

ISSN 0535-8418

SERİ		CİLT		SAYI		
SERIES	A	VOLUME	58	NUMBER	1	2008
SERIE		BAND		HEFT		
SÉRIE		TOME		FASCICULE		

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ  
**ORMAN FAKÜLTESİ**  
D E R G İ S İ

REVIEW OF THE FACULTY OF FORESTRY,  
UNIVERSITY OF ISTANBUL

ZEITSCHRIFT DER FORSTLICHEN FAKULTÄT  
DER UNIVERSITÄT ISTANBUL

REVUE DE LA FACULTÉ FORESTIÈRE  
DEL 'UNIVERSITÉ D'ISTANBUL



# Türkiye’de 1937 Yılından Sonra Ormancılık Mevzuatında Yaşanan Gelişmeler ve Toplumsal Yaşamla Etkileşimler<sup>1</sup>

Ar. Gör. Üstüner Birben

İ.Ü. Orman Fakültesi Ormancılık Hukuku Anabilim Dalı Bahçeköy /İstanbul

Tel : 0212 226 11 00 /25090 e-posta: [birben@istanbul.edu.tr](mailto:birben@istanbul.edu.tr)

## Kısa Özet

Bu çalışmada, Türkiye’de teknik ormancılığa geçişin miladı olarak kabul edilen 1937 tarihli ve 3116 sayılı Orman Yasası ve daha sonra yürürlüğe giren Orman Yasalarının hazırlanışı ve yürürlüğe girmesi esnasında etkilendikleri sosyo-ekonomik yapı ve politik ortam gibi değişkenlerin yasaların oluşum sürecine etkisinin araştırılması amaçlanmıştır. Çalışmada, yasama organı olan TBMM genel kurul tutanaklarından sırasıyla 3116, 4785, 5653, 5658, 6831, 1744, 2896, 3302, 3373, 4114, 4999, 5192 sayılı Yasalara ilişkin olanlar incelenmiştir. İncelemeler; 1950-1960 döneminde ve 1980 sonrası dönemde çıkarılan orman yasalarının, koruma fonksiyonunu arka planda bırakacak şekilde, ormanlardan yasal düzenlemeler yoluyla maddi getiri sağlamaya yönelik olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin; tarımın diğer sektörlere oranla göreceli olarak daha fazla getiri sağladığı 1950-1960 döneminde, tarıma yönelik düzenlemelere ve turizmin ön plana çıktığı 1970 ve 1980’lerde turizme yönelik düzenlemelere rastlanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Ormancılık, yasama, sosyal yaşam, ekonomik yapı, politik yapı

---

Yayın Komisyonu’na sunulduğu tarih: 21.02.2007

Yayına kabul edildiği tarih: 29.09.2007

<sup>1</sup> Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Orman Mühendisliği Bölümünde 10.07.2006 tarihinde Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilen çalışmanın özetidir.

## 1. Giriş

Ormancılığı ileriye götürmekle ilgili girişim ve gelişmelerin tarihçesine bakıldığında, planlı bir orman yönetiminin ilk olarak Avrupa'da ortaya çıktığı görülmektedir (Aslankara, 1998). İnsanların yerleşik hayata geçişi ve tarımın gelişimiyle birlikte orman alanlarında bölgeler arasında değişen birçok artış ve azalış dönemi olduğu görülmektedir (Honnay, 2004). Ormanlar; yaşayan, çoğalan, ekonomik ve teknik yararlanma olgusu içerisinde tükenmez kaynak özelliği gösteren, bu nedenle insanoğluna esin kaynağı olan ve ona güç veren, insanlığın kalkınmasını, mutluluğunu, refahını sağlayan önemli bir anahtardır (Anonim, 2006). Bu önem, orman kaynakları yönetimi daha da ön plana çıkarmaktadır. Ülkemiz açısından ormancılığın tarihi gelişimi incelenecek olursa, Osmanlı İmparatorluğu dönemi ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki ana dönemle karşılaşmaktadır. Cumhuriyet dönemi ormancılığımız çalışmaya esas oluşturacaktır. Cumhuriyet dönemi ormancılığı kendi içerisinde sosyal, ekonomik ve politik açıdan farklılıklar gösteren alt bölümler halinde ele alınacaktır.

## 2. Materyal ve Yöntem

Çalışmanın ana materyalini TBMM, Millet Meclisi ve Danışma Meclisi tutanakları oluşturmuştur. Yasalar yapılırken yaşanan tartışmalar tutanaklar ile sabitlenmiştir. Dolayısı ile ulusun temsilcilerinin yasanın oluşumuna etkileri, görüş ve düşünceleri bu kaynaklardan incelenecektir.

Yöntem olarak, karşılaştırmalı inceleme yaklaşımı takip edilmiştir. Kanunlar; sürdürülebilirlik, yönetime katılım, katılımcı yönetim, rasyonel ekonomi, eşitliğin sağlanması, gelir dağılımı, kalkınma gibi temel ormancılık yaklaşımları çerçevesinde analiz edilecektir.

## 3. Araştırma Bulguları ve Tartışma

### 3.1. Osmanlı İmparatorluğu dönemi ormancılığı

Osmanlı İmparatorluğu döneminde ormanların büyük bölümü 1858 tarihli Arazi Kanunnamesinin 104. maddesinde ifade edildiği üzere "cibal-i mübaha" olarak değerlendirilmiş, Saray ve Tophane'nin kullandığı ormanlar dışında, ormanlardan yararlanma tamamen serbest bırakılmıştır. Ormanların ekonomik bir değer olarak kabul edilmesi ve işletilmesi Tanzimattan sonra, 1856 Kırım savaşı sonuna denk gelmektedir. Bu dönemde İmparatorluk savaşı öne sürerek savaşta müttefik olduğu Fransa'dan borç istemekte, Fransızlar ise borç veremeyeceklerini ifade ederek, İmparatorluğun ormanlardan elde edeceği gelirleri gündeme getirmektedir (Kılıç, 2004). Gelişen ikili ilişkiler sonucu ülkeye uzman Fransız ormancılar getirilmiştir. Uzmanların dönem ormancılığına olan en büyük etkisi, Orman Nizamnamesi ile olmuştur. Nizamname, ülkemiz ormancılığına yön veren ve ormanların korunması ile işletilmesine yönelik ormancılık politikasını belirleyen ilk ve en önemli yazılı belgedir (Özdönmez ve ark., 1981).

