



REFORMU BEKLEYEN TOPRAKLAR

Toprak İktidar ve Su

Derleyenler:

Dursun Yıldız - Özdemir Özbay

Reformu Bekleyen Topraklar

Derleyenler Dursun Yıldız - Özdemir Özbay



Yayın Yönetmeni Pertev Cengiz

Grafik Uygulama O & L

Kapak Uygulama O & L

Birinci Basım Mayıs 2009



ISBN: 978-975-98399-7-0

Tüm hakları saklıdır.

Bu kitabın yayın hakları saklıdır. Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

İzinsiz kopyalanamaz, aktarılamaz, çoğaltılamaz.

Yayınlayan USİAD Ulusal Sanayici ve İşadamları Derneği

Keskin Kalem sok. Esen apt. No.6 D.6

34394 Esentepe-Şişli-İstanbul

Tel. 212 2173648-50 Fax. 212 2173633

iletisim@usiad.net www.usiad.net



Teknik Hazırlık ve Basım DÜNYA Yayıncılık A.Ş.

REFORMU BEKLEYEN TOPRAKLAR

Toprak İktidar ve Su

Derleyenler:
Dursun Yıldız - Özdemir Özbay

Mayıs 2009

İçindekiler

BÖLÜM I

TOPRAK MÜLKİYETİ

1. Tarihte Mülkiyet
2. İslamda Toprak Mülkiyeti
3. Toprakta Devlet Mülkiyeti ve İstisnai Durumlar
4. İslam Hukukuna Göre Mülkiyet Hakları
 - 4.1 Dirlik, Has, Zeamet, Tımar
 - 4.2 Osmanlı Toplumunun Sınıfsal Yapısı
 - 4.3 Dirlik (Tımar) Sistemi ile Batı Feodalizminin Karşılaştırılması
 - 4.4 Osmanlı Toprak Düzeninin Bozulması
 - 4.4.1 Miri Arazinin İntikali
 - 4.4.2 Mirasçısız Tarım Arazisinin Devlete Dönmesi
 - 4.4.3 Osmanlı'da Toprak Düzeni Bozuluyor

BÖLÜM II

CUMHURİYET'TEN SONRA TARIM TOPRAKLARI

1. Toprak Reformu Hazırlıkları
 - 1.1 Mustafa Kemal ve İlk Toprak Reformu Düşünceleri
 - 1.2 1940 Yılına Kadar Ülkedeki Toprak Dağıtımı
 - 1.3 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu
 - 1.4 1950'den Başlayarak Tarımsal Yapıda Oluşan Değişiklikler
 - 1.5 Toprak Reformu Gerekli Ama Sonuç Yok
2. Toprak Reformu'nun İlk Uygulaması
 - 2.1 Demokrat Parti Yasayı İptal Davası Açıyor
 - 2.2 Toprak ve Tarım Reformu Yasası Anayasa Mahkemesinde
 - 2.3 Anayasayı İhlal Suçu İşlendi

3. Toprak Reformu İle ilgili Anayasa Hükümleri
4. 2001 Genel Tarım Sayımı (Diyarbakır)

BÖLÜM III

TOPRAK REFORMU İÇİN GEREKLİ ALTYAPI ÇALIŞMALARI

1. Kadastro Yapımı
2. Arazi Toplulaştırması
 - 2.1 Arazi Toplulaştırması Kavramının Gelişimi
 - 2.2 3083 Sayılı Tarım Reformu Kanunu
 - 2.3 Arazi Toplulaştırmasında DSI'nin Karşılaştığı Sorunlar

BÖLÜM IV.

TOPRAK VE TARIM REFORMU GEREKSİNİMİ

1. Toprak Reformu Nedir?
2. 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Kanunu
3. Uygulayıcı Kurumlar

BÖLÜM V.

DÜNYADA TOPRAK REFORMU

1. UYGULAMALAR

- 1.1 Avrupa Ülkelerindeki Uygulamalar
- 1.2 Rusya Uygulaması
- 1.3 Japonya Uygulaması
- 1.4 Güneydoğu Asya Ülkelerindeki Uygulamalar
- 1.5 Etiyopya ve Mozambik
- 1.6 Brezilya'da Toprak Reformu
- 1.7 Venezuela'da Toprak Reformu

2. UYGULAMALARIN SONUÇLARI

3. UYGULAMALARDAN ALINAN DERSLER

BÖLÜM VI.

TÜRKİYE'NİN TOPRAK SORUNUNA BİR BAKIŞ

1. Kalkınmamızın Darboğazı: Toprak Mülkiyeti
2. Toprak Reformu Çalışmaları
3. Bitirilemeyen Reform: Toprak Reformu
 - 3.1. Ağalık Düzeni Tasfiye Edilemiyor.
 - 3.2 Cumhuriyet Döneminin Başında Durum
 - 3.3 Osmanlı Toprak Sorunu İle İlgilenmedi
 - 3.4 Toprak Sorunuyla ilgili ilk Çalışmalar
 - 3.5 1927 İlk Toprak Dağıtım Yasası
 - 3.6 Toprak Sahipleri İşlerine Gelmeyen Yasayı Engelliyor
 - 3.7 Büyük Toprak Sahiplerinin Örtülü Savunulması
 - 3.8 Köylüler Zarar Değil Yarar Görecek
 - 3.9 Meclis Başkanı'ından Toprak ve Mülk sahiplerine Destek
 - 3.10 Toprak Reformu Yasası Engelleniyor
 - 3.11 27 Mayıs ve Feodalite
 - 3.12 Sonuç Feodal Güç ve Toprak İktidarı Galip
4. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Garip Uygulaması
5. Tarım Reformu Kanunundaki Değişiklik Toprak Reformu'nu Uzaklaştırıyor

BÖLÜM VII.

SU TOPRAK REFORMU VE MAKRO POLİTİKALAR

1. Su Havzalarımız ve Su Potansiyelimiz
2. Su Sadece Bir Araçtır. Amaç Çağdaş Medeniyet Düzeyinin de Üstüne Çıkmaktır
3. Kırdan Kente Göç Birçok Politikanın Uygulanmasını Zora Sokuyor
4. İç Göçler
5. Türkiye'nin Göç Haritası
6. Su Kaynakları Doğuda Nüfus Batıda

BÖLÜM VIII

GAP VE TOPRAK REFORMU

1. Güneydoğu'da Temel Sorun : Toprak Mülkiyeti
2. GAP' ta Toprak Reformu Sonuçsuz Kaldı !!
3. GAP Öncesi ve Sonrası Toprak Mülkiyeti
4. GAP Büyük Toprak Sahiplerine Yaradı
5. Toprak ve Tarım Reformu Neden Gerçekleşmedi!
6. Toprak Reformu Şart

BÖLÜM IX

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Nasıl Bir Toprak Reformu

Toprak Reformu Sadece Bir Toprak Dağıtımı Değildir

EKLER

Türkiye'de Toprak İyeliği



“Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir sebep suretle, bölünemez bir mahiyet almasıdır.”

Mustafa Kemal Atatürk

TBMM'nin 1937 Yasama Yılıni Açış Konuşmasından.

Önsöz

Toprak ve su kaynakları birlikte bugüne değin uygarlığın gelişmesinde çok önemli bir rol oynamıştır. Bugün de toprak ve su kaynakları bir ülkenin gelişmesi ve kalkınmasında en etkili rol oynayan temel stratejik kaynaklardır. Bu kaynakların gelecek nesiller için korunması kadar ulusal bir strateji ve politika ile ülkenin kalkınması ve gelişmesi için iyi yönetilmesi de büyük önem taşır.

Su ve toprağın ayrılmaz birlikteliğinden daha verimli sonuçlar elde edilmesi konusu bugüne kadar olduğu gibi bundan sonra da birçok araştırmaya ve incelemeye konu olacaktır.

En azından her ülke bu iki stratejik doğal kaynağını akılcı verimli ve planlı bir şekilde geliştirebilmek için özgün strateji ve planlamalar yapmak durumundadır. Bu kapsamda ülkemizde diğer doğal kaynaklarımızın yanı sıra özellikle su ve toprak kaynaklarımızın gelişme ve kalkınmamızın emrine sunulması önem taşımaktadır. Bunun için bu alanda yaşanan sorunların tespiti ve çözümüne yönelik çalışmalar da önemli olmaktadır.

Derneğimiz bu kapsamda önce 2004 yılında “Bölgelerarası Gelişmişlik Farkı ve Türkiye Raporu” ile bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını ve ülkemizde topyekün gelişme ve kalkınmanın önündeki engelleri ele almıştır. Daha sonra Su Raporu ve GAP Raporu ile ülkemizin gelişme dinamiğinde çok önemli rol oynayacak iki konuyu araştırmıştır. Son olarak “Su ve Toprak Raporu” ile bu alandaki mevcut hukuki durum ve su kaynaklarımız konusu kapsamlı bir şekilde ele alınarak incelenmiştir.

Tüm bu çalışmalar ülkemizdeki sorunların kalıcı bir şekilde çözümü için mikro ölçekteki proje ve uygulamaların yanı sıra makro strateji ve politikaların geliştirilmesinin de çok önemli olduğunu ortaya koymuştur. Bu kapsamda sanayi politikalarımızın yanı sıra ulusal bir tarım ve toprak politikamız hatta Toprak Reformu Politikamızın kırdan kente olan hızlı göçün önlenmesinde çok etkili olacağı açıktır.

Bu nedenle sanayi ,endüstri, su ,enerji vb. gibi politikaların ülkemizin sosyo ekonomik olarak gelişmesinde daha etkili olabilmesinin öncelikli koşulu makro düzeydeki politikalarla göçün önlenmesidir. Bu durum bölgeler arasındaki kalkınmışlık farkının ortadan kalkmasında da etkili bir rol oynayacaktır.

Bunun da öncelikli koşullarından bir toprak mülkiyeti dağılımındaki eşitsizliğin kaldırılarak ulusal bir tarım politikası uygulanmasıdır.

Bu nedenle daha çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerimizdeki toprak mülkiyeti dağılımındaki eşitsizliğin orta-

dan kaldırılmasına yönelik Mustafa Kemal Atatürk döneminde başlayan çalışmaların sürdürülmesi önem taşıyacaktır.

Bu yayın bu alandaki tarihsel süreci de ele alarak toprak reformu konusunda bugüne değin yapılan çalışmaları mevcut durumu ve bunun bölgesel ve ülkesel olarak su kaynaklarımızın daha verimli bir şekilde kullanılması üzerindeki etkilerini ele almıştır.

Çalışmayı gerçekleştiren Sn Dursun YILDIZ ve Sn. Özdemir ÖZBAY'a çok teşekkür ediyorum.

Bu çalışmanın bu alanda atılması gereken adımlara yararlı olacağı inancını taşıyoruz.

Saygılarımızla

Fevzi DURGUN

USİAD Genel Başkanı

Nisan 2009-İstanbul

Sunuş

Yeryüzünde üretilemeyen ve kolayca yok edilebilen tek kaynak olan toprakla ilgili tüm çalışmalar, su kaynaklarımız ile birlikte ele alınarak belirlenen stratejik hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmelidir.

Su ve Toprak, tarihsel bir birliktelik içerisinde uygarlığın gelişmesinde çok önemli rol oynayan iki doğal kaynaktır. Ülkelerin kalkınma ve gelişmesindeki vazgeçilmez önemleri bu iki kaynağın mülkiyetine sahip olma düşüncesi de sürekli gündemde yer almıştır.

Suyun dağıtım düzeni, tarımsal yapı ve toprak düzeni geçmişte olduğu gibi bugün de gelişme ve kalkınmanın anahtar unsurları olmaktadır. Bu nedenle suyun ve toprağın adil bir şekilde dağıtımını ve kullanımını için uygulanması gereken politikaların önemi de artmaktadır.

Bu kapsamda ülkemizde de bazı sorunlar bulunmakta olup çözüm beklemektedir.

Ülkemizde 1000 dekardan fazla toprağa sahip 12.637 işletme 25.184.130 dekar arazi ile toplam arazinin yüzde 12'sine sahiptir. Buna karşın, 54.321 işletmenin hiç toprağı yoktur.

Bu da ülkemizdeki toprak-insan ilişkilerinin sorunlu olduğunu, mülkiyet dağılımında derin uçurumlar bulunduğunu göstermektedir. Özellikle Güneydoğu ve Doğu Anadolu'da süregelen feodal yapı, yaşadığımız toplumsal huzursuzlukları beslemektedir.

Osmanlı'dan ilkel bir tarımsal yapı ve adaletsiz bir toprak düzeni devralan Türkiye Cumhuriyeti, sorunların çözümü amacıyla 1920'lerin başında başlattığı çeşitli reformlardan biri olan "toprak reformu" konusunda, ilk yılları münferit sorunlara çözüm arayışları ile geçirmiştir. Yurt dışı ya da zorunlu yurt içi göç dalgalarına çözüm arayışları sürecinde, Atatürk'ün 1937 yılında TBMM'yi açış konuşmasında söylediği; "Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir sebep suretle, bölünemez bir mahiyet almasıdır." sözleri, Toprak Reformu çalışmalarının önünü açmıştır.

Daha sonra özellikle topraksız ya da az topraklı çiftçi ailelerinin geçimini sağlayacak toprak ile topraklandırılmaları için çalışmalar yapılmıştır. Ancak bu amaçla 5000 dekar-dan fazla toprağı bulunan büyük toprak sahiplerinin topraklarının kamulaştırılmasına olanak tanıyan 1945 tarihli ve 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, siyasi bakış açısının değişmesi ve uygulamadaki yanlışlar nedeniyle hedefine ulaşamamıştır.

1961 Anayasası sonrası arayışların ardından, 1973 tarihli ve 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası, şekil yönünden kısa sürede Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş, 10 Ma-

yıs 1978 yılına kadar yeni bir düzenleme yapılmaması nedeniyle, Toprak Reformu uygulamaları yürütülememiştir. 1984 tarihli ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu ise, “toprak” yerine “tarım” kavramına dayanarak, daha ziyade tarımsal gelişmeyi öngörmüş, topraklandırma konusunda önemli uygulamalar gerçekleştirilememiştir.

Bugün ülkemizde tarım arazileri çok küçük, çok parçalı ve dağınıktır. Tarım sektörü yapısal sorunlar yaşamaktadır. Ülkemizde kiracılık-ortakçılık ve yarıcılık düzeni belli kurallara bağlanmamış, Ülke geneli gibi GAP bölgesinde de tarımsal altyapı sorunları çözülememiştir. Bu sorunun çözülemeyişinin olumsuz etkileri tüm ülke genelinde hissedilmektedir.

Ashnda yukarıda da belirtildiği gibi ,üretim yapan köylünün önemli bir bölümünün topraksız olması ya da işçilik-ortakçılık gibi ilişkilere girmeden üretemeyecek ölçekte küçük toprağa sahip olması, Toprak Reformu kavramının hala geçerliliğini koruduğunu göstermektedir.

Mevcut durum toprak-insan ilişkilerini hukuksal, ekonomik ve toplumsal önlemlerle düzenleyerek, bu bozuk mülkiyet yapısının değiştirilmesini gerekli kılmaktadır Bu değişime öncelikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da gerçekçi ve uygulanabilir adil bir "Toprak Reformu" yaparak başlanılmalıdır.

Bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesine yönelik sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel politikaların uygulama alanı bulabilmesi “Toprak Reformu” nun gerçekleştirilmesi ile doğrudan ilişkilidir.

Sonuç olarak tarımsal yapıdaki bozukluklar ve toprak mülkiyetindeki dengesizlikler ülke çapında günümüz koşullarını göz önüne alan akılcı bir toprak reformunu gerekli kılmaktadır.

Ancak bu çalışmalar yapılırken Toprak Reformu'nun, ekonomik, toplumsal ve siyasal boyutları olan ve çok boyutlu bir yaklaşımla çözülebilecek bir sorun olduğu görülmelidir. Sorunun özünü oluşturan toprak mülkiyeti, tarımsal yapıdan soyutlanarak değerlendirilemez, çünkü bu konuda çalışmalar başlatılmasına rağmen sonuç alınamamıştır. Örneğin Cumhuriyetimizi kuran kadronun toprak dağılımındaki adaletsizliğin ve tarımsal yapıdaki geriliğin aşılmasına yönelik olarak siyasal, toplumsal ve ekonomik gerekçelerle ve büyük bir öngörü ile 1930'lu yıllarda gündeme getirdikleri "toprak reformu", henüz gerçekleştirilememiştir. Aksine, çok partili dönemden günümüze kadar, siyasal yapıya egemen olan güçlerin etkisiyle sorun çözülmemiş ve "tarım reformu" na dönüştürülmüştür.

Hazırladığımız bu yayında toprağı ve bu kaynakla ilgili olarak Cumhuriyetimizin ilk yıllarında başlatılan ve tamamlanamayan çok önemli bir reformu kapsamlı bir şekilde ele aldık.Ülkemizde toprak mülkiyeti mevzuatının geçirdiği aşamaları belirledik.Toprak ve Su kaynaklarının gerek birlikte geliştirilmesi gerek bu birliktelik sağlanmadığında birbirini nasıl etkilediğini de araştırdık.

Bu araştırmamızda, yaşadığımız coğrafyada toprak mülkiyeti'nin dünü, bu günü ve yarınını ve bu mülkiyet düzeni ile yakın ilişkisi olan kamuya ait suların tahsis şeklini olanakların elverdiği ölçüde her düzey ve meslekteki yurttaşın anlayabile-

ceği bir dil ile anlatmaya çalıştık

Ülkemizin sosyo-ekonomik gelişmesinin önünde önemli bir engel olduğunu düşündüğümüz toprak mülkiyetindeki dengesiz ve adaletsiz yapının bir an önce çözüme kavuşturulması gereğine inanıyoruz.

Yayınımızın bu çözüme küçük bir ölçüde de olsa hizmet etmesinden büyük mutluluk duyarız

Saygılarımızla

Özdemir ÖZBAY - Dursun YILDIZ

Ankara, Mart 2009

Dursun YILDIZ:

İnşaat Mühendisi ve Su Politikaları Uzmanı

1958 yılında Samsun'da doğan Dursun YILDIZ, İstanbul Teknik Üniversitesi İnşaat Fakültesi'nden mezun oldu. Daha sonra DSİ Genel Müdürlüğünde çalışmaya başladı Bu dönemde Hollanda ve ABD de lisansüstü mesleki teknik eğitim ve uygulama programlarına katıldı. ATAUM'da "AB Temel Eğitimi ve "Uluslararası İlişkiler Uzmanlık "Programlarını izledi. Hacettepe Üniversitesi Hidropolitik ve Stratejik Araştırma Merkezinde Su Politikaları alanında Yüksek Lisans eğitimini tamamladı. DSİ'de Teknik Araştırma ve İçmesuyu Dairesi Başkanlıkların da Şube Müdürlüğü ve Daire Başkan Yardımcılığı görevlerinde bulundu. Bu dönem içinde Gazi Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi ve Hacettepe Üniversitesi Hidropolitik ve Stratejik Araştırma Merkezinde yarı zamanlı öğretim görevlisi olarak ders verdi. Çeşitli vakıf, derneklerin yanı sıra her yıl Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfında 'da su ve enerji politikaları konusunda konferanslar verdi. 2007 yılında DSİ'den emekliye ayrıldı

TMMOB ve İnşaat Mühendisleri Odasında çeşitli dönemlerde Yönetim Kurulu Üyeliği ve İkinci Başkanlık görevlerinde de bulunan Dursun YILDIZ 'ın mesleki, teknik, teknopolitik ve hidropolitik alanlarında yurtiçi ve yurtdışında yayınlanmış çok sayıda teknik rapor, bildiri ve makaleleri ve altı adet adet rapor ve kitabı vardır.

Dursun YILDIZ Türkiye Ziraatçiler Derneği tarafından Su

Politikaları konusundaki araştırmaları nedeniyle “2008 yılı Başarı Ödülü’ne” layık görölmüştür.

USİAD Genel Başkan danışmanı olan Dursun YILDIZ halen kendi Mühendislik ve Müşavirlik firmasını yürütmekte olup evli ve iki çocuk babasıdır.

Özdemir ÖZBAY:

Avukat, DSI Eski Baş Hukuk Müşaviri

1944 yılında Kayseri Pınarbaşında doğan Özdemir ÖZBAY 1971 yılında Ankara Hukuk Fakötesinden mezun oldu. Daha sonra 1972 yılında DSI Genel Müdürlüğünde göreve başladı ve 1979 yılına kadar DSI 16 Bölge Müdürlüğü Keban Barajında görev yaptı. Bu dönemde Keban Barajı Kamulaştırma ve müteahhit itilaflarından sorumlu avukat olarak çalıştı. 1979 ile 1997 yılları arasında DSI Hukuk Müşavirliğinde Karakaya Barajı, Atatürk Barajı ve GAP ile ilgili kamulaştırma ve mukavele itilaflarında sorumlu avukat olarak görev yaptı

Daha sonra 1997 ile 2007 arasında DSI Hukuk Müşaviri ve Baş Hukuk Müşaviri olarak çalıştı. 2007 yılında emekli olan Özdemir ÖZBAY Halen bir Mühendislik Müşavirilik bürosunun Hukuk Müşaviri olarak çalışıyor.

DSİ de çalışma süresi içinde Devlet Planlama Teşkilatı 6.7. ve 8. beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanması komisyonlarında komisyon üyeliği ve başkanlığı yapan Özdemir Özbay

DSİ mevzuatı ile ilgili TBMM Komisyonlarında komisyon üyelerine bilgi verdi ve çalışmalara katkıda bulundu.

Evli ve iki çocuk babası olan Özdemir ÖZBAY'ın çeşitli dergilerde yayınlanmış ve sempozyum ve konferanslarda sunulmuş birçok makale, bildiri ve kitabı bulunmaktadır.

BÖLÜM 1

TOPRAK MÜLKİYETİ

1. Türkiye'nin Su Kaynakları ve Su Kullanımı

1.TARİHTE MÜLKİYET

Mülkiyet kavramının oluşumu ve ilk şekli henüz aydınlatılmamıştır. İlk mülkiyetin, daha hukuksal düzenlemelerin yapılmadığı dönemlerde, diğer canlılara göre daha akıllı olan insanoğlunun, yaşamını sürdürmesi için gereksinim duyduğu barınak, gereç ve yiyecekleri, diğer insan ve hayvanlara karşı korumak için göstermiş olduğu tepkiden ilk mülkiyet kavramının doğduğu düşünülebilir. Bu hali ile ilk mülkiyet bireysel olmuştur. Bu dönem tarihçilerin ve sosyologların saptamalarına göre, insanların henüz grup halinde yaşamadıkları, anne, baba ve çocuklardan oluşan ilk sosyal grubun olduğu dönem olmaktadır. Tarih öncesi araştırmalar, insanların yüz binlerce yıl bir araya gelmeden böylece yaşadıklarını göstermektedir.

Düşmanlarına karşı bir araya gelerek kendilerini savunma-

larının gerekli olduğunu anlamaya başlamaları ise tarih öncesinin son dönemlerinde gerçekleşmiştir. Bir arada yaşamaya başlamak ile de mülkiyet bireysel olmaktan çıkarak kolektifleşmeye başlamıştır. Müşterek yaşamının ve savunmanın gerektirdiği koşullar hızla oluşmuş, müşterek kullanım alanları ve araçları dışında ise bireysel mülkiyet çok hızlı olmayan bir süreç içerisinde gelişmesini sürdürmüştür. Bu kavram o kadar kişiye özgü bir güçte kavranmış ki, uzun süre ölen kişinin kıymetli eşyaları, hatta at gibi hayvanları bile ölü ile birlikte gömülmüştür. Çünkü bu mallar ölünün payı sayıldığından terekeye katılmamıştır. Ölünün bıraktığı malların bir bölümünün terekeden sayılmaması, ölü ile birlikte gömülmesi, daha başka bir söyleyişle, Tereke'nin bir bölümünün ölüye ait olduğu kavramı Cermen Hukuku'nda uzun süre yer almıştır. İngiliz Hukuku'nun Temel kaynağı olan "Magna Charta Libertatum" da bile ölüye ait olan 1/3 paydan bahsedilmiştir.

Kolektif Mülkiyet düzeninin devam ettiği bu dönemlerde bile bireysel mülkiyet yavaş da olsa gelişimini sürdürmüştür (1). Göçebe düzenin sürdüğü dönemlerde, müşterek olan avlanma alanları, sürülerin otladığı otlaklar, pınar, dere, ırmak, göl gibi hayvan sulama kaynakları kolektif mülkiyetin gelişmesinde önemli rol oynamışlardır. Yerleşik kültüre geçiş döneminde ise kolektif kültüre konu olan alanlar ve kaynaklar uzun süre aynı alışkanlıklarla sürdürülmüştür.

Giderek kolektif mülkiyete konu olan toprak ve kaynakların, güçlü aile başkanları arasında, gene belli bir zaman içerisinde bölüştürüldüğü dünyanın birçok yerinde görülmekte-

dir. Örneğin, Cermenlerde, Rusya'da, İngilizlerde ve hatta İnkalar zamanında Peru'da bile bu durum bilim adamlarınca tespit edilmiştir. Buna karşılık, göçebelikten yerleşik düzene geçiş de mülkiyeti güçlendirmiştir. Bu güçlendirme kolektif mülkiyeti zayıflatmış, ancak tamamen ortadan kaldırmamıştır. Giderek bireysel küçük mülkiyet, yerini, üzerinde binlerce köylünün ya da toprağa bağlı kölenin yaşadığı, çalıştığı büyük toprak mülkiyetine bırakmıştır. Bu oluşum Roma İmparatorluğu'nun egemen olduğu topraklarda çok hızlı gelişmiştir. Örneğin, Roma'da askere alınan ve orada ganimetler toplayan köylü, zapt edilen arazilerin hububat ve şarap üretimi ile rekabet edemedikleri için şehirlere göçüp yerleşmiş ve boş kalan arazilerde belli ellerde toplanmıştır. Bu arada ilginç bir biçimde Kiliseye toprak bağışlayarak ruhlarının kurtuluşunu sağlamak ve cenneti garantilemek isteyenlerin bağışladıkları topraklarla Avrupa'da kilisenin çok önemli bir toprak birikimi oluşmuştur. Giderek toprak ve doğal kaynaklar, senyörler ile kilise arasında paylaşılmış, temeli toprağa dayalı feodalizm ve aristokrasi doğmuştur (2).

Fransız İhtilali yaklaşırken Avrupa'da, özellikle de Fransa'da, büyük toprak sahibi soyluların mali sıkıntıları yüzünden, topraklarını parça parça satmaları ise, küçük bireysel toprak mülkiyetinin ön plana geçmesine neden olmuştur.

XIX Yüzyılda toprak mülkiyeti ve üretim araç ve gereçleri üzerindeki bireysel mülkiyet dünyanın değişik ülkelerinde tartışma konusu olmaya başlamıştır. Bu tartışma zaman zaman şiddetlenerek, zaman zaman sosyalist devrimler yarata-

rak, zaman zaman bu sosyalist yönetimleri sona erdirerek günümüze dek süregelmiştir.

2. İSLAM'DA TOPRAK MÜLKİYETİ

Bilindiği üzere, İslam Hukuku'nun dayandığı dört kaynak vardır: Kuran, Sünnet, İcma ve Kıyas. İslam Hukuku'nun ilk ana kaynağı olan Kuran'da Bakara Suresi'ndeki; "Göklerin ve yerin mülkünün (tasarrufunun) hakikaten Allah'ın olduğunu ve sizin Allah'tan başka ne bir yar, ne de hakiki bir yardımcınız bulunduğunu bilmediniz mi?" ifadesi yeryüzünün Tanrı'nın mülkü olduğunu açıklamaktadır (3).

İslam'da Tanrı'nın yeryüzündeki vekili halifedir. Halifenin aynı zamanda Devlet Başkanı olduğu düşünülürse, Tanrı'ya ait mülkün, yani toprak ve su kaynaklarının Tanrı adına Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunduğu sonucuna tartışma götürmez bir gerçeklikle ulaşılmaktadır. İşte bu sonuçtan da Osmanlı Toprak Hukuku'nun en önemli kurumu olan "Miri Arazi" kavramı doğmuştur. Kısacası bu araştırmada hedeflediğimiz Osmanlı toprak düzeninden günümüz toprak sorunlarına uzanırken geçirilen aşamaları anlatarak Osmanlı Toprak düzeninin esası olan Miri Arazi Rejimi ve daha sonrasını anlatmaktadır. Miri Arazi Rejimi, daha başka bir deyimle, rakabe'si (Çıplak Mülkiyeti) devlete, yararlanılması bireylere ya da topluluklara ait olan arazi düzeni, 1274/1858 tarihine, yani Osmanlı Arazi Kanunu'nun çıkartılmasına kadar, Kuran hükümlerine göre süregelmiştir.

Ancak, İslam'da bir ölçüde de olsa özel mülkiyetin kabul edildiği haller de vardır. Bir Hadiste şöyle denmektedir: “Men ahyā arza megyitten Fethiye lehu: Bir kimse ölü araziyi ihya ederse ona malik olur”(4) denmektedir. Bu esas modern toprak kanunlarında da kabul edilmiştir. Aynı prensip Mecelle'nin 1272. maddesinde de yer almıştır. Mecelle'nin söz konusu maddesinde: “Bir kimsenin İzni-Sultani razi-i Mevattan bir yeri ihya ve imar eyleser ana malik olur” denmektedir.(4)

Doğu dünyasında İslam'dan önce ve İslam'dan sonra da toprağın çıplak mülkiyetinin devlete ait olması, özel mülkiyetin sınırlı olması, bilim adamlarının “Asya Tipi Üretim Tarzı” kavramını ortaya sürmelerine neden olmuştur. Karl Marx'ın 1853 yılında Engels'e yazdığı bir mektupta şöyle denmektedir: “... Bernier haklı olarak Türkiye, İran ve Hindistan'dan söz ederken doğudaki bütün olayların temel şeklini toprakta özel mülkiyetin yokluğunda aramalıdır” demektedir (5).

Bu metnin anlamı açıktır. Mektupta adı geçen, Batılı olmayan toplumların üretim tarzı ancak toprakta özel mülkiyetin yokluğu ile açıklanabilir.

Engels'in hemen o ay içerisinde Marx'a verdiği cevap, konunun nasıl geliştiğini anlamak bakımından önemlidir: “Gerçekten, toprak mülkiyetinin yokluğu, bütün Doğunun anahtarıdır. Doğunun siyasi ve dini bütün tarihi burada saklıdır. Fakat Doğuluların derebeylik şeklinde bile olsa toprak mülkiyetine geçemeyişlerinin sebebi nedir? Sanırım bunun esası Sahra'dan, Arabistan, İran, Hindistan'a ve Tataristan'dan yüksek Asya yaylalarına kadar uzanan çölün iklimi ve buna ilişkin

olarak toprağın cinsidir. Buralarda sulama tarımın ilk şartıdır ve (bu iş) ya köyün, ya vilayetin, ya da merkezi hükümetin görevidir” (6).

Bu iki mektup metni Asya Tipi Üretim tarzının temel yapısını açıklamaktadır. Bu iki mektup birlikte okununca şu soru akla gelmektedir: Neden bu toplumlarda özel mülkiyet ortaya çıkmamıştır? Bu sorunun yanıtını verebilmek için öncelikle bu ülkelerdeki toprağın fiziki yapısı, yağış ya da sulama olanakları durumu gibi konuları incelemek gerekmektedir. Özellikle kurak olan bu yörede toprağı sulamak için tesis yapımının reaya tarafından, çiftçi tarafından yapılmasının imkânsız oluşu, çiftçinin toprak işlemede de devlete tabi kılındığı görülecektir. Bundan dolayı bu ülkelerde toprak mülkiyetinin kişilerde toplanması olanak dışıdır. Toprak ya komün şeklinde örgütlenebilmiş olan köyün, ya da devletindir. Bu nedenledir ki Engels, Marx’a verdiği yanıtta “Buralarda sulama tarımın ilk şartıdır ve bu iş ya köyün ya vilayetin, ya da merkezi hükümetin görevidir” demektedir. Bu şartlar altında bireyin kayıtsız şartsız devlete tabi olmaktan başka, bir üretim tarzını seçmesi olanak dışıdır. O halde Asya tipi üretim tarzında özel mülkiyet yok ise gerçek mülkiyet kime aittir? Bu soru akla gelmektedir. Marx ve Engels’e göre, mülk sahibi kamu hizmetlerini yerine getiren üstün otoritedir. Devlet en ulu varlıktır. Hükümdarlık ulusal ölçüde, toprağın mülkiyetinin temerküzüdür. Ancak, toprakta özel mülkiyet olmasa bile, toprağın özel, ya da müşterek tasarrufu ve kullanımı söz konusudur.

3. TOPRAKTA DEVLET MÜLKİYETİ VE İSTİSNAİ DURUMLAR:

Yukarıdaki bölümlerde de açıkladığı üzere toprak ve su mülkiyetinin, yalnız dini kaynaklardan değil, toprak yapısının, sulanabilirliğin var olması için devletten başka güç bulunmayışının da etkisi ile devlete ait olduğu görülmektedir. İşte bu genel görünümün daha altında kimi özel durumlara geçildiğinde. Miri Arazi, Vakıf Arazisi, Mevad Arazi, Metruk Arazi kavramları ile de karşılaşılacaktır. İleride sırası geldikçe bu konularda açıklama bölümleri yer alacaktır.

4. İSLAM HUKUKU'NA GÖRE MÜLKİYET HAKKI (7)

İslam Hukuku'nda mülkiyet hakkının üç unsuru vardır:

A- Rakabe

Bugünkü anlamı ile çıplak mülkiyettir.

B- Tasarruf

Bir şeyden yararlanma hakkıdır. İslam hukukçuları tasarruf hakkını “menfaat mülkiyeti” olarak tanımlarlar, aynı şey üzerinde iki mülkiyet hakkının içtima edebileceğini kabul etmektedirler.

C- Zilyetlik

Bir Ayn'ı elinde bulundurmak, onu tasarruf etmektir.

Mülkiyet rejimi açısından da arazi iki türe ayrılmaktadır. Savaşta yani Dar-ül Harb'den alınan, yeni fethedilen topraklar ganimet sayılıp, 1/5'i beytülmal (hazineye) ayrıldıktan sonra kalan 4/5 toprak savaşa katılanlar arasında paylaşıldı.

Ancak, fethedilen toprağın fatihler arasında paylaşılması, mutlak bir kural değildi. Sultan ya da padişah fethedilen arazinin mülkiyetini devlete bırakarak kullanım hakkını fatihlere paylaştırabilirdi. İşte bu uygulama Osmanlı toprak mülkiyetinde “Mülk Topraklar-Mülk Olmayan Topraklar” ikilemini getirmiştir.

1) Mülk Topraklar:

Bireylerin üzerinde mutlak mülkiyet hakkına sahip oldukları topraklardır. Öşürlü ve haraçlı topraklar bu kategoriye girer.

2) Mülk Olmayan Topraklar:

Çıplak mülkiyeti devlete kullanımı bireylere ya da kamuya veya bir topluluğa tahsis olunmuş olan topraklardır. Fetihden sonra paylaşılmayıp devlete bırakılan, haraç veya öşür karşılığı bireylerin kullanımında bulunan topraklarla, Arazi-i Mevad (ölü topraklar) ile Arazi-i Metruke (terk edilmiş topraklar) da bu guruba girmektedir (8)

Yukarıda sık sık kullanılan Öşür ve Haraç sözcüklerini açıklamak yararlı olacaktır.

AŞAR ve ÖŞÜR: Toprak ürünlerinden Beytülmal (Hazine) giderleri için onda bir oranında alınan verginin adıdır. İslam Hukuku Aşarı zekât olarak kabul eder. Bir Hadis'e göre aşar, yağmur ve akarsular ile doğal olarak sulanan topraklardan elde edilen üründen onda bir, taşıma su ile sulanan topraklardan elde edilen ürünlerden de yirmide bir olarak alınır.

Savaşlardan elde edilip, tasarrufu Müslüman halka bırakılan topraklardan elde edilen üründen alınan onda bir vergi aşardır. Bu nedenle bu topraklara (Öşri Arazi) de denmektedir.

HARAÇ: fethedilen topraklardan kullanım hakkı Hıristiyan tebaaya bırakılan araziden üretilen üründen alınan vergiye haraç denir Bu topraklara ise (Haraci Arazi) denir.

Miri topraklar Osmanlı toplumunun doğal gelişmesine paralel olarak oluşurken, bir taraftan da toprak, bir örgütlenme uyumu içerisinde “çiftlikler”, “dirlikler” halinde düzenleniyordu. Başka bir deyişle toprakların hemen tahriri yapılıyor, “Tahrir Defterleri” ne, “tumar, zeamet ve has” olarak geçiriliyordu. Diğer yandan, bütün bu köy arazilerinden oluşan, tımar, zeamet ve haslar “miri çiftlikler” diyebileceğimiz işletme bütünlüklerine ayrılmış bulunuyorlardı (9).

4.1. Dirlik, Has Zeamet, Tımar

Söz tımarlardan açılmışken “dirlik-tımar-has-zeamet” kavramlarının açıklanmasında yarar olduğu kanısındayız:

DİRLİK: Eski İslam ve Türk devletlerinde ikta (toprak verme) şeklinde görülen usulün Osmanlı Toprak Hukuku'ndaki karşılığıdır. Dirlikle ilgili olan toprağın kullanımı bireylere verilirken ve alınacak aşar da hesaplanarak kaydedilirken toprak üzerindeki dirlik düzeni de tesis edilmiş oluyordu.

Osmanlı Devleti'nde fethedilen bir ülkenin arazisi ve nüfus sayımı derhal yapılır, Öşür gelirleri de tespit edilir ve bu topraklarda dirliğin her çeşidi uygulanırdı. Dirlikler genellikle

“Tımar, Zeamet ve Has “şeklinde tesis edilirdi.

HAS: Yıllık geliri (devletçe kayıtlı gelir) bir milyon ile bir milyon iki yüz bin (1.000.000–1.200.000 akçe) arasında değişen dirliklere “Has” denirdi. Padişaha, sultanlara, Şehzadelere ait olanlar dışında Vezirlere, Beylerbeyi, Sancakbeyi ve diğer seçkin devlet görevlilerine verilen haslar bu görevlere şartlı olarak bağlanırdı. Has sahibi olan kimse, senelik gelirinin her 5000 akçesi karşılığında orduya bir cebeli göndermeye mecburdu.

ZEAMET: Yıllık geliri 20.000 ile 100.000 akçe arasında olan ve esas olarak askeri bir görev karşılığı tahsis edilen dirliktir. Bu dirlikler Zeamet kethüdalarına, Alay Beylerine, Kale Dizdarlarına, Saray Kapıcı Başlarına, Divan-ı Hümayun Başkatip ve Katiplerine verilen ve ağır bir suçları olmadıkça ellerinden alınmayan dirliklerdir. Zeamet sahipleri, yıllık gelirlerinin 20.000 akçesi hariç, her 5000 akçe karşılığında bir cebeli beslerdi.

TIMAR: Belirli hizmet ve görevler karşılığı kişilere tahsis edilen ve yıllık geliri 3000 akçe ile 20.000 akçe arasında olan dirliklere tımar denilirdi. Kılıç hakkı denilen ilk 3000 akçeden sonra her 3000 akçe için dirlik sahibi bir cebeli askeri sefere götürmekle yükümlü bulunurdu.

Osmanlı Devleti'nin kurulmasından sonra fethedilen toprakların çıplak mülkiyetleri devlete mal edilerek kullanımı tapu adı verilen bir bedel karşılığı fertlere tefviz edilmiştir. Bu topraklar tipik Miri arazidir (Tere Dominale).

Osmanlı toprakları reyanın mülkü değildir. Fakat Osmanlı topraklarında yaşayan herkesin ekip biçme hakkı vardır. Bu topraklar reyaya devlet tarafından ariyet olarak verilirdi. Bundan dolayı reaya, mülk sahibi olmamakla birlikte onu tasarruf etme hakkına sahip idi. Tıpkı kendi mülkiyetiymiş gibi...

Bu hak devletin ileri sürdüğü bazı şartlar yerine getirildiği takdirde mutlak idi ve hatta varislere de intikal edebilirdi. Ne var ki reaya tarafından işletilen bu topraklar hiçbir zaman satılamaz, hibe edilemez, vakıf mülkü yapılamaz, Vasiyet edilemez ve haczedilemez idi.

“Tımar’ın verasetle geçemeyeceği, Tımarı veren Sultanın verdiği gibi geri de alabileceği” ilkesi pek de yerleşmiş bir ilke olarak kalmamıştır. Her ne kadar bu ilke hep açıklamalara konu olmuşsa da, buradan hareketle Osmanlı tarihinde Sipahiliğin bir çeşit aristokratik sınıf yaratmamış olduğu sonucuna varılamamaktadır. Nitekim Cevdet Paşa’nın yazdıklarına göre, “Tımar ve zeamet sahipleri babadan ve atadan padişah dirliğine mutasarrıf hep kişizade, malum ve tecrübe edilmiş zatlar olup, adeta milletin eşrafı yerinde imtiyazlı bir tabaka olup, dışarıdan bir ferde tımar ve zeamet tevcihi tamamı ile yasak olmakla, içlerine bigane (yabancı) girmesi mümkün değildi (10). Fuat Köprülü ise Tımarların verasetle intikal ederek bir toprak aristokrasisinin meydana getirildiğine işaret ederek “Arazi muhtelif kıymette tımarlara ayrılmış olup askerlerine mahsustu ki adeta irsi mahiyette olup oğullarına intikal ediyordun ve babadan oğla geçen bu sahiplik memlekette çok

sağlam esaslara dayanan bit toprak aristokrasisi vücuda getiriyordu” (11) demektedir.

İstanbullu bir Ermeni olup İstanbul’daki İsveç Krallığı Se-fareti’nde uzun yıllar tercüman olarak çalışan ve İsveç Kralının emri ile İsveç vatandaşlığına alınıp Muratdja D’Ohsson ismini alan Osmanlı Ermenisi Ohanness Muratyan’ın yazdığı “Tableau Générale de L’empire Otoman - Osmanlı İmparatorluğu’nun Genel Görünümü” adlı eserinde “1376 tarihinde I. Murat’ın bu dirliklerin doğrudan doğruya miras yolu ile geçeceğine kabul ettiğini, erkek çocuk olmazsa devlete dönebileceğini, Dirlik sahibi tarafından işlenen hiçbir suçun erkek çocuklarının onun yerini almasına engel olamayacağını, iki yüz yıl boyunca askeri dirliklerin ölen sahiplerinin oğullarına verildiğini” yazmaktadır (12).

Bütün bu hususlar okunduğunda Osmanlı toplumunun sınıfsal yapısının ne olduğu sorusu akla gelmektedir.

4.2- Osmanlı Toplumunun Sınıfsal Yapısı:

Yukarıda anlatılanlardan Osmanlı toplumunun sınıfsal yapısını oluşturan başlıca sınıfları aşağıdaki şekilde sıralayabilmeliktiriz:

A- Savaşta emir ve idare etme erki sahibi olan Askeri Sınıf

B- Asker dışında kalan, Reaya dediğimiz halk katmanları. Toprağın mülkiyeti devlettedir. Soyut devlet Sultan, Ulema ve Asker üçlüsünden oluşan egemen bir sınıf tarafından temsil edilmektedir. İşlediği toprağın mülkiyetinden yoksun olan üretken sınıf ise reaya’dır (13).

Bütün bu açıklamaların sonucunda Osmanlı Toplumu'nda sınıfların olduğu söylenebilir. Egemen sınıfın iç sömürüsüne esas olarak toplanan vergilerle, dış sömürüyü ise yabancı ülkelerin talanı ile gerçekleştiren devlet bu iki gelir kaynağı ile ayakta durmaktadır.

Ömer Lütfi Barkan'ın hicri 1257–1258 mali yılına dair düzenlediği bir tabloda bu iç gelirin bölüşümü şöyle saptanmaktadır (14)

Vilayetin İsmi	Padişah Hasları %	Diğer Has ve Tımarlar %	Evkaf ve Emlak %
Rumeli Anadolu, Karaman	48	46	6
Zülkadiriye ve Rum	26	56	17
Diyarbakir	31	63	6
Halep ve Şam	48	38	14

Bu tablodan da anlaşıldığı gibi, genel gelirler içinde diğer haslar ve tımarlar çok önemli bir yekûn tutmaktadır. Bu gelirler dirlik sahiplerinin elindedir. Bu husus ise Osmanlı toplumunda kökleşmiş olan, ağalığın giderek ve güçlenerek sürdüren, ellerindeki dirlik çevresinde kalan devletin diğer arazilerini de kendi dirliğine katıp günümüze kadar ulaşan toprak feodalizminin, Yani “TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN EN ÖNEMLİ SORUNUNUN” kökünün ta Osmanlı'daki

toprak rejiminin yozlaştırılmasından kaynaklandığı açıkça görünmektedir.

VAKIF ARAZİSİ

Vakıf: Bir gelir ya da mülkün kamu yararına, sonsuza dek tahsisi demektir. Vakıf arazisi de bu açıklama doğrultusunda toplum yararına yönetilen arazidir. Bu araziler, vakfın cinsine ve niteliğine, yani sahih ya da gayri sahih olup olmadığına göre ele alınıp değerlendirilirdi.

Sahi Vakıf: Özel mülklerin vakıf şartları içerisinde toplum yararına tahsisidir.

Gayri Sahih Vakıf: Genellikle Mir'i arazi ve Mir'i mülklerden yapılan vakıflardır ki çoğunlukla Hanedan mensupları tarafından yapılırdı. Bu vakıflarda da çıplak mülkiyet yine Miri arazide olduğu gibi devlette kalmakta, geliri kamu yararına tahsis edilmiş olmaktadır. 1926'dan sonra kabul edilen yeni yasalarla bu tür vakıflar bugün devlet adına Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yönetilir hale gelmiştir.

MEVAD ARAZİ

Ezelden beri hiç kimsenin tasarrufunda bulunmamış, hiç işlenmemiş topraklardır. Bu topraklar İslam'dan önce işlendiği halde sonradan terk edilmiş olsa bile ölü topraktır ve devlet toprağı sayılır. Ancak terk edilerek ölü hale getirilme Müslümanlar tarafından yapılmış ise, toprağın eski malikinin bulunup bulunmadığına bakılmakta idi. Diriltiyle işletilir hale getirilmesi yine de devletin iznine tabidir.

ÖŞÜR ARAZI

İslam dinini kabul etmiş olan halkın elinde bulunan arazidir. Yukarıdaki bölümlerde “Aşar” açıklanırken değinilen bu tür arazi türünde bireyler, ya İslamiyet’i kabulden önce mülk sahibidirler, Müslümanlığı kabul etmelerinden sonra da bu mülkiyet türü aynen devam eder. Ya da fethedilen ve ganimet olan topraklardan halka temlik edilen topraklardır.

Öşür Arazi sahipleri öldüğünde, arazi varislere Feraiz Kurallarına göre (İslam Miras Hukuku) mirasçılara intikal eder.

HARAÇ ARAZI

Sulh yolu ile alınan ve yapılan anlaşmalarla bir hak olarak tanınan arazilerin, Metbu oldukları yeni devlet düzeninde de eski sahiplerinin elinde kalması “Haraci Arazi” kavramını doğurmuştur. Savaşla elde edilen toprakların bazı koşullarda gayrimüslim sahiplerine bırakıldığı görülmektedir. Öte yandan Devlet Başkanı, savaşla ele geçirilen bir yerin halkını oradan çıkararak bir başka gayrimüslim grup yerleştirebilirdi. Bu durumda dahi bu arazi Haraci Arazi sayılırdı. Haraç arazi de Öşri arazi gibidir, miras yolu ile geçer. Bu araziyi bir Müslüman satın alsa bile “Haraç Arazi” niteliği değişmemekte idi. Satın alan Müslüman da bu arazi nedeni ile devlete öşür değil, haraç ödemek zorunda idi.

Yukarıdaki ilkenin tersine Öşür araziyi bir Hıristiyan satın aldığında bu arazi doğrudan doğruya haraç arazi statüsü kazanmakta idi.

4.3 Dirlik (Tımar) Sistemi İle

Batı Feodalizmi'nin Karşılaştırılması:

Osmanlı Devlet düzenin de dirlik topraklarının mülkiyeti (Rakabesi) devlete aittir. Tımar sahibinin toprak üzerinde herhangi bir mülkiyet hakkı yoktur. Toprağı bizzat kendisi işleyemez ve kendi adına da işlettiremez. Ancak devlet adına reyaya tefviz eder. Devletin reyayadan alacağı vergilerin bir kısmını kendi adına toplar. Reayanın kişiliği üzerinde ise herhangi bir hakkı bulunmamaktadır.

Oysa Avrupa feodalizminde, Senyör (Kral, Prens, Prenses, Dük, Düşes, Marki, Markiz, Baron, Barones, Kont, Kontes, Şövalye) hem toprağın hem de toprağı işleyen serfin sahibidir. Serf özgür değildir. İstedığı ile evlenemez, bir endogami zorunluluğu içerisinde. Oysa İslam'da reaya özgürdür, istediği ile evlenebilir (15).

Reaya, tımar sahibinin çiftliğinde üç gün çalışarak ve sipahinin topladığı öşürü kaleye taşımaktan başka bir zorunluluğu (angarya) yoktur. Reaya toprağı işlemekle görevlidir. Üç sene toprağı boş bıraktığında bu toprağı işleme elinden alınır, hatta kimi zaman "çift bozan" adı altında bir tazminat ödemek zorunda da kalabilirdi. Ancak bu tazminata hükmedilebilmesi, toprağın işlenmemesinden devletin zarara uğraması koşulu tabi idi. Oysa Batı feodalizminde serf ekonomik anlamda efendisi senyöre bağlıdır. Bu bir tür servage sistemidir. Osmanlı'da ise servage sistemine benzer bir tek müessese vardır o da ortakçı kullarıdır. Bu kullar savaşlarda tutsak edilen insanlar olup, bir kısmı devlet büyüklerinin çiftliklerinde çalış-

tırılırlardı. İşte bu insanların durumu batıdaki serflerle eşit bir statüydü.

Kısacası Osmanlı Dirlik sistemi doğru işlediği sürece bir feodalite düzeni yaratmamıştır. Batı'dan en büyük farkı budur. Ancak mükemmel işlediği sürece bu sıfatı değişmemiştir. Giderek Tımar Sistemi'nin bozulmaya başladığı dönemlerde, Osmanlı topraklarında toprak feodalleri, derebeyleri türerken Batıda serflik ortadan kalkmıştır.

