6831 sayılı Orman Kanununun 2/B maddesi kapsamında orman sınırları dışına çıkartılıp hazine adına tescil edilen taşınmazı satın almak istemiyle idareye başvurması üzerine, taşınmazın 1. derece doğal sit alanında kalması nedeniyle satışının mümkün olmadığı gerekçesiyle başvurusunun reddine karar verilmesi üzerine, söz konusu işlemin dayanağı olan dava konusu taşınmazın 1. Derece Doğal Sit alanı olarak tescil edilmesine ilişkin İzmir Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada; davacının menfaatinin etkilendiğinin kabulü gerektiği, bu nedenle yerel mahkemece 'davacının 1. derece doğal sit alanı içinde kalan taşınmazın maliki olmadığı ve zilyetlik iddiasında bulunduğu, dava konusu işlemden dolayı kişisel, meşru ve güncel bir menfaatinin ihlal edilmediği' gerekçesiyle verilen davanın ehliyet yönünden reddi kararında hukuka uyarlık bulunmadığına"* karar vermiştir. Danıştay 14.D., E:2015/1844, K:2018/827, T: 21.02.2018. < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2015-1844-k-2018-827-t-21-2-2018> s.e.t 13.05.2021

"kişisel" olması ise *"dava konusu işlemin davacıyla doğrudan doğruya ilgili olması"* [405] anlamına gelmektedir.

Danıştay içtihatlarında, menfaat ihlaline ilişkin olaya özgü değerlendirme yapıldığı, meşru, güncel ve kişisel menfaatin tespitinde genel bir kanıya göre hareket edilmediği görülmektedir.[406] Keza, tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının kararlarının ve koruma amaçlı imar planlarının iptali talebiyle açılan davalarda da Danıştay, dava açma ehliyetini uyuşmazlığın niteliğine göre yorumlamaktadır.[407]

Çalışmamız bakımından, menfaat koşulunun kişisel olma özelliği önem taşımaktadır. Danıştay, sübjektif ehliyetin varlığını araştırırken iptali istenilen işlemin davacı ile doğrudan ilgisi olup olmadığına bakmaktadır. Ancak, Danıştay'ın yerleşik içtihatlarında, çevrenin, tabiat değerlerinin korunması, sit alanları, imar planları vb. konular bakımından dava açma ehliyetinin geniş yorumlandığı görülmektedir. [408]

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 18.03.2013 tarihli bir kararında; *"... özellikle imar planı, çevresel etki değerlendirme raporları, sit ilanına ve/veya derecelendirilmesine ilişkin koruma kurulu kararları gibi, belli bir kişi veya kişi grubunu değil de tüm toplumu ilgilendiren konularda ehliyet koşulunun Danıştay ve mahkemeler tarafından geniş yorumlandığı ve 'hemşeri hukuku'nun dahi menfaat koşulunun varlığı bakımından yeterli kabul edildiği..."* şeklinde değerlendirmeye yer verilmiştir.[409] Kararda yer verilen "hemşehri hukuku"

---

[405] **Kaplan** (2019), s.226.

[406] **Gündüz** (2016), s.116.

[407] **Ersöz,** s. 289.

[408] **Sancakdar**, s.509.

[409] Söz konusu kararda *"İmar planlaması kamu yararı amacıyla yapıldığı için, kamu düzeni ve yararını koruyan kanunlarla yerleşim birimlerinin fiziksel mekanlarının şekillenmesi amaçlanır. Fiziksel mekanların planlanmasının hukuki boyutunu, başta Anayasa olmak üzere İmar Kanunu, diğer ilgili kanunlar ve imar yönetmelikleri ile birer düzenleyici işlem olduğunda kuşku bulunmayan imar planları oluştururken; fonksiyonel boyutunu ise kamu yararı oluşturmaktadır. Bu bağlamda özellikle alt ölçekli imar planlarını mahalli müşterek ihtiyaç kapsamında görmek mümkün olmakla birlikte; bu planların daha üst ölçekli planlara uygun olma zorunluluğu da dikkate alındığında, bunların mahalli boyutu aşan bir niteliği bulunduğu da görülmektedir. Vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilme yetkisi her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ise de, iptal kararının gerekçesi ve daha sonra aynı nitelikte verilmiş olan yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararı dikkate alındığında, mahalli idarelerin mahalli niteliği aşan kamu hizmetlerine ilişkin iş ve işlemlerine karşı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesi kapsamında sübjektif dava ehliyeti bulunan mülki idare amiri tarafından dava açılabileceği sonucuna varılmıştır."* denilmek suretiyle, mülki idare amirinin imar planlarının iptalini talep edebileceği ve bu talebinde de sübjektif ehliyetinin

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13'üncü maddesinde *"Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir."* şeklinde yer almaktadır.[410]

Sübjektif ehliyet bakımından dikkate alınması gereken ve Danıştay içtihatlarında fazlasıyla kendine yer bulan diğer bir kavram da, "semt/belde sakini olma"dır. Danıştay İDDK'nın 11.11.2004 tarihli bir kararında; *"Çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda vatandaş, belde veya semt sakini sıfatıyla dava açılabileceği Danıştay İçtihatlarıyla kabul edilmiştir."* denilmektedir.[411] Buna göre, tesis edilen idari işlem ile bir semtte/beldede yaşayan insanların durumunun olumsuz yönde etkilenmesi sübjektif ehliyet bakımından yeterlidir.

