

1/584
1497/5945

T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI

SAYI : B.01.0.KKB.01-18/A-6-2003-491

18 / 04 / 2003

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

İLGİ: 07.04.2003 günlü, A.01.0.GNS.0.10.00.02-1130/4608 sayılı yazınız.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 04.04.2003 gününde kabul edilen 4841 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" incelenmiştir:

1- İncelenen 4841 sayılı Yasa'nın,

- 2. maddesi ile, Anayasa'nın 169. maddesinin ikinci fıkrası değiştirilerek, Devlet ormanlarının gerçek ya da tüzel kişilerce işletilmesine olanak sağlanmakta,

- 3. maddesi ile, Anayasa'nın 170. maddesi değiştirilerek, 31.12.1981 gününden önce bilim ve fen yönünden orman niteliğini tümüyle yitirmiş ve orman sınırları dışına çıkarılmış yerlerin devri, tahsisi, terki, kiraya verilmesi, üzerinde sınırlı ayni hak tesisi, satışı ve satış gelirinden orman köylülerinin kalkındırılmalarının desteklenmesi amacıyla ayrılacak payın belirlenmesinin yasayla düzenleneceği; orman köyleri içinde kalan yerlerin satışında, kullanıcısı orman köylüsüne öncelik tanınacağı belirtilmektedir.

2- Ormanın genel tanımı bulunmakla birlikte hukuksal yönden ormanı tanımlamak oldukça güçtür. Ağaç bulunan her yere hukuksal yönden orman denilemeyeceği gibi, üzerinde ağaç bulunmayan kimi alanların orman kapsamına girmesi olanaklıdır.

3/246

OKUNDU
269-22.4.2003

Ormanın tanımlanmasındaki bu güçlük, ülkeleri “orman rejimi”ni belirleyerek, kimi alanları bu rejime bağlı kılmaya yönlendirmiştir. Ormanların sağladığı çeşitli ve önemli yararlar, bunların korunmasının, işletilmesinin ve ürünlerinden yararlanılmasının özel biçimde düzenlenmesini gerektirmiştir.

Ormanlara ilişkin hukuksal rejim düzenlenirken kural olarak, çok önemli doğa hazinesi ve ülke kaynağı olan ormanların, korunması ve sürekliliğinin sağlanması için “devlet elinde bulunması” ve “devletçe işletilmesi” ilkelerinden esinlenilmektedir.

Ormancılığın uygar dünyadaki ekonomik, tarımsal, endüstriyel, toplumsal ve kültürel önemini kavramış olan Cumhuriyet döneminde ormancılığın hukuksal ve teknik esasları belirlenerek, ülkenin bu temel sorununa bilimsel yöntemler kullanılarak ve yurt gerçekleri gözetilerek yaklaşılmıştır.

Ülkemizde, yukarıda belirtilen ilkelere uygun ilk orman rejimi, 08.02.1937’de kabul edilen 3116 sayılı Orman Yasası ile düzenlenmiştir. Daha sonra, 31.08.1956 günlü, 6831 sayılı Orman Yasası çıkarılmıştır. Bu Yasa’da da, uygar dünya orman rejiminde bulunması gereken ilkelere uygun düzenlemelere yer verilmiştir.

1961 Anayasası ile, ormanların korunması ve sürekliliğinin sağlanması için mülkiyetinin ve işletmeciliğinin devlet elinde bulunması ilkesi, anayasal kurala dönüştürülerek, orman hukukunun temel ilkeleri durumuna getirilmiştir. 1982 Anayasası’nda da bu ilkeler korunmuştur.

3- İnsanlığın geleceği yönünden, çağdaş ülkelerde ormancılık alanında benimsenen ve ormanların hukuksal düzenini oluşturan “süreklilik” ve “devlet elinde bulunma ve devletçe işletilme” genel ilkeleri üzerinde durulmasında yarar bulunmaktadır.

a- Ormanlarda süreklilik ilkesi ile güdülen amaç, orman varlığının korunması, genişletilmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Kuşkusuz, insanlığın yararı gözetilerek ormanlardan olanaklar ölçüsünde yararlanılmalı, ancak, bu yararlanma orman varlığına zarar verecek boyuta ulaşmamalıdır.

Ormanlarda süreklilik ilkesi, insanlığın ve ulusal ekonominin yararı için ormanların kuşaktan kuşağa kutsal bir değer olarak devredilmesini gerektirmektedir.