4.4 Osmanlı Toprak Düzeninin Bozulması

Miri toprak düzeni Kanuni Sultan Süleyman döneminde en mükemmel düzeye gelen tımar sistemi, bu padişahın ölümünden sonra bozulma belirtileri göstermeye başlamıştır. Bu bozulma başlangıcı tımarların iltizama verilmesi ile olmuştur. Vezir Damat Rüstem Paşa ile başlayan iltizama verme, daha sonraları Osmanlı toprak rejimini bozmuş, hatta imparatorluğun büyük ölçüde çökmesinde rol oynamıştır. Mültezimler, fazla vergi toplamak istedikleri için reaya bundan zarara uğramış, devlet otoritesi sarsılmıştır. Daha sonraki yıllarda tımarlar hak edene, ya da ehline değil de en çok rüşvet verenlere verilmiştir (16). Bir kredi müessesesinin bulunmayışı, çiftçilerin desteklenemeyişi sonucu çiftçinin mütegalibe tefecilere borçlu kalması, Celali isyanları sonucu köylülerin şehirlere sığınması, toprakların boş kalması sonucu topraklar mütegalibenin eline geçmiş ve büyük toprak sahipleri, büyük çiftlikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Büyük çiftliklerin, toprak derebeylerinin ortaya çıkmasının temelinde hukuki

normlar bulunmamakta olup bu durum tamamen fiilidir. Bu açıklamaları özetlersek:

1- Tımar sahiplerinin otorite boşluğu ve devletin kendi yarattığı hukuki anarşi sonucu, devletin etkinliğini yitirmesi ile miri araziye gasp ederek tamamen kendi mülkü gibi tasarruf etmeye başlamaları.

2- Reyanın (köylünün-çiftçinin) ekonomik buhran sonucu toprağını elinden çıkartması.

3- Bütçe sorunları sonucu padişahların Miri araziden zaman zaman temlikler yapması.

DİRLİK SİSTEMİNİN KALKMASI

Osmanlı İmparatorluğu'nun güç kaynaklarından olan Dirlik sistemi çöküntü ve dağılma döneminde bozulmuş ve devletin karşısında yüzlerce derebeyi türemiştir. Bugün bile Türkiye'nin en önemli sorunlarının başında gelen toprak feodalizmi ve buna karşı uygulanması gereken Toprak Reformu gereksinimi günümüzden üç yüz yıl ötesine ait izler taşımaktadır.

Anlatılan nedenlerle Dirlik sisteminin ilgası ihtiyaç haline gelmiştir. Tımar sistemi ilk kez 1703 yılında Girit Adası'nda ortadan kaldırılmış ve burada maaşlı yöneticilik, memurluk sistemine geçilmiştir. Geri kalan tımar sistemi 1839 tarihli Gülhane Hattı Hümayunu ile tamamen ortadan kaldırılmıştır

ARAZİ KANUNU

Bütün bu uygulamalar, tarifler, tanımlarla bütün bu kural-

lar 1858 yılına kadar fermanlarla veya şeyhülislamın verdikleri fetvalarla sürdürülmüştür. 1274/ 1858 Tarihli Arazi Kanunu, içerik olarak elbette İslam Hukuku, biraz da örf ve adet hukuku hükümlerini toplamıştır. Ancak Tedvini (Codificatione) Batı tekniği ile kanun yapımı şeklini almıştır. Kanun icma, sünnet dayanağı olan ve ferman, fetvalarda yer alan kuralları, vilayet karamamelerini, toprağa ilişkin kullanım yöntemlerini, bütün kuralları ile ilk kez İslam dünyasında toprak için çıkartılmış ilk kanun oluyordu.

Dirlik (Tımar) sistemi anlattığımız şekilde tarihe karışır iken yeni bir toprak hukuku düzenlemesinin getirilmesi gerekmekte idi. 23 Şevval 1274/1858 tarihli Arazi Kanunu böyle bir ihtiyaç ve ortamda çıkartılmıştır. Bu kanun Miri arazi sistemini hukuki durum itibarıyla mülki arazi sistemine yaklaştırmıştır. Bu kanunun kabulünde Tanzimat'la Osmanlı toplumuna giren kimi hukuki kuralların ve özgürlüklerin de etkisi olmuştur. Kanunun getirdiği yeni arazi rejimini inceleyebilmek için konumuzu ilgilendiren boyutu ile kimi kavramlara açıklık getirilmesi gerekmektedir.

1- Genel Anlamı İle Tasarruf:

Tasarruf: Bir şeyi bir konumdan başka bir konuma tahvil etmek, ya da bir şeye sahip olmak, onu kullanmak, ondan yararlanmak anlamına gelmektedir.

Mutasarrıf: Miri Arazinin çıplak mülkiyeti (Rakabesi) Devlete ait olduğu için, araziye tasarruf eden kimse sadece menfaat (istimal ve intifa) hakkına sahip olduğundan bu kimselere mutasarrıf denirdi.

2- Arazi Kanunu'nda Yer Alan Tasarruf Esası:

Arazi Kanunu'nun 8. maddesi:

“Bir kariye ve kasabanın bütün arazisi, toptan olarak ahalinin heyeti mecmuasına veyahut içlerinden bilintihap bir veya iki üç şahısa ihale ve tefviz olunamayıp ahalden her şahsa başka başka arazi ihale olunarak keyfiyeti tasarruflarını mübeyyin yedlerine tapu senetleri ita olunur” hükmünü getirmiştir.

Bu maddeden anlaşılacağı üzere Kanun, Miri arazide ferdi tasarruf esasını kabul etmiştir. Bu maddeyi tamamlayan başka bir madde ise aynı kanununun 130. maddesidir. Bu maddede “Ahalisi mevcut olan bir kariye, çiftlik ittihazı ile arazisi müstakilen bir şahsın uhdesine ihale olunmaz. Fakat 72. maddede beyan olunduğu veçhile bir kariyenin ahali-i müçtemiası dağılıp da arazisi tapuya kesbi istihkak eylediği halde müceddeden erbabı ziraat getirilerek iskan ve uhdelere başka arazi tefviz olunarak ol kariye heyeti asliyesine irca edilmek mümkün olmaz ise, ol kariye çiftlik ittihaz olunmak üzere arazi toptan bir veya iki şahsın uhdesine ihale olunabilir”. Bu maddeden anlaşıldığı üzere bir köyün bir veya iki kişinin uhdesine vermek genel bir kural değildir.

Yukarıda açılanmaya çalışılan bu iki maddenin birlikte yapılacak yorumundan, kanunun amacının kimsenin topraksız bırakılmamasıdır. Bu sağlanamaz ise korkulan şey, yani arazinin birkaç elde toplanması gerçekleşebilecektir. Bu ise, bir yanda yoksul topraksızlar dururken öte yanda toprağa bağlı Feodallerin (toprak ağalarının) ortaya çıkmasına neden olacaktır. İşte bu korkunun ta 1858’lerde Devletçe hissedilmesi

ve önlem alınması, bir nevi hakçasına yapılacak olan toprak reformu için hukuki zemin hazırlanmasına rağmen yüzyıllar sonra hala devam eden toprak feodalizminin bırakınız tasfiyesini, 3083 Sayılı Toprak Reformu'ndan bahsetmeyen, sadece "Tarım Reformu" ifadesi ile yetinilerek çıkartılan kanuna istinaden yapılan "Ağa topraklarının toplulaştırma yolu ile bütünleştirilmesi ve bu toplulaştırma ile örtüşen sulama ağı ile kamunun suyunun toprak ağalarına sunulması" işlemi hâlâ sürdürülmekte, 1980'lerden bu yana gelmiş geçmiş iktidarların hiçbiri 1858'deki Osmanlı Hükümeti'nin gösterdiği yurtsever tavrı gösterememekte, "Toprak Reformu" ibaresinin belleklerden silinmesine çalışılmakta, öte yandan ağalar suya kavuşurken topraksız köylüler, hala pamuk toplamak için Çukurova'ya, Ege'ye, fındık toplamak için Karadeniz ve Marmara bölgelerine taşınmakta; yollarda, kazalarda telef olmakta, devlet organları ise bu bitmeyen trajediyi seyretmekle yetinmektedir.

Arazi Kanunu'nun 8. maddesi, başka açılardan da yeni fikir ve uygulamalar getirilmesini önermektedir. Bu madde topraksız ya da az topraklı tarım erbabını yeterli gelir getirecek biçimde toprağa bağlayarak mutlu etmeyi amaçlarken devletin temelini sağlamlaştırılması için yeni dayanaklar da üretiyordu. Bu durum ayrıca insan toprak ilişkilerinin Osmanlı Devleti açısından ne denli önemli olduğunun da göstergesidir.

Günümüzde çoğu ülkenin Toprak Mevzuatı'ndan çok daha modern görüş ve ilkeler taşıyan bir kanunun 150 yıl önce yürürlüğe konması, devletin köylüye samimi bakışının yanın-

da hakçasına bir mülkiyet dağılımının devletin en sağlam temel taşlarından biri olacağı inancının da bir ifadesidir (17).

3- Miri Arazinin Ferağı:

Ferağ'ın sözlük anlamı “bir iş ile uğraşmayı terk ederek boş kalmak” demektir. Hukukta ise; bir kimsenin bir şey üzerindeki tasarruf hakkını bir başkasına terk ve tefviz etmesidir. Tasarruf hakkını bir başkasına tefviz eden kimseye fariğ, lehine ferağ olunan kimseye mefruğunleh, ferağ edilen şeye de mefruğunbih, ferağ karşılığı alınan bedele de bedeli ferağ denmektedir.

Taşınmaz mallar söz konusu ise ferağ deyimi çoğu zaman devir veya temlik tabirleri ile bir birinden ayırt edilmeden kullanılmaktadır. Oysa bu iki kavramı ayırmak zorunlu olmaktadır. Ferağ; miri arazi mutasarrıfının bu arazi üzerindeki tasarruf hakkını ivazlı ya da ivazsız olarak, ancak Devletin izni ile bir başkasına terk etmesidir. Devir veya temlik ise mülk olan menkul veya gayrimenkulların, devrini tazammum eden bir hukuki muamele ile bir başkasına temlikini ifade etmek için kullanılır.

4.4.1. Miri Arazinin İntikali

1-Genel Olarak;

Mutasarrıfın miri arazi üzerindeki tasarruf hakkı, ölümü halinde bir kısım mirasçılara intikal eder. Ancak bu intikal, bir mülk arazinin mirasçılara intikali şeklinden bir hayli farklıdır. Mülk arazinin mirasçılara intikali, şeri, hukuki, Padişah-

hın lütfü ya da bağışdır. Öte yandan mülk arazi İslam Miras Hukuku (Feraiz) hükümlerine göre mirasçılara intikal ettiği halde, Miri arazinin tasarruf hakkı mirasçılara padişahın iradesine dayanan ferman, kanun, nizamnamelere göre olur.

2- Mirasçı olacak kimsede bulunması gereken vasıflar:

İslam Hukuku'nda intikal üç sebebe dayanır: Birincisi, Usul-Füru (rahm); İkincisi: evlenme (Nikâh), Üçüncüsü de Efendi –Azat Edilmiş Köle (patronage) ilişkisidir. Bu sebepleri kan hısımlığı, sıhrî hısımlık ve akdi hısımlık şeklinde ifade edebiliriz.

3- Mirasçı olacak kimsede

bulunmaması gereken vasıflar:

Bu vasıflar miras manileri olarak adlandırılabilir. Bu sebeplerden birisi varsa, o şahıs mirasçı olamaz. Bu engeller İslam Hukuku'nda dört hal olarak sınırlandırılmıştır. Bunlar; kölelik, adam öldürme, din ayrılığı, tabiiyet ayrılığıdır.

A- Kölelik: Mirasçı olabilmek için özgür olmak gerekir. Bu engel aynı özelliği ile Arazi Kanunu'nda da yer almıştır.

B- Adam öldürme: reşit ve mümeyyiz olan katil, öldürdüğü kimsenin mirasçısı olamaz. Cinayetin, kasten, taammüden ya da kazara işlenmesinin mirasçılık engeli açısından farkları bulunmamaktadır. Yalnız murisini yanlışlıkla, bilmeden öldüren kimse, maliki mezhebine göre mirasçı olabilir. Katil küçük, akıl hastası, meşru müdafaa halinde ise öldürdüğü kişi-

nin mirasçısı olabilir. Katil, zina yaparken yakaladığı karısını öldüren bir koca ise mirasçı olabilir.

C- Din ayrılığı: Varis ile muris farklı dinlerden ise birbirlerinin mirasçısı olamazlar. Örneğin, Müslüman olan oğul, Hıristiyan babanın mirasçısı olamaz.

D- Tabiiyet ayrılığı: İslam Hukuku'nda murisle mirasçı arasında tabiiyet ayrılığı bir ehliyetsizlik nedenidir. Arazi Kanunu'nun 110. maddesi, "Tebaayı Devlet-i Aliye'den olan bir kimsenin arazisi, Tebaayı Ecnebiye'den olan oğluna, babasına, anasına intikal etmez ve Tebaayı Devleti Aliye'den olan bir kimsenin arazisinde, Tebaayı Ecnebiye'den olan kimsenin hakkı tapusu olmaz" hükmünü taşıyarak bu mirasçılık engelinin açıkça kabul etmiştir.

4- Arazi Kanunu'nda İntikale Dair Hükümler:

Arazi Kanunu Miri Arazinin intikalini 54. ve 58. maddelerinde düzenlemiştir. Arazi Kanunu'ndaki intikal hükümleri Evahiri Cemaziyelula 1274 tarihli Hattı Humayun'daki intikal hükümlerinden alınmıştır. Bu hükümlere göre ölmüş olan Miri arazi mutasarrıfının tasarruf hakları kız ve erkek evladına ivazsız olarak intikal eder. Evlatsız ölen mutasarrıfın arazisi babasına, babası yoksa annesine intikal eder. Burada şer-i hukuktan farklı olarak kız ve erkek evlat arasında bir fark yaratılmamıştır.

Arazi Kanunu bugünkü Medeni Kanunumuzda olduğu gibi, ölüm tarihinde ana rahminde bulunan cenini sağlıklı doğmak şartı ile mirasçı kabul etmiştir.

4.4.2. Mirasçısız Tarım Arazisinin Devlete Dönmesi:

Miri arazi mutasarrıfının mirasçı bırakmadan ölmesi ve diğer bazı olayların ortaya çıkması halinde arazi devlete dönmekte idi. Bu duruma mahluliyet denmektedir. Mirasçısı olmayan miras Medeni Kanun'a göre bugün de devlete dönmektedir. Fakat miri arazinin devlete dönmesi ile mülk taşınır ve taşınmaz mallardan oluşan mirasın devlete dönmesi arasında önemli bir fark vardır. Bir terekenin mirasçısızlık nedeni ile devlete dönmesinin temelinde miras hukuku bulunduğu halde mahluliyet halinde miri arazinin çıplak mülkiyetinin devlete dönmesi rakabenin devlete ait olması ve egemenlik hakkına dayanmaktadır.

Mahluliyet Halleri:

A- Mutlak Mahluliyet: Mutasarrıf, intikal ve tapu hakkı sahibi kimse bırakmamışsa mahluliyet mutlaktır. Tapu hakkı sahibinin var olması, ancak, araziye tapu misli ile almaktan vazgeçmeleri veya Osmanlı tabiiyetinde olan bir şahsın, hükümetin izni olmaksızın başka bir ülkenin vatandaşlığına geçerek tapu hakkını yitirmiş olması hallerinde mutlak mahluliyet vardır.

B- Nisbi Mahluliyet ve Tapu ile İntikal: İntikal hakkı sahibi mirasçı bulunmadığı takdirde miri arazi tapu misli ile muayyen kimselere intikal ederdi.

Tasarruf hakkı verilen kişiden toprağın bedeline yakın tapu veya muaccele ve her yıl toprağın ürününden ödenen oşür

veya müeccele alınırđı. Ferağ halinde ise ferağ harcı alınırđı. Mirasçılardan alınan harca da intikal harcı denmekte idi.

Bu kanunun uygulanmaya başlanmasından dokuz yıl sonra çıkartılan ve tarım arazisinde miras hakkını genişleten 17 Muharrem 1284/1867 tarihli İntikal Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Arazi Kanunu üç grup mirasçıya tarım arazisinde miras yolu ile intikal hakkı tanımış idi. Fakat aradan fazla bir zaman geçmeden intikal hakkının genişletilmesi gerektiği savı ortaya atılıp savunulur hale geldi. Zira arazilerin intikal edeceği kimselerin çoğaltılmasıyla, mutasarrıfların daha çok çalışarak çiftliklere, arazilere daha çok emek ve sermaye harcanması halinde kişisel ve kamusal refah düzeyinin yükseleceğine inanılıyordu. Gerçekten de bu husus intikal hakkını genişleten, 17 Muharrem 1284/1867 tarihli kanunun başında şöyle bir ifade vardı: “Mücerret teshilat-i muamelat ile... Ziraat ve ticaretin ve o cihetle servet ve mamuriyeti memleketin bir kat daha tezyid ve tevsi-i maksadı ile...” Görülüyor ki bu değişiklik ile, işlemlerin kolaylaştırılması, tarım ve ticaretin geliştirilmesi ve halkın böylece refahının artırılması düşünülmüştür.

Bu kanunda İntikal Hakkı sahipleri şu şekilde saptanmıştır:

1) Erkek ve kız çocukları: Kanun bu konuda arazi kanunu hükümlerini aynen almıştır. Mutasarrıfın erkek ve kız çocukları miri araziye aynı hisselerle tasarruf edeceklerdir.

2) Torunlar: Torun çocuklarının mirasçı olamayacağı kanunda açıkça belirtilmiştir. Torun tek başına ise arazinin tamamını, birden fazla ise eşit olarak iktisap etmektedir.

3) Baba ve ana eşit mirasçıdır. Oysa arazi kanununda baba-ya öncelik tanınıyordu. Ana, ancak babanın olmaması halinde mirasçı olabiliyordu.

4) Ana baba bir, ya da baba bir erkek kardeşler eşit hisse-lerle mirasçı olabiliyorlar.

5) Ana baba bir ve baba bir kız kardeşler eşit mirasçı oluyorlar.

6) Ana bir erkek kardeş, Birden fazla ana bir erkek kardeş eşit miras alırlar.

7) Ana bir kız kardeş, birden fazla ise eşit pay alır.

8) Sağ kalan eş, üçüncü dereceden itibaren araziden pay alır. Bu husus bu kanunun en yeni özelliğidir.

Miri arazinin özel mülkiyete yaklaşımını sağlayan bu değişiklikler daha sonraki yıllarda da süregelmiştir. 21 Şubat 1328/1910 tarihli Emvali Gayrimenkule'nin İntikalatı Hakkında Kanun-ı Muvakkat ile Miras Hukuku hakkındaki haklar daha da genişletilmiştir. Bu kanunla;

a) Muris'in fûru yani torun çocuklarına da miras hakkı tanınmıştır.

b) İkinci grup İntikal hakkı sahipleri, yani mirasın ana babası ile onların fûruğu, ana baba eşit paylarla mirasçıdır. Ana babadan birisi ölmüşse onun payı halefiyet yolu ile yerine geçen çocuğuna intikal eder. Ana babanın ikisi de ölmüşse her birinin payı kendi fûruğuna geçer,

c) Üçüncü grup mirasçılar murisin büyük babaları, büyük anaları ve onların fûruğudur.

Değişiklikler bu kadarla da sınırlanmamıştır. 30 Mart 1329 tarih ve 1329/1911 tarihli Muvakkat Kanun ile miri toprak rejimi fiilen ortadan kaldırılmıştır.

Buraya kadar anlatılan gelişmeler dikkate alındığında, Arazi Kanunu ve diğer ferman ve iradeler ile yukarıda saydığımız Muvakkat Kanunların getirdiği hükümler ile, Miri arazinin özel mülkiyete evrimi yolunda önemli bir merhale gerçekleştirilmiş bulunuyordu. Özel mülkiyet lehine yapılan bu değişiklikler ve uygulamaların bugünkü kamunun küçültülmesi ve kamu malları ile hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik çabaların 150 yıl önceki temelleri olduğu şüphe götürmez bir gerçektir.

Gerçi miri toprakların çıplak mülkiyeti hala devlete ait idi, ancak bu hak teorik bir hak olmaktan öteye geçmiyordu. Miri araziyi kullanma hakkına sahip olanların hakları, basit bir kira sözleşmesinden çok daha güçlü idi. Zira, “Mirasçıya kalan, başkasına geçirilebilen, yararlanma hakları, yeni hukuk sistemlerinde böyle taşınmazlardaki mülkiyet hakkının bütün yetkilerini verdiğinden bu hakları kolayca mülkiyet hakkı gibi değerlendirmek mümkün olmaktadır. Dolayısı ile mirasçılara kalan, başkalarına devredilebilen ve miri topraklarda rakabenin özünü boşaltan bu yararlanma hakkını bugünkü hukuk anlayışımızla bir mülkiyet hakkı olarak kabul etmekte bir sakınca bulunmamaktadır. Osmanlı toplumu, toprak meselesindeki tarihi evrimi ile Tanzimat döneminde çıkartılan mevzuatla miri arazide özel mülkiyet aşamasına gelmiş bulunuyordu (18).

4.4.3 Osmanlı Toprak Düzeni Bozuluyor

Osmanlı ordusunun kuruluş ve yükselme dönemlerinde büyük bir çoğunluğu eyalet askerlerinden yani sipahilerden oluşuyordu. Barış zamanın toprağın başında olup üretime katkıda bulunan bu askerler savaş zamanı ise ordunun ana gücünü teşkil etmekte idi. Bu sistem aşağı yukarı 16. yüzyıl sonları 17. yüzyıl başlarına kadar düzenli bir şekilde devam etti.

Sonrasında ise Avrupalıların yapmış olduğu coğrafi keşifler, özellikle Ümit Burnunun keşfiyle Akdeniz'in önemini kaybetmesi, teknolojik alanda Gelişmeler ve yine aynı dönem denk gelen ve daha önce görülmemiş bir büyüklükte bir çapa sahip olan Celali isyanları sonucunda Anadolu'daki ticaret yavaşlamaya başladı. Coğrafi keşifler sayesinde hiçbir karşılık ödemediği tamamıyla sömürüye dayanan bir sistemle Afrika'nın ve kıta Amerika'sının zenginliklerini ülkelerine taşıyan Avrupalılar, inanılmaz bir sermaye birikimine sahip olmuşlardır. İsmail Cem'e göre Osmanlı'nın 300 sene de ulaşamadığı zenginliğe Avrupa 50 yılda ulaşmıştır. Bozulan toprak sistemiyle beraber ektiğinden bir şey kazanmaya başlayan köylü toprağını terk etmeye başladı; bu terk edilen toprakları alan eşraf kesiminin yine aynı dönem içerisinde gittikçe güçlenmeye başladığını görürüz. Diğer yandan köylerde işsizliğin artmasıyla, köyden şehre göç dalgası başlamış, böyle bir şeye hazırlıklı olmayan şehirler işsizler dolmuş, bir süre sonra ise parasal sıkıntılarında etkisi topluma yoksulluk, yozlaşmayı beraberinde getirmiştir. Aynı dönemde Avrupa'da ise tam aksine şehirleşmenin hızlandı-

ğı ve gittikçe tarım toplumu olmaktan uzaklaştıklarını görürüz. Feodalite gücünü hızlı bir şekilde kaybediyor iken merkezîyetçi sistem gün ve gün güçleniyordu. Bizde ise tam tersi oluyordu. İsmail Cem, Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi kitabında bu durumu şöyle özetler: “Avrupa kölelikten derebeyliğe, derebeylikten burjuvaziye geçerken, yani ilerlerken; Osmanlı toplumu eşitlik ve adalete dayanan gelişmiş bir düzenden geriye, derebeyliğe dönmüştür. Üstüne üstlük, kendi kişiliğine özgü az gelişmiş bir derebeylik. Nitekim bu düzen de sırası geldiğinde, girişimsel ve devrimci Batı burjuvazisini değil, az gelişmiş ülkelerin az gelişmiş burjuvazisini yaratacaktır” (1)

19 yüzyıla geldiğimizde toprağın özel mülkiyete geçme serüveni gittikçe hızlanmıştır. Toprak rejimini bu liberal sistem üzerine oturtmaya çalışan Osmanlı Devleti’nin en büyük destekçisi Avrupa’dır. 1847’de çıkartılan bir tebliğle Miri toprak üzerinde mülkiyet hakkı resmileştirilmiştir. Daha sonrasında ise 1856 Islahat Fermanı ile yabancılara mülk satışına olanak sağlanmıştır. Fakat bundan iki sene sonra çıkartılan Arazi Kanunnamesi ile bu hak geri alınmaktadır. Aynı kararname toprağın özel mülkiyete girmesine önemli kolaylıklar getirmektedir. Toprak rejimi üstünde yapılan bu değişiklikler hiçbir soruna çözüm getirmemiş aksine durumu daha da karmaşık bir hale sokmuştur. Toprak üzerinde özel mülk edinme hakkı sonrasında Avrupalıların aracılar vasıtasıyla büyük toprak parçaları almaya başladıkları dönem de bu zamana denk gelir.

Tüm bu gelişmelerin sonunda Cumhuriyet, İmparatorluktan adaletsiz bir toprak düzeni ve mülkiyet yapısı devralmak durumunda kalacaktır.

BÖLÜM 2

CUMHURİYET'TEN SONRA TARIM TOPRAKLARI

1.TOPRAK REFORMU HAZIRLIKLARI

Cumhuriyetin ilanı ve 1926 yılında İsviçre Medeni Kanunu'ndan çevrilerek aynen kabul edilen 1. Medeni Kanun'un yürürlüğe girmesi ile Mecelle, Arazi Kanunu ve diğer ferman ve fetvaların uygulanma alanı kalmıyordu. En önemli değişiklik, İslam Hukuku terk edilerek Kıta Avrupası devletlerinin hususi hukuk alanını düzenleyen ve kökü Roma Hukuku'na dayanan Kontinental (Kıta Avrupası Hukuku) kabul ediliyordu. Bu kanun yine kontinental hukuk kökenli Ticaret Kanunu ve Borçlar Kanunu ile daha ileriki tarihlerde güçlendirilmiş oluyordu.

Medeni Kanun Miri toprak rejiminin Osmanlı toplumundaki özel mülkiyete doğru ilerleyen tarihi evrimini tamamlayarak ortadan kaldırmıştır. Medeni Kanun'un yürürlüğe girmesi ve Tatbikat Kanunu'nun 43 maddesine dayanılarak 1926 tarihinde miri arazi sistemini tamamen kaldırmıştır ancak Mi-

ri Arazi sisteminin yürürlükte olduğu son zamanlardaki bozulmanın ve işlemez hale gelmenin getirdiği sorunlar Medeni Kanun'un kabulü ve Hukuk devrimine karşın artarak büyümüş, hatta nüfuzlu ve parlamento aritmetiğini bile kendi lehlerine değiştirme gücüne sahip büyük toprak sahipleri Hazineye ait birçok toprağı da mülk gibi tasarruf etme ye devam ettikleri hususu Ülkenin tarım yaşamında bilinen ancak hiçbir iktidarca da çözümüne yaklaşılmayan bir acı gerçek olarak süregelmektedir. Cumhuriyet döneminde de en geniş biçimi ile uygulandığı anlaşılmaktadır. Bir zamanların İçişleri Bakanı olan Şükrü Kaya Büyük Millet Meclisi'nde 15 Haziran 1934 tarihinde İskan Kanunu nedeni ile yaptığı konuşmada, bu gasplardan yeterince örnek vermektedir: "Devlet araziye metruk arazi diyerek muhacire veriyor, onlar da imar ediyorlar. Sonra herhangi bir sahibi çıkıyor ve diyor ki, bu benim mülkumdür. Tapusunu gösterip, muhaciri sokağı atıyor. Trabzon'da arazi pek dardır. On dönüm, yirmi dönüm araziye malik olan kimse, büyük toprak sahibi sayılıyor. Birisi çıktı 200 bin dönüm araziye sahip oluşuna dair ilam gösterdi ve köylüleri oradan çıkardı, hat boyundan geçerken Sazılar Köyü vardır. Burası Muhacirlerin idi, Emin Bey'e (Emin Sazak) sorarım Kimin adına mukayyittir ve ne zaman ona geçmiştir. Böyle kaç arazinin sahibi çıkmıştır? Ne kadar metruk arazi imar edilmiş ise, hepsinin sahibi çıkmıştır. Gedikabat körfezinde yerli halk bataklığı kuruttu, burada sıtma vardı, bunlar her türlü tehlikeyi göze alarak bataklığı kuruttular ve yerleştilediler. Ektiler biçtiler, çalıştılar, kanalları açtılar. Bir zat geldi, bu toprakların

kendisine ait olduğunu söyleyerek Köylüleri buradan çıkarttı. Halk yine topraksız kaldı, Dağlara sığındılar. Çalı çırpı toplayarak geçinmeye başladılar”. Bu açıklamalardan da anlaşıldığı üzere cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana bu toprak feodal-leri sürekli Hazine arazisini gasp ederek topraklarını büyütme çabası içinde olmuşlardır.

Cumhuriyetten ve Hukuk reformundan sonra da küçük köylü işletmelerinin geriliği ve yoksulluğu yanında, özel kişilere ait büyük işletmelerin de gayet geri durumda bulunduğu anlaşılmaktadır. Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı'ndan önce içine kapalı, pazarla ilişkisi bulunmayan küçük köylü işletmelerinin yanı sıra Yine çağdaş olmayan geri, teknikten yoksun orta ve büyük işletmelerin varlığını ve sermaye birikimi yapamayan işletmelere sahip olması nedeni ile kalkınamadığı gerçeği bütün çevrelerce ve sektörlerce bilinmektedir. Bu geriliğin yanında hakçasına bir mülkiyet dağılımının da bulunmadığı ikinci bir realitedir. Cumhuriyetten sonraki toprak mülkiyeti dağılımını ciddi biçimde gösteren istatistikler elimizde bulunmamaktadır. Dayanabileceğimiz ilk ciddi rakamlar Tarım Bakanlığı tarafından yapılan bir anket sonucudur. 1938 yılındaki durumu gösteren ve daha sonra Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun gerekçesi olan ve 35 ilde yapılan anket sonuçlarının diğer illere teşmil edilerek bulunan bu rakamlara göre o zamanki toprak mülkiyetinin dağılımını aşağıdaki gibi tespit etmek mümkündür (20).

Arazi büyüklüğü (dönüm)	Toprak mülk sayısı	Mülk sahiplerinin % oranı	Kapladıkları alan (dönüm)	Genel alana oranı %	Ortalama mülk büyüklüğü (dönüm)
5000den yukarı (büyük Mülkler)	418	0.01	6.400.000	3.70	15.000
500-5000 arası Orta mülkler	5746	0.23	17.200.000	9.95	3.000
Toplam	6182	0.25	23.000.000	13.66	
500 den aşağı (küçük mülkler)	2.493000	99.25	149.180.000	86.34	60
Genel Toplam	2.499.182	100	172.780.000	1000	

Bu tablodan İkinci Dünya Savaşı öncesi toprak mülkiyetinin durumunun karakteristik noktalarını görmek mümkündür. 500 dönümden yukarı arazisi olan orta ve büyük mülk sahibi 6182 kişi 23.600.000 dönüm toprağa sahip idiler. Mülk sahiplerinin %0,25'ini oluşturan bu kişilerin elinde bulundurduğu alan ise mülk topraklarının %14'ü kadardır. Buna karşılık, %99.75 mülk sahibi, mevcut toprakların %83.34'ünü kapsamaktadırlar.

1.1. Mustafa Kemal ve İlk Toprak Reformu Düşünceleri İstanbul'da Ne Medeniyet Varsa Her Yerde Olmalı ⁽¹⁾

1 Akşam Gazetesi Yazarlarından Rıza Zelyut 19 Ekim 2008 Tarihli "Celal Bayar Raporu Okunmalı" başlıklı yazısında bazı önemli tespitler yapmıştır. Zelyut yazısında Mustafa Kemal Atatürk' ün bölge ile ilgili düşüncelerini aktarmış ve Bölgeyle ilgili olarak hazırlanan Celal Bayar Raporu'ndan söz etmiştir. riza.zelyut@aksam.com.tr

Atatürk, 1931 yılında; Diyarbakır, Malatya, Elazığ ve Der-sim (Bugünkü Tunceli) gezisinde, Doğu ve Güneydoğu ile ilgili izlenim ve düşüncelerini yanında bulunan Sabiha Gökçen'e şöyle ifade eder: “İnsan ömrü yapılacak işlerin azameti karşısında çok cüce kalıyor. Geçtiğimiz yerlerde fabrikalar görmek istiyorum, ekilmiş tarlalar, düzgün yollar, elektrikle donanmış köyler, küçük fakat canlı tertemiz sağlıklı insanların yaşayabileceği evler... Büyük yemyeşil ormanlar görmek istiyorum. Gürbüz çocukların, iyi giyimli çocukların, yüzleri sararmamış, dalakları şiş olmayan çocukların okuduğu okullar görmek istiyorum. İstanbul'da ne medeniyet varsa, Ankara'ya da ne medeniyet getirmeye çalışıyorsak yurdumuzun her tarafını aynı medeniyete kavuşturalım istiyorum. Ve bunu çok ama çok yapmak istiyorum. Ben yapabildiğim kadarını yaptım, sonra ne olursa olsun demek benim kitabımda yok. Geleceği, geleceğin Türkiye'sini düşünmek görevim. Bir iş aldık üzerimize, bir savaşın üstesinden geldik, şimdi ekonomik alanda savaş veriyoruz, daha da vereceğiz... Bu heyecanı yaşatmak, bu heyecanın ürünlerini görmek lazım”

Görüldüğü üzere Kemal Atatürk, bölgenin sorununu ekonomi ve eğitim alanında geri kalmışlığa bağlıyor ve bu düzenin değiştirilmesi için çözüm yollarını düşünüyor. Ve 3 yıl sonra, “Fırat ve Dicle nehirlerinde bir insanlık gölü inşa edelim” diyerek GAP'ın bile işaretini veriyor.

Mustafa Kemal Meclis'te Konuşuyor

14 Haziran 1934'te yapılan Meclis görüşmesinde Atatürk,

toprak reformunun gerekçesini şöyle anlatır:

“Şark'ta (Doğu'da) geniş çiftlikler ve bu çiftliklerde serf (köle) gibi yaşayan topraksız ve fakat toprağa bağlı birçok insan vardır. Ancak aynı vaziyette çiftliklere ve insanlara Anadolu'nun diğer birçok yerlerinde de tesadüf olunmaktadır. Şark'ta bu topraksız ve fakat toprağa bağlı insanları bu bağdan kurtarıp toprağa sahip kılmak ne kadar lazımsa Garp'ta (Batı'da) da aynı vasıftaki bu insanları aynı surette kurtarmak aynı derecede ve belki daha şiddetle lazım, zaruridir. Toprak Yasası'nın bir sonuca eriştirilmesini TBMM'nin üstün çabalarından beklerim. Her Türk çiftçi ailesinin geçineceği ve çalışacağı toprağa sahip olması kesinkes lazımdır. Vatanın sağlam temelli ve bayındırlığı bu ilkeye dayalıdır. Bundan başka büyük toprakların çağdaş araçlarla işlenerek ülke için daha fazla üretim alınmasını teşvik etmek isteriz”. Atatürk, toprak reformu üzerinde durarak, topraksız köylüye toprak verilmesini 1 Kasım 1937'de, TBMM'nin açış konuşmasında, şöyle ortaya koyar: “Milli ekonominin temeli ziraattır. Köylere kadar yayılacak programlı ve pratik çalışmalar, bu maksada erişmeyi kolaylaştıracaktır. Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın hiçbir sebep ve suretle bölünmez bir mahiyet alması şarttır.”

Tarımsal Kalkınma ve Mustafa Kemal

1937 yılına geldiğimizde Atatürk meclis açılış konuşmasında ekonomik faaliyetlere değinirken, tarım, ticaret, sanayi faaliyetleri-

ni ve bütün bayındırlık işlerini, birbirinden ayrı düşünülmesi doğru olmayan bir bütün olarak saydığını belirttikten sonra; tarım için gelecekte uygulanması gereken yöntemi şöyle ifade eder:

“Sayın milletvekilleri,

Milli ekonominin temeli tarımdır. İşte bu nedenle tarımda kalkınmaya önem vermekteyiz. Köylere kadar yayılacak programlar ve pratik çalışmalar bu amaca erişmeyi kolaylaştıracaktır.

Fakat bu önemli isteği uygun bir biçimde amacına ulaştırabilmek için ilk önce ciddi çalışmalara dayalı bir tarım politikası belirlemek ve onun için de, her köylünün ve bütün vatandaşların kolayca kavrayabileceği ve severek uygulayabileceği bir tarım rejimi kurmak gereklidir. Bu politika ve rejimde, önemle yer alabilecek noktaların başlıcaları şunlar olabilir.

Bir kez, ülkede topraksız çiftçi bırakılmamalıdır (Bravo sesleri, alkışlar).

Bundan daha önemli olan ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir nedenle ve hiçbir şekilde bölünemez bir nitelik almasıdır (Alkışlar).

Büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğinin, arazinin bulunduğu bölgelerin nüfus yoğunluğuna ve toprak verim derecesine göre sınırlanması gereklidir. Küçük büyük bütün çiftçilerin iş araçları artırılmalı, yenileştirilmeli ve bakım önlemleri zaman geçirilmeden alınmalıdır. Herhalde, en küçük bir çiftçi ailesi, bir çift hayvan sahibi olmalıdır, bunda ideal olan öküz değil, at olmalıdır. Öküz, ancak bazı şartların henüz sağlanmadığı bölgelerde hoş görülebilir. Köylüler için, genellikle pulluğu pratik ve faydalı bulurum. Traktörü büyük çiftçilere öneririm. Köyde

ve yakın köylerde, ortaklaşa harman makineleri kullanmak köylülerin vazgeçemeyeceği bir gelenek haline getirilmelidir.

Ülkeyi iklim, su ve toprak verimi bakımından tarım bölgelerine ayırmak gerekir. Bu bölgelerin her birinde, köylülerin gözleriyle görebilecekleri, çalışmalarını için örnek tutacakları verimli, modern, pratik tarım merkezleri kurulması gereklidir.

Bugün devlet yönetiminde bulunan çiftliklerdeki ve bunların yönetimi içindeki diğer tarımsal sanayi kuruluşlarındaki bazı kişiler, tarımsal çalışmaların bütün alanlarında her türlü teknik ve modern deneylerini tamamlamış olarak bulunduğu bölgelerde en faydalı tarım usul ve sanatlarını yaymaya hazır bulunmaktadırlar. Bu, bakanlık için büyük kolaylıklar sağlayacaktır. Ancak, gerek var olan gerek bütün ulusal tarım bölgeleri için yeniden kurulacak olan tarım merkezlerinin kesintiye uğramadan tam verimli çalışmalarını; şimdiye kadar olduğu gibi, devlet bütçesine ağırlık vermeksizin, kendi gelirleriyle kendi varlıklarını yönetmek ve gelişmelerini sağlayabilmek için bütün bu kurumlar birleştirilerek geniş bir işletme kurmalarını öneririm.

Bir de, başta buğday olmak üzere, bütün gıda ihtiyaçlarımızla endüstrimizin dayandığı çeşitli hammaddeleri sağlamak ve dış ticaretimizin temelini oluşturan çeşitli ürünlerimizin ayrı ayrı her birinin üretimini artırmak, kalitesini yükseltmek, üretim masraflarını azaltmak, hastalık ve zararlı böcekler ile uğraşmak için gereken teknik ve kanuni bütün önlemler zaman geçirilmeden alınmalıdır” (2).

2 http://www.tbmm.gov.tr/tarihce/ataturk_konusma/5d3yy.htm

1938 yılında ise toprak reformu için ilk ciddi tetkikler yapılmıştır. 35 ilde yapılan araştırmalar sonucunda tarımdaki mülk sahiplerinin %0.025'i (binde iki buçuğu) toprakların %0.14'üne (binde on dördüne) sahiptir. Bu korkunç eşitsizliği gidermek için bir an önce gidermek için çalışmalar başlatılmış nitekim Atatürk'ün 1938'deki meclis açılış konuşmasında bu durum ifade edilmiştir:

“Milli ekonomimizin temeli tarımdır. Bunun içindir ki, tarımda kalkınmamıza büyük önem vermekteyiz. Köylere kadar yapılacak programlı ve pratik çalışmalar bu amaca ermeyi kolaylaştıracaktır. Fakat bu önemli işi isteğe uygun bir biçimde amacına ulaştırmak için, ilk önce, ciddi etütlere dayalı, bir tarım politikası belirlemek ve bunun için de her köylünün ve bütün vatandaşların, kolayca kavrayabileceği ve severek uygulayabileceği bir tarım rejimi kurmak gereklidir” öğütünde bulunmuştuk. Bununla ilgili incelemeler bitirilmiştir.

Cumhuriyetin on beşinci yılı planlı, sistemli tarım ve köy kalkınmasının başlangıcı olmalıdır ⁽³⁾. Maalesef, Atatürk'ün ömrü bu uygulamaların gerçekleştirilmesine yetmemiştir

Celal Bayar Raporu: Doğu İllerinde Ağa Şeyh Hâkimiyeti Var

Celal Bayar'ın 1936 yılında yaptığı incelemelere dayanan ve Başvekil İsmet İnönü'ye sunulan raporda, daha o zamanlarda Doğu'da yaşayan insanlara farklı muamele yapıldığı söylenerek eleştiriliyor:

3 http://www.tbmm.gov.tr/tarihce/ataturk_konusma/5d4yy.htm

“Doğu illerinde hâkimiyet ve idare bakımından göze çarpan bariz bir hakikat vardır: Şeyh Sait ve Ağrı isyanlarından sonra Türklük ve Kürtlük ihtirası karşılıklı şahlanmıştır. İsyân edenleri tenkil etmek için şiddetin manası anlaşılır ve yerindedir. İsyândan sonra, fark gözetmeksizin idare etmek de bundan ayrı ve mutedil bir sistemdir. Gözlemlerime göre, Kürtçe konuşan vatandaşlarımızın hayatında canlılık vardır; faaliyet vardır. Bu husus kendilerinde ve çocuklarında dikkat çekmektedir. Esasen söz etmek istediğim canlılığın en kat'i bir delili de buldukları boş ve bereketli yerlere derhal hiçbir taraftan destek görmeden yerleşmiş ve işe başlamış olmalarıdır. Hariçten sokulmaya çalışılan politikanın bozguncu akımlarını kırmak ve bu yurttaşları ana vatana bağlamak için devamlı çalışmak ister. Kendilerine, yabancı bir unsur oldukları resmi ağızlardan da ifade edildiği takdirde, bizim için elde edilecek netice, bir tepkiden ibaret olabilir. Bugün Kürt diye bir kısım vatandaşlar hakkında ne gibi bir sistem takip edileceği idare memurlarınca açık olarak bilinmiyor. Bunu sisteme bağlayarak, kendilerine açık emir verilmesini çok yerinde ve faydalı bir tedbir olacaktır. Hiç olmazsa bu suretle tereddütlerin ve kişisel yorumlara dayalı keyfi hareketlerin önüne geçilmiş olur”.

“Doğu illeri, bizim rejimimize gelinceye kadar kesin bir tarzda hâkimiyetimiz altına girmemiştir. Geçmiş hükümetler, halk üzerindeki hâkimiyetlerini ağalar ve şeyhler vasıtasıyla yürütmek istemişlerdir. Ağalar ve şeyhler soyduklarının bir kısmını hükümet erkânına vermek suretiyle müşterek 'nemelazımcı' idare devri yaşanmıştır”. Celal Bayar, 1936

Çözüm: Toprak Düzeni Değişmeli

İktisat Vekili olarak görev yapan ve kısa süre sonra da Başbakanlığa atanacak olan Celal Bayar; hazırladığı raporda çözüm önerilerini de ayrıntılı olarak sunmuştur. Bölgeye yol yapılması, demir yolu ağının yaygınlaştırılması, hayvancılığın bilimsel usullerle yeniden yapılandırılması, etlerin frigorifik tren vagonları ile ihracının planlanması, deriyi işleyecek tesislerin kurulması; pamukçuluk, tütüncülük gibi yeni tarım dallarının faaliyete geçirilmesi; bölgeye fabrikaların devlet eliyle kurulması; bunun için bir finans merkezinin oluşturulması gibi ayrıntılı öneriler raporda yer alıyor. Celal Bayar'ın asıl önerisini ise toprak reformu oluşturuyor. Celal Bayar bu konuyu şöyle açıklamaktadır: “Şark vilayetlerinde toprak tevzi etmenin (toprak düzenini değiştirmenin), halkı toprak sahibi kılmanın ehemmiyeti aşikârdır. Gayemiz bunları sadece toprak sahibi yapmakla iktifa etmek de değildir. Mümkün olduğu kadar kredi vasıtalarını, üretim imkânlarını da aynı zamanda vermek lazımdır. Ürünlerin satışlarını da temin etmek icap eder. Bu suretle hükümet, ağalarının yerini alır ve bu tarz hareket, halkla hükümeti birbirine bağlar. Vaktiyle yapılmış olan arazi düzenlemesinin bir kısmında bazı yolsuzluklar olduğu iddia ediliyor. Diyarbekir'e gelirken bir köy halkı ile görüştüm. Bir kısmına 150 dönüm arazi verilmiş, bir kısmı mahrum bırakılmıştır. Farklı muamele yapıldığı anlaşılıyor.

Köylüyü toprak sahibi yapmak, köylüyü hükümete bağlayacak çok etkili bir tedbirdir. Bu tedbirin tam semere vermesi için de ikinci bir şart vardır. O da muhitteki nüfuz sahibi mütegalibenin aileleri ile birlikte iç vatana nakil edilmesi keyfiyettir. Bu hareket

devlet nüfuz ve kuvvetini göstermekle beraber, halkın baskıcı zorbadan doğrudan doğruya kurtulmasına yardım etmektedir. Bu yüzden de bölgede memnuniyet yaratmaktadır.” (4)

1.2 1940 Yılına Kadar Ülkedeki Toprak Dağıtımı:

Cumhuriyetin ilanından sonraki bu zaman dilimi içerisinde yeni çizilen TC sınırları dışında kalan eski Osmanlı vatandaşlarının mübadele anlaşmaları (Türkiye-Yunanistan) ile vatandaşlığa kabul edilen veya başka göç anlaşmaları ile ülkeye gelen nüfusun iskânı sırasında 6.787.234 dönüm tarla, 157.422 dönüm (b hükümlerine göre) bu tarihten Mayıs 1938 tarihine kadar yine göçmen ve mülteciler ile topraksız kişilere 88696 kişiye 2.999.823 dönüm tarla toprağı dağıtılmıştır. (20)

1934 yılına kadar yapılan toprak dağıtımlarında çiftçilere dağıtılan 731.234 dönüm toprak ile 1938 yılına kadar dağıtılan 2.999.825 dönüm toprak, Devletin tamamen kendisine ait meradan ayırıp dağıttığı topraktır. Böylece hayvancılığın zararına olan meraların tarım toprağı haline gelmesi dönemi de başlamıştır.

1936–37 yıllarında Atatürk ün TBMM açış konuşmalarında hazırlıkları biten Toprak Kanunu'nun artık TBMM'ye sunulacağı şek-

4 (Burada Celal Bayar halkın baskıcı zorbadan kurtulması için devletin baskıcı zorba haline düşürüldüğünü ve bu tedbirin katlanan bir güç ile reaksiyoner hale geleceğini, Ağaların bir süre döneceğini, devlete duyulan güvenin zayıflayacağını, olayın demokratik haklar olarak ta ele alınması halinde Toprak Reformu'nun gerçekleşebileceğini hiç düşünmediği gibi, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu gibi en masum girişimlere bile katlanamayan Batılı Toprak ağaları Adnan Menderes, Ethem Menderes, Emin Sazak gibi büyük Toprak Feodalleri ile kader birliği ederek, Sırf Reforma karşı çıkanlarla birleşerek CHP'den ayrılıp Toprak Reformu sözcüğünü 10 yıl süre ile ağza alınmasını yasaklayan DP'nin Cumhurbaşkanı olması da tarihin garip bir cilvesi olarak anılarda hala yaşamaktadır).

lindeki haberleri, Atatürk ün ölümü, hemen arkasından İkinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesi, sonucu gerçeklik kazanamamıştır.

Ön çalışmaları bu sırada yapılmakta olan Toprak Kanunu ile dağıtılacak arazinin akılcı yöntemlerle işletilmesi için elbette eğitilmiş ve bilinçli çiftçiye de gerek duyulacaktı .İşte bu aynı zaman dilimi içinde ele alınan Köy Enstitülerinin Kuruluşu Hakkındaki Kanun 17 Nisan 1940 da yürürlüğe giriyordu .Böylece hem Köy Enstitülerinin amaçlarından bir olan yetişkin insanların eğitilmesi hem de dağıtılacak olan toprağı işleyecek olan çiftçinin teknik anlamda donatılması mümkün olacaktı. Bir diğer deyişle Toprak Reformu çalışmaları ile Köy Enstitülerince yapılacak eğitim çalışmaları birbirlerini bütünleyerek çok sağlıklı sonuçlara ulaşacaktı. O günlerde üretim altyapısındaki değişiklik çabaları ile eğitim üst yapısının geliştirilmesi çalışmaları birlikte ele alınıyordu.

