



THE LEGAL GROUND OF SPECIAL ENVIRONMENTAL PROTECTION AREAS AND THE LATEST DEVELOPMENTS ON THIS ISSUE¹

Bayram COŞKUN* Çiğdem PANK YILDIRIM**

*Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, bcoskun@gmail.com

** Araş. Gör, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, cigdem-zeynep@hotmail.com

Received Date:11.04.2020, Revised Date:22.05.2020, Accepted Date:25.05.2020

Copyright © 2020 Bayram COŞKUN, Çiğdem PANK YILDIRIM. This is an open access article distributed under the Eurasian Academy of Sciences License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT

Special Environmental Protection Areas are declared on the basis of Article 9 (d) of Environment Law No. 2872. Currently, it has been identified and declared in Turkey eighteen special environmental protection areas (SEPA) are available. The four of these eighteen special environmental protection areas are located within the borders of Muğla Province. These are Datça-Bozburun Special Environmental Protection Area, Fethiye-Göcek Special Environmental Protection Area, Gökova Special Environmental Protection Area and Köyceğiz-Dalyan Special Environmental Protection Area. In 1989, with 383 numbered Decree Law (Decree Law) were established EPC Agency in order to manage the SPA. However, with the Decree Law No. 648 adopted by the Council of Ministers in 2011, this institution was closed down, and it was stipulated that the works and procedures specified by departments of the Ministry of Environment and Urbanization in the Decree Law no. 383. After the transition to the Presidential Government System, the ministerial structures were rearranged with the Presidential Decree No. 1, and with the article 103 (p) the responsibility for carrying out the duties given by the Decree Law No. 383 on the Establishment of the Special Environmental Protection Agency is given to Ministry of Environment and Urbanization. Thus, the management of the SEP areas have been transferred to Provincial Directorates of Environment and Urbanization. However, the extent to which they are effective in the management of SEP areas is a matter of debate. In this study, after the introduction of the SEP areas in Muğla province, after the closure of the Presidency of the SEPA, an evaluation and determinations were made. In the study, as the basic method, legislation and literature information and individual observations and determinations were used.

Keywords: Mediterranean Action Plan, Barcelona Convention, Special Environmental Protection Area, Muğla,

ÖZEL ÇEVRE KORUMA BÖLGELERİNİN HUKUKİ ZEMİNİ VE BU KONUDAKİ SON DÖNEM GELİŞMELERİ

ÖZET

Özel Çevre Koruma Bölgeleri 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9. maddesinin (d) fıkrasına dayanılarak ilan edilmektedir. Halen Türkiye genelinde tespit ve ilan edilmiş 18 özel çevre koruma bölgesi (ÖÇK) bulunmaktadır. Bu 18 özel özel çevre koruma bölgesinin 4 tanesi Muğla İli sınırları içinde yer almaktadır. Bunlar; Datça-Bozburun Özel Çevre Koruma Bölgesi, Fethiye-Göcek Özel Çevre Koruma Bölgesi, Gökova Özel Çevre Koruma Bölgesi ve Köyceğiz-Dalyan Özel Çevre Koruma Bölgesi'dir. ÖÇK bölgelerinin yönetimini gerçekleştirmek üzere 1989 yılında 383 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile ÖÇK Kurumu Başkanlığı kurulmuştur. Ancak 2011 yılında Bakanlar Kurulunca kabul edilen 648 sayılı KHK ile bu Kurum kapatılmış, 383 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen iş ve işlemlerin, Bakan tarafından uygun görülen Çevre ve Şehircilik Bakanlığının birimlerince yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten

¹ Bu çalışma 24-28 Nisan 2019 tarihinde Marmaris'te yapılan III. Uluslararası Turizm ve Kültürel Miras Kongresi'nde sunulan ve özeti yayımlanan "Muğla İlindeki Özel Çevre Koruma Bölgeleri ve Yaşanılan Sorunlar" adlı bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.



sonra da, bakanlık yapıları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiş ve anılan Kararnamenin 103. maddesinin (p) fıkrası ile 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair KHK ile verilen görevleri yapma sorumluluğu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir. Böylece fiilen ÖÇK bölgelerinin yönetimi Çevre ve Şehircilik İl müdürlüklerine geçmiştir. Ancak bunların ne derecede ÖÇK bölgelerinin yönetiminde etkin oldukları tartışılan bir konudur. Bu çalışmada Muğla ilindeki ÖÇK bölgeleri tanıtıldıktan sonra, ÖÇK Kurumu Başkanlığının kapatılması sonrası duruma dair değerlendirme ve tespitler yapılmıştır. Çalışmada temel yöntem olarak mevzuat ve literatür bilgisinden ve bireysel gözlem ve tespitlerden yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Akdeniz Eylem planı, Barselona Sözleşmesi, Özel Çevre Koruma Bölgesi, Muğla.

1.GİRİŞ

İnsanlık tarihinde Dünya'nın belli bir coğrafyasındaki doğal yapıyı koruma amaçlı girişim ve yaklaşımlar görülmekle birlikte², 19. yüzyılda bu konuda ilk sistematik ve daha bütüncül çalışmalar göze çarpmaktadır. Ancak uluslararası ve ulusal hukukun bir öznesi konumunda olan koruma yaklaşımının yaygın olarak 1970'li yıllardan bu yana ortaya çıktığı söylenebilir.

Uluslararası hukuk açısından 1972 yılında Birleşmiş Milletler (BM) tarafından düzenlenen Stockholm İnsan Çevresi Konferansı ve bu Konferans sonrasında yaşanan gelişmeler oldukça önemli bir yere sahiptir.³ BM Genel Kurulu Kararı ile çevreye ilişkin olarak oluşturulan ilk uluslararası kuruluş olan UNEP/BMÇP (United Nations Environment Program/Birleşmiş Milletler Çevre Programı)'ın görevi çevre koruması konusunda, ulusların ve insanların yaşam kalitelerini gelecek nesillerinkini feda etmeden yükseltmeye öncülük etmek ve bu konuda ortaklıkları teşvik etmek olarak belirlenmiştir (Kayhan, 2013: 64; <http://www.unicankara.org.tr/today/1.html#1p>, 16.06.2019).⁴ BMÇP'nın 1973 yılındaki ilk Yönetim Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca 1974 yılında "Bölgesel Denizler Programı" oluşturulmuş ve bu program bünyesinde ele alınacak öncelikli alanın Akdeniz olması kararlaştırılmıştır (Algan, 1997-98: 37).

Bu girişimler neticesinde 1975 yılında, Akdeniz'e kıyısı olan ülkeler ile (16 Akdeniz ülkesi) Avrupa Ekonomik Topluluğu tarafından, Akdeniz Eylem Planı (AEP), 1976 yılında da Akdeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi (Barselona Sözleşmesi) ve Protokolleri kabul edilmiştir (Dündar, 2017: 191). AEP çerçevesinde yürütülecek faaliyetlerin hukuki temelini oluşturmak üzere hazırlanan "Akdeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi" (Barselona Sözleşmesi) 1976 yılında Barselona'da kabul edilmiş olup, 1978 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye Barselona Sözleşmesini 1976 yılında imzalamış, ancak ulusal hukuk açısından onay ve uygun bulunma sürecini 1980 yılında tamamlamış, Barselona Sözleşmesi ile iki protokol ve

² Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz. Oğuz Kurdoğlu, "Dünyada Doğayı Koruma Hareketinin Tarihsel Gelişimi ve Güncel Boyutu", *Artvin Çoruh Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, 8 (1), 59-76 (2007).

