

## **Deprem Sonrasında Orman ve Mera Alanlarının İskana Açılmasının Hukuki Analizi (İstanbul Örneği)**

**Osman Devrim Elvan**

İstanbul Üniversitesi, Orman Fakültesi, 34472, Bahçekoy, İstanbul

Tel: +90 212 226 11 00/25316, Fax: +90 212 226 11 13, E-posta: elvan40@istanbul.edu.tr

### **Kısa Özet**

Beklenen İstanbul depremi sonrası konunun uzmanları tarafından önemli ölçüde can ve mal kaybı olacağı ifade edilmektedir. Çarpık kentleşmenin yoğun olarak yaşandığı İstanbul ilinde binlerce binanın tamamen yıkılacağı ve kalan birçok binanın da oturulamaz hale geleceği sık sık vurgulanmaktadır. Deprem sonrası yüz binlerle ifade edilen insanın en büyük sorunlarından biri kuşkusuz barınma sorunu olacaktır. Bu kadar büyük bir nüfusun barındırılması İstanbul ili gibi arazi sorunu yaşayan bir kentin, doğal afet sonrası afetzedelerin yerleşim yerlerinden uzaklaşmaya çalışacakları göz önüne alındığında, üzerinde önemle durulması gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Konuya dair İstanbul ilinin arazi durumu göz önüne alındığında ise, il yüzölçümünün % 49'u orman olan bir kentte deprem sonrası barındırılacak başlıca alanlardan birinin ve beklide en önemlisinin orman alanları olacaktır. Buna ilişkin mevzuat incelendiğinde, başta 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Affetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun olmak üzere ilgili yönetmelik ve hazırlanan kanun tasarılarında, mevzuatın doğal afetler sonrası orman alanlarının iskana açılmasına izin verdiği görülmektedir. Ancak plansız ve hazırlıksız uygulamaların özellikle su ve oksijen kaynağı olan ormanların geri dönüşü olmayacak tahribatlarına yol açması, akabinde bir afet sonrası bir başka afete neden olunması ise mümkündür. Yapılan bu çalışmada, beklenen İstanbul depremi hakkında kısa bilgiler, İstanbul ormanlarının durumu, deprem sonrası orman ve mera alanlarının iskana açılmasının yasal olarak temel eksiklikleri ile afet mevzuatında yapılması gereken değişiklikler belirtilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Orman, mera, deprem, mevzuat, İstanbul

## **Legal Analysis of Forest and Rangeland Areas Which are Used for Sheltering and Settling During the Earthquake (Example of Istanbul)**

### **Abstract**

The administrative and scientific authorities state that expected Istanbul earthquake will cause a substantial amount of death, loss, injury and damages in property and infrastructures. Oftentimes it has been pointed out that in Istanbul, where urban sprawl and ghettos scattered throughout the city, thousands of buildings will be collapsed and more of them will be damaged at an inhabitable level. No doubt that after the earthquake it is expected that one of the most prominent problems of the city will be

Received: 28.10.2011, accepted: 24.11.2011

sheltering. Sheltering such a huge amount of people in such a city as having been experiencing housing plot scarcity, and by considering population movement from downtown to the vicinity of the city, comes out a serious problem to be emphasized on. When looking at land use and housing plannings of Istanbul, forestland, which occupies 49 % of the surface area, is one of the most important, may be the most one, potential sheltering places of the people. When relevant legislation, particularly Law on taking necessary measures against disaster and assisting and rescuing public, No: 7269, affecting general life is investigated, it allows forestlands opening for sheltering and settling. However, such a sheltering and settling may cause irrevocable destruction and damages on forests, which is an important source of both drinking water and oxygen for Istanbul, and therefore it may lead another disaster. In light of the above summary in this study forest laws and other relevant legislation have been investigated and analysed with respect to the possibility of opening those areas to sheltering and settling for the people after an expected Istanbul earthquake.

**Keywords:** Forest, earthquake, legislation, Istanbul, pasture area

## 1. Giriş

İnsanlar ve ülkeler için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar meydana getiren, olağan yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan kökenli olaylara 'afet' denilmektedir (Anonim 1, 2007).

Akdeniz-Himalaya deprem kuşağı üzerinde yer alan Türkiye afet olarak adlandırılan bu doğa olayının her zaman tehlikesi altında kalmıştır. Türkiye'nin toplam kara alanının % 91.4'ü, toplam nüfusunun % 95'i, önemli sanayi merkezlerinin % 98.3'ü ve büyük mühendislik yapılarının % 91.6'sı deprem tehlikesi altındadır. Ülke yüzölçümünün % 43.2'si, nüfusun % 49'u, sanayi merkezlerinin %73.5'i, barajların % 40'ı, illerin % 60'ı, tarihi yapıların %70'i, diğer büyük yapıların (otoyol, tünel, hava alanı, liman vb.) % 60'ı birinci ve ikinci derece deprem kuşağı içinde yer almaktadır. Ayrıca, Türkiye' de son yüz yıl içinde (1900 - 2000 yılları arası) oluşan büyüklüğü 6 ve daha yukarı deprem sayısı 36, yıkıcı deprem sıklığı her üç yılda bir, toplam can kaybı 100.000 dolayında olmaktadır. Ağır hasar görmüş ya da tümüyle yıkılmış her türden yapı sayısı 427.000, her yıkıcı depremde gerçekleşen ortalama maddi kayıp ise yaklaşık 3 milyar Amerikan Doları olarak hesaplanmıştır (Anonim 2, 2004).

Türkiye, jeostratejik konumu, jeolojik yapısı, topografyası ve iklim özellikleri nedeniyle her zaman afet sonucu doğurabilecek doğal, teknolojik, biyolojik ve insan kökenli tehlikelerle karşı karşıya bulunan bir ülkedir. Bu konumu ve yüksek fiziksel ve sosyal zarar görübilirliği nedeniyle, geçmişte, afetler sonucunda büyük ölçüde can kayıpları, yaralanmalar ve mal kayıpları ile karşılaşmıştır.

Ülkemiz, öncelikle deprem olmak üzere, heyelan, sel, erozyon, kuraklık, kaya ve çığ düşmesi gibi doğal afetler ile karşı karşıyadır. 1990 ile 2003 yılları arasında meydana gelen deprem, çığ düşmesi, çamur akması, su baskını gibi doğal afetlerde Afet İşleri Genel Müdürlüğü kaynaklarına istinaden, en az 19.964 kişi hayatını kaybetmiş, 1.078.200 kişi evsiz kalmış, yaklaşık 17.460 milyon ABD Doları kayıp meydana gelmiştir. Olasılık yöntemleri, Türkiye'de, her beş yılda önemli kayıp ve zararlara yol açan bir deprem olma olasılığının %63 olduğunu göstermektedir. Her yıl hasar yapan bir depremin olma olasılığı ise yine % 63 dür (Anonim 3, 2009).

Büyük can ve mal kayıplarına yol açan 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremlerinden sonra bilim adamlarının İstanbul'u bekleyen büyük bir deprem tehlikesi olduğunu belirtmeleri, dikkatlerin muhtemel İstanbul depremine yönelmesine yol açmıştır. İstanbul'da çok sayıda bina olması, mevcut binaların bir bölümünün ruhsatsız ve kaçak yapılması, ruhsatlı olanların zemin etütleri yapılmadan inşa edilmesi, yapı denetim ve kontrollerinin yeterince etkili olmaması, yapı mevzuatındaki eksiklikler ve yetersiz düzenlemeler nedeniyle beklenen depremin İstanbul'da büyük bir tahribat yaratacağı tahmin edilmektedir (Anonim 4, 2002).