### 3.2. Cumhuriyet dönemi ormancılığımız

Teknik ormancılık dönemine geçişte en önemli düzenleme 1926 yılında Prof. Bernhard tarafından hazırlanan fakat yasalaşamayan “orman yasa tasarısı”dır. Bu tasarı, yasalaşamamasına karşın, 1937 yılında çıkarılacak olan 3116 sayılı Orman Yasası’na temel olmuştur. 1924 Anayasasının 3115 sayılı Yasayla değişik 74’üncü maddesinin birinci fıkrası<sup>2</sup> ile kamu yararına istinaden kamulaştırmanın önu açılmış, ikinci fıkra<sup>3</sup> ile de gelecekte çıkarılabilecek bir yasanın ilk işaretleri verilmiştir. Dikkat edilirse, 3116 sayılı Orman Yasası, Anayasa’ya devletçilik ilkesinin konulmasına ilişkin 3115 sayılı yasayı takiben çıkarılmıştır (Çağlar, 1979). Bu yasa ile 3116 ve 4785 sayılı yasalar için uygun zemin oluşturulmuş, ormanların devletin mülkiyetine geçişi ve özel ormanlar üzerinde de devlet kontrolü sağlanmıştır (İnal, 1971).

Çalışmanın bundan sonraki aşamaları, dönemler halinde ilgili yasaların incelenmesi şeklinde gerçekleştirilecektir. Yasaların çıkarılış amaçlarının daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle her döneme ait ekonomik, sosyal ve politik yapıyı tanıttıcı bilgiler verilecektir.

#### 3.2.1. Korumacı-devletçi dönem (1937-1950)

Dönemin ekonomik yapısı; 1929 ekonomik buhranı, Bağımsızlık Savaşı Türkiye’sinin devraldığı toplam 76.216 işçi çalıştıran, çoğu basit imalat düzeyindeki 386 işyeri ve tarıma dayalı bir ekonomi şeklinde özetlenebilir. Bu yıllar devletçilik adıyla bilinen, bir tür devlet eliyle sermaye birikimini hızlandırma dönemidir (Gevgili, 1987).

Dönemin sosyal yapısı; Tablo 1’den de anlaşılacağı üzere, kabaca toplumun % 75 gibi büyük bir kısmı kırsal kesimde yaşamaktadır.

Tablo 1. Sayım yıllarına göre kentsel ve kırsal nüfuslar (Erkan 2004’den geliştirilerek alınmıştır)

Table 1. City and rural populations by census year (developed from Erkan 2004).

Yıllar	Toplam Nüfus X 1000	Kentsel Nüfus X 1000	Toplam Nüfus İçerisindeki Yeri %	Kırsal Nüfus X 1000	Toplam Nüfus İçerisindeki Yeri %
1935	16 158	3 803	23,5	12 355	76,5
1940	17 821	4 346	24,4	13 475	75,6
1945	18 790	4 687	24,9	14 103	75,1
1950	20 947	5 244	25	15 703	75

<sup>2</sup> “Kamu yararına gerekli olduğu usulüne göre anlaşılmadıkça ve özel yasaları gereğince karşılığı peşin verilmedikçe hiç kimsenin malı ve mülkü kamulaştırılmaz.”

<sup>3</sup> “Çiftliği toprak sahibi yapmak ve ormanları Devlet tarafından idare etmek için istimlak olunacak arazi ve ormanların istimlak bedelleri ve bu bedellerin ödenmesi şekli, özel kanunlarla düzenlenir.”

Ulaşımın yaygınlaşmasıyla köy ve kent arasındaki ilişkiler yoğunluk kazanmakta, kırsal kesimden kente göç temellerini 1945–1950 döneminden almaktadır (Peker, 1999).

Dönemin siyasi yapısı; 11 Kasım 1938'de TBMM tarafından İsmet İnönü Cumhurbaşkanı seçilmiş, 1932'de Halk Evleri ve 1937'de Köy Enstitüleri kurulmuş, 3 Nisan 1948'de Marshall yardım programı hayata geçirilmiş ve sağlanan kredi ile çiftçiler traktör sahibi yapılmıştır (Akçay, 1999). 1950'lerde kolayca işlenebilir hale gelebilecek tüm topraklar tarıma açılmıştır. Toprakların tarıma açılmasının yasal zeminini ise Çiftçiyi Topraklandırma Yasası ile hazırlamıştır (Keyder, 1999). Bu bilgiler ışığında, ülkemizde teknik ormancılığın başlangıcı olarak kabul edilen 3116 sayılı Orman Yasası, TBMM tutanakları ve mazbataları çerçevesinde incelenecektir.

### 3.2.1.1. 3116 sayılı Orman Yasası

3116 sayılı Orman Yasası, ülkemizde teknik ormancılığın başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Yasa, gerekçe ve tutanaklarında<sup>4</sup>; Türkiye ormanlarının tahrip edildiği, ormanların ortadan kalkmasıyla tarımın da temelinden sarsılacağı, ormanları bu duruma düşüren başlıca nedenlerin; yangın, tarla açma ve keçi otlatma olduğu, sahillerde ve şehirlere yakın yerlerdeki ormanların tamamıyla tahribe uğradığı, ormanlardan faydalanmanın tam bir karmaşa içinde olduğu, idarenin ormanları koruyamadığı ve bilimsel olarak işletemediği, orman tahribinin sürmesi halinde dış alımın gerekeceği, devlet malı olan ormanların kar amacı güden yükleniciler elinden kurtarılması gerektiği, orman tahribatının asıl kaynağının sözleşmeli orman işletmeciliği olduğu düşünceleriyle savunulmuştur. Bu düşünceler ışığında çıkarılan yasa ile ilk defa bir orman tanımı yapılmış, geçmişten gelen intifa hakları kaldırılmış ve bunun yerine orman içi ve bitişiği köylerde yaşayanlara tarife bedelinin ¼ ü oranında zati ihtiyaç verilmiş, devlet orman işletmeciliğinin yalnız büyük alanlarda verimli olacağı savunularak kamulaştırmalar haklı çıkarılmaya çalışılmış, yılda en az 250 bin ha tahdidin bitirilmesi öngörülmüş ve devlet ormanlarına tiftik keçisi, karakeçi ve devenin sokulması yasaklanmıştır. Dönem içinde yapılan diğer önemli bir yasal düzenleme ise 1945 yılında 4785 sayılı yasa ile tüm ormanların devletleştirilmesidir.