³ İnsan Çevresi Konferansı sonucunda açıklanan Stockholm Deklerasyonu'nun 1. ve 2. Maddesi şu şekildedir: Madde 1 -İnsanın; hürriyet, eşitlik ve yeterli yaşam koşulları sağlayan onurlu ve refah içinde bir çevrede yaşamak temel hakkıdır. İnsanın bugünkü ve gelecek nesiller için çevreyi korumak ve geliştirmek için ciddi bir sorumluluğu vardır. Bu bakımdan; kayıtsızlık, ırk ayrımı, ayrımcılık, kolonial veya diğer biçimlerde baskı, yabancı hâkimiyetini destekleyen, sürekli kılan politikalar mahkûm edilmiştir ve terk edilmelidir.

Madde 2-Bugünkü ve gelecek nesiller için ihtiyaca göre özenli planlama veya yönetim ile dünyanın doğal kaynakları, hava, su, toprak, flora ve fauna dahil, özellikle de doğal eko sistemleri temsil eden örnekler korunmalıdır (http://www.canaktan.org/hukuk/insan_haklari/yirminci-yuzyilda/insan_cevresi.htm, 13.06.2019)

⁴ UNEP'in merkezi Nairobi (Kenya)'da olup, 58 ülkeden oluşan İdare Konseyi yılda bir toplanır. Programlar, hükümetlerin gönüllü katkılarından oluşan ve vakıf fonu ve Birleşmiş Milletler düzenli bütçesinden küçük bir ödenekle desteklenen Çevre Fonu ile finanse edilir. 2003-2004 bütçesi 130 milyon dolardır, 605 tane çalışan personeli vardır (<http://www.unicankara.org.tr/today/1.html#1p>, 16.06.2019).



eklerinin uygun bulunduğuna ilişkin Bakanlar Kurulu kararı 1981 yılında Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.⁵

Uluslararası düzeyde taraf olunan Barselona Sözleşmesi ve ek protokoller yanında Türkiye’de çevre konusunda ulusal düzeyde de hukuksal düzenlemeler yapılmış, 1983 yılında 2872 sayılı Çevre Kanunu ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kabul edilmiştir. Böylece ekolojik açıdan değer taşıyan doğal yapıların korunmasına yönelik yasal bir alt yapı oluşturulmuştur.

Ulusal hukuktaki bu gelişmeleri takiben, Barselona Sözleşmesi kapsamında yeni bazı ek protokollerin hazırlandığı ve Türkiye’nin bu protokollere de taraf olduğu görülmektedir. Bu protokollerden konumuzla doğrudan ilişkili olanı “Akdeniz’de Özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokol”dür. 20 Temmuz 1986 tarihli bu protokolün onaylanması bir ihtirazi kayıtlı⁶, 29 Eylül 1986 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakanlar Kurulu’nca 7/10/1988 tarihinde kararlaştırılmıştır.⁷ Bu protokolün 1. maddesine göre; “bu Protokole taraf olan ülkeler Akdeniz bölgesindeki kültürel mirasın ve doğal kaynaklar ile doğal sitlerin korunması amacıyla deniz alanlarında uygun bütün önlemleri alacaklardır.” Böylece Türkiye kendi sınırları içindeki doğal alanları korumak için uluslararası taahhüt altına girmiştir. Konumuz açısından önemli olduğu için bu protokolün önemli bazı düzenlemeleri ileride ele alınacaktır.

Türkiye’nin “Akdeniz’de özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokol”e taraf olduğu aynı yıl 3416 sayılı Kanunla⁸ 2872 sayılı Çevre Kanunun 9. maddesi yeniden düzenlenmiş ve bu düzenleme ile Bakanlar Kurulu, “ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı alanları, tabii güzelliklerin ileriki nesillere ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla, «Özel Çevre Koruma Bölgesi» olarak tespit ve ilan etmeye” yetkili kılınmıştır. Ayrıca “bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plan ve projelerin hangi Bakanlıkça hazırlanıp yürütüleceğini belirleme yetkisi de Bakanlar Kuruluna verilmiştir (Coşkun ve diğ, 2018: 33).

Anılan düzenlemeden sonra, 1988 yılından itibaren 2872 sayılı Kanunun 9. maddesinde tanımlanan özelliklere sahip birçok yer/alan özel çevre koruma bölgesi olarak ilan edilmiş ve bu alanları yönetmek üzere 1989 yılında 383 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başbakanlığa bağlı olarak Özel Çevre Koruma Kurumu (ÖÇKK) kurulmuştur.⁹ Böylece Türkiye’de özel çevre koruma bölgelerinin oluşturulması ve kendine özgü statü ile yönetimi süreci başlamıştır. Ancak 2011 yılında yürürlüğe giren 648 sayılı KHK ile bu Kurum kapatılmış, 383 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen iş ve işlemlerin, Bakan tarafından uygun görülen Çevre ve Şehircilik Bakanlığının birimlerince yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra bakanlık yapıları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiştir. Anılan Kararnamenin 103. maddesinin (p) fıkrası ile 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair KHK ile verilen görevleri yapma sorumluluğunun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmesi uygulaması devam ettirilmiştir. Böylece fiilen ÖÇK bölgelerinin yönetimi Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine geçmiştir. Ancak daha önce alana özgü oluşturulan ve alanla ilgili

⁵ 12.06.1981 tarih ve 17368 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

⁶ Bu ihtirazi kayıt şu şekildedir: “Bu Protokolün mevcut veya ileride değiştirilebilecek hiçbir hükmü Türkiye’nin yarı kapalı denizlerde var olan hak ve çıkarlarını zedeleyecek ve uluslararası teamüli hukuktan kaynaklanan “Zararsız Geçiş” hakkını kısıtlayacak manada kabul edilemez ve yorumlanamaz.”

⁷ 23.10.1988 tarih ve 19968 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

⁸ 2872 Sayılı Çevre Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, 11.03.1988 tarih ve 19751 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır

⁹ 13.11.1989 tarih ve 20341 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır



uzmanlaşan bir kurum tarafından yönetilen ÖÇK bölgeleri, özellikle şehircilik alanındaki işlev ve görevleri daha ağır basan bir bakanlığın taşra teşkilatının idaresine verilmiş olmaktadır. Bu durumda ÖÇK bölgelerinin yönetimi, denetimi ve korunması konusunda bir zafiyet oluşması ihtimalinden söz edilebilir. Bu ihtimalin bertaraf edilmesi için, ÖÇK bölgesi olan illerde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin teşkilat yapısının güçlendirilmesi ve gerekli uzman personelin istihdamı konusunda takviye edilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada özel çevre koruma bölgelerinin dayandığı Barselona Sözleşmesi ve ilgili ek protokol ele alındıktan sonra, özel çevre koruma bölgelerinin hukuki statüsü ve bu bölgeler hakkındaki son dönem gelişmeleri ve bu kapsamda ortaya çıkan/çıkması muhtemel olan sorunlar üzerinde durulacaktır.

2. AKDENİZ’İN KİRLİLİĞE KARŞI KORUNMASI SÖZLEŞMESİ (BARSELONA SÖZLEŞMESİ)

Daha önce değinildiği gibi; BM Çevre Programı’nın 1974 yılında oluşturduğu “Bölgesel Denizler Programı” kapsamında, 1975 yılında Akdeniz’e kıyıdaş ülkelerin ve Avrupa Topluluğu’nun katılımıyla, Akdeniz Eylem Planı’nın (AEP/MAP) hazırlanmıştır.