## 2. İstanbul'da Beklenen Depreme İlişkin Değerlendirmeler

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin üniversitelerle<sup>3</sup> ortak yaptığı İstanbul Deprem Master Planı verilerine göre Marmara Denizi içinde

<sup>3</sup> Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Yıldız Teknik Üniversitesi

7.5 veya 7.7 büyüklüğünde olası bir deprem neticesinde;

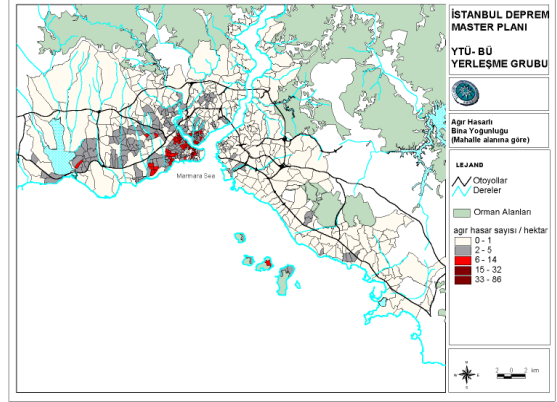
- 50.000 ila 60.000 civarında ağır hasarlı bina
- 500.000 ila 600.000 civarında evsiz aile
- 70.000 ila 90.000 civarında ölü
- 120.000 ila 130.000 civarında ağır yaralı
- 400.000 civarında hafif yaralı
- 1000 ila 2.000 noktada su sızıntısı
- 30.000 doğal gaz servis kutusunda gaz çıkışı
- Elektrik kablolarının % 3 ünde kopma
- 140 milyon ton enkaz-1.000.000 kişi için kurtarma operasyonu
- 330.000 çadır
- 50 milyar ABD Doları civarında maddi kayıp hesaplanmıştır (Anonim 5, 2003).

Yapılan bilimsel çalışmalar içerisinde Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü Raporunda İstanbul ilinin ilçeler bazında depremde göreceği zararlara ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Buna göre, Avcılar, Küçükçekmece, Bakırköy, Büyükçekmece, Bağcılar, Bahçelievler, Zeytinburnu, Fatih, Kadıköy, Maltepe, Kartal, Pendik ve Adalar'da binaların % 50'sinin kullanılmayacak derecede hasar göreceği, bölgede yaşayan nüfus yoğunluğunun % 0.6'sında can kaybı olacağı; Bayrampaşa, Eyüp, Beyoğlu, Beşiktaş, Üsküdar ve Ümraniye'deki binaların % 20'sinin yine kullanılmayacak derecede hasar göreceği ve bölgede yaşayan nüfus yoğunluğunun % 0.2'sinde can kaybı olacağı; Kağıthane, Sarıyer ve Beykoz ilçelerinde ise binaların % 9'unun ağır hasarlı olacağı ve bu ilçelerde yaşayan nüfusun ise % 0.3'nün hayatını kaybedeceği öngörülmüştür (Anonim 4, 2002).

Konuya ilişkin bir başka çalışmalarda 7,5 ve 7,7 şiddetinde gerçekleşecek olası deprem sonrası İstanbul'un kentsel yapısının çok büyük oranda değişeceği anlaşılmaktadır (Harita 1, Harita 2)

Ortaya çıkan tablodan, olası deprem sonrasında İstanbul ilini bekleyen birçok sorun ve dolayısıyla ihtiyacın çıkacağı yapılan bütün öngörülerde ve çalışmalarda ifade edilmektedir. Bütün bu sıkıntı ve ihtiyaçlar arasında barınma ihtiyacının başlıca sorunlardan biri olacağı açıktır. Bilindiği gibi deprem gibi tabii afetler sonrasında ortaya çıkan barınma talebi önce geçici barınma daha sonra uzun dönem kalıcı barınma olacak şekilde bir süreç izlemektedir. Geçici barınmada öncelikle sağlam olan kamu binaları, tesisleri, spor alanları, okullar, camiler, yurtlar, kamplar vs gibi

yapılardan faydalanılmakta daha sonra belirlenen alanlara kurulacak çadır kentlerde barınma ihtiyacı karşılanmaya çalışılmaktadır.



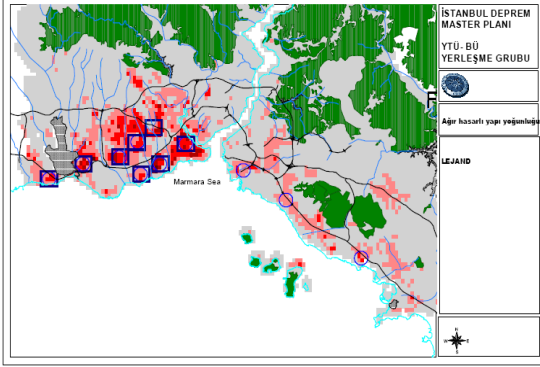
Harita 1. Ağır Hasarlı Yapı Yoğunluğu (Anonim 5, 2003)

İstanbul ili için Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü Başkanlığında "Ön Hasar Tespit ve Geçici İskan Hizmetleri" başlığı altında yapılan çalışmada planlanan yapıların tamamında her hangi bir hasar olmaması durumunda yaklaşık 1.535.033 kişinin barındırılması konusunda bir çalışma yapılmıştır<sup>4</sup> (Kepekçi, 2007). Ayrıca İstanbul Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü Bünyesinde şehir içindeki park bahçe ve açık alanlarda kurulacak çadır kentlere yönelik bir planlamanın yapıldığı da yetkililer tarafından ifade edilmiştir.

Geçici barınma konusunda üstünde durulması gereken bir diğer konu ise prefabrik konutlardır. Her ne kadar geçici olarak planlanan bu yapılar maalesef ülkemizde geçmiş depremler sonrası ortaya çıkan durumlardan da anlaşılabileceği üzere amacını aşan sürelerde kullanılmaktadır. Yoksulluğun ve çaresizliğin yansımaları olarak beliren bu tablo

<sup>4</sup> İlk etapta 1998 Deprem Yönetmeliğine göre inşa edilmiş olan 389 adet okulun, açığa kalabilecek afetzedelerin geçici iskanları için planlanmasıyla yaklaşık 185.540 kişinin barındırılması hedeflenmiştir. Geçici iskan planlaması yapılan 451 adet okulda 178.800 kişi (44.700 aile) barınabilecektir. Geçici iskan amaçlı kullanılacak 18 kamu sosyal tesislerinde 6463 kişiyi barındırabilecek kapasitede (misafirhane, öğretmen evi, sosyal tesisler, yurt, kamplar v.b.) tesis planlamaya dahil edilmiştir. Çevre illerdeki kamu tesisleri de planlama dahilindedir. Ayrıca 45 adet spor salonu ve bahçe alanları 102010 kişiyi (25502 aile) barındırabilecek; 1594 adet cami ile 277000 kişi (69250 aile) barındırabilecektir. Takviye ve güçlendirilmesi yapılmış 74 adet okulda planlama dahilindedir. Bu alanların yetmemesi durumunda turizm işletme belgeli 250 otel, 3 pansiyon, 1 oberj, 1 kamp yerleri kapasitesi ile birlikte planlanmıştır.

prefabrik mahalle ve yerleşim birimlerine dönüşmektedir.



Harita 2. Boğaziçi Risk Analizine Göre Ağır Hasarlı Bina Yoğunluğu (Anonim 5, 2003)

Konuya ilişkin bir Sayıştay raporunda da belirtildiği üzere geçici olarak planlanan bu yapılar günümüzde kalıcı konut amacıyla kullanılmaktadır (Anonim 6, 2002). Örneğin Diyarbakır Lice'de 34 yıldır, (Anonim 7, 2010). Düzce'de 10 yıldır prefabrik evlerde yaşam devam etmektedir (Anonim 8, 2010).

Kalıcı konutlara ilişkin ise, konutları ağır hasar gören afetzedelere devlet politikası gereği uzun vadede ve düşük kredili kalıcı konutlar yaptırılmaktadır. Bu bağlamda ortaya çıkan en büyük sorun kalıcı konutların yapılacağı alanlara yöneliktir. Çalışmanın özünü oluşturan soruna dair, deprem mevzuatı, kamulaştırmanın yanı sıra hazine arazilerinin de kullanılmasına dair bir yaklaşım göstermektedir.

Örneğin, 1999 yılında yaşanan Düzce depremi sonrası kalıcı konut ihtiyacı için kent merkezinin kuzeydoğusunda, merkeze yaklaşık 6 km. uzaklıkta, Nalbantoğlu ve Sallar Köyleri arasında 329 ha.'lık bir alan yeni yerleşim yeri olarak seçilmiştir. Yapılan çalışmalarda 187 ha. alan kamulaştırılmış, geriye kalan 142 ha.'lık alan ise kamu arazisi olarak belirlenmiştir (Özaslan ve ark. 2001).

