

KAMU MALİ ORMANLARIMIZ

İ. Mesut YÜKSELTÜRK

Sayıştay 3. Daire Üyesi

GİRİŞ

Devlet ormanları, kamu malları arasında yer alır. Medeni Kanunun 641 inci maddesi hükmü uyarınca, kamu malları, bu Kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır. Kamu malları, Medeni Kanun ve Borçlar Kanununun hükümlerine tabi değildir. Bu mallar hakkında, İdare Hukuku kuralları uygulanır. Kamu mallarını, hizmet malları, orta malları ve sahihsiz mallar olarak üçe ayırabiliriz.

1) **Hizmet Malları** : Kamu hizmetinin yapılması için kullanılan mallardır. Hükümet konakları, Üniversite binaları, okul ve hastane gibi yerler, hizmet mallarıdır.

2) **Orta Malları** : Kamunun (toplumun), bir tahsis kararı ile ortak kullandığı mallardır. Yollar, köprüler, cami, kilise, mer'a, yaylak ve kışlak gibi yerler, toplumun ve belli bir belde halkının, izin almadan kullanmasına ayrılan orta mallarıdır.

3) **Sahipsiz Mallar** : Toplumun, özel bir tahsis olmadan, doğrudan ortak kullanımına açık olan yerlerdir. Deniz ve göller, akarsular, hava ve dağlar gibi yerler, sahihsiz mallar arasında sayılabilir.

Yukarıda bahsedilen özellikleri nedeniyle, kamu malları, özel mülkiyete konu olmazlar, kazandırıcı zaman aşımı yoluyla, mülk edinilemezler, kamulaştırılamazlar, haciz edilemezler, satılamazlar, değiştirilemezler, hibe edilemezler, bu malların, tapu kütüğüne tescil edilmeleri zorunlu değildir. Biz bu yazımızda, sahihsiz mallar içinde yer alan, Devlet ormanlarının tabi olduğu rejim, orman sınırları dışına çıkarma, ormanlardan toplumun kamu yararlı faydalanması, Devlet ormanlarının korunması ve orman alanlarının genişletilmesi gibi, bazı konular üzerinde durmak istiyoruz.

DEVLET ORMANLARININ TABİ OLDUĞU REJİM

Başta, 1982 tarihli Anayasamız olmak üzere, bugüne kadar çıkartılan çeşitli kanunlar ile Devlet ormanları hakkında önemli düzenlemeler getirilmiştir. Anayasanın 169 uncu maddesinde, özetle, Devlet ormanlarının mülkiyetinin devredilemeyeceği, Devlet ormanlarının, Devletçe yönetileceği ve işletileceği, zaman aşımı yoluyla mülk edinilemeyeceği ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamayacağı açık şekilde ifade edilmiştir. 3402

sayılı Kadastro Kanununun 16 ncı maddesinde, Devlet ormanlarının,Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler olduğu kabul edilmiştir. Kanunun, 18 inci maddesinde de, Devlet ormanlarının kazandırıcı zaman aşımı yoluyla iktisap edilemeyeceği belirtilmiştir. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 23 üncü maddesinin, Devlete ait bütün taşınmaz malların, tapuda Hazine adına tescil edileceği ve Maliye Bakanlığınca yönetileceği hükmü karşısında, 6831 sayılı Orman Kanununa göre, Hazine adına tescil edilen ve Orman Bakanlığına (Orman Genel Müdürlüğü) tahsisleri yapılan Devlet ormanları, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, kamu mallarındandır.