Akdeniz’in karşı karşıya bulunduğu çevresel baskı ve tehditlerin tespiti ve giderilme yollarını, disiplinler ve sektörlerarası boyutta ve bütüncül bir şekilde ele almak ve bölgesel düzeyde bir işbirliğini başlatmak amacıyla kabul edilen AEP, bugüne dek en başarılı alt programlardan biri olma özelliğini korumuştur (TUBİTAK, 2002: 15).

AEP/ MAP’ın ana hedefi Akdeniz ülkelerine aşağıdaki konularda yardımcı olmaktır:

- Deniz kirliliğini belirlemek ve kontrol etmek,
- Ulusal çevre politikalarının oluşturulmasına katkı sağlamak,
- Hükümetlerin alternatif kalkınma biçimleri için daha iyi seçenekler belirleme becerisini geliştirmek,
- Kaynakların tahsisi için daha iyi rasyonel seçimler yapmak (Massoud ve diğ. 2003: 879).

AEP çerçevesinde yürütülecek faaliyetlerin hukuki temelini oluşturmak üzere uluslararası andlaşma niteliğinde “Akdeniz’in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi” (Barselona Sözleşmesi) 1976 yılında Barselona’da ilgili taraflarca kabul edilmiş ve andlaşma 1978 yılında yürürlüğe girmiştir.

Kısaca “Barselona Sözleşmesi” olarak anılan bu andlaşmanın 1. maddesinde Akdeniz sahası; “batı Cebelitarık Boğazı’nın girişindeki Cape Spartel deniz feneri üzerine geçen meridyen çizgisinden, doğuda Çanakkale Boğazı’nın güney sınırlarında bulunan Mehmetçik ve Kumkale deniz fenerleri arasındaki çizgiye kadar uzanan bütün deniz ve körfezleri içine alan sular” olarak tanımlanmıştır.¹⁰

Barselona Sözleşmesinin 4. maddesinde; “Sözleşme ve yürürlükte bulunan Protokollerinin hükümlerine Taraf Olanlar, tek tek veya birlikte, Akdeniz Bölgesi’nde deniz çevresinin korunmasını ve daha iyi duruma getirilmesini sağlamak üzere, kirlilikten korunma, kirliliği hafifletme ve kirlilikle mücadele için bütün gerekli tedbirleri alırlar” denilmek suretiyle akit tarafların yükümlülüğü açık bir biçimde tanımlanmıştır.

¹⁰ Bu çalışmada Barselona Sözleşmesinin 12.06.1981 tarih ve 17368 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Türkçe metni kullanılmıştır.



Yine Sözleşmenin 8. maddesinde “Taraflar, Akdeniz Sahası'nda kendi sınırları içinde bulunan alanlardan ırmaklar aracılığıyla dökülen, kıyılarda bulunan kuruluşlar veya mahreçler yoluyla veya karada bulunan herhangi bir kaynaktan dışarıya akan kirliliği önleme, azaltma ve kirlenmeyle mücadele etme konularında bütün uygun tedbirleri alırlar” biçiminde bir hüküm yer almıştır.

Görüldüğü gibi, Barselona Sözleşmesinde esas olarak, Akdeniz’i kirlenmeye karşı korumak suretiyle Akdeniz bölgesinde deniz çevresini koruma yaklaşımı vardır. Bu o dönemin çevreye yönelik temel yaklaşımını yansıtmaktadır.

Ancak daha sonra 1990’lı yıllar itibariyle çevreye yönelik yaklaşımın değiştiği ve daha kapsamlı bir hal aldığı bilinmektedir. Bu nedenle 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Zirvesinde alınan kararların ruhuna uygun olarak, Barselona Sözleşmesi, 1995 yılında, deniz çevresinin yanı sıra, kıyı alanlarını da kapsayacak biçimde genişletilmiş, ayrıca, sürdürülebilir kalkınma hedefi, halkın katılımı, çevresel etki değerlendirmesi gibi unsurlar getirilmiştir. Bu çerçevede, yenilenen Sözleşme’nin adı “Akdeniz’in Deniz Ortamı ve Kıyı Bölgesinin Korunması Sözleşmesi” olarak değiştirilmiştir. Türkiye yeniden düzenlenen Barselona Sözleşmesi’ni 2002 yılında onaylamıştır. Halen Sözleşmeye 21 ülke ve AB taraftır (<http://www.mfa.gov.tr/barselona-sozlesmesi.tr.mfa>, 03.06.2019).¹¹

Nitekim genişleyen yeni perspektif, kirlenme yasağını öngören Sözleşmenin 4. maddesine de etki etmiş ve bu maddedeki kirlenme yasağı şu şekilde düzenlenmiştir: “Akit Taraflar, bu Sözleşme’nin ve katılmış oldukları yürürlükteki Protokollerinin hükümlerine uygun olarak Akdeniz Alanı’nın kirliliğini önlemek, azaltmak, bu kirlilikle deniz ortamında mücadele etmek ve mümkün olan en yüksek düzeyde ortadan kaldırmak ve bu Alan’daki deniz ortamını Alan’ın sürdürülebilir kalkınması sürecine katkıda bulunacak şekilde korumak ve iyileştirmek için bireysel veya ortaklaşa tüm uygun önlemleri alacaklardır.” Görüldüğü gibi, Sözleşmenin yeni versiyonunda “sürdürülebilir kalkınma” kavramı da yer almıştır.

Bunun yanında “halkın bilgisi ve katılımı” başlığını taşıyan 15. maddede;

“1. Akit Taraflar, yetkili makamlarının Sözleşme ve Protokollerinin uygulanması alanında çevrenin durumuna, çevreyi olumsuz etkileyen ya da etkileyebilecek etkinliklere ve önlemlere ve Sözleşme ile Protokollerini uyarınca gerçekleştirilen etkinliklere ya da alınan önlemlere ilişkin bilgilere halkın uygun biçimde erişmesine olanak sağlanmasını güvence altına alacaklardır.

2. Akit Taraflar, halka, uygun olduğu ölçüde, Sözleşme’nin ve Protokollerinin uygulanmasına ilişkin karar verme süreçlerine katılma olanağı verilmesini güvence altına alacaklardır” hükümleri yer almaktadır. Böylece Sözleşmenin uygulanması sürecinde ve Sözleşme kapsamında yürütülecek faaliyetler hakkında halkın bilgilendirilmesi ve katılımının sağlanması yükümlülüğünün akit devletlere yüklendiği görülmektedir.

Barselona Sözleşmesinin ilk ve yeni versiyonları hakkında bu genel tanıtımın yanında çalışma ile yakın ilişkili olan ve Türkiye’nin 1988 yılında taraf olduğu “Akdeniz’de Özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokol”ü de ana hatlarıyla ele almakta yarar vardır.

¹¹ Barselona Sözleşmesinin yeni halinin ve bazı ek protokollerin uygun bulunduğu ilişkin Bakanlar Kurulu kararı 22.08.2002 tarih ve 24854 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Aynı Resmi Gazete’de Sözleşmenin ve uygun bulunan ek protokollerin metinleri de bulunmaktadır.



3. AKDENİZ'DE ÖZEL KORUMA ALANLARINA İLİŞKİN PROTOKOL

1986 tarihli olan bu Protokole Türkiye 1988 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile taraf olmuştur. Protokolün 1. maddesine göre akit ülkeler “Akdeniz bölgesindeki kültürel mirasın ve doğal kaynaklar ile doğal sitlerin korunması amacıyla deniz alanlarında uygun bütün önlemleri alacaklardır.”

