

SERİ
SERIE B

CİLT
TOME XVIII

SAYI
FASCICULE 2

1968

ISTANBUL ÜNİVERSİTESİ
ORMAN FAKÜLTESİ
DERGİSİ

REVUE DE LA FACULTE DES SCIENCES FORESTIERES
DE L'UNIVERSITE D'ISTANBUL



TÜRK ANAYASA REJİMİ İÇERİSİNDE ORMANCILIKLA İLGİLİ HÜKÜMLER VE BUNLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ ŞARTLARI

Yazan: Prof. Dr. Hayri BAYRAKTAROĞLU (Nuray)

I — Giriş

Malûm olduğu üzere, hukuk devleti kavramının başlıca teminatı olan anayasa rejimleri bugün cihan şümül bir mahiyet almışlardır. Hiç şüp-
he yok ki, bu temel yasalarda devletin ana yapısı, fonksiyonları, ferdi
hak ve hürriyetlerin hudut ve şümülüne ait hükümler yer alırlar. Bu
böyle olmakla beraber, işaret edilmelidir ki, bugünün bazı anayasaları
temel konular dışındaki diğer meselelerle de kapsamlarını genişlet-
mek temayülündedirler. Bu meseleler o memleketin önemli saydığı ko-
nulara taallûk etmektedirler. Her memlekette önemli konular değişik
olacağına göre, anayasa hükümlerinde de bu yönden bir paralellik ara-
mak kabil olmayacak demektir. Herhangi bir meseleye önemlilik vasfı,
tabii, coğrafi, sosyal, ekonomik ve psikolojik âmiller yardımıyla izafe
edilebilir. Demek ki herhangibir memleketin (maddi manâda anayasa-
sından ziyade) şekli anlamdaki anayasası içerisine siyasi yapıyı vücud-
da getiren hükümlerden başka teferruata taallûk eden ve alelâde ka-
nunlar ile tanzimi mümkün olan hükümler de konulabilir. Hatta bazan
zamanla bu nevi tâli hükümlerin anayasadan çıkartılıp âdi kanunlar
içerisine alındığı da olmaktadır. (1) Ancak anayasalara konulacak hü-
kümelerde istikrar sağlamak için böyle tâli derecedeki konuları anaya-
sa metni içerisine ithal ederken dikkatli olmak ve kabil olduğu kadar
buna tevessül etmemek lâzımdır. Aksi halde, umumiyetle, tadili sıkı şart-
lara bağlı tutulan anayasaların kısa zamanda değiştirilmelerine yol aç-
mış olacak ve belki de temel yapıda bazı değişiklikler kendisini göstere-
bilecektir. Bu böyle olmakla beraber, zamanımızda ihtiyaçlara göre de-
ğişmesi gerekli olan konulara da anayasalarda yer verilmesi gittikçe
kuvvet kazanmaktadır. İşte Türkiye'de de 1961 tarihli Anayasada aynı

(1) Kubalı, Prof.Dr. M.N.: Esas Teşkilât Hukuku dersleri. İstanbul 1959, S.57.

Georges Vedel: Manuel Elémentaire de Suit Constitutionel, Paris 1949, P. 113.

düşünce hâkim olmuş ve (105) maddeden ibaret olan 1924 tarihli anayasamız (157) maddeye çıkarılmıştır. Bu değişiklik sadece madde itibariyle kalmamış muhtevaya da sirayet etmiş ve birçok konular önceleri âdi kanunlarla düzenlenmiş iken, bu defa anayasaya alınmışlardır. Bunlar arasında 130. maddedeki tabii servet kaynaklarının aranması ve işletilmesi ile 131. maddede ki ormanların korunması ve geliştirilmesi konuları sayılabilir (1). Biz bu etüdümüzle, ormanların korunması ve geliştirilmesi konusunun anayasada yerini alması sebepleri üzerinde duracak, bazı memleketlerin anayasaları ile mukayese etmek suretiyle Türk anayasasındaki bu hükmü kıymetlendirmeğe çalışacağız.

II — Türkiye’de Anayasa Gelişmelerinde Ormancılığa Ait Hükümler.

Türkiye’de Anayasa gelişmelerinde ormancılığa ait hükümlerin tetkikini kolaylaştırmak için önce orman kanunları içerisinde meseleyi ele almak lâzım gelmektedir. Âdi kanunlar içerisinde ormancılık hükümlerini ana hatları itibariyle tetkik ettikten sonradır ki, anayasalara intikaline ait sebepleri bulmak kolaylaşacaktır. Bu hususta tarihi gelişmeyi takibedersek, Arazi kanunnamesinden önce, arazi kanunnamesi, 1869 tarihli orman nizamnamesi, 1920 tarihli Baltalık kanunu, 1937 tarihli Orman kanunu, 1961 tarihli Anayasa merhalelerini tespit etmekteyiz.

1 — Arazi kanunnamesinden önceki devre.

Arazi kanunnamesinden önceki devrede, o zamanın Orman Genel Müdürlüğü vakıf, özel ormanlar, kasaba ve köy baltalıkları, tersane ve tophane ormanları ile cibali mübaha ormanları (2) diye bir gruplama yapmış ve böylece herbirisi için ayrı birtakım hükümler tatbik edilmiş ise de, bunlar özellikle ormancılığa has sistematik hükümler değildir. Çünkü o zaman ormanın sosyal, kültürel yani kollektif faydaları takdir edilmiyor sadece askerî birlikler ve sarayın odun ve avlanma ihtiyacına cevap veren bir maddî servet kaynağı olarak düşünülüyordu. Esasen o zamanlar bu ihtiyaçları karşılayacak orman mahsülünün mevcut olduğu da muhakkaktır. 1839 tarihine kadar ormanların bakımı ve geliştirilmesine ait alınmış ciddi bir tedbirden bahsetmek mümkün olamamış,

(1) Bu iki konu dışında sosyal ve ekonomik halde, basınla ilgili hükümler gibi daha başka konuları da zikretmek kabildir.

(2) 2 Şubat 1330 (1914) tarih ve 32 sayfalı taş basması Orman Genel Müdürlüğü Muhtrası.

pek mahdut sayıda bazı fermanlar, kanunname ve emirler hükümleri tersane ve tophane, darphane ve sair bazı devlet hizmetlerinin ihtiyaçları olan odun ve keresteyi temin etmek gayesini gütmüşlerdir. (1)

Bu tarihlerde Osmanlı İmparatorluğunun bir ormancılık davası olmadığı içindir ki, ormanların korunması zamanında alınmış herhangi bir tedbir de yoktur. Orman, Devletin gözünde bir serbest servet (mal) gibi telâkki edilmiş ve bunun sonucu olarak cibali mübaha adını almıştır. Devlet ormanların korunması yönünde herhangi bir tedbir almadığından, ormanlar içinde gelişi güzel yerleşmeler, gezginci hayvancılık, göçebe ve aşiret hayatı olmuş ve bu fiiller ormanların azalmasında geniş ölçüde müessir olmuşlardır.

Görülüyor ki, ormanı serbest mal sayan bu tutum ormancılıkla ilgili hükümlerin de tedvinine ihtiyaç hissetmemiştir. Yukarıda işaret ettiğimiz ve gayet mahdut olan alelâde kanun, ferman ve emirler dışında bugünün anladığı manada hukuk kaideleri bulmak da kabil olamamakta ve dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğunun bu devredeki anayasa hükümleri içinde de bir ormancılık hükmü tespit edilememektedir. Nitekim 1807 tarihli Sened-i İttifak, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı, 1856 tarihli Islâhat Fermanlarında da (2) ormancılıkla ilgili bir hüküm bulmak mümkün değildir. Bu neticeyi tabii karşılamak icabeder, zira o tarihlerde anayasa mefhumu dahi Türk pozitif hukukuna girmiş değildir. Dikkat edilirse, anayasa veya esas teşkilât kanunu adlarını dahi bu yazılı metinler üzerinde görememekteyiz. Hatta bunlardan birincisi bir nevi birleşme senedi (anlaşma) mahiyetinde olup, hükümdara Ayan Meclisi ile aydınların yardımını temin için bunlara politik otoritenin tahdidî zımmında teşebbüslere girişebilme imkânını bahşetmiştir (3). Tanzimat ve Islahat fermanları da birer ihsan şeklinde hükümdardan sadır olmuş, halkın hiçbir rolü olamamıştır. 1839 tarihinden sonra, ormanların korunmasına ait küçük bir hükme yasalarda rastlanmamış olması yanında, ormanların fazlasiyle tahribata maruz kaldığı da görülmüştür. Devletin dıştan ve içten tazyiklerle hırpalanması, harp açıkları ve israflarla

(1) Kutluk, Halil: Türkiye Ormancılığı ile ilgili tarihî vesikalar, İstanbul 1948, S. 15 — 27.

Diker Mazhar; Ord.Prof.: Türkiye'de Ormancılık Dün, Bugün, Yarın İstanbul 1948, S. 21, 24 — 25.

(2) Tafsilât için bakınız: Abadan Yavuz. Prof. Dr. — Savcı Bahri Prof.: Türkiye'de Anayasa gelişmelerine bir bakış. Ankara 1959, S. 16 — 31.