Durum, İstanbul ili için düşünüldüğünde, kamulaştırma maliyetlerinin çok yüksek olması sebebiyle seçilecek alanların kamu arazilerinden belirlenmesi oldukça yüksek bir ihtimal olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, yapılan çalışmalarda öngörülen modeller arasında İSKİ Yönetmeliğine uygun olarak İSKİ tarafından yerleşimde risk yaratmayacak alanlar seçilerek, İstanbul havzalarının %11'inde 1,5 milyon insan için yerleşim alanı oluşturulabileceği önerisi getirilmiştir.

Bu modelde orman alanları, yerleşimde risk yaratacak su havzaları, jeolojik ve topoğrafik açıdan sakıncalı alanlarda yapılaşmaya müsaade edilmeyeceği ifade edilmiştir (Anonim 4, 2002).

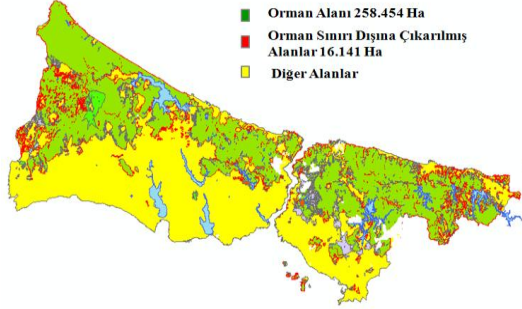
Basında da yer alan bir başka görüş ise, İstanbul Deprem Çalışma Grubunun deprem bölgelerinde yer alan vatandaşların daha güvenli bölgelere taşınmasına dair Başbakanlığa sundukları yasa tasarısıdır. Bu tasarıya göre, belirlenen ilk bölge Tekirdağ'a bağlı Saray ilçesinin 2 kilometre, Çerkezköy'ün ise 12 kilometre kuzeyindeki 300 hektarlık bozuk orman alanı olarak ifade edilmiştir (Anonim 9, 2010).

Yukarıda verilen örnekler ve bazı görüşlerden de anlaşıldığı üzere özellikle İstanbul'da yaşanacak bir deprem sonrası barınma ihtiyacı için kamu arazileri her zaman gündeme gelecek ve bu konuda tartışmalar yaşanacaktır. Konuya ilişkin çalışmanın ilerleyen bölümlerinde de incelenecek olan afet mevzuatı kamu arazilerinin afet sonrası kullanımına imkan tanımaktadır. Çalışma konumuz olan ormanlar ve orman sınırı dışına çıkarılan alanlar başta olmak üzere, meralarda da afetzedelere yönelik ihtiyaçların giderilmesine dair hükümler bulunması sebebiyle bu konuya da değinilecektir. Konunun hukuki boyutuna geçmeden önce İstanbul ilinin orman, orman sınırı dışına çıkarılmış alanları ve mera alanlarına dair mevcut durumundan kısaca bahsetmek uygun olacaktır.

### 3. İstanbul'un Orman, Orman Sınırı Dışına Çıkarılmış Alanları ve Mera Alanlarının Durumu

İstanbul Orman Bölge Müdürlüğü'nün en son verilerine göre İstanbul ilinin yaklaşık % 48'i (258.454 Ha'ı) orman alanlarından oluşmaktadır. Ayrıca İstanbul'da 16.141 Ha'lık orman alanı kadastrosu tamamlanarak orman sınırı dışına çıkarılmıştır (Harita 3). Değnilmesi gereken bir başka husus ise İstanbul ormanlarına dair bu sınır ve alanların her türlü olumsuz baskıya rağmen son 50-60 yıllık hava fotoğrafları incelendiğinde büyük ölçüde korunduğudur (Elvan, 2009). Ancak mera alanlarına dair aynı şeyi söylemek mümkün değildir. İstanbul'da 1987 yılı arazi varlığı verilerine göre, toplam çayır-mera alanı 20 055 ha iken, 1998 yılında yürürlüğe giren Mera Kanunu çerçevesinde başlatılan tespit, tahdit çalışmaları ve çıkarılan tapu kayıtlarına göre 2002 yılı itibarıyla mevcut çayır-mera alanlarının 9 653,9 ha olduğu ortaya çıkmıştır.

İlde 1987-2002 yılları arasında çayır-mera alanlarında % 52 oranında bir düşüş gerçekleştiği yapılan çalışmalarda ortaya çıkmıştır (Anonim 10, 2006).



Harita 3: İstanbul İli Orman ve 2/B alanları (Şahin, 2008).

Birçok canlı ve mikro organizmayı bünyesinde barındıran ve İstanbul'un hava kalitesi ve yaşam düzeyini artıran İstanbul ormanlarına ilişkin üstünde durulması gereken bir konu ise İstanbul ilinin yer altı sularının kaynağının da bu alanlarda toplanmış olmasıdır. Aşağıda buna ilişkin haritadan da görüldüğü üzere İstanbul'un orman alanlarının büyük bir kısmı İstanbul'un önemli yer altı su kaynaklarının bulunduğu alanların üzerinde yer almaktadır.



Harita 4: Yeraltı Suyu Rezerv Alanları (Şahin, 2008).

Mera ve tarım arazilerine ilişkin olarak hazırlanan İstanbul İl Tarım Master Planı verilerine göre ise İstanbul ilinin 92 921,4 ha'ı tarım arazisi, 9 653,9 ha'ı çayır mera arazisi, 180 884 ha'ı sanayi ve yerleşim alanı olarak belirlenmiştir. Tarım alanlarının % 85 oranla en fazla I. Alt bölgede (*en fazla Çatalca, Silivri, Büyükçekmece, Küçükçekmece İlçelerinde*), bunu sırayla % 9,4 oranla IV. Alt bölge (*en fazla Şile, Beykoz ilçeleri*), % 3,8'lik oranla II. Alt bölge (*en fazla Eyüp, Gaziosmanpaşa, Sarıyer İlçeleri*) ve % 1,6 oranla III. Alt bölgenin izlediği

ifade edilmiştir (Anonim 10, 2006).

Kısaca orman, orman sınırı dışına çıkarılmış alan ve mera alanlarına ilişkin ortaya konan bu veriler neticesinde söz konusu yerlerin, olası İstanbul depremi sonrası 7269 Sayılı Kanunun ek 9 ve ek 10. maddelerine dayanılarak barınma ihtiyacına yönelik taleplerle karşı karşıya kalma ihtimali bulunmaktadır. Çalışmanın bundan sonraki kısmı, bahsi geçen konuların hukuki yönden incelenmeye çalışılması şeklinde olacaktır.

#### 4. Orman, Orman Sınırı Dışına Çıkarılmış Alanlar ve Meralardan Afetlerde Yararlanılmasının Hukuki Dayanağı

1982 Anayasasının başta deprem olmak üzere afetlerle ilişkilendirilebilecek hükümleri bulunmaktadır<sup>5</sup>. Bu hükümler arasından Anayasanın 56. maddesi, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu ve devletin, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamakla yükümlü bulunduğunu, 57. maddesi ise, devletin konut ihtiyacının karşılanması için gerekli tedbirleri almakla görevli olduğunu belirtmiştir. Anayasanın bu emredici hükümleri ile Devleti afet kapsamında kalan doğa olayları neticesinde vatandaşın her türlü sağlık, gıda, güvenlik ve barınma ihtiyacını karşılamakla yükümlü kılmiştir. Bu bağlamda, bir afet öncesi ve sonrası her türlü tedbir ve önlemin alınması konusunda çeşitli kanun ve yönetmelikler düzenlenmiştir. Bunlardan en önemlisi hiç şüphesiz 15.05.1959 tarih ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanundur.

7269 Sayılı Kanunun, 1968'de 1051 sayılı kanunla bazı maddeleri değiştirilirken, 1995 tarihli 4123 ve 4133 sayılı kanunlarla uygulama alanları genişletilmiştir. Ülkemizde afet mevzuatı, daha ziyade kırsal bölgelerde meydana gelen doğal afetlerde afet sonrası acil müdahale, yardım, geçici barınma ve kalıcı konut sorunlarını çözmek üzere son derece ayrıntılı bir yaklaşımla tasarlanmıştır.

<sup>5</sup> Anayasa'nın depremle ilişkilendirilebilecek hükümleri üç gruba toplanabilir. Devlet görevleri ve buna ilişkin araçlar Anayasa'nın 2., 5., 43., 44., 46., 56., 57., 63., 65., 166., hak ve özgürlükler 17., 18., 21., 23., 35., 56., 57. ve yönetim 119., 122. maddelerinde yer almaktadır. 1982 Anayasasında yerleşme özgürlüğü 23. maddede seyahat özgürlüğü ile birlikte kişinin temel hakları bölümünde, konut hakkı ise 57. maddede sosyal ve iktisadi haklar bölümünde düzenlenmektedir (Anonim 5, 2003).