Yine Protokolün 3. maddesine göre;

“1. Taraflar kurulması mümkün olduğu ölçüde özel koruma alanları kuracaklar ve bu alanları korumak ve uygun durumlarda en kısa sürede restore etmek için gerekli faaliyetlerde bulunmaya çaba göstereceklerdir.

2. Bu tür alanlar özellikle:

- Biyolojik ve ekolojik değeri olan sitlerin,
- Türlerin genetik çeşitliliğini ve popülasyon seviyelerini, beslenme ve yaşama alanlarını,
- Ekolojik proseslerin yanı sıra ekosistemleri temsil eden türlerin ve,
- Bilimsel, estetik, tarihi, arkeolojik, kültürel ve eğitim özellikleri olan sitlerin korunması için kurulacaklardır.”

Görüldüğü gibi bu Protokol korunması gereken doğal alanları özellikleri ile birlikte tanımlamaktadır.

Protokolün 7. maddesi taraf devletlerin bu alanların yönetimi ve denetimi açısından temel yükümlüklerini tanımlamaktadır. Buna göre akit devletler kurdukları alanlar için öngördükleri amaçlar ve her bir koruma alanının özelliklerini göz önüne alarak ve uluslararası hukuk kurallarına uygun olarak tedricen, 7. maddede belirtilen hususları da içerebilecek gerekli önlemleri alacaklardır. Bu madde de belirtilen hususlar bazıları şu şekildedir:

- Bir planlama ve yönetim sisteminin düzenlenmesi,
- Koruma alanlarını bozacak ve zarar verecek boşaltma veya atık tasfiyesi işlemlerinin yasaklanması;
- Bitkilerin veya hayvanların yok edilmesinin ve egzotik türlerin getirilmesinin yasaklanması;
- Yerli zoolojik ve botanik türlerin getirilmesi de dahil olmak üzere fauna veya florayı bozabilecek veya zarar verecek her türlü eylemin düzenlenmesi;
- Koruma alanlarındaki ekolojik ve biyolojik süreçlerin korunması için diğer önlemler.

Bu 7. madde hükümlerinde, korunan alanların kendilerine özgü bir yapı ve yaklaşımla yönetilmeleri gerektiği ifade edilmektedir. Nitekim Türkiye’de ÖÇKB’nin bu protokole taraf olunan 1988 yılından itibaren oluşturulmaya başlandığı bilinmektedir.

1995 yılında Akdeniz Eylem Planının 20. yılında yine Barselona’da bir araya gelen akit taraflar Barselona Sözleşmesinin yenilenmesini kabul ettikleri gibi, “Akdeniz’de Özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokol”ün de “Akdeniz’de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol” adıyla güncellenmesine karar vermişlerdir (Algan, 1997: 40). Bu güncellemede 1992 yılında Rio’da 157 ülkenin imzalamasıyla kabul edilen ve Aralık 1993’te



yürürlüğe giren “Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi”nin¹² (Topçu, 2012: 67) açık bir etkisi söz konusudur.¹³

“Akdeniz’de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol” kendinden önceki protokole göre korunan alanlara yönelik daha kapsamlı ve sistematik bir yaklaşım içermektedir. Bu protokolle akit tarafların yükümlülükleri daha da artmış ve ağırlaşmıştır.

Bu protokolün 4. maddesinde özel koruma alanlarının hedefi:

a) Uzun dönemli hayatiyetlerini güvence altına alabilecek ve biyolojik çeşitliliklerini sürdürülebilecek büyüklükteki temsil kabiliyetine sahip kıyı ve deniz ekosistemleri tiplerini,

b) Akdeniz’deki doğal dağıtım alanlarında yok olma tehlikesi altında bulunan veya gerilemelerinin ya da kendiliğinden kısıtlı olan alanlarının bir sonucu olarak küçülmüş bir doğal alana sahip olan yaşama ortamlarını,

c) Tehlikeye düşmüş, tehdit altında veya endemik olan bitki ve hayvan türlerinin varlıklarını sürdürmeleri, üremeleri ve yeniden kazanılmaları için kritik önemi olan yaşama ortamlarını,

d) Bilimsel, estetik, kültürel veya eğitsel açıdan ilgi çekmelerinden dolayı özel öneme sahip alanları korumak olarak belirtilmiştir.

Protokolün 7. maddesi akit devletlere, özel koruma alanları için, uluslararası hukuk kuralları uyarınca, planlama, yönetim, gözetim ve izleme önlemlerini kabul etme yükümlülüğü yüklemektedir. Bu düzenlemeden özel koruma alanları için uluslararası hukuk kurallarının esas olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Korunan alanlara ilişkin Akdeniz Eylem Planı kapsamında BM’nin desteği ile oluşturulan ve Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası hukuk ana hatları ile ele alınıp tanıtıldıktan sonra, korunan alanlara ilişkin ulusal hukuk düzenlemeleri ve bu kapsamda ortaya çıkan kurumsal yapılar üzerinde de durmak gerekir.

4. ÖZEL ÇEVRE KORUMA KURUMUNUN KURULMASI VE SONRASINDA YAŞANANLAR

Türkiye’de 1980’li yılların başında çevre ile doğal ve kültürel mirasın korunması amacıyla önemli bazı kanunların çıkarıldığına daha önce değinilmişti. Bunun yanında 1980’li yılların sonuna doğru taraf olduğu Barselona Sözleşmesi ve ilgili protokollerin etkisiyle korunan alanlar için özel bir statü oluşturma yoluna gidilmiştir. Bu kapsamda daha önce değinildiği gibi, önce 1988 yılında 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 9. maddesi yeniden düzenlenmiş, ardından 1989 yılında 383 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Özel Çevre Koruma Kurumu (ÖÇKK) kurulmuştur. 383 sayılı KHK aynı zamanda korunan alanlar için özel bir yönetim ve planlama yapısı da oluşturmuştur.

“Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” adını taşıyan 383 sayılı KHK¹⁴, özel çevre koruma bölgelerinin yönetimini

¹² Türkiye Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi’ne taraf olan ülkeler arasındadır. 29/8/1996 tarihli ve 4177 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan “Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi”nin onaylanması, Bakanlar Kurulu’nca 21/11/1996 tarihinde kararlaştırılmış ve bu karar 27/12/1996 tarih ve 22860 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

¹³ Nitekim Akdeniz’de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol’ün girişinde “Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda kabul edilen belgeleri, özellikle Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi’ni (Rio de Janeiro, 1992) göz önünde bulundurarak” biçiminde bir ifade yer almaktadır.

¹⁴ 13/11/1989 tarih ve 20341 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.



gerçekleştirmek amacıyla Çevre Bakanlığına bağlı¹⁵ ve Tüzel Kişiliğe sahip Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının kurulması ile bu Kurumun teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemiştir.

383 sayılı KHK'nın 1. maddesinde Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı (ÖÇKKB)'nin genel görev ve yetkileri; "Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak ilan edilen ve edilecek alanların sahip olduğu çevre değerlerini korumak ve mevcut çevre sorunlarını gidermek için tüm tedbirleri almak, bu alanların koruma ve kullanma esaslarını belirlemek, imar planlarını yapmak, mevcut her ölçekteki plan ve plan kararlarını revize etmek ve re'sen onaylamak" biçiminde belirtilmiştir. Görüldüğü gibi;

- ÖÇKB'nin sahip olduğu çevre değerlerini (biyolojik çeşitlilik dahil) korumak ve bu alanlarda yaşanan çevre sorunlarını gidermek,
- Bu alanların koruma-kullanma esaslarını belirlemek,
- Bu alanların imar planlarını yapmak, yetkisi ve sorumluluğu ÖÇKKB'na verilmiştir.

