

---

SERİ

**B**

CİLT

**43**

SAYI

**3 - 4**

**1993**

---

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ

# ORMAN FAKÜLTESİ

DERGİSİ



## MER'A KANUNU TASARISI ÜZERİNDE İNCELEMELER<sup>1)</sup>

Prof. Dr. Uçkun GERAY<sup>2)</sup>  
Doç. Dr. Sedat AYANOĞLU<sup>3)</sup>

### Kı s a Ö z e t

Bir veya birden fazla köy veya belediyenin kullanımına terk veya tahsis edilen mer'alar orta malı nevinden kamu malları arasına girerler ve devletin hüküm ve tasarrufu altındadırlar. Çeşitli kanunlarda yer alan dağınık hükümlere göre idare edilen mer'aların mevcut sistem içinde korunamadıkları, alanlarının ve otlatma kapasitelerinin giderek azaldığı bilinmektedir. Bu nedenle hazırlanan Mer'a Kanunu Tasarısı<sup>3)</sup> geçen yasama döneminde kanunlaşmamış, yeni yasama döneminde tekrar ele alınarak ilgili komisyonlara sevk edilmiştir.

Bu Tasarı, ormancılığı da yakından ilgilendirmektedir. Zira, ormanlarla mer'alar arasında çok sıkı bir etkileşim vardır. Orman Kanunu'ndaki koruyucu hükümlere rağmen ormanlarımız otlatma baskısından kurtulamamaktadır. Bu nedenle, orman içi mer'aların yönetiminin Orman teşkilatına bırakılmasında yarar vardır. Mer'aların tespit, tahsis ve yönetimi için oluşturulması düşünülen örgüt yapısı yetersiz ve karmaşıktır. Mer'aların tespiti görevinin oluşturulacak komisyonlara verilmesi, mevcut kadastral karmaşayı arttıracaktır. Mer'a yönetiminin havza bazında ele alınmaması yanlıştır. Ayrıca Tasarı; mer'aların korunması konusunda etkili önlemler taşımamakta, mer'aların iskan alanına dönüştürülmesi olanağını ortadan kaldırmamaktadır.

Bu çalışmada, yukarıda belirtilen eksiklikler ortaya konularak mer'aların tespiti, korunması ve mer'a yönetimi konularında alternatif yöntemler ve önlemler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1) 1996 yılında oluşturulan Tasarı

2) İ.Ü. Orman Fakültesi Ormancılık Ekonomisi Anabilim Dalı

3) İ.Ü. Orman Fakültesi Ormancılık Hukuku Anabilim Dalı

## 1. GİRİŞ

Orta malı türünden kamu malı olan mer'a yaylak ve kışlaklar, değişik türde ve uzun ömürlü bitkilerden oluşan örtüsüyle hayvancılığımız açısından vazgeçilmez alanlardır. Erozyonu önleyici etkileri, bitki zenginliği ve son yıllarda ön plana çıkan turizme, su üretimine ve av ve yaban hayatına ilişkin işlevleri mer'aları Ülkemizin vazgeçilmez doğal kaynakları arasında üst sıralara çıkarmaktadır. Mer'alarımızın bir bölümü ise, orman rejimi içerisinde yer alan doğal kaynaklardır ve dolayısıyla orman kaynakları adını alan sistemin ayrılmaz parçaları durumundadır.

Yukarıda açıklanan özelliklerine rağmen mer'alar son 50 yılda en fazla istismar edilen alanlardır. 1938 yılında 41.068.000 ha. olan mer'a alanı, günümüzde yaklaşık %50 oranında azalarak 21,7 milyon ha. düşmüş bulunmaktadır. Azalma; mer'a alanlarının tarım alanlarına dönüştürülmesinden kaynaklandığı gibi, aşırı otlatma nedeniyle bitki örtüsünün tamamen yedirilerek yok edilmesi sonucunda toprağın erozyonla yıkanmasından da kaynaklanmaktadır. Orman içi ve orman üstü mer'aların toplamı ise yaklaşık 3 milyon ha. düzeyindedir (ORMAN BAK., 1993). Bunların da nitelikleri, ormanları kuşatan hayvancılık ve tarım sektörleri koşullarından dolayı hızla bozulmaktadır. Bu bağlamda orman içi ve orman kenarı mer'alarda aşırı otlatma ormanlarımızı da tehdit etmektedir. Orman Kanunu'nda bu hususu önlemeye yönelik önlem ve yaptırımlara yer verilmesine rağmen ormanlarımızın mer'a olarak kullanımı engellenememektedir.

Mer'aların tespit ve tahsisi işlemleri 1972 yılında Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girene kadar 4753 ve 5618 sayılı Kanunların verdiği yetkiye dayanılarak Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğü'nce, 1972 yılından sonra reform bölgelerinde Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı'na, bu bölgeler dışında yine anılan Genel Müdürlük'çe yürütülmüştür. Bu düzenlemelerde tespit ve tahsis işlemlerine ağırlık verilmiş, bakım, ıslah ve koruma konuları sürekli ihmal edilmiştir.

Orman içi mer'aların yönetimi ve ıslahı ise 6831 sayılı Orman Kanunu çerçevesinde ormancılık örgütlerine bir görev olarak verilmiş bulunmaktadır.

