

Orman Yangınlarında Kim Yetkili ve Görevlidir

16/08/2021



Son dönemde tüm insanlığı, özellikle de ülkemizi büyük üzüntüye sevk eden orman yangınları, birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Bu yangınların sabotaj veya küresel ısınmadan kaynaklı olup olmadığının adli ve idari mercilerce incelenip gereğinin yapılacağını umuyoruz. Ancak, yanan ormanlarımızı söndürmek, ihya etmek, yanmış ormanların imar açılması gibi konuların hukuki açıdan da tartışılması faydalı olacaktır.

Normlar hiyerarşisi kavramına göre sırasıyla Anayasa, Kanunlar/Milletlerarası Anlaşmalar, Tüzükler, Yönetmelikler, Tebliğler/Genelgeler/Talimatlar şeklindeki düzenlemelerin her biri, kendisinden üst seviyede olan düzenlemelerin hiçbirine aykırı olamaz. Örnek vermek gerekirse Yönetmelik, Kanuna, Kanun Anayasa'ya aykırı olamaz. Bu nedenle, ormanların muhafazası ile ilgili görev ve yetkiyi en üst seviyede düzenleyen hukuk normu Anayasa olduğundan öncelikle meseleyi bu açıdan irdelemek gerekecektir.

Anayasal Düzenleme

Anayasa'nın 169. Maddesine göre ***“Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.”*** Görüldüğü üzere, ormanları koruma, gözetleme ve ihya etme görevi hiçbir duraksamaya yer olmaksızın Devlettir. Ayrıca, yanan ormanların da yerine yenilerinin yetiştirilmesi de Devletin görevidir. Böyle yangınlardan sonra sansasyonlara neden olan “imara açma” tartışmalarına mahal vermemek açısından da Anayasa, yanan ormanların yerlerine yeni ormanlar yetiştirilmesini, buralarda başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamayacağını düzenleyerek, bu türden tartışmaları engellemeye çalışmıştır.

Anayasamız aynı madde içerisinde, Devlet ormanlarının mülkiyetinin devredilemeyeceğini, mülkiyetinin zamaşımı yoluyla kazanılamayacağını, sadece kamu yararı olması halinde irtifak hakkına konu olabileceğini hükme bağlamıştır. Tüm bunlara ek olarak, Devletin ormanların zarar görmesine neden olacak hiçbir faaliyete müsaade etmeyeceğini, ormanları yakmak, yok etmek

veya daraltmak amacıyla işlenen suçların da gerek genel, gerekse özel af kapsamına alınamayacağını düzenlemektedir.

Kanun ve Yönetmeliklerdeki Düzenleme

(i) Orman Kanunu

Ormanlarla ilgili olarak kanun bazında en kapsamlı düzenleme 31.08.1936 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu'dur. Orman Kanununun 1. maddesine göre ***“Tabii olarak yetişen veya emekle yetiştirilen ağaç ve ağaççık toplulukları yerleriyle birlikte orman sayılır”***. Kanununun 69. maddesine göre ise; ***“Orman idaresi, orman yangınlarını önlemek ve söndürmek maksadıyla her türlü hizmeti yapar veya yaptırır”***. Yani, Anayasa'nın 169. maddesine göre Devlete verilen görevi Devlet, birinci elden Orman Kanunu 69. maddesine göre Orman İdaresi eliyle yürütmektedir. Zaten bu sebeptir ki, orman yangınlarının hava yoluyla söndürülmesi için açılan ihaleleri belediyeler değil, Orman İdaresi açmaktadır. Orman İdaresi, orman sayılan alanlar dışındaki yangınlarda, ormana sirayet etme riski bulunan kırsal alan yangınlarının söndürülmesine imkânlar ölçüsünde katkı sağlar. Yani, Orman İdaresi imkânlar ölçüsünde orman sayılmayan kırsal yerlerdeki yangınlara müdahale görevi altındadır.