Gözübüyük Şeref Dr. — Kili Suna Dr.: Türk Anayasa metinleri Ankara 1957, S. 3 — 12.

Abadan — Savcı: Age. S. 16.

hazinenin boşalması tabii servet kaynaklarından ormanlara el uzatılmasını icabettirmiş ve orman mahsullerinden resim alma cihetine gidilip, mültezimlere orman vermek usulü ihdas olunmuştur. İşte devlet ilk defa bu şekilde ormancılıkla ilgilenmeğe başlamıştır. Tabiatıyla mültezimler de fazla para kazanmak için ormanı tahripten geri durmamışlardır. (1)

2 — 1857 (1274) tarihli Arazi Kanunnamesi Devresi.

Bu merhalenin de ormancılık konusuna derli toplu bir hükümler topluluğu getirmediği anlaşılmaktadır. Ancak o zamanın ileri bir kanuna olan arazi kanunnamesinde ve mecelle ile vakıfnamelerde ormanlarla ilgili dağınık ve kifayetsiz de olan bazı hükümler bulunmaktadır ve fakat cibali mübaha anlayışı halâ hükmünü icra etmektedir.

Bu devrede arazi kanunnamesinin ayrıldığı beş nevi arazi üzerindeki ormanlardan her birisi ayrı bir hükme tâbi tutulmuştur. Meselâ Arazi-i memlûke üzerindeki ormanlar mecelle ahkâmına, Arazi-i Menkufe üzerindeki ormanlar kısmen Vakıflara ait ahkâma, Arazi-i Miriye, Arazi-i Metrûke ve Arazi-i Mev'at üzerindeki ormanlar da değişik hükümlere bağlı kalmışlardır (2). Burada yine serbest mal telâkkisi halen geniş ölçüde devam etmektedir. Orman bir cibali mübaha olduğundan, ondan öşür alınması bile mecelle esasına göre men olunuyordu (3). Cibali mübaha'dan resim alınması halk üzerinde menfi bir reaksiyon uyandırmıyordu.

Arazi kanunnamesinde gördüğümüz bu dağınık hükümlerden başka, ormanların korunması ve fenni icaplara göre işletilmesi hususunda hükümler bulmak mümkün değildir.

Aynı şekilde bu devrede ısdar edilmiş bir anayasa olmadığı için ormancılığa ait bir anayasa hükmünden de bahsetmek kabil değildir.

(1) Diker, Mazhar Ord. Prof.: Age S. 25.

(2) Tunçsiper, N. Nedim: Orman mevzuatımız ile ilgili araştırmalar İstanbul 1964, S. 36 — 43.

(3) Diker, Mazhar Ord. Prof.: Age. S. 25.

3 — 1869 Tarihli Orman Nizamnamesi (1).

1857 yılı orman kanununun tedvini bakımından kifayetsiz bir merhale yılı olmuştur. Hiç şüphe yok ki, bu merhale, Tanzimatın memlekete getirdiği batılılaşma hareketine bağlanabilir. Askeri, sosyal ve kültürel sahalardaki garbe temayül ormancılıkta da kendisini göstermiştir. Ancak batılılaşma fikri maddî imkânların genişlemesine ihtiyaç duyduğundan, memleketin millî servetlerine ve bu arada ormanlarına da müracaat mecburiyetini doğurmuş, hazineye para tedariki maksadiyle şehirli ve köylüye ormanlardan faydalanma hususunda geniş serbesti verilmiştir. Bu ise ormanların tahribine yol açmıştır. Yabancı mütehasşislerin telkiniyle realize edilmek istenen orman nizamnamesi çıkarma şayiaları bu tahribi daha da hızlandırmıştır. Zira 1857 tarihli Arazi Kanunnamesi ormanların büyük ekseriyetini cibali mubaha saydığı halde, orman nizamnamesinin bu serbest faydalanmayı bazı tahditlere tâbi tutmak gayesini taşıdığı hususunda bazı şayialar ortaya atılmıştır (2). Böylece ormanların azalmağa başlaması köylüler arasında intifa ve hayvan otlatma ihtilâflarını çoğaltmıştır. Bunun üzerine yabancı mütehasşislerin tavsiyeleri tutulmamış, halkın geleneğine dokunmak istenilmemiştir. Sadece köylüye baltalık vermek ve devlet (miri) ormanlarından tayin edilecek şekilde bedelsiz faydalanma hakkı tanımak yollarına gidilmişse de, bu da tam olarak tatbik edilememiştir. Çünkü Osmanlı İmparatorluğu cibali mubaha olan ormanlardan mutlaka maddî fayda sağlamak mecburiyetini hissetmiştir (3). Bu maksatla mecellenin 27 ve 1274. maddelerine dayanarak ormanların âmme malı olduğu ve gözetiminin devlete ait bulunduğu ileri sürülerek bu koruma hakkına dayanarak (4) ormandan bir varidat temini kapıları açılmıştır.

(1) Prof. Dr. S. İnal bu nizamname tarihini 1286 (1870) olarak göstermektedir. Orman İdare Bilgisi ders kitabı İstanbul 1965. Buna mukabil Toygar, Süreyya orman nizamnamesinin 1 Kânunusani 1285 (1869) tarihli olduğunu kaydediyor. Bakınız:

1) Toygar Süreyya: Eski ve yeni hükümlere göre orman anlamı. Or.Gen.Md. yayını, sıra No. 370, seri No: 107, İst. 964, S. 41-42.

2) Aynı şekilde Kutluk, Halil'de orman nizamnamesinin tarihini 1—I—1285 olarak kaydetmektedir. Kutluk, Halil: Türkiye ormancılığı ile ilgili tarihi vesikalar. İst. 1948, S.260. Orman Genel Müdürlüğü yayını özel sayı 56.

(2) Diker, Mazhar Ord.Prof.: Age S. 22.

(3) Cibali mübaha'nın tarifi ve menşei hakkında şu esere bakınız: Toygar, Süreyya: Adı geçen eser. S. 18-19.

(4) Bu hakka orman hakkı da denmektedir. Bakınız:

Diker, Mazhar, Ord.Prof.: Age S. 25.

Tunçsiper, M. Nedim: Age S. 82

İşte bu esaslar altında 1869 tarihli orman nizamnamesi hazırlanıp neşredilmiştir. Fakat halk bu nizamnameye karşı büyük bir aksülâmel göstermiş olduğundan tatbikata intikali 25 yıl geç kalmış orman ve Maa-din Nezaretinin kuruluşundan sonra 1813 te yürürlüğe girmiştir.

Bu nizamnamede Devlet, Vakıf ormanları, kasaba ve köylere ait baltalıklarla şahıslara ait ormanlar ayrılmış olmakla beraber, bunlardan sadece Devlet, kasaba ve köy baltalıklarıyla bir kısım vakıf ormanlarında tatbik edilmiş, şahıslara ait korular yine arazi kanunnamesiyle şer'i hükümlere bağlı kalmışlardır.

Ormanlardan parasız intifa hakkını köylülere ilk defa tanıyan bu nizamname olmuştur. Bugün dahi bu intifa hakkı devam edip gitmektedir. Bu nizamname Türkiye ormancılığında ilk defa ısdar edilmiş derli toplu bir kaideler topluluğudur. Muhtevası itibarıyla de bir taraftan faydalanmaya ait esaslar vermekle birlikte, ormanların korunması, fenni şekilde işletilmeleri hususlarını tanzim etmiş ve yurt ormanlarının büyük bir kısmını kapsamı içerisine almış bulunmaktadır. Bu sebeple orman nizamnamesini Türkiye'de fenni ormancılığın bir hukukî vasıtası olarak kabul etmek yerinde olur. Ancak tam ve modern bir vesika hüviyetinde olduğu iddia edilemez.

Orman nizamnamesinin neşri tarihi olan 1869 dan 1920 tarihine kadar Türkiye'de Anayasa gelişmeleri bakımından da pek önemli hamlelere şahit olunmaktadır.

Bunlardan 1875 tarihli Fermanı Adalet hariç, 1876 tarihli Esas Teşkilât Kanunu ile (I. Meşrutiyet Devri) 1908 tarihli Esas Teşkilât Kanunu (II. Meşrutiyet Devri) zikredilmektedir. Bunlardan Fermanı Adalet hâkim teminatı ile mahkemelerin bağımsızlığına ait hükümlere yer verilmiş ve nihayet bir yıl sonra Mithat Paşanın gayretiyle J. Esas Teşkilât Kanunu ısdar olunmuştur. Bu kanun Türkiye'nin ilk soyut anayasasıdır. Bu anayasa bir münevver kitlesinden gelip hükümdara kabul ettirilmiş pek önemli bir âmme hukuku vesikasıdır. Muhtevası tetkik edilirse bugünkü anayasalarda bulunan birçok hükümleri ihtiva ettiği görülür. Ancak 119 maddeden ibaret olan 1876 tarihli Kanunu Esasi'nin içinde servet kaynakları ve özellikle ormancılıkla ilgili hükümlere rastlamak kabil olamamıştır. Aynı şekilde 1875 tarihli Fermanı Adalet'de de böyle hükümler yoktur. Bunun sebebi, ormancılık probleminin henüz kanun vazınca tanınmamış olması ve o tarihlerde 1869 tarihli orman nizamnamesinin tatbikata intikal edememiş bulunması ve ormancılık konusuna henüz bir varidat kaynağı gözüyle bakılmış olmasıdır.