Ormanlarda süreklilik ilkesinin gerçekleşmesi devletin denetim ve gözetimi ile olanaklıdır. 1961 Anayasası’nın 37. ve 131. maddelerindeki düzenlemeler, Anayasa Koyucu’nun bu ilkeyi benimsediğinin açık göstergesidir.

1982 Anayasası'nda da, 1961 Anayasası'nda ormancılık konusunda getirilen ilkelere genel çizgileriyle bağlı kalınmıştır. Ormanlarda süreklilik ilkesi yönünden 1982 Anayasası'nın 169. maddesinin birinci ve üçüncü fıkraları, orman suçlarının affıyla ilgili düzenleme dışında, 1961 Anayasası'nın 131. maddesindeki kuralların yinelenmesi niteliğindedir.

Yine 1982 Anayasası'nın 169. maddesinin dördüncü fıkrasında, "orman sınırlarının daraltılamayacağı" belirtildikten sonra bu genel kuralın ayrıklıklarına da yer verilmiştir. "Orman dışına çıkarma" olanağı sağlayan bu ayırık düzenlemeler, halkı orman suçu işlemeye özendirdiği, orman suçu işleyenlerin ödüllendirildiği gibi savlarla, orman rejiminin en çok eleştirildiği alan olmuştur.

Anayasa Mahkemesi'nin 10.03.1966 günlü, E.1965/44, K.1966/14 sayılı kararında da,

"Ormanlar ulusal bir zenginliktir. Bunların çeşitli yönlerden yurdumuz için taşıdıkları büyük önem meydandadır. Ormanların sağladıkları birçok faydalar arasında erozyonu da önledikleri ve bu yüzden tarıma elverişli yurt topraklarının yok olmasına engel oldukları gözönünde tutulursa, ülkenin geleceği ve hatta varlığı ile ilgili bir servet oldukları söylenebilir. Şu halde ormanları korumak, yetiştirmek ve genişletmek, ihmali caiz olmayan bir Devlet ödevidir...."

denilerek, ormanlarda süreklilik ilkesinin önemi vurgulanmıştır.

b-Ormanların korunabilmeleri ve sürekliliklerinin sağlanabilmesi için düzenlemelerin, "devlet elinde olması ve devletçe işletilmesi" ilkesine de uygun düşmesi gerekmektedir.

Toplumsal yaşamda taşıdığı ekonomik ve sosyal yarar gözönünde bulundurulduğunda, ulusal zenginlik olan ormanların "Devlet'in hüküm ve tasarrufu altındaki kamu malı" olduğu sonucuna varmak zorunludur.

Devlet'in hüküm ve tasarrufu altında bulundurduğu kamu malları üzerindeki yetkisinin içeriği ve sınırları önem taşımaktadır. Bilim dünyasında egemen görüş, Devlet'in kamu malları üzerindeki hakkının gerçek anlamda bir mülkiyet hakkı olmayıp, egemenlik hakkından kaynaklanan bir denetim ve gözetim hakkı, nesnel hukuk kurallarından doğan bir tür koruma hakkı olduğu yolundadır.

Gerçekten, Devlet, mülkiyet hakkı sahibine tanınan yetkilerden en önemlisini kullanamamakta, bu malları başkasına devredememekte ve satamamaktadır. Bu nedenle, Devlet'in kamu malları ve bu bağlamda ormanlar üzerinde sahip olduğu yetki, ülke üzerindeki egemenlik hakkının doğal sonucu olan gözetim ve denetim yetkisidir.

Bu yetkiye dayanarak, ormanların ulusal çıkarlara en uygun biçimde kullanılması ve işletilmesi için gerekli önlemleri almak, aynı zamanda Devlet'in görevidir.

c- İncelenen Yasa'nın 2. maddesiyle, Anayasa'nın 169. maddesinin ormanların gerçek ya da tüzel kişilerce de işletilmesine olanak verecek biçimde değiştirilmesi, Türk Hukukunda kabul gören "ormanların devlet eliyle işletilmesi" ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Ormanların gerçek ya da Devlet dışındaki tüzel kişilerce işletilmesi durumunda, ormanların düzenlemelerle güvence altına alınarak korunması güçleşecektir. Bu nedenle değişiklik, kamu yararına da uygun düşmemektedir.