Kanunun, deprem öncesinde, depreme hazırlanmak anlamında risklerin azaltılmasına yönelik hükümleri içermediği ve dolayısıyla tamamen deprem sonrası yara sarma stratejisini ayrıntılı biçimde planlayan bir yasa olduğu ifade edilmektedir (Anonim 11, 2004).

Yukarıda belirtilen değişikliklerle uygulama alanı genişletilen 7269 sayılı Kanuna, 1999 tarih ve 4452 sayılı Yetki Kanunu'na dayandırılarak 581 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ek maddeler eklenmiştir (Söz konusu maddelere ilişkin 1999 tarih ve 589 Sayılı KHK ile değişiklikler yapılmıştır)<sup>6</sup>.

Getirilen ek maddeler ile 7269 Sayılı Kanun, başta deprem olmak üzere kanunen afet olarak tanımlanan mücbir sebepler neticesinde ortaya çıkan barınma ihtiyacının geçici ve kalıcı olarak giderilmesi için orman sınırı dışına çıkarılmış hazine arazileri ve Orman ve Su İşleri Bakanlığınca

<sup>6</sup> 7269 Sayılı Kanun: EK MADDE 9.- (Değişik: 5178 - 27.5.2004 / m.7) 1 inci maddede öngörülen afetlerle ilgili olarak yeni yerleşim alanları sağlanması amacıyla mera vasfı taşıyan yerlerin tahsis amacı, 4342 sayılı Mera Kanunu hükümlerine göre değiştirilerek, Hazine adına arsa olarak tescil ettirilir. Bu arsalar, tescil tarihi itibarıyla öngörülen amaçla kullanılmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tahsis edilmiş sayılır.

EK MADDE 10- (Ek: KHK/581 - 15.10.1999 / m.1) (Değişik: KHK/589 - 8.12.1999 / m.4)

(Değişik 1. fıkrası: KHK/598 - 23.3.2000 / m.1) Orman Bakanlığınca, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında hiçbir yarar görülmemeyen ve tarım alanına dönüştürülmesi de mümkün olmayan orman sınırları dışına çıkarılmış ve çıkarılacak alanlar, genel hayatı etkileyen doğal afet yerlerinde afete maruz kalan kamu kurum ve kuruluşları ile diğer afetzedelerin iskanlarını temin için Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca devredilebilir. Devredilen bu yerler üzerine 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre hak sahibi statüsünde kişiler bulunması halinde bu hak sahiplerine ait yerler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca bedeli Afetler Fonundan karşılanmak üzere kamulaştırılabilir.

(Ek fıkrası: KHK/598 - 23.3.2000 / m.1) Genel hayatı etkileyen afete maruz yerlerde afetzedelerin iskanı için Başbakanlıkça görevlendirilen bir kurum veya kuruluşun veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Orman Bakanlığınca belirlenen alanlarda, 3402 sayılı Kadastro Kanununun 22 nci maddesinin kadastro yapılmış olan yerlerin ikinci defa kadastroya tabi tutulamayacağına ilişkin hükmü uygulanmaz.

(Ek fıkrası: KHK/598 - 23.3.2000 / m.1) Birinci fıkraya göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca devredilecek alanların tespiti amacıyla Orman Bakanlığınca yeterli kadar orman kadastro komisyonu görevlendirilir ve bu tespit sırasında ilan süresi bir hafta, itiraz süresi bir ay olarak uygulanır.

(Ek fıkrası: KHK/598 - 23.3.2000 / m.1) 6831 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre ilk defa yapılacak orman kadastro uygulamadaki işlemlere ilişkin sürelerde de üçüncü fıkrası hükümleri uygulanır.

6831 sayılı Orman Kanununun 17 nci maddesinin üçüncü fıkrası hükümlerine göre, Devlet ormanları, kamu yararı gözetilerek afet bölgesinde bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile doğal afete maruz kalan afetzedelerin iskanının temini için Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca 49 yıl süre ile bedelsiz olarak tahsis edilebilir.

belirlenecek devlet ormanı alanlarının iskanına izin verilmesini düzenlemiştir. 2004 yılında yapılan bir değişiklik ile mera alanlarının da afet sonrası yeni yerleşim alanları sağlanması amacıyla 4342 sayılı Mera Kanunu hükümlerine göre değiştirilerek, Hazine adına arsa olarak tescil ettirilmesine imkan tanınmıştır. Gerek orman sınırı dışına çıkarılmış alanlar, gerek orman ve mera alanlarının öngörülen amaçlarla kullanılması için Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tahsis edileceği ilgili maddelerin devamında belirtilmiştir. Ancak orman alanlarının tahsisi 49 yıl ile sınırlandırılmıştır.

Konuya ilişkin dolaylı bir yaklaşım ise, 7269 Sayılı Kanun mülki amirlere verilen olağanüstü yetkiler başlığını taşıyan 6. maddesinin birinci fıkrasında yazılı hüküm ile kendini göstermektedir. Söz konusu hüküm uyarınca mülki amirler, “.....Devlete, mahalli idarelere, evkafa, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile bunlara bağlı kurumlara ilişkin her türlü taşınmaz malları; yetmemesi halinde de diğer tüzel kişiler ile gerçek kişilere ait bina ve müstemilâti ile bahçe ve arsa gibi araziye geçici olarak işgale yetkilidir” denilmiştir. Madde metninde ifade edilen “devlete ait her türlü taşınmaz mal ve arazi” kavramı içerisinde orman ve diğer kamu arazilerinin de olduğunu ifade etmek mümkündür. Kısacası bu madde ile 7269 Sayılı Kanunda orman alanlarının afet sonrası kullanımına izin veren bir başka düzenlemenin varlığını ifade etmek mümkündür. Ayrıca mülki amirlerin bu yetkileri Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7. Maddesinde<sup>7</sup> de düzenlenmiştir.

Konuya ilişkin değinilmesi gereken bir başka husus ise, hazırlanan kanun tasarılarıdır. Örneğin, 2006 yılında hazırlanan Afetler Kanunu Tasarısı Taslağının 23. maddesi<sup>8</sup> orman alanlarından arazi

<sup>7</sup> MADDE 7 - Olmuş veya olması muhtemel afet hallerinde vali ve kaymakamlar:

- Asker ve hâkim sınıfından olanlar hariç, 18-65 yaş arasındaki bütün erkeklerle görev vermeye,
- Bedeli, ücreti veya kirası sonradan ödenmek üzere resmî ve özel, canlı ve cansız her türlü aşıtlara ve gerekli makina, alet ve edevatına el koymaya,
- Resmî ve özel kuruluşlara, tüzel ve gerçek kişilere ait arazi, arsa, bina, tesis, yiyecek, giyecek, ilaç ve tıbbî malzeme ile halkın ihtiyacı olan diğer her türlü maddelere el koymaya ve geçici işgale,
- İl dahilindeki kamu kurum ve kuruluşlarına ve bunlara bağlı müesseselere afetle ilgili görevler vermeye,
- Acil yardımları ve harcamalarını, afetin genel hayata etkili olabileceği intibamı uyandırması halinde yapmaya, f) Mahalli sivil savunma teşkillerinin bölgelerindeki afetlerde, sivil savunma plânlama esaslarına göre acil yardım hizmetlerine katılmalarını sağlamaya, yetkilidir.

<sup>8</sup> Orman alanlarından arazi sağlanması



sağlanması başlığını taşımakta ve madde içerik açısından 7269 sayılı Kanunun ek maddeleri ile yakın benzerlik taşımaktadır. Ancak tasarıda devlet ormanı alanlarının afet sonrası kullanımına dair bir kısıtlama getirilerek bunların sadece kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımı için 49 yıllığına Bayındırlık ve İskan Bakanlığına tahsisine imkan tanıyan bir düzenleme getirmiştir. Söz konusu tasarı, afetzedeler için orman sınırı dışına çıkarılmış alanların kullanımına öncelik veren bir görüntü çizmiştir.