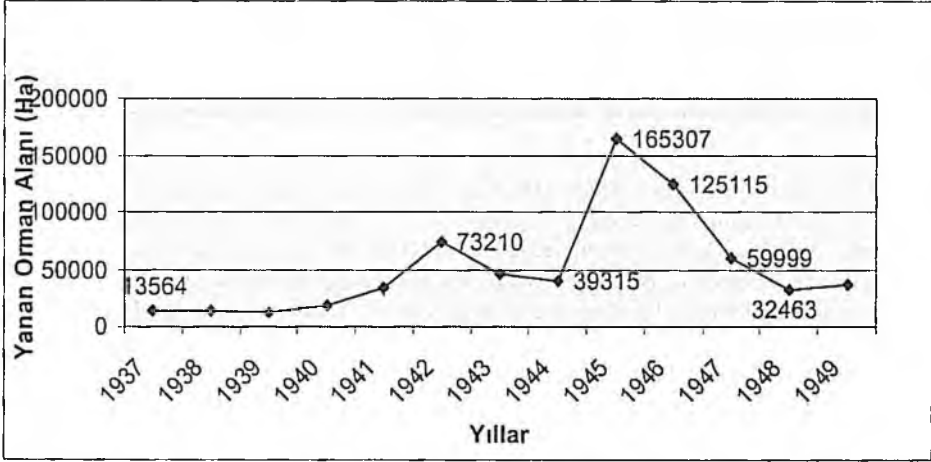
### 3.2.1.2. 4785 sayılı Yasa

Yasanın en önemli özelliği, ormanlar üzerinde devlet mülkiyetinin tam anlamıyla sağlanmış olmasıdır. Yasa, gerekçe ve tutanaklarında<sup>5</sup>; ormanların toplumun tümüne hitap eden faydalara sahip olduğu, bu faydaların devletçe halka eşit bir şekilde dağıtılması gerektiği, ormanların işletilmesinin büyük zaman aralığı, büyük sermaye ve emek gerektirdiği ve özel ormanların bir sıçrama tahtası olarak kullanılarak, kaçak kesimlere aracı olduğu savlarına dayanılarak savunulmuştur. Yasa ile yasanın yürürlüğe girdiği tarihte var olan geçek ve tüzel kişilere, vakıflara, köy, belediye ve özel idare kamu tüzel kişiliklerine ait bütün ormanlar hiçbir bildirim ve işleme gerek kalmaksızın

<sup>4</sup> 3116 sayılı Orman Yasasının 25.10.1935 tarih ve 70 sıra sayılı yasa gerekçe ve TBMM Zabıt Cerideleri; Dönem: 5, Cilt: 15-16, Birleşim: 29-31, 34 Tarih: 27 Ocak – 8 Şubat 1937

<sup>5</sup> 4785 sayılı Yasanın, 31.05.1945 tarih ve 150 sıra sayılı yasa gerekçe ve TBMM Zabıt Ceridesi; Dönem: 7, Cilt: 19, Birleşim: 84, Tarih: 09.07.1945

devletleştirilmiştir. Yasanın esas etkisi devlet ormanlarına bitişik olmayan beş hektardan az ağaç ve ağaççıkların da orman sayılması sonucu ortaya çıkan büyük çaplı orman yangınlarıdır. Gerçekten de yasanın çıkışını takip eden ilk iki yılda 2.092 orman yangınında toplam 290.422 ha ormanlık alan yanmıştır. Çıkarılan orman yangınlarının yasaya tepkisel bir oluşum olduğu rahatlıkla söylenebilmektedir. Şekil 1’deki grafik incelenecek olursa yangınların yasayla olan ilişkilendirilmesi daha kolay olacaktır.



Şekil 1. Yıllara göre yanan orman alanı 1937-1949 (OGM 2005).

Figure 1. Fired forest areas by years 1937-1949 (OGM 2005).

### 3.2.2. Ormancılığımızda liberal-ekonomik dönem (1950-1960)

Dönemin ekonomik yapısında 1929 ekonomik buhranından temelini alan ve kesintisiz olarak sürdürülen kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikaları adım adım gevşetildiği görülmektedir. Bu dönemde dış pazara dönük tarıma, madencilige, alt yapı yatırımlarına ve inşaat sektörüne öncelik veren bir kalkınma anlayışı gündeme gelmiştir (Boratav, 1997). Marshall yardımıyla sağlanan traktörlerin tarımda yoğun olarak kullanılmasıyla 1950’lerde kolayca işlenebilecek tüm topraklar tarıma açılmıştır (Keyder, 1999). Ne var ki bu uygulama önemli bir bölümü tarıma elverişli olmayan mera ve orman alanlarında önemli tahribata yol açmış ve ülkede tarıma açılacak arazilerin sınırları zorlanmaya başlanmıştır (Kurt, 2003).

Dönemin sosyal yapısı; kırsal nüfusta beliren hızlı nüfus artışı tarım kesiminde önemli bir nüfus birikimine yol açmış, traktörün tarımda yoğun olarak kullanılmasıyla bu alanda istihdam olanağı bulamayan nüfus hızla göç etmeye başlamıştır (Sencer, 1979). Tablo 2’den de anlaşıldığı üzere bu dönemde toplumun ortalama olarak % 71,43’ü kırsal kesimde yaşamaktadır.

Tablo 2. Sayım yıllarına göre kentsel ve kırsal nüfuslar (Erkan 2004'ten geliştirilerek alınmıştır).

Table 2. City and rural populations by census year (developed from Erkan 2004).