Bugün, başta Medeni Kanun ve Köy Kanunu olmak üzere bazı kanunlarda, mer'alar hakkında dağınık birkaç hüküm bulunmaktadır. Ancak, bu hükümlerin mer'aların korunması ve geliştirilmesi açısından yeterli olmadıkları kabul edilmektedir. Bu eksikliği gören Yasakoyucu, 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu ile 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da bazı hükümlere yer vermişse de bu hükümlerin de yeterli olduğu söylenemez.

Orman içi mer'alar için yasalarda çizilmiş bulunan yönetim ve ıslahla ilgili çerçevenin ve bu kaynakları korumaya ve geliştirmeye gösterilen ilginin yeterli olduğu da savunulamaz.

Bugünkü sistem içinde mer'alarımızın mevcut hayvan varlığını besleyemediği görülmektedir. Oysa Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na gerçekleştirilen demonstratif uygulamalarda ıslah edilen mer'alarda verimin 4-5 kat artırılabilceği ortaya konulmuştur.

Bu nedenlere bağlı olarak Hükümet tarafından bir "Mer'a Kanunu Tasarısı" hazırlanmış, ancak geçen yasama döneminde (1995) Meclis'te görüşülemeyen bu tasarı yeniden ele alınmış ve Tarım Orman ve Köyişleri Komisyonu ile Adalet Komisyonu'nda görüşülmeye başlanmıştır.

Bu tasarı, asıl olarak yıllardır adeta sahipsiz kalmış bulunan orman dışı mer'aların, kışlak ve yaylakların tespiti, tahdid ve tahsisi ile uygun biçimde kullanılması, ıslah edilmesi, denetlenmesi ve korunması konularını düzenlemeye yöneliktir.

Bu çalışmada söz konusu Tasarı sistematik olarak incelenerek eksik yönleri ortaya konulmuş, özellikle orman içi mer'aların yönetimi ile genel mer'a yönetimi konusunda bazı önerilerde bulunulmuştur.

## 2. MER'A KANUNU TASARISININ GENEL SİSTEMATIĞI

Tasarı, toplam 32 madde ile bir geçici maddeden oluşmaktadır. Birinci bölüm; amaç, kapsam ve tanımlara ayrılmıştır.

“Uygulama” başlığı taşıyan İkinci Bölümde; mer'a, yaylak ve kışlakların hukuki durumu tespit edildikten sonra, tespit ve tahsis işlemlerinin ne şekilde ve kimler tarafından yapılacağı, bu işlemlere karşı itiraz ve dava hakları düzenlenmiştir.

“Tahsis Amacının Değiştirilmesi” başlığını taşıyan Üçüncü Bölümde; bu amacın hangi hallerde değiştirilebileceği düzenlenmiş, ayrıca komisyonlara mer'alar üzerinde ziyedliğe dayanılarak oluşturulan tescillerin iptal edilmek üzere Hazineye ihbar edilmesi yükümlülüğü getirilmiştir.

Dördüncü Bölüm Mer'a, Yaylak ve Kışlakların koruma, bakım ve ıslahı'na ayrılmıştır.

“Çeşitli Hükümler” başlığını taşıyan Beşinci Bölüm; mer'a, yaylak ve kışlak iddiasının ispatı, yararlanma hakkı ve kapsamı, aşırı otlatmanın önlenmesi, ihtiyaç fazlası ürünlerin satılması, yararlanmaların yükümlülükleri, orman bölgelerinden yararlanma ve sınır değişikliği gibi konulara ayrılmıştır.

Tasarının geçici maddesine göre; mer'a, yaylak ve kışlaklar hakkında adli yargıda görülmekte olan davalara devam olunur ve komisyonlar bu davaların sonuçlanmasını bekler, denilmektedir.

## 3. BİRİNCİ BÖLÜMÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümün 1. maddesi Tasarı'nın amacını; mer'a, yaylak ve kışlakların tespiti, tahsisi, belirlenecek şartlara göre kullanılabilmesi, bakım ve ıslahının temini, verimlerinin artırılarak sürdürülmesini, korunmasını ve gerektiğinde tahsis amacının değiştirilmesini sağlamak şeklinde belirlemiştir.

2. madde tasarının kapsamına ilişkindir ve 3083 sayılı Kanun'a göre reform bölgesi ilan edilen alanları kapsamı dışında bırakmaktadır. Bu durumda; reform bölgelerindeki mer'aların tespit ve tahdidini işi kadastro postalarına bırakılmış olmaktadır. Halbuki kadastro postalarının yapısı bu görevlere uygun değildir. Bu nedenle, mer'aların tespit ve tahdidinde reform bölgelerine öncelik verileceği ve tespit işinin mer'a komisyonlarınca yapılacağı şeklinde bir düzenleme mer'aların tespit ve tahdidinde birliği ve yeknesaklığı sağlamak bakımından daha uygundur. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun kadastro tespitine ilişkin itiraz ve dava süreleri ile Tasarı'da öngörülen süreler de farklıdır.

3. madde tanımlara ayrılmıştır. Mer'a Kanunu Tasarısı hakkında görüş belirlemek üzere İ.Ü. Orman Fakültesince bir komisyon oluşturulmuş ve bu komisyon 10.4.1995 tarihinde bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda; “çiftçi” terimi yerine “hayvan sahipleri” veya “otlatma hakkı sahipleri”, “otlatma hakkının tespitinde esas alınan büyükbaş hayvan birimi” terimi yerine “hayvan birimi” terimi önerilmiştir.