Ayrıca, Orman kanunu 69. maddesi uyarınca Orman İdaresi ormanlık alanlara sirayet etme tehlikesi olan kırsal alanlardaki yangınlara da imkanları ölçüsünde müdahale etmekle görevlidir. Aynı maddede ***“Orman yangınlarıyla mücadelede gönüllülerden de faydalanılır. Gönüllülerin yangına ulaşımı ile yangın söndürmeye yarayacak aletleri ve giyecekleri, Devlet ormanlarında orman idaresi, diğer ormanlarda ise sahipleri tarafından karşılanır. Yangına katılan personel ve gönüllülerin iâşe giderleri yangın söndürme faaliyetleri süresince orman idaresi tarafından karşılanır.”*** demek suretiyle, orman yangınlarına toplumun tüm kesimlerinin müdahale edebilmesi için yetki vermiş, gönüllülerin tüm iâşeleri, söndürmeye yarayacak aletleri ve giyecekleri Orman İdaresi tarafından karşılanması gerektiği hükme bağlamıştır.

(ii) Belediye Kanunu

Belediye Kanunu 6. maddesine göre belediye sınırı, belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile belirlenir. Belediye Kanununun 14. maddesi uyarınca belediyeler İtfaiye hizmetlerini bizzat yerine getirir. Belediyelerin yetki alanında olan yerlerde söndürme faaliyetleriyle ilgili olarak kanununun 48. maddesi düzenleme getirmiştir. Maddeye göre, “Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur. Yani Belediyelerin İtfaiye Teşkilatı kurmaları için Belediye Meclisi kararı gerekmektedir. Bu kapsamda kanunda detaylı belirtildiği şekilde Belediyeler, kendi yetki alanları ve ayrıca kanunda açıkça belirtilen yerlerde yangın söndürmeyle görevlidirler. Belediye kanununun 52. maddesine göre itfaiye hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür ve çalışma ve usul ve esasları, görev ve yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Anayasa Mahkemesi 11/09/2019 tarihli kararıyla, İtfaiye Hizmetlerinin belediyelerce taşeronla yaptırılması yetkisini tanıyan Belediye Kanunu 14. Maddesinin 1. Fıkrasının (a) bendinin birinci cümlesinde yer alan “...yaptırır” ifadesinin

“İtfaiye hizmetinin bizzat varlık nedeni ve doğası, Anayasa'nın devletin temel amaç ve görevlerine ilişkin 5. Maddesi ve kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına ilişkin 17. maddesiyle ilgisi ve kamu düzeni ve güvenliğiyle ilişkisi, anılan hizmetin genel idare esaslarına göre memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev olduğunu daha belirgin ortaya koymaktadır. Anayasa Mahkemesinin 1/4/2015 tarihli ve E.2013/50, K.2015/38 sayılı kararında belirtildiği üzere anayasal çerçevede kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesi yolunda düzenleme yapılması, idarelerin genel idare esasları uyarınca yürütmekte yükümlü

oldukları asli ve sürekli görevleri dışında kalan hizmetleri için mümkündür. Bu itibarla genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapılabilmesi mümkün değildir”

gereğesiyle Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Bu kararın ne kadar isabetli olduğu son orman yangınlarında tartışma konusu olan kiralık yangın söndürme helikopterleri ve uçakları ile bir kere daha gündeme gelmiştir.

(iii) Belediye İtfaiye Yönetmeliği

Orman Kanunu 52. maddesinde bahsedilen yönetmelik hükümleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan 21/10/2006 tarihli “Belediye İtfaiye Yönetmeliği”dir. Yönetmeliğin, Belediyelerin İtfaiyelerle ilgili görevlerini düzenleyen 6. maddesinin “ı” bendine göre belediyelere bağlı itfaiye teşkilatları, “Talep edilmesi halinde orman yangınlarının söndürülmesi çalışmalarına katılmak,” zorundadır. Bir başka deyişle, Belediye'ye bağlı İtfaiye Teşkilatları, yetki alanlarında meydana gelecek yangınları önlemek, yangın çıkması halinde de bunları söndürmekle mükelleftir, ancak, “talep edilmesi halinde” Belediye İtfaiye Teşkilatı orman yangınlarının söndürülmesine de katılmak zorundadırlar.