Yıllar	Toplam Nüfus X 1000	Kentsel Nüfus X 1000	Toplam Nüfus İçerisindeki Yeri %	Kırsal Nüfus X 1000	Toplam Nüfus İçerisindeki Yeri %
1950	20 947	5 244	25	15 703	75
1955	23 965	6 827	28,8	17 138	71,2
1960	27 755	8 860	31,9	18 895	68,1

Dönemin siyasi yapısı; Demokrat Parti (DP), oya katılım oranının % 88,8 olduğu 14 Mayıs 1950 seçimlerinde oyların sadece % 53,3'ünü almasına karşın seçimlerde uygulanan mutlak çoğunluk sistemi nedeniyle TBMM'deki 487 sandalye sayısının 408'ini elde ederek mecliste % 83,7 gibi yüksek bir temsil oranına ulaşmıştır. DP, o zamana kadar uygulanan Devletçilik ilkesinden uzaklaşarak, Türkiye içinde hızlı bir liberal ekonomik politika izlemiştir (Gevgili, 1987). DP, özellikle kırsal kesime yönelik politikalar izlemiştir. Bu uygulamalara, 1950 ve 1954 seçim yıllarında hazine topraklarıyla kamu mülkiyetindeki orman ve otlakların, köylüye dağıtılmasına dayanan Toprak Reformu örnek olarak verilebilir (Onur, 2004). Bu bilgiler ışığında 5653, 5658 ve 6831 sayılı yasalar TBMM'de kabul ediliş tarihlerine göre sırasıyla incelenecektir.

### 3.2.2.1. 5653 sayılı Yasa

Bu yasanın en önemli özelliği 3116 sayılı Yasa'nın 1'inci maddesini değiştirerek koruma karakteri taşımayan ve düzenli orman hâsılatı vermeyen makilik alanları orman rejimi dışına çıkarmasıdır (Ayanoğlu, 1999). Yasa, gerekçe ve tutanaklarında<sup>6</sup>; 3116 sayılı yasanın yüzyıllardır devam eden ormanlardan kayıtsız ve şartsız faydalanma anlayış ve geleneklerini bir anda ortadan kaldırdığına değinilerek, bu durumun uygulamada bir takım aksaklıklara neden olduğu vurgulanmış, yasada yapılan değişikliklerin, yasanın özündeki devlet mülkiyet ve işletme prensiplerine dokunmadan orman teşkilatıyla halk arasındaki ilişkileri kolaylaştıracağı ve ormanların daha esaslı korunmasını sağlayacağı savunulmuştur. Yasa, 14 Mayıs 1950 seçimlerinin hemen öncesinde CHP iktidarınca, artan bürokratik baskılar, DP'nin önlenemez yükselişi ve tarımın desteklenmesi yönündeki politikaların bir sonucudur (Çağlar 1979). Yasa ile "Maki Tefrik" yönetmeliği çıkartılarak yaklaşık 500 bin hektar makilik alan orman sınırları dışına çıkarılmıştır (Ayanoğlu 1996). Bu rakam 1972 sonu itibarıyla 601 955 ha. yükselmiştir. Ayrıca yine bu süreç içerisinde 291 098 ha. orman ve toprak muhafaza karakteri taşıyan muhafaza makiliği tespit edilmiştir (Anonim 1973). Yasa

<sup>6</sup> 5653 sayılı Yasanın 277 sıra sayılı ve 09.05.1949 tarihli gerekçe ve TBMM Zabıt Ceridesi; Dönem: 8, Cilt: 25, Birleşim: 72, Tarih: 24.03.1950

kabul edildikten sonra yine aynı oturum<sup>7</sup> içerisinde 5658 sayılı Yasanın görüşmelerine geçilmiştir.

### 3.2.2.2. 5658 sayılı Yasa

Yasanın en önemli özelliği 13.07.1945 tarih ve 4785 sayılı Yasa ile devletleştirilen özel ormanlardan; Devlet ormanlarından sabit ve değişmez sınırlarla ayrılmış bulunanları sahibine iade etmesidir (Ayanoglu, 1999). Yasa, gerekçe ve tutanaklarında<sup>8</sup>, 4785 sayılı yasayla devletleştirmeler gerçekleştirilirken, bazı özel mülkiyet tarım arazisinde kalan ve hiçbir şekilde ormanla alakası olmayan ağaç gruplarının da devletleştirilmesinin uygulamada büyük güçlükler neden olduğu savunulmuş, özel mülkiyetteki bu alanların özellikle tarım aletlerinin yapımı ve onarımı ile hayvan barınakları için mülkiyet sahibinin önemli ihtiyaçlarını karşıladığı ifade edilerek, bu alanların sahiplerine geri verilmesinin gerekliliğine işaret edilmiştir. Yasa, 5653 sayılı Yasanın görüşmeleri sona erdikten hemen sonra görüşülmeye başlanmış ve üzerinde fazlaca görüşülmeden oylanarak kabul edilmiştir. 5653 ve 5658 sayılı Yasalar birlikte değerlendirildiğinde yasaların 14.05.1950 seçimleri öncesi hazırlanmasını bir seçim yatırımı olarak kabul etmek mümkündür. Gerek 3116 ve gerekse 4785 sayılı yasalar çıkarılırken ifade edilen “orman alanlarının daha fazla daraltılmayacağı” savının aksine bir düzenlemeye gidilmesi, bu tezi doğrular niteliktedir. 5653 sayılı Yasada dikkati çeken diğer bir nokta, 3116 sayılı Yasanın; yılda en az 250.000 ha. olmak üzere 5 yılda kadastro işlemlerinin tamamlanması zorunlu kılan 10’uncu maddesinin kaldırılıyor olmasıdır.