3083 sayılı Kanun'un 2/f maddesine göre “geçimini, bedeni veya fikri güçlerini kısmen veya tamamen katarak tarımdan sağlayanlara...” çiftçi denmektedir. Tasarıda “çiftçi” teriminin kullanılmış olması yasal düzenlemelere daha uygundur. Zira, “otlatma hakkı sahipleri” dar kapsamlı bir ifadedir. Otlatma hakkının sadece belli bir kesime özgülenmesi doğru değildir. Mer'alar üzerinde her çiftçi ailesi eşit faydalanma hakkına sahiptir.

“Büyükbaş hayvan birimi” teriminin esas alınması da isabetlidir. Otlatma hakkının tespitinde büyükbaş ve küçükbaş hayvan oranı bulunarak, bu orana göre hakkını tecavüz etmemek kaydıyla çiftçiye tercih hakkı tanınmalıdır.

Bu çalışmada orman içi mer'aların yönetiminin Orman Bakanlığı'na bırakılması uygun bulunduğundan “Bakanlık” teriminin açıklanmasına Orman Bakanlığı da ilave edilmelidir.

#### 4. İKİNCİ BÖLÜMÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

##### 4.1 Mer'a, Yaylak ve Kışlakların Hukuki Durumu

Yukarıdaki başlığı taşıyan 4. madde; mevcut yasal düzenlemelere uygun olarak, mer'a, yaylak ve kışlakların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu, kuru mülkiyetlerinin Hazineye, intifa hakkının bir veya birden fazla köye veya belediyeye ait olduğunu belirtmektedir.

4. maddenin 3. fıkrasına göre niteliklerinin devamı süresince mer'a, yaylak ve kışlakların özel mülkiyete veya diğer aynı haklara konu teşkil edemeyeceği belirtilmektedir.

Bu fıkra ile 15. madde arasında çelişki vardır. "Tahsis amacının değiştirilmesi" başlığını taşıyan 15. madde, maden arama ve işletme faaliyetleri için gerekli olan, iskan sahası içine alınması zaruri görülen, kamu yatırımları için gerekli bulunan, toprak muhafazası, milli park kurulması, doğal, tarihi, kültürel varlıkların korunması, sel kontrolü, akarsular ve kaynakların düzenlenmesi için ihtiyaç duyulan mer'a, yaylak ve kışlakların Bakanlar Kurulu'nca tahsis amacının değiştirilmesi ve Hazine adına tesciline imkân vermektedir.

Bu nedenle, söz konusu 3. fıkranın sınırlı aynı haklar konusunda bu istisnalara yer vermesi gerekir. Ancak iskan alanına dönüştürmeye olanak veren istisnanın da Tasarı'dan çıkarılması gerekir. Ayrıca, "diğer aynı haklar" deyimini ile irtifak haklarının kastedildiği anlaşılmaktadır. Bu olanağın bu şekilde kapatılmaması gerekir. Bu nedenle "kamu yararı dışında" ibaresi eklenerek mer'a, yaylak ve kışlaklar üzerinde kamu yararına yapılacak bina ve tesislere izin verilmesi gerekir. Aksi halde pek çok kamu hizmetinin yerine getirilmesi güçleşecektir. Gerçi, "inşaat yasağı" başlığını taşıyan 21. madde Valiliklere Bakanlıktan izin almak kaydıyla 442 sayılı Köy Kanunu'nda öngörülen inşaatlar ile kullanma amacına uygun mandra, sulak, sundurma gibi süreklilik göstermeyen barınak ve ağıl inşası konusunda yetki vermektedir. Ancak, bu yetki yol, mecra gibi süreklilik arzeden kamusal tesisleri kapsamamaktadır.

##### 4.2 Mer'a, Yaylak ve Kışlak Olarak Tahsis Edilecek Yerler

Yukarıdaki başlığı taşıyan 5. madde;

- a) Kadim mer'a, yaylak ve kışlaklar ile bu amaçla tahsis veya terkedilen yerlerin,
- b) Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler ile Hazine'nin mülkiyetinde bulunan yerlerin,
- c) Mer'a, yaylak ve kışlak olarak kullanılmak üzere kamulaştırılacak yerlerin, köy veya belediyelere tahsisine imkân vermektedir.

Bu düzenleme potansiyel mer'a alanlarının da kapsadığından ve bu konuda kamulaştırma olanağını da verdiğinden olumludur. Ancak, mer'aların tahsisi ikinci kademe bir işlemdir. Önemli olan mer'a vasfının tespittir. Bu nedenle, madde başlığında ve hüküm fıkrasında "tespit" işlemine de yer verilmelidir.

##### 4.3 Komisyonların Oluşumu ve Görevleri

Tasarının 6. maddesi ile mer'a, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsis görevi Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne verilmektedir. Bu genel müdürlüğe bağlı il müdürünün başkanlığında, bu müdürlük bünyesinden bir ziraat mühendisi, Bakanlık İl Müdürlüğü'nden bir ziraat mühendisi, defterdarlıktan bir hukukçu (bulunamaması halinde Valinin görevlendireceği bir hukukçu), Kadastro Müdürlüğü'nden bir teknik eleman olmak üzere beş kişiden oluşan bir komisyon oluşturulmuştur. Orman içi, orman kenarı veya orman üst sınırındaki mer'a, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsis çalışmalarında, bu komisyona ilgili orman teşkilatından bir de orman mühendisi katılacaktır.