II. Meşrutiyet Devri diye anılan 8 Ağustos 1909 tarihli kanunu esasiye'ye bakacak olursak, bu da I. Kanunu Esasi'nin bazı maddelerinin tadili ile ortaya çıkmış ve birkaç madde ilâve edilerek 121 maddeye çıkarılmıştır. I. sinde olduğu gibi II. Anayasa hükümleri arasında da ormancılığa ait herhangi bir hüküm bulmak kabil değildir. Bu anayasanın ortaya çıktığı tarihlerde orman nizamnamesinin de tatbikatta olduğu malumdur. Buna rağmen ormancılıkla ilgili hiçbir hüküm II. Kanunu Esasî içerisine konulmamıştır.

4 — 1920 Tarihli Baltalık Kanunu ve 1924 Tarihli Fenni İşletme Kanunu devresi.

Dikkat edilirse, İstiklâl savaşının devam etmekte olduğu bir tarihte Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti, 11 Ekim 1920 tarihinde 39 sayılı kanunun kabul edilmesini sağlamıştır. Bu da gösteriyor ki, Cumhuriyetin daha hazırlık yıllarında ormana önem verilmeğe başlanmıştır. Bu kanun bilhassa köylülerin orman sahibi olmaları gayesiyle vücuda getirilmiştir. Devlet köylülere 2 hektar kadar orman temlik ediyor ve derhal tatbikata geçiyordu. Bundan başka baltalık kanunu ormancı zümresini refaha kavuşturuyor, aynı zamanda halk arasındaki birçok şikâyet ve huzursuzlukları halletmiş oluyordu. Görülüyor ki, Baltalık Kanunu, ormancılık ve siyasal tarihimizde İstiklâl ve İnkılâp devresinin eseri olmaktadır. Fakat köylünün orman sahibi edilmesi prensibi, ormanların tahribine sebebiyet vermiştir. Çünkü Türk halkı ormanın değerini henüz takdir edecek durumda olmadığından, verilen bu ormanları tamamiyle ortadan kaldırıp tarla haline getirmiştir. Bir nevi orman dağıtımını şeklinde nitelendirilecek olan bu kanun sadece 3 yıl yaşamış ve yerini 1924 tarih ve 484 sayılı «Devlet ormanlarından köylülerin intifa hakkı kanunu» na terk etmiştir. Aynı yıl çıkarılan 504 sayılı «Türkiye'de mevcut bilumum ormanların fenni usulü idâre ve işletilmeleri hakkında kanun» la ormandan faydalanma bir nizama bağlanmışsa da, yüz yıllar boyunca devam edegelen serbest faydalanma itiyadı bir çok şikâyetleri davet etmiş ve devlet attığı bu adımdan bazı kanunlarla rücu etmek mecburiyetinde kalmıştır (1). Bu böyle olmakla beraber, 504 sayılı kanunu Cumhuriyet devremizin en realist ve ilim kanunu olarak kabul etmek lâzımdır. Bu kanunla ormandan, milletçe kalkınma ve refah kaynaklarından en önemlileri arasında bulunduğu ve mülkiyeti kime ait olursa olsun milletin müşterek malı olduğu ortaya çıkmıştır. Böyle olunca, ormanların varlıklarının emniyet altında alınıp onlardan faydalan-

(1) Diker, Mazhar. Ord.Prof.: Age, S. 29.

manın bir nizamla sokulması Devletin görevleri arasına alınmak icabeden bir konu olmuştur. Bu düşünce tarzı Türkiye ormancılığında çok önemli bir merhaledir. Gerçi 1920-1924 tarihleri arasında halka bazı tavizler verilmiştir fakat bunlar hep İstiklâl mücadelesinin zaruri icapları içerisinde mütalâa edilmesi gereken hususlardır.

Bu devrede, Türk yasama organı 20.1.1337 (1921) tarih ve 85 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu ile 20.4.1340 (1924) tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununu çıkarmış bulunmaktadır. Bunlardan 23 madde ve bir de münferit maddeden ibaret olan birincisinde ormancılıkla ilgili bir hükme rastlamak mümkün değildir. 105 maddeden ibaret olan ikinci anayasada ise (4), 74. maddeyi bulmaktayız (5). Bu madde de ormancılıkla ilgili ikinci fıkra vardır. Lâkin bu fıkra 1924 yılında değil, 1937 yılında anayasaya ilâve edilmiştir. Demek ki 1937 yılına kadar 1924 Anayasası da ormanlarla ilgili bir hükme sahip değildi. Diğer taraftan bu fıkra da direkt olarak ormancılık faaliyetlerine ait bir hüküm getirmiş değildir. Madde, (Türklerin hukuku âmmesi) adını taşıyan faâl da yer almış olup, istimlâkle ilgilidir. 1924 tarihinde konan şekli ile fertlerin mallarının istimvali ve gayri menkullerinin istimlâki, değer pahasının peşin verilmesine ve mahsus kanunlara göre âmme menfaati için lüzumunun anlaşılmasına bağlı tutulmuştur. Demek ki bu şartlar yerine getirilmedikçe istimlâk ve istimval mümkün değildir. Halbuki Türk çiftçisini toprak sahibi yapmak ve ormanları Devlet tarafından idare etmek gibi devlete tahmil edilmiş olan görevlerin de yerine getirilmesi zârudur. Hal böyle olunca, bir kısım özel arazinin devletleştirilmesi ve müteakiben de topraksız çiftçiye uzun vade ile verilmesi mecburiyeti karşısında, Anayasada mevcut 74/I fıkra gereğince, istimlâk için devletçe

(1) Bu anayasa, 1961 Anayasasına kadar mer'iyette kalmış olup, 1945 te 4695 sayılı kanunla öztürkçe hale getirilmiş ve fakat 1952 yılında da 5097 sayılı kanunla yeniden yürürlüğe konulmuştur.

(2) 1924 Tarihli Anayasasının 74. maddesi: «Menafii umumiye için (Muaddel) Umumi menfaatlar için lüzumu, usulüne göre anlaşılmadıkça ve mahsus konular-mucibince değer pahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimal ve mülkü istimlâk olunamaz.

Fevkalâde hallerde kanuna göre tahmil olunacak para ve rral ve çalışmaya dair mükellefiyetler müstesna olmak üzere hiç bir kimse hiçbir fedakârlık yapmaya zorlanamaz.»

Bu madde 5.2.1937 tarih ve 3115 sayılı kanunla şu şekli almıştır: «Umumi menfaatlar için lüzumu Çiftçiyi toprak sahibi yapmak ve ormanlar Devlet tarafından idare etmek için istimlâk olunacak arazi ve ormanların istimlâk bedellerine bu bedellerin tediyesi sureti, mahsus kanunlarla tayin olunur»

miktarları milyarlarca balığ olacak paraların hemen temin edilmesi ve aynı zamanda bu istimlâkler için âmme menfaati maksat ve gayesinin tesbit edilmesi gerekmektedir. Halbuki bir şahıstan toprak alınarak, öteki şahsa verilmesinde âmme menfaati maksat ve gayesini sarahaten bulmak kolay değildir. Kaldı ki, maddenin son fıkrası, olağanüstü haller müstesna, hiç kimsenin hiçbir fedakârlığa zorlanamayacağını kat'iyetle ifade etmektedir.

Diğer taraftan çiftçiyi toprak sahibi yapmak bakımından olduğu gibi, ormanları Devlet tarafından idare etmek için de gerek arazi ve gerekse orman istimlâki icabetmekte ve bunun için de büyük, ağır bedeller ödenmesi gerekmektedir.

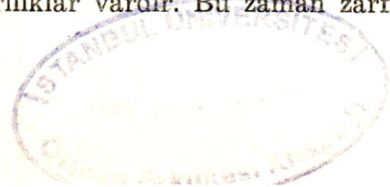
Anayasanın mezkûr hükmü 1924 tarihli şekliyle kaldıkça Devletin çiftçiyi toprak sahibi yapmasının mümkün olamayacak ve özel ormanları istimlâk ile kendisinin idaresine geçiremeyecekti. İşte bunun içindir ki, 74. maddeye bir II. fıkra ilâve edilmiş ve böylece bu iki konuda yapılacak istimlâk ve istimvaller için özel hükümler konularak bu görevler yerine getirilmeğe çalışılmıştır. Bilâhare, çiftçiyi topraklandırma kanunu ile çeşitli orman kanunlarındaki istimlâklere ait hükümler anayasadaki bu 74/II fıkrasına dayanılarak vücuda getirilmişlerdir.

Demek oluyor ki, 1924 tarihli Anayasamızdaki ormancılık faaliyetleriyle endirek bir şekilde alâkalı bir hüküm görmekteyiz. Ancak bu hüküm ormancılıkta devlet idaresinin ve dolayısıyla işletmesinin anayasaca benimsendiği manasını taşır ki, bu da 504 sayılı Ormanların Fenni İşletme Kanununun, ormanları milletin müşterek malı olarak kabul etmesi prensibinin Anayasaya aktarılmış ve bir teminata bağlanmış olduğu şeklinde tefsir edilebilir. Öte yandan, özel ormanların idarelerinin modern teknik ormancılık anlayışına uymadığı ve bu nedenle istimlâklerin devlet idaresi lehine yapılabileceği anlayışına da varmak kabildir.