ORMAN SINIRLARI DIŞINA ÇIKARMA

Devlet ormanları hakkında ilk Anayasal düzenleme ve orman sınırları dışına çıkarma, ilk defa, 1961 Anayasası ile başlamıştır.1982 Anayasasının 169 ve 170 inci maddelerinde, Devlet ormanları ile ilgili yeni esaslar getirilmiş ve orman sınırları dışına çıkarma ile ilgili hükümler, 1961 Anayasasına göre daha genişletilmiş şekilde yer almıştır. 6831 sayılı Orman Kanununun 2 inci maddesinde ise orman sayılan yerlerden hangi alanların orman sınırları dışına çıkarılacağı ayrı ayrı açıklanmıştır. Ayrıca, 5.6.1986 tarih ve 3302 sayılı Kanun ile orman sınırları dışına çıkarılan yerlere, halen orman rejimi içinde bulunan funda ve makiliklerle örtülü yerler eklenmiştir. Anayasanın 170 inci maddesi hükmüne göre, orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin, orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için, Devlet eliyle ihya edilerek, bu halkın yararlanmasına tahsisi gerekmektedir. Bu nedenle, 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanunun, orman sınırları dışına çıkarılan ve Hazine adına tescil edilen yerlerin, bu taşınmaz malları kullanan kişilere satışını öngören hükümlerinin, Anayasanın 170 inci maddesine aykırı olduğunu söylemekle yetineceğiz.

DEVLET ORMANLARINDAN KAMU YARARINA FAYDALANMA

Anayasanın 169 uncu maddesinde, Devlet ormanlarının, kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamayacağı açık ve kesin şekilde belirtilmiştir. Uygulamada, bu hükme aykırı olarak, Devlet ormanlarının, toplumun faydalanması dışında kullanımlara tahsis edildiğini görüyoruz. Anayasamız, Devlet ormanlarında, sadece, irtifak hakkı tesisini öngördüğü halde, orman mevzuatı ile ilgili yürürlükteki kanun ve yönetmeliklerde, irtifak hakkı yanında, ön izin, izin ve intifa hakkı gibi kavramlara da yer verilmiştir. Bu,

Devlet ormanlarının, daha geniş tahsisi ve yağmalanması demektir. Kamu kurum ve kuruluşlarına, kanunlarla verilen görevleri gereği, yapacakları kamu hizmetleri için lüzumlu orman alanlarının tahsisi dışında, Devlet Ormanlarından yer verilmesi mümkün değildir. Devlet ormanlarında; maden ve petrol arama, taş, kum ve kireç ocağı açma, su ürünleri üretim tesisleri kurma, fabrika, turizm yatırımı ve benzeri tesisler inşası gibi, tamamen kar amacına yönelik yararlanmalara tahsis yapılması Anayasaya aykırıdır.

DEVLET ORMANLARININ KORUNMASI VE GENİŞLETİLMESİ İLE İLGİLİ ÖNERİLER

A) Yasal değişiklikler:

1) Devlet ormanları ile ilgili ilk Anayasal hükümler, 1961 Anayasasının 131 inci maddesinde yer almıştır. 1982 Anayasasının 169 ve 170 inci maddelerinde, Devlet ormanları ile ilgili esaslar daha geniş şekilde yeniden düzenlenmiştir. Anayasanın 169 uncu maddesinin başlangıç kısmında, Devletin, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyacağı ve tedbirleri alacağı belirtilmiş, 170 inci maddesinde de; 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında yarar görülmeyen yerlerin tespiti ve orman sınırları dışına çıkartılması amaçlanmıştır.

6831 sayılı Orman Kanununun (2-B) maddesinde ise 31.12.1981 tarihinden önce orman niteliğini tam olarak kaybeden yerlerin orman sınırları dışına çıkartılacağı ifade edilmiştir. Anayasada, bu yerlerin değerlendirileceği hükmü yer aldığı halde, 6831 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle, bu yerlerin, Anayasada öngörülmemesine rağmen, orman sınırları dışına çıkartılması şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir. Daha önemli bir yanlışlık ve çelişki de Anayasanın bu iki maddesi arasında vardır. Hem, ormanların bütünlüğünün korunması ve sahalarının genişletilmesi, hem de, orman sınırları dışına çıkartma yoluyla Devlet ormanlarında daraltma yapılması hükümleri Anayasada birlikte yer almıştır.