#### 4.1. Deprem sonrası orman alanlarının afetlerde iskan alanı olarak tahsis edilmesi

7269 Sayılı Kanunun (581 Sayılı KHK ile eklenen) ek 10. maddesinin son fıkrası, 6831 sayılı Orman Kanununun 17 nci maddesinin üçüncü fıkrası hükümlerine göre, Devlet ormanlarının, kamu yararı gözetilerek afet bölgesinde bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile doğal afete maruz kalan afetzedelerin iskanının temini için Çevre ve Şehircilik Bakanlığına 49 yıl süre ile bedelsiz olarak tahsis edilebileceği hükmünü amirdir.

7269 Sayılı Kanunun gönderme yaptığı Orman Kanununun 17. Maddesi bu bağlamda

---

Madde 23- Genel hayatı etkileyen afete uğramış yerlerde, bu Kanunun 22. maddesine göre bedelli veya bedelsiz olarak elde edilebilecek kamuya veya şahıslara ait yerleşime uygun arazi bulunamaması hâlinde; Orman ve Su İşleri Bakanlığınca, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında hiçbir yarar görülmemeyen, orman sınırları dışına çıkarılmış alanlar, afete maruz kalan kamu kurum ve kuruluşları ile hak sahibi afetzedelerin daimî iskânlarını sağlamak için, Bakanlığın talebi üzerine Bakanlığa devredilir. Devredilen bu yerler üzerinde, 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre hak sahibi statüsünde kişiler bulunması hâlinde, bu hak sahiplerine ait yerler Bakanlıkça kamulaştırılabilir.

Genel hayatı etkileyen afete maruz yerlerde, afetzedelerin iskânı için Bakanlığın teklifi üzerine, Orman Bakanlığınca belirlenen alanlar hakkında; 3402 sayılı Kadastro Kanununun 22 nci maddesinin kadastro yapılmış olan yerlerin ikinci defa kadastroya tabi tutulamayacağına ilişkin hükmü uygulanmaz.

Birinci fıkraya göre Bakanlığa devredilecek alanların tespit amacıyla, Orman ve Su İşleri Bakanlığınca yeteri kadar orman kadastro komisyonu görevlendirilir ve bu tespit sırasında ilân süresi bir hafta ve itiraz süresi bir ay olarak uygulanır. 6831 sayılı Orman Kanununun 1 inci maddesine göre ilk defa yapılacak orman kadastro uygulamasındaki işlemlere ilişkin sürelerde de bu fıkra hükümleri uygulanır.

Devlet ormanları, 6831 sayılı Orman Kanununun 17 nci maddesinin üçüncü fıkrası hükümlerine göre kamu yararı gözetilerek, afet bölgesinde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının arazi kullanımını için, Bakanlığa 49 yıl süreyle bedelsiz olarak tahsis edilebilir (Anonim 12, 2010)

irdelendiğinde, ilgili maddenin üçüncü fıkrası, kamu yararı ve zaruret olması halinde; savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı, katı atık bertaraf ve düzenli depolama tesislerinin; baraj, gölet, sokak hayvanları bakımevi ve mezarlıkların; Devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesislerinin ve bunlarla ilgili her türlü yer ve binanın yapımına Orman ve Su İşleri Bakanlığınca izin verilebileceği şeklindedir. Verilecek izin süresinin 49 yılı aşamayacağı da yine aynı madde metninde yer almaktadır. Diğer taraftan, Anayasanın 169. maddesi Devlet ormanlarının mülkiyetinin devrolunamayacağı, devlet ormanlarının kanuna göre, Devletçe yönetilip işletileceği, bu ormanların zamanaşımı ile mülk edinilemeyeceği, kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamayacağı ve ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemeyeceği emredici hükmü bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere 6831 Sayılı Orman Kanunu ilgili maddesi ve ayrıca orman alanlarında verilecek izin işlemlerini düzenleyen yönetmelikte<sup>9</sup>, devlet ormanı sınırları içerisinde yapılacak kamu yararına konu tesis ve yapıları belirlemiştir. 7269 Sayılı Kanuna atf yapılan söz konusu madde bu bakımdan ele alındığında, madde metni içerisinde devlet ormanlarında barınma amaçlı yapıların yapılmasına izin verilmesi hususunda açık bir ifade yer almamaktadır. Bu bakımdan 7269 Sayılı Kanun, Orman Kanununun 17. maddesini geniş yorumlayarak Devlet ormanı sınırları içerisinde afetzedelerin iskanının temini için ilgili bakanlığa izin verilebileceği şeklinde bir yaklaşımda bulunmuştur. Kaldı ki, KHK ile getirilen ek madde ile, Anayasal güvence altında olan orman alanlarının bu bağlamda vasfının kaybedilmesinin önü açılmış olmaktadır. Diğer taraftan 581 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin dayandığı 4452 sayılı yetki kanunu incelendiğinde, “doğal afet bölgelerinde çevrenin korunmasına yönelik hizmetlerin yürütülmesinin” temel ilkelerden biri olduğu görülmektedir. Ayrıca yetki kanunu amaç, kapsam ve ilkeleri bakımından genel ifadeleri içeren ve doğrudan orman alanlarının

---

<sup>9</sup> 22.03.2007 tarih ve 26470 R.G. Sayılı Orman Sayılan Alanlarda Verilecek İzinler Hakkında Yönetmelik,

Devlet idarelerine verilecek izinler

MADDE 33 – (1) Devlet idarelerine, kamu yararı ve zaruret olması halinde; savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, iletişim panosu, sağlık, eğitim, spor tesisi, su arama, su kuyusu, kaptaj, su isale hattı, su deposu, su dolun tesisi, atık su, petrol, doğal gaz, alt yapı, katı atık bertaraf tesisi, sanatoryum, baraj, gölet ve mezarlık tesisi için izin verilebilir.

iskana açılması konusunda yetki veren bir kanun olarak düzenlenmemiştir.

Orman alanlarının barınma amaçlı iskana açılması konusunda üzerinde durulması gereken bir diğer konu ise izin süresidir. Gerek Orman Kanunu'nda gerekse 7269 Sayılı Kanunu'nda bu sürenin 49 yılı aşamayacağı belirtilmiştir. Belirtilen izin süresi için her ne kadar geçici bir süre olarak bakılsa dahi, bu süre bir toplu yerleşik düzene geçilmesi ve barınma kavramının ötesinde "yerleşme" olgusunun oluşması için yeterli bir süredir. 6831 Sayılı Orman Kanununun toplu yerleşim yerlerini orman sınırları dışına çıkarması konusunda bir anlayışa sahip olduğu Anayasanın 169. maddesinin son fıkrasında ve 6831 Sayılı Kanunun 2/B maddesindeki<sup>10</sup> hükümlerden anlaşılmaktadır. Söz konusu yazılı hükümler "*31.12.1981 tarihinden önceki şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanlarının*" orman sınırı dışına çıkarılmasına olanak tanımaktadır<sup>11</sup>. Anayasa'da ve Orman Kanunu'nda belirtilen 31.12.1981 tarihinin (daha öncede olduğu gibi) ötelenmesinin her zaman gündemde olduğu, İstanbul ve Marmara'da gerçekleşecek büyük ve yıkıcı bir deprem sonrası orman alanlarında oluşturulacak toplu yerleşimlerden sonra bu tarih değişikliğine gidilebilmesi o günün şartları da göz önüne alındığında mümkün görülebilmektedir.

Bu konuya dair bir başka husus ise, 7269 Sayılı Kanun ile mülki amirlere verilen olağanüstü yetkililerdir. Yukarıda da belirtildiği üzere kanun, afete maruz kalan bölgelerde resmi özel her türlü araziye geçici olarak mülki amir tarafından işgale izin vermektedir. Özellikle deprem gibi büyük ve yıkıcı etkisi olan afetlerde, bu olağanüstü yetkileri kullanacak amirlerin günün şartları ve zorluğu esnasında su ve yaşam kaynaklarından biri olan ormanların korunması ve tahribinin önlenmesinde beklenen hassasiyeti gösteremeyeceği söylenebilir.

<sup>10</sup> B) 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden; tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (antep fıstığı, çam fıstığı) gibi çeşitli tarım alanları veya otlak, kışlak, yaylak gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler ile şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanları, Orman sınırları dışına çıkartılır.