Ne yazık ki çiftçiyi topraklandırma kanununun ömrü kısa olmuş ve Köy Enstitüleri ile uzun bir dönem müşterek çalışma olanağı yakalanamamıştır. Zaten 1954 yılında Köy Enstitüleri de kapatılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı gelip çattığında Türkiye hala toprak düzeni sorununda bir arpa boyu yol alamamıştı. Türkiye savaşa katılmamıştı. Ama buna rağmen savaşın sıkıntısını çok acı bir biçimde çekmiştir. Tek Parti Rejiminin zaten çok otoriter olan yönetimi giderek artmıştır. Bürokratlar, devlet mekanizmasını gayet güzel kullanarak çeşitli baskılar kurmuşlardır. Bu arada Milli Korunma Kanunu olağanüstü haller vuku bulduğunda uygulanmak üzere çıkartılmış, Devlete bütün ekonomik sektörlere müdahale yetkisi vermiştir. Bu müdahaleden köylü ve çiftçi de yeterince na-

sibini almıştır. Bu kanuna göre Devlet, üretimi istenilen seviyelere ulaşmayan işletmelere el koyabilecek, ekim yapılmayan 50 hektardan fazla araziye belli bir bedel ödeyerek kendisi işletebilecektir. Bu kanunun 41. maddesi doğrudan çiftçileri ilgilendirmiştir. Bu madde ekilen her dört hektar arazi için bir çift öküzün Milli Müdafaa mükellefiyetinden istisna edileceği hükmünü vazediyordu. Bu durumda 40 dönümden az toprağı olan küçük çiftçilerin (ki bazı tespitlere göre 700.000'den fazla ailenin toprağıının bu sınırın altında olduğu söylenmektedir) bütün öküzlerinin mükellefiyete tabi tutulması gerekmektedir. Bu maddenin Az topraklı çiftçiyi, toprak ağalarının toprağıını ekmeye zorlamak, yani maraba ya da ortakçı yapmak için düşünüldüğü yetkililerce ileri sürülmüştür.

1.3 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu: (11 Haziran 1945)

İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden sonra ülkedeki Toprak Feodalizmi'ne son vereceğı, topraksız yurttaşların sonunda toprak sahibi olacağı umutları taşıyan kanun taslağı TBMM'de büyük tartışma ve engellemelerle karşılaşmıştır. Bu olayın ilginç olan tarafı, ise tek parti rejiminde aynı parti içinde gruplaşma doğması, büyük toprak sahiplerinin yeni bir parti oluşturacak derecede farklı fikir çatışmalarına düşmesidir. Bu dönmede bırakınız doğu ve güneydoğulu büyük toprak sahiplerini, ülkenin neresinde olursa olsun, Parlamento üyesi olan büyük toprak sahiplerinin CHP dışında bir başka siyasi partinin kuruluşunun temelini atmaları tarihimizin ilginç bir sayfasını oluşturmaktadır. Demokrat Parti'nin kurucuları

arasında Adnan Menderes, Ethem Menderes, Emin Sazak gibi büyük toprak sahiplerinin bulunmalarının temelinde bu kanun tasarisına muhalefet yatmaktadır. Yukarıda da açıklandığı gibi Toprak Reformunu İktisat vekili iken savunan Celal Bayar'ın Cumhurbaşkanlığı koltuğunda rahat oturabilmek için Toprak Feodalleri ile barışarak DP kurucuları arasına katılması da siyasi tarihimizin önemli saf değiştirme kararlarından biri olmuştur. 4753 sayılı "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu" Bu tartışmalarla %30 budanmış bir şekilde, büyük toprak sahiplerine dokunmadan, büyük ağırlıkla meraların tarım toprağı olarak dağıtılması hükümlerini içererek kanunlaşmıştır.

Tasarının Kanunlaşarak yürürlüğe girmesi ve uygulanmaya başlanması ile, 1947–1949 yılları arasında 14 bin aileye 676.952 dönüm arazi dağıtılmış olup bunun büyükçe bir kısmı devlet arazisidir. Özel mülkiyetten 57.144, vakıflardan 5.176, belediyelerden 3.176, dönüm arazi kamulaştırılarak dağıtılmıştır. 1951–1960 yılları arasında ise, 18.735.565 dönüm toprak dağıtılmış olup bu miktarın tamamına yakın bir kısmı devlete aittir. Bu miktar, yani devlete ait olup dağıtılan arazi 18.151.433 dönümdür. Bu dağıtılan toprakların şahıs topraklarından kamulaştırma yolu ile elde edilen miktarı yalnızca 86.477 dönümdür. Yani bu kanunun uygulamasında da eski Osmanlı toprak rejiminin tahsis ettiği giderek toprak gasları yolu ile büyüyen topraklara, yani Toprak Feodallerinin topraklarına yine dokunulmamıştır. Bu dönemde Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'na göre dağıtılan topraklar 'Türkiye ortalamasına göre 50 dönümü geçmeyen ve genellikle de vasıfsız, çölleşmeye müsait topraklardır.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, büyük çoğunlukla meraların, bir miktar da özel mülkiyetten kamulaştırılan arazilerin dağıtımını gerçekleştiren Kanun ilk hali ile Tarım Reformunu gerçekleştirebilir gibi görünmüş ise de devlete ait mera'nın dağıtılması gerçekleşmiştir. Çoğunlukla yamaç arazi olan bu yerlerin sürülmesi sonucu arazinin doğal direnci yok edilmiş, su ve rüzgar erozyonuna açık hale getirilmiş, sekiz – on yıllık kullanım sonucu kel tepeler ve kumul araziye dönüşmüştür. Bu manzaraları hala Kayseri (Uzunyayla Yöresi) Karaman, Kırşehir, Konya, Aksaray illerinde görmek olasıdır.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun 19.7.1973 tarihinde kabul edilip yürürlüğe girmesine kadar yani 28 sene yürürlükte kalmış, bu süre içinde iki kez (27 Mayıs Müdahalesi ile 1961, 1966 ve 12 Mart Müdahalesi ile yeni kanunun kabulüne kadar) uygulama dışı bırakılmıştır. İlki 22.03.1959 olmak üzere birçok maddesi ilga edilmiş, değiştirilmiş, ya da yeni geçici maddeler ilave edilmiştir. Sonuçta 1972 yılına kadar Türkiye de 22.414.646 dönüm toprak dağıtılmış, Dağıtılan arazinin ülke genelindeki bütün ekili-dikili araziye oranı yine de %7,5'i geçmemiştir.

1.4 1950'den Başlayarak Tarımsal Yapıda

Oluşan Değişiklikler

Değerli araştırmacı ve siyaset adamı, Eski Hatay Milletvekillerinden Yahya Kanbolat'ın Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü yayınları arasında 1963 yılında yayımlanan "Türkiye Ziraatında Bünye Değişikliği" adlı yapıtında: "Ülke tarımında 1949 yılından

başlayarak hızlı bir gelişmenin yaşandığı, Tarımda üretim araçlarının modernleştiği, tarım kredilerinin kullanıldığı, bunun sonucu olarak da sermaye birikiminin sağlandığını” belirtmektedir (22). Bu birikim sayesinde ülkede traktör ekipmanları ile biçerdöver artışının gerçekleşmesi, tarımın hızlı bir bünye değişimine neden olmuştur. Aşağıda verilen tablo, ülke tarımındaki bünye değişikliğini ortaya koymaktadır:

Ülke tarımında 1949 yılından sonra görülen bu hızlı makineleşmenin çok önemli ekonomik ve sosyal sonuçları olmuştur.

1952 yılına gelindiğinde tarımdaki bünye değişikliklerinin toprak mülkiyetinde çok önemli bir değişikliğe neden olmadığı görülmektedir. Tarımsal yapı üzerine ilk ve ciddi, ayrıntılı araştırma 1952 yılında İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. 1952 sonbaharında yapılan bu anket sonuçları aşağıya alınmıştır: (23)

Türkiye’de ikinci büyük ve ayrıntılı nüfus sayımı 1963 yılında yapılmıştır. Bu sayım sonuçlarının güvenilirlikten uzak olduğu belirtildiğinden burada verilmemiştir.

Yıllar	Traktör sayısı	Biçer-Döğer sayısı
1936	961	104
1940	1.066	57
1948	1.750	994
1952	31.415	3.222
1957	44.144	6.523
1962	43.747	6.072
1967	74.982	7.840

İşletme Alanı	Aile sayısı	Oranı (%)	İşlenen alan (hektar)	oranı (%)	Bir aileye düşen (dönüm)
1-20	772.800	30.57	636.000	4.30	10
21-50	707.400	31.54	2.789.950	14.34	35
51-100	553.000	21.84	4.011.960	20.62	70
101-200	259.800	10.29	3.756900	19.31	140
201-500	107.400	4.25	3.231.660	16.82	300
501 den fazla.	38.400	1.51	4.825.600	24.31	1260
Toplam	----- 2.527.800	----- 100.00	----- 19.451.940	----- 100.00	-----

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile

Dağıtılan Topraklar:

Toprak Komisyonları tarafından 1951–1960 yılları arasında dağıtılan 18.737.565 dönüm toprağın 18.151.433 dönümü devlet toprağıdır. 586132 dönüm ise vakıflardan, özel idarelerden, Ziraat Bankası'ndan ve özel kişilerden kamulaştırılan topraklardır. Özel kişilerden kamulaştırılıp dağıtılan topraklar sadece 86.477 dönümden ibarettir. Bütün bu bilgilerden sonra Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun da ölü doğan bir kanun olduğu söylenebilir. Bu kanunun da toprak düzenindeki hakkaniyeti sağlayamayan diğer kanunlar gibi tarihin arşivinde kalmaktan başka köklü bir işlevi olmamış, tam aksine dağıtılan meraların su ve rüzgâr erozyonu ile çoraklaşmasına neden olmuştur.

Mülkiyet Dağılımında En Dengesiz Bölgeler:

Türkiye’de nüfusun en kalabalık yaşadığı bölgeler, dağlık ve ormanlık alanlardır. Oysa Tarım arazilerinin daha geniş olduğu ovalarda nüfus çok seyrek. Türkiye’nin en bereketli iki ovasında yapılan araştırmalar bu savı doğrulamaktadır. Örneğin 1967 verilerine göre Çukurova da 150.000 çiftçi ailesini içine alan bir ankette 2800 ailenin, işlenen toprakların %50’sini, geri kalan 153.200 ailenin de diğer yarısını işledikleri anlaşılmaktadır(19) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün Amik Ovası üzerinde 1960 yılında yaptığı bir araştırmada ise, ailelerin mülk toprak genişliğine göre dağılımları aşağıdaki gibi tespit edilmiştir (23).

Arazi büyüklüğü	Aile sayısı	Toplam ailelere oranı (%)	Toplam mülk oranı (%)
1-20	1195	27.0	3.4
21 -50	2128	48.1	11.03
51-100	383	8.2	4.4
101-200	266	6.0	6.2
201-500	230	5.2	12.6
500den fazla	243	5.5	62.1
	4425	100.0	100.0

Tablo 1’de görüldüğü gibi mülk dağılımında büyük dengesizlik vardır. Ailelerin %5,5’i arazinin %62’sine sahiptirler. Ailelerin %75’i ise toprakların ancak %14,7’sini işleyebilmektedirler.

Eski adı ile Köy İşleri Bakanlığı’nın 1964 yılından itibaren yayınladığı Köy Envanter Etütleri’nde topraksız ailelerin duru-

mu ile ilgili olarak verilen rakamlar çok ilginçtir. 43 ilde toprakla uğraşan ailelerin durumlarını gösteren kitaptaki rakamlar aşağıdaki gibidir:

Genel Aile Adedi	Çiftçi Ailesi Adedi	Ortakçı	Kiracı	Tarım İşçisi	Toplam	%
2.452.034	2.391.574	61.494	8141	679.939	749.574	31.8

Bu tablodan 43 ilde hiç toprağı olmayan ortakçı, kiracı ve tarım işçilerinin toplam ailelerin yaklaşık olarak %32'sini kapsadığı görülmektedir. Bunların %92'si ise tarım işçisidir.

27 Mayıs 1960 harekâtı, Doğu sorununu toprak sorunu olarak saptamış ve 105 sayılı kanunla bir grup ağayı sürgüne göndermişti. Günümüzde artık tek sorunun toprak mülkiyeti dağılımı olmadığı ve konuya daha geniş açıdan bakılması gerektiği anlaşılmıştır. Ancak biz incelediğimiz konu ile sınırlı kalarak Doğuda toprak feodalizmi ve Toprak Reformu ile ilgili açıklamalarımızı sürdüreceğiz.

1.5. Toprak Reformu Gerekli ama Sonuç Yok

Aslında neden bir toprak reformu yapılması gerektiğini İnönü, 1936'da şöyle ifade etmiştir:”

Yurdumuzda topraksız çiftçinin sayısı her tasavvurun üstündedir. En ziyade toprağı taksim edilmiş yerlerde bile, köylünün yarısına yakın bir miktarı topraksızdır. Başkalarına ait topraklarda çok fena şartlarda çalışmak mecburiyetindedirler (5).”

5 Oya Köymen, “Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım

Aynı dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya ise durumu şöyle özetler:

“On sekiz milyon Türkün on beş milyonu çiftçidir. Bu on beş milyonun birçoğu kendi toprağında çalışmaz. Çiftçiyi, Türk çiftçisini, toprak sahibi yapmak demek, Türk çiftçisini yani Türkün ekseriyeti aimesini kendi ekonomik mukadderatına sahip kılarak bu memleket için hayırlı ve aktif bir eleman yapmak demektir”.⁽⁶⁾

Tarım ürünlerinin fiyatına konan sınırlamalara ve toprak vergisi gibi uygulamalara canı sıkılrsa da yine de çıkarını korumayı beceren eşraf kesimi 1945'te yürürlüğe konmaya çalışılan toprak reformuna karşı şiddetli protestolara girmiştir. Meclis Komisyon Başkanı Adnan Menderes ve diğer toprak ağaları tasarını engellemek için çok çaba sarf etmişler. Menderes komisyon başkanlığından istifa etmiş, daha sonrasında ise İnönü'nün ağırlığını koyması ile bu yasa kanunlaştırılabilmektedir. Fakat tasarının kabulünden hemen sonra devrin büyük toprak ağası Cavit Oral'ın Ziraat Vekilliği'ne getirilmesi sonucunda, bin bir güçle çıkarılan bu yasa hiçbir uygulama alanı bulamamıştır. Bu olaylar sonrası eşrafla bürokrat kesimi arasında köprüler atılacak, eşraf bundan sonra Demokrat Partinin; Adnan Menderes, F. L. Karaosmanoğlu, Emin Sazak gibi toprak ağalarının etrafında toplanacaktır.

2. TOPRAK REFORMUNUN İLK UYGULAMASI

27 Mayıs askeri müdahalesinden sonra Toprak ve Tarım

6 Kadro 23, Ekim 1933, s. 37

Reformu Kanunu'nun 1973 yılında kabulüne kadar bir hayli toprak reformu, Tarım Reformu kanunu tasarıları hazırlanmıştır. Bu dönemde kaleme alınan tasarıların ilki, Tarım Bakanı Osman Tosun'un adı ile anılan, üniversite, Yargıtay, meslek kuruluşları ve D.P.T. temsilcilerinin de katılımıyla 1961 yılında Başbakanlığa sunulan 1. Toprak Reformu Tasarısı'dır. Daha sonra, 1962 yılında, Tarım Bakanı Cavit Oral tarafından hazırlanan "2. Toprak Reformu Tasarısı", 1963 yılında Tarım Bakanı Mehmet İzmen'in hazırladığı "3 Toprak Reformu Tasarısı" Tarım Bakanı Tutan Şahin tarafından 1965 yılında hazırlanan "4. Toprak Reformu Tasarısı" ve son olarak Tarım Bakanı Tura Kapanlı tarafından hazırlanan "5. Toprak Reformu Kanun Tasarısı" değişik nedenlerle kabul edilmemiştir.

Bu dönemde iki ayrı tasarı Tarım Bakanlığı'na gelmiş, her nedense kanunlaşması için TBMM'ye sevk edilmemiştir. Bunlardan ilki Tarım Bakanı Bahri Dağdaş tarafından 1969 yılında hazırlanan "1. Tarım Reformu Kanunu Tasarısı" ve ikincisi Tarım Bakanı İlhami Ertem tarafından 1970 yılında hazırlanan "2. Tarım Reformu Tasarısı"dır. 12 Marttan sonra Birinci Tasarı Bahri Dağdaş Tasarısı olarak sunulmuştur. Ancak bütün bu çalışmalar sonuçsuz kalmıştır. Daha Sonra 1971 ağustosunda "Toprak Reformunun Temel İlkeleri ve Stratejisi" yayımlanmış; ardından da "Toprak Reformu Ön Tedbirler Kanun Tasarısı" 27.9.1971'de TBMM'ye sunulmuştur. Bu kanun tasarısı Meclis'te iken Hükümet içinde o gün tartışmalar ve bölünmeler yaşanmıştır. Bu bölünmeler sonucu tasarı "Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu" şeklini almış ve

bu isimle kanunlaşmıştır. Bu dönemin çalışmaları “Toprak ve Tarım Reformu Kanunu”nun 19.7.1973 tarihinde kabulü ile son şeklini almıştır. Bu tasarı TBMM Geçici Komisyonu’nda 8 Haziran 1972’de görüşülmeye başlanmış ve çok uzun süre görüşüldükten sonra tasarinın Millet Meclisi Genel Kurulu’na intikali ancak 1973 Nisanında mümkün olabilmektedir. 25.6.1973’te kabul edilen kanun, 19.7.1973 tarihindeki Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İlk toprak dağıtımı 24 Haziran 1975 günü Urfa’da yapılmıştır. 1977 yılına kadar Urfa’da 67 köyden 329’unda kamulaştırma yapılmış, buna mukabil 1.616.000 dönüm arazi kamulaştırılmış ve 430.576.410 TL kamulaştırma bedeli ödenmiştir. 47 köyde 1.128 aileye 231.000 dönüm (Aile başına ortalama 190 dönüm) arazi dağıtılmıştır.

2.1. Demokrat Parti İptal Davası Açıyor

Demokrat Partinin açtığı iptal davası sonunda Anayasa Mahkemesi 9 Kasım 1976’da Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nu şekil yönünden iptal etmiştir ve yeni yasanın çıkartılması için bir yıl süre tanımıştır. Bu karar 10.5.1977’de Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tanınan süre içinde yasanın usulü eksikliğini tamamlayarak yeniden yürürlüğe konulması Parlamento’da bulunan toprak feodalleri ve onlara değişik nedenlerle bağlı olan diğer milletvekillerince sürekli olarak engellenmiştir. Bir süre geçirtildikten sonra, bu ağaların topraklarını toplulaştırarak ve bu toplulaştırmaya uygun projelerle sulanmasını öngören, toprak reformu ile hiçbir

ilişkisi olmayan 3083 Sayılı “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemelerine Dair Tarım Reformu Kanunu” çıkartılarak devlet bürokrasisinin elinden ve fikrinden “toprak reformu” silinircesine yok edilmiştir.

Toprak reformu kavramının bürokratların, teknokratların, hukukçuların, yasamanın aklından silercesine uzaklaştıran ANAP Hükümetleri olmuştur.

2.2. Toprak ve Tarım Reformu Yasası

Anayasa Mahkemesi'nde

Yukarıda açıklanan reform karşıtlarının atağa geçmesine bir şekilde neden olan, 1757 Sayılı Kanunu iptal eden Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararının aşağıda yer almasının, okuyucu tarafından bilinmesinin yararlı olacağına inanmaktayız:

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Resmi Gazete tarih/sayısı: 10.5.1977/15933

Esas Sayısı: 1973/42

Karar sayısı: 1976/48

Karar Günü: 19.10.1976

İptal Davasını Açan: Demokrat Parti Millet Meclisi Grubu.

Davanın Konusu; 19 Temmuz 1973 günlü, 14599 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan ve yayımlandığı gün yürürlüğe giren 25.6.1973 günlü, 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun İptali istenmiştir.

I-DAVANIN GEREKÇESİ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın (Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler) başlığı altındaki üçüncü bölümünde yer alan 37 maddesi, devlete (Toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeterli toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla gereken tedbirleri almak) görevini yüklemiştir.

Bu görevin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla TBMM'ye sevk olunan kanun tasarısının Millet Meclisi'ndeki vaki müzakere şekil ve usulü, Anayasa'nın kesin prensiplerine ve Millet Meclisi iç tüzüğünün açık hükümlerine aykırı bir şekilde yürütülmüş ve bu yürütmede adeta, tasarının Türk tarımının geliştirilip gelirinin artırılması sosyal refahın sosyal bünyemize uygun esaslar içerisinde yaygınlaştırılması gibi, temel ilkelerden yoksun bir şekilde kanunlaşması kasten amaç edinilmiş ve hatta bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için Anayasa ve iç tüzüğün Meclis Üyelerine tanıdığı Hakların İstimaline meclis çalışmalarını yöneten başkanlık divanın maksatlı tutumu ile engel olunmuştur. Bu suretle Toprak ve Tarım Reformu yalnız toprak tevzii ve kamulaştırma maksadı ile getirilmiş ve meclislerden geçirilmiş, reform vasfından uzak bir kanun hüviyetinden ibaret kalmıştır.

Türk toplumuna hiçbir ekonomik fayda getirmeyip aksine Türk ekonomisini ve tarımını mutlak surette bir çıkmazın içine itecek olan bu kanun, güdümlü bir kooperatifçiliğin ve geniş çapta devletçiliğin nüvelerini getirmiş, temellerini atmış bulunmaktadır.

Bu kanun, Türk çiftçisini hakikaten, değil saadete, refaha götürmek, aksine mevcut durumu daha da kötüleştirmek, yeter toprağı olmayan çiftçi sayısını daha da çoğaltacak ve onları daha çok ekmek, daha çok et peşinde koşturacaktır.

Şimdi görüşlerimiz açısından, genel hatları ile tarifini yapmaya çalıştığımız Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun iptalini gerektiren sebepleri, gerekçeleri ile yüksek makamınıza arza çalışacağız.

Arz edeceğimiz sebepler, tasarının, yukarıda arz ettiğimiz tarzda kanunlaşmasına amil olan ve bu yönü ile de esasa müessir bulunan Anayasa ve iç tüzüğe aykırı tutumlar ve kararlardır. Şöyle ki:

1- İptalini istediğimiz Kanunu Millet Meclisi'nde yapılan müzakereleri esnasında ve birleşmelerin açılışında nisap ve çoğunluk aranmamıştır (Birleşim 106.108.109.123 vs). Hâlbuki Anayasa'nın 86. maddesi her meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanabileceğini ve bu nisabın salt çoğunluğu ile karar alabileceğini, Millet Meclisi iç tüzüğü'nün 81/2. maddesi de (Mürettep olan azanın yarısından bir ziyadesi hazır bulunmadıkça müzakereye başlanamayacağını) amir bulunmaktadır.

Yoklamasız ve hatta gerekli çoğunluğun mevcudiyetini dahi belirtmek lüzumu hissedilmeksizin açılan birleşimlerin çoğunda usul istek üzerine yoklama yapılmış ve çoğunluğun bulunmadığı anlaşılarak birleşimler kapatılmıştır. Fakat açılış ile kapanış arasında alınan kararlar toplantı ve karar ni-

saplarına dayanmayan tutum ve kararlar olarak meclis iradesini yansıtmaktan uzak, geçersiz ve iptali gerekli işlemler ve kararlar mahiyetindedir.

2- 106. Birleşim’de verilen bir önerge ile kanun tasarısının tümü üzerindeki müzakerenin bitimine kadar maddeler hakkında değişiklik önergesi verilebileceği ve bu safhadan sonra verilecek değişiklik önergelerinin dikkate alınmayacağı ve ayrıca önerge verilmeyen maddelerin müzakeresiz oylamaya tabi tutulacağı usulü kabul edilmiştir. Bu karar Anayasa’ya ve Millet Meclisi iç tüzüğüne aykırı bulunmaktadır.

Filhakika Anayasa’nın geçici 3. maddesi yeni iç tüzükler yapılmaya kadar eski iç tüzük hükümlerinin uygulanacağını amirdir.

Millet Meclisi iç tüzüğünün 119. maddesi birinci ve ikinci müzakerelerin cereyanı esnasında, kayıtsız bir ifade ile tadil namelerin verilebileceğini, 121. maddesi ile de ikinci müzakerede encümene iade edilen maddeler hakkında dahi sair mebusların tadil teklifi verebilmeleri esasını getirmiştir.

Bu açık ve kesin hükümlere rağmen milletvekillerinin her safhada değişiklik önergesi verme haklarının kısıtlanması ve değişiklik önergesi verilmemiş olan maddelerin iç tüzüğün 103–109–116–117 ve ilgili diğer maddelerine ve cari tabikata aykırı surette müzakeresiz oylamaya vazedilmesi keza Anayasa ve iç tüzüğüne aykırı, iptali gerekli kararlar mahiyetindedir.

3- Komisyonlar Millet Meclisi’ne niyabeten çalışan heyetler olmasına rağmen bu kanunun müzakeresi safhasında hizmet gören geçici komisyon, Millet Meclisi Genel Kuru-

lu'nun fevkinde ve daha geniş yetkilere sahip bir kurul olarak telakki edilmiş, çalıştırılmıştır. Filhakika geçici komisyon değişiklik önergesi verilmemiş olan maddeleri de Genel Kurul'un fevkinde bir yetki ile komisyona isteyebilmiş ve üzerinde yeniden müzakere yapabilmektedir.

Komisyon, değişiklik önermeleri verilmiş olması nedeniyle kendisine iade edilen maddeler üzerinde yaptığı müzakere sonunda bazı değişiklik önermelerini dikkate almamış, bunlara katılmamış ve hatta bazı ahvalde maddeler üzerinde değişiklik önermelerini aşan değişiklikler icra etmiş ve fakat Genel Kurul'da, komisyondan gelen bu maddeler ve ilgili raporu üzerinde isteğe rağmen müzakere açılmamış bazı milletvekillerinin önermelerini bu safhadan sonra geri almış olmaları, diğer imza sahiplerinin ve Genel Kurul'un muvafakati aranmaksızın geçerli sayılmış, tekabüllere itibar olunmamış, komisyonun yaptığı değişiklikler şimdiye kadar örneği görülmemiş bir tatbikat şekli ile Komisyonun değişiklik önergesi olarak kabul edilmiş, komisyonun yaptığı bu değişikliklerde ve bazı tadil önermelerine katılan komisyonun bu katılma beyanında, komisyonun karar nisabı olup olmadığı araştırılmamıştır. Ve bu suretle değişiklik önermesine tabi tutulmuş maddeler dahi Genel Kurul'dan adeta mal kaçırılırcasına müzakeresiz ve hatta önerge sahibi milletvekillerine söz hakkı dahi verilmeksizin oya sunularak geçirilmek istenmiş ve geçirilmiştir. (Birleşim 111,122,123, madde 1,5,7,11,14,18,19 vs.).

İç tüzüğü ve dolayısıyla Anayasa'yı aşan bu tatbikat ve bu

tabikat ile kabule vasıl olan kanun maddelerinin şüphesiz iptali gerekmektedir.

4- Millet Meclisi iç tüzüğünün 123. maddesi munzam maddeler teklifi halinde de tadilnameler hükmünün uygulanacağını amir bulunmasına rağmen grubumuz mensubu Konya Milletvekili Bahri Dağdaş tarafından verilen ve tasarıya 164 ek madde eklenmesini öngören önergesinin, maddelerin müzakeresi safhasında ek maddelerin ilgili bulunduğu ana maddelerle birlikte değil nihai safhada müzakereye tabi tutulacağı kararlaştırılmıştır. (Birleşim 123 madde 12) maddelerin müzakeresi hitamında da bu karardan rücu ile ek madde taleplerinin gereksiz bir şekilde tekriri müzakere mahiyetinde olduğu kabul ve bu nedenle de müzakereye tabi tutulamayacağı belirtilmiştir. Ve fakat bilahare bu gerekçeye de aykırı bir tutumla, 164 adet ek madde isteğinin tamamı bir tek değişiklik önergesi olarak kabul ve toptan oylamaya tabi tutularak reddi cihetine gidilmiştir (Birleşim 125). Bu işlem ve bu işleme dayanan Genel Kurul kararları da Anayasa'ya Millet Meclisi iç tüzüğünün 116. ve müteakip maddelerine, kanun yapma usul ve tekniğine tamamıyla aykırıdır.

5- Millet Meclisi iç tüzüğünün 220. maddesi Genel Kurul'da bakanlar adına söz söylemek için gönderilecek temsilcilerin sıfat ve mezuniyetlerinin yazılı belge ile tevsik edilmesi lüzumunu hüküm altına almıştır. Hal böyle iken reform niteliği taşıdığı iddia olunan bu tasarruğun birçok maddelerinin müzakeresinde bakan adına hazır bulunan zatın sıfat ve mezuniyeti aranmamış, Genel Kurul'a bu yolda bilgi

vermek lüzumu hissedilmemiştir.

6- Toprak ve Tarım Reformu Kanun Tasarısı'nı Genel Kurul adına incelemek üzere kurulan geçici komisyona, Konya Milletvekili Bahri Dağdaş tarafından verilen aynı mahiyetteki kanun teklifini de mevcut tasarı ile birlikte incelemesi görevi Genel Kurul kararı ile verilmiş iken, geçici komisyonun belki de bir maksat tahtında bunda zühul ederek gerekli tetkikatı tevhidden yapmamış olması da keza iç tüzüğüne aykırı bulunmaktadır.

Sonuç ve istek:

Gerek yukarıda arz ettiğimiz ve gerekse 44 sayılı Anayasa Mahkemesi Yargılama Usulleri Kanunu'nun 28. maddesi gereğince re'sen muttali olunacak sair sebeplere dayanılarak, iki ana temel ilkededen ve reform niteliğinden mahrum bulunan 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun yeniden müzakere imkânının sağlanması amacıyla, iptaline karar verilmesini talep ve dava eyleriz”.

11- METİNLER:

A- İptali istenen Kanun.

Dava konusu 25.6.1973 günlü 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu 19 Temmuz 1973 günlü 14599 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olup burada tüm metnin yazılmasına gerek görülmemiştir. (V. Tertip, Düstur, Cilt 12, Sayfa: 2446).

B- Dayanılan Anayasa kuralları:

Madde 37- Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak amaçlarıyla gereken tedbirleri alır. Kanun, bu amaçlarla, değişik tarım bölgelerine ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini gösterebilir. Devlet, çiftçinin işletme araçlarına sahip olmasını kolaylaştırır.

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

Madde 85- Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları iç tüzüklerin hükümlerine göre yürütürler. İç tüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasi parti grupları, en az on üyeden meydana gelir. Meclisler, kendi kolluk işlerini başkanları eliyle düzenler ve yürütürler.

Madde 86- Her Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve Anayasa'da başkaca hüküm yoksa toplanmaya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin de toplantı yetersayısı, her iki Meclis üye tam sayısı toplamının salt çoğunluğudur.

Madde 92- Kanun tasarı ve teklifleri önce Millet Meclisi'nde görüşülür.

Millet Meclisi'nde kabul, değiştirilerek kabul veya reddedilen tasarı ve teklifler Cumhuriyet Senatosu'na gönderilir.

Millet Meclisi'nde kabul edilen metin, Cumhuriyet Se-

natosu'nca değişiklik yapılmadan kabul edilirse, bu metin kanunlaşır.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabul ederse, Millet Meclisi'nin bu değişikliği benimsemesi halinde metin kanunlaşır.

Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosu'ndan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelere bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisi'ne sunulur. Millet Meclisi, karma komisyonca veya Cumhuriyet Senatosu'nca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini olduğu gibi kabul etmek zorundadır. Cumhuriyet Senatosu'nda üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmiş olan madde değişikliklerinde, Millet Meclisi'nin kendi ilk metnini benimsemesi için, üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Bu halde açık oya başvurulur.

Millet Meclisi'nin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosu'nca da reddedilirse düşer.

Millet Meclisi'nin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosu'nca olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edilirse, Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosu'nun kabul ettiği metni yeniden görüşür. Cumhuriyet Senatosu'nun metni Millet Meclisi'nce benimsenirse, kanunlaşır; reddedilirse, tasarı veya teklif düşer; Cumhuriyet Senatosu'ndan gelen metin Millet Meclisi'nce değiştirilerek kabul edilirse, 5. fıkra hükümleri uygulanır.

Cumhuriyet Senatosu'nca üye tam sayısının salt çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin Millet Meclisi tarafından

kabulü için, üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu lazımdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosu'nca üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin kanunlaşabilmesi, Millet Meclisi tarafından üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesine bağlıdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gönderilen bir metni, Millet Meclisi komisyonlarında ve Genel Kurulu'ndaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde karara bağlar; bu süre üç ayı geçemez ve ivedilik hallerinde on beş günden, ivedi olmayan hallerde bir aydan kısa olamaz. Bu süreler içinde karara bağlanmayan metinler, Cumhuriyet Senatosu'nca, Millet Meclisi'nden gelen şekliyle kabul edilmiş sayılır. Bu fıkrada belirtilen süreler Meclislerin tatili devamınca işlemez.

Yasama meclislerinin ve mahalli idarelerin seçimleri ve siyasi partilerle ilgili tasarı ve tekliflerin kabul veya reddinde yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır. Ancak, karma komisyon kurulmasını gerektiren hallerde, karma komisyonun raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Birleşik toplantısında Millet Meclisi'nin ilk metninin kabulü için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu lazımdır. 8. ve 9. fıkralar hükümleri saklıdır.

Geçici Madde 3- Bu Anayasa'ya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Millet Meclisi'nin ve Cumhuriyet Senatosu'nun toplantı ve çalışmaları için, kendi iç tüzükleri yapılmıncaya kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 27

Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan iç tüzüğü hükümleri uygulanır.

C- İlgili iç tüzük kuralları:

İptali istenen yasanın Millet Meclisi'nde görüşülmesi sırasında yürürlükte olan i Kasım 1956 tarihli Dâhili Nizamnamenin ilgili hükümleri şöyledir.

Madde 81- Reis, saatinde Meclisi açar ve müzakerelerin sonunda kapar. Mürettep olan azanın yarısından bir ziyadesi hazır bulunmadıkça müzakereye başlanamaz.

Nisap hususunda Riyaset Divanı'nca tereddüt hâsıl olur yahut azadan beşi şifahen veya tahriren nisap bulunmadığını beyan ederlerse yoklama yapılır.

Nisap yoksa Reis müzakereye başlanamayacağını söyleyerek veya bilahare nisap hâsıl olacağı muhtemel ise inikadı bir saat sonraya talik ederek Meclisi kapar. Meclis o gün açılmadığı takdirde, ertesi inikat için muayyen olan günde yine o ruzname ile toplanır.

Madde 103- Layiha veya teklifin müzakereye başlanmasında Reis, Heyeti Umumiye hakkında mütalaa beyan etmek isteyenlere söz verir. Mevzuu müzakere lehinde, aleyhinde ve hakkında söz isteyenlerden en az ikişer mebus iradı kelam etmeden müzakerenin kifayeti reye konamaz.

Madde 109- Layiha veya teklifin katiyen kabulü reye konmadan evvel, ibare ve üslup, yahut tertip ve tensik itibarıyla noksan veya iltibas olduğu aza veya encümen tarafından dermeyan olunursa metin, ait olduğu encümene gider.

Edilen tashihlerin reye iktiran etmesi lazımdır.

Madde 116- Bir encümene muhavvel kanun layiha veya teklifi hakkında bir veya birkaç mebus tadilat teklif etmek isterlerse bir tadilname tanzim ederek Reise takdim ederler.

Tadilnamelerde bunların kanunun hangi maddesine veya hut bütçenin hangi faslına ait bulunduğu tasrih edilmelidir.

Bu tadilnameler encümen mazbatasının zeylinde sahiplerinin esbabı mucibeyi havi muhtıraları ile birlikte bastırılarak haklarında encümençe ittihaz edilen kararlar ile esbabı-beyan edilir.

Layihanın Heyeti Umumiye'de müzakeresi esnasında o tadilatın sırası geldikte sahibi esbabı mucibesini tafsil edip mevcut azadan terviç ve teyit eden bulunursa müzakereye konur.

Aksi takdirde müzakeresinden vazgeçilir.

Madde 117- Kanun layihası veya teklifinin birinci müzakeresi bittikten sonra arz olunan yeni tadilnameler o layihanın tetkikine memur encümene verilmek lazımdır.

Madde 119- Birinci ve ikinci müzakerenin cereyanı sırasında takdim olunan tadilnamelerin encümene havalesi encümen tarafından istenmediği halde tadilatın esbabı mucibesi sahipleri tarafından mücmelen beyan olunur.

İkinci müzakere sırasında buna yalnız encümen cevap verebilir.

Bunun üzerine tadilnamenin nazarı mütalaaya alınıp alınmamasına Heyetçe karar verilir.

Nazarı mütalaaya alınırsa encümene havale olunur.

Encümen isterse filhal kabul eder.

Madde 121- ikinci müzakerede encümene iade olunan maddeler hakkında sair mebuslar tarafından da encümene tadil teklifleri verilebilir.

Madde “123- Munzam maddeler teklif için de tadilnameler hakkındaki usul tatbik olunur.

Madde 220- Vekiller namına Heyeti Umumiye’de söz söylemek için gönderilecek birinci derece devair rüesası vekâletlerinden her veyahut münhasıran bir iş için beyanatta bulunmaya mezun olduklarına dair Riyasete hitaben tahriratı hamil olacaktlardır. Bu tahrirat müzakereden evvel riyasete verilir. Reis, gelen zatın hangi vekâlet namına söz söyleyeceğini Heyete bildirir.

Divanı muhasebat Reis ve reisisanileri de icabında Meclise izahat verebilirler.

iii. İLK İNCELEME:

Muhittin Taylan, Avni Givda, Kemal Berkem, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş, Ahmet Akar, Halit ZARBUN, Ziya Önel, Abdullah Üner, Kani Vrana, Muhittin Gürün, Lütfi Ömerbaş, Şevket Müfiügil, Nihat O. Akçakayahoğlu ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla 4.12.1973 gününde Anayasa Mahkemesi iç tüzüğünün 15. maddesi uyarınca yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyanın eksikliği olmadığından işin esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ:

Davanın esasını incelemek üzere Kani Vrana, Şevket

Müfiügil, ihsan Ecemiş, Halit ZARBUN, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Sekip Çopuroğlu, Fahrettin Uluç, Muhittin Gürün, Lütfi Ömerbaş, Hasan Gürsel, Ahmet Salih Çebi, Adil Esmer, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Ahmet O. Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla 18/11/1975 gününde toplanan Anayasa Mahkemesi, hazırlanan rapor üzerinde durmuştur. Dava dilekçesinde, iptal nedenleri olarak özellikle ele alınan konular biçim sakatlıklarına ilişkin bulunmaktadır. Rapor da sadece bu konular işlenmektedir.

Gerçekten dava dilekçesinde; iptal gerekçeleri açıklanırken daha çok biçim yönüne ağırlık verilmiş ve kanunun yasama meclislerinden biçim sakatlıklarıyla birlikte geçerek yasalastığı belirtilmiş, görüşmelerin sürdürülüşünde Anayasa ve iç tüzüğüne aykırı tutum ve kararların iptal nedenini oluşturduğu savunulmuştur. Ancak dilekçenin hem başında ve hem sonunda, kanunun, Türk tarımının geliştirilmesi, gelirin artırılması, böylece sosyal refahın bünyemize uygun esaslar içinde yaygınlaştırılması gibi temel ilkelerden ve reform niteliğinden yoksun olduğu da açıklanmış ve biçim nedenleri yanında esasa ilişkin nedenlerin de varlığına işaret edilmiştir. Kaldı ki 22.4.1962 günlü, 44 sayılı yasanın 28. maddesinin birinci fıkrasında Anayasa Mahkemesi'nin, istemle bağlı kalmak koşuluyla, başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık karan verebileceği belirtilmiştir. Bu durumda, yalnız biçim yönünden yapılmış olan incelemenin, aynı zamanda işin esası yönünden de sürdürülerek tamamlattırılması gerekli görülmüş ve dosyanın yeniden raportöre veril-

mesi uygun bulunmuştur.

Bu toplantıda verilen karar şöyledir:

“4.12.1973 gününde yapılan ilk inceleme sonunda, işin esasının incelenmesine karar verilmiş olduğu halde, rapor esasın sadece biçim yönünden incelenmesine hasredilerek hazırlanmış bulunduğundan, bu eksikliğin giderilmesi ve esas yönünden de inceleme yapılması için dosyanın yeniden raportöre verilmesine ihsan Ecemiş, Muhittin Gürün ve Lutfi Ömerbaş'ın (Eldeki raporda işin esası biçim yönünden incelenmiş olduğundan bu haliyle incelemeye yeterlidir. Görüşmeler sonucunda işin esasının, esas yönünden de incelenmesi gerekli görülürse o yolda ayrıca karar verilebilir. Bu bakımdan, bu rapor üzerinde incelemeye başlanmalıdır) yolundaki karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile 18.11.1975 gününde karar verildi.”

Bu karar uyarınca eksiği tamamlattırılan rapor, dava dilekçesi, iptali istenen kanun ile dayanılan Anayasa kuralları, bunlarla ilgili gerekçelerle yasama meclisleri görüşme tutanakları ve gerekli öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü.

A- Biçim yönünden inceleme:

1- Millet Meclisi'ndeki yasama işlemleri açısından:

a) Toprak ve Tarım Reformu Kanunu tasarısı Millet Meclisi'nde kurulan 81 numaralı Geçici Komisyonca incelendikten sonra Genel Kurul'ca gündeme alınmıştır. Komisyon raporunun sonunda: “... Gündemde mevcut bütün işlere tak-

dimen öncelik ve ivedilikle görüşülmek üzere... “ önerisi yer almaktadır. (Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem 3, Cilt 37, Toplantı 4, S. Sayısı 869, Sayfa 289). Gündemin 62. sırasında yer alan tasarının Millet Meclisi Genel Kurulu’nda görüşülmesine başlandığı 9/5/1973 günlü, 106. Birleşim’de Komisyon adına Başkan vekili yazılı bir öneride bulunmuş ve kanunun (Anayasamızın 37., 41. ve 52. maddelerinde ifadesini bulan gerekçelerle ve ayrıca Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler bölümünde de bir amme hizmeti olarak Toprak - insan ilişkilerinin düzenlenmesinin devlete verilmiş görevlerden olması nedeniyle) tasarının gündemdeki öteki işlere takdimen öncelik ve ivedilikle görüşülmesi istenmiş ve bu öneri Genel Kurul’ca kabul edilmiştir. (Millet Meclisi Tutanak Dergisi Dönem 3, Cilt 37, Toplantı 4, sayfa 202).

Görüşmelerin başladığı tarihte Millet Meclisi yeni iç tüzüğü henüz yapılmamış olduğundan, Anayasa'nın geçici 3. maddesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan iç tüzük hükümleri uygulanmakta idi. Bu iç tüzüğün sonraki maddelerinde önceliğin ve ivediliğin ne olduğu belirlenmiştir. Öncelik, bir tasarı veya teklifin öteki işlerden önce görüşülmesi demektir ve bir gerekçeye dayanılarak önerilmesi gerekmektedir. İvedilik ise, iki kez yerine bir kez görüşme ile yetinilmesidir ve böyle bir önerinin kabulü için meclisçe kabul edilebilecek esaslı bu neden gösterilmelidir.

Gerek öncelik gerek ivedilik bakımından komisyon raporunda ve komisyon Başkan vekilinin önerisinde gösterilen

gerekçeler meclisçe yeterli bulunarak kabul edilmiş ve böylece görüşmelere geçilmiştir, öncelik ve ivedilik istemlerinin aynı önergede birlikte yer almasında ve her iki istemin birlikte oylanması işlemlerinde kanunun iptalini gerektirecek ağırlıkta bir yöntem yanlışlığı yapıldığı saptanamamıştır.

Muhittin Gürün, ivedilik bakımından değişik gerekçe ile bu sonuca katılmış. Öncelik bakımından ise karşı oyda bulunmuştur.

b) Görüşmelerde bakanın bulunmadığı zamanlarda onun adına Genel Kurul'da konuşmak veya belirli bir iş için bildirimde bulunmak üzere birinci derecedeki Daire Başkanları görevli kılınabilir. İlgili bakanın bulunmadığı zamanlarda dava konusu Kanunun Millet Meclisi'ndeki görüşmelerinde Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarı bulunmuştur. (Örneğin 7.6.1973 günlü 123. Birleşim ve 11.6.1973 günlü 124" Birleşim). Genel Kurul'a gelen görevlinin görüşmelerden önce hangi Bakanlık adına söz söyleyeceği, Başkanlıkça Genel Kurul'a bildirilmesi, iç tüzüğün 220. maddesinde belirtilmiş ise de, tasarinın görüşülmesi sırasında bu iç tüzük hükmünün yerine getirilip getirilmediği yeterince anlaşılamamaktadır. Ancak görüşmeye katılan görevlinin Bakan adına söz aldığı zaman kendisinin Başbakanlık Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarı olduğu tutanaklarda açıkça belirtildiği gibi, kimliği ve yetkisi konusunda Genel Kurul'da herhangi bir itiraz ileri sürülmüş değildir. Şu halde Toprak ve Tarım Reformu Teşkilatı Müsteşarı'nın Hükümet adına gerektiğinde, görüşmelerde hazır bulunmasında iç tüzüğe ve dolayısıyla Anayasa'ya ay-

kırlık bulunmamaktadır.

c) 11.6.1973 günlü Birleşim’de dava konusu kanuna ilişkin tasarı Millet Meclisi’nde görüşülürken beş milletvekilinin ayağa kalkarak toplantı yetersayısı olmadığını ileri sürmeleri üzerine yapılan işlemler üzerinde de durulmuştur.

Gerçekten bu birleşim açılırken (Millet Meclisi Tutanak Dergisi Dönem 3, Cilt 38, Toplantı 4, Sayfa 475 ve sonra) toplantı yeter sayısının bulunduğu saptanmış, önce Başkanlık Divanının Genel Kurul’a sunuşları okunmuş, sonra gündeme geçilerek tasarinin görüşülmesine başlanmıştır. 26. maddenin oylanmasına geçildiği sırada salonda çoğunluğun olmadığı öne sürülmüş, (Dâhili Nizamname’nin) 81. maddesinde yazıldığı üzere yoklama yapılması için üyelerden 5 kişinin sözlü veya yazılı olarak Başkanlığa başvurması gerektiğinden, bu durumun başkanlıkça saptanabilmesi uzun tartışmalara yol açmıştır. 5 üyenin yoklama isteyip istemediği konusundaki tartışmalar arasında tasarinin 33. maddesinin görüşülmesine kadar zaman geçmiş ve bu sırada 6 üyenin ayağa kalkarak yoklama istediklerini saptayan başkan ad okuyarak yoklama yapacağını söylemiş ve böylece yapılan yoklama sonunda salonda 240 kişinin bulunduğu anlaşıldığından görüşmeler yeniden sürdürülmüştür. Ancak 39. maddenin görüşülmesine geçildiğinde yeniden toplantı yetersayısının bulunmadığı öne sürülmüş ve 5 üye ayağa kalkarak yoklama yapılmasını istemiştir. Çok kısa bir zaman önce yoklama yapıldığı, salonda çoğunluğun bulunduğu, yoklama isteğinin kötü niyete dayandığı biçimindeki savlar

ve bunlara verilen karşılıklar arasında Başkan görüşmeleri sürdürmüş, bu arada 39. ve 40. maddeler hakkında verilen önergeler üzerinde konuşmalar yapılmış ve her iki madde oylanarak kabul edildikten sonra Başkan (müddet dolduğundan) diyerek birleşime son vermiştir.

Toplantı yeter sayısı konusunda (Dâhili Nizamname'nin) 81. maddesinin 2. fıkrasında yer alan hüküm şöyledir: “Nisap konusunda Riyaset Divanı'nca tereddüt hâsıl olur yahut azada beş kişi şifahen veya tahriren nisap bulunmadığını beyan ederlerse yoklama yapılır.”

Fıkra hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere Genel Kurul'da görüşmeler sırasında toplantı yetersayısının bulunmadığı ya Başkanlık Divanı'nca saptanacak ya da üyelerden beş kişinin sözlü veya yazılı olarak durumu başkanlığa bildirmeleri gerekecektir. Her iki halde de yoklama yapılması zorunluluğu vardır. Olayda üyelerden beş kişi ayağa kalkmış ve toplantı yetersayısının bulunmadığını ileri sürerek, yoklama yapılmasını istemiştir. Bu durumda kısa zaman önce yoklama yapıldığı, öne sürülen isteğin kötü niyete dayandığı biçimindeki görüşlerin (Dâhili Nizamname'nin) yukarıda belirtilen kesin hükmü karşısında hukuksal dayanağı olamaz. Artık görüşmeler bu noktada kesilerek yeniden yoklama yapılması gerekir. Başkanlığın tersine tutumu ve görüşmelerin sürdürülmesi (Dâhili Nizamname) hükümlerine aykırıdır.

Ancak her iç tüzük hükmüne aykırı davranışın, Anayasa'ya aykırılığı da oluşturduğu ve görüşme konusu olan metnin bu bakımdan iptali gerektiği sonucuna varmak olanak-

sızdır. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında da belirtildiği üzere: "İç tüzüklerin biçime ilişkin tüm hükümlerinin aynı önem derecesinde bulunduğu düşünülemez. Bunların arasında yasama meclisince verilen kararın geçerliliği üzerinde etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunduğu gibi, ayrıntı sayılabilecek nitelikte olanlar da vardır. Birinci kümeye girenlere aykırı tutumun iptal nedenini oluşturacağını, buna karşılık öteki biçim kurallarına uymamanın iptali gerektirmeyeceğini kabul etmek yerinde olur. Anayasa'da gösterilmeyen ve yalnız iç tüzükte bulunan biçim kuralları arasında böyle bir ayırım yapılması zorunludur. Çünkü iç tüzüklerdeki biçim kurallarına aşın bağıllık yasama meclislerinin çalışmalarını gereksizce aksatır. İç tüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı sorunu, uygulanacak iç tüzük hükmünün önemine ve niteliğine göre çözülecek ve incelemeleri sırasında Anayasa Mahkemesi'nce değerlendirilip saptanacak bir konudur." (Anayasa Mahkemesi'nin 6.4.1972 günlü 13/13 sayılı kararı Resmi Gazete: 24.7.1972 Sayı: 14255).

Dava konusu kanuna ilişkin tasarının görüşüldüğü birleşimin başında ve bir süre sonra da itiraz üzerine yapılan yoklamalarda çoğunluğun bulunduğu belirlenmiştir. Görüşmeler sürerken kısa bir süre sonra üçüncü kez yoklama yapılmasının gerekliliğini ortaya koyan bir durumun varlığı Başkanlık Divanı'nca saptanamamış, bu nedenle öne sürülen yoklama istemine uyulmamıştır. Başkanlık Divanı'nın, (Dahili Nizamname) hükümlerine aykırı olmakla birlikte,

bu davranışının, yasama işleminin esasına olumsuz etki yapacak ve kanunun, bu birleşimde kabul edilen 39. ve 40. maddelerinin, iptalini gerektirecek nitelikte ağırlık taşıyan bir yöntem yanlışı olarak benimsenmesine olanak yoktur. Bu konuya ilişkin Anayasa'ya aykırılık savı, açıklanan nedenlerle reddedilmelidir.