Komisyonlar salt çoğunlukla toplanıp karar alacaklardır. Oy eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf üstün sayılacaktır.

Komisyonlar çalışmaya başlamadan en az otuz gün önce çalışma alanlarını, inceleme gün ve yerini çalışacakları köy veya belediyelerde ve bunların bağlı olduğu ilçelerde alışılmış araçlarla duyurur. Ayrıca, durum ilgili köy muhtarlıklarına ve belediye başkanlıklarına da tebliğ edilir.

3402 sayılı Kanuna göre Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce programa alınan yerler çalışmaya başlamadan en az dört ay önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne bildirilir. Bu süre içinde komisyonlar kadastro çalışma alanı içinde bulunan mer'a, yaylak ve kışlakların tespit ve tahdidini yaparlar ve durum Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'ne iletilir. Bu işlemlerin dört ay içinde yapılamaması durumunda, kadastro komisyonları 3402 sayılı Kanun'a göre mer'a tespit ve tahdidini yapacaklardır.

Bu maddeye ilişkin eleştiriler şu şekilde özetlenebilir:

Herşeyden önce ülkemizde yeteri kadar kadastro karmaşası bulunmaktadır. Bu nedenle, en azından mer'a tespit ve tahdit işleri için yeni bir oluşuma gerek olup olmadığı tartışılmalıdır. Mer'a tespit ve tahdit işleri bugün, orman sınırları içinde orman kadastro komisyonlarınca, orman dışında genel kadastro komisyonlarınca yürütülmektedir. Genel kadastro-orman kadastro faaliyeleri koordinasyon noksanlıkları yüzünden zaten yeteri kadar sorun yaratmaktadır. Bu faaliyetlere bir de mer'a komisyonlarının faaliyetleri eklenince sorunlar iyice içinden çıkılmaz hale gelecektir. Her üç komisyonun uygulayacağı yasaların farklı olduğu da unutulmamalıdır. Bu nedenle, mer'a tespit ve tahdit işinin bugünkü sistem içerisinde devam ettirilmesinde yarar vardır. Bu komisyonlara sadece tahsis, bakım, islah, koruma görevlerinin bırakılması daha uygun olacaktır. Ancak, komisyon bünyesinde orman teşkilatının etkin ve sürekli olarak mevcudiyeti sağlanmalıdır. Orman-mer'a etkileşimi bu hususu zorunlu kılmaktadır.

8. maddenin 3. fıkrasına göre, sınırlandırmaya esas olmak üzere arazide sınır belirlemesi ve işaret konulması işlemleri ilgili köy muhtarları ve belediye başkanlarının da hazır bulunması ile komisyonca gerçekleştirilecektir. Bu hükümden anlaşıldığı kadarıyla komisyon sınırlamaya başlamadan önce ilgili muhtar veya belediye başkanlarının görüşünü alarak mer'a sınırını tespit edeceklerdir. Bu sınır sonradan yeniden aletle ölçülerek paftasına işlenecektir.

Bu düzenleme herşeyden önce kadastro prensiplerine aykırıdır. Zira, tahdit işleminde ilgililerin görüşünün alınması söz konusu olamaz. Tahdit, komisyonca yapılır ve askı suretiyle ilan edilir. Bu işleme karşı itiraz ve dava hakları kullanılır. Aksi halde, tahdit çalışmaları aksayabileceği gibi arazide çatışmalara da sebep olunabilir. Ayrıca, araziye iki kez çıkılması gibi pratik ve ekonomik olmayan bir durum ortaya çıkar. Bu nedenle, bu fıkra ve devamındaki 5. fıkra madde metninden çıkarılmalıdır. Bu düzenlemenin yaratabileceği en önemli sakınca, mahalli baskıların ön plana çıkarak kadim mer'aların daraltılması olabilir. Ayrıca, sınırların belirlenmesi işini komisyon yukarıdaki biçimde yapacaksa ekip oluşumuna niçin gerek duyulduğu da anlaşılamamaktadır.

4. fıkrada kadastro yapılmamış ormanlardaki mer'aların O.G.M. ile K.H.G.M.ce birlikte tespit edileceği belirtilmektedir. Bu düzenleme açıklık taşımamaktadır. İki kurum arasındaki organizasyonun ne şekilde sağlanacağı açıklanmamıştır.

9. maddenin son fıkrasında uygulamada kullanılacak haritaların ihale yoluyla yaptırılmasına olanak verilmektedir. Bu fıkraya "altlık olarak kullanılacak haritalar..." ibaresi eklenerek açıklık getirilmelidir.

10. maddenin ikinci fıkrasında "Kadastro gören yerler," ifadesi yerine "Kadastro keskinleşen mer'a, yaylak ve kışlaklar," ifadesinin konulması daha uygundur.

12. madde; ihtiyaç fazlası mer'aların ihtiyacı bulunan en yakın köy veya belediyeye tahsisine olanak vermektedir. Ancak, ihtiyaç bulunmaması durumunda fazla çıkan kısmın ne olacağı boşluktur. Bu husus da düşünülmelidir.

## 5. DÖRDÜNCÜ VE BEŞİNCİ BÖLÜMLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mer'a, yaylak ve kışlakların koruma, bakım ve ıslahı başlığını taşıyan bu bölümde üzerinde durulması gereken husus korumadır. Korumanın kimler tarafından ve nasıl sağlanacağı son derece önemlidir.