Malum olduğu üzere, ormanlarla ilgili Anayasanın 74/II fıkrası hükmü, 5.2.1937 tarih ve 3115 sayılı kanunla Anayasaya konmuştur. Bundan 3 gün yani 8.2.1937 tarih ve 3116 sayılı Orman Kanunu Parlamento tarafından kabul edilmiştir. İşte bu son kanunla Türkiye modern manada bir ormancılık rejimine girmiş olmaktadır. Denilebilir ki bu kanunun hazırlanmasına hâkim olan fikirler Anayasadaki 74/II fıkrasının konulmasında da müessir olmuşlardır.

5 — 1937 Tarih ve 3116 sayılı Orman Kanunu devresi.

1924 tarihinden 1937 tarihine kadar ormancılık faaliyetlerinde fikrî yönden ve tatbikat yönünden büyük ayrılıklar vardır. Bu zaman zarfın-



da ormanlardan büyük ölçüde faydalanma esastır, bunun için yerli ve yabancı şirketlere imtiyazlar verilmiş ve hatta bunlarla yapılan anlaşma şartlarında bile mevcut olan bakım ve imar faaliyetleri bir müddet için durdurulmuşlardır. (1) Bundan başka gerek bedelli, gerekse bedelsiz ruhsatlarla köylülerin de ormandan faydalanmaları büyük bir tempo ile devam etmiştir.

Bu durumda ormanların tahribatı alabildiğine genişlemiş ve hızlanmıştır. Devletin bu duruma müsaade etmesini, İstiklâl harbi sonrasında, içinde bulunduğu şartlara bağlamakta isabet vardır. Meselenin tatbikat yönü böyle olmakla beraber, devlet bu konuda araştırmalardan geri durmamış ve yeni ormancılık rejimini tespit etmiştir. Bu rejim ormanların devamlılığını sağlamak, ormanlarda Devlet mülkiyetini tesis etmek ve ormanlarda Devlet işletmeciliğini kurmak şeklinde özetlenebilir (2). 3116 sayılı orman kanununda hükümlere bağlanan bu ormancılık rejimi şu donelere dayanmaktadır: Türkiye tabiaten ormanca fakir olduğu gibi, iklim faktörleri de yeniden orman yetiştirmeğe elverişli bulunmamaktadır (3) Ormanlar; Servetçe fakir oldukları gibi, ağaç neveleri, yaşları ve çapları itibariyle de uygun bir dağılım göstermemektedirler. Türkiye'de ormanlar tahribat sebebiyle hudutlarını mütemadiyen daraltmaktadır, hakiki vüs'ati de belli değildir. Bundan başka orman mülkiyet şekilleri ayrılmamış, hudutlandırılmamış, orman mahsulleri ihtiyaç istihlâki ile ormanların verimi belli edilmemiştir. Memleketin diğer sektörlerine yardımcı olacak bir orman varlığından bahsedilemez. Keza ormanın kolektif faydalarını temin edecek vasıf da ormanlarda kolaylıkla bulunamaz. Ormanın millî ekonomide oynayacağı rol dahi aydınlar arasında anlaşılmasın değildir.

Bütün bu nitelikleriyle Türkiye'de orman, kendisinden kâr sağlanacak bir servet olmaktan ziyade, onun kolektif hizmetlerinden mahrum kalmamak için korunması, bakımı ve imarı icabeden bir servet haline gelmiştir. İşte fikri sahada işlenmiş olup, yukarıda bahis konusu ettiğimiz hususlar 3116 sayılı kanunun çıkmasına âmil olan hususlar olmuşlardır. Bu böyle olmakla beraber, ormanlarda devlet mülkiyetinin daha da genişletilmesi temayülleriyle 1945 yılında 4785 sayılı özel or-

(1) İnal, Selâhattin, Prof.Dr.: Orman İdare Bilgisi ders notları. İstanbul, 1965 (Roto halinde), S. 10.

(2) İlkmen, Ş. Nuri, Prof.Dr.: Orman İşletmeciliğinde devletçilik problemi ve ormancılık politikamızın ana davaları. 1948 İktisat Kongresi raporları. S. 161-173.

(3) FAO: Politique Nationale forestière en Europe. Rome, 1954, P. 401.

manları devletleştiren kanun çıkmış, bilâhare de 1950 de bu devletleşen özel ormanların bazı şartlar altında iadesi gerekmiştir (1). Bu değişiklikler yapılmakla beraber, 3116 sayılı kanunun temel prensipleri daima aynı kalmışlardır.

Aynı şekilde 31.8.1956 tarihinde Türk parlamentosunca kabul edilen 6831 sayılı orman kanunu da bu temel prensiplerden vazgeçmemiştir. Ancak, 3116 sayılı kanuna nazaran bazı değişikliklerden bahsetmek kabildir. Meselâ orman tarifine göre, orman sayılmayan yerlerin çoğaltılması, iklim, su ve toprak rejimine zarar vermeyen ve daha verimli kültür arazisi haline getirilmesi mümkün olan orman kısımlarının ziraî kültür arazisine tahviline müsaade edilmesi bunlar arasında zikredilebilirler. Demek oluyor ki, ormanlarda devamlılık, devlet mülkiyeti ve devlet işletmeciliği prensipleri 6831 sayılı kanunun gayeleri arasında kalmaktadır.

6 — 9 Temmuz 1961 Tarih ve 334 sayılı Anayasa devresi.

Bu devreyi Türkiye ormancılığı için en gelişmiş bir devre olarak almak lâzımdır. Çünkü ormancılığımızda 1937 den 1961 yılına kadar alelâde kanunlarda yer alan devamlılık, devlet mülkiyeti ve devlet işletmeciliği prensipleri bu anayasada açıkça hükümlere bağlanmıştır ki bu da büyük bir hukukî teminat teşkil etmektedir (2). 1961 anayasasının

(1) 4785 sayılı kanunla orman sahasının % 3,9 u nisbetinde olan hususî ormanlarla % 2,5 nispetinde olan köy ve vakıf ormanları devletleştirilmiştir. Bakınız: Fırat, Fehim. Prof. Dr.: Türkiye ormanlarının ekonomik şartları Orman Genel Md. yayını, sıra No: 148, seri No: 16, S. 11.

(2) 1961 tarihli Anayasasının 131. maddesi şöyledir: Devlet, ormanların korunması ve ormanlık sahaların genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.

Devlet ormanları, kanuna göre Devletçe yönetilir ve işletilir. Devlet ormanlarının mülkiyeti, yönetimi ve işletilmesi özel kişilere devrolunamaz. Bu ormanlar, zaman aşımıyla mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz.

Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez.

Ormanlar içinde veya hemen yakınında oturan halkın kalkındırılması ve orman koruma bakımından gerekirse, başka yere yerleştirilmesi kanunla düzenlenir.

Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir ve bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz.

Orman suçları için genel af çıkarılamaz; ormanların tahribine yol açacak hiçbir siyasi propaganda yapılamaz.

131. maddesinin II. fıkrası hariç, diğer fıkraları ormanların korunması ve devamlılığının sağlanmasına, II. fıkrası ise devlet mülkiyeti ile işletmesine ait prensiplere yer vermektedirler. Bu hükümler Anayasanın ikinci bölümünün yani yürütmenin iktisadî ve malî hükümleri arasındaki kalkınma kısmı içerisinde düzenlenmişlerdir. Böylelikle ormanın mezkûr temel ilkeler altında idare ve işletilmesinin ekonomik kalkınmaya en yararlı bir işletme şekli olduğu anayasaca tescil edilmiş olmaktadır. Anayasadaki hüküm sadece bununla da kalmış değildir, 37. ve 38. maddelerde de bazı hükümler vardır. 38 madde, bundan önce 1924 tarihli anayasada bahsedilen, ormanların devletleştirilmesi ve bunlara ait toprak bedellerinin ödeme süre ve şekillerini kapsamına almaktadır (1). 37. maddenin son fıkrası ise ormanların korunması ve devamlılığı yönünden bir hükme yer vermiştir (2). Buna göre, çiftçiye toprak dağıtırken orman toprağı verilemeyecektir. Çünkü böyle bir hal ormanların daraltılması mânasına gelir. Bu hükmün konulmasının sebebi, memlekette ormanın tahribe uğramasıyla boş kalan orman topraklarının zamanla orman mefhumundan çıkması ihtimallerini ortadan kaldırmaktır. Böyle olmakla beraber, Anayasanın koyduğu bu hükmün temel sebebi, tamamen ekonomiktir. Bu ekonomik sebep, mutlak orman topraklarının ziraata tahsis edilmeleri halinde o satha isabet eden prodüktivitenin çok düşmesidir (3). Binaenaleyh çiftçiye toprak dağıtırken mutlak orman topraklarını vermemek suretiyle, ekonomik gerçeklere de uygun hareket etmek istenilmiştir.