Öte yandan, çevrenin ve çalışmamız özelinde tabiat varlıkları ile doğal sit alanlarının korunması konusunda kişisel yarardan ziyade kamu yararının dikkate alınması koruma rejimi bakımından son derece önemlidir. Özellikle yukarıda bahsedilen semt/belde sakini sıfatıyla açılan davalarda kamu yararı ölçütü önem taşıdığından davadan feragat edilmesi uyuşmazlığı sona erdirmez. [412] Danıştay 6. Dairesi 14.05.2015 tarihli bir kararında; *"İstanbul VI Numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun… kararının iptali istemiyle açılan davada; … davacı tarafından davadan feragat edildiği, ancak davacının görülmekte olan davayı hemşehri sıfatıyla açtığı ve davacının sübjektif dava açma ehliyetinin, dava konusu parsele bitişik I. Derece Doğal Sit Alanı niteliğindeki Validebağ Korusunun, yapılan plan tadilatından etkilenme durumu ve buna bağlı korunması gerekli kamu menfaati bağlamında kabul edildiği, bu açıdan dava konusu işlemler ile davacı arasında kurulan menfaat ilişkinin kamu yararına dayandığı, kamu adına açılan davada yapılan bireysel feragat talebinin kamu adına kabul edilerek bu doğrultuda karar verilmesi hukuken mümkün olmadığından, feragat*

bulunduğu ifade edilmiştir. Danıştay İDDK, E:2013/397, K:2013/962, T:18.03.2013. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/iddk-e-2013-397-k-2013-962-t-18-3-2013> s.e.t 14.05.2021.

410 **Keleş** / **Mengi,** s.83.

411 **Özlüer Özkaya** (2018a), s.193; Danıştay İDDK, E:2004/741, K:2004/1854, T:11.11.2004. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/idari-dava-daireleri-kurulu-e-2004-741-k-2004-1854-t-11-11-2004> s.e.t. 14.05.2021

412 **Ersöz**, s. 291.

istemi kabul edilemeyerek uyuşmazlığın esası yönünden karar verilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığına ve anılan kararın onanmasına" karar vermiştir. [413]

Danıştay'a göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri, dernekler veya vakıflar çevrenin ve doğal varlıkların korunması bakımından subjektif dava ehliyetine sahiptir. Ancak bu noktada, faaliyet alanları ile ilgili olan ve kuruluş amaçlarına uygun konularda dava açma ehliyetinin varlığı kabul edilmektedir.[414] Örneğin, bir imar planının iptali talebiyle TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından açılan davada konunun faaliyet alanlarına ilişkin olduğu ortadadır. Danıştay, faaliyet alanı ve kuruluş amacını her olayın özelliğine göre ayrı ayrı değerlendirmektedir.

Danıştay 6. Dairesi, 13.10.2020 tarihli bir kararında; *"... Kuruluş amacı açıkça; mühendislik ve mimarlık mesleği mensuplarının, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, ... olarak sayılmış olan odanın ancak tüzel kişiliğinin ve üyelerinin ortak çıkarlarını ilgilendiren konularda dava açma ehliyetinin olduğu açıktır. ... iptal davasının sübjektif ehliyet koşulu olan 'menfaat ihlali' doktrin ve içtihatlarda dava konusu işlemle davacı arasında kurulan kişisel, meşru, güncel bir menfaat ilişkisi olarak tanımlanmaktadır. ... Sözü edilen menfaat ilişkisinin varlığı ve sınırları her olayda yargı yerince uyuşmazlığın niteliğine göre belirlenmektedir. ... Uyuşmazlıkta tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonu kararının; dava dışı ...'ın, alandaki mevcut ağaçların ve bitkisel ortamın incelenmesi, doğal anıt sayılabilecek ağaçların tespit edilerek tescil edilmesi için karar alınması istemiyle yaptığı başvurusu üzerine, 'sahada anıt ağaç olabilecek bir ağaç türüne rastlanılmadığı belirlendiğinden, söz konusu talebin uygun olmadığına' ilişkin olduğu dikkate alındığında, adı geçen kişi tarafından iptali istenilmeyen dava konusu işlem nedeniyle, davacı odaların kişisel, meşru ve güncel bir menfaatlerinin ihlal edilmediği sonucuna varılmaktadır."* [415] şeklinde değerlendirme yapmıştır.

---

[413] Danıştay 6. D., E:2014/7038, K:2015/3090, T:14.05.2015. < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2014-7038-k-2015-3090-t-14-5-2015> s.e.t. 15.05.2021; Benzer kararlar için bkz. **Ersöz**, s. 291.

[414] **Hanağası**, s.203.

[415] Danıştay 6. D., E:2020/3007, K:2020/9225, T:13.10.2020< https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2020-3007-k-2020-9225-t-13-10-2020> s.e.t. 13.05.2021.

Danıştay 14. Dairesi, TMMOB Mimarlar Odası tarafından *"18.10.2011 tarihli ve 28088 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin iptali"* talebiyle açılan davada verdiği 11.12.2014 tarihli kararında[416] ise, ehliyet yönünden bir değerlendirme yapmaksızın davanın esasına girerek karar vermiştir. Bu noktada, anılan Yönetmelik ile davacı meslek birliğinin kuruluş amacı ve faaliyet alanı bakımından nasıl bir bağlantı kurulduğu anlaşılamamaktadır.

Danıştay 14. Dairesi, konuya ilişkin 20.09.2018 tarihli bir kararında; *"... kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ... kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamayacakları... 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nda baroların; avukatlık mesleğini geliştirmek, ... hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmaları yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olduğu… Baroların hukukun üstünlüğünü savunma görevinin avukatlık mesleğinin geliştirilmesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğinden, Baronun avukatlık mesleğini ilgilendirmeyen ve avukatların ortak menfaatlerini koruma amacı dışında kalan işlemleri dava konusu etmesi durumunda, bu davaların sübjektif ehliyet koşulunun bulunmaması nedeniyle reddedileceği tabiidir. Bu itibarla, baroların yukarıda yer verilen kuruluş amaçları dikkate alındığında; davacılardan Bursa Barosu Başkanlığının dava konusu işlemlerle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı anlaşıldığından, davanın ehliyet nedeniyle reddedilmesi gerekmektedir."*[417] şeklinde değerlendirme yapmak suretiyle, Bursa Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu'nca verilen kararın iptali istemiyle açılan davada Bursa Barosu Başkanlığı'nın sübjektif ehliyetinin ancak kuruluş amaçları ile ilgili faaliyetleri kapsamında kabul edilebileceğini ifade etmiştir.