Bu nedenle, Anayasamızın 169 ve 170 inci maddelerindeki orman sınırları dışına çıkarma ile ilgili hükümlerin, tamamen yasadan çıkartılması, orman mevzuatı ile ilgili kanunlarda da lüzumlu değişikliğe gidilmesi, çözümleri beklenen önemli temel bir sorun olarak görülmektedir.

2) Ülkemizde, en çok mevzuat değişikliği, özellikle son yıllarda, Devlet ormanları ile ilgili kanunlarda yapılmıştır. Bu değişiklikler, Devlet orman alanlarının genişletilmesi ile ilgili olmayıp, daha çok, gerçek ve özel

hukuk tüzel kişilerine, Devlet ormanlarından yapılacak tahsisler ve orman sınırları dışına çıkartılan alanların satışı ile ilgili olmuştur. Devlet ormanlarının yağmalanmasına yönelik olan bu tasarrufların yapılmaması daha doğru olur.

3) Anayasanın, Devlet ormanlarının korunması ve geliştirilmesi başlıklı 169 uncu maddesinde, Devlet ormanlarının Devletçe yönetileceği ve işletileceği hüküm altına alınmıştır. 6831 sayılı Orman Kanununun 57, 59, 63 ve 66 ncı maddelerinde ise Devlet ormanları ile Devlete ait elverişli yerlerde, gerçek ve tüzel kişilerin ağaçlandırma yapmasına izin veren hükümler vardır. Anayasaya aykırı olan bu hükümlerin değiştirilmesi, Devlet ormanlarının bütünlüğünün korunması için önemlidir.

4) Ülkemizde, taşınmaz malların sınırlarını arazi ve harita üzerinde belirterek hukuki durumlarını tespit etmek ve Türk Medeni Kanununun öngördüğü tapu sicilini kurmak amacıyla, 3402 sayılı Kadastro Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Ancak, Kanunun 4 üncü maddesinde, orman bulunan alanlarda, ormanın sınırlaması ve orman sınırları dışına çıkarma işlemlerinin, 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmek suretiyle, orman kadastrounun yapılması başka bir idareye bırakılmıştır. Bu uygulama, kadastro işlemlerinde mevzuat bütünlüğü açısından mahsurlu olup, Ülkemizin, ormanlar da dahil kadastrounun, tek bir mevzuat ve idare tarafından yürütülmesi konusunda, ilgili kanunlarda gereken değişikliğe gidilmesinin, kadastro faaliyetlerinin takibi, açıklığı, hakların korunması ve ekonomik bakımdan daha yararlı olacağı düşünülmektedir.

5) Anayasaya aykırı olarak, Devlet ormanlarında, kamu yararı olmadığı halde, yapılan tahsislerin, asli görevi ihmal edecek derecede bugüne kadar yaygınlaştırılarak sürdürüldüğü bilinmektedir. Bu durum, Milletin malı olan Devlet ormanlarının yağmalanması ve belli kişilere, taşınmazmal ayrılması yoluyla, kaynak aktarılması anlamına gelir. Devlet ormanlarının, kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisi dışında, mevcut Kanunlar ve yönetmeliklerdeki aykırı hükümler kaldırılmalıdır.

6) Bu güne kadar Devlet ormanları, mer'alar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki sahipsiz taşınmazmallar gibi, esasında kamu malı özelliğindeki yerler için çeşitli kanunlar yürürlüğe girmiştir. Kamu malları hakkında ana bir kanun çıkartılamamıştır. Bu eksiklik, bu gibi, yerlerin yönetimi, korunması ve bu yerlerden faydalanılması gibi konularda dağınıklığa neden olmaktadır. Bu bakımdan, kamu malları için genel bir kanun çıkartılmasında zaruret görülmektedir. Bu takdirde, kamu mallarının yönetiminin, daha az idare tarafından ve daha iyi şekilde yürütülmesi sağlanmış olacaktır.