Bu iki düzenleme bir arada okunduğunda, ormanlardaki yangını söndürmek Orman İdaresinin asli görevi olup, talep etmeleri halinde orman yangınlarını söndürmek konusunda belediye itfaiye teşkilatın da görevlendirilmesi mümkündür. Kuşkusuz ki, belediyelerin teşkilatlı olduğu yerlerde yangını önlemek ve müdahale etmek belediyelerimizin asli görevidir.

Hem şehir merkezlerini hem kırsalı hem de ormanlık alanları ilgilendiren böylesine büyük bir yangında en önemli sorunlardan birisi de idareler arasındaki (Orman İdare, Belediye, AFAD vs.) koordinasyonu sağlamaktır. Kanun koyucu bu konuda da Orman Kanununun 69

maddesinde “*orman yangını öncesinde ve yangın esnasında orman idaresi ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonu, mahallin en büyük mülki idare amiri sağlar. Kamu kurum ve kuruluşları, mahallin en büyük mülki idare amirinin verdiği talimatları yerine getirmek ve her türlü desteği sağlamakla yükümlüdür*” şeklinde bir düzenleme yapmıştır. En yüksek mülki amir illerde Vali, İlçelerde Kaymakamdır. Vali ya da Kaymakam, Orman İdaresi ile Belediyeler arasında koordinasyonu kanunun kendisine verdiği görev çerçevesinde sağlayacaktır. Yani, yukarıda izah ettiğimiz şekilde şayet, orman yangına müdahalede ihtiyaç duyulursa en yüksek mülki amir, örneğin Vali, Belediye’den Orman İdaresine yardım etmesini talep edebilir ve Belediyenin bu talebe uyması mecburidir.

Neticede, mevzuatımıza göre orman yangınlarına müdahale kapsamında öncelikli sorumluluk Tarım Bakanlığı’na bağlı Orman Genel Müdürlüğü’ne ait olup, şehir merkezlerinde bu sorumluluk Belediyelerdir. İhtiyaç duyulması halinde ilgili yerdeki en yüksek mülki amirin talebi üzerine belediyeler de orman yangınlarının söndürülmesi için Orman İdaresine yardımcı olmak zorundadır.

iv) Turizmi Teşvik Kanunundaki değişiklik

28/07/2021 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 7334 sayılı kanunun 1. maddesine göre, Turizmi Teşvik Kanununun 3. maddesinin “d” bendi değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre Turizm Merkezleri tanımı “*Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri dışında kalmakla birlikte, bu bölgelerin niteliğini taşıyan, turizm hareketleri ve faaliyetleri açısından öncelikle geliştirilmesinde kamu yararı bulunan orman vasıflı olanlar dâhil Hazine taşınmazları ile tescili mümkün olan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde yeri, mevkii ve sınırları Cumhurbaşkanı kararıyla tespit ve ilân edilen alanları,*” olarak değiştirilmiştir.

Bu değişiklikle artık orman vasfında olan, Turizm Merkezi niteliği taşımasa bile Cumhurbaşkanlığı kararıyla bu kapsama alınan, halihazırdaki ormanlar dahi Turizm Merkezi kapsamına alınmış ve bu kapsamda verilecek her türlü teşvik ve imar haklarından faydalanacak hale gelmiştir. Yukarıda

Anayasa’nın 169 maddesinin açık hükmü gereği, yanmış ve orman vasfını yitirmiş bir ormanı, tarım için dahi kullanıma açmak, hukuken mümkün değilken, bu düzenlemeyle herhangi bir orman, Cumhurbaşkanlığı kararıyla turizm merkezi ilan edilip, imara açılabilecektir. Kanaatimizce bu düzenleme Anayasa’ya aykırıdır.

TİLEGAL AVUKATLIK BÜROSU

Bu belge sadece bilgi vermek amacıyla hazırlanmıştır. Tüm hakları TİLEGAL Avukatlık Bürosu’na aittir. Kısmen dahi olsa izinsiz kullanılamaz. Genel hukuki konularla ilgili olarak hazırlanan bilgi notu, somut hukuki problemlere doğrudan uygulanmayabilir. Somut uyumsuzluklarınız için hukuk danışmanlarınıza başvurmanızı tavsiye ederiz.