Öte yandan, Danıştay 6. Dairesi, davacıları arasında Türkiye Barolar Birliği'nin de olduğu *"99 sayılı Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanma Koşulları İlke Kararı'nın bir kısmının iptali"* talebiyle açılan ve ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davada verdiği

[416] Danıştay 14. D., E:2012/5149, K:2014/11446, T: 11.12.2014, UYAP.

[417] Danıştay 14. D., E:2015/4929, K:2018/5501, T:20.09.2018. < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2015-4929-k-2018-5501-t-20-9-2018> s.e.t 13.05.2021

13.11.2019 tarihli kararda[418]; *"usul yönünden davalı idarenin davacıların dava açma ehliyetlerinin olmadığı yolundaki iddiası yerinde görülmemiştir"* değerlendirmesini yaparak, uyuşmazlığı esastan incelemiş, Barolar Birliği'nin faaliyet alanı ve kuruluş amacı bakımından önceki değerlendirmelerinin aksine, sübjektif ehliyetin varlığını kabul etmiştir. Görüleceği üzere, Danıştay'ın kuruluş amacı ve faaliyet alanına ilişkin kararlarında bir yeksenaklık söz konusu değildir.

Tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının vermiş oldukları kararlara karşı yargı yoluna başvurulurken dikkat edilmesi gereken hususlardan biri de komisyon kararlarının İYUK'un 14/3-d maddesi uyarınca kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığıdır. 2863 sayılı Kanun'un ek-4'üncü maddesinde komisyonlarca verilen kararların Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayına tabi olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu bakımdan, anılan mercilerce onaylanmayan bir karar "*muhatapların hukuki durumunda bir değişiklik yaratmayan"* ve *"tamamlanmamış"*[419] bir karar olacağından, dava edilmesi halinde davanın reddine karar verilmelidir.

2577 sayılı İYUK'un "dava açma süresi" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında genel kural olarak *"Danıştay'da ve idare mahkemelerinde dava açma süresinin altmış gün"* olduğu, aynı maddesinin ikinci fıkrasının dördüncü bendinde de, bu sürelerin ilanı gereken düzenleyici işlemlerde, ilan tarihini izleyen günden itibaren başladığı, düzenleyici işlemin uygulanması halinde ilgililerce her iki işleme karşı birlikte veya ayrı ayrı dava açılabileceği hükme bağlanmıştır.

Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmeliğin "Doğal sit alanları ve tabiat varlıklarının tescil ve ilanına ilişkin usul ve esaslar" başlıklı 17'nci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde ise *"anıt ağaçlar hariç, tabiat varlıklarının ve doğal sit alanlarının tescil kararlarının, Resmi Gazete'de yayımlanacağı"* hükme bağlanmıştır. Buna göre; tabiat varlıklarını koruma merkez komisyonunun almış olduğu ilke kararlarına karşı, kararların Resmi Gazete'de yayımlanmasından itibaren altmış gün içerisinde dava açılmalıdır. Bu süre, bölge komisyonlarının almış olduğu kararlarda ise tebliğ edilen işlemler bakımından

[418] Danıştay 6.D., E:2019/2482, K:2019/10942, T:13.11.2019, UYAP.

[419] **Kalabalık** (2021), s.181-182.

tebliğden, ilan edilen işlemler bakımından Resmi Gazete'de ilan tarihinden itibaren altmış gündür. Merkez komisyon tarafından alınan ilke kararlarının uygulanması sonucunda, uygulama işlemi ile birlikte ilke kararlarının da iptali talep edilebilir.

Son olarak husumet bakımından inceleme yapmak gerekirse; idari davalarda davalı taraf, idaredir.[420] Husumet ise *"davalı tarafın davadaki konumudur."* [421] Ancak, işlemi kesin olarak tesis eden idareye husumet yöneltilmesi gerekir. Bu nedenle, komisyon kararlarına karşı açılacak davalarda husumet, koruma komisyonları tarafından verilen kararları onaylayan makam olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na yöneltilir. Bununla birlikte, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilen diğer işlemler mevcutsa bu işlemlere karşı da İl Müdürlüğü'nün bağlı olduğu Valilik hasım gösterilmek suretiyle dava açılır.

Danıştay 14. Dairesi, 31.03.2015 tarihli kararında[422]; bir taşınmazda yapılması planlanan birtakım faaliyetlere ilişkin hazırlanan projeye Ankara Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu tarafından izin verilmemesi üzerine söz konusu kararın iptali talebiyle Ankara Valiliği aleyhine açılan ve Valilik husumetiyle görülen davada, taşınır tabiat varlıkları hariç 2863 sayılı Kanun kapsamında korunacak tabiat varlıkları ile ilgili görevli ve yetkili mercin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olduğu, tabiat varlıklarını koruma merkez ve bölge komisyonlarının anılan Bakanlığa yardımcı olmak için oluşturulduğu *"bölge komisyonlarının idari ve teknik hizmetleri ile komisyonun sorumluluğu alanına giren diğer illerdeki Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleriyle koordinasyonunun sağlanmasının bulunduğu ildeki Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünce yürütüleceği, bölge komisyonlarının bunun dışındaki iş, işlem ve kararlar bakımından bakanlık adına hareket edeceği ve bu iş, işlem ve kararlardan dolayı açılacak davalarda da bakanlığın taraf olacağı"* gerekçesiyle davanın Çevre ve Şehircilik Bakanlığı husumetiyle görülmesi gerekirken Ankara Valiliği husumetiyle görülüp karara bağlanmasında hukuka uyarlık bulunmadığından ilk derece mahkemesi kararının bozulmasına hükmetmiştir.

---

[420] **Gözübüyük,** s.380.

[421] **Kaplan** (2019), s..412.

[422] Danıştay 14. D., E:2014/9690, K:2015/2407, T: 31.03.2015 < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2014-9690-k-2015-2407-t-31-3-2015> s.e.t 17.06.2021.

