

## Yeni Anayasa'da Ormanlar ve Orman Köylüsü

5 Kasım 2014

İsmail BELEN

Orman Yüksek Mühendisi-Kamu Yönetimi Uzmanı

### Giriş

Her ne kadar 2011 yılında kurulan TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu 2014 Kasım ayı itibari ile çalışmalarını askıya almış vaziyette olsa da Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının yeniden yazılması çalışmalarına devam edileceği aşikardır.

Ormanlar ve orman köylüsü ülkemiz açısından son derece önemli iki konu olup, birçok defa kamuoyu gündemine gelmiş, tartışılmıştır. Dünya ülkeleri içinde Anayasası'nda ormanlar ve orman köylüsü ile ilgili bu kadar detay bulunan tek ülke Türkiye'dir.

Diğer taraftan ülkemizde ormanların mülkiyeti neredeyse tamamen Devlete aittir. Türkiye'de var olan ormanların tamamına yakını 1945 tarih ve 4785 Sayılı Yasa ile devletleştirilmiştir. Kamulaştırmada yaşanan sorunlar da hesaba katılarak, çok sınırlı durumlar dışında, Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihte var olan ülke ormanları "hiçbir işlem ve bildirim lüzum olmaksızın" Devlete verilmiştir.

Hâlbuki gerek Osmanlı zamanında, gerek Atatürk zamanında 1937 yılında çıkarılan 3116 sayılı Orman Yasasında "özel ormanların" varlığı kabul edilmekte idi. 1945 tarihinden önce özel şahıslara ait olduğu tahmin edilen orman alanının 550.000 hektar civarında olduğu tahmin edilmektedir. Günümüzde bir kısmı 2/B alanı olarak dava konusu olan orman alanlarının miktarı da hemen hemen aynıdır. Bu rapor ormancılıkla ilgili konularda fikrimizi ve önerilerimizi paylaşmak amacıyla hazırlanmıştır.

### Mevcut Anayasa Maddelerinde Yer Alan Hususlar ve Değerlendirilmesi

Mevcut Anayasa' mıza baktığımızda orman ve ormancılıkla ilgili olarak 44,46,169 ve 170. Maddelerin yer aldığı görülmektedir. Bu maddeleri teker teker inceleyecek olursak aşağıdaki gibi oldukları görülecektir.

Toprak Mülkiyeti başlıklı **44. Maddede** "erozyonla mücadele" den bahsedilmekte, "...Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, **ormanların küçülmesi** ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz" hükmünü içermektedir.

Bu maddenin incelenmesinden erozyonla mücadele konusunun; toprak mülkiyeti ile birlikte değerlendirildiği görülmektedir. Hattı zatında yaklaşım olarak doğrudur. Ülkemizde meydana gelen erozyonun önemli bir bölümü tarımsal alanlarda görülmekte, uygun tekniklerle yapılmayan tarımsal faaliyetler ve düzensiz otlatma mera alanlarında erozyona sebebiyet vermektedir.

Tüm hayatın temelinin toprak olduğu göz önüne alındığında, toprağın korunması ve geliştirilmesinin Anayasa'da yer alması gerekli mütalaa edilmektedir. Ancak orman-toprak ilişkisine vurgu yapılmamış olması bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan "ormanların küçülmesi" ibaresinin burada fazlalık olduğu, 169. Maddede buna zaten değinildiği düşünülmektedir.

Bilindiği üzere Ülkemizde “eylemli orman” ile “hukuki açıdan orman sayılan alanlar” arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Hukuksal açıdan Antalya Limanının bir bölümünün orman sayılan alanlardan olduğu dikkate alındığında konu daha iyi anlaşılabilir. Diğer taraftan “fayda-maliyet değerlendirmesinin” iyi yapılması gerektiği düşünülmektedir. 1999 Marmara Depreminden sonra özellikle Kocaeli’nde konut yapılacak alan bulunamadığını iyi hatırlıyorum.

**“Kamulaştırma” başlıklı 46. Maddede** “Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak, tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, **yeni ormanların yetiştirilmesi**, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir” hükmü yer almaktadır. Teorik olarak olumlu değerlendirilmekle birlikte pratikte bunun pek de faydasının olmadığı düşünülmekte ve buradan çıkarılmasında bir mahsur olmadığı mütalaa edilmektedir.