Ormancılıkla ilgili bu iki maddenin (131 ve 37. maddeler) anayasaya sokulması, Kurucu Meclisin Türkiye'de ormancılık meselelerini lâıyıkıyla anlamış olmasıyla izah edilebilir. Yalnız Kurucu meclis değil, Türkiye için yeni bir Anayasa tasarısı hazırlamakla görevli komisyon da aynı görüşü paylaşmaktadır (4). Hatta İstanbul Üniversitesi Anayasa

(1) 1961 Tarihli Anayasanın 38. maddesinin 2. fıkrası şöyledir:

«Çiftçinin topraklandırılması, ormanların devletleştirilmesi, yeni orman yetiştirilmesi ve iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlarıyla kanunlaştırılan toprak bedellerini ödeme şekli kanunla gösterilmiştir. Kanunun taksitle ödemeyi öngördüğü hallerde ödeme süresi on yılı aşamaz. Bu taktirde, taksitler eşit olarak ödenir ve kanunla gösterilen faiz haddine bağlanır.»

(2) 1961 tarihli Anayasanın 37. maddesinin son fıkrası şöyledir:

«Toprak dağıtımı ormanların küçülmesi veya diğer toprak servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.»

(3) İlkmen, Ş.Nuri. Prof. Dr.: Ziraatın ormanla olan münasebeti ve bu münasebete göre alınması gereken tedbirler Orman Fakültesi Dergisi, Cilt IV, sayı 1, 1954, S. 85.

(4) 2. Cumhuriyet Anayasası ön projesi. Ekim 1960, Madde 38 ve 159.

Komisyonu tarafından hazırlanıp Milli Birlik Komitesine sunulan bu Anayasa ön projesindeki ormancılık hükümleri daha da geniş tutulmuş ve bir ormancılık şurası kurulmasını da benimsemiş ve orman genişliğinin Türkiye yüz ölçümünün en az % 25 ise çıkarılması zarureti tebarüz ettirmiş bunlardan başka orman içinde yeniden yerleşilemeyeceğini sürekli veya geçici tesisler kurulamayacağını, ormana zarar verici hayvanlar beslenemeyeceğini açık hükümlere bağlamıştır. Fakat bu hükümler anayasada yer alamamışlardır.

Görülüyor ki, ormancılık konusu bugün devletin temel yasası içerisinde geniş hükümlerle tanzim edilmiştir. Anayasaya bu hükümlerin konmasının başlıca sebeplerini şu şekilde ifade etmek kabildir:

- a) İstikrarlı bir ormancılık politikası zarureti.
- b) Ormancılıkta devamlılık prensibinin mecburiliği.
- c) Ormanlarda Türkiye için devlet mülkiyeti ve işletmeciliğinin zorunluğu.
- d) Orman kanunundaki cezaî müeyyidelerin tatbik edilmelerindeki mecburiyet.
- e) Siyasî propagandalara mani olmak.

a) Ormancılık Politikasında İstikrar.

İstikrarlı bir ormancılık politikası Türkiye için zarurettir ⁽¹⁾. Esasen ormancılık istikrar isteyen bir sektördür, Umumi politika çalkalanmalarından uzakta kalan bir idare ister ⁽²⁾. Çünkü geliş güzel yapılacak bir müdahalenin tesirleri yıllar sonra kendisini gösterir. Kısa zaman fasılları içinde yapılacak değişikliklere tahammül edemez, evvelce alınmış olan ideal bir karar bilâhare tesirsiz bir hale getirilirse bundan bütün bir gelecek nesil zarar görür. Bu sebeple ormancılıkta plânlama esastır, ancak bu plânlama beşer yıllık plânlardan çok daha uzun, 25-50 veya 100 senelik plânlarda olmalıdır. Hiç şüphe yok ki, böyle uzun vadeli plânlarda istikrarlı bir ormancılık politikasını zaruri kılar.

(1) İnal, Selâhattin, Prof. Dr.: Ormancılık Politikası ders notları. İstanbul 1965 (roto ile basılmış), S. 271 — 276.

İnal, Selâhattin, Prof. Dr.: Türkiye Ormancılığı hakkında Almanyada verilen konferanslar. Orman Fakültesi yayın No. 84, İstanbul 1962, S. 80 — 81.

(2) FAO Politique, Legistation et Administration Forestières.

Washington — Rome 1950, P. 185 — 189.

Halbuki memleketimizde her Hükümet veya Tarım Bakanı değişmesinde, hatta her Orman Genel Müdürü değişmesinde temel prensiplerde bir sarsıntı umulabilir. İşte anayasa koyduğu hükümlerle bu istikrarı sağlamak istemiştir.

b) Ormanlıkta devamlılık prensibi.

Bu prensip ormanların bünyesinden doğmuş ve yokluğunun kolaylıkla ve kısa zamanda telâfisine imkân olmıyan karakterine uymaktadır. Ormanların millî ekonomiye sağladığı çeşitli faydalar arasında bilhassa kolektif faydaları, onun devamlılığını emniyet altına aldırılmakta, onun yok olması, yurdun yaşanılması güç bir hale gelmesi neticesini doğurmaktadır. Ormanın maddî hizmetleri için kabil olmakla beraber, endirekt hizmetleri başka şekilde ikame suretiyle temini mümkün olmıyan hizmetlerdir.

Hiç şüphesiz ormanlıkta devamlılık prensibi içerisine bir taraftan koruma, diğer taraftan da faydalanma, imar ve geliştirme de dahildir. Ancak ormanın korunması ilkesi bunlar arasında en önde bir yer alabilecek vasıftadır. Nitekim Türkiye ormanlarının korunması zarureti sadece Türk aydınlarının değil, yabancı ilim adamlarının da dikkatini çekecek bir mahiyet almıştır. Bunun da sebebi, orman tahriplerinin çeşitli şekillerde devam edip, neticelerinin de görülmeğe başlamasıdır⁽¹⁾. Türkiye'de orman azalmasının misallerini hemen her tarafta görmek kabildir. Hatta bu hususta yapılan bir araştırma Antalya ormanlarında 20 yıl içerisindeki azalmayı açık bir şekilde göstermektedir⁽²⁾. Şu halde bütün bir memleketi ilgilendiren bu prensibin neticesi olarak, ormanların gözetiminin devletçe yapılacağı realitesi ortaya çıkmaktadır.

c) Türkiye için ormanlarda devlet mülkiyet ve işletmeciliğinin zorunluğu.

Bugün Türkiye ormanları gerek saha itibariyle yetersiz, gerekse vasıfları itibariyle düşük bir haldedirler. Bunlar istihsal ormanları değil, daha çok muhafaza ormanları ve millî parklar niteliğindedirler⁽³⁾.

(1) Heske, F. Ord.Prof.Dr. (Çeviren İnal, Selâhattin Dr): Türkiyede orman ve ormancılık. İstanbul 1952, S. 24-25 ve 32.

Edebiyat Fakültesi Coğrafya Enstitüsü yayını.

(2) Diker, Mazhar. Ord. Prof. — Savaş, Kemal Dr.: Yurtta orman azalması Orman Genel Müdürlüğü, yayın No: 73, Ankara 1947.

(3) Cüniz Vehbi: Forests and Forestry in Turkey Ankara 1954. P. 6. Bu projenin sonundaki haritada işletilebilecek vasıfta ormanların pek cüz'î bir sahayı işgal ettiği açıkça görülmektedir.

Hatta birçok memleketler ormanlarının kollektif hizmetleri, diğer maddi hizmetleri yanında pek büyük bir önem taşımaktadır. Türkiye'nin dahil olduğu Akdeniz memleketleri ve yakın Doğu memleketleri için kollektif hizmetlerin bu vasıfta olduğu ifade edilebilir (1). Bu vasıfta bulunan ormanların özel müteşebbislere menfaat sağlayacağı düşünülemez. Halbuki bunların kamu yararına büyük hizmetler gördüğü de bir realitedir. Şu halde kamu menfaati Türkiye ormanlarının devlet mülkiyetinde kalmasını icabettirmektedir. Esasen bugün Dünya üzerinde böyle bulunan ormanların Devlet mülkiyetinin hâkim olduğu bir merhalede bulunmaktadır. Hatta liberal temayüllü memleketlerde bile orman mülkiyetinde Devlet mülkiyeti esası kabul edilmektedir (2)

Türkiye'de bu prensibin tatbikine sebep olan tarihi bir gelişme de vardır. Etüdümüzün başında görüldüğü gibi, Türkiye'de cibali mubaha zihniyeti ile ormanların büyük kısmı hiç kimsenin mülkü olmamış, arazi-i memlûke üzerindeki ormanlar ise pek cüz'i kalmışlar, özel ormanların % 90'ı ise Arazi-i Miriye üzerindeki ormanlardan meydana gelmişlerdir. (3) Dikkat edilirse bu sonuncuların rakabesi devlete ait bulunmaktadır. Şu halde Türkiye'de özel orman azlığını tarihi bir akıma bağlamak kabildir. Bugün mülkiyet bakımından ormanların dağılışı şöyledir: % 99,86 Devlet ormanları, % 0,13 özel ormanlar, %, 0,01 köy, belediye, özel idare ve sair müesseseler ormanları.