Mer'a, yaylak ve kışlakların korunmasında köy muhtarları ile belediye başkanlarına "ihbar yükümlülüğü" getirilmektedir. Tecavüz, önce Bakanlık İl Müdürlüğü'ne, İl Müdürlüğü'nce de vali ve kaymakamlara bildirilecek, vali ve kaymakamlar da 3091 ve 2886 sayılı Kanunlara göre işlem yapacaktır. Halbuki 3091 sayılı Kanun kamu mallarına yönelik tecavüzlerde vali ve kaymakamları doğrudan sorumlu tutmaktadır. Bu nedenle, doğrudan vali ve kaymakamlara ihbar etme imkânı tanınmalıdır. İhbar yükümlülüğü sadece belirtilen kişilere değil, hak sahibi tüm çiftçilere yükletilmelidir.

İhbar yükümlülüğünü yerine getirmeyenler için etkili para cezaları da konulmalıdır. Muhtar ve belediye başkanları açısından T.C.K.nun görevi ihmal veya suistimal hükümlerine atıfta bulunularak yükümlülük bu şahıslar açısından ağırlaştırılmalıdır.

Tasarıda inşaat yasağının yaptırımı sadece T.C.K. 513. maddesinde düzenlenen "nası ızzar" suçunun mer'alara ilişkin hükmüne dayandırılmıştır. Bu yaptırım amacın sağlanması açısından yeterli değildir. T.C.K. 513'te öngörülen hapis cezası yeterli olabilir. Ancak, kaçak bina, tesis veya mahsullere kaymakamlık veya valilikçe el konularak müsadere edileceği hükme bağlanmalıdır. Müsadere edilen bina veya tesisin mer'anın kullanımı veya korunması açısından gerekli bulunması dışında yıktırılacağı da hükme bağlanmalı, bu yerlerin hiçbir şekilde tapuya bağlanamayacağı açıkça ifade edilmelidir. Aksi halde, mer'a, yaylak ve kışlaklarda yapılaşmanın önüne geçilemez. Tasarı bu konuda mevcut yasal düzenlemelerin ötesine gitmemektedir.

"Yürürlükten Kaldırılan Hükümler" başlığını taşıyan 32. maddeye özellikle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11. maddesi de konulmalıdır. Zira, bu maddeye göre imar planlaması ile mer'a vasfını kaldırmak ve mer'a arazisini özel mülke dönüştürmek mümkündür. Ayrıca "Tahsis Amacının Değiştirilmesi" başlığını taşıyan 15. maddenin (b) bendi de bu düzenlemeye paralel olarak kaldırılmalıdır.

Kanunun uygulamasını sağlamak üzere Bakanlıkça bir yönetmelik çıkarılması öngörülmektedir (md. 31). Uygulama birbirinden çok farklı işlemleri kapsadığından tek bir yönetmeliğin yeterli olamayacağı söylenebilir. Ayrıca, yönetmelik Bakanlık tarafından politik kaygılarla kolayca değiştirilebileceğinden uygulamanın tüzükle düzenlenmesi de düşünülebilir.

## 6. HAYVANCILIKTA ORMAN KAYNAKLARININ YERİ

Sosyo-ekonomik ve ekolojik açıdan benzer koşullara sahip pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de entansif hayvancılıktan daha yaygın olarak otlamaya bağlı hayvancılık sistemi (ekstansif hayvancılık) geçerli durumdadır. Diğer yandan ülkemizin bu açıdan önemli olan özelliği ise hayvan varlığımızın, üzerinde gezinerek doğrudan beslendiği alanların homojen nitelikte olmayışıdır. Başka bir deyişle ekstansif hayvancılıkta yalnızca dar anlamdaki meralardan ve çayırlardan değil, bunun yanısıra değişik nitelikteki besin kaynaklarından faydalanma zorunluluğunun bulunmasıdır. Gerçekten de hayvan varlığımızın çok büyük bir bölümü, geleneksel üretim sistemi gereği, meralara ek olarak, ormanlardan, ormaniçi açıklıklardan, makiliklerden, baltalıklardan, ot, yaprak, sürgün, ... faydalanması yapmak zorundadır. Üretim sistemi içerisinde yer alan bu besin kaynakları, otlakların şu veya bu nedenle daralması ve niteliklerini kaybetmesi sonucu, giderek daha büyük bir baskı altına girmekte, dolayısıyla ekstansif hayvancılık sisteminin "olmazsa olmaz" koşulu haline gelmektedir. Ormancılıkla hayvancılık ve buna paralel olarak orman kaynakları ve otlaklar, bir açıdan birbirini tamamlamakta olan, bir başka açıdan da aralarında bazı geliş-

kiler bulunan, ama her zaman birbiriyle çok yakın ilişki içerisinde olan iki doğal kaynak durumundadır.

Öte yandan hayvancılık ve ormancılık, kırsal kalkınmanın, özellikle engebeli ve pazardan uzak olan yörelerin kalkındırılmasının temel öğeleridir. Esasen, bu nedenledir ki ormancılık sektörü, Orman-Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü (ORKÖY), Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü (AGM) ve Orman Genel Müdürlüğü (OGM) olarak, ormanı ve kenarı köylerin kalkındırılmasını, karşılaşılan en büyük sorun olarak görmekte ve buna göre düzenlenmiş bulunan hukuki, teknik, idari çerçevede çalışma yapmaktadırlar. Bu bağlamda, 6831 sayılı Orman Kanunu ormancılık kuruluşlarının ormana ilişkin meraların korunması, geliştirilmesi ve otlama planlarının yapılmasıyla, dolayısıyla toplumun bu kesiminin kalkındırılmasıyla doğrudan ilgilenme yükümlülükleri getirmektedir.