Kani Vrana, Şefket Müftügil, Ziya Önel, Muhittin Gürün, Lütfi Ömerbaş, Ahmet Salih Çebi ve Ahmet H. Boyacıoğlu bu görüşe ve sonuca katılmamışlardır.

d) 9.5.1973 günlü, 106. Birleşim'de tasarının görüşülmesine başlanırken 81 numaralı Geçici Komisyon Başkanı bir önerge vermiştir. (Millet Meclisi Tutanak Dergisi Cilt 37. Sayfa 103) Bu önergede, tasarının “uzun süreden beri tartışılmış olması ve mahiyeti itibariyle teknik ve sistematik bir bütün arz” ettiği öne sürülerek “Bu kabil tasarılar üzerinde kabul edilen usule uygun olarak: 1- Tümü üzerindeki görüşmeler bitinceye kadar maddeler hakkında sayın üyelere verilecek değiştirge önergelerinin başkanlığa tevdiine, 2- Değiştirge önergeleri verilen maddeler üzerinde görüşme açılmasına, diğer maddelerin okunup oylanmasına” karar verilmesi istenmiştir. Görüşmeler, oylanıp kabul edilen bu önerge kuralları çerçevesinde sürdürülmüştür.

Bütçenin görüşülmesi ve kabulü dışında, kanun tasarı ve tekliflerinin, Millet Meclisi'nde görüşülmesi yöntemi aynıdır. Konusuna göre kanun tasarı ve tekliflerinin değişik görüşme yöntemlerine bağlı tutulması, Anayasa'da öngörölmüş değildir. Bu nedenle Genel Kurul'da kabul edilen 81 numaralı Ge-

çici Komisyon Başkanı'nın önerisindeki özel görüşme yönteminin, kanun koyucunun iradesine olumsuz etki yapacak nitelikte olup olmadığı ve dava konusu kanunun iptalini gerektirecek bir ağırlık ve ölçüye ulaşp ulaşmadığı üzerinde durulacaktır. Bu inceleme yapılırken önergede yer alan görüşme yönteminin ortaya koyduğu kurallar ayrı ayrı ele alınacak ve Anayasa'ya uygunluk denetiminden geçirilecektir.

Önce, değiştirge önergesi verilmesinin belirli bir zamanla sınırlanması işleminin iç tüzük hükümlerine ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olup olmadığı sonunu incelenecektir.

Kanunların yapılması yöntemini düzenleyen Anayasa'nın 92. maddesinde, kanun tasarı ve tekliflerinin yasama meclislerinde görüşülmesinden söz edilmektedir. Tasarı ve tekliflerin yasama meclislerinde enine boyuna görüşülmesi ve böylece toplumun gereksinmelerini yeterince karşılayabilecek bir yapıya sahip kılınması ancak bu yolla olanak içine girer. Değiştirge önergesi verilmesi de görüşmelerin önemli bir evresini oluşturur. O halde görüşme, yasa koyucunun gerçek iradesinin belli olmasında en önemli bir Ögedir. Gerçek iradenin açıklanmasını önleyecek bir görüşme yöntemi demokratik hukuk düzenine aykırı düşer.

Anayasa'nın 85. maddesinin 1. fıkrasında, Meclislerin, çalışmalarını kendi yaptıkları iç tüzük hükümlerine göre yürütecekleri hükme bağlanmıştır. Dava konusu kanunun Millet Meclisi'nde görüşülmesi sırasında yürürlükte olan iç tüzük, Anayasa'nın geçici 3. maddesi uyarınca 27 Ekim 1957'den önce uygulanmakta olan (Dâhili Nizamname) idi.

Dâhili Nizamname'nin 99. ve sonraki maddelerinde (Kanunların Müzakeresi) yöntemleri açıklanmıştır. Tasarı ve teklifler ancak iki görüşmeden sonra kesin olarak kabul edilebilir. Ana kural budur. Genel Kurul'daki birinci ve ikinci görüşmelerde değiştirge önerilerinin verilmesi herhangi bir sınırlamaya bağlı tutulmamıştır. Bu konudaki hükümler (Dahili Nizamname'nin) 116-123. maddelerinde açık bir biçimde gösterilmiştir. Şu halde değiştirge önerileri verilmesinin tasarının tümü üzerinde görüşmeler bitinceye kadarki zamanla sınırlanmış olması, Dâhili Nizamname hükümleriyle bağdaşmaz. Böyle bir davranış Anayasa hükümlerini zedelemektedir. Çünkü değiştirge önerileri verilmesinin belirli bir zaman dilimiyle sınırlandırılması, konu hakkında görüşme olanağını kısıtlar, dolayısıyla yasa koyucunun iradesini serbestçe ortaya koymasına engel olur. Yasama yetkisinin böylece sınırlanması ve yasama organının kanun yapma iradesini tam olarak kullanamaması o kanunu Anayasa'ya aykırı bir duruma, düşürür. Bu nedenle 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun tümü, yasama yetkisini kullanan organın serbest iradesiyle oluşmamış bulunduğundan iptal edilmelidir.

Yasa koyucunun iradesinin serbestçe belirlenmesini engelleyen öteki özel yöntem 106. Birleşim'de kabul edilen önerenin ikinci bendinde yer almıştır. Bu bentte “değiştirge önerileri verilen maddeler üzerinde görüşme açılmasına, diğer maddelerin okunup oylanmasına” denilerek tasarının birçok maddelerinin görüşülmesi engellenmiştir.

Bilindiği üzere kanun tasarı ve teklifleri maddelerden oluşur; maddelerin üzerinde görüşme açılmamışsa, Anayasa'nın 92. maddesinin öngördüğü "görüşülme" gereği, o kanun tasarısı veya teklifi yönünden yerine getirilmiş sayılmaz. Çünkü (Dâhili Nizamname'nin) 99. maddesi, tasarı ve tekliflerin ancak iki görüşmeden sonra kesin olarak yasalaşabileceğini hükme bağlamıştır. Şu kadar ki ivedilik karan alınması halinde yalnız bir kez görüşme olanağı ortaya çıkabilir (Dâhili Nizamname: Madde 70 ve 71). Aslında iki kez görüşülmesi gereken kanun tasarısının ivedilikle görüşülmesi kararlaştırıldığı takdirde, bu görüşmenin sadece birinci görüşmeyi içereceği açık ve kesindir. Çünkü Dâhili Nizamname'nin 107. maddesine göre; ikinci görüşmede tasarı veya teklifin tümü üzerinde konuşulmaz, maddelerin hepsi üzerinde de görüşme yapılmaz, yalnız üzerinde değiştirge önerileri bulunan maddeler görüşülebilir. Hal böyle olunca, hakkında değiştirge önerileri bulunmayan maddelerin görüşülmemesi ve doğrudan doğruya oylanması yoluna gidilmesi, ivedilikle görüşülmesi kararlaştırılan bir metnin birçok maddelerinin hiç görüşülmemesi sonucunu doğurur. 106. Birleşim'de kabul edilen önerenin ikinci bendinde yazılı yöntem, Toprak ve Tarım Reformu Kanunu tasarısı için bu sonucu birlikte getirmiştir. Yani tasarı metninin büyük bir bölümü Millet Meclisi'nde hiç görüşülmeden kabul edilmiştir. Yasa koyucunun iradesini serbestçe ortaya koymasını engelleyen böyle bir yöntemin Anayasa'ya uygunluğunun kabulüne olanak yoktur.

Durumun kanun tekniği açısından incelenmesinde de kimi sakıncalı sonuçların ortaya çıkması olasılığı saptanabilecektir. Gerçekten kanun tasarı veya teklifi, belli bir konuyu baştan sona ele alan ve birbirleriyle bağlantısı hükümleri içeren bir metindir. Hükümleri arasında tam bir uyum sağlanması gereken böyle bir metnin meclislerdeki görüşmeler sırasında bir maddesinin herhangi bir nedenle değiştirilmiş veya çıkarılmış olması karşısında, uyumluluğu ve bütünlüğü korumak için kimi önlemlerin alınması, yeni değiştirge önergelerinin verilmesi suretiyle görüşmelerin bu amacı gerçekleştirmeyi sağlayacak biçimde sürdürülmesi zorunu doğabilir. Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun Millet Meclisi'nde görüşülmesine başlarken kabul edilen önerge ise, sözü edilen uyumluluk ve bütünlüğü korumak değil, tersine, hükümler arasındaki bağlantıları bozacak bir sonuç ortaya çıkarabilir. Çünkü görüşülmeyen, sadece oylanmış madde metinlerine ilişilemeyecek, buna karşılık değiştirge önergesi verilmiş olanlar üzerinde görüşme açılacaktır. Bu işlem sonunda görüşülen ve görüşülmeyen madde metinleri arasında uyumluluğu ve bütünlüğü bozan, bağlantıları kesen değiştirmeler, metinden çıkarmalar veya yeni eklemeler ortaya çıkabilecek ve böylece sosyal gereksinimleri karşılayan sağlıklı bir kanunun gerçekleşmesi tehlikeye düşecektir.

Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlük maddeleri ile birlikte 237 maddeden oluşmuştur. Bu metinden 404 madde, üzerinde değiştirge önergesi verilmediği için Millet Meclisi'nde görüşme açılmadan yalnızca okunup oylanarak kabul

edilmiştir. Bu maddeler şunlardır: 9, 13, 15, 22, 24, 25, 27, 30, 31, 32, 34, 37, 38, 44, 46, 47, 48, 49, 51, 55, 56, 57, 59, 61, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 78, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 89, 91, 92, 94, 97, 93, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 129, 130, 132, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 157, 158, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 185, 187, 189, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 204, 205, 206, 208, 209, 211, 212, 213, 214, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, (Tutanak Dergisi, Birleşim 110, Sayfa 393-395, Tutanak Dergisi, Birleşim 111, Sayfa 403435).

Bundan başka, komisyonca değiştirge önergeleriyle ilgili görölerek istenen sekiz maddeden beşi üzerinde herhangi bir değışiklik yapılmamış ve bu maddeler de Millet Meclisi Genel Kurulu'nda okunarak geçirilmiş ve oylanmıştır. Bu maddeler şunlardır: 58, 64, 182, 186, 234.

Öte yandan üzerinde değışiklik önergesi verildiği halde sonradan bu önergeler geri alındığı için, kabul edilen ilke kararı uyarınca, Genel Kurul'da yalnız okunup oylan maddelerin sayısı 24'tür. Bu maddeler şunlardır:

5, 10, 16, 20, 29, 45, 50, 60, 62, 63, 106, 131, 140, 149, 159, 161, 184, 191, 202, 203, 110, 216, 224, 235, (Millet Meclisi Tutanak Dergisi 22, 123, 124 ve 125. Birleşimler, sayfa 397 ve sonra).

Demek oluyor ki, Genel Kurul'da görüşülmeyen maddelerin sayısı 173'ü, bunun tasarımın tüm maddelerine oranı ise %75'i bulmaktadır. Bu sonuç kanun tasarısının sadece komisyonda görüşüldüğünü, buna karşılık maddelerinin dörtte üçünün Genel Kurul'da oylanması ile yetinildiğini göstermektedir. Yani maddelerin ancak dörtte biri Genel Kurul'un serbest iradesiyle geri kalan dörtte üçü için ise bu olanak sağlanamamıştır, Anayasa'nın 85. ve 92. maddelerine aykırı olan bu yöntem ve işlemlerin kanunun tümünü kapsamış olması nedeniyle 25/6/1973 günlü 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun tümü iptal edilmelidir.

Halit ZARBUN, Abdullah ÜNER, Fahrettin ULUÇ, Hasan GÜRSEL, Adil ESMER ve Nihat O. AKÇAKAYALIOĞLU bu sonuca katılmamışlardır.

2- Öteki Biçim Aykırılıklarının İncelenmesi Sorunu:

Millet Meclisi'ndeki görüşmeler sırasında yapılan öteki biçim aykırılıklarıyla Cumhuriyet Senatosu'ndaki görüşmelere ilişkin biçim aykırılıklarının, yukarıda açıklanan iptal kararı karşısında ayrıca incelenmesinde sonucu etkilemeyeceği nedeniyle, bir yarar görülememiştir. Bu bakımdan incelemenin biçim yönünden sürdürülmesine gerek kalmadığı sonucuna varılmıştır.

Şevket MÜFTÜGİL, Halit ZARBUN, Abdullah ÜNER, Fahrettin ULUÇ, Hasan GÜRSEL, Adil ESMER ve Nihat O. AKÇAKAYALIOĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

B- Esas hakkında incelemenin sürdürülmesi sorunu:

25.6.1973 günlü 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun tümü biçim yönünden iptaline karar verilmiş bulunduğuna göre, aynı kanunun varlığını sürdürmesine artık olanak kalmamıştır. Hukukça varlığı sona eren bir kanunun maddeleri üzerinde esas yönünden incelemenin sürdürülmesine gerek görülmemiştir.

Hasan Gürsel ve Nihat O. Akçakayalıoğlu bu görüşe katılmamışlardır.

V- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE

GİRECEĞİ GÜNÜN SAPTANMASI SORUNU:

Anayasa'nın değişik 152. maddesinde “Anayasa Mahkemesi’nce, Anayasa’ya aykırı olduğundan iptaline karar verilen kanun veya iç tüzük veya bunların iptal edilen hükümleri, gerekçeli kararın Resmi Gazete’de yayımlandığı günde yürürlükten kalkar. Gereken hallerde, Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih kararın Resmi Gazete’de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez”; 22.4.1962 günlü 44 sayılı Yasanın 50. maddesinin dördüncü fıkrasında da “Anayasa Mahkemesi, bir kanun veya iç tüzüğün veya bunların belirli hükümlerinin iptali halinde meydana gelecek boşluğu, kamu düzenini tehdit edici mahiyette görürse üçüncü fıkra hükmünü uygular ve boşluğun doldurulması için yasama meclisi başkanlıklarıyla Başbakanlığı durumdan haberdar eder” denilmektedir.

25.6.1973 günlü 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun iptal edilmesiyle bir boşluğun oluştuğu ve bu boşluğun özellikle tarım kesiminde kamu düzenine ve güvenine ters yönden etki yapacağı kuşkusuzdur. Bu nedenle iptal hükmünün, kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI- SONUÇ:

1- Biçim yönünden inceleme:

A) Millet Meclisi'ndeki yasama işlemleri açısından:

1- 25.6.1973 günlü 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'na ilişkin tasarının öncelik ve ivedilikle görüşülmesi işlemlerinde, dava konusu kanunun biçim yönünden iptalini gerektirecek bir neden bulunmadığına Muhittin Gürün'ün ivedilik bakımından değişik gerekçesiyle ve oy birliğiyle, öncelik bakımından karşı oyuyla ve oy çokluğu ile

2- Toprak ve Tarım Reformu Teşkilatı Müsteşarının hükümet adına, gerektiğinde, görüşmelere katılmasında iç tüzük hükümlerine ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırılık bulunmadığına oy birliğiyle;

3- 11.6.1973 günlü, 124. Birleşim'de beş milletvekilinin ayağa kalkarak toplantı yetersayı olmadığına bildirmeleri ve yoklama yapılmasını istemeleri üzerine Başkanın yoklama yaptırmamış olmasının iç tüzüğüne aykırı olduğuna oy birliğiyle; ancak iç tüzüğüne aykırı olan bu durumun, dava konusu kanunun bu birleşimde kabul edilen 39. ve 40. maddelerindeki kuralların iptalini gerektirecek bir Anayasa aykırılığı-

nı oluşturmadağına Kani Vrana, Şevket Müftügil, Ziya Önel, Muhittin Gürün, Lütfi Ömerbaş, Ahmet Salih Çebi ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile

4- 9.5.1973 günlü 106. Birleşim'de 81 numaralı geçici komisyon Başkan vekili imzasıyla verilen önergede yazılı: (1- Tümü üzerindeki görüşmeler bitinceye kadar maddeler hakkında sayın üyelerce verilecek değiştirge önergelerinin Başkanlığa tevdiine, 2- Değiştirge önergeleri verilen maddeler üzerinde görüşmeler açılmasına, diğer maddelerin okunup oylanmasına) yolundaki yöntemin kabulü ile görüşmelerin bu sınırlamalar içinde yürütülmesinin iç tüzüğüne ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olduğuna, bu aykırılığın kanunun tümünü kapsamış olması nedeniyle,

25/6/1973 günlü, 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun tümünün iptaline Halit ZARBUN, Abdullah ÜNER, Fahrettin ULUÇ, Hasan GÜRSEL, Adil ESMER ve Nihat O. AKÇAKAYALIOĞLU'nun karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile;

B) Millet Meclisi'ndeki görüşmeler sırasında, yukarıda sayılanlar dışında yapılan biçim aykırılıklarıyla Cumhuriyet Senatosu'ndaki görüşmelere ilişkin biçim aykırılıklarının, 1-A/4 sayılı bentte açıklanan iptal kararı karşısında, ayrıca incelenmesine yer kalmadağına Şevket Müftügil, Halit ZARBUN, Abdullah ÜNER, Fahrettin ULUÇ, Hasan GÜRSEL, Adil ESMER ve Nihat O. AKÇAKAYALIOĞLU'nun karşı oylarıyla ve oyçokluğuyla;

11- 25.6.1973 günlü ve 1757 sayılı Yasanın tümünün yukarıda 1-A/4 sayılı bentte yazılı nedenle iptal edilmiş bulunması karşısında, esas hakkında inceleme yapılmasına yer

olmadığına Hasan Gürsel ve Nihat O. Akçakayalıoğlu'nun karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile

111- Anayasa'nın değişik 152. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine oy birliğiyle; 19.10.1976 günü karar verildi”

Fahrettin Uluç

KARŞI OY

Mahkememizin 19.10.1976 günlü, Esas: 1973/42, Karar: 1976/43 sayılı kararında Sayın Şevket Müftügil tarafından yazılan karşı oy yazısının (1) sayılı bölümüne katılıyorum.

Kani Vrana

Anayasa Mahkemesi Başkanı

KARŞI OY YAZISI

1- 11.6.1973 günlü, 124. Birleşim’de beş milletvekili ayağa kalkmış ve toplantı yetersayı olmadığı ileri sürerek yoklama yapılmasını istemişlerdir. Başkanlıkça Dâhili Nizamnamenin 81. maddesine uyulmayarak görüşmeler sürdürülmüştür. Bu işlem de çoğunlukça bir iç tüzük aykırılığının varlığı kabul edilmiş, fakat bu durumun bir Anayasa aykırılığı biçiminde nitelendirilemeyeceği sonucuna varılmıştır. Oysa görüşmeler Meclislerin üye tam sayısının salt çoğunluğu olmadan yapılamaz. Aksi takdirde kabul edilen

metin Meclis iradesinin ürünü sayılamaz. Salt çoğunluğun bulunmadığı yöntemince ileri sürüldüğü halde yoklamanın yapılmamış olması, salonda görüşmelere yeter sayıda milletvekilinin bulunmadığı yolunda ciddi bir kuşkuya neden olmuştur. Böyle bir halde, itirazın yöntemince öne sürüldüğü andan sonra görüşülüp kabul edilen metnin, Anayasa'nın 86. maddesi hükmü karşısında yasal niteliği yoktur. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında “ ... Anayasa'nın öngördüğü yeter sayı olmadan toplantı yapılmasına ve böyle bir toplantıda görüşme açılarak sonuçlandırılmasına Anayasa kuralları karşısında olanak yoktur.” (Anayasa Mahkemesi'nin 5.2.1976 günlü, Esas: 1975/179, Karar: 1976/8 sayılı kararı, Resmi Gazete 10.5.1976, Sayı: 15583) denilmek suretiyle bu karara konu olan 7/5/1975 günlü 1895 sayılı “Devletçe işletilecek Madenler Üzerindeki Hakların Geri Alınması ve Hak Sahiplerine Ödenecek Tazminat Hakkında Kanun” un tümü biçim yönünden iptal edilmiştir.

Aksi görüşü savunan çoğunluk kararının bu konuya ilişkin bölümüne yukarıda açıklanan nedenlerle katılmıyorum.

2- Biçime ilişkin öteki iptal nedenlerinin incelenmesine gerek bulunmadığı yolunda çoğunlukça alınan karara da katılmamaktayım. Bu konudaki gerekçeler yukarıda gün ve sayısı belirtilen Anayasa Mahkemesi kararına bağlı karşı oy yazısında ayrıntılarıyla açıklanmış olduğundan burada yinelenmesine gerek yoktur.

Başkan vekili

Şevket Müftügil

KARŞI OY YAZISI

Mahkememizin Esas: 1973/42, Karar: 1976/48 sayılı kararında Sayın Abdullah Üner tarafından yazılan karşı oy yazısına aynen katılıyorum.

Üye

Halit ZARBUN

KARŞI OY YAZISI

Mahkememizin 19.10.1976 günlü, Esas: 1973/42, Karar: 1976/48 sayılı kararında Sayın Başkanvekili Şevket Müftügil'in karşı oy yazısının (1) sayılı bölümüne katılıyorum.

Üye

Ziya Önel

KARŞI OY GEREKÇESİ

25.6.1973 günlü ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun; D.P. Meclis Grubu tarafından açılan dava üzerine Anayasa Mahkemesi'nce çoğunlukla biçim yönünden iptaline karar verilmiştir. Bu karara katılmadığımızın nedenleri aşağıdadır:

Kanun tasarısı, Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşülürken 81 numaralı Geçici Komisyon Başkanı tarafından verilen önergede:

1- Tasarının tümü üzerinde görüşmeler bitinceye kadar

maddeler hakkında üyelerce verilecek değiştirge önergelerini Başkanlığa tevdiine.

2- Değiştirge önergeleri verilen maddeler üzerinde görüşmeler açılmasına, diğer maddelerin okunup oylanmasına, Karar verilmesi önerilmiş, oturum başkanı bu önergeyi Genel Kurul'un oyuna sunmuş, kabul edildiğini bildirmiş, görüşmeler buna göre yürütölmüş ve Mahkememizce de çoğunlukla, "Millet Meclisi'nde bu önergenin kabulü ile görüşmelerin bu sınırlamalar içinde yürütölmemesinin iç tüzüğüne ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olduğu" gerekçesiyle kanunun tümünün iptaline karar verilmiştir.

Önce şu noktaya işaret etmek gerekir ki: Bu kanun tasarısının görüşölmesi sırasında Millet Meclisi'nin iç tüzüğü henüz yapılmamış olduğundan 27 Ekim 1957 tarihinden önce uygulanmış olan eski iç tüzük "Dâhili Nizamname" hükümleri uygulanmıştır.

Anayasa'da Kanun teklif ve tasarılarının Meclislerde görüşölmesi sırasında uygulanacak usulle ilgili bir kural yoktur. Bu konu, kendi yaptıkları iç tüzüklerinde yer almıştır. Kanun teklif ve tasarılarının Meclislerde görüşölmesi sırasında iç tüzüklerin herhangi bir maddesine uyulmamış olması, o kanunun herhalde iptaline neden olmayıp ancak kanunun geçerliliğini etkileyecek ve Meclislerin iradelerini zedeleyecek kadar ağır olanları iptal nedenini oluşturabilecektir. Mahkememizin Öteden beri süre gelen görüş ve uygulamaları da bu yoldadır. Buna bir örnek vermek gerekirse: Anayasa Mahkemesi'nin 16.11.1965 gün. Esas: 1964/56,

Karar: 1965/59 sayılı kararında şöyle denilmiştir:

“İç tüzük hükümleri genellikle şekle ait kurallardır. Bu hükümler içinde yasama meclislerince verilen bir kararın sıhhati üzerinde etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunduğu gibi bu derece önemli olmayanlar da vardır. Birinci kategoriye girenlere aykırılığın iptal nedeni teşkil edeceği, buna karşılık öteki kurallarına riayetsizliğin iptali gerektirmeyeceği kabul edilmelidir. Anayasa'da gösterilmeyen ve yalnız iç tüzüklerde bulunan şekil kuralları arasında bu ayrımı yapmak Anayasa'nın maksadına uygun düşer. Zira iç tüzüklerdeki şekil kurallarına aşırı bağlılık yasama meclislerinin çalışmalarını lüzumsuz yere aksatır. Doktrinde de bu yolda ayrımı destekleyen görüşler vardır. Millet Meclisi Anayasa Komisyonu 44 sayılı Kanun'a ait raporunda yasama meclislerinin kanunun görüşülmesinde ve kabulünde iç tüzük hükümlerine uyup uymadıklarını kontrol bakımından mahkemelerin ihtiyatlı ve ölçülü davranmaları lüzumlu olduğu ve Anayasa'nın koyduğu şekil şartlarından farklı olarak iç tüzükteki şekil şartlarının hepsinin mutlak butlanı gerektirmeyeceği belirtilmiştir. Komisyonun bu kanısı Anayasa'nın maksadı ve bilimsel görüşlerle bağdaşmaktadır.” (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, sayı 3 sayfa: 284).

Demek oluyor ki; Millet Meclisi'nin esas iç tüzüğü yapılıncaya kadar uygulanmış ve sonradan yürürlükten kaldırılmış olan eski iç tüzüğün bazı kararlarına uyulmamış olması herhalde kanunun iptalini gerektirmeyecek ve ancak kanunun geçerliliğini etkileyecek ve meclislerin iradelerini zede-

leyecek derecede önemli ve ağır olanları iptal nedeni sayılabilecektir. Olayda ise geçici Komisyon Başkanı'nın söz konusu önergesi Millet Meclisi Genel Kurulu'nda okunmuş, üzerinde konuşma açılmış ve hiçbir üye tarafından itiraza uğramadığı anlaşılmış ve Millet Meclisi Genel Kurulu'nun serbest irade ve oyu ile benimsenerek kabul edilmiş olması itibariyle artık burada Millet Meclisi'nin iradesini zedeleyen ve bu nedenle kanunun geçerliliğini etkileyen bir durum mevcut değildir. Böyle olunca da bu nedenin kanunun iptalini gerektirmediği açıktır.

Diğer yandan; bu kanun tasarısının Millet Meclisi'nde görüşülmesi sırasında haklarında değiştirge önergesi verilmiş olan maddeler üzerinde esasen hiçbir Milletvekilinin söz isteyip konuşma gereği duymadığı da anlaşılmaktadır.

II-Yukarıda da açıklandığı gibi Toprak ve Tarım Reformu Kanunu tasarısının Millet Meclisi'nde görüşülmesi sırasında geçici olarak uygulanmış olan eski iç tüzük (dâhili nizamname) Eylül 1973 tarihinde yürürlükten kalkmış ve yerine Millet Meclisi'nin yeni iç tüzüğü yürürlüğe konmuştur. Millet Meclisi yeni iç tüzüğü, eski dâhili nizamnamenin birçok kurallarını değiştirmiş ve bu arada kanun teklif ve tasarılarının iki defa değil yalnız bir kez görüşülmesi usulü kabul edilmiş, verilecek değiştirge önergeleri hakkında da esaslı kayıtlamalar ve sınırlamalar getirilmiştir. Bu husus dahi, eski iç tüzüğün söz konusu şekil kurallarının, Toprak ve Tarım Reformu Kanunu gibi çıkarılması Anayasa emri olan önemli bir kanunun iptaline yol açabilecek bir

nitelik taşımadığını ayrıca göstermektedir.

III- Davacı parti Meclis Grubu tarafından öne sürülen iptal nedenlerinin hepsinin ayrı ayrı incelenip karara bağlanması gerekirken böyle yapılmayarak bu iddialardan yalnız bir bölümü incelenip karara bağlanmış ve bu arada bir biçim kuralına uyulmadığı nedeniyle kanunun tümünün iptaline karar verilmesi üzerine inceleme bu noktada kesilmiş böylece öteki iddialar incelemesiz ve yanıtız kalmıştır.

IV- Yukarıda yazılı nedenlerden dolayı çoğunlukla verilmiş olan iptal kararına karşı bulunmaktayız.

Üye

Abdullah Üner

Üye

Fahrettin Uluç

KARŞI OY YAZI

1- Bu dosyanın konusu olan iptal davası, yukarıdaki kararın i sayılı bölümündeki dilekçe metninde de görüldüğü gibi, 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanun tasarısının yasalaşması sırasında, yasama meclislerinin görüşme yöntemlerine, toplanma ve karar yeter sayılarına ilişkin Anayasa ve iç tüzük hükümlerine riayet edilmemek suretiyle Anayasa'ya aykırılık yaratıldığı ve bu aykırılık nedenlerinin esasa müessir bulunduğu gerekçesine dayandırılmıştır. Bu bakımdan raporörce hazırlanarak 14.1.1975 gününde dağıtılmış bulunan raporda, işin esası, Anayasa ve iç tüzüğün sadece biçim kuraları açısından incelenmiştir. Her ne kadar 22.4.1962 günlü,

44 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun'un 28. maddesi gereğince Anayasa Mahkemesi, sadece istem ile bağlı olup davacının öne sürdüğü gerekçeye dayanmaya mecbur olmadığı gibi başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebileceğinden, biçim yönüne ilişkin gerekçe ile açılan bir iptal davasının, esas yönüne ilişkin gerekçelerle de karara bağlanması, Anayasa Mahkemesi'nce öteden beri sürdürülmekte olan bir uygulamadır ve bu nedenle de ilke olarak, esasa ilişkin raporlar, hem biçim, hem de esas yönünden yapılan incelemelerin tümünü kapsar şekilde hazırlanmaktadır.

Ancak raporların hazırlanması yöntemine ilişkin bu uygulamanın geçerli neden bulunan hallerde duruma uygun işlem yapılmasını önleyecek ölçüde bağlayıcı bir niteliği olmadığını da düşünmek gerekir. Sorunun bu bakımdan ele alınması aşağıdaki sonuçlara varılmasını gerekli kılmaktadır.

Bugünkü gündeme alınmış bulunan raporun sadece biçim yönünden yapılan incelemeleri yansıtması bu toplantıda görüşülmesini engelleyici bir neden olarak kabul edilemez. Çünkü bu raporun incelenmesine hemen başlanması, gerekli görülüyorsa, esas yönünden ayrıca ek rapor hazırlatılarak incelemenin sürdürülmesine engel değildir.

Kaldı ki olayın özelliği açısından bu yolun tutulmasında da yarar vardır. Çünkü bu işe ilişkin iptal davası 13.10.1973 gününde açılmıştır. Görülen bazı eksiklikler davacıya tamamlattırıldıktan sonra 04.12.1973 gününde işin ilk incelenmesi yapılarak esasın incelenmesine karar verilmiştir.

İşin esasının biçim yönünden incelenmesine ilişkin rapor, yukarıda da denildiği gibi 14.01.1975 gününde dağıtılmıştır. Çeşitli günlerde gündeme giren bu raporun incelenmesi ancak, 18.11.1975'te ele alınabilmiştir.

Görüldüğü gibi davanın açılışından bu yana iki seneyi aşkın bir süre geçmiş ve bu süre içinde Anayasa'ya aykırılığı tartışma konusu olan bir kanun uygulanmış bunun için Devlet bütçesinden büyük paralar harcanmakta bulunmuştur. Bu açıdan hiç değilse” işin biçim yönünden inceleme evresinin bir an evvel sonuçlandırılması yararlı olur. Çünkü eldeki rapor üzerinde yapılacak inceleme sonunda esas yönünden incelemeye gereksinme duyabileceği gibi buna gerek kalmadan işin biçim yönünden sonuçlandırılması olasılığı da vardır. Bu takdirde dava, gereksiz yere uzatılmış ve sayılan sakıncalar devam ettirilmiş olacaktır.

Bu nedenlerle ışın esasının sadece biçim yönünden incelenmesi sonucunda hazırlanan eldeki rapor üzerinde incelemeye başlanması gerektiğinden bu incelemeyi esas yönünden hazırlanacak rapora erteleyen karara karşıyım.

2- Toprak ve Tarım Reformu Kanun tasarısı, Millet Meclisi'nde öncelik ve ivedilik yöntemleri uygulanarak görüşülmüş ve kabul edilmiştir.

Kanunun görüşüldüğü tarihte yürürlükte bulunan Türkiye Büyük Millet Meclisi Dâhili Nizamnamesi'nin 70.-73. ve 74.-75. maddeleri ivedilik ve öncelik yöntemlerini düzenlemektedir. Bu maddelerde, her iki yönteme başvurulabilme-

si için, istemin yazılı olması ve bu istemi haklı gösterecek bir nedenin ve gerekçenin gösterilmiş bulunması koşulları yer almaktadır. Bunlara uymayan istemlerin işleme konulmaması, işlem görenlerin de geçersiz sayılması, söz konusu kuralın doğal sonucu sayılmalıdır.

Bu tasarıya ilişkin komisyon raporlarında öncelik ve ivedilik yöntemlerine başvurulması için öne sürülen nedenler, tasarımın acele yöntemlerle değil, aksine olağan usullerle görüşülmesini zorunlu kılıcı niteliktedir.

Bu konuya ilişkin ayrıntılı düşüncelerim, Anayasa Mahkemesi'nin 17.10.1972 günlü, 1972/1649 sayılı, 26.3.1974 günlü, 1973/32–1974/11 sayılı; 21.5.1974 günlü, 1974/8–19 sayılı; 15.7.1974 günlü, 1974/12–32 sayılı kararlarına ilişkin karşı oy yazılarımda yeterince açıklanmış olduğundan burada yinelenmelerine gerek duyulmamıştır. (Resmi Gazete'ler: 1.3.1973, Sayı: 14463 - S: 252 – 253; 21.6.1974, Sayı: 14922 - S: 8 – 9; 4.8.1974, Sayı 14966 - S: 7 – 8, 12.12.1974, Sayı: 15090- S: 7)

Bu nedenlerle söz konusu kanun tasarısı, Millet Meclisi'nde uygulanan görüşme yöntemi açısından iç tüzüğün, yasaların sağlığına ilişkin hükümlerine ve dolayısıyla Anayasa'nın 85. maddesi kuralına aykırı biçimde yasalaşmış olduğundan Anayasa'ya aykırı duruma girmiştir.

Ancak yukarıda işaret edilen 1974/8–19 ve 1974/12–32 sayılı kararlara ilişkin karşı oy yazılarımda da belirtildiği gibi Millet Meclisi'nin 1 Eylül 1973 gününde yürürlüğe giren ye-

ni iç tüzüğü ile kanunların iki defa görüşülmesi usulü terk olduğundan o tarihten beri (ivedilik) yöntemi de kaldırılmış bulunmaktadır. Bu yüzden eski iç tüzüğün (ivedilik) konusundaki hükümlerine aykırılık nedenine dayandırılacak bir iptal kararı sonucunda kanunun Millet Meclisi'nde yeniden ele alınması halinde tek görüşme yöntemi ile yasalaşacağından bugün için bu yönden iptal karar verilmesinde hukuکی yarar kalmamıştır. Çoğunluk görüşünün sonucuna bu nedenle katılmaktayım.

“öncelik” yöntemi açısından ise böyle bir durum söz konusu değildir. Bu bakımdan ve yukarıda belirtilen Anayasa'ya aykırılık nedeniyle kanunun biçim yönünden iptaline karar verilmesi gerektiğinden kararın bu konuya ilişkin bölümüne katılmıyorum.

3- Yukarıdaki karar içinde de belirtildiği gibi Millet Meclisi'nin 124. Birleşim'inde tasarının 39. maddesinin görüşülmesine geçildiğinde beş milletvekili ayağa kalkarak yoklama yapılmasını istemiştir. O zaman yürürlükte olan Dâhili Nizamname'nin 81. maddesine göre bu istek üzerine Başkanlığın derhal yoklamaya geçmesi zorunludur, iç tüzük bu konuda Başkanlığa takdir hakkı tanımadığı gibi milletvekillerine de bu isteği tartışma hakkı tanımamıştır. Bir saat önce yapılmış olan yoklamada 240 milletvekilinin bulunduğu öne sürülerek bir saat sonra da aynı sayının varlığı savunulamaz. Esasen Millet Meclisi'nin 226 olan toplanma yeter sayısına karşı, 14 sayılı bir farkı gösteren, 240 sayısı, bir saat içinde kaybolamayacak çoklukta bir sa-

yı da değildir, çoğunluğun yitirilmiş olması her an olanak içindedir.

Bu durumdan şu sonucun çıkartılması gereklidir:

Kararda da kabul edildiği gibi ortada açık bir iç tüzük ihlali vardır. Bu eylem sonucunda Millet Meclisi'nde yeter sayının var olup olmadığının saptanması önlenmiş ve bu arada görüşülüp oylanan 39. ve 40. maddelerin kabulü için Millet Meclisi iradesinin oluşup oluşmadığı belirsiz ve kuşku bir duruma sokulmuştur. Yasalaşmalarında bu denli bir sakatlık bulunan söz konusu 39. ve 40. maddelerin, Anayasa'nın 85. maddesi karşısında geçerlilikleri savunulamayacağından ve bu açıdan Anayasa'ya aykırılıkları açık bulunduğundan iptallerine karar verilmelidir.

Bu nedenlerle kararın bu bölümüne de karşıyım.

Üye

Muhittin Gürün

KARŞI OY YAZISI

Mahkememizin 19.10.1976 günlü, Esas; 1973/42, Karar: 1976/48 sayılı kararında Sayın Başkan vekili Şevket Müftügil'in karşı oy yazısının (1) sayılı bölümüne katılıyoruz.

Üye

Lütfi Ömerbaş

Üye

Ahmet H. Boyacıoğlu

KARŞI OY YAZISI

19.7.1973 günlü, 14599 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun biçim yönünden iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin 19.10.1976 günlü, Esas: 1973/42, Karar: 1976/48 sayılı kararına katılmama nedenlerim aşağıdadır:

1- Türkiye'de uzun yıllardan beri sürüp gelen toprak dağılımı ve mülkiyeti düzensizliklerinin fertler, aileler ve hatta topluluklar arasında yarattığı huzursuzluklar, geçimsizlikler ve üzücü kıtal ve kan gütme olayları ve ayrıca memleketin belli bölgelerinde topraksız ve yoksul insanların arazi sahip ve maliklerine toprakla bağlı olarak yaşadıkları ve en düşük düzeydeki bir geçim ve boğaz tokluğu ile hayatlarını sürdürdükleri bir vakiadır ve bu kötü durum sosyal yaşantıyı huzursuz kılmaktadır. Gerek Cumhuriyet idaresinde ve gerek ondan önceki devrelerde hükümetler buna adaletli, modern devlet anlayışına ve insan haklarına uygun tedbirler getirememiş, hükümetlerin her olumlu davranışı çıkar çevrelerinin etkili baskıları ile ya hiç sonuçlanamamış veya yarım kalmıştır.

20. yüzyıl Türkiye'sinde, bir tarafta geniş toprak ağaları ve sahipleri doğrudan toprakla ilgilenmeyerek topraklarında çalıştırdıkları insanların emeği ile elde ettikleri üstün seviyede varlıkları ile lüks ve debdebe içinde yaşarken diğer tarafta sayılan sınırlı da olsa bir kısım vatandaşların yurtsuz ve mekânsız olarak ve üzerinde hayat sürdürdükleri toprak sahibinin mutlak iradesine ram olmaları ve bir kısmının da çok dar ve verimsiz topraklarda çabalamaları sosyal düzeni bozucu bir

manzara arz edegelmiştir. İşte, dava konusu 1757 sayılı Toprak Reformu Kanunu, kimi çevrelerin engellemelerine rağmen 1961 Anayasa'sının 37. maddesinin Devlete önemli bir görev olarak verdiği bir konu olmasına karşılık, bu Anayasa'nın kabulünden ancak 12 yıl sonra çıkarılabilmiş 237 maddelik, memleketin sosyal yaşamında çok önemi olan bir kanundur. Kanunun, bu konuda erişilmesi gerekli bir kısım ilkelere ve kurallardan yoksun olarak çıkmış bulunduğu da açıktır. Ancak, hiç çıkarılmamasıyla öteden beri birike gelmiş huzursuzlukların, hatta Anayasa nizamını tehlikeye sokacak önemde bir takım girişimlere neden olmuş bulunması da göz önüne alındığında kanunun gerek biçim ve gerek özüne ilişkin eksikliklerini bir iptal nedeni yapmaktansa bunları fırsat düşükçe düzeltmek ve bu suretle geliştirmek ve olgunlaştırmak daha uygun olurdu kanısındayım.

2- Yukarıda memleket çapındaki önemini belirtmeye çalıştığım bu kanunun Millet Meclisi'nde görüşülmesi sırasında, Geçici Komisyon Başkanı'nın, tasarının sırf bir an evvel kanunlaşması düşüncesiyle vermiş olduğu;

I - Tümü üzerinde görüşmeler bitinceye kadar, maddeler hakkında sayın üyelerce verilecek değişikirge önergelerinin başkanlığa tevdiine,

II- Değişirge önergeleri verilen maddeler hakkında görüşmeler açılması, diğere maddelerin okunup oylanması biçimindeki önergenin Genel Kurul'da görüşülüp kabulü ve tasarının o suretle görüşülmüş olması. Anayasa Mahkemesi çoğunluk oylarınca Millet Meclisi'nin görüşme iradesinin sı-

nırlanması biçiminde değerlendirilmiş ve bu husus iptal nedeni sayılmış ve kanun toptan iptal edilmiştir.

Kanaatimce, memleket realiteleri ve Anayasa'nın sosyal adalet ilkeleri tam bir şekilde dikkate alınmadan verilmiş bulunan bu iptal kararının Anayasal kurallar bakımından da isabetli olduğu savunulamaz. Çünkü:

Kanun tasarı ve tekliflerinin Millet Meclisi Genel Kurulu'nda, iç tüzüğün koyduğu kurallara göre görüşüleceğinde kuşku olmamakla beraber, görüşmelerde her iç tüzük uyumsuzluğunun bir iptal nedeni oluşturacağı kabul edilemez. Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki görüş ve kabulünü belirten çeşitli kararları vardır, bu kararlarda da açıklandığı üzere, iç tüzüklerin biçime ilişkin tüm hükümleri aynı önemde değildir. Bunlar arasında yasama meclisleri kararlarının geçerliğine etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunduğu gibi, bu nitelik derecesinde olmayanlar da vardır. Meclisler kararlarının geçerliğine etkilileri bakımından kaynağını Anayasa'dan almamış iç tüzük kuralları arasında böyle bir ayırım yapılması meclislerin çalışmalarını da aksatmaz. Ancak, bu iç tüzük kurallarından hangilerine uyulmamanın iptal nedeni sayılacağı hususu bu kuralların önemine ve işin niteliğine göre çözülecek ve incelemeleri sırasında Anayasa Mahkemesi'nce değerlendirilip saptanacak bir konudur. Anayasa Mahkemesi'nin bu değerlendirmeyi yaparken yalnız iç tüzük hükümlerinin önem ve niteliğini değil, ayrıca kendi görev ve yetki sınırlarını da göz önünde bulundurması zorunludur. Çünkü Anayasa'ya uygunluk denetiminin

Anayasa'nın yalnız biçim kurallarına inhisar ettirilebilen, işin özüne ilişme olanağı bulunmayan hallerde Anayasa Mahkemesi'nin iç tüzük kurallarını titizlikle değerlendirip koruması, öz yönünden de denetim olanağı bulunan hallerde ise daha geniş ve esnek davranması olağandır. 1757 sayılı Kanun'un öz bakımından da incelenmesi olanak içinde idi.

Konunun şu yukarıdaki nedenler açısından da ele alındığında memleketin çok uzun yıllar süregelen bir derdini halletmek için çıkarılmış uzun ve önemli bir kanunun bir kalemde 'iptal edilmiş olması, parlamentonun bugüne kadarki çalışma temposu da göz önüne alındığında sosyal adalet ve memleket huzuru bakımlarından ilerde giderilmesi güç sınıklar ve boşluklar doğuracaktır.

III- Millet Meclisi Geçici Komisyon Başkanı'nın vermiş olduğu ve Genel Kurul'ca tasvip gören önerge ile aslında milletvekillerinin tasan hakkındaki konuşma ve oy verme iradelerinin kısıtlanmış olduğunun kabul edilmiş olması da nazardır, gerçek durumlarla bağdaşmamaktadır. Çünkü tasarının görüşülme tutanaklarının incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, tasarı daha önce komisyonlarda en geniş biçimde ele alınıp eleştirildiği gibi, Genel Kurul'da tümü üzerindeki konuşmalara hiçbir sınır konmamıştır. Kimsenin sözü kesilmemiş, kanunun kabulü bir oldu bittiye getirilmemiştir. Bir milletvekili bu sıralarda maddeler için eleştiri ve önerilerini istediği şekilde açıklayabileceği gibi, önceden dağıtılmış ve incelemelerine sunulmuş tasarının uygun görme-

dikleri kuralları ve maddeleri için önerge vermek hakkına da sahiptiler. Böyle bir lüzumu derpiş etmeyen milletvekilinin, kendi serbest iradesi ile Genel Kurul'da kabul ettiği önerge icabı hakkında önerge verilmemiş maddeler için konuşmadan oy kullanmış olması, tasarının kanunlaşmasına ilişkin meclis kararının geçerliğine etkili olabilecek nitelikte bir eksiklik değildir. Yukarıda bahis konusu edilen ve hakkında önerge verilmemiş maddeler için konuşma açılmadan oylanmaya ilişkin olan önerge yüzünden Genel Kurul'da söz hakkının kısıtlanmış, konuşamamış olduğunu ileri süren bir milletvekili de çıkmamıştır. İlgili komisyonlarda her yeriyle incelenerek Genel Kurul'a gelen ve komisyon raporlarıyla birlikte üyelere dağıtılan kanunlardan geniş kapsamlı ve çok maddeli olanlarının genel kurullarda görüşülmesi uzun zaman alacağı düşüncesiyle böyle önergelerle bir an önce çıkarılması amacı ile vaki bu yolda davranış, memleketimizde parlamenter çalışma hayatının bir zorunluluğu olarak ortaya çıkmıştır. Memleket hayatında çok önemli konular kapsayan Medeni Kanun, Ticaret Kanunu gibi kimi kanunlar parlamentodan bu biçimde görüşmelerle çıkarılmış bulunmaktadır. O halde Anayasa Mahkemesi'nin de memleketin gerçeklerini ve parlamentonun durum ve tutumunu göz önünde bulundurarak iç tüzük hükümlerini bu açıdan ve geniş müsamaha içinde değerlendirilmesi gerekir kanaatindeyim. Tersine hareket, sonucu itibariyle memleketeye çok pahalıya mal olmaktadır. Sert ve katı tutum ile bugüne kadar çok değerli kanunlar bu iç tüzük ihlalleri yüzünden ip-

tal edilmiş ve bugüne kadar yerleri doldurulamamıştır.

IV- Her yasa, kapsadığı konularda memleketin, sosyal yaşantının veya bir kısım, kişilerin gereksinmelerine çare bulması, onları düzenlemesi bakımından kendi çapında önem taşır. Yukarıda da değindiğim gibi 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ise, Türkiye nüfusunun kırsal bölgelerde yaşayan %70'e yakın bir çoğunluğunun ezeli dertlerine derman getirmek bakımından ve bu itibarla memleket huzuru yönünden çok önemli bir kanun idi. Anayasa Mahkemesi'nin bu kanunu Anayasa'ya uygunluk bakımından denetlerken yalnız Millet Meclisi'nde verilmiş bir önerge bakımından iptal yoluna gitmeden, Cumhuriyet Senatosu'nda da gördüğü işlemleri ve ayrıca özünü de incelemeli ve varacağı sonuçları yukarıda işaret olunan açılardan toptan bir değerlendirmeye tabi tutmalı idi. Böyle genişliğine bir inceleme yapılmadan kanunun toptan iptaline karar verilmiştir.

Yukarıda açıkladığım nedenlerle çoğunluğun bu iptal kararına katılmadım.

Üye

Hasan Gürsel

KARŞI OY YAZISI

Mahkememizin 19.10.1976 günlü, Esas: 1973/42, Karar: 1976/48 sayılı kararında Sayın Başkan vekili Şevket Müftügül'ün karşı oy yazısının (1) sayılı bölümüne katılıyorum.

Üye

Ahmet Salih Çebi

KARŞI OY YAZISI

Kanun teklif ve tasarılarının meclislerde görüşülmesi sırasında iç tüzüklerin herhangi bir maddesine uyulmamış olması, kanunun geçerliliğini ve meclislerin iradelerini etkilemedikçe iptal edilmemesi gerekir.

Toprak ve Tarım Reformu Kanunu tasarısı Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşülürken Geçici Komisyon Başkanı tarafından verilen ve “değiştirme önergelerinin tümü üzerindeki görüşmeler bitinceye kadar verilmesi ve değiştirge önergesi ve rilmeyen maddelerin okunup oylanması” ile ilgili bulunan önerenin Millet Meclisi Genel Kurulu'nda oylanarak kabul edilmiş olması bu konuda yeni bir iç tüzük değişikliği niteliğinde olduğundan bu kararın artık iç tüzüğe ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırılığı söz konusu olamayacağı gibi eski iç tüzüğün bir biçim kuralına uyulmamış olması da bu kanunun iptalini gerektirecek nitelikte değildir.

Millet Meclisi Genel Kurulu'nda söz konusu önerge okunup görüşülmüş, bu önergeye karşı çıkan bulunmamış ve Meclis Üyelerinin serbest irade ve oylarıyla kabul edilmiş olduğundan ortada Millet Meclisi'nin iradesini zedeleyecek ve kanunun geçerliliğini etkileyecek bir durumdan söz edilemeyeceği ve böylece de bu kanunun iptali cihetine gidilemeyeceği düşüncesiyle çoğunluk kararına karşıyım.

Üye

Adil Esmer

KARŞI OY YAZISI

Sayın çoğunluğun, dava konusu kanunu sakat buluşunun belirgin nedeni, değiştirilmesi önerilmeyen maddelerin, görüşmesiz oylanışıdır. Bu durumun, “yasa koyucunun gerçek iradesini açıklamasını önlediğini” düşünmüşlerdir. Oysa Millet Meclisi’nin “değiştirge önermeleri verilen maddeler üzerinde görüşme açılmasına, diğer maddelerin okunup oylanmasına” karar verışı ve kararını değiştirmeyişi, görüş bildirme ve başkasının görüşünü öğrenme isteklisi bulunmadığı gerçeğini yüze çıkarır. Buna karşın yasa koyucunun iradesini açıklayamadığı iddiası ise, dayanaksız kalır.