Demek ki devlet ormanları galip durumdadır. İşte anayasamız hemen hemen hepsi devlet elinde bulunan 10.585.687 hektar ormanın özel şahıslara devredilemeyeceği hususunu hükme bağlamış, % (21)'i normal kuru ve % (15)'i normal baltalık, % (27)'i bozuk kuru ve % (37)'i bozuk baltalık olan (4) bu ormanların özel menfaate konu olamayacağı ve devirleri halinde de bakiye ormanların tamamıyla yok olacağı endişesinden hareket etmiştir. Ormanlarda devlet mülkiyeti esas alındığı gibi, devlet işletmeciliğinin de bir prensip olduğu ifade edilmek lâzım-

(1) Heske F.Ord.Prof.Dr.: Forest Ploicy With Spacial reférence to the Conuries of the Mediterranean Basin and the Near East Region. Zeitschrift für Welt forst- Wirtschaft 17 (6) 1954, P. 197-208.

(2) İlkmen, Ş. Nuri Prof. Dr.: Orman İşletmeciliğinde Devletçilik problemi ve Ormancılık Politikamızın ana davaları. 1948 Türkiye İktisat Kongresi raporları. S. 161 — 173.

(3) Barksız, Abdi: İslâm ve Türk hukukunda orman mülkiyeti ve orman sahalarında mülkiyet esasları. Türk Ormancılığı 100. tedaris yılına girerken, 1957, Ankara. S. 79.

(4) Ormancılık İstatistik albümü, Ankara 1960. S. 2.

dır (1). Zira özel şahısların bu ormanlara yatıracakları kapitallerini çok kısa bir zamanda amortize etmek isteklerine, ormanların devamlılığı prensibi imkân vermez. Buna riayet edilmediği takdirde ise, bir istismar işletmeciliği ortaya çıkar, bu da bütün bir ekonominin zararını mucib olur. Diğer taraftan, özel orman sahipleri ellerindeki muhafaza karakterindeki ormanları kesim ve bakım itibarıyla çok sıkı şartlar içerisinde işletmek zorundadırlar. Bunların işletilmeleri kârlı değildir, ayrıca zararlarını mucip olabilir. Bu böyle olduğu içindir ki, özel şahıslar ellerindeki bu vasıftaki ormanları satmak arzusunun da göstermektedirler. Nitekim bu nevi ormanların istimlâki için 6831 sayılı Orman Kanununda özel bir madde mevcuttur (2). Muhafaza ormanları için devlet işletmeciliği zaruri olduğu gibi istihsal ormanları için de sosyal adalet ilkesi yönünden devletin kendi ormanlarını özel şahıslara devretmesi doğru görülemez. Zira büyük bakım ve imara ihtiyaç gösteren muhafaza ormanlarına ait masrafları halktan alıp, istihsal ormanlarının büyük kârını özel şahıslara bırakmak adalet ilkesiyle bağdaştırılamaz (3).

Devlet kendi ormanlarını imtiyaz mukaveleleri ile de işlettirmemeli. Çünkü özel müteşebbis sadece kârını düşünecek, mukavelenin, amejman plânlarının zarurî gördüğü masraf ve işlerden kaçınacaktır. Bu da ormanın harabiyetine müncer olacaktır. Esasen memleketimiz bu tarzda işletmelerin acı neticelerini görmüş bulunmaktadır. Binaenaleyh Devlet işletmeciliği Türkiye ormancılığı için uygun bir işletme şekli olmaktadır.

d) Orman kanunundaki cezaî müeyyidelerin tatbik edilmelerindeki mecburiyet.

Bu kanunun ortaya atılması garip karşılanabilir. Zira her müeyyide gibi orman suçları için konulan cezaî müeyyidelerin de tatbik edilmek mecburiyetleri aşikârdır. Fakat biraz açıklamak konunun ortaya atılması zarureti izah edecektir. Malûm olduğu üzere, orman kanununda bir kısım orman suçları ve bunların karşılarında da cezalar yer almış-

(1) İlkmen Ş. Nuri. Prof.Dr.: Agm. 1948 İktisat Kongresi raporları. S. 161 — 173.

(2) 6831 sayılı orman kanunu Madde-24 şöyledir: «Muhafaza ormanı olarak ayrılması icabeden ve mülkiyeti Devletten başkasına ait bulunan ormanlarla alelümum muhafaza ormanlarının tamamlanması için bunlara eklenmesi lâzım gelen Sahipli yerler İcra vekilleri heyeti kararıyla muhafaza ormanı olarak ayrılır. Sahipleri muvafakat etmedikleri takdirde bu yerler umumi hükümlere göre istimlâk edilir.»

(3) İlkmen, Ş. Nuri Prof.Dr.: Maliye Ders Notları, 1967, S. 73. (Basılmamıştır.)

lardır. Bu fiilleri işleyenlere o cezaların tatbiki normal bir yargılama işlemidir. Ancak 27 Mayıs 1960 İhtilâlinde önce, müteaddit defalar bu orman suçlarını işleyenlerin, cezaları af kanunlarıyla (1950, 1954, 1956 ve 1958 yıllarında) ortadan kaldırılmışlardır. Böylelikle cezanın gerek şahsı uslandırma ve gerekse suçları önleme gayesi ortadan kalkmakta, bilâkis suçluluğu teşvik etmiş olmaktadır. Af kanunu bir defaya mahsus olmak üzere çıkmış olsaydı, elbette bu neticeye ulaşamazdı, müteaddit af kanunları umumî efkârda orman suçluluğu mefhumunu ortadan kaldırmış ve bu filler birkaç misli artmıştır. Yılda ortalama 10 bin orman suçu af kanunları çıkmaya başlayınca 90 bini bulmuştur. Bu zihniyet ormanların muhafazası ve devamlılığı prensibini büyük ölçüde zedelemiştir.

Bu sebeptendir ki, Anayasamızın 131. maddesinin son fıkrasındaki «orman suçları için genel af çıkarılamaz.» hükmü konulmuş bulunmaktadır.

e) Siyasî propagandalara mani olmak.

Memleketimizde demokratik rejiminin icabatından olan siyasî beyan ve propagandalar bazan ölçsüz şekiller alabilmektedirler. İşte ormancılık konusunda da böyle ölçsüz propagandalar olmuş ve Türkiye ormanlarının tahribine yol açmıştır. Bu siyasî propagandalar umumi seçimlerin arefesinde daha da çok kendilerini göstermişlerdir. Ayrıca, ormancılık politikamızdaki istikrarsızlık da bunlara cesaret vermiş bulunmaktadır. Bu sayede orman suçluluğu da artmış ve dolayısıyla orman varlığı hudutlarını küçültmüş veya vasfını bozmuştur.

Bu fena neticeleri önlemek için Anayasamız 131. maddesinin son fıkrasına «Ormanların tahribine yol açacak hiçbir siyasî propaganda yapılamaz.» cümlesini eklemek zaruretini duymuştur.

Görülüyor ki, 1961 tarihli Türk anayasasına ormancılık hükümlerinin konması tabii ve ekonomik şartların icabı olmuş, adeta devletin temel yapısını meydana getiren ilkelerin korunması anlamını taşımıştır.

III — Bazı Yabancı Memleketler anayasalarındaki ormancılık Konusu ile ilgili hükümler.

Hiç şüphe yok ki, sosyalizmle idare edilen memleketler anayasalarında ormancılıkla ilgili hükümler aramaktan ziyade, liberal ve karma ekonomi nizamına dayanan memleketlerin anayasalarında ormancılıkla alakalı hükümler aramak lâzımdır. Çünkü sosyalist memleketler ormancılık faaliyetlerini anayasa teminatına lüzum görmeden de yürütebil-

mektedirler. Malûm olduğu üzere, bu memleketlerin ormancılığında, diğer sektörlerde de olduğu gibi devlet mülkiyet ve işletmesi hakimdir. Bu sebeple anayasaya konulacak pek az hüküm düşünülebilir. Halbuki diğer memleketlerde durum böyle olmayıp, anayasalara birçok hükümler konabilir. Bu konuda bir misal de vardır. 1921 tarihli Yugoslav anayasasında (m. 41), o memleket için önemli olan bazı orman meseleleri tanzim olunmuşken, 13 Ocak 1953 tarihli Yugoslav anayasasında ormancılığa ait hüküm bulunmamaktadır (1). Dikkat edilecek olursa Birinci Yugoslav anayasası liberal bir memlekete, ikincisi ise sosyalist bir memlekete aittir.