SONUÇ

Bir ülkenin kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda kurumlarıyla ve vatandaşlarıyla topyekun gösterdiği özen, ülkenin gelişmişlik düzeyi ile doğru orantılıdır. Koruma faaliyetlerinde yalnızca devletin asli görevli olduğu düşüncesi bir yanılgıdan ibarettir. Ne kadar sıkı bir koruma rejimi uygulanırsa uygulansın korumanın önemine yönelik toplumsal bilinç oluşmadıkça ve bu varlıkların değeri içselleştirilmedikçe istenen faydanın sağlanması mümkün değildir. Ülkemizdeki en büyük sorunlardan biri koruma bilincinin eksikliğidir. Erken yaşlarda verilecek çevre dersleri bu konuda atılabilecek ilk adımdır.

Devletin, Anayasa'da da belirtildiği şekilde vatandaşlarına sağlıklı bir çevrede yaşama olanağı sunma görevi bulunmaktadır. Bu noktada ekonomik kaygıların, koruma düşüncesinin önüne geçmemesine dikkat edilmesi gerekmektedir. Sınırlı kaynakların azalması nedeniyle yenilenemez değerlerin tahrip edilmesi, çevre sorunlarını ve akabinde tabiat varlıklarının yok olmasını beraberinde getirmektedir.

Tabiat varlıklarının korunması konusu, sosyal bilimler ve fen bilimlerinden oluşan farklı disiplinlerin görev alanına giren argümanlar içermektedir. Devlet, farklı disiplinlerin uzmanlık alanlarından faydalanarak bu değerlerin korunması için bir koruma sistemi öngörmüş ise de değişen dünyada artık salt yasama organının mevzuatıyla ya da merkezden yönetim birimlerinin aldıkları kararlarla koruma sağlanamayacağı anlaşılmış durumdadır. Bu noktada katılımcı anlayış önem kazanmakta, yerel unsurların geniş katılımı ile yapılan uygulamalar halkın tabiat değerlerine yaklaşımını olumlu etkilemekte ve bu değerleri daha çok benimsemesine vesile olmaktadır. Yerel halkın göz ardı edildiği sistemlerin ise başarıya ulaşmadığı görülmektedir.

Tabiat varlıkları evrensel nitelikte değerler olduğundan bu alanda uluslararası iş birliği geliştirilmeli ve ortak bir koruma rejimi oluşturulmalıdır. Ülkemizin de taraf olduğu birçok uluslararası sözleşme bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olsa da henüz ortak bir koruma sistemi oluşturulmasına yönelik kalıcı bir adım atılamamıştır.

2011 yılında Bakanlık teşkilatlarında meydana gelen değişikliklere istinaden gerçekleşen görev ve yetki değişiklikleri 2863 sayılı Kanun'a işlenmemiş, tabiat varlıklarının

korunması kısmında ek bir madde ile Kanun'un tümüne gönderme yapılmıştır. Bu durum Kanun'un herkes tarafından anlaşılmasının önünde engeldir. Çalışmamızda, 2863 sayılı Kanun'un terminolojisinde halen yer alan "kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulu" ibareleri, ek-4'üncü maddede yer alan atıflara uygun olarak "tabiat varlıklarını koruma komisyonu" olarak ele alınmıştır. 2863 sayılı Kanun'un bu anlamda ivedilikle güncellenmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte çalışmamızda, kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda görevli ve yetkili bir bağımsız idari otorite oluşturulmasının uygun olacağı değerlendirilmiştir. Bu şekildeki düzenleme, mevcut idari teşkilatlanmanın getirdiği sorunları ortadan kaldıracak, iş birliği içerisinde, tek elden ve konunun uzmanlarından oluşan ekiplerle çalışılmasına olanak sağlayacaktır. Aynı zamanda koruma faaliyetleri üzerindeki siyasi ve ekonomik baskıyı bertaraf eden, bağımsız ve mali özerkliğe sahip, düzenleyici ve aynı zamanda denetleme işlevi gören yeni bir sistem geliştirilmiş olacaktır. Bağımsız idari otoritelerin kendilerine has bütçelerinin bulunması korumaya ilişkin iş ve işlemlerin daha pratik biçimde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Örneğin ülkemizdeki anıt ağaçların tespiti ve tescili bakımından gerekli bütçe ve insan gücü ayrılarak faaliyette bulunulması halinde sağlıklı bir envanter oluşturulabilecektir. Bununla birlikte, asli ve sürekli görev ifa eden personelin mevcudiyeti hem yapılan işten en yüksek verimin elde edilmesine yardımcı olacak hem de personelin hukuki güvenilirliği bakımından faydalı olacaktır.

Öte yandan, tabiat varlıklarının korunması konusunda yardımcı birimler olan tabiat varlıklarını koruma komisyonlarının üyelerinin seçimi, nitelikleri ve görev süreleri bakımından da birtakım düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Komisyon üyelerinin seçiminde objektif kriterler belirlenmelidir. Üyelerin görev süreleri konusunda da güvence getirilmeli, sınırlı sebepler dışında görev süresi dolmayan üyenin üyeliği sonlandırılmamalıdır.

Tartışılması gereken diğer bir konu da doğal sit alanlarında öngörülen "kesin korunacak hassas alan", "nitelikli doğal koruma alanı" ve "sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanı" şeklindeki kategorilerin tabiat varlıklarının çeşitliliği nazara alındığında yeterli olup olmadığıdır. Ülkemizde özellikli alanların bir hayli fazla olması nedeniyle bu üç kategoriye ilave ara kategorilerin oluşturulmasının amaca uygun düşeceği değerlendirilmektedir.

Doğal sit alanlarının yeniden değerlendirilmesinde esas alınan ETBAR'ların hazırlanışı ve niteliği de birtakım sıkıntıları barındırmaktadır. ETBAR konusunda özel sektör ile yapılan iş birliği tereddütlerin oluşmasına neden olmaktadır. Bu tereddütlerin giderilmesi için devlet üniversiteleri ile iş birliği yapılması yerinde bir tercih olacaktır. Bununla birlikte, her ne kadar ETBAR'larda bildirilen kanaatler komisyonlarca tavsiye niteliğinde kabul edilerek sıklıkla kararlara esas alınmakta ise de komisyonlar bu konuda tam bir serbestiye sahiptir. Bu durum ETBAR'ların işlevselliğine zarar vermekte olup, komisyonların bağımsız ve tarafsız karar alma süreçlerini etkilemeden bu alanda da düzenlemeye gidilmesi gerekmektedir.