Sayın çoğunluk kararına, bazı bölümlerde, katılamayışım bundandır.

Üye

Nihat O. Akçakayalıoğlu

2.3 Anayasayı İhlal Suçu İşlendi

Anayasa Mahkemesi’nin şekil açısından iptal ettiği 1757 Sayılı Kanun’un Resmi Gazete’de yayınlanmasından bir yıl sonra yürürlüğe girmesinde çok makul ve uzak görüşlü bir yaklaşım sergilenmiştir. Birçok hukukçunun da aynı görüşte birleştiği üzere; Bu durum sırf şekil yönünden iptal olan yasanın yerine yeni bir Toprak Reformu Kanunu’nu o zama-

na kadar hazırlayıp yürürlüğe sokulması gerektiği, aksi halde bu konuda yasal bir boşluk, yasal bir boş zaman dilimi yaratılmasının ülkeye getireceği sakıncalar dikkate alınarak verilmiş bir “Amir Hükümdür” yani dönemin hükümeti ve parlamentosu Bu hüküm karşısında, kararın Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihten başlayarak bir yıl içerisinde Yeni Toprak Reformu Kanunu’nu çıkartmak zorundadırlar. Zira bu Anayasa Mahkemesi’nin verdi bir karardır. Anayasa’nın 153. maddesinin 4. bendinde “İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar” amir hükmü yer almıştır. Bu bir senelik süre ağaların muhtelif engelleme davranışları ile geçitirilip Anayasa Mahkemesi’nin amir hükmüne uyulmamış ve o dönemin hükümeti, parlamentosu, iktidarı, muhalefeti Anayasa’yı ihlal suç işlemişlerdir.

Anayasa’nın aynı maddesinin son bendinde ise “Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazete’de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişiler bağlar” hükmünü getirmiştir. Üzülerek söylemeliyiz ki, Anayasa’nın bu amir hükmü ve Anayasa Mahkemesi’nin amir hükümler içeren kararları dönemin parlamentosunu, hükümetini ve muhalefetini bağlamamış, bütün bu hükümlere aykırı olarak beklemişler ve ortalık yatışınca aradan çok uzun bir süre geçtikten sonra, hiçbir zaman Toprak ve Tarım Reformu Kanu-

nu'nun yerini tutmayacak olan ağaların parçalı topraklarını birleştirerek, devlet imkânları ile sulamaya açan 3083 sayılı “Sulama Alanlarında Arazi Topplulaştırması Kanunu”nu çıkarmışlardır.

3. Toprak Reformu ile İlgili Anayasa Hükümleri

Türkiye Cumhuriyetinin Üçüncü Anayasası olan 1982 Anayasası bazı değişikliklerle hala günümüzde yürürlüktedir. Bu Anayasa’da Toprak ve Tarım Reformu’na dayanak olabilecek maddeler ve uygulamalar şu şekilde gerçekleşmiştir:

1961 Anayasası’nın Toprak Reformu kapsamına girecek önlemlerin alınmasını öngören 37. maddesi, “Tarımda verim artışı ve toprak dağıtılması ile ilgili notlar eklenerek, yerüstü ve yer altı servetlerinin azaltılmaması koşuluyla, topraksız ya da yeter toprağı olmayan çiftçi ailelerinin topraklandırılması düzenlenerek” değiştirilmiş ve 1982 Anayasası’nın 44. maddesine yerini bırakmıştır. 1961 Anayasası’nın daha sonra iptal edilen kamulaştırma ile ilgili 38. maddesi hükmü yumuşatılarak son şeklini 1982 Anayasası’nın 46. maddesinde bulmuştur. Burada 1982 Anayasası’nın ilgili maddelerini vermekte yarar görmekteyiz:

B. Toprak Mülkiyeti

MADDE 44- Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek

ve topraksız olan veya yeterli toprağı bulunmayan, çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yer altı servetlerinin azalması sonucunu doğurmaz.

Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.

C. Tarım Hayvancılık ve Üretim Dallarında Çalışanların Korunması

MADDE 45- Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.

D. Kamulaştırma

MADDE 46- (Değişik.3.10.2001.-4709/18 madde) Devlet

ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak, Tarım Reformu'nun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşmaz. Bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir.

Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanların bedeli, herhalde peşin ödenir.

İkinci fıkrada öngörülen taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde, kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulanır”

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası'nın ilgili maddelerinin hiçbirisinde “Toprak Reformu” sözü geçmemiş ve toprak feodalizminin varlığını ve etki alanını sürdürmesine olanak tanınmıştır. (7)

Daha önceleri uygulandığı gibi bir grup ağanın sürgüne gönderilmesinin toprak mülkiyetinin haksız dağılımını düzeltme işi ile ilgisini bugün anlamak mümkün görünmemek-

7 Mehmet Doğan, “Tarih ve Toplum-Toplum Yapımızın Tarihi Oluşumu

tedir. Ağaların ya da başka kişilerin ötesinde mülkiyet yapısını değiştirecek etkin bir politika güdülmediğinden, Toprak Reformu içerikli yasal düzenlemeler yapılmadığından Kısa zamanda eski duruma dönmüştür. Dolayısı ile büyük mülkiyet daha da büyürken, küçük mülkiyet parçalanmış, yöredeki toprak dağılımı giderek daha da dengesizleşmiştir. Kısacası, büyük toprak sahipliği ve mülkiyet kutuplaşması, Cumhuriyet döneminde alınan, ya da alınmak istenen bütün önlemlere karşın artarak sürmüştür.

4. 2001 Genel Tarım Sayımı; (Diyarbakır İli Özelinde Karşılaştırma)

2001 Yılı Genel Tarım Sayımı'nda 500 dekar üzerindeki işletme oranlarının %0.73'ü toplam arazinin %11.34'ünü ellerinde bulundurmaktadır (DİE 2001). 1964'de yapılan Köy envanter etütlerine göre Diyarbakır'ın toplam 663 köyünden 70'i, yani 13'ü bir kişinin, ailenin ya da klan ailelerin idi. Mezralar döküm kapsamında yer almadıkları için bunlardaki mülkiyet durumu hakkında bilgi bulunmamaktadır. Ancak, mezraların mülkiyetinin bir kişiye veya aileye ait olması durumu kolayca tahmin edilebilmektedir. Diyarbakır ilinde 1950 yılından bu yana topraksız aile sayısı artarken, topraklı aileler içinde az topraklıların sayı olarak çok büyük bir grup oluşturdukları gibi, toprakların giderek daha az bir bölümünü işlettikleri de ayrı bir realitedir. Topraksız oranı 1950 tarım sayımında %37,1 iken 1964 envanter çalışmasında %47'ye yükseldiği tespit edilmiştir. Topraklı ailelerin kendi aralarındaki

İşletme Büyüküğü (dekar)	DIYARBAKIR İşletmelerinin Tüm İşletmelere Oranı	İşletmeler Tarafından Ekilen Toprağın Ekili Toplam Toprağa Oranı	TÜRKİYE'deki İşletmelerin Tüm İşletmelere Oranı	İşletmeler Tarafından Ekilen Toprağın Ekili Toplam Toprağa oranı
Yıllar	1970 2001	1970 2001	1970- 2001	1970 2001
0-10	24.10-9.12	0.90 0.50	24.40- 15.50	2.40 – 1.32
11-50	33.00-56.77	7.30- 13.50	48-28 -49.32	24.30- 20.02
51-200	29.40-22.59	25.60 20.68	23.70- 29.36	43.80- 44.49
201-500	9.70 – 7.66	23.10 24.12	3.00- 5.09	17.60- 22.83
501- 5000	3.60 – 3.85	25.29 39.10	0.60- 0.72	9.20- 9.43
5000 +	0.20 – 0.01	17.20 2.10	0.02- 0.01	2.70- 1.91
Toplam	100.00 100.00	100.00 100.00	100.00-100.00	100.00 - 100.00

(Kaynak;DİE 1970 Genel Tarım Sayımı Ank.1971-;2001 Genel Tarım Sayımı Geçici Sonuçları- Ank.2003

toprak dağılımına bakıldığında, bu dağılımın giderek denge-
sizleştiği açıkça görülmektedir. 1950'de 50 dekardan az top-
rağı olanlar, toplam işletmelerin yaklaşık %67'sini oluşturur-
ken, 1970 tarım sayımında bu oran %57'ye düşmüş, bu işlet-
melerin işlediği toprağın toplam ekili topraktaki payı %29'dan
%8'e düşmüştür. (8)

Aynı dönemde 200 dekardan büyük işletmelerin tüm işlet-
meler içindeki oranı %3,2'den %13,5'e yükselirken, bunların
toplam toprak içindeki payı da %19'dan %66'ya çıkmıştır.

Optimal tarım arazileri Türkiye geneli için kuru tarımda,

8 İşletme Büyüklüklerine Göre Türkiye ve Diyarbakır İlinde Toprak Dağılımı (1971–2001) DİE, Ankara

200 dekar, sulu tarımda 100 dekar kabul edilmektedir. Ancak bu değer bölgeden bölgeye çok değişmektedir. Örneğin Antalya'da 100 dekar sulu 200 dekar kuru araziye Konya Ovası arazileri ile karşılaştırmak olası değildir. Bu nedenle bu değerler ortalama bir değer olarak kabul edilmektedir. 200 dekarlık bir toprak parçası Diyarbakır yöresinde büyük mülkiyet anlamına gelmemektedir. Bu nedenle büyük mülkiyetin alt sınırı rahatlıkla 1.000 dekara çıkarılabilir. 1970 tarım sayımı sonuçlarına göre, 1970'te bu ilde 1000 dekarın üstündeki mülklerin genişliği 1.160.300 dekarı bulmaktaydı. Ekili alanın yarısını oluşturan bu topraklar, 286 aile adına 441 kişinin mülkiyetinde idi.

2001 Genel Tarım Sayımı sonucunda, Diyarbakır ilinde mülkiyet yapısının bir takım değişikliklere uğradığı görülmektedir. 5000 dekar ve üstü arazi işletmelerinin nüfus artışı ve miras gibi nedenlerle 500–5000 dekar işletmelere doğru küçüldüğü görülmektedir. İşletmeler tarafından ekilen toprağın toplam ekili toprağa oranı 1970'te %25.09'dan 2001'de %39.01 yükselmiştir. Aynı dönemde Türkiye ortalamasında bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. İşletmeler tarafından ekilen toprağın toplam ekili toprağa oranı 1970'te %9,2'den, 2001 yılında %9.43'e yükselmiştir. Optimum alan olarak kabul edilen 200–500 dekarlık işletmelerin oranı ise pek değişikliğe uğramamıştır. 1970'te %23,1 iken 2001'de %24.12 olmuştur. Türkiye genelinde bu oran, sırasıyla; %17,6'dan %22 83'e yükselmiştir. 5000 dekar ve üstü işletmelerin küçülerek 200–5000 dekarlık işletmelere dönüşmesinin farklı nedenleri vardır. Bun-

ların en önemlisi şüphesiz hızlı nüfus artışıdır. Çünkü bölgede çok çocuklu olmak bir tür sosyal güvence sayılmaktadır. Öte yandan, çoğunlukla dindar-tutucu kesimin bulunduğu bölgede aksine nüfus artışı teşvik edilmektedir. Devletin de nüfus artışının kontrol altına alınması yönünden bir çabası bulunmamaktadır. Tam tersine kimi siyasiler, çok çocuk yapmak için halkı teşvik eden beyanatlarda bulunmaktadır.

Büyük mülk sahibi, (Ağa, Bey, Dede, Şeyh...) varlıklı kişiler için ise çok çocuk sahibi olmak kişisel saygınlık ve büyük mülkü çekip çevirebilme kapasitesine sahip olma kaygısından ileri gelmektedir. Bu nedenle çok evlilik daha çok büyük mülk sahipleri arasında gerçekleşmekte, o oranda çocuk sayısı artınca da işletme arazilerinin miras yolu ile paylaşılması sonucu işletmeler küçülmektedir.

Toprağın parçalanmasının ikinci bir nedeni ise; büyük mülk sahiplerinin çevredeki aile ya da aşiretlerle anlaşamayıp (kan davaları vb.) toprağını elden çıkartarak batıya göçmesidir. (25)

Diyarbakır ilinde büyük mülkiyetin iki dayanağı ya da kaynağı vardır. Bunlardan birisi ağalık, şeyhlik ve beylik gibi kökü eskilere uzanan sınıfsal yapıdır. Bu sınıfta olan kişilerin Devletin rakabeyi (çıplak mülkiyeti) tutarak verdiği Dirliklerin (has, zeamet ve tımar) imparatorluğun çöküş döneminde rüşvetlerle, adam kayırma yolları ile alınan haksız ferman ve fetvalarla toprağın kişisel mülkiyet haline gelmesidir. Diğeri ise Cumhuriyet döneminde özellikle ticari kesimde sağlanan birikimdir.

Değerlendirme:

Büyük mülk sahiplerinin değişen üretim biçimi ve koşulları karşısında tavırları, kökenlerine göre değişmektedir. Ticaretten tarıma geçenler daha modern bir anlayışla tarım yapmakta, tarımsal girdi ve modern metotları gerektiği gibi kullanmakta, Tarihsel kökenli büyük mülkiyet ise kendi arasında farklılaşmış bulunmaktadır. Bunlardan bir bölümü kapitalist tarımsal koşullara ayak uyduramayıp ekonomik gücünü yitirirken, bir bölümü ticaretten tarıma geçenler gibi davranmayı başarmış, hem topraklarını genişletmiş, hem de birikimini artırmıştır. Bu durum Diyarbakır da tarım ile ticaretin iç içe geçme sürecinde olduğunu ortaya koymaktadır. Bu kesim kredi kanalları üzerinde de etkindir. Bu durum, söz konusu kesimlerin tarımsal üretimi denetlemelerini kolaylaştırmaktadır. Orta büyüklükteki işletmelerin bir bölümü, ya miras yolu ile ya da pazar için üretim yapmadıklarından parçalanarak küçük mülkiyete dönüşmüş, bir bölümü de kiralama yolu ile traktör kullanma, ya da birleşerek küçük traktör satın almanın kolaylaştığı ve yaygınlaştığı yıllarda, pazar ve iklim koşullarının iyi gitmesi, toprağın sulanan iyi bir bölgede yer alması gibi nedenlerle belli bir birikim yapmak bir yana, ya toprağını tümü ile yitirmiş, ya da işlediği topraktan geçimini sağlayamamıştır. Toprak mülkiyetinin dengesiz dağılımı nedeni ile bölgede “ortakçılık” son derece yaygındır. Ortakçılık biçimleri anlaşma koşullarına göre değişmekte ve “yarıçılık”, “icare”, “cariyek =1/4” ve marabalık gibi adlar almaktadır.

Bunlardan en ağır koşullar içeren marabalıktır. Bunlar, es-

ki çağlarda olan, nerede ise toprağa bağlı olarak alınıp satılan serfler gibi karın tokluğuna çalışırlardı. Bu tür işletme biçimleri mülkiyet ilişkilerindeki çözülme ile birlikte yavaş yavaş ortadan kalkmıştır. Makineli tarıma geçişle birlikte büyük toprak sahipleri topraklarını ortakçılık ya da marabacılıkla işletmekten vazgeçerek kendileri işlemeye ya da kiraya vermeye başlamışlardır.

Böylece ortaya önemli ölçüde topraksız köylü gurubu çıkmıştır. Diyarbakır'da mülkiyet yapısının en belirgin özelliği eşitsizliktir. Yörenin en önemli geçim kaynağı olan tarımın ve tarımdaki mülkiyet yapısının değiştirilmesi bugüne dek sağlanamamıştır.

Buraya kadar bütün bu anlatılanlar, incelenen kanun maddeleri, kaldırılan veya yeni kurulan devlet kuruluşları, İslam Hukuku'ndan 1858 Arazi Kanunu'na, oradan 1926 Medeni Hukuk devimine, 1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'na kadar yapılan düzenlemeler sorunu ve çözüm çalışmalarını ortaya koymuştur. Bütün bu söylenenlerden sonra biz, Türkiye'de dengesiz dağıtılan toprak mülkiyetinin düzeltilmesinin önemli bir sorunu olarak sürdürdüğünü ve bunun da akılcı bir "Toprak Reformu" yolu ile çözülmesi gerektiği özüne ulaşarak Toprak Reformu konusuna geçmek istiyoruz. Ancak, Toprak Reformu konusuna girmeden önce bu konunun daha kolay anlaşılması için reformun "olmazsa olmaz" derecesinde önemli iki ön koşulunu anlatmak zorunluluğunu duymaktayız. Bunlar "ülke kadastrounun yapımı ve "arazi toplulaştırması" konularındadır.

BÖLÜM 3

TOPRAK REFORMU İÇİN GEREKLİ ALTYAPI ÇALIŞMALARI

1. Kadastro Yapımı

Toprak Reformu için gerekli altyapı çalışmaları ele alındığında öncelikle soruna “kadastro sorunlarına çözüm getirmekle başlanmasının gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Özü gereği, mevcut mülkiyet durumunu, toprak mülkiyeti yapısını güvence altına almayı amaçlayan kadastro, bilinçli olarak düzenlenmediği ve hedeflendirilmediği takdirde Toprak Reformu'nun üretim biçimini değiştirme amacı ile çelişkiye düşer. Bu çelişki ülkenin sosyo-ekonomik koşulları değerlendirilerek çözülmedikçe, tasarlanan Toprak Reformu girişimleri, çağ dışı mülkiyet yapısının korunması ve hatta güçlendirilmesi ve kamu kaynaklarının bu geri yapıya egemen güçler yararına kullanılması, üretim biçiminin gelişmesinin yavaşlaması sonucunu doğurur (24).

Türkiye’de kadastronun hızla tamamlanması sadece Toprak

Reformu bakımından değil, başka amaçlar yönünden de önemli faydalar sağlayabilir. Kadastro, vergilendirmenin ve toprak idaresinin etkinleştirilmesi, hukuki uyumsuzlukların azalması, sulama tesis ve şebekelerinin daha verimli yapımı, suyun daha verimli kullanımı, taşınmaz mal sahiplerinin daha büyük bir güvenliğe kavuşturulmaları gibi, önemli faydalar yaratır.

Ülkemizde 1953 yılından bu yana uygulanmakta olan fotogrametri metodu, kadastro çalışmalarının maliyetini düşürecek, hızını artıracak özelliklere sahiptir. Bugün bu çalışmalar başlamış ve önemli bir mesafe de alınmış durumdadır. Ancak Toprak Reformu'nu yapabilmek için illa tüm ülkenin kadastro sunun bitirilmesi gerekmemektedir. Reform uygulanacak bölgeler öncelikle ele alınarak çalışmalar bölge bölge sürdürülebilir. Toprak Reformu'nun da mülkiyet dağılımının en adaletsiz olduğu yörelerden başlayarak uygulanması daha gerçekçi bir davranış olacaktır.

Her ne kadar siyasi kadroların dilinde ve hafızasında artık "Toprak Reformu" sözleri yer almamakta ise de ülke kadastro sunun bir an önce bitirilmesi Toprak Reformu'nu hala savunan aydın kesimlerde tezlerinin sağlam bir dayanağı olacaktır.

Az gelişmiş ülkelerde toprak ve Tarım Reformu kadar, kadastro da üretim ilişkilerini etkileyici işlevlerle yüklüdür. Az gelişmiş bir ülkede, tarım topraklarında çağdaş bir mülkiyet yapısı oluşturulması ve üretim biçiminin geliştirilebilmesi için kadastro ile toprak ve Tarım Reformu'nun bir arada ve birbiri ile çelişkisiz ve ülke koşulları ile uyumlu hedeflere yöneltilmesi zorunludur.

Taşınmazlar hakkında çeşitli gereksinmelerle bilgi toplama zorunluluğundan kaynaklanan kadastro; taşınmaz mülkiyetini ve sınırlarını güvence altına almak amacıyla hukuksal kadastro ya da sınır kadastrosu yapılabilir ya da ülke ölçeğinde çok yönlü, çok amaçlı kadastrolar yapılabilir.

Toprak ve Tarım Reformu, önünde, büyük toprak mülkiyeti yapısına son vererek, bu yapının doğurduğu siyasal, ekonomik ve toplumsal baskıyı kırmayı içerir. Bunun ilk temel taşı ise, mülkiyet ilişkileri saptanmış, bir sahada Toprak Reformu'na olanak sağlayacak kadastro çalışmasıdır.

2. Arazi Toplulaştırması

Tarım Türkiye'nin en önemli sektörlerinden birisidir. Tarım sektörü bir taraftan zorunlu temel gereksinimleri karşılayan ürünleri üretirken diğer yandan da sanayiye destekleyen bir faktör olarak görev yapmaktadır. Bu sektörün ulusal ekonomideki payını artırmak, dengeli bir toprak mülkiyeti düzeyini sağlamak, bu mülkiyet üzerinde sulama projelerinin beklenen rantabiliteye ulaşmasını sağlamakla olanaklıdır. Ülkemizdeki işletmeler de çok parçalı bir yapıya sahip olup bu alanda ülkemizdeki durum Tablo - 1'de verilmiştir.

Tablo -1'de verilen değerlere bakıldığında ülkemizde dağınık parsellerin birleştirilmesini temel alan arazi toplulaştırması önlemleri gerekliliğini koruduğu ortaya çıkmaktadır.

I- Bilindiği gibi toprak ve su kaynaklarını geliştirerek, sulama tesislerini kurmak, 6200 sayılı Kanun'la DSİ Genel Müdürlüğü'ne verilen görevlerdendir. Bu görevler çerçevesinde

Tablo-1: Türkiye’de işletmelerin işledikleri toplam alan, parça sayısı, ortalama parsel büyüklüğü

İşletme büyüklüğü (dekar)	Toplam işletme sayısı	Toplam parça sayısı	Toplam arazi (dekar)	Ort. İşletme Parsel Sayısı	İşletmeye düşen Ort. Alan (dekar)	Ort. Parsel Büyüklüğü (dekar)
0-5	178.006	292.514	481.987	1,64	2,71	1,65
5-9	290.461	664.173	1.952.471	2,29	6,72	2,94
10-19	539.816	1.650.312	7.378.022	3,06	13,67	4,47
20-49	950.840	3.831.683	29.531.619	4,03	31,06	7,71
50-99	560.049	2.836.069	38.127.032	5,06	68,08	13,44
100-199	327.363	1.881.198	43.884.395	5,75	134,05	23,33
200-499	153.685	997.015	42.075.497	6,49	273,78	42,20
500-999	17.429	135.983	11.218.554	7,80	643,67	82,50
1000-2499	4.199	32.760	5.476.930	7,80	1.304,34	167,18
2500-4999	222	1.189	695.541	5,36	3.133,07	584,98
5000+	57	509	3.526.175	8,93	61.862,72	6927,65
Toplam	3.022.127	12.323.405	184.348.223	4,08	61,00	14,96

gerçekleştirilen sulama tesisleri her zaman istenilen verimliliğe ulaşamamaktadır. Bu husustaki olumsuz etkenlerin başında ülkemizdeki tarım arazilerinin mülkiyet anlamında ve kadastral anlamda düzensizlikleri gelmektedir. Tarımsal yapıya ilişkin sorunların başında da optimal işletme büyüklüğü bulunmaktadır. Zira işletmenin verimli olabilmesi için üretim faktörlerinin optimal büyüklükte olması gerekmektedir.

Bir işletmede, bitkisel üretime yetecek kadar arazi olmaması veya yeterli miktarda arazi bulunmasına karşın arazinin dağınık şekilde, muhtelif parçalardan oluşması halinde işletme-

nin rantabilitesi düşmektedir. Dolayısı ile bu işletmeden yeterli düzeyde bir gelir elde edilmesi mümkün olmayacağı gibi artık iş gücünün de ortaya çıkması gibi problemlerle de karşılaşabilecektir. Bu sorunlar özetle ele alındığında 4 madde altında toplanabilir.

1- Parsellerin küçük olması ve giderek daha da küçülmesi nedeni ile makineli tarımla işlenemeyen alanlar artmakta, mekanizasyon sınırlı seviyede kalmaktadır. Planlı bir patern uygulaması mümkün olmamaktadır.

2- Sosyal açıdan sınır ihtilaflarına, idari açıdan da işletme organizasyonu yetersizliğine neden olmaktadır.

3- Küçük ve dağınık parçalardan oluşan arazilerde ulaşım büyük sorun yaratmakta, tarla sınırlarında bir takım gereksiz geometrik şekillerle uzanan servis yolları, önemli ölçüde tarım arazisinin kaybına neden olmaktadır.

4- Toplulaştırma yapılmadan ulaşım ağının iyileştirilmesi, araziye sulama imkânlarının götürülmesi veya tarımsal kalkınmaya yönelik hizmetlerin Devlet tarafından işletmelere sağlanmasında; gerek güzergâh maliyetlerinin yüksek olması, gerekse tesislerin inşa edileceği arazinin temini için yapılan kamulaştırma işlemlerinin karşılığının önemli meblağlara ulaşması, projelerde öngörülen rantabilitenin önemli ölçüde azalmasında etken olabilmektedir.

II- Tarım sektöründe yüksek nüfus artışı, veraset ve intikal yolu ile bölünmeler, alım-satım ve kamulaştırma işlemleri tarım arazilerinin giderek parçalanmasına neden olmaktadır. Hele optimal tarım arazisinde bu tür bir parçalanma var ise o

tarım arazisi tarım dışına itilerek kullanılamaz hale gelmektedir. Bütün bu hususların olumsuz etkileri bilim adamları ve teknisyenler tarafından defalarca makro düzeyde açıklanmıştır. Toplulaştırması yapılmadan uygulanan sulama projelerinde ortaya çıkan sakınca ve sorunları aşağıdaki ana başlıklarda toplamak mümkündür;

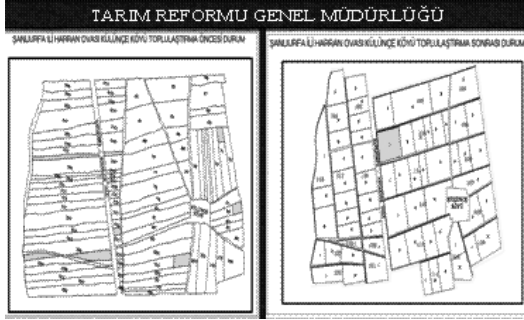
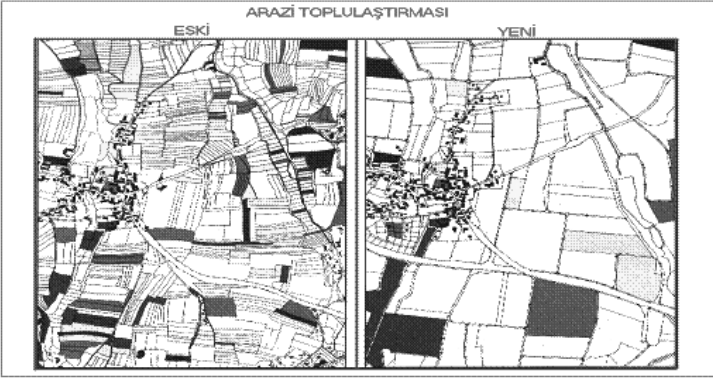
1- Sulama alanlarındaki parsellerin tamamı sulama kanallarına bağlanamadığından, üst parseldeki arazi sahibi alt parsellere geçiş hakkı vermemekte, bu suretle projede öngörülen sulama alanının %50 ya da % 60'ı sulanabilmektedir.

2- Sulama ve drenaj kanallarınca bölünen parseller küçük parçalar halinde kaldığından, için kullanılmayan ölü araziler oluşmaktadır. Arazi toplulaştırması uygulandığı takdirde bu küçük parçalar mülk sahiplerinin diğer arazileri ile birleştirilmekte ve tarım için faydalı hale getirilmektedir.

3- Sulama projesi inşa edilirken, araziyi kamulaştırarak parçalamak gibi olumsuz sonucu olan bir işlemden mümkün olduğu kadar kaçınmak için sulama kanalları gereğinden fazla uzatılmakta ve yatırım maliyeti de aynı oranda artmaktadır.

Arazi toplulaştırması yapılmak suretiyle inşa edilen projelerin yatırım bedellerinin %25 oranında azaldığı gözlenmiştir.

4- Toplulaştırma yapılmadan uygulanan sulama projelerinde kanal ve yolların geçtiği taşınmazlardaki arazi kayıpları, proje sahası içinde kalan maliklere arazileri oranında yansıtılmadığından kimi işletmeler optimal işletme büyüklüğünün altına düşmekte, çiftçinin toprağından koparak gecekondulaşması gibi istenmeyen sonuçlar ortaya çıkmaktadır.



Önce



Sonra

Toplulaştırma uygulaması üzerine oturtulan projelerde ise arazi kayıpları bütün maliklere arazileri oranında yansıdığından, hem hakkaniyet kurallarına uyulmuş olmakta hem de çiftçi arazisinden koparılmamaktadır.

5- Toplulaştırma yapılmadan uygulanan sulama projelerinde, bütün parsellerin yol ağına bağlı bulunmaması, çiftçiler arasında birbirine bağımlı olmayı ve anlaşmazlıkları getirmektedir.

Arazi toplulaştırmasının uygulanması ile bütün taşınmazların birer kenarı yola çıkmakta, proje sahasında parsel sayısı azalmakta, bölgenin yeryüzü yapısı ve doğal görünümü daha güzel ve düzenli bir görünüm kazanmaktadır.

2.1. Arazi Toplulaştırması Kavramının Gelişimi

Yeryüzünde ilk arazi toplulaştırması çalışmalarına Avrupa ülkelerinde başlanmıştır. Bu çalışmaların oldukça eskiye dayanan geçmişleri vardır. Bu ülkelerde yüzyıllardan bu yana kullanılan tarım arazilerinin, artan nüfus baskısı altında giderek parçalanması, ekonomik olmayan küçük işletmelerin doğması, tarımsal üretim ve gelirin azalmasında önemli bir etken olmuş ve sosyo-ekonomik sorunlar yaratmıştır. Duruma bir çözüm bulmak isteyen bu ülkelerde, tarım politikalarının ana bölümünü arazi toplulaştırması çalışmaları oluşturmaktadır.

Toplulaştırmanın uygulanmasında her ülke kendi yasal, geleneksel, ekonomik ve sosyal şartlarına bağlı olarak en uygun şekli seçmektedir.

Avrupa ülkelerinde arazi toplulaştırması genellikle geniş anlamda ele alınmakta ve tarımsal yapının düzenlenmesi için gerekli her önlem bu isim altında uygulanmaktadır. Bu çalışmalara Almanya'da 1821, İsviçre'de 1884, Fransa'da 1918, Polonya'da 1923, Hollanda'da 1924, İspanya'da 1953 yıllarında başlanılmıştır. Uygulamalarda geniş deneyim kazanan bu ülkeler, kendi bünye ve ihtiyaçlarına göre arazi toplulaştırması yasalarında değişiklik yapma ihtiyaçları duymuşlardır. Bu nedenlerle Fransa 1941, Polonya 1949, Batı Almanya 1953, Hollanda 1954 İsviçre 1961 yıllarında, yeniden bugünkü yürürlükte olan yasalarını hazırlamışlardır.

Türkiye'de Toplulaştırma:

Türkiye de arazi toplulaştırması çalışmalarına, 7457 sayılı Toprak-Su Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun'un 2. maddesinin J bendinde yer alan "Ziraat vekâletinin teklifi üzerine İcra Vekilleri Heyet'ince kabul edilecek yerlerde toprak muhafaza ve sulama tekniğinin zaruri kıldığı hallerde, bu hallere münhasır kalmak şartı ile nizamnamesi gereğince arazi tevhidini sağlamak" hükmüne dayanılarak başlanmıştır. Bu uygulama kanunun öngördüğü tüzük çıkarılmaksızın 1967 yılına kadar sürmüştür.

Tüzüksüz çalışmalarının yürütülemeyeceği gerçeğinin anlaşılması üzerine, 11 Temmuz 1967 tarihinde, 6/6706 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ilk arazi toplulaştırma tüzüğü yürürlüğe konmuştur. Tüzüğün tanziminde Eski Medeni Kanun'un 678. maddesi esas alınmıştır. Bu madde de "toprağın

ve su yollarının ıslahı, bataklıkların kurutulması, orman yetiştirilmesi, yol açılması, orman ve köy arazisi parçalarının birleştirilmesi gibi şeyler, ancak müteaddit maliklerin iştirakı ile yapılır. Bunun için arsaların yarısından fazlasına malik bulunan ve adetçe maliklerin üçte ikisini teşkil eden kimseler tarafından karar verilmesi lazımdır. Bu karara diğerleri itibaa mecburdur” denmektedir.

Bu iki kanunun ilgili maddelerine göre hazırlanan ilk arazi toplulaştırma tüzüğüne göre yapılan çalışmalarda, her sınıf arazi kendi içerisinde birleştiriliyor ve proje hazırlandıktan sonra arazi maliklerinin muvaffakatı alınıyordu. Çoğunlukla da 2/3 çoğunluk sağlanamadığı için toplulaştırma projeleri uygulanamıyordu.

Toprak Reformu ile ilgili ilk yasal düzenleme daha önce de belirttiğimiz gibi 4753 sayılı Çiftçiyi Topaklandırma Kanunu’ndan sonraki ilk düzenleme 26 Temmuz 1972 tarihinde yürürlüğe giren yasa ile yeni düzenlemeler getirildi.

Daha sonra, 17 Temmuz 1973 tarihli ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile ilk arazi toplulaştırma tüzüğü yürürlükten kaldırılmış, Toprak ve Tarım Reformu Kanunu hükümlerine göre çalışmalara 1978 tarihine kadar devam edilmiştir. Bu dönemdeki bu kanuna dayalı toplulaştırma işleminde özellikle DSİ’ye ait tesislerin geçeceği güzergâh paçal edilen araziden ayrılarak DSİ Genel Müdürlüğü’ne tahsis ediliyor. Tapu tescili bu şekilde yapılıyor. Kanunun çizdiği sınırlar içerisinde optimal kullanım dışında kalan ağalara ait araziler kamulaştırılarak Topraksız çift-

çilere dağıtılıyordu. Devlet bu sırada Harran ve çevresinde Kasım 1976'ya kadar, 347 köyde 1.690.105 dekar arazi kamu-laştırdı. Tapulama yolu ile hazineye intikal eden arazi miktarı ise 1.166.167 dekar'a ulaşmıştı. 1978 yılında Tarım ve Toprak Reformu Kanunu Anayasa Mahkemesi'nce Meclis'te takip edilen usuli bir eksiklik gerekçesi ile iptal edilmiştir. İptal kararının yayınlanması üzerine ikinci kez 7457 sayılı Kanunu'n 2. maddesinin j bendi ile Eski Medeni Kanun'un 678. maddesine dayanılarak 24 Eylül 1979 tarihli ve 7/18231 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile arazi toplulaştırma tüzüğü yeniden yürürlüğe konmuştur.

7457 sayılı Toprak-Su Teşkilat ve Vazifeleri Kanunu'nun yürürlükten kaldırılması ve onun yerine geçen 3202 sayılı "Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilerek kabulüne dair kanun"un 12. maddesinin c bendinde, arazi toplulaştırma hizmetlerinin yürütülmesi (Toprak Reformu ilan edilen bölgelerin dışında) Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiş, toplulaştırma esas ve usullerinin nasıl yapılacağı yönetmeliğe bırakılmış bulunmakta idi.

Mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 3202 sayılı Kanunu'nun kabulünden sonra yeni yönetmelik çıkmadığı için, aynı kanunun 6. maddesine göre "yeni tüzük ve yönetmelikler çıkıncaya kadar mevcut tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasına devam olunur" hükmü uyarınca eski tüzük hep uygulanmıştır. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün ilgası ile bu mevzuata göre yapılması gereken toplulaştırma yetkileri

her ilde (İstanbul ve İzmir hariç) İl Özel İdareleri'ne verilmiş olup bu mevzuata dayalı arazi toplulaştırmasına artık rastlanmamaktadır.

Toprak ve Tarım Reformu Çalışmaları:

Yukarıda açıklanan Arazi Topplulaştırması mevzuatı dışında, konu ile ilgisi nedeni ile Toprak ve Tarım Reformu çalışmalarına şimdilik kısaca değinmekte yarar vardır. Bilindiği gibi Anayasa'nın 44. maddesinde, "Devlet toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeterli toprağı bulunmayan, çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır" denmektedir. Bunun yanı sıra kanun bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeterli toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi ormanlarının küçültülmesi ve diğer toprak ve yer altı servetlerinin azalması sonucunu doğurmaz.

Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez. Miras hükümleri dışında devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde dağıtılan toprağın devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir hükmü ile toprağa ilişkin ana kurallar vazolunmuştur. 1982 Anayasası'ndan önceki yasalarda da aynı prensipleri görmekteyiz.

Toprak Reformu ile ilgili olarak yapılan ilk yasal düzenleme bilindiği üzere 1757 sayılı Kanun'dur.

Yukarıda açıklanan prensiplerle çıkartılan bu kanuna göre Şanlıurfa ili 1.11.1973 tarihinde “Toprak ve Tarım Reformu Uygulama Bölgesi” olarak ilan edilmiştir. İlan tarihinden itibaren 3 yıllık süre için mülkiyet durumunu sabit tutmak maksadı ile her türlü devir, temlik ve zilyetlik devri yasaklanmıştır. Böylelikle Şanlıurfa ilinde kamulaştırma işlemlerinin 1.11.1976 tarihine kadar bitirilmesi amir kılınmıştır. Bu süre içerisinde 690.105 dekar arazi kamulaştırması yapılmıştır. Kanununun 10 Mayıs 1977 tarihinde iptal edilmesi, üzerine kanunun toplulaştırmaya ilişkin hükümleri tam olarak uygulamaya geçirilememiştir. Bundan da DSI Genel Müdürlüğü’nün arazi toplulaştırması ile örtüşecek şekilde uygulaması gerektiği projeleri nedeni ile tahsis edilen taşınmaz parçaları büyük sorun yaratmıştır. Sorunun çözülmesi amacı ile, o zamanlar DSI Genel Müdürlüğü’nün bağlı bulunduğu Bayındırlık ve İskan Bakanı’nın imzası ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı’na gönderdiği 21 Ocak 1992 tarih ve 380/444 sayılı yazıda sorun şu şekilde anlatılmaktadır:

“1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’na göre önceki yıllarda kamulaştırılan tarım arazilerinden GAP kapsamında DSI Genel Müdürlüğü’ne tahsis edilen ancak daha sonra yürürlüğe giren 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu gereğince Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından eski maliklerine iade edilen taşınmazlar için izlenecek yolun tespiti hakkında 29.6.1989 günü yapılan toplantıya Maliye ve Gümrük Bakanı Sayın Ekrem Pakdemirli, Bayındırlık ve İskân Bakanı Sayın

Cengiz Altinkaya, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Müsteşarı Sayın Neşet Adalı, DSİ Genel Müdürü Sayın Ferruh Anık katılmışlar ve varılan mutabakat üzerine “sulama kanalları güzergâhında olup, halen Devlet Su İşleri işgalinde bulunan taşınmazların maliklerinin Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’ne başvurmaları, sorunun Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ile Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün iş birliği sonucu eşdeğer arazi verilmesi sureti ile çözümlenmesi” prensip olarak kabul edilmiştir.

Alınan bu karara rağmen soruna çözüm getirilememiş, mülk sahibi vatandaşların Toprak ve Tarım Genel Müdürlüğü’ne başvurmaları hususu duyurulmamıştır. Bunun üzerine konu tekrar Başbakanlığa intikal ettirilmiş ve Başbakanlık da Danıştay’dan görüş istemiştir. Danıştay 1. Dairesi’nce verilen 31.10.1990 gün ve Esas No: 1990/184, Karar No:1990/260 sayılı kararın hüküm bölümünde “sulama kanallarının güzergâhında olup, halen DSİ Genel Müdürlüğü’nün işgalinde olan taşınmazların maliklerinin Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’ne başvurmaları, sorunun Tarım İşleri Genel Müdürlüğü ile Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün iş birliği sonucu eşdeğer arazi verilmek sureti ile çözümlenmesi prensip olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Sorunun Dairemizce de bu yolla çözümlenmesinin uygun olacağı mütalaa kılınmakla dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına oy birliği ile karar verildi” denilmektedir.

Öte yandan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü teknik talimatının 38. maddesinde “arazi toplulaştırması yapılan alanda

yol, kanal ve her türlü kamu tesislerinin yapılacağı arazi kayıpları, varsa tapuya tescil edilmemiş sahalardan hazinenin özel mülkiyetindeki araziden karşılanır, bu yolla karşılanamayan kısım ise büyüklükler ile orantılı olarak maliklerin arazisinden düşülerek veya satış talebinde bulunanların arazisi kamulaştırılarak karşılanır. Bu takdirde maliklerine, düşülen miktarın bedeli ödenir. Bu ödemede kamulaştırma hükümleri uygulanır” hükmü bulunmaktadır. Nitekim Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Şanlıurfa Tarım Reformu Bölge Müdürlüğü’ne yazdığı 3.4.1990 tarihli K.T.D.- T3.1/440 sayılı talimatında yukarıda sözü edilen hükme istinaden işlem yapılmasını, DSİ Genel Müdürlüğü’nce geçirilecek kanal güzergâhlarının inşaatına hazır hale getirilmesini istemiştir. Açıklanan bu gelişmelere rağmen sorun çözüme kavuşmadığı gibi, giderek daha karışık bir hal almıştır. Sorunun karmaşık bir hal alması konusunda aşağıda verilen örnek oldukça açıklayıcı olacaktır:

Harran Ovası Sulaması 4. Kısım inşaatı bünyesinde yer alan drenaj kanallarının geçeceği Şanlıurfa İli, Harran İlçesi, Kırmıtlı Köyü’nde kain 11,121,13,14 ve 15 parsel nolu taşınmazların yeniden maliki durumuna gelen E.M..K. maliki olduğu 15 sayılı parselde zorla girildiğinden bahisle Akçakale Asliye Hukuk Mahkemesi’nde 1991/7 sayılı dosya ile 26.3.1991 tarihinde ihtiyati tedbir talebinde bulunmuştur. Mahalli Mahkeme men-i müdahale davası açmak kaydı ile ihtiyati tedbir kararı vermiş ve kanal inşaatı durmuştur. Bu durumda inşaatı yürütmek uzunca bir süre mümkün olmayacaktır. Sorunun iki kuruluşun yasal görevleri çerçevesinde yapacakları girişim-

lerle çözümlenmemesi halinde;

a) Genelde, GAP planlanan tarihte bitmeyecek, gelecek yıllara sarkması söz konusu olacağından maliyet katlanılamayacak rakamlara yükselecek, gecikmeden dolayı sulama yapılamayacak ve milli gelir açısından milyarlarca liralık zararlara uğranılacaktır.

b) Özelde ise, Harran Ovası Sulaması 4. Kısım inşaatı bünyesinde yer alan ve dava konusu taşınmazın üzerinden geçen HT 10-1 adı ile anılan drenaj kanalının görev yapmaması nedeni ile yağmur suları deşarj edilemeyecek ve bu yere çok yakın olan yerleşim alanlarında, ekili ve dikili arazide büyük miktarda hasara sebebiyet verilecektir.

Soruna çözüm getirilebilmesi için;

1-Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün, Teknik Talimat hükümleri doğrultusunda GAP Şanlıurfa ve Harran ovaları sulamalarında kanal güzergâhlarına rastlayan taşınmazların sorunlarını çözerek Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne tahsislerinin sağlamaları,

2- Söz konusu sorunlar nedeni ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün karşı karşıya olduğu anlaşmazlıklardan dava haline dönüşenlerde Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün müdahale etmeleri gerekmektedir, gereğini arz ederim”

Yukarıda ilgili makama görüş olarak iletilen bu metinde açıklanan sorun ve benzeri sayısız sorunlar, “Toprak ve Tarım Reformu” deyiminin “toprak” kısmı yutulmuş, sorunlara çözüm getiremeyen yalnız “arazi toplulaştırması hü-

kümleri içeren” 3083 sayılı Kanun ile artmıştır. 3083 sayılı “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu” 1 Aralık 1984 de 1757 sayılı Kanun’un yerine ikame edilmek üzere yürürlüğe girmiştir. Yukarıda verdiğimiz örnekten de anlaşılacağı üzere, 1757 sayılı Kanun’un yerini doldurmak amacıyla çıkarılan bu kanun 1757 sayılı Kanun’un iptali ile yarım kalan ve ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmekten çok uzak bir ruh ve görüşle çıkartılmıştır. Amaç topraksız çiftçiyi topraklandırmak değil, büyük toprak sahiplerinin topraklarının toplulaştırarak daha iyi işletilmesini sağlamak olmuştur. Bu kanunun uygulanmasına ilişkin olarak hazırlanan, 85/9588 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın ekinde 29.6.1995 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği Tarım ve Toprak Reformu uygulamasının ikinci ana mevzuatı olmuştur. Bu çalışmalar bitirildikten sonra uygulamaya geçilmiştir. Sulama alanında arazi düzenlenmesine dair Tarım Reformu uygulama alanı, dağıtılacak “toprak normu” ile “sahibine bırakılacak arazi” esasları 86/10730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 16.6.21986 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten başlayarak Şanlıurfa ili yeniden uygulama bölgesi olarak ilan edilmiştir.

2.2 22.11.1984 Tarih ve 3083 Sayılı Sulama

Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair

Tarım Reformu Kanunu:

Bu kanunun çıkartılmasında görünüşteki amaç olarak,

“toprağın verimli şekilde işletilmesini, korunmasını, ekonomik üretime imkan vermeyerek parçalanmış tarım topraklarının gerektiğinde ve imkanlar ölçüsünde genişletilmesi suretiyle toplulaştırılmasının yapılacağı” belirtilmektedir. Kanun metni incelendiğinde büyük mülklere, ağa topraklarına hiç dokunulmadan toplulaştırma yapmayı planladığı, bunun dışında da aşağıdaki konuları içerdiği görülecektir:

a) Parsellerin sulama yöntemlerinin uygulanmasını, toprak koruma önlemlerinin alınmasını güçleştirecek kadar küçülmüş, ya da biçimlerinin bozulmuş olması halinde toplulaştırma ile sorunları çözmek,

b) Proje alanında topografik durumun parsel sınırlarına bağlı kalmadan arazi düzenlenmesinin gerektirmesi halinde düzenleme yapmak,

c) Proje alanındaki parsellerden bazılarının yollardan ve kanallardan yararlanamaması sorununu gidermek,

d) Bir sulama ya da toprak koruma projesinin gerektirdiği yeni kanal ve yollarda parsellerin parçalanması durumu ile ilgili sorunları çözmek,

e) Yeterli toprağı bulunmayan veya topraksız olan çiftçilerin zirai aile işletmeleri kurabilmeleri için (Ağa topraklarına dokunmaksızın) Devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmalarını, desteklenmelerini, eğitilmelerini sağlamak,

f) Yeni yerleşim yerleri kurmayı, mevcut yerleşim yerlerine eklemeler yapmayı düzenlemek,

g) Zorunluluk halinde tarım arazisinin diğer amaçlara tahsisini düzenlemek,

h) Dağıtılmayan tarım arazilerinin değerlendirme şeklini belirlemek,

i) Bakanlar Kurulu'nca gerekli görülen diğer bölgelerde, gayrimenkullarda Milli Güvenlik nedeni ile mülkiyet ve tasarruf şekillerinde ve yerleşim yerlerinde düzenlemeler yapmak.

Kanunun 11. maddesi ile “Bu kanuna göre dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez, ancak dağıtılan çiftçiler ya da mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu arazi kamu yararı dışında hiçbir aynı hakla kayıtlanamaz, haczedilemez, satış vadine konu edilemez, kiraya verilemez” hükmü getirilmiştir. Öte yandan, Devlete ait tarım toprağının dağıtımında kanunun “dağıtılan ve sahibine bırakılan topraklarda mirasçıların tasarrufu” başlıklı 12. maddesinde; mirasçıların mirasın açılmasından itibaren altı ay içerisinde kendi aralarında aile ortaklığı şeklinde işletemedikleri veya rızaen kendi aralarında devir ve temlik işlemlerini yapamadıkları hallerde, dağıtılan toprak ve mevcutsa işletme ile ilgili taşınmazların bedelleri, bu kanun hükümlerine göre ödenmek kaydı ile uygulayıcı kuruluş tarafından geri alınır Uygulayıcı kuruluş geri alınan işletmeyi, öncelikle mirasçılara veya topraksız veya az topraklı çiftçilerden birisine tahsis edebilir.

Uygulama bölgelerinde kendilere tarım toprağı bırakılanların ölümü halinde bırakılan tarım toprağı o bölge için tespit edilen dağıtım normundan az olmamak üzere ve işletmeye ait alt yapı ve tesisler ile araç ve gereçler, genel hükümlere göre mirasçıların arasında taksim ve ifraz edilerek miras ortaklığına son verilir” hükmü yer almaktadır.

2.3 Uygulanan Arazi Toplulaştırmaları Nedeni ile

DSİ'nin Karşılaştığı Sorunlar:

1- İlga Edilen Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından Arazi Toplulaştırma Tüzüğü'ne istinaden, Bakanlar Kurulu Kararı ile toplulaştırma bölgesi olarak belirlenen DSİ Genel Müdürlüğü sulama alanlarında proje uygulaması yapılırken tesisin geçirileceği zemin üzerinde artık kamulaştırma yapılmamakta idi. Bugün bu görev İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine verilmiştir. (5286 sayılı ve 13.1.2005 kabul tarihli Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kapatılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Ek Madde 1 ve 2) il özel idarelerince yapılacak arazi toplulaştırmalarında yapılacak çalışmalar ile DSİ Genel Müdürlüğü'nce yapılacak sulama projesi uygulamalarının koordineli bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Ancak, büyük kapasitedeki ana ve yedek kanallarla diğer tesislerin kapladığı proje alanlarında toplulaştırmanın derhal yapılması, inşaatın önde gitmesi, Köy Hizmetleri uygulamalarında derhal mümkün olmamakta idi. Köy Hizmetleri'ne devredilen bu görev kapsamında işlerin DSİ ile koordineli yürütülmesi yine de önemli bir vakıa olmaktadır. Binlerce parsel taşınmazı kapsayan toplulaştırma projelerinde DSİ'ye yer tahsisi işlemleri gecikmektedir.