**“Ormanların korunması ve geliştirilmesi” başlıklı 169. Maddede yer alan hususlarla ilgili görüşlerim aşağıdaki gibidir.**

Maddelere girmeden önce, ben de, birçok kişi tarafından da dile getirildiği gibi mevcut Anayasanın oldukça detaylı şekilde yazıldığını düşünüyorum. Bu maddeyi incelediğimizde Kanunla, hatta yönetmelikle belirlenmesi gereken hususların Anayasa’da yer aldığı görülmektedir.

MADDE 169- Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. **Uygun ve maddenin tamamı için yeterli bir ifade olduğu mütalaa edilmektedir.**

Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. **Eğer arazi başka işler için daha uygunsa, mesela tarım yapılabilecek bir alansa neden değerlendirilmesin? Temel bir tartışmaya gitmek gerekirse insanlar mı orman için, yoksa ormanlar insanlar için mi konusu tartışılabilir. Ormanı “kutsallaştırma”, ormanlar için faydalı olmamıştır. Bu maddenin Kanuna yansımaları “yanan alanlar yılı içinde ağaçlandırlır” şeklinde olmuş, bu ise teknik olarak yanlış bir takım uygulamalara yol açmıştır.**

Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir. Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. **Bu madde nedeni ile verimli üretim yapılamamakta, orman köylüsü hattı zatında fakirliğe, zamanın oldukça gerisinde kalmış uygulamalara teslim edilmektedir.** Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz. **Bu madde uygulanmadığı gibi tamamen aksi uygulamalar ortaya çıkmıştır.**

Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasî propaganda yapılamaz; münhasıran orman suçları için genel ve özel af çıkarılamaz. Ormanları yakmak, ormanı yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınamaz. **Böyle bir açıklamaya, detaya gerek olmadığı düşünülmektedir. Zaten burada kaybeden köylü olmuştur.**

Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi

çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz. **Bu bölüm 169. Maddenin tamamının “yok hükmünde” sayılmasına neden olmaktadır.2B şeklinde bilinen uygulamalar nedeniyle sürekli olarak düzenlemeler yapılmak durumunda kalmıştır.**

**“Orman köylüsünün korunması” başlıklı 170. Madde** ve görüşlerim aşağıdaki gibidir.

Ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve bütünlüğünün korunması bakımlarından, ormanın gözetilmesi ve işletilmesinde Devletle bu halkın işbirliğini sağlayıcı tedbirlerle, 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi; 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. Devlet, bu halkın işletme araç ve gereçleriyle diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırıcı tedbirleri alır. Orman içinden nakledilen köyler halkına ait araziler, Devlet ormanı olarak derhal ağaçlandırılır.

### **170. Maddenin Değerlendirilmesi**

Daha önce değinildiği gibi ülkemizde orman mülkiyeti tamamen devlete aittir. Ancak gerek Anayasa’da, gerekse Kanunlar ve diğer ikincil mevzuatta orman içi ve kenarında yaşayan halkımıza bir takım öncelikler tanınmıştır. Ancak bunların yeterli olmadığı mütalaa edilmektedir. Diğer taraftan 4785 sayılı yasa ile devletleştirilen tüm ormanların sahiplerine iadesi ve özel ormanların hüküm ve tasarrufunun tamamen sahiplerine bırakılması gerektiği düşünülmektedir. Netice olarak 170. Maddenin tamamen kaldırılması mümkün görülmektedir.

### **Ormancılıkla İlgili Uluslararası Anlaşmalardan Örnekler**

Uluslar arası sözleşmeler, deklarasyonlar bütün dünya uzmanlarının katılımı ile hazırlanan metinler olduğundan, birçok ülkenin anayasasına ve yasalarına ilham kaynağı olmuşlardır.

Ormanlar ve ormancılıkla ilgili olarak da birçok uluslar arası sözleşme, bildirme vs. bulunmakta olup bunların tamamına <http://foris.fao.org/preview/32762/en/> adresinden ulaşmak mümkündür.