### 3.2.2.3. 6831 sayılı Orman Yasası

DP iktidarı öncesi 13.264.000 ha<sup>9</sup> olan tarım alanı DP iktidarının son yılı olan 1960 da 23.264.000 ha<sup>10</sup> ulaşmıştır ki bu % 57 gibi büyük bir artışı ifade etmektedir. Bununla birlikte Meclis tutanaklarında<sup>11</sup> orman idaresi zarar eden bir kurum olarak gösterilmekte, portakal, muz ve pamuktan elde edilen yüksek kazançlara vurgu yapılmakta ve olayın bir dolar / cent meselesi olduğu açıkça ifade edilmektedir. Son olarak yasanın hükümet için iyi bir propaganda aracı olacağı milletvekillerince ayrıca dile getirilmektedir. Yasa ile bir taraftan tarım lehine düzenlemelere gidilmekte diğer taraftan da verimli orman alanlarında tam bir koruma sağlamak, bu alanlarda üretim ve yüksek parasal getiri elde edebilmek için orman içi köylerinin iskâna tabi tutulması öngörülmektedir. Bu iki olgu birlikte değerlendirecek olursa, iktidarın eş zamanlı olarak tarımdan ve ormanlardan elde ettiği geliri artırma çabası içerisinde olduğu rahatça ileri sürülebilir.

<sup>7</sup> TBMM Zabıt Ceridesi; Dönem: 8, Cilt: 25, Birleşim: 72, Tarih: 24.03.1950

<sup>8</sup> 5653 sayılı Yasanın 290 sıra sayılı ve 09.04.1948 tarihli gerekçe ve TBMM Zabıt Ceridesi; Dönem: 8, Cilt: 25, Birleşim: 72, Tarih: 24.03.1950

<sup>9</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü verisi

<sup>10</sup> Devlet İstatistik Enstitüsü verisi

<sup>11</sup> TBMM Zabıt Ceridesi; Dönem: 10, Cilt: 13, Birleşim: 92-100, 103, Tarih: 17-31 Ağustos 1956



### 3.2.3. 6831 sayılı Yasa sonrası dönem

6831 sayılı Yasanın çıkarılmış olması da ormancılık sorunlarını çözmeye yeterli olamamış ve yeni yasal düzenlemelere gidilme ihtiyacı duyulmuştur. Gerek toplumun sosyal yapısındaki değişimler ve gerekse değişen ekonomik koşullar öne sürülerek, toplumun büyük bir kısmını ilgilendiren orman yasası üzerinde yeni değişikliklere gidilmiştir. 1744 sayılı Yasanın çıkarıldığı dönem göz ardı edilecek olursa 12 Eylül döneminden sonra çok partili döneme geçişten günümüze kadar her 2-2,5 yılda bir ve genellikle seçim dönemlerinde orman yasasında değişiklik yapılmıştır (Yumurtacı, 1999).

#### 3.2.3.1. 1744 sayılı Yasa

1961 Anayasasının ormanlar üzerinde sağladığı güven ortamı 131'inci maddenin 22.04.1970 ve 1255 sayılı Yasa ile değiştirilmesine kadar devam etmiştir. Yaklaşık on yıl süren bu dönemde ormancılık faaliyetleri istikrar kazanmış, orman suçlarında önemli azalmalar meydana gelmiştir. Ancak, hızla artan nüfusun yarattığı baskı, özellikle 1950-1960 yılları arasındaki yanlış politikalar, orman içinde yaygın biçimde yerleşim ve tarım alanlarını ortaya çıkarmıştır. Bu sorunun çözülebilmesi için 131. maddeye bir hüküm eklenerek Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce (15.10.1961) orman niteliğini kaybetmiş alanların orman rejimi dışına çıkarılmasına izin verilmiştir (Ayanoğlu 1999). Anayasada yapılan bu değişiklik esas alınarak 6831 sayılı Yasada değişikliğe gidilmiş ve 20.06.1973 tarihli 1744 sayılı Yasa çıkarılmıştır. 1744 sayılı Yasayla hayata geçirilen 2'inci madde uygulamaları ile 2005 yılı Aralık ayı sonu itibarıyla 520.470 ha<sup>12</sup> alan orman rejimi dışına çıkarılmıştır. 6831 sayılı Yasayı değiştiren diğer önemli bir yasa ise 2896 sayılı Yasadır.

#### 3.2.3.2. 2896 sayılı Yasa

12 Eylül müdahalesi ile Devlet yönetiminin seçimle gelmiş merkezi organları (Parlamento ve hükümeti) dağıtılmıştır. Milli Güvenlik Konseyi (MGK), yasama ve yürütme yetkilerini eline almış, ilk ağızdan toplum ve çalışma yaşamının değişik kesimlerini ilgilendiren önemli kararlar almıştır. MGK, 1981 yılıyla birlikte hızlı bir yasama faaliyetine girişmiş, öncelikle asayiş, yargı ve Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) beklentilerine uygun yasalar çıkarılmıştır. Daha sonra ise kalıcı yasaların çıkarılmasına başlanmıştır (Tanör, 2000). Bu yasalardan biri de 2896 sayılı yasadır. Yasa ile 2/B ve 17. madde değişiklikleri yapılsa da, yasayı karakterize eden olay; 160 üyeden kurulu Danışma Meclisinin kabul ettiği bir yasanın, çoğunluğunu askerlerin oluşturduğu 6 üyeli bir komisyonca<sup>13</sup> değiştirilerek, sınırları kesin olarak belirlenemeyen ve halen tartışmalı bir kavram olarak gündemdeki yerini koruyan "kamu yararı" kavramının yasaya eklemesidir. Ülkemizde 62 adet değişik yatırım alanı için yaklaşık 30.000 kişi ve

<sup>12</sup> Orman Genel Müdürlüğü 2005 yılı verisi.

<sup>13</sup> 13 Eylül 1983 tarih, 2/127 esas ve 148 karar numaralı Milli Güvenlik Konseyi İhtisas Komisyonu Raporu'ndaki komisyon.

kuruluşa 1.000.000 ha.’a yakın orman alanı “Kamu Yararı” adı altında kullanımları yönünde tahsis edilmiştir (Konukçu, 2001). Bu tespit değişikliğin önemini daha da artırmaktadır. 6831 sayılı Yasayı değiştiren diğer önemli bir yasa ise 3302 sayılı Yasadır.