Görüldüğü üzere, ülkemizdeki koruma sisteminin birtakım revizyonlardan sonra daha etkin hale getirilmesi zorunludur.

Netice itibariyle, tabiat varlıklarının korunmasında çevre odaklı yaklaşım ön plana çıkarılmalı, eko kentler kurulmalı, ekonomik büyüme yenilenemez kaynaklara zarar vermeyecek şekilde ekolojist ekonomiye uygun olarak planlanmalı, siyasi irade tarafından korumaya yönelik etkin politikalar geliştirilmeli ve toplum tarafından korumanın önemi içselleştirilmelidir. Bu şekilde çevre adaletinin sağlanması, diğer canlılara ve gelecek nesillere karşı en büyük sorumluluğumuzdur.

KAYNAKÇA

Akay, Aslı /Akgün, Fatma (2014) 'Türkiye'de Planlamada Dönüşüm Süreci: Çevre ve Koruma mı? Kentleşme ve Yapılaşma mı?' Amme İdaresi Dergisi, C:47, S:4, s. 93-115.

Akgül, Aydın (2016), Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi, Ankara, Adalet Yayınevi.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil (2019) Türk İdare Hukuku, Yenilenmiş 10. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi.

Akyüz, Emrah (2020) Çevre Biliminin ABC' si: Yeni Başlayanlar için Çevre Sorunları ve Politikaları, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Alıca, S. Suzan (2011) 'Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi', Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:15, S:3, s.97-130.

Aslan, Zehreddin / Altındağ, Halil (2018), Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Atay, E. Ethem (2006) İdare Hukuku, Cilt-I, Ankara, Gazi Kitabevi.

Aydın, Hüseyin (2010) 'Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı', Ankara Barosu Dergisi, C:68, S:1, s.109-128.

Aykul, Ömer (2012) Ekolojik Hukuk (Eko-Hukuk), Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Bilgin, S. Nilüfer (2014) 'Tabiat Varlıklarını Koruma' (Doktora), İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bobat, Alaeddin (2017) 'Anıt Ağaçlar, Kırsal Turizm ve Koruma-Yararlanma Dengesi Üzerine Çelişkiler' International Rural Tourism and Development Journal, C:1, S:2, s.35-41.

Bozkurt, Yavuz (2013) Çevre Sorunları ve Politikaları, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 3. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.

Can, Cengiz (1993) 'Kentsel Koruma Alanları ve Koruma Sorunları' Ankara Üniversitesi Dil-Tarih ve Coğrafya Fakültesi Dergisi, C:36, S:1-2, s.308-314.

Cengiz, Tülay / Çelem, Hayran (2005) 'Karagöl-Sahara Milli Parkının Koruma-Kullanma Yönünden Değerlendirilmesi': Gül, Atila (Editör) Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu, 8-10 Eylül 2005, Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi, Isparta.

Ceylan, Serdar / Bulut, İhsan (2019) 'Salda Gölü özel çevre koruma bölgesinde turizm baskısı, koruma ve sürdürülebilirlik' Türkiye Coğrafya Dergisi, S:73, s.82-85.

Çağlayan, Ramazan (2017), İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş 5. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi.

Çağlayan, Ramazan (2019), İdari Yargılama Hukuku, Güncellenmiş 11. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Çakmak, N. Münci (2008) 'Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı', Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:57, S:1, s.133-166.

Çelik, Bahattin (2011) Koruma Amaçlı İmar Planlaması ve İlgili İdari Yargı Kararları, Ankara, Adalet Yayınevi.

Çepel, Necmettin (1996) Çevre Koruma ve Ekoloji Terimleri Sözlüğü, İstanbul, Tema.

Çolak, N. İlker (2015) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Bası, İstanbul, Onikilevha Yayıncılık.

Çolak, N. İlker 'Sit Alanı İlanı Kararı, Hukuki Niteliği ve Sonuçları' <http://www.ilkercolak.com.tr/sit-alani-ilani-karari-hukuki-niteligi-ve-sonuclari/> Son Erişim Tarihi: 14.02.2020.

Çolak, N. İlker / Öngören, Gürsel (2011) İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, İstanbul, Legal Yayıncılık.

Eröksüz, Can (2016) Korunan Alanlar Doğal Sit ve İlgili Mevzuat, Ankara, Adalet Yayınevi.

Ersöz, A. Kürşat (2017) Türk İdare Hukuku Kapsamında Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması, 1. Baskı, İstanbul, Onikilevha Yayıncılık.

Erten, Sinan (2004) 'Uluslararası Düzeyde Yükselen Bir Değer Olarak Biyolojik Çeşitlilik' Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, C:27, S:27, s.98-105.

Ertürk, Hasan (2012), Çevre Bilimleri, Güncellenmiş 4. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.

Gökpınar, **Mahmut** (2015) 'Bir Kavram Olarak İnsan Hakları ve Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması', Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C:28, S:120, s.11-72.

Gözler, Kemal (2019), İdare Hukuku, Güncellenmiş 3. Baskı, Cilt-1, Bursa, Ekin Yayınevi.

Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel (2019) İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş 21. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.

Gözübüyük, Şeref (2017) Yönetsel Yargı, Güncelleştirilmiş 36. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi.

Gül, Atila / Özgüner, Halil (2005) 'Ülkemizdeki Korunan Doğal Alanlarda Yönetim Zonları Oluşturulması': Gül, Atila (Editör) Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu, 8-10 Eylül 2005, Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi, Isparta.

Günday, Metin (2017), İdare Hukuku, 11. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık.