Bunlardan birkaç tanesini incelemek gerekirse;

- 1992 yılında yapılan Rio Konferansında Ormancılık Prensipleri <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm> kabul edilmiştir. Yine aynı tarihte “Ormansızlaşma İle Mücadele” belgesi kabul edilmiştir.
- 2006 yılında “Global Ormancılık Hedefleri” <http://www.un.org/esa/forests/about.html> üzerinde anlaşma sağlanmıştır. Bunlar kısaca aşağıdaki gibidir;

## Global Orman Hedefleri

- Orman tahribatının önlenmesi, alanlarının artırılması,
- Ormanlardan elde edilen ekonomik, sosyal ve çevresel faydaların artırılması, ormana bağlı insanların yaşam şartlarının iyileştirilmesi,
- Sürdürülebilir şekilde yönetilen orman alanlarının ve orman ürünlerinin artırılması,
- Ormanlık konusunda kullanılan resmi kalkınma yardımlarının artırılması,

17 Aralık 2007 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından “Yasal Bağlayıcılığı Olmayan Ormanlık Sözleşmesi” kabul edilmiştir.

## Avrupa Orman Hedefleri-2020 Vizyonu

2011 yılında Norveç’ in başkenti Oslo’da yapılan Avrupa Orman Bakanları Konferansında, ülkemizin de imzacı ülke sıfatıyla içinde yer aldığı 46 ülke tarafından “Avrupa Ormanları 2020 Vizyonu” belirlenmiş olup, aşağıdaki metin kabul edilmiştir. Bu metnin Anayasa için iyi bir örnek olabileceği mütalaa edilmektedir.

VISION FOR FORESTS IN EUROPE:

SHARE the following vision:

To shape a future where all European forests are vital, productive and multifunctional. Where forests contribute effectively to sustainable development, through ensuring human well-being, a healthy environment and economic development in Europe and across the globe. Where the forests’ unique potential to support a green economy, livelihoods, climate change mitigation, biodiversity conservation, enhancing water quality and combating desertification is realized to the benefit of society

Ayrıca 1990 yılından bu tarafa düzenlene Avrupa Orman Bakanları Konferansı kapsamında 19 Bakanlar Kararı alınmıştır. Bunlardan bir kısmı aşağıdaki konulardadır.

- Sürdürülebilir orman yönetimi,
- Odun kullanımının artırılması,
- Uluslar arası işbirliği,
- Yasal bağlayıcı ormancılık anlaşması,
- Orman, odun ve enerji
- Orman ve su
- Orman biyolojik çeşitliliği
- Sürdürülebilir orman yönetiminin (SOY) ekonomik yönü
- SOY’ un sosyal ve ekonomik yönü
- İklim değişikliği ve SOY
- Orman genetik kaynaklarının korunması

## 2003 Yılında Yapılan Ancak Yürürlüğe Girmeyen Anayasa Değişikliği

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Anayasa'nın ormancılıkla ilgili düzenlemelerini içeren 169 ve 170 maddelerinde değişiklik yapılmış, 4.4.2003 tarihinde kabul edilen 4841 sayılı Kanun onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Bu düzenleme ile "Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir, işletilir **ve işlettilir**" hükmü **getirilmiştir**. Ancak, zamanın Cumhurbaşkanı Kanunu uygun görmeyerek yeniden incelenmek üzere 18.04.2003 tarihinde TBMM'ye iade etmiştir.

Anayasa'nın 169. Ve 170. Maddelerinde planlanan değişiklikler yürürlüğe girmemiştir. Ancak ilgili Kanunlarda birçok değişiklik yapılmış, "ormanlar Devletçe işlettilir" hükmü hariç diğer hususlar çeşitli kanunlar yolu ile yürürlüğe konmuştur. Diğer bir ifade ile Anayasanın ormanlarla ilgili hükümlerinin önemli kısımları zaten kanunlar yoluyla değiştirilmiştir.

Bu kanunlara iki örnek vermek gerekirse;

- 26 Nisan 2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "6292 Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun"
- 31 Mayıs 2012 Tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun"

### Yeni Öneri ve Gerekçeleri

Dünyamız için vazgeçilmez doğal kaynaklardan olan ormanlarımızla ilgili konunun yeni Anayasa'da da yer alması zaruri telakki edilmektedir. Ancak mevcut metnin değiştirilmesi, dünya örnekleri dikkate alınarak daha geniş bir zaviyeden bakılması ve ormanın diğer fonksiyonlarına da vurgu yapılması, ayrıca erozyonla mücadele ve ormancılıkla ilgili sektörün tarım sektörüne benzer şekilde desteklenmesi gibi hususların da yer alması gerekmektedir.