### 3.2.3.3. 3302 sayılı Yasa

Yasa, gerekçe ve tutanaklarında<sup>14</sup> Orman-halk ilişkilerinde şikâyet konusu en önemli noktanın, mülkiyet iddiası taşıyan arazi parçasının devlet ormanı sayılıp sayılmamasında düğümlendiği ileri sürülmüş ve ihtilafların en sağlıklı çözümünün öncelikle orman sınırlama çalışmalarının yapılmasına bağlı olduğu savunulmuştur. Yasa görüşmeleri esnasında bir önergeyle gündeme gelen ve yasalaşan 7’inci maddenin<sup>15</sup> 3302 sayılı Yasa’yı karakterize ettiği rahatça savunulabilir. İlgili maddenin Suudi Arabistan Velihaht Prensini 21 Aralık 1984 tarihinde satın aldığı “Sevda Tepesi” nedeniyle kabul edildiği yönündeki iddialar TBMM tutanakları<sup>16</sup> ile sabittir. Dikkat edilirse yasanın çıkarılışı da tepenin alınışını takip eden ilk yıl içerisinde olmuştur. 6831 sayılı Yasayı değiştiren diğer önemli bir yasa ise 3373 sayılı Yasadır.

### 3.2.3.4. 3373 sayılı Yasa

Yasada 29.11.1987 tarihindeki milletvekili genel seçimlerinin hemen öncesinde çıkarılmıştır. 3373 sayılı Yasa ile 6831 sayılı yasanın 1. Md. (G) bendi “Orman sınırları dışında olup, yüzölçümü üç hektarı aşmayan sahipli arazideki her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler” şeklinde değiştirilmiştir. Böylece sahipli araziler ve bu araziler üzerindeki ağaçlık alanların Devlet ormanlarına bitişik olup olmamasına bakılmaksızın üç hektarı aşmaması durumunda orman sayılmayacaktır. İkinci önemli nokta ise 3373 sayılı Yasanın 7. Md. değiştirilen, 6831 sayılı Orman Yasasının 17’nci maddesinin 3 üncü fıkrasıdır. Fıkra ile turizm alan ve merkezleri dışında kalan Devlet ormanlarında kamu yararına olan her türlü bina ve tesisler için gerçek ve tüzel kişilere, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı’nca bedeli karşılığında izin verilebilmesidir. Yasanın bazı *tesis, holding ve kesimlere* orman arazisinin kolayca dağıtılabilmesini amaçladığını iddiaları TBMM tutanaklarıyla<sup>17</sup> sabittir. Gerek tutanaklardaki milletvekili görüşleri ve gerekse ileri sürülen iddialar yasanın dönem siyasi iktidarınca çıkar amaçlı olarak kullanıldığını ortaya koymaktadır. 6831 sayılı Yasayı değiştiren diğer önemli bir yasa ise 4114 sayılı Yasadır.

<sup>14</sup> TBMM Zabıt Ceridesi; Dönem:17, Cilt:30, Birleşim: 114,115, Tarih: 03-04 Haziran 1986

<sup>15</sup> MADDE 7 - 6831 sayılı Orman Kanununun 52’nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerlerdeki özel orman alanlarında ifraz yapılmamak ve yatay alanın % 6’sını geçmemek kaydıyla inşaat yapılabilir. İnşaatların yapılmasında

<sup>16</sup> TBMM Zabıt Ceridesi; Dönem:17, Cilt:30, Birleşim: 114,115, Tarih: 03-04 Haziran 1986

<sup>17</sup> TBMM Zabıt Ceridesi; Dönem:17, Cilt:41, Birleşim: 109-110, Tarih: 21 Mayıs 1987

### 3.2.3.5. 4114 sayılı Yasa

Yasa, Meclis tutanaklarından<sup>18</sup> anlaşılacağı üzere terör amaçlı orman yangınlarına bir tepki olarak hazırlanmıştır. Gerek 03.07.1993 tarihinde Muğla'nın Bodrum ilçesinde 4 ayrı bölgede aynı anda çıkan orman yangınlarının PKK terör örgütüne çıkarıldığıının anlaşılması ve gerekse Gelibolu Yarımadası Tarihi ve Milli Parkı içinde bulunan Arıburnu-Conkbayırı mevkiinde 25 Temmuz 1994'te çıkan orman yangında 4 bin 49 hektarlık orman alanının yanması yasanın hazırlanmasındaki en önemli etkenlerdir. Yasa ile orman yakma suçuna ilişkin cezalar artırılmıştır. 6831 sayılı Yasayı değiştiren diğer önemli bir yasa ise 4999 sayılı Yasadır.

### 3.2.3.6. 4999 sayılı Yasa

1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında çevre ile ilgili "Kurumsal Düzenlemeler" başlığı altında, "Orman tahribatına neden olacak niteliklerin değiştirilmesi için 6831 Sayılı Orman Kanununda değişiklik" öngörülmektedir. Bu düzenlemenin gerekçesi ise; "Doğal Kaynakların Korunması ve geliştirilmesi doğrultusunda hareket edilmelidir" şeklinde özetlenmektedir. Bu plan doğrultusunda ormanlardan yararlanmaya ilişkin yeni düzenlemelere gidilmesi düşünülmektedir. Kızılağaçların orman ağacı sayılmaması bu değişikliklerden bir tanesidir (Anonim, 1997). Dikkat edilirse 4999 sayılı yasa da ilgili plan dönemi içerisinde çıkarılmıştır. Yonga levha üretiminde kullanılacak en uygun yapraklı ağaç türleri huş, ıhlamur, kayın, kavak ve kızılğaçtır (Bozkurt ve Göker, 1990). Sonuç olarak, kızılğaç, ülkemizdeki orman endüstri işletmeleri için önemli bir hammadde kaynağıdır. Yasa görüşmeleri esnasında<sup>19</sup> adı geçen Çamsan Ağaç Sanayi ve Ticaret A.Ş. de bu kuruluşlardan biridir. 4999 sayılı yasanın 1'inci ve 3'üncü maddelerinin bu firmaya ucuz ve bol hammadde sağlamak amacıyla değiştirildiği söylenmektedir (Ayanoglu 2004). Gerek, Çevre ve Orman Bakanı Osman Pepe'nin yasa görüşmeleri esnasındaki ifadeleri ve gerekse diğer AKP milletvekillerinin Doğu Karadeniz'de kızılğacın, fındık ve çaya alternatif olarak özel mülkiyette yetiştirilmesini ön gören düşünceleri bu söylemi doğrular niteliktedir. Yasanın önemli bir özelliği de 6831 sayılı Yasanın 9. maddesine, ek fıkra<sup>20</sup> eklemesidir. Fıkra ile orman kadastro komisyonlarına, vasıf ve mülkiyet değişikliği dışındaki aplikasyon, ölçü, çizim ve hesaplama hatalarının düzeltilmesi yetkisi tanınmıştır. Fıkra, her ne kadar vasıf ve mülkiyetin değiştirilemeyeceğine hükmetmekteyse de uygulamada orman kadastro komisyonlarının bu maddeye dayanarak vasıf ve mülkiyet değişikliği yaptığı ve bu işlemlerin geçersiz olduğu Yargıtay kararı<sup>21</sup> ile sabittir. 6831 sayılı Yasayı değiştiren diğer önemli bir yasa ise 5192 sayılı Yasadır.