## 7. ORMAN İÇEREN VE İÇERMİYEN HAVZALARDA STRATEJİ

Bu açıklamalara ve bilgilere dayanılarak denilebilir ki, orman rejimine giren alanları içeren havzalarda hayvancılık ve kırsal kalkınma çalışmaları ancak ve ancak orman rejimi içerisindeki beslenme olanakları sayesinde yapılabilmektedir. Dolayısıyla böyle havzalardaki besin kaynaklarının tespitinin, tahsisinin ve havzanın yönetiminin ayrılmaz bir parçası, orman kaynakları ve ormancılık kuruluşları olmaktadır.

Hayvancılıkta üretim sisteminin bir parçası olarak orman kaynağı içermeyen havzalardaki duruma da yakından bakmak gerekmektedir. Ülkemizde orman dışındaki meraların büyük ölçüde erozyon tehlikesine açık bulunduğu, buralardaki hidrolojik dengenin hızla bozulmakta ve besin varlığının azalmakta olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, bu meraların korunması ve geliştirilmesi gibi son derece önemli ve yaygın bir sorun söz konusudur. Bu sorun çerçevesinde özellikle orman dışı meralarda teknik, biyolojik ve ekonomik anlamda önlem alınması gerekmektedir. Bu önlemler kısaca, seki, teras, çit gibi teknik uygulamalar ile, hayvancılıkta besin değeri olan, av ve yaban hayatını zenginleştiren ve ot verimini çoğaltan bitkilerin amaçlar doğrultusunda sisteme katılması şeklinde örneklendirilebilir. Gerçekten de, bilimsel yayınlar ve öteki ülkelerin uygulamaları, üretim sistemine, uygun ağaç ve ağaççıkların katılması ile, özellikle Akdeniz Bölgesi'nde ve kurak ve yarıkurak bölgelerde hayli olumlu sonuçların alındığını göstermektedir. Bu olumlu sonuçlar, otların daha uzun süre canlı kalması; böylece canlı ot stokunun dönemden döneme daha zengin biçimde aktarılması suretiyle meranın besin değerinin yükselmesi; mikroklima oluşturma nedeniyle ot veriminin yükselmesi; çiçek yoğunluğunun artması; av ve yaban hayatının zenginleşmesi; gölgelik işlevinin gerçekleşmesi... şeklinde özetlenebilir. Bütün bu olumlu sonuçların alınabilmesi, esasen yalnızca orman rejimine tabi olan alanlar üzerinde değil, aynı zamanda orman rejimi dışında kalan alanlarda da mera ıslahı, ağaçlandırma-bitkilendirme ve erozyon kontrolü yapmakta olan AGM olanaklarından yararlanmayı akılcı bir yol olarak ortaya koymaktadır. Başka bir ifadeyle orman alanı içermeyen havzalarda da orman kurmanın, ağaçlık ve perde oluşturmanın, hidrolojik yapıların, özetle ormancılık etkinliklerinin hızla artırılmasının büyük bir önemi bulunmaktadır.

Bir başka nokta da, orman rejimi altındaki topraklarda yer alan ekosistemlerin, ilk bakışta farkedilemeye de, büyük bir çeşitlilik gösteriyor olmasıdır. Bu farklılıklar mikro ve makro iklim koşullarından ileri geldiği gibi, doğaya farklı müdahale biçimlerinden ve geleneksel faydalanma yöntemlerinden... vb. de kaynaklanmaktadır. Örneğin, orman alanlarının bir bölümünde ağaççıklar yahut çalı ve fundalıklar yoğunluk göstermekte, bir bölümünde koru ormanı bulunmakta, bir başka bölümünde baltalıklar yer almaktadır. Bu arada orman içi boşluklar da söz konusudur. Boşluk olarak ve ağaçsız görünen yerlerin asıl önemi orman kaynaklarını odun hammaddesi üretimi dışı, şu ya da bu işlev yönünde geliştirmeye dönük olarak sağladığı olanaktan ileri gelmektedir.



Birçok kez de finans kısıtı nedeniyle bu boşluklar ağaçlandırılmamakta yahut geliştirilememekte, hatta yanan alanlar yenilenememektedir. Dolayısıyla bu tür alanlarda geçici bir süre de olsa otlamaya uygun bir ortam ortaya çıkmaktadır. Bazen de bu gibi alanlarda ağaçlandırma yapabilmek üzere köylüyle anlaşarak otlatma olanağı da veren karma sistem veya baltalık tesisi uygulamaları yapılmaktadır. Bütün bunlara göre ormanlar içerisindeki fiilen ot ve yaprak faydalanması yapılan alanlar sürekli olarak mekan değişiklikleri arz etmektedir. Bu boşluklara bugünkü koşullara bakılarak, hele henüz kadastrosu da yapılamamışsa mera statüsünün verilmesi ve bunun durağan hale getirilmesi sakıncalı sonuçlar meydana getirebilecektir. Kuşkusuz bu niteliklere sahip olmayan ve sürekli olarak otlatma yapılacak alanlar da söz konusudur. Ancak bunlar, orman ekosisteminin ayrılmaz parçalarıdır ve özel bir yönetimi gerektirmektedir.