<sup>11</sup> Ancak kanunun 2. maddesinin B fıkrası 3. bendinde bu konunun istisnai halleri düzenlenmiştir. (Değişik fıkra: 05/11/2003 - 4999 S.K./2. md.) \*1\* Bu madde hükümleri; muhafaza ormanı, milli park alanları, tabiat parkları, tabiatı koruma alanları, izin ve irtifak hakkı tesis edilen ormanlık alanlar ve 3 üncü madde ile orman rejimi içine alınan yerlerde bu niteliklerinin devamı süresince; yanan orman sahalarında ise hiçbir şekilde uygulanmaz.

Bu bakımdan plansız, programsız ve hazırlıksız olarak orman alanlarının geçici işgali, akabinde telafisi zor zararların doğmasına neden olabilecektir.

Düzce örneğinde olduğu gibi, afetzedeye yerleşim alanları yer seçim ve planlanmasında yeterince eşgüdüm sağlanamamış ve çalışmaların birbirinden bağımsız ve kopuk olarak süregelmeye Düzce çevresinde üst ölçekten gelen planlı bir gelişim şansının kaçırılması olarak yorumlanmıştır. Bunda yönetsel kargaşanın yanı sıra, deprem koşullarında hızlı hareket etme gereğinin de rol oynadığı ifade edilmiştir (Anonim 13, 2010).

Mülki amirlerin yetkilerini kullanmaları konusunda ise, yine Düzce depremi sonrası dönemin valisinin deprem bütçesinden orman alanına izinsiz yaptırmış olduğu Vali Konağı yapımı örnek olarak verilebilir. Ulusal basında da yer alan olayda, valilik uygulamasına karşı dava açan Düzce Orman İşletmesi davayı kazanarak işgale konu sahayı tekrar kazanmıştır. Ayrıca vali hakkında da görevi kötüye kullanmadan dolayı dava açılmıştır (Anonim 14, 2010). Basında da gündem teşkil eden bu olayın yetki kullanımı konusunda idarecilerin kişisel ve hızlı kararlar alarak, orman alanlarının doğrudan tahribine yönelik telafisi zor durumların ortaya çıkmasına örnek olabileceği ifade edilebilir.

## **4.2. Orman sınırı dışına çıkarılmış yerlerin afetlerde iskan alanı olarak tahsis edilmesi**

7269 Sayılı Kanun, 598 Sayılı KHK ile 2000 yılında ek 10. maddesi ile, Orman ve Su İşleri Bakanlığınca, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında hiçbir yarar görülmemeyen ve tarım alanına dönüştürülmesi de mümkün olmayan orman sınırları dışına çıkarılmış ve çıkarılacak alanların, genel hayatı etkileyen doğal afet yerlerinde afete maruz kalan kamu kurum ve kuruluşları ile diğer afetzedelerin iskanlarını temin için Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilebileceğine dair bir düzenleme yapmıştır. 17 Ağustos Gölçük ve 12 Kasım Düzce depremi sonrasında da kalıcı konut ihtiyacı için seçilen alanlardan olan orman sınırı dışına çıkarılmış hazine arazileri, muhtemel İstanbul depreminde de tercih sebebi olabilecektir.

Ancak, söz konusu alanların afetzedelere konut ihtiyacı için tahsis edilebilmesine imkan veren 7269 SK'nun ilgili hükümleri, orman sınırı dışına çıkarılmanın düzenlendiği Anayasa ve Orman Kanunu hükümleri açısından irdelenmesi gereken bir



konudur. Bu bakımdan öncelikle Anayasa'nın 169. maddesinin son fıkrası ve 6831 Sayılı Kanunun 2. maddesi hükümlerince orman sınırı dışına çıkarılmasının koşul ve şartlarından kısaca bahsetmekte yarar bulunmaktadır.

6831 Sayılı Kanunun 2. maddesi orman sınırı dışına çıkarma işlemi iki ayrı fıkrada toplamıştır. Maddenin "A" fıkrası öncelikle orman içindeki köyler halkının yerleştirilmesi amacıyla, orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde yarar olduğu tespit edilen yerler ile halen orman rejimi içinde bulunan funda ve makilerle örtülü yerlerden tarım alanlarına dönüştürülmesinde yarar olduğu tespit edilen yerlerin orman sınırı dışına çıkarılmasına imkan vermektedir. Buradaki temel unsurlar, yerleştirilecek vatandaşların öncelikle orman köylüsü olmaları ve orman sınırı dışına çıkarılan alanların tarım alanlarına dönüştürülmesi mümkün olan yerlerden olmasıdır.

Kanunun B fıkrası ise, 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden; tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (antep fıstığı, çam fıstığı) gibi çeşitli tarım alanları veya otlak, kışlak, yaylak gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler ile şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanlarının orman sınırı dışına çıkarılmasına izin vermektedir. Bu fıkradaki temel unsurların, söz konusu alanının orman niteliğini 31.12.1981 tarihinden önce kaybetmesi ve yine bu yerlerin sadece tarım ve hayvancılıkta kullanılması şartı olduğu açıkça görülmektedir.

Gerek Anayasanın 169. maddesi gerekse 6831 sayılı Kanunun 2. maddesi yukarıda sayılan haller dışında orman sınırlarında daraltma yapılamayacağına altını çizmiştir. Ayrıca Anayasanın 170. maddesinde orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi ve orman sınırları dışına çıkartılmasının orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için Devlet eliyle anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsisinin kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.

Anayasanın 170. maddesi ve konuya ilişkin ilgili kanun, tarım ve hayvancılık faaliyetleri için kişilere mülkiyet hakkı tanınmaksızın bu yerlerin kullandırılmasına imkan sağlamaktadır. Konuya dair Anayasa Mahkemesinin orman sınırı dışına çıkarılan alanların satışına ilişkin bir kanun maddesinin

iptaline dair kararında<sup>12</sup> da belirtildiği üzere; *Anayasa, ekonomik sıkıntı çeken orman içi veya bitişiği köyler halkına Devlet eliyle ihya edilmiş tarım ve yerleşim alanları sağlamak istemiştir. Anayasa ile güdülen amaç, bilim ve fen bakımından artık orman olarak işletilmesinde yarar görülmeyen yerleri orman içinde ikamet eden halkın yararına tahsis etmek suretiyle değerlendirmektir. Şu halde orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin yalnızca orman köyler halkının nakli ve yerleştirilmesi amacıyla değerlendirilmesi olanaklıdır. Böylece, orman köylüsünün ormanları tahribi önlenerek ulusal ekonomiye katkıda bulunması sağlanmak suretiyle üretici haline getirilip kalkınması amaçlanmıştır*<sup>13</sup>.

Orman sınırı dışına çıkarma işlemine ilişkin bu kısa değerlendirmenin ardından, 7269 sayılı Kanunun ek 10. maddesi incelendiğinde, ilgili madde metninde "Orman Bakanlığınca, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında hiçbir yarar görülmeyen ve tarım alanına dönüştürülmesi de mümkün olmayan orman sınırları dışına çıkarılmış ve çıkarılacak alanların" afetzedelerin iskanına konu edileceği ifade edilmiştir. Söz konusu madde metni ile 7269 Sayılı Kanun yukarıda ifade edilen Anayasanın amir hükmü ve Orman Kanunu'nun orman sınırı dışına çıkarılmasına dair Anayasa ve Orman Kanunu hükümleri ile bağdaşmayan düzenlemeler içerdiğini ileri sürmek mümkündür. Bu konuya dair madde metni ayrıntılı olarak irdelenecek olursa madde metninde Anayasa ve orman mevzuatı ile çelişen üç temel husus bulunmaktadır.

Bunlarda ilki "*orman sınırı dışına çıkarılacak alanlar*" ifadesidir. Kanun bu ifadesi ile orman sınırı dışına çıkmamış ancak çıkma ihtimali olan alanların, kısacası halen orman vasfı taşıyan orman alanlarının afetzedeler için iskana açılmasına imkan tanımıştır. Kaldı ki halen orman olan ve orman sınırı dışına çıkarılma koşul ve şartlarını sağlamayan ve bu konuda yasal prosedürü tamamlanmayan alanlara dair bu tarz bir yaklaşımın Anayasanın ve Orman Kanununun belirlediği ilke ve esaslarla örtüşmediği ileri sürülebilir.

Madde metninde geçen tartışılması gereken bir diğer ifade ise, "*tarım alanına dönüştürülmesi mümkün olmayan alanlar*" ifadesidir. Yukarıda da

<sup>12</sup>2001 tarih ve 4706 Sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, madde 3 (Anonim 15, 2010).