Sürdürülebilir orman yönetiminin temel ilkesi, tüm ormancılık etkinliklerinin işlev, alan ve zamanlama yönünden bütüncül bir yaklaşımla planlanmasını, yürütülmesini ve izlenmesini zorunlu kılmaktadır. Devlet ormanlarının Devlet orman işletmelerinin dışında kişi ya da kuruluşlara işlettirilmesi bu zorunlulukla da çelişmektedir.

d- Ayrıca, 169. maddede yapılan değişiklikle getirilen "işlettirilir" sözcüğü ile, Devlet ormanlarının işletilmesinin yolu özel sektöre, yani yerli ve yabancı kişi ya da şirketlere açılmış olmaktadır.

Yukarıda da değinildiği gibi ormanlar, kamu malı niteliğindedir ve korunmaları bir ulusal varlık sorunu olarak, Devletin temel görevleri arasındadır.

Osmanlı döneminde ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında yürürlükte olan, ormanların "taahhüt" yoluyla işletilmesi uygulamasının ormanlar aleyhine çok kötü sonuçlar vermesi üzerine, ormanların bilimsel yöntemlerle ve Devlet'çe işletilmesi esasına dönmüş, bu konuda yabancı şirketlere verilen ve önemli sakıncaları görülen ayrıcalıklar ancak 1940'lı yıllarda kaldırılabilmiştir.

Yoğun emeği gerektiren orman işletmeleri, orman köylerinin kalkınmalarını da desteklemek zorundadır. Ayrıca, ormanların alan ve nitelik olarak geliştirilmesinin ve verimliliğinin artırılmasının kamu yararını doğrudan ilgilendirdiği tartışmasızdır. Ormanların özel sektörce işletilmesine izin verilmesi, bu amaçlardan vazgeçmek anlamına geldiği gibi ormanların yağmalanması riskini de birlikte getirmektedir. Çünkü, orman işletmeciliği kısa sürede kâr eden bir işletme türü değildir. Ormanların oluşması, 50-100 yıllık bir süreye gereksinim göstermektedir.

Böylesine uzun bir süre sonra elde edeceği kâr için yatırım yapmak özel sektörün doğasına aykırıdır. Dolayısıyla, ormanların işletilmesinin özel sektöre bırakılması Devlet eliyle yetiştirilen ormanların, bir an önce kâr elde etmek amacıyla olumsuz kullanılması sonucunu yaratacaktır.

Bu durumu ulusal zenginliğin korunması zorunluluğu ve kamu yararı amacıyla bağdaştırmak olanaksızdır.

Ormanların işletilmesinin özel sektöre bırakılmasının diğer bir sonucu, köyündeki işi ve geliri olumsuz etkilenen orman köylüsü ile işleticiler arasında önemli çatışmaların ortaya çıkması ve toplumsal barışın bozulması olasılığıdır.

4- a- Çağdaş ormancılık ilkeleri doğrultusunda bir orman rejiminin sağlıklı biçimde yürütülebilmesinin öncelikli koşulu, orman sayılan yerlerin sınırlarının belirlenmesi ve kadastrounun yapılmasıdır.

Ülkemizde 1937 yılında çıkarılan 3116 sayılı Yasa'yla başlatılan ve beş yıl içinde sonuçlandırılması öngörülen kadastro çalışmaları henüz bitirilememiştir. Orman Genel Müdürlüğü'nün saptamalarına göre Türkiye'de, orman sayılan yerlerin % 76'sında orman kadastro çalışmaları yapılabilmiş, ancak, bu alanın yalnızca % 27'si tapuya tescil edilebilmiştir. Üstelik, kadastro yapılan alanlarda, uyuşmazlıkların doğması ve bunların çoğunun yargıya götürülmüş olması nedeniyle belirsizlikler sürmektedir.

Orman sayılan alanlar, uzun yıllardan bu yana yürütme erkini ellerinde bulunduranlarca politik amaçlarla kullanılmıştır. Sonuçta, ülkemizde kamu yararına uygun biçimde yönetilmesi zorunlu olan ormanlar, işgalcilerce gelişigüzel kullanılan alanlar olarak ortaya çıkmıştır. Son değişiklik ile de, gelir sağlanması amacıyla eylemli duruma anayasal düzeyde yasallık kazandırılmak istenilmektedir.

Orman niteliğini tümüyle kaybetmiş ve orman sınırları dışına çıkarılmış yerlerin devri, tahsisi, terki, kiraya verilmesi, üzerinde sınırlı ayni hak tesisi ve satışı sorumluların ödüllendirilmesi anlamı taşımaktadır. Bu durum, orman alanlarının yok edilmesini özendiricek ve yeni orman yıkımlarına neden olacaktır.