Gündüz, F. Ebru (2010) 'İdari İşlemin Geri Alınması' (Doktora), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Gündüz, F. Ebru (2016), İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, Ankara, Yetkin Yayınevi.

Güneş, Gül (2011) 'Korunan Alanların Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım: Katılımcı Yönetim Planları' Ekonomi Bilimleri Dergisi, C:3, S:1, s. 47-57.

Hanağası, Emel (2009), Davada Menfaat, Ankara, Yetkin Yayınevi.

İlgezdi, A. Rıza / Batak, Gökhan (2020) İmar Barışından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözümleri, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Kalabalık, Halil (2012) İmar Hukuku, Güncelleştirilmiş ve Geliştirilmiş 4. Baskı, Cilt-III, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Kalabalık, Halil (2021) İdari Yargılama Usulü Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Kamacı, Ebru (2014) '2863 Sayılı KTVKK'nın Uluslararası Yasal Düzenlemeler Bağlamında Değerlendirilmesi' Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi Dergisi, C:31, S:2, s.15.

Kanadoğlu, Sabih (2003) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Kaplan, Gürsel (2019) İdari Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.

Kaplan, Gürsel (2011) 'Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet' İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C:69, S:1-2, s.349-390.

Karahanoğulları, Onur (2015), Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim) 3. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi.

Karakaş, Fatma (2002), Memur Yargılama Hukuku ve Uygulaması, İstanbul, Legal Yayıncılık.

Kejanlı, Türkan / Akın, Tuncay / Yilmaz, Aysel (2007) 'Türkiye'de Koruma Yasalarının Tarihsel Gelişimi Üzerine Bir İnceleme' Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C:6, S:19, s.179-196. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/69926> s.e.t. 15.03.2020.

Keleş, Ruşen / Ertan, Birol (2002) Çevre Hukukuna Giriş, 1. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.

Keleş, Ruşen / Hamamcı, Can (2002) Çevrebilim, 4. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.

Keleş, Ruşen / Mengi, Ayşegül (2017), Kent Hukuku, Ankara, İmge Kitabevi.

Kılıç, Selim (2012) 'Sürdürülebilir Kalkınma Anlayışının Ekonomik Boyutuna Ekolojik Bir Yaklaşım' İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C:0, S:47, s.206-210.

Kiper, Perihan (2005) 'Koruma Amaçlı İmar Planına Eleştirel Bir Bakış' Planlama-TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, S: 31, s.26-27.

Lamba, Mustafa / Aktel, Mehmet / Altan, Yakup / Kerman, Uysal (2014) 'Türkiye'de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Tarihsel ve Yasal Süreç', Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C:21, S:1, s.173-189.

Özay, İl Han (2002), 'Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri', Anayasa Yargısı, C:18, S:1, s.1-12.

Özden Örnek, Elif / Görgülü, Zekai (2006) 'Planlama- Koruma İlişkisi Üzerine Yeni Bir Sistem Önerisi', Megaron Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Dergisi, C:1, S:4, s.234-255.

Özlüer Özkaya, Ilgın (2018a) 'Sit Alanlarının Planlanması' (Doktora), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özlüer Özkaya, Ilgın (2018b) 'İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım', İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:9, S:2, s. 313-340.

Parlar, Ali / Hatipoğlu, Muzaffer (2010a) Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku, 1. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi.

Parlar, Ali / Hatipoğlu, Muzaffer (2010b) Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku ve Belediyeler, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.

Sancakdar, Oğuz (2012) Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku (Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım), Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Semiz, Yasemin (2014) 'Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Hakkı Perspektifi' Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:4, S:2, s.9-46.

Sezen, Jale (2017) 'Türkiye ve Dünyada Korunan Alanlara Yönelik Çevre Bilincinin Önemi' Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi (IBAD), C:2, S:2, s.165-177.

Şanlı Atay, Yeliz (2011) Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, TODAİE-Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.

Şengün, Serdar / Alan, Murat (2005) 'Orman Ağaçlarında Genetik Çeşitliliğin Korunmasında İn Situ ve Ex Situ Yöntemlerin Türkiye'deki Uygulamaları': Gül, Atila (Editör) Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu, 8-10 Eylül 2005, Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi, Isparta.

Tan, **Turgut** (2018), İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi.

Tekeli, İlhan (2011) Kültür Politikaları ve İnsan Hakları Bağlamında Doğal ve Tarihi Çevreyi Korumak, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tuna, Aysun (2018) 'Doğal Sitlerde Derecelendirme Sorunu: Elazığ-Hazar Gölü Örneği' İnönü Üniversitesi Sanat ve Tasarım Dergisi, C:8, S:17, s.1-14.

Toptancı, Cemal. Çevre ve Şehircilik Bilim ve Mevzuat Terimleri Sözlüğü, İstanbul Matbaacılık.

Ulusoy, Ali (2019), Yeni Türk İdare Hukuku, 2. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınevi.

Ulusoy, Ahmet / Akdemir, Tekin (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Mahalli İdareler, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 11. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Umar, Bilge (2004) '2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na Getirilen Değişiklikler Üzerine' Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:1, S:2, s.15-46.

Üçışık, H. Güzin / Üçışık H. Fehim (2013) Çevre Hukuku, İstanbul, Ötüken Neşriyat.

Ünal, Yücel (2008) Türk Şehir Planlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve Deprem Ağırlıklı İncelemesi, Ankara, Yetkin Yayınevi.

Yağcı, Ali /Taş, Rabia / Kılıç, Tuğçe (2016), Açıklamalı-İçtihatlı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi.

Yavuz, Mehmet / Vatandaşlar, Can (2018) 'Korunan alanlardaki zamansal ve ekolojik değişimin parçalılık analizi yardımıyla izlenmesi: Karagöl-Sahara Milli Parkı Örneği', Ormancılık Araştırma Dergisi, C:5, S:1, s. 82-96.

Yayla, Yıldızhan (1975), Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İstanbul, Fakülteler Matbaası.

Yayla, Yıldızhan (2009), İdare Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları.