Mevcut Anayasa'nın yürürlüğe girdiği 1981 yılından bu yana 31 yıl geçmiş, halkımızın beklentileri değişmiştir. Ormanların ve orman sayılan alanların halkımızın daha müreffeh bir hayata sahip olmaları için hizmet edebilmelerine matuf gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Bu zaviyeden bakıldığında yeni Anayasa'da şöyle bir metnin yer alabileceği uygun mütalaa edilmektedir.

### İdeal Olduğu Düşünülen Metin

Ormanlar; biyolojik çeşitliliğe, çevre, toprak ve suyun korunup geliştirilmesine, çölleşme ve erozyonla mücadeleye, toplum sağlığına, gıda ve enerji güvenliğine, kalkınma ve istihdama, dünya barışına olan katkıları dikkate alınarak ekosistem bütünlüğü içinde yönetilir. Devlet; orman alanlarını, ürün ve hizmetlerini artırmak, erozyonu önlemek, orman içi ve kenarında yaşayan halkı ve ormancılıkla ilgili sektörü desteklemek için gereken tedbirleri alır.

### Alternatif Metin

Ormanlar; ekolojik, ekonomik ve sosyo-kültürel faydaları dikkate alınarak ekosistem bütünlüğü içinde idare edilir. Devlet; orman alanlarını, ürün ve hizmetlerini artırmak, erozyonu önlemek, orman içi ve kenarında yaşayan halkı ve ormancılıkla ilgili sektörü desteklemek için gereken tedbirleri alır

## Gerekçeleri

Karasal biyolojik çeşitliliğin %80'i ormanlardadır. Ormanları korumadan biyolojik çeşitliliği korumak mümkün değildir.

Ormanlar olmadan çevreyi, toprağı ve suyu koruyup geliştirmek mümkün değildir. Fonksiyonel planlama esaslarına bakıldığında ormanların bir kısmı biyolojik çeşitliliğin korunması için "korunan orman alanları", bir kısmı "toprak muhafaza ormanları", bir kısmı "su toplama havzaları-su üretimi ormanları" gayesi ile işletilecek veya korumaya alınacaktır. Bu aşamada "orman ekosistem hizmetleri" devreye girecek ve ormanlar orman olarak muhafaza edildikleri için maddi ödemeyi hak edeceklerdir. Ülkemizdeki şişelenmiş içme suyunun kaynağı ormanlardır. 8.543 adet içme suyu izni verilmiştir.

Ormanlar; "koruyucu hekimliğin" önemli bir unsurudur. "Mesire yerleri, kent ormanları, rekreasyon alanları, dağ sporları vb aktiviteler" toplum sağlığı için fevkalade önemlidir.

İlaç sektörünün temelini tropikal ormanlardan elde edilen ürünler oluşturmaktadır. Net olarak raporlanmasa da aynı durum Türkiye için de geçerlidir. Bal üretim ormanları, kekik, defne, fıstık çamı gibi ürünler son derece önemli hizmetler ifa etmektedir.

20 bin civarındaki orman içi ve orman kenarı köyde 7 milyon civarında insan yaşamakta, nüfusumuzun yaklaşık onda biri orman içi ve kenarı köylerde ikamet etmektedir. Bu insanlarımızın önemli bir kısmı ormancılıkla ilgili işlerde çalışmakta, küçük ve orta ölçekli müteahhitlik hizmetlerini yürütmektedirler. Ayrıca bu köylerin ve ormanlara yakın kasabaların temel ısınma aracı odundur. Pişirme için de odun kullanılmaktadır. Bu haliyle ormanlar "enerji sektörünün" en önemli girdisini sağlamaktadır. Odun yerine tamamen kömür veya elektrik kullanıldığının varsayılması durumunda gerçek daha iyi anlaşılacaktır.

Büyük oranda ormanlardan elde edilen odunu işlemek üzere kurulmuş bulunan yaklaşık 10 bin hızar-şerit atölyesi vardır.

Ülkemizin ihraç kalemleri içinde son derece önemli bir yere sahip olan mobilya sektörünün temel girdisi ormanlardan elde edilmektedir. Kâğıt hamuru, ahşap palet, pelet ve diğer ürünler de ormanlardan elde edilmektedir. Mevcut ormanlar uygun şekilde işletilemediği için kâğıt hamuru tamamen, tomruk ve lif yonga ürünü ihtiyaçları ise büyük bir oranda ithalat yoluyla temin edilmekte, bu ise enerjiden sonraki en büyük ithalat kalemini oluşturmaktadır.