Şu hale nazaran liberal ve karma ekonomiye dayanan memleketlerin anayasalarına bakmak ve onların içinde ormancılığa ait hükümler aramak yerinde görülmüştür. İşte bu sebeple etüdümüzde böyle memleketler seçilmiştir. Bu memleketler içerisinde de ormancılık bakımından gelişmiş memleketlerle Akdeniz memleketleri tercih edilmiştir. Akdeniz memleketlerinin seçiliş sebebi tabiat şartları bakımından Türkiye şartlarına yakın oluşları, gelişmiş bazı memleketlerin tercihine sebep de hukukî yönden ormancılık hükümlerinin seviyesini tesbit etmektir. Bu maksatla, Akdeniz memleketlerinden Yunanistan'ın (1 Ocak 1952 tarihli), Arnavutluk'un (1 Aralık 1928 tarihli), İtalya'nın (4 Mart 1848 ve 22 Aralık 1947 tarihli), Fransa'nın (24 Şubat 1875, 27 Ekim 1946 ve 28 Eylül 1958 tarihli), İspanya'nın (9 Aralık 1931 ve 16 Temmuz 1945 tarihli), İsrail'in (17 Şubat 1949 tarihli) anayasalarıyla, bunlardan başka gelişmiş kabul edilebilecek memleketlerden Almanya'nın (14 Ağustos 1919 ve 23 Mayıs 1949 tarihli), Belçika'nın (1893, 1920, 1921 tarihlerinde tadil edilmiş 7 Şubat 1831 tarihli), Finlandiya'nın (17 Temmuz 1919 tarihli), Hollanda'nın (30 Kasım 1887 tarihli), İngiltere'nin (11 Aralık ve 5 Şubat 1297 tarihli Büyük Hattı ile ormanlar hattı), İsveç'in (22 Haziran 1866 da tadil edilen 6 Haziran 1809 tarihli), İsviçrenin (1 Ekim 1948 ve 30 Haziran 1952 de de tadil edilen 29 Mayıs 1874 tarihli), Avusturya'nın (1925 ve 1929 da tadil edilen 1 Ekim 1920 tarihli) anayasaları tetkik edilmiş bulunmaktadır (2). Bunlardan sadece 23 Mayıs

(1) Lütem, Dr. İlhan: Yeni Anayasalar. Ankara 1954, Kitap IV. Türk Hukuk Kurumu yayını.

(2) Delpech, Joseph ve Laperrière Julien (çeviren Menemencioglu E. Prof. Dr.): Esas Teşkilât Kanunları I-II cilt Hukuk ilmini yayma kurumu, seri 5.

Lütem, İlhan Dr.: Yeni anayasalar Ankara 1953, Kitap I, II ve III ve Ankara 1954, kitap IV. Türk Hukuk Kurumu. İsviçre Anayasası için bakınız: Constitution Fédérale de la Confédération Suisse Edition du Contenaire, Publiée par la Shaucellerie Fédérale. Fransız Anayasası için bakınız: Le texte officiel de projet de Constitution, Le monde 6 Septembre 1958.

1949 tarihli Almanya Anayasası ile 11 Aralık ve 5 Şubat 1297 tarihli İngiltere Büyük Hattı ve Ormanlar (Charte des Forets) Hattı'nın teyidi olan fermanla ormancılığa sadece temas edilmiş, geriye kalan bütün anayasalardan ormancılıkla ilgili bir tek cümleye dahi rastlanmamıştır. Mezkûr Almanya ve İngiltere anayasalarındaki hükümlere bakacak olursak bunların da tam bir ormancılık problemi ile ilgili olduğu söylenemez. Nitekim 23 Mayıs 1919 Alman anayasasının 15. maddesinde: «Toprak ve arazi, tabii kaynaklar ve istihsal vasıtaları sosyalleştirme gayesi güdülerek müşterek mülkiyet rejimi altına alınabilir.» demektedir. Burada doğrudan doğruya ormanla ilgili hüküm yoktur. Fakat orman da tabii kaynaklar arasında düşünülebileceği için ilgisi bulunabilir. Ancak burada bir kısım ormanların sosyalleştirme gayesi güdülerek, müşterek mülkiyet rejimi altına alınabileceği hükmü yer almıştır. Bunun dışında başka bir ormancılık konusuna temas edilmemiştir.

İngiliz Kralliyet Fermanında ise şu hüküm vardır: «Hâkim ve memurların Ormanlar Hattını, orman malikânelerinde halkın faydasına tatbik etmeleri.» dikkat edilirse burada da açık bir hüküm yoktur, eski Ormanlar Hattı (Kanun) nun hükümlerinin teyidinden ve mutlaka tatbik edileceğinden bahsedilmektedir. Şu halde her iki anayasada da bir anayasa teminatı bulmak kabil olmamaktadır. Buna mukabil, 1961 Türk Anayasasındaki ormancılık hükümleri geniş bir yer kaplamaktadır. Demek oluyor ki, mezkûr anayasalarda ormancılık meseleleri yer almazken, Türk Anayasasında geniş ve teferruatlı bir kaideler topluluğu halinde ormancılık meseleleri tanzim edilmişlerdir.

Unutmamak icap eder ki, İsviçre, Almanya, Fransa ve Avusturya gibi memleketlerde gerek tabiat, gerekse halkın birlikte devletin ülkesini yok olmak tehlikesine maruz bıraktıkları görülmüş işlerden değildir. Halbuki, Türkiye bunun tipik bir örneğini vermektedir. Bunun içindir ki, o memleketlerin aksine Türkiye'de ormancılık problemi devletin temel davası olmak niteliğindedir. İşte anayasada ormancılık hükümleri bu görüşün sonucudurlar. Ormansızlığın tehlikesini anlayabilecek memleketler için Türk tecrübesi bir örnek olabilir. Ancak hemen söylemek lâzımdır ki, Türk Anayasasının bu hükümleri Türk halk efkârının getirdiği hükümler olmayıp, ormanların millî ekonomideki yerini takdir eden aydın zümrelerin eseri olmuştur. Bunlar arasında da bilhassa meslekî teşekküllerin başta gelen rolünü hatırlamak gerektir. Bu teşekküllerin bir taraftan İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonuna, öteyandan Kurucu Meclisin Anayasa Komisyonuna bu uğurda yaptıkları çalışmaların neticelerini vermeleri çok müessir olmuştur. Bu yardımlardan mahrum olarak hazırlanan bazı teklifler de üzerinde Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari

İlimler Enstitüsünün hazırladığı «Gereklı Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi hakkındaki görüşü»ndeki anayasa tasarısı teklifinin 34. Madde-sinde (1) ormancılık meseleleri sadece II. fıkrada iki cümle ile ifadesini bulmaktadır. Bunun böyle olmasının sebebi, bu anayasa teklifini hazırlayanların ormancılık meselelerine daha az aşına olmalarındandır. Fakat yine de kaydetmek icabeder ki, ormancılık meselelerine anayasada yer vermiş olmaları takdir edilecek bir husustur. Görülüyor ki, Türkiye'de ormancılık meseleri 1961 Anayasasında, Dünyada hemen hiç bir memleket ormancılığına nasip olmayan bir hukukî teminata bağlanmıştır. Bunun böyle olması, yukarıda da ifade edildiği gibi ormancılığın devletin temel yapısı ile yakından ilgili olması niteliğine dayanır.

IV — Netice.

Buraya kadar verilen izahat ormancılık hükümlerinin diğeri bir çok batı memleketlerine nazaran hukukî bakımdan en yüksek bir seviyeye çıkış sebep ve zaruretlerini göstermektedir. Ancak anayasadaki bu hükümlerin sadece kuru bir kalıptan ibaret kalmaması icabeder. Bunların tahakkuk ettirilmesi değerlerini artıracaktır. Kanaatimizce bu hükümlere değer verdirecek şartlar şunlar olabilirler:

Mâlûm olduğu üzere, her hukuk kaidesi gibi Anayasadaki hükümleri de tatbikatla canlılık kazanmaktadırlar. Bu canlılığı devamlı surette temin etmek anayasa müesseseleri yanında, Türk milletine de verilmiş bir görev telâkki edilmelidir. Ayrıca başlangıç kısmında görüldüğü gibi, bu anayasa Türk vatandaşlarının uyanık bekçiliğine emanet edilmiştir. Binaenaleyh konumuzla ilgili olan ormancılık hükümleri de aynı denetim altındadırlar. Bu denetimin yapılabilmesi için hükümlerin halk kitlesince benimsenmesi lâzımdır. Şu halde anayasanın bu kaidelelerini tanıtmak, yorumlamak, konuluş sebeplerini açıklamak hususunda gerekli faaliyetlerin yapılması zaruridir. Bu sayede ormana karşı bir sevgi doğacağından kanunların koyduğu yasak filler de işlenmemiş, anayasadaki ormancılık hükümleri benimsenmiş, ormancılığın kazandığı anayasa teminatı devamlılık kazanmış olabilir. Aksi halde, bugün için ta-

(1) Bu teklif maddesi aynen şöyledir: Madde-34. Tabii servetleri ve kaynakları korumak ve bunlardan milli menfaatlere uygun olarak faydalanmayı sağlamak devlet görevlerindedir.

Ormanlarımızı korumak ve bunların yurdun ihtiyacına uygun bir seviyeye çıkarılmasını sağlamak devletin ödevidir. Milli orman olarak tesbit edilen sahaların bu vasfı hiç bir şekilde değiştirilemez.

mamiyle aydın zümrelerin desteği ile elde edilmiş bu teminattan mahrum kalınabilir.