B) İdari uygulamada değişiklikler yapılması:

1) Ülkenin, konut, sanayi, turizm, tarım ve orman gibi, arzın kullanımını belirleyen genel veya bölgesel bir planının yapılmadığını görüyoruz. Turizm alanlarında, bu amaca yönelik çevre düzeni planları hazırlanmıştır. Bu genel kullanım planları yürürlüğe girmediği sürece, sadece, ormanların değil, tarım alanlarının da yok edilmesiyle karşı karşıyayız. Sanayi yatırımları için, tarım dışı alanları kullanacağımız yerde, tarım alanlarını tercih ediyoruz. Bütün bu durumların nedeni, Ülke genelinde arazi kullanım planlarının olmamasıdır. En azından, il ve ilçe seviyesinde, bu planların yapımına başlayıp, uygulamaya konulmalıdır.

2) Devlet ormanlarının, orman sınırları dışına çıkarılmasının önlenmesi amacıyla, Anayasada ve ilgili kanunlarda yapılacak değişikliğe kadar, Devlet ormanlarının orman sınırlarına çıkarılması ile ilgili kadastro işlemleri hemen durdurulmalıdır.

3) Anayasanın 169 uncu maddesine göre, Devlet ormanlarında, kamu yararı olması dışında irtifak hakkı yoluyla, yer verilmesi mümkün bulunmaktadır. Yazımızın (A-5) kısmında ifade edildiği gibi, orman mevzuatında gerekli değişiklikler yapıncaya kadar, Devlet ormanlarından, kamu hizmeti amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tahsisler dışında, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine, başta turizm yatırımı olmak üzere, verilen izin, intifa ve irtifak hakkı tesisi işlemlere son verilmelidir.

4) Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz ve halen boş olan yerlerin, Devlet eliyle ağaçlandırması ve bu yerlerin orman rejimine dahil edilmesi, üzerinde durulması gereken bir konudur. Devletin, 6831 sayılı Orman ve 4122 sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu hükümlerine göre, ormanlık alanların genişlemesi amacıyla, ağaçlandırma çalışmalarına hız verilmesi beklenmektedir.

5) Milli Parklar Kanunu hükümleri uyarınca bir kısım alanlar, Milli park olarak tespit edilmektedir. Ülkemizde, başta, bu Kanunun aradığı özellikleri taşıyan Devlet ormanları olmak üzere, tabii değeri olan, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin, Bakanlar Kurulu kararı ile Milli park alanı olarak belirlenmesinde ve Milli parkların çoğaltılmasında yarar görülmektedir. Böylece, Milli Park'a ayrılan yerlerin, daha iyi korunacağına ve toplumun faydalanmasına sunulacağına inanmaktayız.

6) Devlet ormanlarının, yeterince korunamaması yüzünden, bu yerlerin işgali, tarım alanına dönüştürülmesi ve yangın çıkması gibi konular, eskiden beri sürekli karşılaştığımız olaylardır. Bir orman yangını çıktığında, fert ve toplum olarak büyük tepki gösteriyoruz. İlgili idareler, Devlet ormanlarından gerçek ve tüzel kişilere yer tahsis etmekten, asli görevlerini unutuyor-

lar. Devlet ormanları hakkında çıkan her mevzuat veya değişiklik, ormanları koruyacak yerde, yok olmasını teşvik ediyor. Bu gidişe dur demeliyiz. Ülke-
mizin tapusu olan. Devlet ormanlarını, gerçekten korumak ve genişletmek
istiyorsak, ihtiyaç duyulan, araç, gereç, malzeme ve personeli öncelikle, te-
darik edelim. Sistemin alt yapısını oluşturmak ve uygulamaya geçmek zo-
rundayız •