<sup>18</sup> TBMM Zabıt Ceridesi; Dönem:19, Cilt:90, Birleşim: 132,133, Tarih: 29 Haziran – 4 Temmuz 1995

<sup>19</sup> TBMM Genel Kurul tutanağı; Dönem:22, Yasama yılı:2, Birleşim:14, Tarih: 05. Kasım 2003

<sup>20</sup> 05.11.2003 Tarih 4999 sayılı Yasanın 4. Md."...Orman tahdidı veya kadastrosu yapılp ilân edilerek kesinleşmiş yerlerde, vasıf ve mülkiyet değişikliği dışında aplikasyon, ölçü, çizim ve hesaplamalardan kaynaklanan yüzölçümü ve fenni hatalar tespit edildiğinde, bu hatalar Orman Genel Müdürlüğünün bilgisi ve denetimi altında orman kadastro komisyonlarıncada düzeltilir..."

<sup>21</sup> T.C Yargıtay 20. Hukuk Dairesi Esas 2006/5308, Karar 2006/9349, Tarih 26.06.2006

### 3.2.3.7. 5192 sayılı Yasa

Anayasa Mahkemesi; 6831 sayılı Orman Yasasının 3373 sayılı Yasa ile değişik 17’nci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarını orman arazilerinin bedeli karşılığında tahsisi için sadece kamu yararının varlığının yeterli olmadığı, kavramın sınırlarının belirlenmemesi ve çerçevesinin çizilmemesi nedeniyle idareye çok geniş takdir yetkisi tanıdığı, bunun yanı sıra Anayasanın 169. maddesinde öngörülen “kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz” tımcesine dayanılarak da kamu yararının bulunduğu gerekçesiyle gerçek ve tüzel kişilere bina ve tesisler için orman arazileri tahsis edilemeyeceği, Devlet ormanlarının gerçek ve tüzel kişilere tahsisinin, karayolları, telefon, elektrik, su, gaz, petrol boru, isale hatları, savunma tesisleri, sanatoryum gibi öncelikli kamu hizmetlerinin ormandan geçmesi ya da anılan bina ve tesislerin orman arazileri üzerinde yapılması zorunluluğu bulunduğu hallerle sınırlı olması gerektiği, kamu yararının bulunması ve zorunluluk hallerinde ise Devlet ormanları üzerinde ancak irtifak hakkı tesisine olanak tanınabileceği gerekçeleri ile iptal etmiştir<sup>22</sup>. 5192 sayılı Yasa, Anayasa Mahkemesinin 17. maddeye ilişkin iptal kararı nedeniyle, bu maddeye dayanılarak verilen izinlerin verilememesi nedeniyle hazırlanmıştır. Değişiklikle “Turizm amaçlı tesisler için hak sahiplerine tapuda irtifak hakkı tesis edilir.” cümlesi yasa metninden çıkarılmış ve “kamu yararı ve zaruret” hallerinde hangi yapı ve tesislerin yapılabilceği açıkça belirtilmiştir.

## 4. Sonuç ve Öneriler

Bu çalışmanın ortaya çıkardığı en önemli sonuç; 1950–1960 döneminde ve 1980 sonrası dönemde çıkarılan orman yasalarının, koruma fonksiyonunu arka planda bırakacak şekilde ormanlardan yasal düzenlemeler yoluyla maddi getiri sağlama amacına yönelik olduğunu ortaya koymaktadır.

Gerçekten de dönem hükümetleri, ormanların parayla kıymetlendirilmeyen fayda ve değerlerini bir kenara itmiş ve maddi olan, en yüksek getiriye sağlayan değerlerini dikkate almışlar ya da ormanları diğer sektörlerle sadece maddi faydaları açısından kıyaslamışlardır. Bu nedenle, halen ülkemizde ormancılık sektör ve teşkilatı ağır eleştirilere maruz kalmaktadır.

1937–1950 döneminde Devletçilik ilkesi ışığında ormanlar korunmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, 3116 ve gerekse 4785 sayılı Yasalar çıkarılmış ve ormanlar, Devletin hüküm ve tasarrufu altına alınmıştır. Bununla birlikte; ithal ikameci ekonomik politikalar ve orman ürünleri ihracatından beklenen gelirlerde bu yasaların çıkarılmasına dolaylı olarak etki etmiştir.

1950–1960 döneminde Liberal-ekonomik politikalar benimsenmiştir. Bu politikalar, dış ticarete yükselen değer olan tarıma yönelik büyük yatırımların hayata geçirilmesini gerekli kılmış ve sırasıyla 1950 ve 1956 yıllarında yasalaşan 5653, 5658, 6831 sayılı yasalar ile orman mevzuatında çiftçi kesiminin çıkarlarını gözetilerek orman alanları daraltılmıştır.

<sup>22</sup> 17.12.2002 tarihli, 2000/75 esas ve 2002/200 sayılı karar.

key role for survival of human being and contribute its economic development, well being, happiness. Such an aspect of those resources emerges the importance of forest resource management one step further.

Parallel to the above development, Turkish forestry may well be classified into two main development periods. Of which the first is the Ottoman Empire Era, in which the political and legal pillars of Turkish forestry was established. The second is the new Turkish Republic period starting from 1920, in which the principles of modern Turkish forestry was constructed by considering Western European forestry in general and French forestry in particular. In this study the focus will be on the forestry of new Republic. The new forestry era will be investigated under some subcategories based on social, economic and political aspects of each period.