Ormanları sürdürülebilir şekilde yönetmeden, orman ürün ve hizmetlerini artırmadan "kırsal kalınmayı" sağlamak mümkün değildir. Orman ürün ve hizmetleri aynı zamanda büyük bir istihdam aracıdır.

Hattı zatında son zamanlarda yoğun şekilde tartışılmakta olan "Yeşil Ekonomi" nin en temel unsuru orman ürün ve hizmetleridir.

Son zamanlarda geliştirilen teknolojilerle özellikle Kuzey Avrupa, Amerika, Japonya gibi odundan elektrik üretimi yaygınlaşmış olup bunun ülkemize de gelmesi beklenmektedir. 2030 yılında Avrupa ormanlarından elde edilen odun hammaddesinin %60' ının elektrik üretiminde kullanılacağı varsayılmaktadır.

Enerji güvenliği açısından son derece önemli olan madenlerimiz büyük oranda orman sayılan alanlardan üretilmektedir. 2012 yılı rakamlarına göre 27.000 hektara tekabül eden 8.713 noktada maden işletme izni verilmiştir

Turizmin temel unsurlarından birisi ormanlardır. Toplam 29.200 hektara tekabül eden 117 adet saha Kültür ve Turizm Bakanlığına tahsis edilmiş durumdadır. 1.350 hektara tekabül eden 102 noktada turistik tesis kurma izni verilmiştir. Av turizmi de ormanlarda icra edilmektedir.

Ülkemizde hayvancılık büyük oranda geleneksel usullerle icra edilmekte olup; ormanlar en büyük otlatma alanlarıdır. Ağaç yaprak ve dallarının kesilip hayvanlara yedirilmesi ormanların hayvancılığa sağladığı en önemli katkılardandır.

Ormanlar gıda güvenliğinin ve gıda üretiminin temeli durumundadır. Mesela ülkemiz için son derece önemli bir gıda ürünü olan balın %80'i ormanlar ve orman sayılan alanlarda üretilmektedir. Defne, kekik, kestane, ıhlamur, sakız, çam fıstığı, mantar vb. ürünler eklendiğinde ormanların katkısı daha iyi anlaşılmaktadır.

En son olarak ormanlar, dünya barışı, ülkelerarası işbirliği için en önemli kaynaklardan birisidir. Avustralya'da dikilen bir ağaç, Nijer'de dikilen bir ağaç tüm dünyaya fayda vermektedir. En problemsiz işbirliği yapılacak alanlardan birisidir.

## Son Söz

Yukarda belirtilen hususlar çerçevesinde mevcut Anayasamızın ormanlar, ormancılık, orman köylülerini ilgilendiren 4 maddesinin sadeleştirilerek bir maddeye düşürülmesi ve dünyadaki örnekleri de göz önüne alınarak " millet " hedefli bir metin hazırlanması uygun mütalaa edilmektedir.

## Kaynaklar

---

- [1] Forest Law and Sustainable Development: Addressing Contemporary Challenges Through Legal Reform  
Published by World Bank, Washington, DC, USA
- [2] <http://www.artvin.edu.tr/karok3/I.Cilt/%28189-198%29.pdf>
- [3] <http://www.artvin.edu.tr/karok3/I.Cilt/%28189-198%29.pdf>
- [4] Dr. Yıldırım M. Ramazanoğlu, Farklı Bir Bakışla Anayasa Gerçeği, Nisan 2012
- [5] [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res\\_agenda21\\_11.shtml?utm\\_source=OldRedirect&utm\\_medium=redirect&utm\\_content=dsd&utm\\_campaign=OldRedirect](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_11.shtml?utm_source=OldRedirect&utm_medium=redirect&utm_content=dsd&utm_campaign=OldRedirect)
- [6] <http://daccess-ods.un.org/TMP/920812.785625458.html>
- [7] [http://www.foresteurope.org/filestore/foresteurope/Conferences/Oslo\\_2011/FORESTEUROPE\\_MinisterialConference\\_Oslo2011\\_EuropeanForests2020\\_AdoptedatMinConf14-16June2011.pdf](http://www.foresteurope.org/filestore/foresteurope/Conferences/Oslo_2011/FORESTEUROPE_MinisterialConference_Oslo2011_EuropeanForests2020_AdoptedatMinConf14-16June2011.pdf)
- [8] <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/05/20120531-1.htm>
- [9] <http://www.fao.org/forestry/trade/76571/en/>