Anayasanın 131. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları, anayasanın mer'iyeti tarihindeki orman mevzuatının benimsediği konulardır. Yalnız, 6831 sayılı Orman Kanununun 2. ve 115. maddeleri anayasanın 37/son ve 131/II. fıkralarına aykırı düşmekte bulunduğundan, anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı muvacehesinde, bu hükümlerin değiştirilmeleri iktiza etmektedir. Zira bunlardan 6831 sayılı kanunun 2. maddesi hükmü⁽¹⁾ bir kısım ormanların arınan rejimi dışına çıkarılmasını âmir olduğundan, anayasanın 37/son ve 131/II. fıkralarına, 6831 sayılı kanunun 115. maddesi ise, Devlet ormanlarının özel şahıslara devrini âmir bulunduğundan anayasanın 131/II fıkrasının 2. cümlesine aykırı düşmektedirler.⁽²⁾ Bunlardan başka 6831 sayılı kanunun 115/II. fıkrası ile anayasanın 131/II. fıkrasının son cümlesi de çelişme halindedir. Çünkü orman kanunu Devlet ormanları üzerinde herhangi bir şekilde irtifak hakkı tesisini Maliye ve Ziraat Bakanlıklarının tasvibine bırakırken, anayasa kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz demektedir. Burada anayasa kamu yararını almışken, orman kanunu almamıştır. Bakanlıkların kamu yararını düşünecekleri normal telâkki edilebilirse de, bunun aksini yapmış olmaları maddeye aykırı düşmeyecektir. Gerçi Anayasadaki kamu yararı hükmünü, geniş mânada anlamak, yani özel şahısların, kooperatiflerin turistik veya sportif maksatlarla kuracakları tesisler için de uygulamak yerinde olacaktır. Bu halleriyle iki hüküm birbirine yakın görülebilirse de bunlara açıklık vermek kanun vazı için muvafık bir düzenleme faaliyeti olacaktır.

Demek oluyor ki, orman kanununun bazı maddeleri değiştirilmek ihtiyacındadır. O halde anayasanın yarattığı ormanların korunması ve geliştirilmesi ortamı içerisinde 6831 sayılı orman kanununu ele almak,

-
- (1) 6831 sayılı orman Kanununun 2. maddesi şöyledir: İklim, su ve toprak rejimine zarar vermeyen ve daha verimli kültür arazisi haline getirilmesi Ziraat Vekâletince uygun görülen ormanların, orman rejimi dışında bırakılmasına ve orman mefhumuna dahil olduğu halde orman rejimine tâbi tutulmasında bir fayda görülmiyen sahipli yerlerin serbest bırakılmasına veya gayeye uygun hususi bir idare ve kesim tarzı tatbik edilmesine Ziraat Vekâletinin teklifi üzerine İcra Vekilleri Heyetince karar verilebilir.
- (2) 6831 sayılı orman kanununun 115. maddesi şöyledir: Devlet ormanlarının toprağı ile birlikte şahıslara veya müesseselere devir ve temlik bir kanun ile olur. Devlet ormanları üzerinde herhangi bir şekilde irtifak hakkı tesisi Maliye ve Ziraat Vekâletlerinin tasvibine bağlıdır.

hiç değilse bazı maddelerini ⁽¹⁾ temel yasaya intibak ettirmek icabetmektedir. Anayasadaki hükümlerle âdi hükümler arasında sağlanacak paralelîte anayasa hükümlerine daha fazla bir değer kazandırmış bulunacaktır. Aksi halde temel hükümlerin zayıflaması mânasına alınacaktır. Her ne kadar Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kural-ları oldukları aşikârsa da, konumuzla ilgili hükümlerin ahengini temine çalışmak, bu organlar arasında bilhassa yürütme ve idare organlarına düşmektedir. Anayasa mahkemesi kendiliğinden bu hükümleri ele alamaz. Yasama organı ise, aydınlatılmadıkça meseleye ilgi duymaz. Şu halde hareketi esas itibariyle hükümetten beklemek gerekmektedir.

Anayasadaki ormancılık hükümlerinin istikrarını sağlayıp, değerini artıracak bir husus da ormanlar içinde veya hemen yakınında oturan halkın kalkındırılması ve ormanı koruma bakımından gerekirse, başka yere yerleştirilmesi meselesidir. Bu konu ormancılığın pek önemli bir problemidir. Meseleyi sadece orman tahrib eden köylünün ormandan çıkarılması şeklinde anlamamak lâzımdır. Ormandan çıkarılması zaruri görülen köylüye önce, nakledileceği sahada yerleşme yeri temin edilip bilâhare nakillerinin sağlanması şeklinde realize etmek gerektir. Fakat bundan önce köylülerin buldukları yerlerde ormana zarar vermeden kalkındırılması çarelerine tevessül etmek icabeder. Eğer bu şekilde bir kalkınma sağlanamazsa, o takdirde ormanın dışında bir yerleşme mahalli aramak yolu tutulmalıdır ⁽²⁾.

Problemin ana esasları bu şekilde basitleştirilmekle beraber, idarenin, ilim adamları ve mütehassıslardan faydalanarak yürütmesi gerekeceği şüphesizdir. Ancak dikkat edilmesi gereken husus, orman köylülerinin kalkındırılması ve başka yerlere nakillerinde, ormanların korunması ve geliştirilmesiyle görevli teşkilâta yani Orman Genel Müdürlüğüne büyük ödevler düştüğüdür. Şu halde Orman Genel Müdürlüğü bünyesi içinde bu konuyla ilgili bir bölüme ihtiyaç duyacaktır. Bunun böy-

(1) Bu maddeler yukarıda açıkladığımız maddelerden de ibaret değildir.

(2) Nuray, Hayri Dr.: Orman İçi Köylerde İskân Meseleleri. Orman Fakültesi Dergisi, S. 52-63, seri A, S. 1, 1961

le olmasının sebebi, ormanda iskânın ormancılık politikasının en önemli konularından birisini teşkil etmesidir. Binaenaleyh bu politikayı yürüten Bakanlık ve onun içerisinde de Orman Genel Müdürlüğü konuya hal çaresi arayacaktır. Bu konuları, yani orman köylülerinin kalkındırılmaları ve gerekse başka yerlere nakillerini, hazırlanacak bir kanunla düzenlemek hususunda da yine Orman Genel Müdürlüğüne ödevler düşmektedir.

Kanaatimizce, bu ödevleri bir an önce yerine getirmek, anayasanın mezkûr hükmünün değerini de o nisbette arttıracaktır.

d) Anayasanın madde 131/son fıkrasındaki «Orman suçları için genel af çıkarılamaz; ormanların tahribine yol açacak hiçbir siyasî propaganda yapılamaz.» hükümlerinin yakından takibi de, 131. maddenin değerini geniş ölçüde artıracak mahiyettedir. Bundan önceki kısımlarda görüldüğü gibi, orman suçlarının affı, o şahısları intibaha getirmemiş bilâkis suçluluğu artırmıştır. İşte anayasanın bu hükmü orman suçu işlemek hususundaki halkın cesaretini kırmıştır ve kıracaktır. Binaenaleyh en ufak bir orman suçuna müsamaha göstermemek ileride bu suçların azalacağı neticesini hasıl edebilir (1).

Diğer taraftan ormanların tahribine yol açacak siyasî propaganda yaptırmamak ve hatta bu hususta özel cezaî müeyyideler koyma yoluna gitmek de lâzımdır.

Böylelikle orman tahribiyle alâkalı fiillerin büyük ölçüde hafifliyeceği umulabilir. Böyle bir sonuca ulaşmak anayasa teminatının değerini elbette yükseltecektir.

Bugüne kadar ormancılığımızda tam bir teknik çalışma yapılmadığı mütemadiyen söylenmektedir. İşte bugün Anayasadaki ormancılık hükümleri, Türk orman teşkilâtına bu imkânı hazırlamış bulunmaktadır. Şu halde yapılacak iş, anayasanın bu teminatlı hükümlerinden faydalanarak, en kısa zamanda ormanlara tahdit ve kadastro işlerini, orman

(1) «Orman suçları için genel af çıkarılamaz» hükmünü ağır bulanlar olabilir. Fakat bu hüküm kanaatimizce Türkiye için realitelerine uygun bulunmaktadır. Umumi affın kabulü sebepleri ile bizdeki tatbikatı gözönüne almır ve orman suçlarında affın tesirinin tamamen ters neticeler verdiği gözönünde tutulursa, bu hükmü yadırgamak mümkün olmaz.

mülkiyet ihtilâflarını halletmek ve modern ormancılığın icaplarını yerine getirebilecek yeni bir organizasyon kurmak yani Orman Genel Müdürlüğünü reorganize etmek ve bu suretle Türkiye ormancılığının modern çağını ortaya koyabilmektir.

Netice itibariyle Türkiye'de, yukarıda açıklanan şartları yerine getirip modern mânada ilmi ve teknik yönüyle, ekonomik ve sosyal yönüyle ormancılık kurulamazsa, anayasadaki ormancılıkla ilgili hükümler de ortadan kalkabileceklerdir. Sonuç sadece bu hükümlerin anayasadan çıkmasıyla kalmayıp, topyekûn ormanların yok olması ve Türk ülkesinin vatanlık vasfını kaybetmesine kadar varabilecektir.

Hiç şüphesiz bu neticeye ulaşıldığı takdirde, bunda ormancuların daha büyük payı olacağı söylenebilir. Bu sebeple, ormancılığımızda hemen hiç bir memlekete nasip olmayan bu anayasa teminatının değerini tanımak ve bu değeri yükseltmek mecburiyetinde olduğumuzu asla hatırdan çıkarmamız lâzımdır.