2- Lağvedilen Köy Hizmetleri'nin görevleri aynı kanun yani 3202'ye istinaden İl Özel İdareleri'nce sürdürölmektedir. Söz konusu mevzuata göre çalışmalar köy bazında yapılabilenkte, oysa DSİ projeleri havza bazında ele alındığından gerekli hız ve verimlilik sağlanamamaktadır.

3- Yukarıda bir örneği verilen, Harran Ovası'ndaki eski maliklere iade sorununa benzer sorunlar, bu kanun uygulaması ile kısa sürede çözümlenememektedir. Bu durumda yer teslimi yapılamayan projeler gelecek yıllara sarkmakta, fiyat farkı kararnamelerine girerek daha pahalıya mal olmaktadır.

4- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün ödenek bulma zamanı ile DSI'nin projeleri ihale edip yüklenicilere yer teslimi işlemleri peş peşe gelecek, gecikmeye sebep olmayacak şekilde planlanamamakta, arada koordinasyon sağlanamamaktadır.

Bütün bu sorunların çözümlenmesi için geçmiş yıllarda ilgili kuruluş temsilcilerinin katıldığı müteaddit toplantı ve çalışmalar yapılmıştır. Bu toplantılardan sonra varılan kanaat:

a) Müstakil bir arazi toplulaştırma kanunu yapılarak toplulaştırma yapma gereksinimi duyan kamu kurumlarının, tıpkı ihale kanunu, Medeni Kanun ya da Borçlar Kanunu gibi herkesin uygulayacağı bir mevzuat ortaya koymak,

b) Ya da sulama alanlarına da sulama projesi yapan her kurumun kuruluş kanunlarının görev belirten bölümlerine konulacak yeni maddelerle toplulaştırma yetkisi vermek.

Bu doğrultuda yapılan çalışmalar sonucu hazırlanan "Arazi Toplulaştırma Kanunu Tasarısı Taslağı" bir türlü kanunlaşmamıştır. Bu taslağın amacı "Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilen proje alanlarında, tarım arazilerinin verimli şekilde işletilmesini, istihdam imkânlarının yaratılmasını, toprak muhafaza ve ıslahı, sulama ile ulaşım ile ilgili önlemlerin alınmasını güçleştirecek ve ekonomik üretime imkân vermeyecek şe-

kilde parçalanmasını önleyecek tedbirlerin alınmasını ve halen bu durumda bulunan tarım arazilerinin toplulaştırılmasını, gerektiğinde ve imkân ölçüsünde genişletilmesini ve yeteneğine uygun bir şekilde kullanılmasını, doğanın ve çevrenin korunmasını, kırsal yerleşim yerlerinin düzenlenmesini ve yeni yerleşim yerlerinin veya merkez ünitelerinin oluşturulmasını sağlamaktır.”

Kanun taslağının kapsamını düzenleyen 2. madde’de ise; “Bu Kanun 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanun’un uygulama alanı veya bölgesi dışında Genel Müdürlük’çe teklif edile ve Bakanlar Kurulu’nca ilan edilen proje alanlarında gerçek ve tüzel kişilere veya kamuya ait tarım arazileri parçalarının tek bir parça veya az sayıda parçalar halinde birleştirilmesini veya yeniden düzenlenmesini, gereğinde genişletilmesini, birim alandan azami ekonomik verim alınmasını, toprakların verimli bir şekilde işletilmesi, işletilmesinin korunmasını, serbest piyasa şartlarına uygun ucuz ve kaliteli üretimin artırılmasına imkân sağlayan tedbirlerin alınmasını, toprakların ekonomik bir şekilde işletilmesini sağlamak için yol, sulama ve drenaj şebekelerinin kurulmasını, arazi tesfiyesi, erozyon önleyici tesisler ve yan dere yatağı ıslahının yapılmasını, arazi kullanım kabiliyet sınıflarına göre bitkisel üretim, çayır, mera ile iskân ve sanayi alanlarının belirlenmesini, doğanın ve çevrenin korunması ve iyileştirilmesini, iskan sahaları ile sosyal, kültürel kamu tesisleri ile proje sahalarındaki ortak tesislerin kapladığı alanlar için arsa ve arazi ihtiyaçlarının karşılanmasını ve yerleşim yerlerinin oluşturulmasını içeren usul ve esasları kapsar” hükmü yer almakta idi.

Ancak yukarıda da anlatıldığı üzere bu taslak bakanlıklar arasında uzunca bir süre dolaşmış, itirazlar üzerine ufak tefek değişiklikler yapılmış, yalnızca toplulaştırma hükümleri taşınmasına karşın, büyük toprak sahiplerinin topraklarının dağıtılmasına yönelik tek kelime taşımamasına karşın bırakınız hükümete sevkini, bazı bakanlıkların çizdiği zaman ve mekân sınırını aşmamıştır.

Karşılaşılan bütün sorunların çözümsüz kalması karşısında; Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü yukarıda b başlığı ile belirttiğimiz “Sulama alanlarında sulama yapan kuruluşların kanunlarına toplulaştırma yetkisine ilişkin madde koymak” şikkında direnmiş ve sonunda görevlerine, “kendi sulama projelerinde Bakanlar Kurulu Kararı ile toplulaştırma yetkisini almıştır. 19 Temmuz 2005 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren 5403 sayılı “Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu”nun da değişiklik yapan “31.12.007 tarih ve 5578 sayılı Kanun’la 5403 sayılı Kanun’a eklenen hükümlerle; köy tüzel kişiliği, belediyeler, kooperatifler, birlikler gibi tüzel kişilikler veya kamu kuruluşlarına hizmet konuları ile ilgili arazi teminini de kapsayacak şekilde arazi toplulaştırması” yetkisi alınmıştır. Ancak, bu yetkinin hangi yöntemlerle kullanılacağı hakkında henüz bir arazi toplulaştırma tüzüğü ya da yönetmeliği çıkartılmamıştır. Bir an önce bu tüzük ya da yönetmeliklerin çıkartılarak DSI Genel Müdürlüğü’ne, başta GAP olmak üzere sulama projelerinde toplulaştırmaların başlatılmasında büyük ulusal yararlar bulunmaktadır.

Bütün bu anlatılanlar daha düzgün sulama tesisleri kurmak mevcut mülkiyet dağılımını bozmadan toplulaştırma ile daha rantabl işletmeler elde etmek gibi bir yerde palyatif yarırlar dışında ülkenin karşı karşıya bulunduğu toprak sorunlarını çözen, hakçasına bir mülkiyet dağılımını gerçekleştiren bir altyapı oluşturmamıştır. Dolayısı ile bu çalışmalar sosyal adaleti ve sosyal huzuru gerçekleştirmeyi amaçlayan kısacası çağdışı bir toprak mülkiyeti anlayışını yıkararak ve onun etkilerini ortadan kaldırarak kırsal kesim insanına insanca yaşama koşulları getirecek çalışmalar ve metinler olmaktan çok uzaktır. Ülkenin bu noktadan sonra süratle feodalizmi ortadan kaldıran, her bölgeye göre saptanacak optimal işletme ölçüğü dikkate alınarak yapılacak bir toprak dağıtımına, daha sonra da bu dağıtılan toprakların işletebilenmesi için teknik ve mali yardım olanakları sağlayan, yalnız Tarım Reformu değil, yeni bir Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'na gereksinimi hala devam etmektedir.

BÖLÜM 4

TOPRAK ve TARIM REFORMU GEREKİNİMİ

T.C. Anayasası'nın mülkiyete ilişki maddelerini daha önce ele almıştık. Bu bölümde o maddeler gereği yapılması gerekli konular üzerinde durulacaktır.

Anayasa'nın 44. maddesindeki amir “topraksız olan ve yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacı ile gerekli tedbirleri alır” hükmü Hangi siyasi görüş, hangi parti iktidarda olursa köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır” amir hükmü Tarım Reformu'nu, hükümetlerin ve TBMM'nin öncelikle ele alıp gerçekleştirmesi gerekli olan reformların başında olduğu bir gerçektir. Bize göre Anayasa'yı ihlal etmek kadar önemli bir durum ise Anayasa ile düzenlenen alanlarda Anayasa'nın istediğı hususları yerine getirmemek Anayasa'yı uygulamamak durumudur. Bu vahim duruma ilişkin ülkenin aydın çevrelerinden yükselen feryada, yol gösterici uyarılara geçmeden önce Ana-

yasa'nın iptal ettiği ve yeri ve işlevi doldurulmamış olan 1757 sayılı Kanun'dan bahsetmenin, ileride çıkarılabilecek olan eş-değer bir kanunun kapsaması gerekecek maddeler açısından her zaman göz önünde bulundurulması sağlaması açısından önemli olduğuna inanıyoruz.

1. Toprak Reformu Nedir?

“Geleneksel anlamda Toprak Reformu denilince, toprak mülkiyetinin belirli bir tavan sınırından yukarısının kamulaştırılarak, topraksız ya da az topraklı köylülere dağıtımı anlaşılırdı. Bugün ziraatta bünye bozukluklarının düzeltilmesi için alınan tedbirler Toprak Reformu içinde toplanmaktadır. Bu bakımdan Toprak Reformu arazi tasarruf sisteminin ıslahı, arazi toplulaştırması, parçalanmanın önlenmesi ve kiracılık-ortakçılık münasebetlerinin düzeltilmesi ile ilgili organize edilmiş tedbirleri ihtiva eder. Dar manada toprak reformu, büyük mülklerin parçalanarak topraksız çiftçilere dağıtımı için devletçe alınan tedbirleri kapsar. Geniş manada Toprak Reformu ise; ziraatla ilgili ekonomik ve sosyal müesseselerin ıslahı, için alınan her türlü tedbirleri ifade eder. Bu anlamda toprak reformu, bütün yönleriyle arazi tasarruf sisteminin ıslahı, arazi toplulaşması, kiracılık münasebetlerinin düzenlenmesi, ziraat işçisinin çalışma şartlarının ıslahı, ziraat yerleşim, vergi sistemi ile ilgili reformlar ve uygun şartlarla kredi temini ile ilgili bütün tedbirleri ve hatta köylerde tesis edilecek sanayi tesisleri, kooperatifleşme ve pazarlama ile ilgili müesseselerin kuruluş ve gelişmesini de içine alır.

2. 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Kanunu

Burada 25 Haziran 1973 tarihinde yürürlüğe giren 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu niteliğine kısaca değinmekte yarar vardır.

Kanunun birinci maddesine göre toprak ve Tarım Reformu “toprak mülkiyetinin dağılımı, tasarruf ve işletme şeklinin ve işletmelerle ilgili yapının, verimlilik ve sosyal adalet ilkelerine uygun olarak düzenlenmesidir.”

Kanunun amaçları ise 2. maddeye göre şöyle sıralanmaktadır.:

a) Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, tarımsal üretimin sürekli olarak artırılmasını, değerlendirilmesini, pazarlanmasını ve ulusal kalkınmayı hızlandıracak tarımsal yapının kurulmasını,

b) Topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerinin yeter gelirli tarımsal aile işletmeleri haline getirilmeleri için topraklandırılmalarını, donatılmalarını, desteklenmelerini ve örgütlenmelerini,

c) Toprak ve Tarım Reformu hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak amacıyla, toprak ve Tarım Reformu kooperatifleri kurulmasını,

d) Tarımda kiracılık ve ortakçılığın belli bir düzene sokulmasını,

e) Ekonomik bir üretime imkân vermeyecek şekilde parçalanmış arazilerin birleştirilmesini ve gerektiğinde genişletilmesi sureti ile toplulaştırılmasını, tarımsal mülklerin çiftçi ailelerinin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yetmeyecek derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemeyi,

f) Örnek köyler kurmayı, mevcut köylere eklemeler yapmayı,
g) Tarımda toprak ve su kaynaklarının teknik ve ekonomik gereklere göre kullanılması, korunması, ıslahı geliştirilmesi ve verimliliğinin sürdürülmesini sağlamaktır.

Bu kanun ülkenin mevcut toprak dağılımı, mülkiyet biçimi ve ilişkileri, hileli satış ve devirleri önleme konusundaki edilgen niteliği, kadastro durumu, uygulayıcı kurum ve finansman durumu dikkate alınmadan yarım yüzyılı aşan bir tartışmayı karşılamak amacıyla hazırlanmış olması, dört yıllık uygulamadan sonra alınan sonuçla da belirlediği gibi, hukuksal, siyasal, toplumsal yanlarıyla dramatik bir tablo ortaya koymaktadır.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, iptal edilmiş bir kanunu geniş olarak burada tartışmanın pratik yararı bulunmamaktadır gibi düşünülse bile, bundan sonra yapılacağını umduğumuz aynı konulardaki çalışmalara katkısı olacağı düşüncesi ile kanunu genel hatları ile sergilemenin yararı olacağı inancındayız.

Kanununun 14. maddesine göre herhangi bir bölgenin toprak ve Tarım Reformu Bölgesi ilan edilmesinden itibaren üç ay içerisinde mülk sahipleri, sahip oldukları toprak miktarı ve niteliği konusunda bildirim verecekler ve bu olaydan sonra o bölgede uygulama sona erinceye kadar satış ve devirde bulunamayacaklardır. Yine kanuna göre bu süre üç yılı geçmeyecektir.

Bu hüküm 1961 yılından beri reform tartışmaları nedeniyle, muvazaalı olarak satılan ya da mirasçılar arasında dağıtılan

büyük topraklar ilgili uygulamayı daha da hızlandırmış ve maddenin, dağıtılacak ve kamulaştırılacak toprak miktarını önleme anlamındaki bu hüküm zaten uygulamaya geçilmeden önce büyük ölçüde anlamını yitirmiştir. Hatta bildirimden sonra yapılan ve aslında geçersiz olması gereken özel satış senetlerini dahi tapulama mahkemelerinin kabul etmesi sonunda bu olay daha da belirginleşmiştir.

2- 28. maddenin düzenlediği, sahibine bırakılacak toprak miktarı, sulu ve kuru arazilerde köylüye dağıtılacak toprak oranı konusundaki saptamalar; yerel koşullar, üretim miktar ve özellikleri ve işletme olanakları dikkate alınmadan yapıldığından, büyük sorunlar yaratmıştır. Bu hüküm, hem daha önceki muvazaalı dağıtım nedeniyle ve hem de toprak verilen köylünün ihtiyacına yetmemesi ve işletme olanağının bulunmaması nedeniyle umulan yararı sağlamamıştır.

3- Reform bölgesi ilan edilen yerlerde devir ve temlik yasağı olarak konulan üç yıl içinde uygulama bitirilemediğinden, toprak ağalarının bu hakları yeniden doğmuş, devir ve satışlar yasallık kazanmıştır.

4- Yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren ülke genelinde ilan edilen paylaşım ve satım yasağı, küçük topraklara sahip olup bundan başka geçim aracı bulunmayan ailelerde, özellikle aile reisi ilen ve hastalanan ve bu nedenle işleme olanağı kalmayan eş ve çocuk için azımsanmayacak bir geçim sorunu yaratmış, bunlar karşısında alınan tavır gerçekçi olmamıştır.

5- Feodal koşulların ağırlığı, eğitim yetersizliği, kredi ve araç yokluğu nedeni ile yoksul köylüye verilen küçük toprak-

lar, bir süre sonra hukuken değil ama fiili olarak yeniden toprak ağalarının kullanımına geçmiş, ortakçılık, yarıcılık gibi uygulama yeniden başlamıştır.

6- Uygulamayı yürütmekle görevli olan toprak ve tarım müsteşarlığı, bu sorumluluğu hiçbir zaman üstlenmemiş, eğitimsizlik, plansızlık, hazırlıksızlık, teknik ve politik yetersizlik, bu örgütün belirli niteliği olmuştur.

7- Reform uygulamasının finansmanı konusundaki 201. maddesi yeterlikten uzak kalmıştır. Bütçeden her yıl ayrılan paranın dışında, gelir olarak gösterilen arazi vergisi yıllık gelirinin %20'sini bir yana bırakırsak, dış yardımlar, her türlü bağışlar ve çeşitli gelirler şeklindeki sulama ciddiye alınmayan bir yaklaşımdır.

8- Kanunu ihlal edecek olanlara verilecek cezaları belirleyen hükümler, ihlal edici eylemleri günlük olay haline getirmiştir. Bu cezalar sembolik para cezaları ve iki ay hafif haptir.

Kanunun içeriğini bir yana bırakırsak, bu koşulların bulunduğu uygulama ortamında, eğer iptal edilmeseydi, ya da şöyle şöyle davranılırdı başarıyla uygulanırdı, diyebilmek olanağı yoktur. Nitekim öyle olmuştur.

Bir süre sonra, daha hiç yol alınmamış iken, DP'nin başvurusu ile Anayasa Mahkemesi Kanunu 19.10.1976'da biçim yönünden iptal etmiş. Bu iptal kararı 10 Mayıs 1977 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. İptal kararı mahkeme kararı gereğince bir yıl sonra yani 10 Mayıs 1978 tarihinde yürürlüğe girmiş, 1757 sayılı Kanun ile başlayan beş yıllık uygulama süreci fiyasko ile sona ermiştir.

Yukarıdan beri anlatılan toprak düzeni ile ilgili uygulamaları yürüten, kimisi mülga, Kimisi hala faal olan kuruluşlara da bir göz atmakta yarar vardır:

3. Uygulayıcı Kurumlar

1- Mülga Toprak İskân Genel Müdürlüğü (1945–1984)

4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu uygulamalarını yürütmüştür.

2- Mülga Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı:

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu uygulamaları için, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı 1973 yılında kurulmuştur. Toprak ve Tarım Reformu'nun uygulanacağı alanlar, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenip Resmi Gazete'de yayınlanarak ilan edilen alandır.

Yasanın 1977 yılında Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi ile bir yıllık süre içinde yeni bir düzenleme yapılmadığı için 10.051.1978'de yürürlükten kalkmıştır.

Yasanın uygulandığı beş yıllık süre içerisinde Şanlıurfa ilinde 116.668 hektar arazi tapulama, 161.600 hektar arazi de kamulaştırma yoluyla toprak dağıtımı amacıyla hazineye geçmiştir. Ancak kamulaştırılan arazilerin dağıtım çalışması tamamlanamamıştır. (TRGM 1995)

Yasanın uygulandığı süre içerisinde Tarım ve Toprak Reformu Müsteşarlığı, ilgili kurum ve kuruluşlara ödenek aktararak, sosyo-ekonomik amaçlı 45 sağlık ocağı, 3 lise, 7 yatılı

bölge okulu, 1 yem fabrikası, 190 adet sulama kuyusu, 132 km köy yolu, 80 adet köprü, 364 köye içme suyu, 227 km. il yolu, enerji nakil hattı ve trafo merkezleri vb. yatırımların gerçekleşmesini sağlamıştır (TRGM 1995).

Mülga 1757 sayılı “Toprak ve Tarım Reformu Kanunu” amaçlarını gerçekleştirmek için Türkiye genelinde ilçe bazında hak sahibi olarak belirlenen beş kişilik bir ailenin geçimini sağlamak üzere dağıtılacak arazi miktarı; kuruda 79–337 dekar, suluda 32–106 dekar arasında tespit edilmiştir. 1751 sayılı Kanun’un iptal edilmesi nedeni ile çiftçilerin topraklandırılması gerçekleştirilememiştir. 3083 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra, 1757 sayılı Kanun’a göre aday çiftçi olanların durumları değerlendirilerek 36 köyde 754 çiftçi ailesine 101.103 dekar hazine arazisi dağıtımı yapılmıştır (TRGM 1995).

3- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM) 1985-

3083 sayılı “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu” 1 Aralık 1984 tarih ve 18592 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın amaçlarını gerçekleştirmek üzere, üzere de 05.03.1985 tarih ve 18685 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan 3155 sayılı “Tarım Reformu Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ile “Tarım Reformu Genel Müdürlüğü” kurulmuştur.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (TRGM), 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanun’u uyarınca Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulama alanı

olarak ilan edilen yerlerde, yasanın 1. maddesinde belirtilen hükümler çerçevesinde, faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu hükümleri iki temel bölümde değerlendirmek mümkündür. Birinci bölümde kamulaştırma, arazi dağıtımı, arazi toplulaştırması, arazi kiralınması gibi mülkiyetle ilgili düzenlemeleri yapmak, ikinci bölümde ise toprağın verimli bir şekilde işlenmesi, işletilmesinin korunması, tarımsal üretimin artırılması, tarımda istihdam olanaklarının geliştirilmesi, çiftçilerin desteklenmesi ve eğitilmesi, yerleşim yerlerinin düzenlenmesi gibi ekonomik verimlilik ilkeleri yer almaktadır.

4- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Görevleri ve Faaliyet Sonuçları:

TRGM'nin görevleri şu şekilde özetlenebilir:

1-Tarım Reformu Bölgesi ilanı için ön etüt ve araştırmaları yapmak ve Bakanlık makamına teklif etmek

2- Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen uygulama bölgelerinde:

a) Hazine arazilerinin topraksız veya yeterli toprağı bulunmayan çiftçilere zirai aile işletmeleri kurabilecek şekilde dağıtılmasını ve kiralınmasını sağlamak, ayrıca çiftçilerin donatılmasını, desteklenmelerini ve eğitilmelerini sağlamak.

b) Ekonomik üretime imkân vermeyecek şekilde parçalanmış arazileri toplulaştırmak ve tekrar parçalanmalarını ve küçülmelerini engellemek

c) Toprak ve su kaynaklarının teknik icaplara göre göre korunması için gereken tedbirleri almak.

d) Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, işletilmesinin korunmasını, birim alanda azami verim alınmasını, zirai üretimin sürekli olarak artırılmasını sağlamak.

e) Yeni yerleşim yerleri kurulması, mevcut yerleşim yerlerine eklemeler yapılması için tedbirler almak ve bu konuda ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak.

f) Tarım arazisinin esas olarak tarımda kullanılmasını, mecburi hallerle sınırlı kalma kaydıyla, tarım arazisinin tarım dışı amaçlara tahsisini sağlamak.

TRGM, kanunda tespit edilen amaçların gerçekleştirilmesinde önceliği bulunan alanlarda ön etüt yapar ve gerekli verileri değerlendirerek uygulama alanlarının ilanını sağlar. Uygulama alanı belirlenirken, arazi malikleri, tüzel kişiler, kooperatifler, belediyeler, valilikler, kamu kurumları vb. gelen talepler değerlendirilir.

Uygulama alanı olarak seçilen yerlerin tespitinde,

- Tapu ve kadastro durumu,
- Sulama durumu,
- Hazine arazisi varlığı,
- Mera arazisi miktarı
- Arazi parçalılığı, ıslah durumu,

Gibi ölçütler göz önüne alınmaktadır. Bu ölçütler içerisinde tespit edilen yerler Bakanlığa teklif edilir. Bakanlıkça da uygun görülen bu yerler Bakanlar Kurulu'na sunulur. Bakanlar Kurulu Kararı'nın Resmi Gazete'de yayınlanması ile o yer Tarım Reformu uygulama bölgesi olarak ilan edilmiş olur.

Anayasa'nın 44. maddesinde yer alan "Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan ve yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır" hükmü gereğince 3083 sayılı Kanun'un 1. maddesinin b bendinde belirtilen amaç doğrultusunda, arazi dağıtım çalışmaları yapılmaktadır. Uygulama yapılan alanlardaki arazi dağıtım çalışmalarında, 1987–2006 yılları arasında 147 köyde 11399 çiftçi ailesine 735 741 dekar arazinin dağıtım çalışmaları sürdürülmektedir.

Uygulama alanı ilanı ile TRGM tasarrufuna geçen Hazine arazisi; toplulaştırma, dağıtım, arazi kullanım planlanası, iskan ve imar planı çalışmaları gibi işlemler tamamlanıncaya kadar, dağıtımda hak sahiplerinde aranacak şartları taşıyan çiftçilere, çiftçilik yapmak şartı ile geçici süre için kiralanmaktadır. Bu çerçevede tüm uygulama alanlarında 2005–2006 yılları kiralama döneminde, 7319 topraksız ya da yeterli toprağı olmayan çiftçi ailesine 431 687 dekar arazi kiralanmıştır.

3083 sayılı Kanun'a göre, TRGM uygulama bölgelerinde isteğe bağlı veya maliklerin muvaffakatı aranmaksızın arazi toplulaştırma çalışmalarını sürdürmektedir. Toplamda bugüne kadar TRGM tarafından 272 yerleşim biriminde 175.336 hektar arazi alanında Arazi toplulaştırma çalışmaları tamamlanarak 44.807 malike yeni yer teslimleri yapılmıştır. Ayrıca Dünya bankası tarafından finanse edilen Tarım Reformu uygulama Projesi (ARIP) kapsamında 12 proje ile 40 985 ha alanda arazi toplulaştırması çalışmaları 2007 yılı eylül sonunda tamamlanmıştır (TRGM).

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Aksaray, Ankara, Aydın, Edirne, Iğdır, Konya, Samsun Şanlıurfa ve Yozgat illerinde dokuz bölge müdürlüğü bulunmaktadır. Halen 29 il, 88 ilçe, 1546 yerleşim biriminde faaliyetler sürdürülmektedir. Dokuz bölge müdürlüğünü kapsayan iller ekte verilen haritada gösterilmiştir.

TRGM, Toplulaştırma, Kamulaştırma ve Dağıtım, Arazi işleri ve Destekleme Daire Başkanlıkları olmak üzere üç başkanlıktan oluşmaktadır. Tablo - 2'de ise Teşkilat şeması görülmektedir.

BÖLÜM 5

DÜNYADA TOPRAK REFORMU⁽¹⁾

Toprak Reformu'nun ilk uygulamalarına Roma İmparatorluğu'nda rastlanmaktadır. Reform sonrası Avrupa'da kilise toprakları dağıtılmıştır. Toprak Reformu, sömürgeci devletlerden kurtulan ülkelerde yerli halk yararına uygulanan bir politika da olmuştur. Uygulama başladığından bu yana toprak reformu, temelde ülke genelinde belirlenmiş toprakların mülkiyetinin yeniden dağıtılması esasına dayanır. Toprak Reformu kavramı genel olarak, zengin-feodal kesimin topraklarının belirlenmiş bir kısmının bire bir halka ya da kolektif oluşumlara dağıtılmasını içeren devlet düzenlemelerini anlatmak amacıyla kullanılır. Toprak mülkiyetinde yapılan bu değişiklikler hükümet kararı ile toprak sahibinin izni ile ya da izni olmadan da yapılabilir. Halka dağıtılan toprağın değeri toprağın

1 Gözde DEMİREL Cumhuriyet Strateji Sayı: 224 13 Ekim 2008

gerçek değeri ile temin edilebilir, sembolik bir ücret alınabilir ya da toprak bağışlanabilir. Devlet mülkiyetindeki kolektif çiftliklerin bölünerek bireysel mülkiyetlere verilmesine de zaman zaman toprak reformu deniyorsa da, bu durumu toprak reformu olarak adlandırmak doğru olmaz. ⁽¹⁾

Toprak Reformu'nun ilk olarak M.Ö 133 Tiberrius Gracchus yılında Roma'da uygulandığı varsayılıyor. Uygulamannın sonucu, Roma Devleti'nin yıkılış nedenlerinden biri sayılmaktadır. Toprak Reformu'nun önemli bir diğer uygulamasına ise reform sonrası Avrupa'da Katolik Kilisesi'ne ait bazı toprakların mülkiyet dağıtımının yeniden yapılmasında rastlanabilir.

Günümüzde bahsedilen anlamıyla toprak reformu ise Sanayi Devrimi sonrası dönemi kapsıyor. Sanayi Devrimi sonrası yapılan toprak reformlarının çeşitli nedenleri bulunuyor. Bağımsızlığı elde eden ülkelerde sömürgeciliğin izlerini silme amaçlı toprak reformları olduğu gibi toprak mülkiyeti hakkındaki düzenlemelere Arap ve Afrika ülkelerindeki sol partilerin sosyalist programları içinde de rastlanır. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ise özellikle üçüncü dünya ülkeleri ekonomik kalkınmalarını hızlandırma amacıyla toprak reformu konusunda hazırlattıkları programlara başvurular ⁽¹⁾.

Dünyadaki Toprak Reformu'nun 1960 -80 yılları arasında çok hızlı bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Latin Amerika'daki toprak reformu ile ilgili çok kapsamlı bir araştırma çalışması yapan ve bu çalışmayı 13 Ekim 2008 tarihli Cumhuriyet Strateji Dergisi'nde yayımlayan Gözde Demirel'in bu alandaki bulguları da bu bölümde okuyucuya aktarılmıştır.

1. UYGULAMALAR

1.1 Avrupa Ülkelerindeki Uygulamalar

Fransa:

1789 Fransız Devrimi'nden sonra Fransa'da yapılan Toprak Reformu, modern dünyadaki toprak mülkiyeti değişikliğinin ilk örneği olarak kabul edilir. Devrimin gerçekleştiği günün öncesindeki Fransa'da şehirde yaşayan feodal beyler ile rahiplerin bir tarafta ve yeni yükselmekte olan ticaret insanlarının diğer tarafta bulunduğu iki zıt kutup vardı. Orta sınıfı ise kırsal alanda çiftçilikle uğraşan köylüler temsil ediyordu. Köylülerin çoğu atalarından gelme kiracıydılar; ya toprak işlemleri karşılığında sabit bir arazi kirası ödüyorlardı, ya da haftanın belli günlerinde feodal beylerin arazilerinde bedelsiz çalışarak kiracılıklarını sürdürüyorlardı. Tabii bu arada şehirde yaşayan feodal beyler ile rahiplerin muaf olduğu çeşitli vergileri de ödüyorlardı. Devrim sonrasında yapılan Toprak Reformu ile 1792'ye kadarki üç yıl içinde köylülerin de basturmasıyla hem sertlik hem de toprakla ilgili tüm kiralar ve vergiler kaldırıldı. Böylece reformcuların sosyal ve politik alanda istedikleri oldu; kiracılar ve sertler işledikleri toprağın sahibi oldular. Klasik feodalizm bitti. Ancak ekonomik anlamda başarı sınırlı kaldı; çünkü Toprak Reformu tarımsal sermaye, kredi, pazarlama gibi olanaklarla süslenmedi. Sonuçta, küçük aile işletmeciliği şeklinde bireysel mülkiyet kavramı devreye girmiş oldu. Bu arada, feodal beylerin arazileri genelde köylülere dağıtılırken, rahiplerin arazileri ile hazine arazilerinin müzayedeye ile satılması sırasında varlıklı olup Napolyon'u destek-

leyenler kayırdı ve büyük toprak sahipliği başka bir biçimde ve daha küçük çapta yine devreye girdi.

İngiltere:

Fransız Devrimi'nden bir müddet soma, İngiltere arazi problemlerini çözmeye küçük toprak sahibi olan köylüleri kontrollü bir şekilde şehirlere göndererek, arazileri toplulaştırarak, büyük ölçekli işletmeleri ve özel mülkiyeti destekleyerek başladı.

İsveç ve Danimarka:

İsveç ve Danimarka, 1827- 1830 yılları arasında, köylülerin zorunlu tarım işçileri olarak kullanılmasını sağlayan sistemi barışçı bir şekilde kaldırmayı başardı ve araziyi toplulaştırdı ve hazine arazilerini köylerdeki çiftçilere dağıttı.

Almanya, İtalya ve İspanya:

Bu ülkeler Fransa'dan etkilenmelerine rağmen ancak 1848 yılından soma küçük çiftçileri işledikleri arazinin sahibi yapabildiler.

İrlanda:

İrlanda Toprak Reformu'ndan sonuç alabilmek için yaklaşık 100 yıl uğraştı. İrlanda'nın 1930'larda ikiye ayrılmasından soma toprağı kiralayarak işleyen çiftçiler, işledikleri arazileri devletin sübvansiyonu ile satın alabildiler.

Macaristan:

1853'te çıkan genelge ile zorunlu tarım işçiliği ve feodal vergiler kaldırıldı. Serfler hürriyetlerine kavuştu, arazi alım-satımı başladı, toplulaştırma özendirildi.

Bulgaristan:

Serflerin ilk serbest kalması 1850'lerde Osmanlı Devleti tarafından gerçekleştirilse de, gerçek reform 1880'deki bağımsızlıktan sonra olmuştur. Ortakçıların ve ücretli işçilerin içinde olduğu tüm çiftçiler kesintisiz olarak son 10 yıldır içinde tarım yaptıkları arazilerin sahibi oldular.

1.2 Rusya Uygulaması

1861 Rusya'sında tüm tarım arazilerinin %45'i özel mülk iken, kalan %55'lik tarım arazileri ise feodal beyler tarafından aynı karşılık ya da işçilik karşılığı çiftçi serflere taksim edilmiş olan ve her biri yaklaşık 4 hektarlık dilimlerden oluşan arazilerdi. Sadece 1.000 aile toplam 70.000.000 hektar araziye sahipti (70.000 hektar/aile) ve bu arazilerden kira alıyordu. Bu çelişki toprak reformunu kaçınılmaz kılmıştı. 1861'deki Toprak Reformu ile önce feodal beylerin hükmü altında bulunan serflik kaldırıldı ve 4 hektarlık araziler bu arazileri işleyen serfler – yeni isimleriyle çiftçilere dağıldı (arazide bulunan taşınmazlar ve çiftlik evleri çiftçilerin mülkiyetine geçerken, arazinin kendisi köy malı sayıldı; çiftçiler köy tüzel kişiliği kanalı ile işledikleri arazilerin tazminatını öderlerken, eski feodal beyler ellerinden alınan arazilerin piyasa değerlerinin %70-80'ini hazine bonusu şeklinde aldılar). Yeni oluşan çiftçiler bir müddet sonra işledikleri 4 hektarlık arazileri bile koruyamadılar, zorlayıcı köy mevzuatı ve ödedikleri tazminat nedeniyle bu alan giderek düştü.

1863'te imparatorluk ailesine mensup olan serfler de hürriyetlerine kavuştular ve feodal beylerin serflerine göre daha çok miktarda arazi işleme hakkını alabildiler.

1866'da bu kez devletin serfleri hürriyetlerine kavuştu ve fiilen üzerinde buldukları arazileri para karşılığı kiralama hakkını aldılar. Kazaklar ise, fiilen üzerinde buldukları arazinin sadece üçte ikisini alabildiler, ayrıca bunun karşılığında tazminat olarak 20 yıl orduda hizmet vermeleri gerekti.

Tazminatlar, sıkı köy mevzuatı, giderek düşmek zorunda kalan işlenen arazi miktarları ve hürriyetine kavuşmuş olan serflerin eşit olmayan muamelelere uğramaları toplumsal rahatsızlık yaratmaya başlamıştı. 1905'teki hükümet bağımsız çiftçilerin oluşturduğu bir orta sınıf yaratmak istedi ve bunun için köy tüzel kişiliğine ait arazilerde arazi toplulaştırması yapacak ve özel mülkiyeti başlatacak önlemleri almak istedi. Ancak etkili uygulama yapabilmek için zaman yetersizdi.

Bu arada 1917 Devrimi geldi. 1918'de, toprağın özel mülkiyeti tamamen kalktı ve arazinin kolektif kullanımı ana objektif olarak kondu; tarımsal pazarlama devletin tekeline geçti.

1929'da Stalin kolektif kullanım ile ilgili uygulamalara başladı.

1938'de kolektif işletmeler %85,6'ya, devlet çiftlikleri %9.1'e ulaştı. Kolektif kullanım kredi olanakları ve makineleşme ile desteklendi; bu arada tarımsal üretim de sanayileşme ve kalkınma ile entegre oldu. Toplam üretim ve verimlilik arttı; çiftçiler sağlık, eğitim ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi gi-

bi haklara kavuştular. Böylece, 1918'de konan objektifler tamamen gerçekleştirilmiş oldu.

1.3 Japonya Uygulaması

1873 yılında başlayan ve 9 yıl süren 'Arazi Vergisi Revizyonu Projesi' ile Japonya'daki tüm tarım arazilerinin kimlere ait oldukları ve verimlilikleri saptanmıştır ki (bir çeşit çiftçi kayıt sistemi projesi), bu, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra işgal güçlerinin yönlendirmesiyle Japonya'da başarılı bir biçimde yapılan toprak reformunun temelini hazırlayan ilk eylem kabul edilebilir.

50 yıl sonra, Birinci Dünya Savaşı'nı izleyen ilk yıllarda, 1920'lerin başında yaşanan krizde tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi, özellikle küçük topraklar kiralayan kiracıları çok etkiledi ve arazilerinin (genelde küçük araziler) tümünü ya da bir kısmını kiraya verenler (kiralayıcılar) ile kiralalar konusu çok tartışılmaya başlandı. Yerel ölçekte kiracıların oluşturdukları organizasyonlar, birlikte eylem yapmaya ve kiralarn düşürülmesi konusunu sistemli bir şekilde tartışmaya başladılar.

1925 ile 1930 yılları arasında, endüstrideki işsizliğin de eklenmesi ile, kiracıların zaten düşmüş olan geliri tekrar üçte-bir oranına kadar düşünce iş iyice kızıştı. Buna bir de kiralayıcıların arazilerini kiraya vermekten vazgeçmek istemeleri (gelir iyice düştüğü için paylaşmak istemiyorlardı artık) eklenince, tartışmalar iyice büyüdü ve bireyselleşti. Çünkü 1930'lu yıllarda Çin Savaşı vardı ve organize emekçi hareketleri Japon Hükümeti'nce bastırılıyordu.

İki savaş arasında bütün bu olaylar cereyan ederken, 1920'de Tarım Bakanlığı içindeki reformist bir grup tarafından kiracıların hakkını korumak amacıyla bir komite oluşturuldu ve bu komite Arazi Kiralama Yasası'nın taslağını içeren bir rapor hazırladı. 1924'te bu yasa çıktı.

1926'da çıkan başka bir yasa kiracıların çiftçi kooperatifleri vasıtasıyla kredi alarak arazi sahibi olabilmelerine olanak tanıdı (kiracılar bu yolla, 1926–1937 yılları arasında 114.000 hektar araziye sahip olabildiler).

1938'de çıkan Ulusal Seferberlik Yasası ve Tarım Arazisi Adaptasyon Yasası gibi yasalar sayesinde kiralayıcılara arazilerini satmaları teklifinde bulunuldu ve yerel yetkililere zorunlu satın alma yetkisi dahi verildi.

İkinci Dünya Savaşı'ndan önce tarım Japonya'da hala ana sektör idi. Genelde küçük arazi sahipleri (kiralayıcılar) ülkede hala baskın unsuru oluşturuyordu ve tüm tarım arazilerinin yarısı onlara aitti. Kiralayıcılardan küçük topraklar kiralayan kiracılar ise 5,5 milyon aileyi bulan tüm çiftçilerin 1/3'ünü oluşturuyor ve ürettiklerinin yarısını arazi sahiplerine veriyorlardı. Tüm çiftçilerin 2/3'ü ise (tüm arazilerin diğer yarısına sahiptiler) kendi toprağında kendisi için üretim yaparlardı.

İkinci Dünya Savaşı başladıktan sonra, yönetimin 1939 ve 1941'de çıkardığı iki kararname ile arazi kiralaları ve fiyatları da kontrol edilebildi. Tüm bu yasalar arazi kiracılarının durumunu kuvvetlendirdi.

1942'de çıkan 'Gıda Kontrol Yasası' ile pirinç başta olmak üzere tarım ürünlerinin ve fiyatlarının devletçe kontrolü kira-

layıcılara gelen bir başka hücum idi.

1945'te savaş bittiğinde, arazi sahibi olmak artık kiralayıcılar için eski çekiciliğini iyice yitirmişti. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Japon yönetiminde politik anlamda tam bir fikir birliği vardı. Kiralayan-kiracı ilişkisinin olduğu sisteme 'kötülüklerin ve uğursuzlukların kaynağı' olarak bakılıyordu.

Tarım Bakanlığı'nın önerisi ile 22 Kasım 1945'te Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen yasa tasarısı 1938'de çıkan 'Tarım Arazisi Adaptasyon Yasası'nda revizyon yapıyordu ve 5 hektarın üzerindeki tüm tarım arazilerinin devlete zorunlu transferini sağlıyordu; ayrıca geleneksel olarak aynı olarak uygulanan arazi kiralaları bu yasa tasarısı ile nakdiye çevriliyordu ki, bu durum kiralama sisteminden dolayı arazi kiralama fiyatlarının düşmesine neden oluyordu. Enflasyonist ortamda bu kiracıların işine gelen bir durumdu.

Bu yasa tasarısı 4 Aralık 1945'te Meclis'te tartışmaya açıldı, ama hala inatçı direnişler vardı.

Tam bugünlerde, 9 Aralık 1945'te ABD işgal kuvvetlerinin Toprak Reformu yapılmasına dair (tarım arazilerinin kiralayıcılardan işleyenlere transferini sağlayan ve yeni arazi sahiplerinin kiralama sistemine dönmesini engelleyen) emri devreye girdi. Bu emir ile birlikte Japon Hükümeti 5 gün öncesinde hazırladığı yasa tasarısını Meclis'ten geçirdi ama ABD işgal kuvvetleri buna karşı çıktı (çünkü kamulaştırmanın sadece 5 hektarın üzerindeki arazileri içermesi yeterli değildi).

ABD'nin Japonya'nın bir an evvel tarım sektöründe de kapitalist ilişkilerin içine girmesi isteği nedeniyle bastırmasının

getirdiği ivmeyle, 10 ay süren tartışmalardan sonra bu kez yeni yasa tasarısı Meclis'ten geçti (11 Ekim 1946) ve ABD işgal kuvvetleri bunu kabul etti. Buna göre:

- Tarım arazisinin bulunduğu köyde yaşamayan arazi sahiplerinin tüm arazileri devletçe zorunlu satın alınacaktı,

- Tarım arazisinin bulunduğu köyde yaşayan ama arazisini kiraya verenlerin 1 hektarın üzerindeki arazileri yine devletçe zorunlu satın alınacaktı,

- Tarım arazisi sahiplerinden 3 hektarın üstündeki araziyi bizzat işleyenlerden arazinin verimsiz işletilmesi durumunda, 3 hektarın üstündeki kısım yine devletçe zorunlu satın alınacaktı,

- Devletin satın alma fiyatının hesaplanmasında bir sistem kullanılmakla beraber, bu fiyat enflasyonun etkisiyle gerçek değerinin yanında çok düşük hale geliyordu,

- Devlet, enflasyonist ortamda, eski arazi sahiplerine ödemeyi 30 yılda ve %3.2 faizle yapacaktı.

Uygulama sırasında toplam 5,5 milyon ailenin mülkiyet hakları değişti. Bunun için 400.000 kişi çalıştı. İlk zorunlu satın alma Mart 1947'de yapıldı ve 1948 sonuna kadar 1.630.000 hektar arazi kamulaştırıldı ve işleyenlere derhal satıldı. Arazinin yeni sahipleri, enflasyon nedeniyle aldıkları araziye 1-2 yılda tamamen ödediler.

1949'un başlarında reform artık tamamlanmış olduğunda, kiralayıcıların elinde sadece %13 arazi kalmıştı (bu miktar, 1955'te %9'a kadar düştü). Eski sisteme geri dönmek için 1952 yılında 'Tarım Arazisi Yasası' çıktı ve bu yasa ile tarım

arazisi piyasası yerel yetkililerin denetimiyle kontrol altına alındı. Bu yasaya göre, bir çiftçi en fazla 3 hektar araziye sahip olabiliyordu. Arazi sahipleri arazilerini ancak kiracılarına satabiliyordu. Köyde yaşayıp arazilerini kiraya verenler (en fazla 1 hektar) köyü terk ederlerse bu araziye devlete satmak zorundaydılar, vb.

Sonuç itibarıyla Japonya'daki toprak reformu başarılı oldu. Bu başarının nedenleri özetle şunlardır:

- Henüz 1873–1882 yılları arasında, 'Arazi Vergisi Revizyonu Projesi' ile mülkiyet ve verimlilik kayıt altına alınmıştı,

- Japon köylerindeki sıkı sosyal yapı kiracılık ilişkilerinin araştırılıp tanımlanmasını kolaylaştırdı,

- Reformun başladığı 1945 öncesinde -1920'den itibaren-Tarım Bakanlığı içindeki reformist bir grup tarafından hem merkezde hem de bölgesel düzeyde kiracılık ilişkileri tartışılmış ve çeşitli yasa ve düzenlemeler ile bir nevi hazırlık yapılmıştı,

- Tarım Bakanlığı'nda konunun yıllardır gündemde olması nedeniyle gerekli uzmanlar hazırды,

- Her iki dünya savaşından soma oluşan işsizlikler nedeni ile çeşitli dallarda iyi yetişmiş insan gücü Tarım Reformu faaliyetlerine destek için çoktan hazırды,

- İkinci Dünya Savaşı sırasında yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle kiralayıcıların politik ve ekonomik güçleri azalmıştı,

- Savaş sonrası yenilgi ve işgal altında olunması nedeniyle kiralayıcıların politik ve ekonomik güçleri ve kendine güvenleri azalmıştı; bu nedenle uygun bir siyasi ortam vardı.

Toprak Reformu'ndan sonra, Japonya'da tüm köy hayatı değişti ve reform savaş sonrasındaki demokratikleşmeye, sosyal ve politik istikrar sağlanmasına katkıda bulundu. Öyle ki, reformu uygulayan Liberal Demokratik Parti reform sonrasında yaklaşık 40 yıl iktidarda kaldı. Reformun tarımsal üretime yaptığı ekonomik etkiler ise, toprağı işleyenin kullandığı araziye sahip olmasıyla oluşan birim alana yatırımın hızlanması ve adaletli olmayan gelir dağılımının değişmesi ile ortaya çıkan kırsal alandaki yaşam ortalamasının gelişmesidir.

1.4 Güneydoğu Asya Ülkeleri Uygulamaları

Güney Kore:

1949'da çıkan Toprak Reformu Yasası ile kiracılık sona erdirildi ve yerine küçük toprak mülkiyetleri yaratıldı. Yasaya harfiyen uyuldu. Japonya ve Tayvan'da olduğu gibi, dış kaynaklı yardım ile (kapitalist ülkelerce) önemli ölçüde desteklendi.

Tayvan:

Tayvan'daki toprak reformu 1949 ile 1953 arasında üç aşamalı olarak gerçekleşti. Birinci aşamada, üretim değerinin %70'ine kadar ulaşabilen kiralar %37,5'e kadar düşürüldü. İkinci aşamada, kiraya verilmekte olan kamu arazileri kiracılara satıldı. Üçüncü aşamada ise, kiraya verilmekte olan özel mülkiyet arazileri devletçe satın alınarak, kiracılara satıldı. Reform, Japonya ve Güney Kore'de olduğu gibi dış kaynaklı yardım ile (kapitalist ülkelerce) önemli ölçüde desteklendi. Bu destek yetişkin eğitimi, kredi sağlanması, teknoloji transferi ve

diğer sosyal hizmetlerin devreye girmesi şeklinde de kendisini gösterdi. Tayvan'daki reformun en yenilikçi tarafı, orijinal arazi sahiplerinin arazilerinin devletçe satın alınması sırasında onlara kısmen endüstri alanından hisse senetleri de verilmesidir; bu durum endüstriyel gelişime de katkı sağlamıştır.

Güney Vietnam:

Toprak reformu 1955'te başladı. Arazi kiralari üretim değerinin en fazla %25'ine kadar düştü. Özel mülkiyetteki arazilerin tavanı da 100 hektara kadar düştü ve arazilerin 100 hektardan fazla olan kısımları kiracılara 3–5 hektar arasında dağıtıldı. Güney Vietnam'ın Kuzey Vietnam ile birleşmesi sonucunda bu model sona erdi ve yerine Kuzey Vietnam'ın sosyalist modeli geldi.

1.5 Etiyopya ve Mozambik:

1975'te Etiyopya'da, 1979'da Mozambik'te radikal bir şekilde yapıldı. Her iki ülkede de arazilerin kontrolü devletin eline geçti; arazilerin kiralanması ve satışı kavramları ortadan kalktı. Arazilerin kullanım hakları (gelecekteki nesilleri de garantileyecek şekilde) toprağı işleyenlerin eline geçti. Devlet tarafından işletilen araziler dışındaki araziler birbirine çok yakın büyüklükte, küçük aile işletmeleri haline geldiler.

1.6 Latin Amerika'da Toprak Reformu (2)

Toprak Reformu kavramı son yüzyılda Latin Amerika'daki

hükümetlerin programları içinde de yer aldı ve bu kıtada kendine ayrı bir yer edindi. Son yüzyılda Latin Amerika'da gerçekleştirilen toprak reformunun ortak amacını sömürge düzeninin hala süregelen izlerini silmek ve toplum kesimleri arasındaki gelir uçurumunu düzenlemektir. Günümüzde Latin Amerika'daki büyük toprak sahiplerinin çoğunun Avrupa kökenli olduğu ve bazı toprak sahibi ailelerin topraklarının mülkiyet haklarını iki yüz yıldan fazla süredir ellerinde bulundurduğu gerçeğini düşündüğümüzde Latin Amerika ülkelerinin neden Toprak Reformu'na ihtiyaç duydukları daha net bir şekilde anlaşılıyor.

Latin Amerika'daki birçok ülkede toprak reformu programları tarihsel bir süreç içinde sık sık gün yüzüne çıktı. Günümüzde ise özellikle Bolivya, Venezuela, Paraguay'da yeniden gündeme gelen toprak reformları dikkat çekiyor. Bölgedeki uygulamaların genel durumu şöyle:

BREZİLYA

Özet

Brezilya da ilk olarak 1930'larda Getulio Vargas Toprak Reformu konusunda çalışma vaadinde bulundu. Toprak Reformu konusunda ilk gerçekçi adım ise Jose Sarney tarafından atıldı. Toprak Reformu ihtiyacının esas nedeni askeri hükümetin düşmesine yol açan güçlü toplumsal hareketti. "Birinci Toprak Reformu Planı" olarak bilinen plan gerçek olarak yaşama geçirilemedi.