<sup>13</sup> Anayasa mahkemesi Başkanlığı, Esas Sayısı: 2001/382 Karar Sayısı ve Tarihi: 2002/21 - 23 Ocak 2002 (Anonim 16, 2010).

belirtildiği üzere, Anayasa ve 6831 Sayılı Kanunun orman sınırı dışına çıkarılmasının en önemli koşullarından biri, çıkarılacak alanların tarım alanına veya hayvancılıkta kullanılacak arazilere dönüştürülmesinde fayda görülmesidir. Şayet bir orman alanının tarım alanına dönüştürülmesinde ya da hayvancılıkta kullanılan otlak yaylak kışlak gibi alanlara dönüştürülmesinde fayda görülmemiş ise o yerin orman sınırı dışına çıkarılması için geçerli sebeplerin tam olarak oluşmadığını ifade etmek mümkündür. Diğer taraftan bir orman toprağı tarım amaçlı olarak kullanılmayacak düzeyde ise, bu yerlerin yüksek eğimli ve toprak erozyonuna maruz kalan ve ormancılık literatüründe “orman ve toprak muhafaza karakteri taşıyan alanlar”<sup>14</sup> olarak adlandırılan yerlerden olduğunu iddia etmek mümkündür. Orman mevzuatı açısından orman ve toprak muhafaza karakteri taşıyan bu alanlar, orman sınırı dışına çıkarılmaz ve devlet ormanı olarak sınırlandırılması yapılmaktadır<sup>15</sup>.

Üçüncü konu ise Anayasada ve Orman Kanununda ifade edilen 31.12.1981 tarihidir. Anayasa ve orman mevzuatı bir orman alanının orman sınır dışına çıkarılması için bu tarihten önce orman vasfını yitirdiğine dair fenni bulguların olması gerektiğini belirtmiştir. Bir orman alanının bu tarihten önce orman vasfını yitirip yitirmediği konusunda ise o bölgede orman kadastro yapan Orman Kadastro Komisyonları yetki sahibidir. 7269 Sayılı Kanun bu bakımdan ele alındığında orman sınırı dışına çıkarılması için bir Anayasal şart olan kesin tarihin söz konusu kanun metninde yer almadığı görülmekte, dolayısıyla anayasal şartın ihlal edildiği anlaşılmaktadır.

Belirtilen bu hususlardan da anlaşılacağı üzere, Anayasa ve orman mevzuatı, orman sınırı dışına çıkarılma amaç ve koşullarını açıkça belirtmiştir. Söz konusu yazılı kaynaklarda, 7269 Sayılı Kanunun ek 10. maddesi ile getirilen orman sınırı dışına çıkarılan alanlardan afetzedelerin iskan amaçlı faydalanılmasına dair destekleyici bir hüküm

ve düzenlemenin bulunmadığı aksine mevcut hüküm ve mahkeme kararlarının 7269 Sayılı kanunun ek 10. maddesi hüküm ve tasarrufları ile tezat oluşturduğu sonucuna varılmaktadır. Özetle, öne sürülen gerekçeler neticesinde 7269 Sayılı Kanunun ek 10. maddesi ile getirilen orman sınırı dışına çıkarılan alanların afetzedelere iskan amaçlı kullanılması Anayasanın 169. ve 170. maddelerine açıkça aykırı ve mevcut orman mevzuatı ile de desteklenmemektedir.

### 4.3. Mera alanlarının afetlerde iskan alanı olarak tahsis edilmesi

Afet sonrası afetzedelere yerleşim yerleri oluşturulması konusunda 7269 Sayılı Kanun ile belirlenen bir başka arazi türü meralar olarak belirlenmiştir. Kanunun ek 9. maddesi ile afetlerle ilgili olarak yeni yerleşim alanları sağlanması amacıyla mera vasfı taşıyan yerlerin tahsis amacının 4342 sayılı Mera Kanunu hükümlerine göre değiştirilerek, Hazine adına arsa olarak tescil ettirilebileceğini ve bu yerlerin tescil tarihi itibarıyla öngörülen amaçla kullanılmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığına tahsis edilmiş sayılacağını ifade etmektedir.

Konuya ilişkin 1982 Anayasası 45. maddesinde Devletin, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırması gerekliliğini vurgulamıştır.

1998 tarih ve 4342 sayılı Mera Kanunu birinci maddesi ile kanunun anayasanın ilgili hükmüne uygun bir amaç belirlemiş ve ayrıca meraların bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin artırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesini, korunmasını ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesini sağlamaktadır.

Bu bağlamda Mera Kanunu 2004 yılında değişikliğe uğrayan mera alanlarının tahsis amacının değiştirilmesine dair 14. maddesi ile hangi hal ve durumlarda meraların tahsis amacının değiştirileceği sıralamıştır. Söz konusu madde metninin “g” fıkrası ile, *doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç duyulan yerlerin*, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine, valilikçe tahsis amacı değiştirileceği ve söz konusu yerlerin tescillerinin Hazine adına, vakıf meralarının

<sup>14</sup> 15.07.2004 tarih ve 25523 R.G. sayılı 6831 Sayılı Orman Kanununa Göre Orman Kadastrounun Uygulanması Hakkında Yönetmelik, Madde 23/p:Orman ve Toprak Muhafaza Karakteri;Üzerindeki bitki formasyonu ile taşkınları, şiddetli yağış sonrası oluşan zararlı akışları, toprak erozyonunu, toprağın strüktür ve tekstürünün bozulmasını önleyici, su verimini artırıcı etkisi bulunan ve eğimi yüzde on iki den fazla olan yerlerdir.

<sup>15</sup> 15.07.2004 tarih ve 25523 R.G. sayılı 6831 Sayılı Orman Kanununa Göre Orman Kadastrounun Uygulanması Hakkında Yönetmelik, Madde 26/j) Orman ve toprak muhafaza karakteri taşıyan funda ve makilik alanlar, Devlet ormanı olarak sınırlandırılır.

tescilleri ise vakıf adına yaptırılacağını belirtmiştir. Uygulamaya dair ise Mera Yönetmeliğinin<sup>16</sup> 8. maddesinin 6. fıkrası doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç duyulan yerlerin tahsis amacı değişikliği talebinde istenecek bilgi ve belgelere dair düzenlemeyi içermektedir.

Sonuç olarak, mera alanlarının afet sonrası afetzedeler için yerleşim yeri olarak tahsis edilmesi konusunda, orman ve orman sınırı dışına çıkarılmış alanların kullanılmasına dair anayasada getirilen kesin kısıtlamalar olmadığı gibi, başta Mera Kanunu olmak üzere mera mevzuatında yapılan değişikliklerle, mera alanlarının afetzedelerin yerleşimine tahsis edilebilmesine dair açık hükümler getirilerek, konuya yasal zeminin oluşturulmaya çalışıldığını ifade etmek mümkündür.

## 5. Sonuç ve Öneriler

Tarihin ve aynı zamanda çağının en önemli metropollerinden biri olan, Türkiye'nin birçok alanda merkezi ve ülkenin en büyük ekonomik kaynaklarına sahip İstanbul şehri, konunun uzmanlarının belirttiği üzere yakın gelecekte yıkıcı bir deprem beklemektedir. Söz konusu yıkıcı deprem sonrası birçok sıkıntı ve ihtiyaç ortaya çıkacak ve şehrin tekrar onarılması veya yeni merkezlerin kurulması çalışmaları da akabinde hızlı bir şekilde başlayacaktır. Bugüne kadar birçok deprem senaryosu ile kurum ve kuruluşlar depreme hazırlık çalışması yapmış ve halen yapmaktadır. Bu bağlamda çalışma konumuzun genel çerçevesini oluşturan deprem sonrası geçici ve kalıcı barınma ihtiyacına yönelik saha seçimine dair ise tatmin edici kaynaklara ulaşılamamıştır. Bu bağlamda elde edilen veriler, şehir içinde geçici konaklamaya tahsis edilecek okul, spor salonu, kamu tesisi vs gibi tesis ve yapılardan faydalanılmasına dair planlamalar ile şehrin içinde kurulması öngörülen çadır kent yeri seçimine dair bir takım çalışmalardır. Diğer taraftan çalışma konumuzun özünü oluşturan başta ormanlar ve orman sınırı dışına çıkarılan alanlar ile mera alanların deprem sonrası depremedelerin iskanı için tahsisine yönelik bir planlama yapıp yapılmadığına dair ise, Bilgi Edinme Kanunu uyarınca yapılan resmi başvurulara alınan cevaplar, bu alanda herhangi bir plan ve çalışmanın olmadığı

yönündedir.