Yıldırım, Turan / Yasin, Melikşah / Kaman, Nur / Özdemir, Eyüp / Üstün, Gül / Okay Tekinsoy, Özge (2018) İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, İstanbul, Onikilevha Yayıncılık.

Yıldız, Kazım / Sipahioğlu, Şengün / Yılmaz, Mehmet (2011) Çevre Bilimi ve Eğitimi, Ankara, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık.

Yılmaz Turgut, Nükhet (2017) Çevre Politikası ve Hukuku, Gözden Geçirilip Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık.

Yokuş Sevük, Handan (2017) Doğal Çevrenin Korunması, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi.

Yurtcanlı Duymaz, Seda (2021) 'Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi Mekanizmasının 28 Yıllık Serüveni', Türkiye Barolar Birliği Çevre ve Kent Hukuku Komisyonu Bülteni, S:4, s.29-35.

Zabunoğlu, Yahya (2012) İdare Hukuku, Cilt-I, Ankara, Yetkin Yayınevi.

İnternet Kaynakları

http://www.anitagaclar.gov.tr/

https://www.anitagaclar.gov.tr/detail/dogu-cinari-platanus-orientalis/64, s.e.t. 12.05.2021.

https://www.anitagaclar.gov.tr/detail/porsuk-taxus-baccata/177, s.e.t. 12.05.2021.

https://www.csb.gov.tr/

https://www.danistay.gov.tr/

https://www.kazanci.com.tr/

https://www.lexpera.com.tr/

https://www.magaralar.gov.tr/magaralar

https://www.magaralar.gov.tr/detail/ceneviz-i-magarasi-/70, s.e.t. 12.05.2021.

https://www.magaralar.gov.tr/detail/cingirdakliin-magarasi-/74, s.e.t. 12.05.2021

https://www.magaralar.gov.tr/detail/sircali-magarasi-/92, s.e.t. 12.05.2021

https://www.resmigazete.gov.tr/

https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18251_1.pdf, s.e.t.19.11.2020.

https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Belgeler/Korunan%20Alanlar%20Listesi/5-SULAK%20ALANLAR.pdf, s.e.t 08.03.2020.

https://tvk.csb.gov.tr/ardahan-ataturk-silueti-tescil-ilani-duyuru-398313, s.e.t. 17.04.2021.

https://tvk.csb.gov.tr/kirklareli-uzuntarla-magarasi-tescil-ilani-duyuru-415087, s.e.t.12.05.2021.

https://tvk.csb.gov.tr/ock-bolgeleri-harita-i-85716, s.e.t. 09.03.2020.

https://tvk.csb.gov.tr/salda-golu-i-91578, s.e.t. 01.05.2021.

https://tvk.csb.gov.tr/tabiatin-sessiz-taniklari-anit-agaclar-korumamiz-altinda-haber-257571/, s.e.t. 12.05.2021.

https://webdosya.csb.gov.tr/dosyalar/images/file/728_nolu_ilke_karari.pdf, s.e.t. 14.02.2020.

https://webdosya.csb.gov.tr/db/tabiat/icerikler/109_-lke_karar-_guncellenen 20201030073845.pdf, s.e.t.10.04.2021

T.C Birleşmiş Milletler Cenevre Ofisi Nezdinde Daimi Temsilciliği. <http://cenevreofisi.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/203426> s.e.t. 17.04.2021.

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü <https://tvk.csb.gov.tr/bolge-komisyonlari-sorumluluk-alanlari-i-2699> s.e.t. 07.04.2021.

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. 28.02.2017 tarihli ve 2017/02 sayılı Genelge, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/tabiat/editordosya/komisyon_genelge_imzali(1).pdf>s.e.t. 08.04.2021

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, <https://tvk.csb.gov.tr/ilke-kararlari-i-497> s.e.t. 10.04.2021.

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, <https://www.csb.gov.tr/anit-agaclarin-tespiti-icin-yeni-duzenleme-bakanlik-faaliyetleri-22045> s.e.t. 12.04.2021

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, <https://tvk.csb.gov.tr/dogal-sit-alanlarinin-degerlendirilmesine-iliskin-teknik-esaslar-i-3185> s.e.t. 12.04.2021.

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı. Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü, <https://kvmgm.ktb.gov.tr/TR-43078/kultur-varliklarini-koruma-bolge-kurulu-mudurlukleri.html> s.e.t. 05.04.2021.

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı. Teftiş Kurulu Başkanlığı, <https://teftis.ktb.gov.tr/teftis.kulturturizm.gov.tr/TR-47490/dogal-sit-alanlari-ve-tasinmaz-tabiat-varliklarinin-bul-.html> s.e.t. 10.05.2021.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü- Milli Parklar, <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/27/Milli-Parklar> s.e.t. 23.12.2020.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü-Sulak Alanlar, <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/31/Sulak-Alanlar> s.e.t. 23.12.2020.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü- Tabiatı Koruma Alanları <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/30/Tabiat-Koruma-Alanlari> s.e.t. 23.12.2020.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü- Tabiat Parkları <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/28/Tabiat-Parklari> s.e.t. 23.12.2020.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü- Tabiat Anıtları, <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/29/Tabiat-Anitlari> s.e.t. 23.12.2020.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, Yaban Hayatı Geliştirme Sahası <https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Menu/32/Yaban-Hayati-Gelistirme-Sahalari> s.e.t. 23.12.2020.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. 'Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, Biyolojik Çeşitlilik ve Doğal Kaynak Yönetimi Projesi, Türkiye Korunan Alan Yönetiminde IUCN Kategori Sistemi'<https://www.tarimorman.gov.tr/DKMP/Belgeler/dkmp/kutuphane/74.pdf> Son Erişim Tarihi: 13.04.2021

TMMOB Şehir Plancıları Odası (2015) '648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Değerlendirmesi'< https://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=5947&tipi=4&sube=0 > s.e.t. 30.06.2021.

TMMOB Şehir Plancıları Odası (2014) 'Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği Hakkında Oda Değerlendirmesi'< https://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=5947&tipi=4&sube=0 > s.e.t. 30.06.2021.