Brezilya'da toprak reformu konusunda hükümeti zorlayan

en önemli hareket ise “Brezilya Topraksız Kır Emekçileri Hareketi”dir (TKEH). 1960’larda başlayarak 1990’lara kadar süren MST genel olarak kolektif işçi topluluklarının devlete ya da büyük arazi sahiplerine ait bir arsayı işgal etmesine ve burada yerleşimlerini kurmasına dayanıyordu. Brezilya’da çok sayıda yoksul ve toprağı bulunmayan tarım işçisi ortak amaçla bir araya gelerek komün halinde yaşam şartlarını iyileştirme amacıyla bu tarz bir hareket başlatmıştı. Değişimler, kazanımlar ve kaybedişlerle neredeyse otuz yıllık bir sürece yayılan bu hareket ve hareketle birlikte yürütölen güçlü kampanya Fernando Cardoso ve Lula da Silva hükümetleri zamanında bu işçilerin çeşitli kazanımlar elde etmesine neden oldu. Özellikle 1985 yılından sonra Brezilya’nın tekrar demokratik yönetimlere sahip olması ile aynı yıl kurulan reforma Agraria- Nova Republica (PNRA–NR) sosyal adalet kavramını ön plana çıkararak hükümetlere Tarım Reformunun gerekliliğı ve getirecekleri konusunda raporlar hazırlamaya ve bu yolda önemli çalışmalar yapmaya başladı. Brezilya’da Toprak Reformu konusunda kitlelerin istediğini belirtmesinin önemli nedenlerinden biri de zengin ve fakir sınıf arasında bulunan orta sınıfın tepkisini güçlüce dile getirebilmesi ve toprak reformu konusunda daha alt sınıflarla bir iş birliğı halinde bulunması da gösterilebilir. Brezilya’da Toprak Reformu konusunda hâlâ toplumsal çalışmalar yürütölüyor. 2002 yılında devlet başkanlığına % 60’ı aşan oyla Emekçiler Partisi’nin adayı Lula da Silva’nın gelmesi, toprak dağılımı konusunda adalet talep eden milyonlarca tarım işçisinin sorunlarının çözölmesi konu-

sunda ümitlendirmişti. Bazı kazanımlara rağmen tam olarak isteklerine ulaşamayan MST 2005 yılında, tarım arazilerinin yeniden düzenlenmesi amacıyla geniş katılımlı bir yürüyüş düzenlemişti.

Toprak Reformu Tarihi

Arazilerin büyük toprak sahiplerinin elinde toplanmasının tarihi 500 yıl geriye giden (Portekizlilerin işgali) Brezilya'da, Toprak Reformu ile ilgili olarak XIX. yüzyıldan itibaren gelen yönetimlerce verilen sözlere rağmen, ilk hareket 1964 yılında askeri idare altında çıkan yasa ile başlayabildi. Yasaya göre devlet, verimsiz olan ya da 1,000 hektarın üzerindeki tüm arazileri, arazi sahiplerine 15 yıllık hazine bonusu vererek satın almak hakkına sahipti.

Ancak, devletin bunu yapması büyük toprak sahiplerinin baskıları sonucunda 60'lı ve 70'li yıllarda önemli ölçüde engellendi.

1985 yılında askeri idare yerini sivil idareye bıraktı. Sivil idare iddialıydı; 1.4 milyon aileye, 4 yıl içinde 43 milyon hektar dağıtacaktı. Ama 82.000 aileye, 4 yıl içinde sadece 4.3 milyon hektar (%10) arazi dağıtılabildi.

'Topraksız Kır Emekçileri Hareketi'nin -TKEH- ve ortak hareket eden organizasyonların bastırması sürecinin 10. yılında (1990'ların ortasında) hem kamulaştırma, hem de toprak dağıtımı hızla arttı. 1995–1999 yılları arasındaki 4 yılda 373.000 aileye, 8 milyon hektar arazi dağıtıldı. Bu miktar, 1964–1994 yılları arasındaki 30 yıl boyunca arazi dağıtımı

yapılan 218.000 aileden de büyüktü. TKEH'nin başarısı, 1980'lerin ortalarında kırsal alandaki yoksul ve topraksızlarla başlattıkları aşağıdan-yukarıya hareketin sonucuydu aslında. 1980'lerdeki bu hareket, büyük arazi sahiplerinin büyük güçlerine rağmen, açıkça arazi işgaliydi. Yerel gruplar mevcut yasaya göre kamulaştırma statüsündeki arazileri belirliyor, yüzlerce aile de birlikte hareket ederek bu arazilere yerleşiyor ve çiftçiliğe başlıyorlardı. TKEH çok büyük dikkat çekmiş ve taraftar toplamıştı. Arazi sahiplerinin özel koruma kuvvetlerine ve devletin polisine rağmen, hayatlarına devam ediyorlardı. Yollar boyunca kurulan çadır şehirlerde toplanıyor ve yeni işgallere hazırlanıyorlardı. Hükümet ve devlet başkanları eşitlik adına çeşitli sözler verdiklerinden, mevcut yasayı zorla uygulayan bu güce karşı ne yapacaklarını şaşırmışlardı. Üstelik koalisyon hükümetinin ortağı Liberal Parti'nin birçok milletvekilinin büyük toprak sahibi olması, hükümetin kendi içinde de önemli rahatsızlıklar yaratıyordu. Sonuçta taraflar masaya oturdu, karşılıklı görüşmeler yapıldı (bu arada işgal nedeni ile özellikle lider pozisyonunda olanlar cezalandırıldı) ve TKEH önemli kazanımlar sağladı. Herkesin ortak kabulü şudur: 1980'lerin ortalarında TKEH'in bu hareketi başlamasaydı, 1990'ların ortasındaki kamulaştırma-dağıtım olayı da olmazdı.

1997'de, 40 yıldır Brezilya'da başka konularda devrede olan Dünya Bankası Toprak Reformu için birdenbire devreye girdi ve tarafsız bakmak yerine, TKEH'ye karşı tavırla işe başladı. Hiçbir Toprak Reformu yararlanıcısı ile görüşmeden

(hatta ilgili STK'lerin görüşme tekliflerini de geri çevirerek), 10 yıl süreli 1 milyar ABD doları bütçeli 'Pazar Temelli Toprak Reformu Pilot Projesi'ni başlattı. Dünya Bankası bu pilot projeyi başlatırken, pilot projenin yanı sıra mevcut yasaya göre yapılması zorunlu olan toprak reformunu desteklemeyi düşünmedi, pilot projenin içine kamulaştırma ve yerleştirme ile ilgili özel hedefler de koymadı. Tam tersine, ülke içindeki pazar temelli mekanizmaları mevcut yasaya tercih eden kurum ve kişilerin politik gündeminin yanında yer aldı. Dünya Bankası, bu yaklaşımla kır yoksulunun durumunun geleneksel toprak reformuna göre daha ucuza mal olacak biçimde ve hızlı bir şekilde iyileşeceğini ve onların bu sayede serbest pazardan satın alacakları arazinin borçlarını ödeyebileceklerini iddia etti. Projenin kalbinin projeye katılan çiftçilerin müthiş atılımcılıklarından geçtiğini beyan etti. Ama kendi içlerindeki değerlendirme raporları gösterdi ki, çiftçiler ne yaptıklarının zerresini bilmemekteydiler (çiftçilerin 1/3'ü işledikleri araziye borç parayla aldıklarını dahi bilmemekteydi). Pilot proje bünyesinde yer alan çaresiz çiftçiler kendilerine ilk gösterilen araziye seçmek durumunda kaldılar; arazi fiyatları serbest değildi, büyük arazi sahiplerince suni olarak oluşturuldu; sahip oldukları küçük pazarlık güçleri ile büyük arazi sahipleri ile pazarlık yapmak ise zaten harçları değildi; pratikte pazarlık, devlet memurları ile verimsiz- değersiz arazilerini satanlar arasında peşkeş çekilerek yapıldı. Çiftçi adına pazarlıkları yapan (ya da yapıyor görünen) çiftçi organizasyonları da bağımsız değildi. Bu organizasyonlar program bünyesinde

yerel ve bölgesel baskılara dayanıksız eyalet yönetimlerince, yerel politikacılarca, büyük arazi sahipleri tarafından güdümlü olarak kurdurulmuşlardı. TKEH'ye doğal olarak karşı olan bu organizasyonlar sıkışınca da ortadan kayboldular (örneğin, çiftçiyi arazi pazarlığı sırasında desteklemek yerine, yok olmayı tercih ettiler).

Sonuç olarak, Brezilya hükümeti Dünya Bankası ile birlikte, sonucunun ne olacağı belli olmayan-çeşitli varsayımlara dayalı, daha önce denenmemiş- bu müthiş katılımcı projeyi hem TKEH'den ve diğer geleneksel toprak reformcularından yıllardır gelen Toprak Reformu baskısını durdurmak için, hem de Toprak Reformu'na tamamen karşı olanları rahatlatmak için uyguladı.

Bütün bunlar devam ederken, önce muhafazakâr Cardoso, 2002 yılında da İşçi Partisi ile Lula de Silva iktidara geldi. Her ikisi de önemli miktarlarda toprak reformu çalışmaları yaptılar. Cardoso kendi döneminde yaklaşık 400.000 aileyi toprak sahibi yapmışken, Lula de Silva sadece 2004 yılında 81.000 aileyi dağıttığı arazilere yerleştirdi ve gelecek yıllarla ilgili programı devam etmektedir.

4.5 milyon topraksız köylüye ve yarısı nüfusun %1'inin elinde toplanmış olan 130 milyon hektarlık potansiyel verimli alana (şu anda boş ya da verimsiz durumda) sahip Brezilya'da, 90'lı yıllarda hız kazanmış olan toprak reformu Dünya Bankası'nın devreye girmesiyle bir ara durmuş ve yerini neo-liberal doktrinin gereklerinden olan arazi pazarlarını oluşturan uygulama (pazar temelli toprak reformu pilot projesi) al-

mişti. Ancak son yıllarda toprak reformu çalışmalarını TKEH'in yeni bastırmalarıyla tekrar hızlanmıştır.

BOLİVYA

Bolivya'da 1952 yılında yapılan devrimin ardından bir toprak reformu yasası çıkarıldı fakat 1970'de tarım işçisi ailelerin sadece %45'i bu yasadan yararlanabildi. 1970 ve 1980'li yıllarda bu durumu iyileştirmek için hükümetler tarafından çeşitli çalışmalar yapıldı. 1996 yılında Yasa 1715 ile Insitutio Nacional de Agraria Reforma (Bolivya Tarım Reformu Enstitüsü) (INRA) kuruldu. Sosyal baskının, yasa ve liberalleşme çabalarının birleşmesi ile ortaya çıkan sonuç doğrultusunda toprak reformu konusunda çalışmalarına başlandı. Toprak Reformu konusunda en somut adım ise Bolivya'da Devlet Başkanı Evo Morales tarafından 2006 yılında başlatılan Toprak Reformu Hareketi ile atıldı. 1 Mayıs 2006 günü toprak reformunu başlattığını açıklayan Morales, bu tarihten sonra halka tapu dağıtımları yapıyor. Program çerçevesinde Bolivya topraklarının % 20'sini kapsayan 48 milyon dönümlük toprağın yeniden dağıtılması planlanıyor. Toprak dağıtımını sadece fakir halk ile sınırlı değil. Toprak reformunun aynı zamanda kamu sektörüne yararı da gözetiliyor. Son olarak ağustos ayında "El Mutun Demir Projesi"ni gerçekleştirmek için bölgedeki 15 büyük toprak sahibi ile mutabakata varan INRA, bölgede toprak mülkiyeti transferi sürecine hız verdi. Kasım ortasına kadar yapılacak ödemelerin düzenleneceği belirtiliyor.

ŞİLİ

Şili de toprak hareketleri ilk olarak 1960 yılında Jorge Alessandri zamanında başladı, 1964–1970 yılları arasındaki Eduardo Frei Montalva hükümeti döneminde hız kazandı. 1970–1973 yılları arasındaki Salvador Allende döneminde ise en hızlı ve verimli zamanına ulaştı. Bu dönemde 80 hektardan büyük arazilerin mülkiyetleri tekrar düzenlenmeye başladı. Büyük toprak sahiplerini büyük zararlar altına sokan bu durum, Allende'ye karşı gerçekleştirilen ABD destekli darbenin de en önemli nedenlerinden biri oldu. 1973 yılında gerçekleştirilen darbe ve darbenin başındaki komutan Pinochet'nin Devlet Başkanı olmasının ardından toprak reformu kapsamında yapılan tüm değişiklikler iptal edildi ve büyük toprak sahiplerinden alınan topraklar iade edildi. Son yıllarda, özellikle Michelle Bachelet hükümeti ile demokratikleşme çabalarına hız veren ve sosyal reformlara hız kazandırmaya çalışan Şili'de gelecek dönemlerde toprak dağılımı konusunda da çeşitli çalışmalar yapılması bekleniyor.

KOLOMBİYA

1934–1938 yılları arasındaki Alfonso Lopez Pumarejo hükümeti döneminde çıkarılan Kanun 200 ile hükümetin sosyal reformlar çerçevesinde bazı toprakların mülkiyetinin yeniden dağıtılmasını öngörüyordu. 1958-1962 yıllarındaki Alberto Lleras Camargo ve 1966-1970 yıllarındaki Carlos Lleras Restrepo hükümetleri zamanında ise Toprak Reformu'ndan Sorumlu Kolombiya Enstitüsü'ne (INCORA) daha geniş ve ve-

rimli bir program hazırlaması amacıyla görev verdi. Sadece 1968–1969 yıllarında 60.000 tarım işçisine ve çiftçiye toprak dağıtan enstitüsü bir noktadan sonra büyük toprak sahiplerinin desteklediği şiddet içerikli bazı saldırılar sonucunda işlevini yitirmeye başladı. Kurumun işlevini yitirmesi ile toprak işgallerine başlayan halk şiddet gördü. Örneğin 1991 yılında yerliler Nilo Hacienda'sını işgal ettiler ve hükümetin desteği ile işgalcilerin büyük bir kısmı öldürüldü. Günümüzde Kolombiya'ya baktığımızda ise Kolombiya kaynaklı bir gerilla örgütü olan FARC'ın Toprak Reformu'na hükümetten daha fazla eğildiğini ve toprak mülkiyetinin dağıtımını konusunda bazı taleplerinin olduğunu görmekteyiz.

KÜBA

Küba'da devrimin ardından toprak mülkiyetinin yeniden dağıtılmasına başlandı. Tarım Reformu konusundaki kanunların ilki olarak 1958 yılındaki Sierra Maestra Yasa 3 gösterilmektedir. 1959 ve 1963 yıllarında çıkarılan Toprak Reformu yasaları ile de mülkiyet dağıtımının esasları tamamen belirlendi. "Toprak Reformu için Ulusal Enstitü" (INRA) ülke genelindeki tüm toprak dağıtımını ile ilgilenmeye başladı. Küba'daki Toprak Reformu kapsamında sadece toprak mülkiyetinin dağıtılması değil aynı zamanda belirli bir süre için toprak kiralama konusunda da çeşitli düzenlemeler yapıldı. Yaklaşık 67 hektar alanın mülkiyetleri yeniden düzenlendi ve mülkiyet hakları doğrultusunda toprak kiralama koşulları belirlendi. Hükümetin koyduğu çeşitli kotalar ve emlak alım satım işlemlerindeki yeni

düzenlemeler ile toprak reformu çalışmaları başarıya ulaştı. Tarım Reformu'ndan yaklaşık 200.000 kişi yararlandı.

Fidel Castro'nun görevi kardeşi Raul Castro'ya bırakmasının ardından Küba'daki tarım politikalarında bazı değişiklikler meydana geldi. Temmuz ayında Raul Castro'nun üretimi arttırmak amacı ile çiftçilere devlet kontrolündeki boş tarım arazileri işleme hakkı tanıyan kanun ile çiftçiler, tarımdan daha yüksek oranda kâr elde edebilecek. Yapılan bu düzenleme, çeşitli yorumlara neden oluyor. Bu durum bazı çevreler tarafından üretimi arttırmaya yönelik bir teşvik olarak algılanırken, bazı çevreler ise bu durumu Küba'nın tarım alanındaki düzenlemelerinin kapitalist uygulamalar ile paralellik gösterdiği görüşünü öne sürüyor ve yeni düzenlemelerin Küba Anayasası'nın öncelikli kurallarından olan sosyal eşitliğe zarar verebileceğini belirtiyorlar.

EL SALVADOR

El Salvador'da Matanza yönetimi sırasında Kosta Rica'daki bazı reformlardan etkilenilerek Toprak Reformu konusunda bazı çalışmalar yapıldığı söylene de bu dönemde yapılan çalışmalar sadece kâğıt üzerinden olmaktan ileriye gidememiştir. Esas olarak 1980'lerdeki "Devrim ve İç Savaş Dönemi"nde Toprak Reformu konusunda birçok düzenleme yapılmaya başlandı.

GUATEMALA

Ülkedeki ilk toprak reformu fikri 1944–1954 yılları arasın-

daki “On Yıllık Bahar” döneminde, Juan Jose Arevalo ve Jacobo Arbenz hükümetleri zamanında ortaya atıldı. Bu dönemde yapılan çalışmalar dünyadaki en başarılı Toprak Reformu politikalarından biri olarak bilinmektedir. Ekonomiyi en az etkileyen ve zengin toprak sahiplerinin çıkarları ile fakir halkın edinimlerini ortak bir paydada buluşturmayı deneyen ve bunu başaran Toprak Reformu kapsamındaki düzenlemeler, 1954 yılında gerçekleşen ABD destekli darbenin ardından iptal edildi. 1994-1997 yılları arasında Guatemala’daki çeşitli siyasi oluşumlar bir toprak reformunun gerekliliğini esas alarak bu konuda bazı çalışmalar yaptılar. Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC) tarımsal alanda sürekli gelişmenin sağlanması için tarım alanında reformlara gereklilik duyulduğunun altını çizerek, 2003 yılındaki seçimlerde de bu konuya seçim kampanyasında geniş bir şekilde değindi.

MEKSİKA

Meksika’da gerçekleşen ilk toprak reformu Reform Savaşı zamanındaki “Ley Lerma”dır. Bu reformda hükümet kilisenin mal varlığından başlayarak, büyük toprak sahiplerinin topraklarının bir bölümünün halka dağıtması esasına dayanıyordu. 1910–1934 yılları arası Meksika Devrimi’nin ardından gerçekleşen “Mexicanization” döneminde, ulusal kimliğin öne çıkması ile birlikte Toprak Reformu da hızlı bir şekilde başlatıldı. 1915–1928 yılları arasında yaklaşık 5.3 milyon hektar alan 1.500 kolektif topluluğa dağıtıldı. Bu reformun ardından Meksika’daki büyük toprak sahiplerinin limitsiz gücü bir aşı-

maya kadar dengelenmiş oldu. Toprak Reformu bir başka ivmesini ise 1934 yılında Devlet Başkanı Lazaro Cardenas zamanında kazandı. 1940–1970 arasındaki dönemde ise Meksika Devrimi'nin işlevini yitirmesi ile toprak reformu konusunda da geri adım atılmış oldu. Aleman hükümeti yabancı kaynakların toprak kiralamasını onayladı ve bu durum Meksikalı tarım işçilerinin gelirlerine büyük ölçüde zarar verdi ve çoğunun topraklarını tekrar elden çıkarmasına sebep oldu. 1970 sonrası dönemde ise yeniden toprak reformu kavramı ortaya atıldı fakat bu sefer Luis Eccherveria tarafından ortaya atılan reform büyük toprak sahiplerine arazilerini daha fazla genişletebilme imkânı taşıyordu. Bu durum 1988 yılında Carlos Salinas de Gortari seçilene kadar devam etti. Günümüzde ise Meksika hükümetinden öte, Meksika'daki devrimci hareketlerin liderleri Francisco Madero ve Emiliano Zapata da toprak reformuna verdikleri önemle ortaya çıkmaktadır.

NİKARAGUA

Toprak Reformu, Sandinista Rejimi'nde en çok önem verilen hükümet programlarının başında geliyordu. Özellikle “Pinyata Planı” Toprak Reformu konusuna değiniyordu. Bu programda büyük toprakların Sandinista yönetiminin belirlediği belirli bölgelerdeki fakir halka dağıtımı öngörülüyordu.

PARAGUAY

Nisan ayında Paraguay Devlet Başkanı seçilen ve ağustos ayında görevine başlayan eski piskopos Fernando Lugo, seçil-

dikten sonra yaptığı konuşmalarda gelecek dönemlerde Paraguay'da yeni bir toprak reformu hareketine başlanacağını belirtti. Önceki söylemlerinde de adaletsiz toprak dağıtımının değişeceğine sık sık değinen Lugo, bu konuşmalarında kimi zaman İncil'e göndermeler yaparak, dinin de toprak reformunu özünde desteklediğine dikkatleri çekiyor. Tarımın çok önemli olduğu ve endüstriyel istihdamın çok fazla olmadığı Paraguay da Toprak Reformu özellikle düşük gelire sahip halk için büyük önem taşıyor. Fernando Lugo da bunun çözümü için ulusal bir tarım projesi yaratma çabalarına başlayacaklarına dikkatleri çekiyor. Paraguay da daha önce 2006 yılında 11 farklı bölgeden gelen köylüler Tarım Reformu konusunda talepte bulunmuşlardı. Lugo öncesi dönemde 61 yıl süreyle iktidarı elinde bulunduran Colorado Partisinin toprak mülkiyetlerinin düzenlenmesi konusunda kapsamlı bir çalışması bulunmuyor.

PERU

Peru'da 1950'li yıllarda önceki sistemlerin etkilerinin ve bıraktıkları borçların üzerinden gelebilmek için bir Toprak Reformu planı uygulandı. 1968 yılında ise Juan Velasco Alvarado yönetimindeki sol eğilimli darbenin ardından Toprak Reformu çalışmalarına hız verildi. Daha sonraki yıllarda terörle mücadele programı kapsamında ve 1988–1995 yılları arasındaki Peru'daki iç karışıklık döneminde de Toprak Reformu konusunda çeşitli çalışmalar yapıldı. Bu çalışmaları genel olarak Hernando de Soto ve Alberto Fujimori ile Özgürlük ve Demokrasi Enstitüsü üstlendi.

VENEZUELA

Hugo Chavez yönetimdeki Venezuela hükümeti “Plan Zamora” kapsamında devletin sahip olduğu toprak mülkiyetlerinin yeniden düzenlenmesi ve kullanılmayan özel tarım alanlarının mülkiyet dağıtımının yeniden yapılması konusunda çalışmalar yapmaktadır.

Adını 18. yüzyılda yaşamış bir tarım işçisi olan Ezequiel Zamora’dan alan plan Zamora Toprak Reformu’nu ve tarım arazilerinin yeniden dağıtımını ön görüyor. Plan, Chavez’in Kasım 2001’de çıkarttığı Tarım Yasası ile yürürlüğe girdi. Planla göre dağıtılması gereken araziler kapsamında devlet arazi- si, devletin sahibine ait mülkiyet hakkını kabul etmediği arazi- ler ve kullanılmayan özel araziler bulunuyor. Toprak dağıtı- mını 1 ile 50 kilometre kare arasında değişen alanların belirli ya- sal düzenlemeler kapsamında dağıtılmasını öngörüyor. Plan ayrıca, kullanılmayan tarım arazilerinin sahiplerine fazladan vergi yükümlülüğü getiriyor.

Toprak Reformu Tarihi

İspanyolların 1492’de ülkelerine gelmesinin ardından yüz- yıllardır eşitsizlik, adaletsizlik ve sömürü ile savaştan Venezü- ella’da 1998’de başkan seçilen Hugo Chavez, toprak dağılı- mındaki eşitsizliğin çok ileri aşamada olduğu bir mirası dev- ralmıştı. Nüfusun %5’i tarım alanlarının dörtte üçünün sahi- biydi (hatta nüfusun %2’si tarım alanlarının %60’ına sahipti); kırsal kesimdeki tarım insanların %60’ının topraksız ve yok- sul olmasına yol açıyordu. Ayrıca, kalkınmamış bir ülke olma-

sına karşın nüfusunun %87'si şehirlerde yaşıyordu (1960'larda nüfusunun üçte ikisi kırsal alanda yaşayan bu ülkenin insanları, 1970'lerin petrol patlamasının akabinde hükümetlerin tarımı ihmal etmelerinin de etkisiyle şehirlere gelmişlerdi. Bu durum ülkenin şehirlerinde büyük bir işsizliğe yol açarken, kırsal alanın gelişmemesine de neden oluyor ve tarımda zengin potansiyele sahip olan Venezüella tarım ürünlerinin %70'ini ithal eder konumda bulunuyordu). Venezüella'da daha önceden de Toprak Reformu uygulamaları olmuştu, ancak küçük çiftçilere verilen toprağın kredi, yayım, pazarlama gibi desteklerle donatılmaması nedeni ile sorunda bir ilerleme kaydedilememişti (1960'larda tamamen desteksiz yapılan toprak reformu sonucunda 150.000 çiftçi toprak sahibi olmuştu ama, bunların büyük bir çoğunluğu bu arazilerini büyük toprak sahiplerine geri satmak zorunda kalmışlardı. Nedeni basitti, arazilerini işletecek sermaye ve eğitimden yoksun idiler).

Chavez 1999'da ve 2001'de birbirini destekleyecek şekilde çıkardığı iki yasa ile sorunu aşmaya çalıştı. Toprak Reformu, bir Tarım Reformu projesinin olmazsa olmaz ilk aşaması idi; diğer önlemler peşinden gelmeliydi. 2001'de devreye giren Toprak ve Tarımsal Kalkınma Yasası arazi mülkiyetini sınırlandırmak, üretimde olmayan araziye vergilendirmek, özellikle devlete ait olup da kullanılmayan arazileri topraksız çiftçilere ve kooperatiflere dağıtmak ve son olarak da 5.000 hektardan büyük toprak sahiplerinin tarım yapılmayan, boş arazilerini dağıtmak amacıyla piyasa değeriyle kamulaştırmak amacını güdüyordu.

Yasaların gereğini yerine getirmek için 2002'de üç enstitü kuruldu: Bu enstitüler sırası ile kiracılık işlerini idare etmek, teknik ve altyapı yardımını sağlamak, pazarlama stratejilerini geliştirmek amacındaydılar. Ulusal Toprak Enstitüsü bunların en önemlisi idi.

Chavez, Şubat 2003'te Ulusal Toprak Enstitüsü'nün bir parçası olarak ana amacı küçük ve orta ölçekli çiftçilere toprak dağıtmak olan Zamora Planı'nı devreye soktu (Zamora XIX: yüzyılda amansızca toprak reformu savaşımı vermiş olan bir liderdi).

Hugo Chavez, Mart 2003'te de arazi edinimine ve tarımsal krediye olanak veren 'Köye Dönüş' projesini de başlattı.

Zamora Planı ile dağıtılan arazinin çoğu ya halihazırda boştu ya da hazine arazisiydi. Arazi sahibi olmak isteyen çiftçinin kendisine tahsis edilecek olan arazide çalışmayı kabul edeceğini ve ekonomik gereksinimde olduğunu kanıtlayan 'tarım kartı'nı edinmek' amacıyla Ulusal Toprak Enstitüsü'ne başvurması gerekiyordu; çiftçi bu kart sayesinde Venezüella Kongresi'nden tapulama onayı gelinceye kadar hem arazinin kullanım hakkını elde ediyor, hem de düşük faizli tarımsal kredi alıyordu (tarım kartındaki asıl niyet, elde edilen tarım arazisinin 1960'larda olduğu gibi ilk planda büyük toprak sahiplerine geri satılmasını engellemek, bu tür çiftçileri sistemden çıkarmaktır).

2004 yılının sonu itibarı ile, tarım kartları yolu ile 130.000 çiftçi ailesine ve kooperatife 2.2 milyon hektarlık devlet arazisinde tarım yapma izni verildi.

Venezüella'nın bazı resmi görevlileri bu toprak reformu uygulamasını, 1862'de ABD Başkanı Lincoln'un yaptığı ve ABD'de tarım temelli orta sınıfın oluşması ve gelişmesine ve ileride de ülkenin demokratikleşmesine yardım ettiği kabul edilen ve ABD tarihinde en başarılı uygulamalardan birisi olarak gösterilen uygulamaya (Homestead Act) benzetirler.

2005'de, tansiyon iyice yükselmiş durumdadır ve artık Chavez'in büyük toprak sahiplerinin arazilerinin belli kısımlarını (toplam 2.65 milyon hektarlık özel mülkiyet arazilerinin halen boş olanlarından ve yasadışı elde edildiği belirlenenlerden seçmek üzere) kamulaştırması gündemdedir. 2005 Kasım'ında, Amerika Kıtası Ülkelerinin Ekonomik Zirvesi nedeniyle gittiği Arjantin'in bir stadyumunda 25.000 kişilik kitleye söylediği sözlerin gündemde olması gibi; "Ulusumuz ya hür olacak ya da bayrak ülkemizin harabeleri üzerinde dalgalanacak; ama ABD kolonisi olmayacağız".

Latin Amerika'daki Toprak Reformu tarihi ile ilgili tüm bu açıklamalardan sonra bugünlerde Latin Amerika'nın toprak reformları konusunda yeniden radikal bir tavır alıp almadığı sorgulanabilir. Latin Amerika konusunda araştırma yapan uzmanlar, bu bölgedeki ülkelerin henüz keskin bir şekilde Toprak Reformu'nu öne çıkarmadıkları konusunda birleşiyor. Fakat yapılan saha çalışmaları ve hazırlanan raporlar ile Latin Amerika'da özellikle sol hükümetlerin bulunduğu birçok ülkede tarım arazilerinin yeniden dağıtılması konusunda çalışmalar yapıldığını ve toprak dağıtımı konusunda yapılan çalışmaların giderek hızlanan bir ivmeye sahip olduğu da bilinen bir gerçek.

Ancak yine de uzmanlar toprak reformu konusunda örneğin 1960–1980 yılları arasındaki gibi bir ivmeden söz etmenin şu anda çok gerçekçi olmadığını belirtiyorlar.

2. UYGULAMALARIN SONUÇLARI

Esasen, 'dünyada en iyi uygulama şu ülkede olmuştur' diyebilmek oldukça güçtür. Çünkü her ülke kendi özgün koşullarına sahiptir. Ülkenin toprak reformu yapıldığı sıradaki yönetim şekli (monarşi, sosyalizm, demokrasi, vb.) reformun zamanı, çevre ülkelerdeki ve dünyadaki eğilim toprak reformu uygulamalarını etkilemiştir. Ama eşitlik, kaynakların adil paylaşımı, sosyal adalet gibi kavramlar hemen hemen her ülkenin Toprak Reformu'nda ilk çıkış noktası olmuş; genelde kiracılık ve ortakçılık gibi toprak kullanım şekillerinin egemen olduğu feodal- yarı feodal düzendeki cemaat yapısından kaynaklanan nüfuzun oluşturduğu politik gücün değiştirilerek yeniden dağıtılması ve bireysel bilincin oluşması isteği toprak reformunu yönlendirmiştir. Mevcut toprak kullanım şekillerine göre yapılan çeşitli Toprak Reformu uygulamalarıyla ortaya çıkan sonuçlar aşağıda verilmiştir.⁽³⁾

Kiracı-ortakçıların küçük işletmelere sahip kılınması durumunda:

Tarımsal yoğunluk ve verimlilik artmıştır (Kiracılıkta az gelirli kiracı yeterli tarımsal girdi kullanamaz. Masrafların paylaşıldığı ortakçılıkta ise, görece az ilgili arazi sahibini ikna etme

3 Gözde DEMİREL Cumhuriyet Strateji Sayı: 224 13 Ekim 2008

ve kendisinden izin alma zorunluluğunun olması yeni girdi uygulamasını kısıtlar. Hâlbuki Toprak Reformu sonrasında toprağı arazi sahibi işleyince, maddi olanaklar oluşmaya başladığında bu sorunlar ortadan kalkmış ve daha fazla kazanç için birim alanda yoğun tarım devreye girmiştir, bunun sonucunda da verimlilik artmıştır),

Ekilen arazi genişliği artmıştır (Toprak Reformu sonrası kiracılık ve ortakçılık sistemi kalktığında, toprağı işleyen arazi sahibi giderek artırdığı maddi olanaklarla daha yoğun girdi uygulayarak daha fazla gelir elde etmiş ve bu nedenle gerekli tasarrufları, sonuçta da yatırımları -kökleme, tesviye, kurutma, vb- yapıp arazinin hemen hemen her tarafını tarıma uygun hale getirmiştir),

Hizmet arzı artmıştır (Toprak Reformu'ndan sonra, toprağı dolaysız olarak ilk kez işleyenlerin isteklilikleri nedeniyle tarımsal yayım, kredi, pazarlama gibi üretimi artırıcı konulara olan talepler doğal olarak artmıştır; bu da arz artışını getirmiştir),

Toprağı koruma önlemleri artmıştır (Toprak Reformu sonrası kiracılık ve ortakçılık sistemi kalktığında, toprağı işleyen yeni arazi sahibi -yeterli bilgiler ile donatılacak yayım hizmetini aldı ise- giderek yaptığı tasarruflar ile kendisinin yegane şansı olan toprağı korumuştur -drenaj önlemleri ile tuzluluktan ve alilikten, toprağı işleme yöntemleri ile erozyondan, vb-),

Ülke gelişmiştir (Bütün gelişmiş ülkelerin XIX. ya da XX. yüzyılda en azından bir kez Toprak Reformu yaptıkları bir gerçektir. Yapılan Toprak Reformu ile en azından feodal-yarı feodal yapının getirdiği cemaat yapısının yerini, daha ge-

lişmiş düzen olan kapitalist sistemin bireysel bilince sahip toplumu almıştır. Önce tarım, soma tarımsal endüstri gelişmiş ve sektörlerin birbirlerine ağırlığı ve oluşan tetiklemeyle ülke gelişmiştir).

Bütün işletmelerin kamulaştırılarak kolektif işletmelere ve devlet çiftliklerine dönüştürülmesi durumunda:

Avantaj 1 -İşletmelerin büyüklüğü arazinin küçük ve çok parçalı işletmelere göre daha randımanlı kullanımını sağladı (verimlilik ve toplam üretim arttı),

Avantaj 2 -Planlı üretim yapılabildi (planlılık sayesinde tarımsal üretim hem sanayi ile özellikle tarımsal sanayi- hızla entegre oldu ve böylece her iki sektör birbirinin gelişimini sağladı, hem de tarım sektörü demokratik ülkelerden farklı olarak ekonominin diğer sektörleri ile olan açıklığını kapadı),

Avantaj 3 -Eşit ve adil kullanım ile diğer haklar sosyal dengeyi sağladı (çiftçiler eşit arazinin yanı sıra sağlık, eğitim ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi haklarını da aldılar),

Dezavantaj 1 -Üretim sonucunu olumlu etkileyen çiftçi-toprak manevi bağı kaldırıldı (bu bağ kamulaştırma öncesinde kendi arazisini işleyen küçük çiftçiler için geçerli idi, yerine üretimin sonucundan kopuk devlet-işçi bağı geldi; esasen kiracı-ortakçı ilişkisinin olduğu kullanım şeklinde böyle bir bağ da yoktu),

Dezavantaj 2 -Değişen koşullara göre bağımsız ve hızlı karar verilemedi (bürokrasi bunu engelledi),

Arazi Bankası kurulması durumunda:

Topraksız çiftçiler kandırılmıştır (çaresiz çiftçiler kendilerine ilk gösterilen araziye seçmek durumunda kaldılar; arazi fiyatları serbest değildi, genelde büyük arazi sahiplerince suni olarak oluşturuldu; sahip oldukları küçük pazarlık güçleri ile büyük arazi sahipleri ile pazarlık yapmak ise zaten harçları değildi; pratikte pazarlık, devlet memurları ile verimsiz ve değersiz arazilerini satanlar arasında yapıldı).

3. UYGULAMALARDAN ALINAN DERSLER

Bilgi birikimi

Sadece mülkiyet değişikliğini değil, aynı zamanda sosyal, politik ve ekonomik değişiklikleri de sağlayan toprak reformunda, arazi mülkiyeti ve verimliliği ile ilgili yeterli kayıtların olmaması en belli başlı sorunlardandır.

Hız

Eğer Toprak Reformu kısa bir sürede yapılamaz ise, mevcut durumundan memnun olan arazinin orijinal sahibi uygulamayı kesmek ve amacından uzaklaştırmak için zaman kazanır ve çeşitli engeller çıkararak konunun giderek gündemden düşmesine neden olur (yasanın emretmesine karşın bunu yapar). Bu, özellikle kiracı ve ortakların küçük işletmelere sahip kılınması ile bedelinin altında kamulaştırma yapılarak sağlanan toprak reformunda olur, arazinin orijinal sahiplerinin politik güçleri hala kontrol edilemiyorsa Toprak Reformu amacından sapar.

Kamulaştırma Bedeli

Dağıtılacak toprak, büyük bir karşı cephe oluşturmayı göze alarak bedelinin altında kamulaştırma yapılarak sağlanıyorsa, finans darboğazı kolaylıkla aşılır; aksi halde finans bedeli çok büyüktür, bunun önlemleri önceden alınmalıdır.

Sivil Toplum Kuruluşları

Özellikle arazi bedelinin altında ödeme ile ya da hiç ödemedi yapılan kamulaştırma sonrası dağıtım ile yapılan toprak reformunda çiftçi organizasyonlarının ve STK'lerin reformun lehine güçlü ve ısrarcı davranışları büyük rol oynar.

Arazi Bankası Sistemi

Önemli olan arazilerin gerçekten işleyecek olanların eline geçmesini sağlayacak olan yolu bulmaktır. Bu sistemin hem ülkenin hem de topraksız çiftçilerin işine yaraması için doğal kaynakları en iyi kullanmakla yükümlü olan kamu tarafından isteyenlerden kullanmadıkları çok küçük arazileri ya da büyük miktarda da olsa kullanılmadıkları potansiyel verimli arazileri satın almak, araziye gerçekten işleyip verimliliği artıracak topraksız çiftçinin bu sistem içinde satın alacağı arazinin borcunu uzun döneme düşük faizle yaymak ve bu tür sisteme girmiş çiftçilerin düşük faizli tarımsal kredilere ve hizmetlere ulaşılabilirliğini sağlamak, arazilerini kendileri işlemeyip kiraya ya da ortakçıya vermekte ısrar edenleri caydıracak şekilde arazi kiralama fiyatların düzenlemek, kontrol etmek ve caydırıcı vergi politikası oluşturmak, optimum işletme büyüklüğü

altındaki alım-satıma izin vermeyecek düzenlemeyi yapmak gereklidir. Aksi halde, olaya sadece serbest piyasa içindeki pazar kavramı ile bakılması durumunda, topraksız çiftçiler borçlu-topraksız çiftçiler haline gelebilmektedir (borçlarını ödeyemediklerinde arazileri ellerinden alınacağı için).

Diğer Reformlar

Toprak Reformu'nun değişen ve gelişen yeni duruma uyum sağlaması için tek başına düşünülmemesi gerekir. Toprak Reformu, mal sahibinin işletmede olduğu sistemi hedefleyerek yapılmalı, ama diğer tarımsal sürdürülebilirlik önlemleri ile birlikte ele alınmalıdır (birim alandan çok üretim elde etmek ve çevreyi korumak için tarımsal yayım, birim alanda ucuza üretmek için mahallinde girdi üretimi, vb). Toprak Reformu sonucunda yeni arazi sahiplerinin arazi miktarları kaçınılmaz şekilde optimum ölçülerin altında ise, ortak tarımsal girdi ve makine kullanımı, ortak üretim, işleme ve pazarlama yapabilen, esnek ve kısa sürede uyum sağlayabilen optimum büyüklüğe sahip kooperatif işletmeleri kurulmalıdır, Dünya kuruluşlarının bakışı

Dünya Bankası'nın 50'li yıllardaki desteği, henüz toprak reformu yapmamış ülkeleri ivmelendirmişti. Şimdilerde, küreselleşme politikaları ile birlikte bu destek yine var gibi gözüküyor ise de, görünen amacından uzaktır; yapılan desteğin mantığında yanılısama yaratarak toprak sorununun boyutunu yumuşatmak isteği yatar. Bu arada, arazilerin zorunlu ve değerlerinin altında kamulaştırılması, uluslararası kuruluşların

karşı çıktığı bir konudur. Yine, ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte, optimum arazi büyüklüğü de teknoloji gelişimi ve tarımdan endüstriye geçiş nedeniyle giderek artmıştır. Örneğin, AB Ortak Tarım Politikası'nda, işletmelerin artık belli bir alandan daha az olmaması istenmekte, aksine yönelik girişimler desteklenmemektedir. Ancak optimum arazi büyüklüğü ile ilgili sorununun da aşılması, bir önceki maddede belirtilen diğer reformların devreye girmesi ile olanaklı olabilecektir.

Sonuçta, Dünya Bankası, IMF, Dünya Ticaret Örgütü gibi örgütler küreselleşmenin bu son aşamasında, dünyanın gelişmiş ülkelerinin yanında yer alan politikaları ile her yerde ve toprak reformu dâhil her konuda karşımıza çıkıyor. Piyasa ekonomisi diyorlar; bu nedenle. Başka sektörlerde haksızlık olmasın diye tarım sektöründeki desteği sıfırlamak istiyorlar. Ama ABD ve AB ülkelerinin tarımda dünyaya hâkim olmak amacıyla özellikle 1960–2000 yılları arasında altyapı, toplulaştırma, araştırma, yayım, girdi ve dış pazar sübvansiyonları ile verdikleri inanılmaz desteklerden ötürü ulaştıkları daha ucuza ve birim alanda daha fazla üretime geçmelerini, dolayısıyla ile desteği sıfırlamanın bu tür ülkelerin umurunda olmadığını, problemin tarımını henüz geliştirememiş ülkelerde olduğunu unutmuş görünüyorlar. Toprak Reformu sorunsalı ile ilgili olarak pazar temelli arazi bankası kurduruyorlar; ama toprak işleyecek çiftçinin toprakla buluşmasını olanaksızlaştırıyorlar. Kazan-kazan diyorlar; herkesin kazanacağını, kaybeden olmayacağını iddia ediyorlar, ama kazan-kaybet sistemin-

de kaybedenleri oynayanlar bile daha çok kazanıyordu bugüne göre. Bilgi çağı ile yakınlaştık; dünya küçüldü diyorlar; bu durum kendi mallarının artık internet ortamında da satılmasını sağlıyor, Brezilya örneğinde olduğu gibi güdümlü STK'lerin daha rahat bir şekilde içimize girmesine neden oluyor. Ama dünyanın globalleşmesinin (globe: küre), giderek tam küre halini almasının, basıklığının kaybolarak kutupları arasındaki uzaklığın giderek artması sürecinin sonuna gelindi. Çünkü dünya artık tam küre oldu. Dünyanın kutupları arasında son aşamaya gelen uzaklık, insanlar arasındaki uzaklıkları, uçurumları, eşitsizlikleri de nihai aşamasına getirdi. İnsanların birbirini anlamadığı, birbirlerinin sorunlarına giderek uzaklaştığı ve eşitsizliklerin arttığı bir dünyada ulaşım ya da iletişim teknolojilerinin gelişmesi ile oluşan sözde yakınlaştırmanın bu durumu kendi yararına kullanan birkaç ülke dışında kimsenin işine yaramadığı artık nettir. Sonuçta, bugünkü küreselleşme ile, geri kalmış ya da gelişmemiş ülkelerin durumu bizim eski basık dünyamızdan çok daha kötüdür. Daha kötüsü de olamaz, çünkü tam küreden ötesi yok. O halde kaybedecek bir şey de yok. DÜNYAYI KUTUPLARINDAN BASTIRILARAK YAŞANIR KILMAK ARTIK BİZİM ELLERİMİZDEDİR.

BÖLÜM 6

TÜRKİYE’NİN TOPRAK SORUNUNA BİR BAKIŞ

1. Kalkınmamızın Darboğazı: Toprak Mülkiyeti

İstatistikler Türkiye’de toprak dağılımının son derece den-
gesiz olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca büyük bir yoksul
köylülük kitlesi karşısında azınlıkta olan zengin köylülük gru-
bu vardır. Bu gruplaşmayı yoğunlaştıran diğer bir unsur ise
Türkiye’de toprak sahibi olanlar arasında % 20’ye yakın bir
ağalık saptanmış olmasıdır. Diğer bir deyişle toprak sahipleri-
nin buldukları yörelerde göreceli olarak mülkiyet durumu
bu ağalığın niteliğini oluşturmaktadır.

Toprakta çalışanların nitelikleri yani toprağa tasarruf biçi-
mi yukarıda beliren feodal, yarı feodal ve feodal artıkları yapı-
sında barındıran üretim biçiminin varlığını kanıtlamaktadır.
Güneydoğu Bölgesi’nde toprağın % 40’ına ortakçı-kiracı,
%57’sine ise malikler tasarruf etmektedir. Akdeniz Bölge-
si’nde malikler oranı %53, ortakçı-kiracı oranı ise %34’tür.

Geri kalan %13 ise toprağa hem toprak sahibi hem de ortakçı-kiracı olarak girenlerdir. Doğu Orta Anadolu Bölgesi'nde hem toprak sahibi hem de ortakçı-kiracı olarak tasarruf edenlerin oranı % 26'ya varmaktadır.

Kırsal alanda feodal, yarı feodal üretim biçiminin varlığı ve toprak rejiminin bu haliyle devamı özgürlükçü demokrasinin gelişmesini engellemektedir. Bunun yanı sıra toprak rejiminin değiştirilmemesi halinde ne kadar modern girdiler kullanılırsa kullanılsın (gübre, sulama, traktör, vb.) tarımsal üretimin artırılması çabalarından istenilen sonuç alınamamaktadır.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin diğer bölgelere göre gelişmişlik farkının azaltılabilmesi için yapılacak çalışmalarda bölgedeki çatışma ortamı ve güvenlik sorunu da önemli bir rol oynamaktadır. Bölgenin gelişmesi ve kalkınmasının önündeki sorunlardan biri olan toprak mülkiyeti sorununun çözülmesi durumunda bölgede her açıdan istikrarın sağlanması daha kolay olabilecektir.

Doğu Silahçioğlu'nun "Düşlerdeki Toprak Güneydoğu Anadolu" adlı kitabında Güneydoğu Anadolu Bölgesi ile ilgili kapsamlı yorumlar yapmıştır. Bu yorumlar ve değerlendirmeler arasında bölgedeki feodal yapının olumsuzlukları üzerinde de durmuştur (1).

"Bölgede geniş kapsamlı bir göç hareketi yaşanıyor. Göçün sosyo-ekonomik, güvenlik ve politik olmak üzere üç ayrı ne-

1 Doğu Silahçioğlu. "Düşlerdeki Toprak Güneydoğu Anadolu. Cumhuriyet Kitapları Kasım 2007 Ankara.

deni var. Bölge halkında çoğunlukla yurttaş olma bilinci yeterli düzeyde gelişmemiş ya da geliştirilememiş! Özellikle kırsal kesim başta olmak üzere bölge genelinde şeyh ve ağa liderliğine dayanan aşiret yoğunluklu feodal toplum yaşantısı varlığını bugün de sürdürüyor. Bu yapı içinde bölge halkı seçimler de dahil olmak üzere birçok alanda özgür iradesini ortaya koymıyor. Bölgede kamu kaynakları siyasal getiri beklentisi ile hareket eden iktidarlar tarafından seçmenleri yönlendiren aşiret ve tarikat ileri gelenlerinin çıkarları doğrultusunda kullanılıyor. Bu beklenti nedeniyle siyasal partiler halk üzerinde ege-men bir güç olan ağa ve şeyhlerin ardında durmaya yöneliyor! Bölge halkı için yaşamsal olanaklar sağlayabilecek olan tarım ve Toprak Reformu bu nedenle gerçekleştirilemiyor.”

2. Toprak Reformu Çalışmaları (2)

Ülkemizde Toprak ve Tarım Reformu uygulamaları değişen şartlar ve ihtiyaçlara göre şekillenmiştir. Bu bağlamda oluşturulan kanunlar, 1945 yılında çıkarılan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 1973 yılında çıkarılan 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ve 1984 yılında çıkarılmış olan 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunlarıdır. Söz konusu kanunlar ilk kabul edildikleri hali ile oldukça kapsamlı kamulaştırmalar yapılmasını öngören ve mülkiyet hakkının küçük çiftçiler ile ta-

2 Prof Dr. Zerrin DEMIREL, Fatma Zehra GÜLSEVER “Türkiye’de Toprak Reformu ve Uygulamaları ”TMMOB Toprak Reformu Kongresi Bildiriler Kitabı 2005 Ankara

rım işçileri lehine düzenleyen, toprak reformuna odaklanmış yasalardır. 3083 sayılı yasanın adı Tarım Reformu olmakla birlikte, sahibine bırakılacak arazi başlığı altındaki 5. maddesi ile Toprak Reformu'nu da içermektedir. Yasaların tümünü, genel olarak tarımsal altyapı ve tarımsal mülkiyetten kaynaklanan problemleri çözmek amacıyla çıkarılmış yasalar olarak değerlendirmek mümkündür.

Cumhuriyetin ilk yıllarında ülke ekonomisinde tarımın ağırlığı fazla olduğu için büyük toprak sahiplerinin etkinliği de fazla idi. Yönetimde de etkin olan büyük toprak sahiplerinin, güçlerinin kaynağını oluşturan topraklarının ellerinden alınması kolay olmamıştır. 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'na göre dağıtılan 2.205.428 hektar arazinin ancak 1.540 hektarı kamulaştırma yoluyla sağlanmıştır. Özel kişilerden kamulaştırılan alan 540 hektardır. 4753 sayılı yasa uygulamasında dağıtılan veya tarıma açılan alanlar daha çok Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki arazilerdir. O günün şartlarında tarıma açılacak Devlet arazisi varlığı oldukça fazla olduğu için, yasanın çiftçiyi toprak sahibi etme amacı bir ölçüde gerçekleştirilmiştir. 1757 sayılı yasa ise ilk uygulama bölgesi olan Şanlıurfa İli'nde amacına ulaşmadan yürürlükten kaldırılmıştır. 3083 sayılı Yasa'nın 5. maddesinde kamulaştırma hükmü bulunsa da TRGM tarafından kuruluş tarihinden itibaren uygulama alanları içerisinde kamulaştırma şartlarına uygun arazi olmadığından kamulaştırma işlemi yapılmamıştır.

Uygulamadaki deneyimler özel iyeliğin güvence altına alındığı demokratik yönetimlerde doğrudan kamulaşturmaya da

yalı Toprak Reformu uygulamaların beklenen sonuçları vermediğini göstermiştir. Kamulaştırma yerine; vergilendirme, vergi muafiyeti, teşvik, kredilendirime, destekleme alımları, sübvansiyon uygulamaları gibi ekonomik araçların kullanılması çok daha etkili olabilecektir. Toprak Reformu'na dayalı her üç yasada da kamulaştırma, toplulaştırma, dağıtım ve tahsis uygulamaları önerilmiş olmasına karşın uygulamalarında bu amaca ulaşamamıştır.