Yine 1. madde de Kurumun yönetimine ve işletilmesine dair oldukça önemli olan iki temel ilkedен söz edilmektedir. Bunlar;

- Milletlerarası koruma sözleşmeleri ve Çevre Mevzuatı da dikkate alınarak Bölgedeki koruma ve kullanma esaslarını tespit etmek ve yeni düzenlemeler yapmak.
- Bölgenin korunması için her türlü icraatta bulunmak, araştırma ve incelemeleri yapmak ve yaptırmak, gerektiğinde tüm kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili dernekler ve milletlerarası kuruluşlarla işbirliği sağlamak.

Burada milletlerarası koruma sözleşmelerinin Kurum faaliyetleri için birinci referans noktası olarak belirtilmesi, Kurumun çalışmalarında başta Barselona Sözleşmesi ve ilgili protokolleri olmak Türkiye'nin taraf olduğu çevre/koruma ile ilgili uluslararası andlaşmaları esas alarak hareket etmesi gerektiğini ifade etmektedir.

383 sayılı KHK'nın 19. maddesi "Koruma ve Yapılaşma Esasları" bölüm başlığı ile Kurumun çalışma biçimi ve yürütmesi gereken faaliyetleri daha da detaylı bir biçimde ortaya koymuş, "bölgede yapılacak her türlü yapı ve tesis Kurulca belirlenecek esaslar çerçevesinde Başkanlığın iznine ve denetimine tabidir" denilmek suretiyle ÖÇK Bölgesindeki yapılaşma konusundaki mutlak yetkiyi ÖÇKKB'na vermiştir. Bunun yanında 26. madde de yer alan "diğer Kanunların bu Kanun Hükmünde Kararnameye aykırı hükümleri Özel Çevre Koruma Bölgelerinde uygulanmaz" biçimindeki düzenleme ile 383 sayılı KHK hükümleri (dolayısıyla (Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası koruma sözleşmeleri), ÖÇKB için geçerli hukuk normları haline getirilmiştir.

383 sayılı KHK ÖÇKKB'nın teşkilat yapısını da düzenlemiş ve Başkanlık merkez teşkilatında yer alan ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimleri tanımlamıştır. Bunun yanında KHK'nın ekinde yer alan "Teşkilat Şeması"na göre taşrada ÖÇKB oluşturulan yerlerde Kurum, "Bölge Müdürlüğü" biçiminde bir taşra birimi oluşturma yetkisine sahiptir.

Yukarıda görüldüğü gibi önemli yetkilerle donatılmış olan ve 20 yıldan fazla faaliyet yürüten ÖÇKK Başkanlığının varlığına 2011 yılındaki düzenlemeler ile son verilmiştir. 8/8/2011 tarihli ve 648 sayılı KHK'nın 15 inci maddesi ile 29/6/2011 tarihli ve 644 sayılı KHK'nın Ek 1 inci maddesinde yapılan değişiklikle Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı

¹⁵ Anılan KHK çıktığında Türkiye'de "Çevre Bakanlığı" bulunmaktaydı.



kapatılmış ve bu KHK’da belirtilen iş ve işlemlerin Bakan tarafından uygun görülen Çevre ve Şehircilik Bakanlığının birimlerince yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığı varlığını ve anılan yetkisini korumuş, bu konudaki sorumluluk Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir (Coşkun ve diğ. 2018: 39). Yine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte, 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2872 sayılı Çevre Kanunun 9. maddesinde yapılan değişiklik gereğince Özel Çevre Koruma Bölgesi tespit ve ilan etmeye, bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plân ve projelerin hangi bakanlıkça hazırlanıp yürütüleceğini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

5. TÜRKİYE’DE İLAN EDİLEN ÖZEL ÇEVRE KORUMA BÖLGELERİ VE MUĞLA’NIN DURUMU

Türkiye’de şimdiye kadar ilan edilmiş toplam 18 tane ÖÇKB bulunmaktadır. Bu ÖÇKB’den 2 tanesi 2019 yılı içinde ilan edilmiştir. Türkiye’de var olan ÖÇKB ve bunların ilan tarihi ile yüz ölçümleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1: Türkiye’deki Özel Çevre Koruma Bölgeleri

Bölge İsmi	İlan Tarihi	Alanı (Km ²)	Alanın Türkiye Yüzdesi
Gökova	05.07.1988	1092,79	%0,14
Köyceğiz-Dalyan	05.07.1988	461,46	%0,059
Fethiye-Göcek	05.07.1988	805,37	%0,103
Patara	02.03.1990	197,10	%0,025
Kaş-Kekova	02.03.1990	257,83	%0,033
Göksu Deltası	02.03.1990	228,5	%0,029
Belek	21.11.1990	111,79	%0,014
Saros Körfezi	22.12.2010	730,21	%0,093
Foça	21.11.1990	71,44	%0,009
Datça-Bozburun	21.11.1990	1443,89	%0,185
Pamukkale	21.11.1990	66,56	%0,008
Gölbaşı	21.11.1990	273,94	%0,035
Ihlara	21.11.1990	54,64	%0,007
Tuz Gölü	02.11.2000	7414	%0,951
Uzungöl	07.01.2004	149,12	%0,019
Finike Denizaltı Dağları	16.08.2013	11228,85	%1,440
Salda Gölü	15.03.2019	295,63	%0,037
Karaburun-Ildır Körfezi	15.03.2019	946,56	%0,121
TOPLAM		25829,68	%3,31

Kaynak: <https://ockb.csb.gov.tr/ock-bolgeleri-harita-i-55>, 10.06.2019



Tabloda görüldüğü gibi, ilan edilen ilk ÖÇKB Muğla ili sınırları içindedir. 2019 yılında ilan edilen ÖÇKB ile birlikte Türkiye yüzölçümünün % 3.31'i ÖÇKB statüsüne sahiptir. Türkiye'nin sahip olduğu tabiat yapısının potansiyeli dikkate alındığında, zaman içinde bu oranın artacağı öngörülebilir. Nitekim 11. Kalkınma Planında, planın yazıldığı tarih itibarıyla ÖÇKB'nin de dahil olduğu 1429 korunan alanın bulunduğu tespiti yapılmıştır. Planda bu sayının 2023 yılında 1595'e çıkarılması hedeflenmiştir. Ayrıca bu alanların "etkin yönetiminin" gerçekleştirilmesi biçiminde bir hedef de planda yer almaktadır.¹⁶ Harita üzerinden de ÖÇKB Bölgelerinin görünümü şu şekildedir:



Kaynak: <https://ockb.csb.gov.tr/ock-bolgeleri-harita-i-55>, 12.09.2020

Haritada görüldüğü gibi, ÖÇKB'leri ağırlıklı olarak Ege ve Akdeniz Bölgelerinde yoğunlaşmaktadır. Henüz Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde ilan edilen bir ÖÇKB bulunmamaktadır.

ÖÇKB'de biyolojik çeşitliliğin ve buradaki flora ve faunanın tespiti için birtakım projeler yürütülmüştür.¹⁷ Ancak bu projelerin bütüncül ve sistematik bir nitelik taşıdığını söylemek zordur.