## 8. HAVZA YÖNETİMİNDE MATRİS ÖRGÜTLENME BİÇİMİ

Meralar, tahsis ve yönetimi, ancak havza bazında ele alınabilecek ve bütünlük üretim sistemlerini dikkate almak suretiyle otlatma, geliştirme, yönetim, denetim... açılarından bir otoriteye bağlı kılınması yoluyla akılcı olarak kullanılacak kaynaklardır. Böyle bir otoritenin yahut yönetimin mevcut kurum ve kuruluşlara yenilerinin eklenmesi ve yeni personel, araç... vb. tahsis suretiyle oluşturulmasının ise, esasen ağır çalışan ve gereğinden geniş olan devlet yapısının daha da genişletilmesine neden olacağı açıktır. Bunun yerine, mevcut kurum ve kuruluşların konu ile ilgili birimlerinin matris örgütlenme biçimi yöntemiyle bir araya getirilmesi ve koordine edilmesi, bunların yetki, sorumluluk ve çalışma biçimlerinin kanun ve yönetmeliklerle öngörülmesi en etkin çözüm yolu olarak görünmektedir. Böyle bir otoritenin içerisinde ilgili köylülerin, yerel yönetimlerin, kalkınma kooperatiflerinin... yer alması da katılımcılık ve dolayısıyla başarı açısından büyük bir öneme sahiptir. O nedenle söz konusu otoritenin katılımcılığı, çok boyutlu uzmanlığı ve demokratik işleyişi güvence altına alacak biçimde oluşturulması zorunludur. Çok çeşitli ve aralarında ağır çelişkilerin yaşandığı sektörlerle sahip olan, büyük ölçekli ve özel projelerin uygulandığı havzaların ayrı ve özel bir örgütsel yapı oluşturularak yönetilmesi biçimindeki çözümler de zaman zaman gündeme gelebilecektir.

Tasarı'da madde 19'dan başlayarak mera, yaylak ve kışlak alanlarının yönetimine (bakım, ıslah, denetim, koruma) ve dolayısıyla kullanım ve faydalanma düzenine, kullanınların hak ve sorumluluklarına ilişkin kurallar sıralanmıştır. Bu çerçevede bizce üzerinde durulması gereken en önemli husus, geniş kapsamıyla meraların yönetiminden sorumlu ve dolayısıyla bu konuda yetkili olan otoritelerin bileşimi ve çalışması olmaktadır. Tasarı bu yönden incelendiğinde, öteki ülkelerdeki başarılı uygulamaların, kırsal kalkınma ilkelerinin ve kuruluşların etkin olarak çalıştırılmasına ilişkin yeni örgütlenme biçimlerinin dikkate alınmadığı görülmektedir. Bu çerçevede ideal olan, yukarıda da belirtildiği gibi konuyu, kendi içerisinde homojen niteliklere sahip olan havzalar biçiminde ele almaktır. Ayrıca, her havzayı bir otoriteye veya yönetime kavuşturmadır. Bütün bunların sonucu, çok boyutlu uzmanlığa dayalı ve katılımcı bir yönetim demektir.

## 9. KATILIMCILIK VE FIRSAT EŞİTLİĞİNİN ÖNEMİ

Günümüz doğal kaynak yönetiminde geçerli olan temel ilkelerden biri, halkın kararlara ve yönetime katılımıdır. Buna karşılık Madde 19'da Bakanlık İl Müdürlükleri'nde gerekli birimlerin oluşturulmasından söz edilmekte; Madde 20'de "korumadan" muhtarlar ve belediye başkanları sorumlu tutulmakta; Madde 27'de mera "geliştirme" çalışmalarına köylülerin aynı, nakdi ve bedensel katılımı yükümlülüğü getirilmektedir. Ancak, nedense yöredeki kalkınma kooperatiflerine, köy birliklerine, kooperatif birliklerine, yerel yönetimlere ve muhtarlara, avcı kuruluşlarına... "kararlara ve yönetime katılma" hakkı verilmemektedir. Tasarıdaki bu yaklaşımın sağlıklı olmadığını vurgulamak gerekmektedir.

Tasarı bazı köylü kesimlerini dikkate almayan ve adaletsizlik yaratabilecek bir belirsizliğe de sahiptir. Bu anlamda Madde 22 dikkat çekmektedir. Söz konusu maddede "tahsis kararı kapsamına girmeyen çiftçi aileleri mer'alardan ... yararlanamazlar" denilmektedir. Buradaki önemli nokta kuşkusuz "tahsis kararı kapsamı" kavramı olmaktadır. Belli tarihten beri köyde ikamet edenlerin kapsama girdiği bellidir. Fakat Madde 8'de değinilen ve "köy ve belediye sınırları içindeki ailelerin sayısını ve bunlara ait hayvanların cins ve miktarları ile mer'a, yaylak ve kışlaklardan, kimlerin ne şekilde ve ne miktarda yararlandıkları" bilgisiyle çizilen kapsamın, yani halen yararlanmakta olan aileler kümesinin tahsis kararı kapsamı ile ilişkisi olup olmadığı açıklık kazanmamıştır. Dolayısıyla Tasarı'da köyde uzun süredir oturmakta olup da yeni bir kararla hayvancılık yapmak isteyenlerin nasıl karşılanacağı veya bu isteklerinin nasıl dengeleneceği konusunda boşluk bulunmaktadır. Buna göre bir yandan "tahsis kararı" kapsamına, diğer yandan "aile işletmesi", "aile", "çiftçi ailesi" gibi kavramlara açıklık getirilmesi ve metinde birlik sağlanması gerekmektedir.