Bu tür özendirici düzenlemelerin yaptığı yıkımın örnekleri geçmişte yaşanmıştır. 1961 Anayasası'nın 131. maddesinde, 1255 sayılı Yasa'yla yapılan değişiklikle getirilen tarih sınırı 15.10.1961 iken, bu sınır 1982 Anayasası'nın 170. maddesi ile 31.12.1981'e çekilmiştir.

1974-1983 döneminde, Devlet ormanı sayılan yaklaşık 1,2 milyon dönüm alan, "orman niteliğini yitirdiği", "tarım ve hayvancılık için yarar görüldüğü", "otlak, kışlak ve yaylak durumuna geldiği" ya da "şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu" gerekçeleriyle orman rejimi dışına çıkarılmıştır.

Orman sınırları dışına çıkarma çalışmaları 1982 Anayasası döneminde de sürdürülmüş; Devlet ormanı sayılan araziler, 1984-ve 1985 yıllarında 224 bin ve 1986-2000 döneminde de 2,5 milyon dönüm daraltılmıştır.

1990'lı yıllarda yapılan "orman sınırları dışına çıkarılmış yerlerin hak sahibi orman köylülerine satılması" uygulamalarının yoksul orman köylülerinden çok ilgili yörelerdeki çıkarıcılara yaradığı, aynı uygulamaların orman idareleri ile yöre halkı arasında yeni ve yoğun anlaşmazlıklara yol açtığı, bu gibi yerlerin, kaçak yapılaşmaya konu olduğu, bir kısmında mini kentler kurulduğu, çeşitli çıkar guruplarının yasa dışı kazanç sağlama yolu durumuna geldiği bilinmektedir.

İncelenen Yasa ile, orman sınırları dışına çıkarılmış yerlerin, kullanıcılarına öncelik verilerek de olsa satışının yapılabilecek olması, orman yağmasını artıracak, yağmalanan bu taşınmazlardaki kaçak yapılar için yeni "imar affı" umudu doğuracaktır.

b- Ayrıca, 170. maddenin 3. fıkrasıyla ilgili yeni düzenlemede, 31.12.1981 gününden önce bilim ve fen yönünden orman niteliğini tümüyle yitirmiş ve orman sınırları dışına çıkarılmış yerlerin, üçüncü kişi ve kurumlara, bu bağlamda yerli ya da yabancı sermayeye satışı dışında "devri, tahsisi, terki, kiraya verilmesi, üzerinde sınırlı ayni hak tesisi"ne de olanak sağlanmaktadır.

Orman sınırları dışına çıkarılmış olsa da bu alanların, orman köylüsü gözardı edilerek ve bir sınır çizilmeden ya da çerçevesi belirlenmeden üçüncü kişiler yararına elden çıkarılması, bu alanların kabulü olanaksız yollarla, gerekli görüldüğünde bedelsiz olarak elden çıkarılmasının da önünü açmaktadır. Doğabilecek bu sonuçlar nedeniyle de, düzenlemenin kamu yararına uygun düştüğünden sözedilemez.

Belirtilen alanların satış dışında devir ve terk gibi yollarla elden çıkarılabilmesi, incelenen Yasa'nın kabul ediliş gerekçesiyle ve Devlet'e gelir sağlama amacıyla da bağdaşmamaktadır.

c- Öte yandan, bir yerin bilim ve fen yönünden tam olarak orman niteliğini yitirmesi, toprak ve arazi yapısının bozulması ve o yerde bir daha orman yetiştirme olgusunun hiçbir biçimde kalmamış olmasını anlatmaktadır. Ülkemizde doğal yollardan bir yerin orman niteliğini yitirmesine rastlanmamıştır. Dolayısıyla, bir yerin orman niteliğini yitirmesi, insan eliyle kasten ormanların tahrip edilmesi ve bu alanların bu kişilerce işgali biçiminde gerçekleşmektedir.

Bu tür davranışlar, 6831 sayılı Orman Yasası'na göre suç oluşturan eylemlerdir. Yapılan yeni düzenlemeyle, orman niteliğini 31.12.1981 gününden önce yitirmiş alanların, bu duruma kasıtlı eylemleriyle neden olan kişilere satılması yolunun açılması, işgalcilerin bu yerlerin yasal sahibi olabilmelerine olanak tanınması hukuk devleti ve adalet ilkesiyle bağdaştırılamaz.