Muğla özelinde bir değerlendirme yapılacak olursa 18 ÖÇKB'den 4 tanesinin tamamen bir tanesinin ise (Patara ÖÇKB) kısmen Muğla İli sınırları içinde olduğu görülmektedir. Muğla İli sınırları içinde ilan edilen ÖÇKB ve bunların yüz ölçümü şu şekildedir:

¹⁶ Bu konuda Planda (184), "717. Ekosistemler ve ekosistem hizmetlerinin korunması, onarımı ve sürdürülebilir kullanımının sağlanmasına yönelik kara ve denizde korunan alan miktarı artırılarak doğa koruma alanlarının etkin yönetimi gerçekleştirilecektir" biçiminde bir hedef bulunmaktadır.

¹⁷ Bu projeler için bkz. Gülhan Badur Özden, İlanından Günümüze Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Deniz ve Kıyı Alanları Çalışmaları, Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları IX Ulusal Kongresi, 14-17 Kasım 2012, Antakya-Hatay, Bildiriler Kitabı Cilt-I (Edit. L. Balas, A. N. Genç).

**Tablo 2: Muğla İli Sınırları İçinde Yer Alan Özel Çevre Koruma Bölgeleri**

Bölge İsmi	İlan Tarihi	Alanı (Km ²)	Alanın Türkiye Yüzdesi
Gökova	05.07.1988	1092,79	%0,14
Köyceğiz-Dalyan	05.07.1988	461,46	%0,059
Fethiye-Göcek	05.07.1988	805,37	%0,103
Datça-Bozburun	21.11.1990	1443,89	%0,185
Patara	02.03.1990	197,10	%0,025
TOPLAM		4000,61	0,487

Muğla İli sınırları içinde olan ÖÇKB'nin genel özellikleri şu şekildedir (<https://tvk.csb.gov.tr>, 12.6.2019):

Gökova Özel Çevre Koruma Bölgesi: Zengin flora ve faunası ile ekolojik yönden öneme sahip bir Bölge olup, Ege Bölgesi ve Akdeniz Bölgesi bitki örtüsü özelliklerini birlikte göstermektedir. Boncuk koyu, kum köpek balığı (*Carcharinus plumbeus*) üreme alanı, Akyaka Kadın Azmağı su samuru (*Lutra lutra*) üreme ve beslenme alanı özelliğindedir. Ayrıca bölge, ada martısı (*Larus audouinii*), Akdeniz foku (*Monachus monachus*), tepeli karabatak (*Phalacrocorax aristotelis*) türlerinin yaşam alanıdır.

Köyceğiz - Dalyan Özel Çevre Koruma Bölgesi: Bölgede yer alan İztuzu kumsal alanı Akdeniz'deki deniz kaplumbağalarının (*Caretta caretta* ve *Chelonia mydas*) ve Nil kaplumbağasının (*Trionyx triunguis*) en önemli üreme alanlarından birisidir. Ayrıca bölge, su samuru türünün (*Lutra lutra*) üreme ve yaşama alanıdır. Bölgede 126 kuş türü, 282 denizel fauna ve flora türü tespit edilmiştir.

Fethiye-Göcek Özel Çevre Koruma Bölgesi: Bern Sözleşmesi ve CITES ile koruma altına alınan *Caretta caretta*, ve *Chelonia mydas* türlerinin üreme alanlarından bir tanesi de Fethiye Kumsalıdır. Bu bölgede dere içlerinde, deltalarda ve taban suyunun yüksek olduğu yerlerde yetişen *Liquidambar orientalis* (Günlük ağacı) ormanları endemik türler arasında yer alır. Günlük ağacından elde edilen sığla yağı kozmetik ve ilaç sanayide kullanılmaktadır. Göcek kara semenderi (*Lyciasalamandra fasilae*) bölgede yaşayan endemik hayvan türüdür.

Datça Bozburun Özel Çevre Koruma Bölgesi: Bu bölge özellikle bitki örtüsü bakımından oldukça zengindir. Zeytin ağaçları, Kızılçam toplulukları, endemik Datça Hurması (*Phoenis theophrast*), badem, yerel kekik, zakkum, defne ve keçiboynuzu tipik Akdeniz bitki örtüsü özelliklerini yansıtmaktadır. Bu bölgede denizel fauna ve floraya ait 807 tür, floraya ait toplam 1047 takson, 167 karasal omurgasız, 110 balık, 4 iki yaşamlı, 27 sürüngen, 123 kuş ve memeli türü tespit edilmiştir.

Patara Özel Çevre Koruma Bölgesi: İdari anlamda Patara Özel Çevre Bölgesi'nin büyük bir kısmı Antalya- Kaş İlçesi, diğer kısmı ise Muğla sınırları içerisinde yer almaktadır. Bölge içerisinde yapılan arkeolojik araştırmalara göre, Likya Uygarlığı'nın en eski kentlerinden olan Patara İ.Ö. 9. yüzyılda dönemin ana limanı durumunda olup tarih boyunca Kalkan Erendağı'nın batısında üçgen şekilli bir ova üzerinde kurulmuştur.

Muğla'da ÖÇKB kapatılmadan önce, bu Kurumun taşra teşkilatı statüsünde kurulmuş birimler vardı. ÖÇK kapatıldıktan sonra, Kuruma ait yetkiler Çevre ve Şehircilik Bakanlığına



geçmiştir. Muğla Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün teşkilat şemasına bakıldığında “Tabiat Varlıklarını Koruma 1 Nolu Şube Müdürlüğü”, “Tabiat Varlıklarını Koruma 2 Nolu Şube Müdürlüğü” adlarında iki şube müdürlüğünün korunan alanlarla ilgili görevli olduğu görülmektedir(<https://webdosya.csb.gov.tr/db/mugla/menu/teskilat-semasi> 20190529110810.pdf., 11.06.2019). Ancak her iki şube müdürlüğünde de aynı personel görev yapmakta olup, bu iki şube müdürlüğünde müdür dahil toplam 9 personel çalışmaktadır.¹⁸ Bu personel sayısının il sınırları içindeki ÖÇKB’nin etkin yönetimi ve denetimi açısından takviye edilmesi gerekmektedir.¹⁹

Muğla’da gerçekleşen turizm faaliyetleri ÖÇKB üzerinde bir baskı oluşturmaktadır. Köyceğiz-Dalyan ÖÇKB üzerinde yapılan bir çalışmada (Kaya ve diğ. 2011: 264) “Dalyan ve yakın çevresinde turizm gelişimi ve çevre arasında denge sağlanamadığı için çevrede birtakım olumsuz faktörler meydana gelmiştir” biçiminde bir tespit yapılmıştır. Genel bir gözlem neticesinde Muğla’daki diğer ÖÇKB için de benzeri durumdan bahsedilebilir. Bu olumsuzluklarla etkin bir biçimde baş edebilmek için koruma perspektifinin ve çevresel değerleri koruma yönündeki faaliyetlerin için “sürdürülebilir kalkınma” yaklaşımının kamu kurumları, özel sektör kuruluşları ve yörede yaşayan bireylerce temel bir yaklaşım biçimi haline getirilmesi gerekmektedir.

6. KORUNAN ALANLARIN TESPİT, TESCİL VE ONAYINA İLİŞKİN USUL VE ESASLARA DAİR YÖNETMELİK

Türkiye’de korunan alan yönetimi için mevzuatta yer alan önemli düzenlemelerden biri, yakın diyebileceğimiz bir tarihte yürürlüğe giren *Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik*’tir.²⁰ 2012 yılında çıkarılan bu Yönetmelik; 2013 ve 2017 yıllarında bazı değişikliklere uğramıştır. Yönetmelik; milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı ve sulak alanların tescil, onay ve ilanı ile tabiat varlığı, doğal sit alanı ve özel çevre koruma bölgelerinin tespit, tescil, onay, değişiklik ve ilanına dair usul ve esasları belirlemektedir (md. 1).