Türk Dil Kurumu Sözlükleri. <https://sozluk.gov.tr/ > s.e.t. 13.02.2020.

Yargı Kararları

Anayasa Mahkemesi, E:2011/106, K:2012-192, T:20.11.2012. <https://resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130402M1-3.htm> s.e.t. 27.10.2020.

Anayasa Mahkemesi, E:1987/21, K:1988/25 T:28.06.1988 <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y1989N20043S198825> s.e.t. 05.04.2021.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E:2004/741, K:2004/1854, T:11.11.2004. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/idari-dava-daireleri-kurulu-e-2004-741-k-2004-1854-t-11-11-2004> s.e.t. 14.05.2021.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E:2013/397, K:2013/962, T:18.03.2013. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/iddk-e-2013-397-k-2013-962-t-18-3-2013> s.e.t 14.05.2021.

Danıştay 1. Daire, E:2020/543, K:2020/989, T:09.07.2020. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/DA801D20200709K2020989E2020543> s.e.t. 06.04.2021.

Danıştay 6. Daire, E:1996/3616, K:1997/2366, T:20.05.1997, <https://karararama.danistay.gov.tr/> s.e.t. 16.05.2021.

Danıştay 6. Daire, E:1997/4028, K:1998/2043, T:08.05.1998 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-daire-e-1997-4028-k-1998-2403-t-8-5-1998> s.e.t. 28.03.2020.

Danıştay 6. Daire, E:1998/3571, K: 1999/6104, T:06.12.1999 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-daire-e-1998-3571-k-1999-6104-t-6-12-1999> s.e.t. 17.06.2021.

Danıştay 6. Daire, E:2008/6497, K:2010/6866, T:29.06.2010. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2008-6497-k-2010-6866-t-29-06-2010> s.e.t 13.05.2021

Danıştay 6. Daire, E:2009/15531, K:2014/1786, T:10.03.2014 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2009-15531-k-2014-1786-t-10-3-2014> s.e.t. 17.06.2021.

Danıştay 6. Daire, E:2014/7038, K:2015/3090, T:14.05.2015. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2014-7038-k-2015-3090-t-14-5-2015> s.e.t. 15.05.2021

Danıştay 6. Daire, E: 2019/2482, K:2019/10942, T:13.11.2019, UYAP.

Danıştay 6. Daire, E:2020/3007, K:2020/9225, T:13.10.2020< https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2020-3007-k-2020-9225-t-13-10-2020> s.e.t. 13.05.2021.

Danıştay 6. Daire, E:2020/3387, K:2021/4, T:18.01.2021. < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2020-3387-k-2021-4-t-18-1-2021> s.e.t 14.06.2021.

Danıştay 6. Daire, E:2020/4560, K:2020/10711, T:11.11.2020 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/6-d-e-2020-4560-k-2020-10711-t-11-11-2020-1> s.e.t. 21.06.2021.

Danıştay 8. Daire, E:2013/4335, K:2015/2407, T:13.05.2013 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/8-d-e-2013-4335-k-2013-3862-t-13-5-2013> s.e.t. 21.06.2021.

Danıştay 10. Daire, E:2013/4804, K:2017/2081, T:17.04.2017 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/10-d-e-2013-4804-k-2017-2081-t-17-4-2017> s.e.t. 28.03.2020

Danıştay 14. Daire, E:2011/4434, K:2012/3263, T:08.05.2012 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2011-4434-k-2012-3263-t-08-05-2012> s.e.t. 21.06.2021.

Danıştay 14. Daire, E:2011/5290, K:2011/266, T:22.06.2011 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2011-5290-k-2011-266-t-22-6-2011> s.e.t. 21.06.2021.

Danıştay 14. Daire, E:2011/5756, K:2012/1356, T:05.03.2012 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e-2011-5756-k-2012-1356-t-05-03-2012> s.e.t.18.06.2021.

Danıştay 14. Daire, E:2011/10068, K:2013/2421, T:03.04.2012. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2011-10068-k-2013-2421-t-3-4-2013> s.e.t. 18.06.2021

Danıştay 14. Daire, E:2012/5149, K:2014/11446, T: 11.12.2014, UYAP.

Danıştay 14. Daire, E:2013/10510, K:2015/1499, T:26.02.2015 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2013-10510-k-2015-1499-t-26-2-2015> s.e.t. 20.06.2021

Danıştay 14. Daire, E:2014/9690, K:2015/2407, T:31.03.2015 <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2014-9690-k-2015-2407-t-31-3-2015> s.e.t 17.06.2021.

Danıştay 14. Daire, E:2015/1844, K:2018/827, T:21.02.2018. < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2015-1844-k-2018-827-t-21-2-2018> s.e.t 13.05.2021

Danıştay 14. Daire, E:2015/4929, K:2018/5501, T:20.09.2018. < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2015-4929-k-2018-5501-t-20-9-2018> s.e.t 13.05.2021

Danıştay 14. Daire, E:2017/892, K: YD, T:12.10.2017. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2017-892-k-yd-t-12-10-2017> s.e.t. 21.06.2021.

Danıştay 14. Daire, E:2017/893, K: YD, T:12.10.2017. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2017-893-k-yd-t-12-10-2017> s.e.t. 21.06.2021.

Danıştay 14. Daire, E:2017/894, K: YD, T:12.10.2017. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2017-894-k-yd-t-12-10-2017> s.e.t. 21.06.2021.

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi, E:2020/188, K:2020/1067, T:01.07.2020. < https://www.lexpera.com.tr/ictihat/bolge-idare-mahkemesi/istanbul-bim5-idd-e-2020-188-k-2020-1067-t-1-7-2020> s.e.t. 19.05.2021.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi, E: 2019/997, K: 2019/1474, T: 08.10.2019, UYAP.

Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, E:2016/19791, K:2016/23608, T:01.12.2016. <http://www.kazanci.com.tr/gunluk/22hd-2016-19791.htm> s.e.t. 13.05.2021.