## **2. Materials and Methods**

In this study a secondary data will be used, For this, the minutes of General Assembly of the referred period will be investigated. The minutes covers all discussions and ideas asserted during law making process in both subcommittee and in General Assembly. Therefore, it deserve to be mention that those secondary data is satisfactory enough to reach sound conclusions and make recommendations for the way forward.

As a methodology, a comparative study approach will be pursued. Which that all statutes will be analyzed based upon dominant forest management approaches like sustainability, joint management, participatory management, economic rationality, political economy, providing equity and fair income distribution, poverty alleviation. Then, a comparison among those statutes will be made regarding the referred approaches above. Ultimately some clear conclusions are reached and several recommendations are made.

## **3. Result and Discussion**

The analysis shows that the laws implemented between 1950–1960 faded protection of forest resources and left it at back stage and gave priority to profit making aspects of forest management. For example, agricultural sector at the same period used to be more profitable comparing with industry and forestry, and thus the legislative provisions in that era more focused on agriculture and gave more priority to that sector. Parallel to that, during 1970's and 1980's tourism investments were given priority and such a policy was reflected in forest legislation as well.

## References

- Anonim, 1973.** Cumhuriyetimizin 50. Yılında Ormancılığımız. Orman Genel Müdürlüğü Yayını, Sıra No: 187, Seri No: 145, 510 s., Ankara.
- Anonim, 1997.** Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Orman Yağması. *Orman Mühendisliği Dergisi*, Yıl 34 (1); 2-3.
- Anonim, 2006.** Muğla İl Çevre Durum Raporu.
- Akçay, A. A., 1999.** Toprak Ağaltığından Kapitalist İşletmeciliğe Türkiye Tarımında Büyük Topraklı İşletmeler. 75 Yılda Köyden Şehirlere, Tarih Vakfı Yayınları, 295-305 s., ISBN975-7306-43-6, İstanbul. Akçay, A. A., 1999.
- Aslankara, M. S., 1998.** Cumhuriyetimizin 75. Yılında Ormancılığımız. Orman Bakanlığı Yayını, 408 s., Ankara.
- Ayanoğlu, S., 1996.** Türk Orman Hukukunda Maki Uygulaması ve Sonuçları. *İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, Seri A*, 46 (2); 71-90.
- Ayanoğlu, S., 1999.** Ormancılık Hukuku. Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 31 s., ISBN 975-7250-51-1, Ankara.
- Ayanoğlu, S., 2004b.** Özel Mülkiyette Bulunan Kızılağaç ve Kestaneliklerin Orman Rejiminden Çıkarılması Hakkında Rapor. *Orman ve Av Dergisi*, Sayı 2004-5, ISSN 1303 040X.
- Boratav, K., 1997.** İktisat Tarihi. Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908- 1980, Cem Yayınevi, 265-353 s., İstanbul.
- Bozkurt, B. and Y. Göker, 1990.** Yonga Endüstrisi Ders Kitabı. İstanbul Üniversitesi Basım ve Film Merkezi, Üniversite Yayın No:3614, Fakülte Yayın No: 413, 263 s., ISBN 975-404-191-1.
- Çağlar, Y., 1979.** Türkiye’de Ormancılık Politikası (dün). Çağ Matbaası, 464 s., İstanbul.
- Erkan, R., 2004.** Kentleşme ve Sosyal Değişme. Bilim Adamı Yayınları, 2. Baskı, 287 s., Ankara.
- Gevgili, A., 1987.** Yükseliş ve Düşüş. Bağlam Yayınları, Gözden geçirilmiş 2. Baskı, 831 s., İstanbul.
- Honnay, O. (Editor), 2004.** Forest Biodiversity: Lessons from History for Conservation. Cambridge, MA, USA: CABI Publishing, p 9.
- İnal, S., 1971.** Türkiye’de Anayasa Ormancılık İlişkileri. İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi, İ.Ü. Yayın No: 1647, O.F. Yayın No: 171, 176 s., İstanbul.
- Keyder, Ç., 1999.** Türkiye’de Tarımda Küçük Meta Oluşumu. 75 Yılda Köyden Şehirlere, Tarih Vakfı Yayınları, 163-170 s., ISBN 975-7306-43-6, İstanbul.
- Kılıç, H., 2004.** Türkiye Ormancılar Derneği ve Ormancılık Üzerine Orhan Atamanla Bir Söyleşi. *Orman ve Av Dergisi*, Sayı: 2004-6 13-23 s., ISSN 1303-0440X.
- Konukçu, M., 2001.** Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyon Raporu. Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, DTP: 2531, ÖİK: 547, 539 s., Ankara
- Kurt, H., 2003.** Türkiye’de Köy Kent Çelişkisi. Siyasal Kitap Evi, 254 s., Ankara
- Özdönmez, M., T. İstanbullu, A. Akesen and A. Ekizoğlu, 1981.** Atatürk Türkiye’sinde Ormancılık Politikasının Kaydettiği Gelişmeler. Doğumunun 100. yılında Atatürk’e armağan. İstanbul Üniversitesi Yayını, 307 s., İstanbul.

- Onur, S., 2004.** Ekonomiden Karşılıksız Kayıplar, Seçim Ekonomisi. Asil Yayın Dağıtım, 195 s., Ankara.
- Peker, M., 1999.** Türkiye’de İç Göçün Değişen Yapısı. 75 Yılda Köyden Şehirlere, Tarih Vakfı Yayınları, 295-305 s., ISBN975-7306-43-6, İstanbul.
- Sencer, Y., 1979.** Türkiye’de Kentleşme, Bir Toplumsal ve Kültürel Değişme Süreci. Kültür Bakanlığı Yayını, 623 s., Ankara.
- Tanör, B., 2000.** Türkiye tarihi 5, 3. Baskı., Cem Yayınları, 326 s., İstanbul.
- Yumurtacı, M., 1999.** Nereden Nereye Ormancılığımız. Türkiye Ormancılar Derneği Yayını, 73 s., Ankara.