Yönetmeliğin 4. maddesinde korunan alanların tanımı yapılmıştır. Bu kapsamda özel çevre koruma bölgesi: “Ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi haiz, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı, biyolojik çeşitliliğin, doğal kaynakların ve bunlarla ilgili kültürel kaynak değerlerinin korunması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması gerekli olan ve Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilen kara, su ve deniz alanları” biçiminde tanımlanmıştır.

Yönetmelik içerdiği hükümler ile farklı statülerde koruma altına alınan alanların belirlenmesi, değerlendirilmesi ve korunması açısından oldukça önemli düzenlemeler içermektedir. Bu yönetmelik ile mevzuattaki dağınıklık önemli oranda giderilmiştir. Aynı zamanda yönetmelik farklı statülerde koruma altına alınacak yerler için nasıl bir süreç işletilmesi gerektiğini de tanımlamaktadır (Coşkun ve diğ., 2018: 40).

Yönetmeliğin getirdiği bir önemli yenilik doğal sit alanlarını üç kategoriye ayırmış olmasıdır. Bunlar: *kesin korunacak hassas alanlar, nitelikli doğal koruma alanları ve*

¹⁸ Bu personelin mesleklere göre dağılımı şöyledir: 1 Şube Müdürü, 1 Mimar, 1 Peyzaj Mimarı, 1 Şehir Plancısı, 1 Jeoloji Mühendisi, 1 Harita Mühendisi, 1 Kaptan, 1 Hizmetli, 1 İşçi (<https://mugla.csb.gov.tr/sube-personeli-i-83912>, 11.06.2019)

¹⁹ Bu çalışma kapsamında kapatılan ÖÇK Bölge Müdürlüğünün faaliyetlerini incelemek ve günümüzdeki durumla bir kıyaslama yapabilmek amacıyla Muğla Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne müracaat edilmiş, ancak “Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü”nden izin alınmadan devralınan arşivin incelenemeyeceği söylenmiştir. Bu nedenle geçmişle bir kıyaslama yapılamamıştır. Ancak geniş zamanda gerekli izin alınarak, kapatılan ÖÇK Bölge Müdürlüğünün arşivinin incelenmesi planlanmaktadır.

²⁰19.07.2012 tarih ve 28358 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.



sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanları şeklindedir. Böylece Türkiye’deki doğal sit alanları nitelik ve yararlanma açısından farklılaştırılmaktadır. Doğal sit alanları arasında bir çeşit hiyerarşik ilişki kurulmuştur. Bu hiyerarşide en üstte “kesin korunacak hassas alanlar” yer almaktadır. Böylece doğal sit alanları içinde yaşayan insanların sorunlarına çözüm getirmek kolaylaştırılmıştır. Ancak bu durum aynı zamanda doğal sit alanlarının kullanımı açısından suistimallere de yol açabilir niteliktedir (Coşkun ve diğ., 2018: 40).²¹

ÖÇKB açısından da Yönetmeliğin getirdiği önemli bir yenilik, ÖÇKB’nin tespitine yönelik birtakım kriterlerin getirilmiş olmasıdır. Bunun yanında Yönetmelik bir alanın ÖÇKB olarak ilanının yöntemini de düzenlemektedir. Bu kapsamda Yönetmeliğin 13. maddesinde “özel çevre koruma bölgelerinin tespit ilke ve esasları” düzenlenmiştir. Buna göre bir ÖÇKB’nin şu özelliklerden bir ya da birkaçını ihtiva etmesi gerekir:

- Türkiye ve dünya ölçeğinde nadir biyolojik, ekolojik ve jeomorfolojik özellikleri içeren.
- Kara ve su ekosistemi bir bütünlük ve devamlılık gösteren.
- Canlı tür ve çeşitleri bakımından endemik, nadir ve nesli tehdit ve tehlike altında olan türleri barındıran.
- Doğal, tarihi, ve kültürel değerler açısından milli ve milletlerarası önemi haiz, ancak kentleşme, ulaşım, turizm, tarım ve sanayi gibi sektörlerin tehdidi ve baskısı altında ekolojik açıdan hassas olan alanları içeren.
- Gelişmiş yerleşme bölgeleri dışında kalan, ekolojik değerleri esas alarak korunması ve geliştirilmesi gereken.
- Sahip olduğu biyolojik ve ekolojik özelliklerin bozulmadan devamlılığını sağlayacak, çevresindeki mekan ve sektörel ilişkiler itibarıyla bütünlük taşıyan, ekosistem bütünlüğünü sağlayan.
- Doğal ya da yarı doğal ekosistemleri temsil eden, önemli ya da tehlike altındaki tür popülasyonlarını içeren.
- Doğal ve kültürel etkileşimin ve geleneksel kullanımın devamlılığını sağlayan.
- Doğal yaşam gerekleri göz önüne alınarak uygun faaliyetlere olanak sağlayan.

Yukarıda belirtilen özelliklerden bir ya da birkaçını ihtiva eden alanların ÖÇKB olarak ilanı için Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü talebe bağlı olarak veya resen tespit yapabilir. Tespit sırasında düzenlenmesi gereken belgeler de Yönetmeliğin 14. maddesinde belirtilmiştir. Yönetmeliğin 18. maddesine göre; 13 üncü maddede belirtilen kriterler çerçevesinde tespit edilen alanlar ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri ile birlikte Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Makamına ve Bakanın teklifi ile de Bakanlar Kuruluna sunulur. Konu hakkındaki Bakanlar Kurulu kararının Resmî Gazete’de yayımı ile tescil işlemi tamamlanır.²²

²¹ Nitekim Yönetmelik kapsamında doğal sit alanlarının yeniden tanımlanması Muğla’da tartışmalara neden olmuştur. Ancak bu konuda Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yapmış olduğu açıklamalara göre; Muğla’da SİT alanları 189 bin hektardan 192 bin hektara, Bodrum’da ise 25 bin 600 hektardan 33 bin hektara çıkmıştır (<https://www.mynet.com/dogal-sit-alanlarinin-yeniden-derecelendirilmesi-bodrumda-tartisildi-4565493-myvideo>, 11.06.2019)

²² 2872 sayılı Çevre Kanununda yapılan değişiklikle ÖÇKB ilan etme yetkisinin Cumhurbaşkanı’na geçtiğine daha önce değinilmişti. Bu durumda Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü teklifi Çevre ve Şehircilik Bakanına, Bakan da Cumhurbaşkanı’na sunar.



7. SONUÇ

Sanayi devrimi sonrasında ortaya çıkan üretim biçimleri ve insanlık nüfusundaki artış ile bunların negatif dışsallıkları, çevre ve bu çevrede var olan biyolojik çeşitlilik açısından önemli bir tehdit unsuru haline gelmiştir. Bir ülkenin sahip olduğu biyolojik çeşitliliği kendi habitatında koruması ve aynı zenginliğin gelecek kuşaklara aktarılması günümüzde devletler ve toplumlar açısından önemli bir mesele haline gelmiştir. Bunun yanında biyolojik çeşitlilik ve doğal değerler coğrafi olarak bir ülke sınırları içinde yer alsa da, artık insanlığın ortak mirası olarak değerlendirilmektedir.