Suç işleyerek ormandan yer elde etmiş kişi ya da kurumların bu yolla ödüllendirilmesi, ormana zarar vermeyen, yasalara ve Anayasa'ya saygılı yurttaşların Devlet'e, hukuka ve yasalara güvenini sarsacaktır.

Ayrıca, ormanlık alanların tahribine ve orman varlığının sona erdirilmesine yönelik eylemlere anayasal dayanak kazandırılması, işgale ve ormanların tahrip ve yağmasına süreklilik kazandıracaktır.

Hukuksal statü olarak orman alanı dışına çıkarılan yerlere sahip olanların ya da bu alanlara kurulacak konut ve sınai tesislerin, bu alanlara bitişik ormanlara verebilecekleri zararın nasıl önlenebileceği ise, ayrı bir sorun olarak önemini korumaktadır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle yayımlanması uygun görülmeyen 4841 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın 175. maddesi uyarınca ilişkide geri gönderilmiştir.


Ahmet Necdet SEZER
CUMHURBAŞKANI

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

KANUN

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASININ BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ HAKKINDA KANUN

Kanun No. 4841

Kabul Tarihi : 4.4.2003

MADDE 1. - 7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 76 ncı maddesinin birinci fıkrasındaki “Otuz” ibaresi “Yirmibeş” olarak değiştirilmiştir.

MADDE 2. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 169 uncu maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir, işletilir ve işletirilir. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz.

MADDE 3. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 170 inci maddesi kenar başlığı ile beraber aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

B. Orman sınırları dışına çıkartılan yerlerin değerlendirilmesi ve orman köylüsünün desteklenmesi

Madde 170. - Devlet, ormanlar içinde veya bitişigindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve bütünlüğünün korunması bakımından; ormanların gözetilmesi ve işletilmesinde Devletle bu halkın işbirliğini sağlayıcı tedbirleri alır.

Bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında yarar görülmeyen yerlerin tespiti ve orman sınırları dışına çıkartılması; orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için Devlet eliyle anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsisi kanunla düzenlenir.

31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş ve orman sınırları dışına çıkartılmış yerlerin devri, tahsisi, terki, kiraya verilmesi, üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, satışı ve satış gelirlerinden orman köylülerinin kalkındırılmalarının desteklenmesi amacıyla ayrılacak payın belirlenmesi kanunla düzenlenir. Orman köyleri sınırları içinde kalan yerlerin satışında, kullanıcısı orman köylüsüne öncelik tanınır.

Devlet, bu halkın işletme araç ve gereçleriyle diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırıcı tedbirleri alır.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

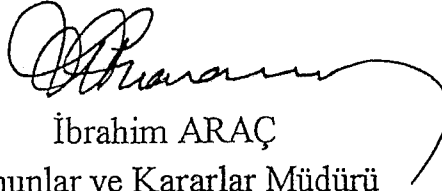
KANUN

-2-

Orman içinden nakledilen köyler halkına ait araziler, Devlet ormanı olarak derhal ağaçlandırılır.

MADDE 4. - Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer ve halkoylamasına sunulması halinde tümüyle oylanır.

Aslı Gibidir.



İbrahim ARAÇ
Kanunlar ve Kararlar Müdürü

ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN İKİNCİ GÖRÜŞMESİ
SONUNDA YAPILAN OYLAMA SONUÇLARI

MADDE 1 : Oylamaya katılan üye : 501
Kabul : 358
Ret : 134
Çekimser : 7
Geçersiz : 1
Boş : 1

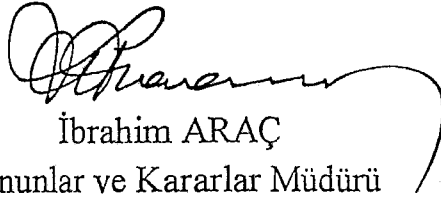
MADDE 2 : Oylamaya katılan üye : 495
Kabul : 360
Ret : 128
Çekimser : 6
Geçersiz : 1
Boş : -

MADDE 3 : Oylamaya katılan üye : 487
Kabul : 359
Ret : 123
Çekimser : 3
Geçersiz : -
Boş : 2

MADDE 4 : Oylamaya katılan üye : 486
Kabul : 365
Ret : 120
Çekimser : 1
Geçersiz : -
Boş : -

TÜMÜ	:	Oylamaya katılan üye	: 385
		Kabul	: 366
		Ret	: 19
		Çekimser	: -
		Geçersiz	: -
		Boş	: -

Aslı Gibidir.


İbrahim ARAÇ
Kanunlar ve Kararlar Müdürü