## 10. ANAYASA AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Yukarıda da belirtildiği gibi orman kaynakları içerisinde, kuşkusuz otlatmanın hep süreceği alanlar da söz konusudur. Ancak, bu alanların yönetimi ve geliştirilmesi AGM ve OGM'ye görev olarak verilmiştir. Ayrıca kırsal kalkınma çerçevesinde ORKÖY de bu alanlarla ilgilenme durumdadır. Söz konusu alanların bir başka temel özelliği de orman ekosistemlerinin ayrılmaz bir parçası olması ve hukuken orman rejimi içerisinde yer almasıdır. Durum böyle olunca bugünkü fiili faydalanma biçimine ve biyofizik özelliklerine dayanarak orman rejimi içerisindeki ot ve yaprak faydalanması yapılan alanları, Komisyonlar aracılığı ile, Komisyonun içerisinde orman mühendisi bulunsa da, tesbit ve tahsis etmek, mevcut orman alanlarının bir bölümünün kesinlikle ve sürekli olarak orman rejimi dışına çıkarılması ve başka bir otoriteye tevdi edilmesi, başka deyişle orman alanlarının daraltılması anlamına geldiğinden bu yaklaşım Anayasa'ya aykırıdır. Bunlara göre orman rejimindeki ot ve yaprak faydalanması yapılan alanlar Tasarı'nın kapsamı dışında bırakılmalıdır. Ya da orman kaynakları içerisinde yer alan mer'aların tabii olduğu kuralları değiştirmeksizin, havzaların oluşturulması ve bunların hayvancılık açısından bir havza yönetimine bağlanması gereklidir. Böylece orman içi beslenme olanaklarının değişkenliği ve hareketliliği ile birlikte özel yönetim kuralları kabul edilmelidir. Bu gerçek yanında, hayvan varlığının orman dışı ve orman içi mer'alardan bir bütün olarak yararlanmak zorunda olduğu da dikkate alınmak suretiyle havza yönetimine her aşamada ormancılık örgütlerinin katılımı güvence altına alınmalıdır. Bu katılım orman dışı mer'alardaki koruma ve geliştirme çalışmaları yönünden de zorunludur.

## 11. SONUÇ

Yukarıda sergilenen bilgiler ve düşünceler ışığında, Tasarı'nın Ülkemizdeki hayvancılık üretim sistemlerini yeterince incelemeyen, tek boyutlu uzmanlığın ürünü olarak, gelişen bilgilerden yeteri kadar yararlanmaksızın, gerek Tasarı'nın yazımı, gerekse havzaların yönetiminin öngörülmesi sırasında gerekli bulunan çok boyutluluğu ve katılımcılığı önemsemeyen, Anayasal kısıtları dikkate almaksızın ve açık olma ve tek düze terim kullanma gereğini gözetmeden oluşturulduğu ifade edilebilir.

**KAYNAKLAR**

- AYGÜN, G., 2, 1974: *Mer'a Hukuku ve Mer'alarla İlgili Arazi Davaları*, Ankara.
- AKSOY, S., 1980: *Tarım Hukuku*, Ankara.
- ARCAK, A., IMSEL, T., 1970: *Mer'a ve Yayla Davaları, Köy Orta Malları, İdari Sınır Anlaşmazlıkları*, Ankara.
- AYKONU, M.S., 1962: *Türk Hukuk Tatbikatında Mer'a Yaylak ve Kışlaklar*, *Adalet Dergisi*, 1962, s. 3-4.
- BARKAN, Ö.L., 1940: *Türk Toprak Hukukunda Tanzimat ve 1274 Tarihli Arazi Kanunnamesi, Tanzimat*, İstanbul.
- BARKAN, Ö.L., 1943: *XV ve XVI Asırlarda Osmanlı İmparatorluğunda Zirai Ekonominin Hukuki ve Mali Esasları*, İstanbul.
- BERKİ, Ş., 1971: *Türkiye'de Toprak Davası ve Mevzuat Karşısında Toprak Rejimi*, Ankara.
- CİN, H., 1980: *Türk Hukukunda Mer'a Yaylak; ve Kışlaklar*, Ankara.
- DÜREN, A., 1975: *İdare Malları*, Ankara.
- KARAYALÇIN, M., 1976: *Kanunlarımız, Doktrin ve Uygulama Açısından Mer'a ve Yaylaklar, Emval-i Metruke*, Ankara.
- KÖPRÜLÜ, B., 1958: *Toprak Hukuku Dersleri*, İstanbul.
- ONAR, S.S., 1944: *Türk Hukukunda Amme Emlaki Teorisi, Ebul Üla Mardin'e Armağan*, İstanbul.
- ONAR, S.S., 1960: *İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 2*, İstanbul.
- YALÇINKAYA, A., 1971: *Devlet Malları, Kanunu İdaresi, Kamu Kurumları*, Ankara.