Bu nedenle başta BM olmak üzere birçok uluslararası kuruluşlar ve organizasyonlar da yerküredeki doğal zenginliklerin ve biyolojik çeşitliliğin korunması için kapsamlı ve sürekli bir çaba içindedir. BM öncülüğünde 1972 yılında toplanan Stockholm İnsan Çevresi Konferansı'nda alınan kararlar ve ortaya çıkan yaklaşım küresel düzeydeki temel yaklaşımın biçimlenmesinde önemli bir adımdır.²³

Stockholm Konferansı sonrasında UNEP/BMÇP (United Nations Environment Program/Birleşmiş Milletler Çevre Programı)'nın kurulması ardından "bölgesel denizler programının" başlatılması ve bunun bir parçası olarak Akdeniz Eylem Planının hazırlanması Kısaca Barselona Sözleşmesi olarak adlandırılan Uluslararası andlaşmayı ortaya çıkarmıştır. Barselona Sözleşmesi ve buna dayalı olarak imzalanan protokoller Türkiye açısından iç hukuk düzenlemelerini etkilemiş ve 1988 yılında 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, Türkiye'de Özel Çevre Koruma Bölgeleri adı altında korunan alanlar oluşturma süreci başlamıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'ndaki düzenlemeyi takiben ilk ilan edilen üç ÖÇKB Muğla İlinin Sınırları içindedir. Bunlar; Gökova, Köyceğiz-Dalyan ve Fethiye-Göcek ÖÇKB'dir. Yine aradan fazla uzun zaman geçmeden, 1990 yılında Datça-Bozburun ÖÇKB'si ilan edilmiştir. Halen Türkiye'de ilan edilen 18 ÖÇKB'nin 4 tanesi tamamen, bir tanesi ise kısmen (Patara) Muğla ili sınırları içindedir. Bu durum Muğla coğrafyasının kıyı ve deniz alanı ile birlikte sahip olduğu biyolojik çeşitliliğin ve barındırdığı doğal/kültürel mirasın en önemli kanıtıdır.

1989 yılında İhtisas Kurumu olarak Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının kurulması ÖÇKB'nin yönetim, gözetim ve denetimi açısından önemli bir adımdır. Ancak bu Kurum 20 yılı aşkın bir süre faaliyet yürüttükten sonra, 2011 yılında kapatılmış ve özel çevre koruma bölgelerinin yönetim, gözetim ve denetim yetkisi ve sorumluluğu Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir. Şu anki durum itibarıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yapılanması ve personelinin niteliği açısından "şehircilik" işlevleri daha ağır basmaktadır.²⁴ Bu durum bakanlık faaliyetleri açısından çevre konularının zaman zaman ikincil konumda kalmasına neden olabilmektedir. Yine ihtisas kurumu niteliğinde olan ve 20 yılı aşkın bir sürede alanında deneyim kazanan ÖÇKB Başkanlığının kapatılması, ÖÇKB'nin yönetim, gözetim ve denetimi açısından bir etkinsizliğe neden olma potansiyelini içinde barındırmaktadır. Bu olumsuzluğu bertaraf etmenin yolu, ÖÇKB'nin bulunduğu illerde, bu bölgelerin etkin bir biçimde yönetim ve denetimini sağlayıcı sayıda uzman personelin istihdamından geçmektedir. Ancak sorumluluk alanında diğer korunan alanlar yanında, dört ÖÇKB bulunan Muğla Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nün teşkilat ve personel yapısına örnek olarak bakıldığında ilgili birimin yeterince güçlü olmadığı görülmektedir. 11. Kalkınma Planında korunan alanların

²³ Bu konuda bkz. İnsan Çevresi Konferansı sonucunda açıklanan Stockholm Deklerasyonu (http://www.canaktan.org/hukuk/insan_haklari/yirminci-yuzyilda/insan_cevresi.htm, 13.06.2019)

²⁴ Örneğin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının merkez teşkilatında ana hizmet birimleri statüsünde olduğu değerlendirilen 10 genel müdürlükten sadece 3 tanesi çevre ile ilgilidir.



sayısının artırılması ve “etkin yönetiminin” gerçekleştirilmesi biçimindeki hedeflerin uygulamaya yansıtılması için sorumluluk alanında korunan alanlar ve ÖÇKB olan çevre ve şehircilik il müdürlüklerinin, yeterince uzman personel ile takviye edilmesinin gerekliliği ortadadır. Aksi halde hem ulusal hukukun hem de Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası hukukun gereğini tam olarak yerine getirme konusunda bir zafiyet söz konusu olacaktır.

REFERENCES

- Algan, N. (1997). Akdeniz Eylem Planı, Sürdürülebilir Kalkınma ve Türkiye, *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni* (MHB), Cilt: 17, Sayı:1-2, İstanbul.
- Coşkun, B , Ak, D , Pank Yıldırım, Ç . (2018). “Mevzuatta Son Dönemlerde Meydana Gelen Gelişmeler Bağlamında Çevresel Açından Korunan Alan Yönetiminin Değerlendirilmesi”, *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10 (4), 29-44.
- DüNDAR Kaya, A. (2017). “Akdeniz’de Sürdürülebilir Kalkınma ve Stratejisi”, *International Journal of Academic Value Studies* Vol:3, Issue:11; pp:189 -199
- Kaya, L. G., Aslan F., Yılmaz, B. (2011). “Muğla-Dalyan Turizminin Özel Çevre Koruma Bölgesi Üzerine Etkileri”, *İnönü Üniversitesi Sanat ve Tasarım Dergisi*, Cilt 1, Sayı 3, Yıllık Özel Sayı, 255-266.
- Kayhan, A. K. (2013). “Birleşmiş Milletler Çevre Programı Üzerine Bir İnceleme”, *Public and Private International Law Review*, Volume: 33, Issue: 1, 61 – 90
- Kurdoğlu O. (2007). “Dünyada Doğayı Koruma Hareketinin Tarihsel Gelişimi ve Güncel Boyutu”, *Artvin Çoruh Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, 8 (1), 59-76.
- Massoud, M.A., Scrimshaw, M.D., Lester, J.N. (2003). “Qualitative assessment of the effectiveness of the Mediterranean action plan: wastewater management in the Mediterranean region”, *Ocean & Coastal Management* 46, 875–899.
- Topçu F. H. (2012). “Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi: Müzakereden Uygulamaya”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, Cilt 20, Sayı: 1, 57-97.
- TUBİTAK (2002). *Uluslararası Sözleşmeler Ön Rapor*, Vizyon 2023: Bilim ve Teknoloji Stratejileri Teknoloji Öngörü Projesi, Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Paneli, (Hazırlayanlar: G. Arat, Murat Türkeş, Raportör: Erol SANER), Ankara.
- *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, (2019). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>, 12.09.2020.
- Özden, G. B. (2012). “İlanından Günümüze Özel Çevre Koruma Bölgelerinde Deniz ve Kıyı Alanları Çalışmaları”, *Türkiye’nin Kıyı ve Deniz Alanları IX Ulusal Kongresi*, 14-17 Kasım 2012, Antakya-Hatay, *Bildiriler Kitabı Cilt-I* (Edit. L. Balas, A. N. Genç), 269-279.

İnternet Kaynakları

- <https://ockb.csb.gov.tr>, 12.09.2020.
- http://www.canaktan.org/hukuk/insan_haklari/yirminci-yuzyilda/insan_cevresi.htm, 13.06.2019
- <https://www.mynet.com/dogal-sit-alanlarinin-yeniden-derecelendirilmesi-bodrumda-tartisildi-4565493-myvideo>, 11.06.2019.
- www.mevzuat.gov.tr
- www.resmigazete.gov.tr