17 Ağustos 1999 Gölçük ve 12 Kasım 1999 Düzce depremleri sonrasında yaşandığı gibi bu tür büyük ve yıkıcı depremler sonrasında da barınma en büyük ihtiyaç ve bu ihtiyacın gerçekleştirilmesi ise yine en büyük sorunlardan bir olacaktır. Devlet daha önceki iki büyük depremde olduğu gibi yeni yerleşim merkezleri kurmak için öncelikle hazine arazilerinin yoğun olduğu bölge ve alanları seçme yoluna gidecektir. İstanbul gibi hem arazi değerlerinin yüksek hem de sınırlı olduğu bir bölgede, devletin yeni yerleşim merkezleri kurmak için yine bu yola başvuracağı ve hazine arazilerine öncelik vereceği tahmin edilebilen bir sonuçtur. Bu bakımdan yetkililer tarafından olası bir deprem sonrası yeni merkezler kurulması halinde ortaya çıkacak yer seçimi konusunda bir çalışma yapılmamış olması eleştiriye açık bir konudur.

Diğer taraftan 7269 Sayılı Kanun başta olmak üzere yürürlükteki afet mevzuatı deprem öncesi ve sonrası yaraların sarılması için yeterli ve kapsamlı bulunmamaktadır. Özellikle çalışma konusu olan orman, orman sınırı dışına çıkarılan alanlar ve meraların iskan amaçlı kullanımına dair içerdiği düzenlemeler yukarıda da belirtildiği üzere Anayasa aykırı ve konuya ilişkin özel mevzuatla da çelişen bir yapıdadır. Bu bakımdan doğal bir afet sonucunda ortaya çıkan yaraları sarmak için hukuki zaafı olan düzenlemelerle insanlar için başta su ve oksijen kaynağı olan ormanları tahrip ederek bir başka doğal felakete neden olunmamalıdır.

Ancak, her ne kadar mevcut afet mevzuatı birçok yönden eleştirilse de günümüzde geçerliliğini korumakta ve bir afet sonrası başvurulacak ilk kaynak olma özelliğini taşımaktadır. Bu bağlamda, olası İstanbul depremi sonrası ortaya çıkan barınma ihtiyacı talebinin karşılanması için İstanbul'un tarım, mera orman arazilerinin yoğun olduğu alanlara doğru kaymalar olacaktır. Avrupa yakasında İstanbul'un batı ve kuzey batısında yer alan Çatalca, Silivri ve Büyükçekmece tarafları Anadolu yakasında ise Çekmeköy Beykoz ve Şile tarafları yoğun baskı altında kalacaktır. Baskı altında yer alan bu bölgelerde özellikle orman alanlarını korumak amacı ile kurulacak yeni yerleşim merkezlerinin yeri ayrıca önem taşıyacaktır.

Anayasanın belirlemiş olduğu temel ilkelere aykırılık teşkil eden fakat afet mevzuatı açısından mümkün görünen orman ve mera alanlarından yer seçilmesi konusunun planlamaların dışında tutulmasına dikkat edilmelidir. Unutulmamalıdır ki, İstanbul'un ormanları yer altı su kaynaklarının da en zengin olduğu ve kentin havası ile birlikte yaşam

<sup>16</sup> 31/07/1998 tarih 23419 RG sayılı Mera Yönetmeliği

kalitesini artıran alanlardır. Bu bağlamda son olarak, mevcut afet mevzuatının tekrar gözden geçirilerek doğal kaynakları koruyan, gözetim ve Anayasanın belirlemiş olduğu prensipleri çiğnemeyen bir yapıda deprem öncesi ve sonrası önlem ve çalışmaları koordine edecek düzenlemeler içerecek şekilde biran önce yeniden düzenlenmesi gerekliliği tekrar vurgulanmalıdır.

Başta İstanbul olmak üzere deprem bölgelerinde, depremden önce, altyapısı hazır acil barınma ihtiyacını karşılayacak merkezler kurulmalı ve bu merkezler deprem sonrası bir kaos yaşanmadan afetzedelerin tüm ihtiyaçlarını giderebilecek düzeyde olmalıdır. Ulaşım ve sağlık imkanlarının hemen ulaştırılabileceği bu tür merkezlerin yerleri bölge halkına önceden duyurularak, olası bir deprem sonrası insanların bu merkezlerde toplanmaları ve barınma ihtiyaçlarının karşılanması sağlanmalıdır. Bu yerlerin belirlenmesinde öncelikle ruhsatsız kaçak yapıların yoğun olduğu bölgeler seçilmeli burada yaşayanlar güvenli yerleşim bölgelerine kaydırılarak hem can kayıplarının önüne geçilmeli hem de barınma merkezleri oluşturulmalıdır.

## References

- Anonim 1, 2007.** TMMOB Şehir Plancıları Odası, Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Kurumsal Yapı Alt Komisyonu Raporu, Ankara.
- Anonim 2, 2004.** Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Deprem Şurası Afet Bilgi Sistemi Komisyonu Raporu, Ankara.
- Anonim 3, 2009.** Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Afetlere Hazırlık ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu, Kentleşme Şûrası, Ankara.
- Anonim 4, 2002.** T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2002/2 İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor, Ankara.
- Anonim 5, 2003.** İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama ve İmar Dairesi Zemin ve Deprem İnceleme Müdürlüğü, İstanbul İçin Deprem Master Planı, İstanbul.
- Anonim 6, 2002.** T.C. Sayıştay Başkanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının, Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri, Ankara.
- Anonim 7, 2010.**  
<http://www.tumgazeteler.com/?a=5689443>.  
(Ziyaret Tarihi 04.05.2010)
- Anonim 8, 2010.**  
<http://www.mimdap.org/w/?p=2073>. (Ziyaret Tarihi 10.05.2010)
- Anonim 9, 2010.**  
<http://www.memurlar.net/haber/31703/>  
(Ziyaret Tarihi 09.04.2010)
- Anonim 10, 2006.** T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, İstanbul İl Tarım Master Planı [www.sgb.tarim.gov.tr/Proje.../Master\\_planlari/master\\_planlari](http://www.sgb.tarim.gov.tr/Proje.../Master_planlari/master_planlari). (Ziyaret Tarihi 09.05.2010)
- Anonim 11, 2004.** Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Deprem Şurası Mevzuat Komisyon Raporu, Ankara.
- Anonim 12, 2010.** Bayındırlık ve İskan Bakanlığı <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/sayfa.php?Sayfa=haberduyurudetay&ID=66>. (Ziyaret Tarihi 03.04.2010)
- Anonim 13, 2010.**  
<http://www.kentlob.net/index.php/bolu-ili-planlamasi-ve-deprem-sonrasi-gelistmeler.kent> (Ziyaret Tarihi 09.06.2010)
- Anonim 14, 2010.**  
<http://www.tumgazeteler.com/?a=22218>  
(Ziyaret Tarihi 15.05.2010)
- Anonim 15, 2010.** [www.kazanci.com.tr](http://www.kazanci.com.tr) (Ziyaret Tarihi 15.05.2010)
- Anonim 16, 2010.** Anayasa Mahkemesi Başkanlığı, [www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr). (Ziyaret Tarihi 13.05.2010)
- Elvan, O.D., 2009.** Orman İşgal ve Faydalanma Eylemi Üzerinde İncelemeler. Doktora Tezi, İstanbul Üniv., Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Kepekçi, D., 2007.** Bütünleşik Afet Yönetim Sisteminde Kriz Yönetimi Kapsamı İçinde İstanbul İçin Yapılan Afet Acil Yardım Planı Bilgilendirmesi ve Değerlendirilmesi, Altıncı Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı, İstanbul.
- Özaslan, M., G. Erşahin, D. Akkahve ve A. Sabuncu, 2001.** Düzce İli Raporu, DPT Yayın No: 2528, Ankara.
- Şahin, A., 2008.** Ekosistem Tabanlı, Fonksiyonel Planlama Çalışmaları Sunusu, İstanbul Orman Bölge Müdürlüğü, İstanbul.