3. Bitirilemeyen Reform: Toprak Reformu

Daha önceki bölümlerde anlatılan toprak sorununa ilişkin bütün yasama çalışmaları, kurulan devlet kurumları, yapılan toplulaştırma ve dağıtım çalışmalarına rağmen toprak feodalizminin etkisinin azaltılarak daha iler ve farklı bir yapıya geçilmesi mümkün olmamıştır. Topraktan gelen iktidar erkinin etki alanı artarak süregelmiştir. Toprak, iktidar ilişkisinin kamuya ait sular ile daha da güçlenerek ilerlemesi bu doğal kaynaklarımızdan bölge ve ülke gelişmesi ve kalkınması için yeterince yararlanılmadığı sonucunu doğurmaktadır.

Bu sorunun çözümünde etkili olacak unsurlardan birisi olan toprak reformunun çıkartılma çalışmaları detaylı bir şekilde incelendiğinde birçok konu aydınlığa çıkmaktadır. Bu uzun "Toprak Reformu Çalışmaları" sürecinin içindeki çatışmalar bugünkü durumun daha doğru bir şekilde anlaşılmasına da büyük katkılar sağlayacaktır. Bugün "Toprak, İktidar ve Su İlişkisi" beklenenden daha farklı olarak bir başka sonuca hizmet etmektedir. Toprak ve su kaynaklarının iktidarının ve

yönetiminin akılcı politikalarla tabana yayılması uygulanan politika ve projelerden beklenen faydayı çok büyük oranda artıracaktır. Bunun dışındaki uygulamalar ise bu süreyi uzatmaktan ve verilen sözlerin boşa çıkmasından başka bir sonuç yaratmayacaktır. Toprak iktidarının topraksızlar lehine uygun ve akılcı politikalarla ortadan kaldırılmasının önündeki engellerin anlaşılabilmesi için konunun geçmişteki ilginç sürecinin bilinmesi gerekmektedir. Bu bölümde ele alınacak bu konu için Sn. Fikret Babuş tarafından hazırlanmış ve Süvari Dergisi'nde yayınlanmış olan "Türkiye'de Toprak Sorunu" başlıklı araştırmasından⁽³⁾ büyük oranda yararlanılmıştır. Bu kapsamlı araştırmanın bu kitap kanalı ile daha geniş bir okuyucuya ulaşmasının yararlı olacağı düşünülmüştür.

3.1. Ağalık Düzeni Tasfiye Edilemiyor

Feodalizmin Türkiye'deki etkinliğinin kırılamayışında, feodal ağalanın toprak dağılımında adaleti sağlayacak yasaları ve çağdaş bir Toprak Reformu Yasası'nı engellemeleri önemli bir rol oynamıştır.

Türkiye'de ağalık ve toprak sorunu uzun yıllar tartışılmış, Toprak Reformu Yasası'nın çıkarılmayışı eleştirilmiş, fakat bu sorunlar çözüme kavuşturulmadan gündemden düşmüştür. Ancak bu sonuç ülkemizin gelişme ve kalkınma atılımının ve daha fazla demokratikleşmesinin önünde önemli bir engel oluşturmuştur.

3 Fikret Babuş "Türkiye'de Toprak Sorunu" 31 Ocak 2007 <http://www.suvaridergi.org/content/view/625/77/>

3.2. Cumhuriyet Döneminin Başında Durum

Toprak sorunu ve alınmak istenen önlemler Türkiye Cumhuriyeti kurulurken çiftçi nüfusunun %1'ini oluşturan toprak ağaları tüm toprakların %39,3'ünü, %4'ünü oluşturan zengin köylüler %26'sını, %87'sini oluşturan fakir köylüler %34,5'ini ellerinde tutarken, çiftçi nüfusun geri kalan %8'inin hiç toprağı yoktu. Ülke ekonomisinin tarıma dayandığı, ekonomik faaliyet alanlarının %82'sinin tarım ağırlıklı olduğu, nüfusun %80'inin kırsal bölgelerde yaşadığı bu ilk dönemde, feodal toprak sahipleri topraklarının genişliğini ifade etmek için sahip oldukları köylerin sayısını “birim olarak” kullanmaktaydılar. Öte yandan bu adaletsiz toprak dağılımının yanında Türkiye'de kullanım dışı toprağın miktarı da çok fazlaydı. Örneğin 1936 yılı belirlemelerine göre Türkiye'de, 100 kişiye düşen ekili toprak 159 hektar, ekilemeyen boş toprak 670 hektardı. Oysa Bulgaristan'da aynı dağılım 132 hektar ekilen, 31 hektar ekilmeyen şeklindeydi. Adaletsiz toprak dağılımı ve kullanım dışı toprağın çokluğu hazine arazilerinin talan edilmesine, toplum içinde arazi anlaşmazlıklarına ve arazi sınırlarına yol açıyordu. 1936 yılında işlenen toplam 1.270 cınayetin 301'i tarımsal anlaşmazlıklardan kaynaklanmıştı ⁽⁴⁾.

Cumhuriyet'in başlarında Türkiye'de, tüm nüfusun ekilecek toprağa gereksinimi vardı. Dışarıdan getirilen göçmenlere, içerideki nakledilenlere, sığınmacı olarak gelenlere ve ülke içinde yaşayıp vergisini vermiş, askerliğini yapmış, ülke sa-

4 Ö. Lütfi Barkan, Türkiye'de Toprak Meselesi, Gözlem Yayınevi, İstanbul 1980, s.512.

vunmasına katılmış, fakat toprak sahibi olamamış tüm nüfusa devletin toprak bulup vermesi gerekiyordu. Başka türlü ülke nüfusunu ne toprağa, ne de devlete bağlamak olanaklıydı. Ayrıca feodal unsurların toplum üzerindeki egemenliğinin tarihsel bir kalıt olarak sürmesinde toprağın önemi çok büyüktü. Cumhuriyet kuruluncaya kadar bu zümrelerle hiçbir ciddi mücadele yapılmamış, tersine Osmanlı döneminde devlet, halkı kendisine bağlamak için çeşitli devlet sorumluluğu verdiği ağa ve şeyhleri kullanmıştı.

Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda da bu unsurlar konumlarının gereği, ulusal birliğin oluşumunda büyük bir engel yaratmamışlar, hatta yerine göre destek vermişlerdi.

Ancak savaştan sonra çağdaşlaşmanın gereği olarak feodalizmin ve gericiliğin tasfiyesine girilince durum değişmiş ve feodal unsurlar engel yaratmaya başlamıştı. Bu durumda toprak dağılımında adalet sağlanmadan ve toprak ağalığı tasfiye edilmeden çağdaşlaşma yasaları çıkarılamaz, çıkarılsa bile geleceği güvenli olamazdı.

Uzun savaş yıllarında nüfusun verimliliği düştüğü gibi, ekili-dikili araziler yıllarca boş kalmış ve hazine arazileri talan olmuştu. Ayrıca üretken nüfus savaş alanlarında tükenirken askerlikten muaf unsurlar ülke topraklarını ve kaynaklarını ellerine geçirip diledikleri gibi kullanmışlardı. Bu durumda Cumhuriyet kurulduğunda toprak sorunu, her bakımdan çok önemli sorunlardan biri ve devletin en önemli çalışma alanlarından dandı. Sorunun acilliği karşısında devlet genel olarak, kullanılmayan boş toprakları ve hazine arazilerini dışardan gelen-

lere ya da çok muhtaç durumdaki nüfusa dağıtma yoluna gitmişti. Ekonomik olanaklar ve teknik gelişmeler arttıkça göletler, kamışlık ve fundalık gibi yerler ya devlet tarafından ıslah edilip dağıtılmış ya da dağıtıldıktan sonra sahipleri tarafından devletin sağladığı destekle ıslahına çalışılmıştı.

3.3 Osmanlı Toprak Sorunu İle İlgilenmedi

Cumhuriyet kurulduğunda devletin öncü kadrosu, Osmanlı Devleti'nin toprak sorunuyla ilgilenmediğinden, göçmenleri ve fakir halkı mağdur ettiğinden yakınmakta ve toprak dağılımındaki adaletsizliğin giderileceğinden söz etmekteydi. Topraksız çiftçiye toprak vermek, hem ileride çıkarılacak olan Çiftçiyi Topraklandırma Yasası'nın, hem de devletin çağdaşlaşma programının gereği idi. Bu gereklilik devletin birçok metinlerinde yansıtılıyordu. Örneğin 1927 yılında çıkarılan ve aşağıda değinilecek olan 1097 sayılı Yasa'nın gerekçesinde, Osmanlı Devleti'nin Doğu'yu ihmal edip feodal ağaların eline teslim ettiği, bu kişilerin kendilerine ruhani bir hava vererek ikinci bir hükümet gibi hareket ettikleri, halkı doğru yoldan şaşırان bu unsurlar önlenmedikçe, girişilecek reform çalışmalarından olumlu sonuç alınamayacağı, Cumhuriyet'le bağdaşmayan bu yönetime son vermek ve muhtaç halka toprak dağıtmak gerektiği savunuluyordu. 1930'lu yıllarda ağalığın tasfiye edileceği ve fakir halka toprak dağıtılacağı devletin rapor ve söylemlerinde daha fazla yer almaya başlamıştı. İsmet Paşa konuyla ilgili görüşlerini açıklarken, bataklı toprak ağalarının köklerini kazıyacağından söz etmekte, İçişleri Bakanı

Şükrü Kaya da sürekli aşiret ağalarından yakınlıkla, halk üzerinde baskı aracı olarak kullandıkları toprağın onların elinden alınacağından söz etmekteydi. Aslında bu söylemlerin sonucu olarak, toprak dağılımında adaleti sağlayacak bir “Toprak Reformu Yasası” çıkarılması gerekiyordu, fakat ağaların muhalefeti nedeniyle bu mümkün alamıyor ve yinelenen vaatler söylemlerde kalıyordu. Meclis’ten, toprak reformu yasasını çıkarılamayan Cumhuriyet hükümetleri, bu eksikliği kısmen de olsa “iskân yasalarıyla” gidermeye çalışıyordu. Ancak toprak konusunda çok duyarlı olan feodal ağalar, iskân yasaları çıkarılırken, büyük toprak birikimlerinin kamulaştırılıp dağıtılmasını öngören yasa hükümlerini ‘mülk gasp’ olarak niteleyip engellemeye çalışıyorlar ve çoğu kez bu yasaların “Toprak Reformu” olma özelliğini zayıflatıyorlardı.

Sonuçta, Türkiye’de siyasetçileri ve economicileri uzun yıllar meşgul eden, devletin birçok söylem ve programlarında yer alan “Toprak Reformu” gerçekleşmemiş, toprak dağılımında adalet hiçbir zaman sağlanamamış ve tasfiye edileceği belirtilen gericilik tam tersine, 1946’dan itibaren adım adım ilerleyerek devlet örgütünü ele geçirmiştir. Böylece devlet, kurulurkenki ideolojisinin gereğini yerine getirememiştir.

3.4. Toprak Sorunuyla ilgili ilk Çalışmalar

Toprak dağıtımı ve iskânla ilgili ilk yasalar 1924 yılında çıkarıldı. Bu ilk yasalar, savaşta ülkeyi terk edenlerin topraklarının savaş mağdurlarına ve Yunanistan’dan getirilen mübadillere verilmesini sağlamıştı. Bu yasaların birçoğu güvenliği

sağlamak için, bazı unsurların yaşadıkları bölgenin dışına çıkarılmasını ve topraklarının kamulaştırılıp dağıtılmasını da öngörüyordu. Bu kapsamda ilk uygulama, Cumhuriyet karşıtı hareketler başlayınca 1925 yılında gerçekleştirildi. Şeyh Said İsyanı bastırıldıktan sonra ise, kapsamlı bir iskân yasasının çıkarılmasına karar veren hükümet, Aralık 1925'te hem güvenliği, hem de toprak dağıtımını sağlayacak bir yasa taslağı hazırlayarak TBMM'ye sundu.

Güvenlik sorununu çözmek için, halkı toprağa bağlamak ve çok topraklıların halk üzerindeki egemenliğini kırmak gerekiyordu. Dolayısıyla taslak, devletin o zamanki bu siyasetine uygun olarak hazırlanmış ve muhtaç kişilere toprak verilmesi öngörülmüştü. Nitekim taslağın yedinci maddesi, göçürülüp yerleştirilen nüfusla birlikte, bölgenin eski topraksız halkına da yardım ve toprak verilmesini öngörürken, onuncu maddesi de, devlete ait arazilerin ve boş yerlerin yanında, bazı şahıs topraklarının da kamulaştırılıp dağıtılmasını öngörmekteydi. Böylece devlet, ağa topraklarının tümüne el koya- madığı için, hiç olmazsa bazı büyük çiftlikleri satın alıp topraksızlara dağıtmak istemişti. Ancak içişleri ve iskân komisyonları hükümetin sunduğu bu teklifi görüşüp, amaçlanan hususun Borçlanma Yasası ile karşılanacağını öne sürerek bu maddeleri iptal etmiş, Mali Denge Komisyonu da bu iptali uygun bulmuştu (5).

5 TBMM Kavanin Mecmuası, Devre ii, içtima 3, C. 25, s. 649'a ekli 214 Numaralı Matbua Zaptı

Taslağın kalan kısmı 30 Mayıs 1926'da 885 sayılı İskân Yasası olarak TBMM'de kabul edilmiş ise de, bu maddelerin çıkarılmasıyla yasanın toprak reformu olma özelliği önemli ölçüde zayıflatılmıştı. Borçlanma Yasası'nın, taslaktan çıkarılan maddelerin öngördüğü hususları karşılaması elbette mümkün değildi. Ancak komisyonlara egemen olan zihniyet, amaca ulaşmak için o zaman bu gerekçeyi kullanmıştı.

3.5 1927 İlk Toprak Dağıtım Yasası

Feodal ağaların elindeki büyük toprak birikimlerinin dağıtılmasını öngören yasalardan biri de, 1927'de çıkarılan 1097 Sayılı Yasa'dır. Şeyh Sait isyanından kaçanların Suriye'de yaptığı çalışmalar sonucunda, Cumhuriyet karşıtı unsurlar Ağrı Bölgesi'nde yoğunlaşmıştı. Bu gelişmeleri yakından izleyen TBMM Haziran 1927'de, Ağrı'da çıkabilecek isyan olasılığına karşı 1.400 kişinin Batı illerine nakledilmesini öngören 1097 sayılı Yasa'yı çıkarmıştı. Bu yasaya göre nakledilecek kişilerin gittikleri yerlerde her türlü gereksinimleri karşılanıp, terk ettikleri topraklar devlet tarafından satın alınarak muhtaçlara dağıtılacaktı. Fakat daha nakiller bile tamamlanmadan aynı yılın (1927) Aralık ayında çıkarılan 1178 sayılı Yasa ile göçürülen kişilerin eski yerlerine geri dönmelerine olanak sağlanmış, Mayıs 1928'de çıkarılan Pişmanlık Yasası ile de birçok kişi kovuşturulmaktan kurtulmuştur.

Yine 1928 yılında çıkarılan 1331 ve 1929 yılında çıkarılan 1407 sayılı yasalarla, o tarihlere kadar dağıtılmış toprakların tapuya bağlanması kararlaştırılmış ise de, bu yasaların uygu-

lanmasında da büyük sıkıntılar yaşanmıştır. Nitekim 1929 yılında muhtaç kişilere toprak vermek amacıyla bazı arazilerin kamulaştırılmasını öngören 1505 sayılı Yasa çıkarılmış, fakat bu yasanın öngördüğü kamulaştırma yapılamamış ve hiç kimseye toprak verilememiştir.

3.6 Toprak Sahipleri İşlerine Gelmeyen

Yasayı Engelliyor

Muhtaç durumdaki nüfusa, büyük toprak birikimlerinin dağıtılmasını sağlayacak yasa maddelerinin, toprak ağalarının gayretiyle layihadan çıkarılmasının ilginç bir örneği 2510 sayılı İskân Yasası Meclis'ten çıkarılırken yaşanmıştır. Bu yasayla ilgili meclis tutanakları, Cumhuriyet döneminin siyasal ve toplumsal gelişiminde toprak ağalarının etkinliğini ve kendi çıkarlarını nasıl savunduklarını yansıtmaktadır. Mülk ve toprak sahiplerinin, toprak dağıtımını sağlayacak maddelere karşı Meclis'te yürüttükleri bu mücadele, TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 4, İçtima 3, C. 23, Sayfa: 140-163'ten yapılan özet alınlarla açıklanmaya çalışılacaktır.

TBMM'deki Engelleme Taarruzları

İlgili komisyonlarda tartışılarak hazırlanan ve gerekçeleriyle birlikte TBMM'ye sunulan İskân Yasası Taslağı 48. maddeye gelinceye değin, diline yapılan eleştirilerin dışında içeriğine yönelik ciddi bir eleştiri olmamıştı. 48. maddenin gündeme gelmesiyle birlikte Meclis'teki toprak ağaları hep birden harekete geçip, yoğun bir tartışma başlatmışlardır. Tartışma

oldukça uzun sürmüş ve sonuçta, toprak sahiplerinin istemediği maddeler layihadan çıkarılmıştır.

Tartışmanın konusu toprak dağıtımıyla ilgili ve birbiriyle bağlantılı 48, 49 ve 50. maddelerdi. 48. maddeye göre, dağıtılacak boş topraklar 6 ay öncesinden ilan edilecek, tapusu olanlar bu süre içinde ilana itiraz edecek, haklı olduğu anlaşılırsa o toprak listeden çıkarılacaktı. 49. maddeye göre, dağıtılan yapı ve topraklar geri alınmayacak, ancak hak sahipleri çıkarsa bir yıl içinde başvurusunu yapıp hazineden topraklarının bedelini alacaklardı. Her iki maddede, süreyi geçirenlerin hak sahipliğini yitireceği belirtiliyordu. 50. maddeye göre de, çeşitli nedenlerle başka bir yere yerleştirilen veya yerleştirme yerini terk edip 5 yıl geri gelmeyenlere verilmiş olan yapı ve topraklar başkalarına verilir tapu kaydı buna göre değiştirilecekti. Tartışma, muhtaçlara verilecek toprak ve emlakın, yıllar sonra bile olsa, ilerde bir sahibi ortaya çıkarsa iade edilmesini isteyenlerle, toprak dağıtıldıktan sonra yeni sahibinin üzerine tapulanmasını ve bir daha geri alınmamasını isteyenler arasında sürmüştü.

Tartışma, 48. madde okunduğunda Adliye Komisyonu Sözcüsü Trabzon Milletvekili Raif Bey'in, konuyla ilgili açıklama yapmak üzere söz istemesiyle başlamıştır. Raif Bey, hükümetin hazırladığı layihada olmayan bu maddelerin Karma Komisyon tarafından konduğunu, Adliye Komisyonu bunların çıkarılmasını istediği halde kabul edilmediğini, layihanın genel içeriğinin bu maddelerdeki amacı zaten karşıladığını ve göçmenleri yerleştirelim derken yerlilerin göçmen durumuna düşeceğini ileri sürüp, bu maddelerin layihadan çıkarılmasını istemiştir.

Raif Bey'den sonra söz alan Karma Komisyon Sözcüsü ve Kütahya Milletvekili Memet Bey, layihanın Adliye Komisyonu'nun görüşü alınarak hazırlandığını, amacın, işlenmemiş boş toprakların dağıtımını olduğunu, dağıtılacak toprakların ilan edilip, 6 ay askıda kalacağını itiraz olursa o yerin listeden düşüleceğini, dağıtımdan sonra yine de mağdur olan çıkarsa 1 yıl içinde bedelini alabileceğini, fakat 3-5 yıl geçtikten sonra birisinin, tapu gösterip toprağı İmar eden kişiyi tarlasından çıkarıp atmasının uygun olmayacağını belirtmiştir.

Tutanaklardan anlaşıldığına göre, komisyonların ortak toplantısında maddelerin layihaya girmesini önleyemeyen Raif Bey, meclis'te engellemek istemişti. 885 sayılı İskân Yasası çıkarılırken topraksız çiftçinin yararına olan maddeler, Borçlanma Yasası hükümlerinin amacı karşılayacağı gerekçe gösterilerek çıkarılmıştı. Bu maddelere karşı çıkanlar ise, layihanın genel içeriğinin bu hükümleri karşıladığını öne sürüyordu. Oysa layiha yasalaştığında bu maddelerin öngördüğü hususlar uygulanabilecekse, yasaya konuyla ilgili açıklayıcı 3 madde koymanın hiçbir sakıncası olamazdı. O halde madde karşıtları, maddelerin içeriğine doğrudan karşı çıkamıyorlar, dolayısıyla gerekçelerle karşı çıkıyor ve böylece kendi kişisel çıkarlarını savunduklarını örtbas etmeye çalışıyorlardı.

Verilen Mal Geri Alınmaz!

Daha sonra söz alan Bursa Milletvekili Rüştü Bey, 1771 sayılı Yasa'da, verilen malın geri alınamayacağı hükmünün bulunduğunu belirtmiş, Gümüşhane Milletvekili Hasan Fehmi

Bey de yerinden “Devletinse alınmaz, ama şahısinsa alınır” diye laf atmıştır. Rüştü Bey devamla, dağıtılan toprağın, yeni sahibi tarafından imar edilmesinden sonra bir adamın çıkıp, “Burası benimdir, tapum vardır” demesinin çok yanlış olduğunu yinelemiş ve Anadolu'da, 11 yıl geçtikten sonra bile muhacire verilen mülkün geri alınıp başkasına verdiğini belirtmiştir.

Kayseri Milletvekili Sait Azmi Bey, asker olup cepheye giden bir vatandaşın okulun, caminin kapısına asılan ilanı görmeyeceği için itiraz edemeyeceğini ve mülkiyet hakkını yitireceğini öne sürüp, okul kapısına, cami kapısına asılan bir ilanla vatandaşları dava hakkından alıkoymanın Anayasa'ya ve Medeni Kanun'a aykırı olduğunu savunmuştur.

Bu konuşmalardan sonra söz alan içişleri Bakanı ve Muğla Milletvekili Şükrü Kaya Bey bu kanunla devletin, terk edilmiş boş araziye dağıtacağını, dağıtıldıktan sonra birisinin çıkıp tapu göstererek toprak sahibini dışarı atmasının uygun olmadığını, eğer böyle bir hak iddiası ortaya çıkarsa köylünün elinden toprak alınmayıp, hak sahibine devletin bedelini ödeyeceğini belirtmiştir. Bakan, 20–30 dönüm toprağı olanın bile zengin sayıldığı Trabzon'da 200 dönüm toprağı olan ve bu toprağı nasıl kazandığı belli olmayan birisinin, tapu göstererek toprak üzerindeki köylüleri çıkarıp attığını, muhacirlere dağıtılan sınır boyundaki Sazılar Köyü'nün tapusunu gösteren şahsın bu tapuyu nasıl ve ne zaman ele geçirdiğinin belli olmadığını, Gök Abat Körfezi'ndeki yerlilerin sıtmayı göze alarak bataklığı kuruttuklarını, kanallar açtıklarını, ekip biçtiklerini, sonra da bir zatın gelip, toprakların kendisine ait olduğunu söyleye-

rek bunları dışarı attığını açıklayıp, bu gibi pek çok örneğin bulunduğunu belirtmiş ve imar edilen arazinin daima bir sahibinin ortaya çıkacağını öne sürmüştür. Medeni Kanun'a ve medeniyet kanununa göre, yerleşenlerin, imar edenlerin yurtlarından, topraklarından atılamayacağını savunan Bakan, tasarruf hakkının da mutlaka korunacağını vurgulamıştır. Tanınan süre azsa uzatılabileceğini, fakat 5 sene, 10 sene sonra bir adamın çıkıp çiftçiyi tarlasından atmasının tasarruf hakkı olmayacağını yinelemiştir,

Ya Dağıtılacak Toprağın Tapusu Çıkarsa !

Bakan, köylünün devletten aldığı ve imar edip, ekilir biçilir hale getirdiği toprağın, sonradan mutlaka başka bir sahibinin ortaya çıktığını, somut örnekler göstererek açıklıyordu. Toprağın tapusu olsa bile bu tapunun nasıl ele geçirildiğinin belli olmadığını ise, Raif Bey'in memleketi olan Trabzon'dan örnek vererek açıklıyordu. Öyle anlaşılıyor ki, toprak gerçekten tapu sahibinin olsa bile, işine yaramadığı için yıllarca boş bırakıyor, devletin astığı ilanı bile görmüyor, fakat köylü toprağı imar ettikten sonra toprağın sahibi olduğu aklına geliyordu.

Çanakale Milletvekili Ziya Gevher özetle, "Öyle insanlar vardır ki, arazisinin sınırını 'filan dağdan filan dağa kadar' diye biliyor ve tapusunu gösteriyor. Medeni Kanun diye, tasarruf hakkıdır diye bir fatihi doyuracak kadar ellerinde arazi bulduranlara bu kadar toprağı bırakamayız. Vergi bildiriminde de ilkel yöntemlerden vazgeçelim. Adınıza çıkarılan vergi bildirimini bir söğüt ağacına asarak ilan etmeyelim, memur

beyler biraz harekete geçip adrese bildirsinler. Bakın, ben Ankara merkezde otururum, ismim Kavaklıdere'de bir armut ağacına asılmış” şeklinde görüşlerini bildirmiştir.

Ziya Gevher, Filan dağdan filan dağa kadar” olan toprağın tapusunun bu kişilerin eline nasıl geçtiğini sorguluyor ve yerine göre, tasarruf hakkına bakmadan bu toprakların toprak-sızlara dağıtılması gerektiğini ima ediyordu. Nitekim tartışılan maddeler, büyük toprak birikimlerinin dağıtılmasına olanak sağlayacak nitelikteydi. Bakan konuşmasında, dağıtılan toprağın bedeli ödendikten sonra, hak sahipliğinin temelli sona ereceğini belirtmişti. Meclis'teki tartışmalardan anlaşıldığına göre, bu maddelerle yalnız sahipsiz boş toprakların değil, bazı kişilerin elindeki büyük toprak birikimlerinin kamulaştırılıp dağıtılması da düşünülmüştü. Yani, büyük toprak sahiplerinin korkulan tamamen yersiz değildi.

Trabzon Milletvekili Raif Bey yeniden söz alıp, ülkede en önemli şeyin tasarruf güvencesi olduğunu, bu güvence olmadan hiç kimsenin mülküne sahip çıkamayacağını, gelişmiş ülkelerde mülk güvencesinin sağlanmış olduğunu, Medeni Kanun'un, tapuda kayda geçmiş, iyi niyete dayanan her türlü kazancı koruduğunu, bu hüküm varken buraya “verilen mal geri alınamaz” diye bir hüküm koymanın anlamsız olduğunu, Rüştü Bey'in, “verilen mal geri alınamaz” şeklindeki iddiasının yanlış olduğunu ve tapusu olan malın geri alınabileceğini belirtmiştir. Ülke nüfusunun 3/4'ünün çiftçi, az topraklı ve toprağına bağlı olduğunu, yurt savunmasına da onun için koştüğünü, tapusunu yastığının altında altın gibi sakladığını, böyle-

si bir hakkı, iskân yapacağız diye sakatlamanın yanlış olduğunu ifade eden Raif Bey, bu maddeler layihadan çıkarılmazsa birkaç bin muhacir için 14 milyon insanın tasarruf güvenliğinin tehlikeye gireceğini iddia etmiştir. Konuşmacıların 3–4 örneği, hadi 10–15 örneği abarttıklarını savunan Raif Bey, “Şimdi siz milletvekilisiniz, arsanızın dağıtılacağını ilan ettiler, haberiniz olmadı, dağıttılar ve geri alamıyorsunuz” örneğini verip, “Bir taşınmaz mülkün senedi bu kadar düşük müdür, 5–6 yıl toprağın başından ayrılınca toprağın elden çıkması doğru mudur, altı ay içindeki ilandan kimin haberi olur?” diye sormuştur. Bedele çevirmenin pratikte hiçbir değeri olmadığını da belirten konuşmacı, hükümetten hak edilen bedelleri almanın güçlüğü üzerinde durmuş ve bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin yetersiz olduğunu belirtmiştir. Sonuç olarak da, “Bu maddeyi koyan arkadaşlarımdan rica ediyorum, ülkenin işini alt-üst etmesinler, tasarruf hakkı ve güvencesinin korunması için bu maddeler layihadan çıkarılsın” demiştir.

3.7 Büyük Toprak Sahiplerinin Örtülü Şekilde Savunulması

Raif Bey, tasarruf hakkı ve tasarruf güvencesi gerekçeleriyle mülk sahiplerini savunurken, 3/4'ü çiftçi olan, toprağının tapusunu yastığının altında altın gibi saklayan insanların ve tüm ülkedeki 14 milyon nüfusun topraklarının mülkiyet güvencesi kalmayacağı gerekçesine dayanıyordu. Dağıtılan toprağın eski sahibine devlet bedelini ödeyecek olmasına da, devletten hak edilenin güçlkle alındığını öne sürerek karşı çıkıyordu. Tapusunu yastığının altında altın gibi saklayan

bir çiftçi, 6 ay askıda kalan tarlasının dağıtılacağı ilanını görmez olur muydu? Raif Bey, küçük mülk sahiplerinin koruyucusu sıfatıyla büyük mülk sahiplerini savunuyordu. Zaten küçük toprak dilimleri hem dağıtıma elverişli değildi, hem de layiha büyük toprak birikimlerini hedef aldığı için. Küçük çiftçilerin elindeki toprak parçalarının dağıtımı söz konusu olamazdı.

Bu konuşmalardan sonra Şükrü Kaya yine söz alarak, maddeler iyice okunursa ileri-geri yorumlar yapmaya gerek kalmayacağını, mahalli idarelerin tapu kaydı olmayan sahipsiz boş yerleri ilan edeceğini, 6 ay içinde bir sahibi çıkarsa “al, güle güle kullan” denileceğini, çıkmazsa dağıtılacağını, dağıtıldıktan sonra yine de bir sahibi çıkarsa devletten toprak yerine bedel alınacağını, ekilen, dikilen bir arazinin başka birine geri verilmeyeceğini bir kere daha vurgulayıp, bunun tasarruf hukukuna aykırı olmadığını, eğer istenirse daha güvenceli olması açısından, dağıtılacak arazinin hiç kimse adına tapu kaydı olamayacağı yolunda bir kayıt eklenebileceğini belirtmiştir.

Bakanın bu açıklamasının ardından Raif Bey hemen müdahale edip, “Bu da kötü, ülkede tapusuz arazi tapuludan çoktur” şeklinde görüş bildirmiştir. Bakanın ısrarla “battal, sahipsiz, boş arazi” diye nitelendirdiği yerler bir vatandaşa verilip imar edildiği zaman, Raif Bey'in iddiasına göre tapusu olmasa bile, yine de o yerin eski bir sahibi bulunabilecektir. Çünkü ona göre tapusuz mülk tapulu mülkten daha fazladır. Bu durumda devlet istediği vatandaşa, tapusuz, battal, boş bir araziye bile, ileride herhangi bir sahibi ortaya çıkabileceği dü-

şüncesiyle dağıtamayacaktı. Yine bu durumda herhangi bir yerdeki boş bir araziyi, tapusu olmasa bile bir başkası sahiplenebilecek, fakat sahiplenen kişi muhtaç vatandaş olmayacaktı. “Tapu kayıtlarına dokunulmayacak hükmü yasaya girsin” önerisi Raif Bey’in laf atması üzerine Şükrü Kaya Bey konuşmasını özetle, “Siz bu ülkenin tapusuna itiraz mı ediyorsunuz? Daha önce de 'elimizdeki tapuları yastığın altında altın gibi saklıyoruz' demiştiniz. Bizim amacımız vatandaşın mülkünü yağmalatmak değil, ülkenin toprağını ülkenin evladına verip işletmektir” diye sürdürmüş ve tapu kayıtlarına dokunulamayacağı hükmünün yasaya konulabileceğini bir kere daha yinelemiştir.

Burdur Milletvekili Mustafa Şeref Bey, “tapu kaydı olan arazi dağıtılamaz” deyince mesele kalmaz diyerek Bakanı desteklemiştir. İskân Komisyonu adına Mehmet Bey yeniden söz istemiş, fakat Başkan O'na söz vermediği gibi, Mazhar Müfit Bey yerinden, “Biz de söz istedik” diye itirazda bulunmasına rağmen, O'na da söz vermeyip tekrar Raif Bey'e söz vermiştir. Raif Bey de, “tapuda kayıtlı olmayan” denirse sakıncanın azalacağını, fakat ülkede çoğu yerin tapusunun olmadığını, bazı arazinin tapu su çıktığı halde, zavallı köylünün parası olmadığı için alamadığını öne sürmüştür. Türk köylüsünün yağmacı olmadığını, istila gören çoğu yerlerin henüz devlet yazımına geçmediğini belirten Raif Bey, eğer bu maddeler kabul edilirse, zavallı köylünün mallarının elinden alınacağını iddia etmiş ve “Bu durumda feryatları dinlemekten başımızı alamayız” diye yakınmıştır.

3.8 Köylüler Zarar Değil Yarar Görecek

Bunun üzerine bir kere daha söz alan Şükrü Kaya Bey özetle, “Köylüler kesinlikle zarar görmeyecektir. Zaten bizim amacımız köylünün toprağını elinden almak değil, büyük arazileri alıp köylülere vermektir. Köylünün endişe etmesine gerek yok, çünkü hiç kimse köylünün toprağına yan gözle bakmayacaktır, biz köylünün tarlasına haciz koymayacağız, köylünün tarlasını alıp çiftlik kuranlara mani olacağız. Bizim köylüyü nasıl koruduğumuzu komisyon tartışmalarından Raif Bey iyi bilir” şeklinde açıklama yapmıştır.

Karma Komisyon Sözcüsü Mehmet Bey'in ısrarı üzerine Başkan yeniden söz vermiş ve Raif Bey'den sonra kürsüye Mehmet Bey özetle, “Bir kere daha arz edeyim ki, bu yasada tapulu mal hedef alınmamıştır. 10 dönüm arazisi olan bir çiftçinin hakkına ilişilmeyecektir, tapusu yoksa bile vergisinin ödenmesi yeterlidir. Gerek Sayın Bakanın. Gerek diğerk arkadaşların gibi asıl amaç, işlenmemiş boş arazileri dağıtmaktır. Bazı köylerde bazı açığözler köylüleri esaret altına almışlardır, yasa buna mani olacaktır. Biz armut ağacına ilan asalım demiyoruz. Her yerde gazete yoktur, ilan yayarak, tellal bağırtarak gerekli duyuru yapılacaktır. Raif Bey memleketin büyük çoğunluğunun çiftçi olduğunu söylüyor, doğrudur, biz zaten çiftçilerin haklarını korumaya ve şunun bunun malına el koymuş adamlara engel olmaya çalışıyoruz. Arkadaşlar, iskân işini biran evvel bitirmemiz gerekiyor. Yüce Meclis'ten rica ediyorum. Bu işe engel olunmasın, vatandaşın işlediğı toprağı, yaptığı eve 3–5 sene sonra birisi çıkip, ‘benimdir’ demesin” şeklinde görüşlerini açıklamıştır.

Bakan ve Komisyon Sözcüsü Büyük Mülk Sahiplerini İkna Edemiyor

Bakan ve Komisyon Sözcüsü, küçük toprak sahiplerinin korunacağını ve büyük, sahipsiz boş toprakların dağıtılacağını, gerçek amacın küçük çiftçiyi korumak olduğunu ve tapusu olmasa bile, vergisi ödenmekte olan her türlü toprağın korunacağını ısrarla vurgulamışlardı. Buna rağmen toprak sahiplerinin ikna olmaları mümkün değildi. Mülk sahiplerinin sözcülüğünü yapan Raif Bey konuşmasında, “Türk köylüsü yağmacı olamaz” diyordu, fakat devlet arazilerinden vatandaşa verilecek olan ve o vatandaş tarafından imar edilip, ekilip biçilecek, hatta adına tapu kaydı yapılacak olan toprağa, yıllar sonra birisinin çıkıp, eline geçirdiği bir tapuyla el koyacak olmasını yağma olarak görmüyor, üstelik yasaya böyle bir mantık yerleşirken, küçük çiftçileri koruduğunu öne sürüyordu.

Raif Bey ve sözcülüğünü yaptığı grup ikna olmayıp, bu maddelerin çıkarılmasını ısrarla istemişler ve artık konuyu bağlamak meclisin kararına kalmıştı. Nitekim Başkan dört kişinin daha söz istediğini, fakat konu yeterince anlaşıldığı için artık hiç kimseye söz vermeyeceğini belirtmiş ve verilen yeterlik önergesini oya sunmuştur. Yapılan oylama ile önerge kabul edilmiş, fakat bu sırada Eskişehir Milletvekili Emin Bey önergenin aleyhinde olduğunu bildirerek söz istemiştir. Başkan Emin Bey'e söz vermiş, o da zaten kabul edilmiş olan önergeyle ilgili değil, maddelerle ilgili görüşlerini açıklamıştır.

Tartışmalar Sürüyor

Emin Bey, “Tapu kaydı koyalım, vergi kaydı koyalım, şunu yapalım, bunu yapalım” gibi önerilerin çözüm olmadığını, esas sorunun devlete ait arazilerle şahsa ait arazilerin ayrımını iyi yapılmadığından kaynaklandığını savunmuş ve “diyelim ki, yerleşim yapılacak yerin sahibi askere gitmiş, şehit olmuş, oraya oturtulan muhacir nasıl olsa sahibi yoktur diye araziyi sürmüş, 5 yıl sonra o şehidin oğlu büyümüş ya da kendisi ölmemiş de dönmüş gelmiş, orası 500 yıllık ecdadından kalma arazisidir” şeklinde ilginç bir örnek verip, bu hükümlerin bir yuva kurarken, başka bir yuvayı dağıtacağını ve tasarruf hakkını ihlal edeceğini öne sürmüştür.

Mazhar Müfit Bey, Emin Bey'in, “tartışmanın yeterli olmadığına dair” söz aldığı halde maddelerin aleyhinde konuşmakta olduğunu hatırlatmış, fakat Başkan yine de konuşmayı kesmemiştir. Konuşmasına devam eden Emin Bey, bu maddelerin Anayasa'ya ve mevzuata aykırı olduğunu, maddeler kabul edilirse toprak sahibi olmak ayıpmış gibi bir durumun ortaya çıkacağını ve zamanla büyük mülk ve para sahibi olmanın kötü karşılanacağını iddia etmiştir.

Emin Bey'in, bu sözleri üzerine Çanakkale milletvekili Ziya Gevher Bey oturduğu yerden, “o kadar korkma senin mülküne bir şey olmaz” diye laf atmış, Emin Bey ise, Başkanın tanıdığı toleransı kullanarak konuşmasını özetle, “dünyanın karıştığı şu buhranlı dönemde kimseyi rahatsız etmeyelim, bu maddeleri layihadan çıkaralım” diyerek bağlamıştır.

3.9 Meclis Başkanı'ndan Toprak ve Mülk sahiplerine Destek

Başkanın, ya yeterlik önergesinin aleyhinde ve lehinde konuşmak isteyenlere söz verdikten sonra yeniden oya sunması, ya da oylanıp kabul edilen önerge ile ilgili kimseye söz vermesi gerekirdi. Oysa önerge kabul edildikten sonra, Eskişehir'in en zengin toprak ağalarından biri olan Emin Bey'e söz vermiş, o da aldığı sözü, maddelerin aleyhinde son konuşma fırsatı olarak kullanmıştır. Mülk sahibi olmanın kötü karşılanmasının sakıncalarına değinen Emin Bay, ağa topraklarının güvencede olmamasının buhranlı dönemde tehlikeli sonuçlar doğurabileceğini ima etmiştir. Başkan daha sonra, maddelerin lehinde görüş bildirecek olan Mazhar Müfit'e ve diğer milletvekillerine söz vermeyip, yeterlik oylamasının sonucunu yürürlüğe koymuştur.

Maddelerin kalmasından yana olan Burdur Milletvekili Mustafa Şeref Bey yazılı bir önerge vererek, "Tapuda veya vergide kayıtlı arazi ve yapılar için 48, 49 ve 50. madde hükümleri uygulanmaz" şeklinde yeni bir madde konulmasını istemiştir. Amaç tapusu olan ya da vergisi ödenmiş olan arazinin dağıtılamayacağına ilişkin güvence verip, maddelerin kalmasını sağlamaktı. Bu güvenceyi tatmin edici bulmayan Adalet Komisyonu Sözcüsü Raif Bey başka bir önerge sunarak, söz konusu üç maddenin layihadan çıkarılmasını ve hepsinin yerine, yalnız Trakya Bölgesi için geçerli olacak tek bir madde konulmasını istemiştir.

Başkan, Mustafa Şeref Bey'in önergesini gündeme almadan

Raif Bey'in önergesini oya sunmuş, oy sayımında farklı sonuçlar ortaya çıktığını öne sürerek ikinci kez oylatmış ve bu ikinci oylamadan sonra, maddelerin layihadan çıkarılmasının oy çokluğuyla kabul edildiğini açıklamıştır. Bundan sonra da üç maddenin yerine geçecek, yalnız Trakya Bölgesi'yle ilgili yeni 48. madde önergesini oylatıp kabul ettirmiştir.

Başkan 49. maddeye geçince, olanları içine sindiremeyen Karma Komisyon Sözcüsü Mehmet Bey "Beyefendi, bu okuduğumuz 49. madde, yani eski 52. maddedir, öteki maddeler oylandı, çıkarıldı, şimdi bunu oyluyoruz" demiş ve oylatıp kabul ettirmiştir. Böylece Başkan, düşülecek maddeleri oya sunmadan önce ayrı ayrı okutması gerekirken, bunu yapmadan üçünü birden oylatıp düşürmüş, bu usul hatasına Mehmet Bey'in yaptığı itirazı da ilgisiz bir yanıtla geçiştirmiştir. Zaten iki kez oylatarak maddeleri güçlükle düşüren Başkan, yeniden oya sunmayı göze alamamıştır. Bundan sonra yasanın tümü oylanmış ve kabul edilmiştir. Böylece Meclis'teki toprak ve mülk sahipleri Başkanın da desteğiyle, bu büyük mücadeleden galip çıkmışlar ve İskân Yasası'nın, yapılamayan toprak reformunun yerine konulabilecek bir yasa olmasını önlemişlerdir.

3.10. Toprak Reformu Yasası Engelleniyor

Yukarıda değinildiği gibi toprak dağılımında adaleti sağlamak, topraksız halka toprak vermek ve feodal ağaların halk üzerindeki etkinliğini kırmak, 1930'lu yıllarda izlenen, çağdaşlaşma siyasetinin bir parçasıydı. Toprak ağaları da, egemenlik ve zenginlik aracı olan toprağı ellerinden çıkarmak is-

temiyorlardı. Dolayısıyla toprak dağıtımıyla ilgili tartışmalar meclisi bu kadar meşgul etmiş ve toprak ağalarıyla reformcuları karşı karşıya getirmişti. Bu taraflaşmada hükümetin tavrının topraksızlardan yana olduğu, İçişleri Bakanı'nın konuşmalarından anlaşılmaktadır. Ancak sonuçta toprak sahiplerinin muhalefeti ağır basmış ve İskân Yasası çok daha fazla sayıda topraksız toprak sahibi yapabilecekken ya da çok daha fazla sayıda toprak birikimini dağıtabilecekken bunu sağlayamamıştır. Böylece toprak ağalarının adil yollarla sahip olmadığı toprakları devlet, istediği halde halka dağıtamamıştı. Üstelik meclisin bu kadar güçlkle çıkardığı İskân Yasası çok kısa bir süre sonra ağaların lehine değişmeye başlayacaktı.

3.11. 27 Mayıs ve Feodalite

27 Mayıs'ın toprak ağalarına karşı aldığı önlem Cumhuriyet döneminde feodal ağalığa karşı son girişim, 27 Mayıs hareketinden hemen sonra gerçekleştirilmiştir. 27 Mayıs'ın oluşturduğu Milli Birlik Komitesi, 1 Haziran 1960 tarihinde, aralarında Şeyh Sait'in oğlunun ve torununun da bulunduğu 485 kişiyi Sivas'ta, 3. Ordunun denetimindeki bir kampta gözetim altına almıştı. Olaydan bir gün önce Cumhuriyet Gazetesi, nüfuzlu bazı ağaların şeriatı getirmek için Şeyh Sait'in oğlu etrafında toplandıklarını yazmıştı. Aslında, Demokrat Parti iktidarının sağladığı ödünlerle nüfuzları iyice artan ağaların her zamankinden farklı bir tutumları olmamıştı. Fakat 27 Mayıs Hareketi, Cumhuriyet'in kuruluş ilkelerine sahip çıkma anlamında böyle bir önlem düşünmüştü. Daha sonra Öncü ve Ulus gazeteleri, din is-

tismarı ile halkı kandıran ağalar yüzünden Doğu Bölgesi'ne Atatürk Devrimlerinin giremediğini bu nedenle Milli Birlik Komitesi'nin bazı ağaları gözetim altına aldığını yazarak, mevcut yönetimin görüşü doğrultusunda kamuoyunu bilgilendirmişti.

Bundan sonraki altı ay içinde gözetim altındaki kişilerden 430'u serbest bırakılırken, 55'i alıkonuldu. 18 Ekim 1960 tarihinde de, “mülk ve nüfuzunu kullanarak zararlı faaliyetleri tespit edilen kişilerin Bakanlar Kurulu kararıyla buldukları illerden başka illere nakledilip, topraklarının kamulaştırılmasını” öngören bir yasa çıkarıldı. Bu yasaya göre gözetim altındaki 55 kişi Batı illerine nakledildiler. Bir süre sonra tıpkı öncelikler gibi, bu yasa da tartışılmaya başlandı ve 1963 yılında çıkarılan af yasası ile nakledilenlerin eski yerlerine dönmelerine ve mülklerinin iadesine olanak sağlandı.

3.12. Sonuç: Feodal Güç ve Toprak İktidarı Galip

Sonuç olarak devlet, 11 sene savaş yaşayan, %30'dan fazlası kırsal ve milyonlarcasının yeniden iskân edildiği nüfusa, ağanın elinde tuttuğu hazine arazilerini bile dağıtamamış, muhtaç çiftçiye verdiği toprakları da geri alıp tekrar ağaya teslim etmişti. Bu kadar etkili olan bu unsurların başka illere nakilleri de mümkün olamamıştı. Eğer büyük toprak birikimleri topraksız halka dağıtılabilsen ve topraksız halk feodal ağaların elinden kurtarılseydi, yalnız Türkiye tarım yaşamının verimliliştirilmesi ve köylülerin rahatlatılması sağlanmayacak, aynı zamanda modernleşme konusunda Cumhuriyet tarihinin en büyük hizmeti gerçekleştirilmiş olacaktı.

4. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün

Garip Uygulaması

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Anayasamızın Toprak Mülkiyeti başlıklı 44. maddesinde belirtilen “Devlet, ...topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır...” hükmüne işlerlik kazandırmak için kurulmuş olup, işlevini de “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Yasası” gereğı topraksız köylülere toprak dağıtımını yaparak yerine getirmekte iken, bugün çok garip bir uygulamayı yürürlüğe koymuştur.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, “Hazine arazilerinin topraksız ya da az topraklı çiftçilere dağıtımını esnasında, toplulaştırılan toprakların çiftçilik konusunda bilgi birikimi, deneyimi bulunmayan, hatta tarlayı sürececek, tohum, ilaç ve gübre alacak, atacak maddi imkânı, yeterli alet ve ekipmanı olmayan kişilere çiftçilik yapmak üzere dağıtılmak zorunda kalındığını, işletme büyüklüğü azaltıldığı gibi çiftçi sayısının artırıldığını; bu durumun da arazi parçalanmasını artırarak, Avrupa Birliği müzakereleri kapsamında karşımıza en önemli olumsuzluklardan biri olarak çıkacağını” gerekçe göstererek, bu arazileri topraksız köylülere dağıtmayıp, kullananlara satacağını ifade etmektedir.

Genel Müdürlük, “uygulama bölgelerinde dağıtım amaçlı yatırım projesi programına alınmamış yerler ile programa alınmış, fakat kesin hak sahipliğı listeleri ilan edilmemiş köylerde, talep edenlere bu hazine arazilerinin satışı için

19.07.2006 tarihine kadar Maliye Bakanlığı'na süre tanınması yanı sıra, bu süre içerisinde dağıtım amaçlı yeni projelerin uygulanmasına ara verilmiştir” diyerek, topraksız köylülere toprak dağıtımına son vermektedir.

5. Tarım Reformu Kanunu'ndaki Değişiklik

Toprak Reformu'nu Uzaklaştırıyor

TBMM'de 3 Temmuz 2003 tarihinde yukarıda sözü edilen 22.11.1984 tarihli ve “3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu”nun 7. maddesinin ikinci fıkrası değiştirilerek;

“Sulama alanları ile Bakanlar Kurulu tarafından gerekli görülen alanlarda... Yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin tarımsal aile işletmeleri kurabilmeleri için devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmasını, ekonomik üretime olanak vermeyecek ölçüde parçalanmış tarım topraklarının toplulaştırılmasını, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanmasının ve küçülmesinin önlenmesi” amaçlanmıştır.

Değiştirilen 7. maddenin ikinci fıkrası, var olan yasada “gerektiğinde bu arazi, kendilerine özel kanunlarla verilen görev ve yetkileri içinde kullanımları şartıyla diğer kamu kuruluşlarına tahsis edilmek üzere, Hazine'nin tasarrufuna bırakılabilir” şeklindeydi. Var olan yasa, bu toprakların, ancak kendilerine verilen görevler çerçevesinde kullanılmaları koşuluyla, diğer kamu kuruluşlarına verilebileceğini söylemektey-

di. Getirilen yeni düzenlemeyle, burada bir değişiklik yapılarak, var olan yasada bulunmayan “satılma, sınırlı aynî hak tesis etme ve kiralama” ifadelerine yer verilmiş, var olan yasada Hazine’ye verilen yalnızca kamu kuruluşlarına tahsis etme yetkisi, kamu kuruluşları dışına; yani, özel mülkiyete doğru da genişletilmiştir.

Yasanın yeni halinde, hangi nitelikte arazi olursa olsun, tarım arazilerinin ne ilgili kuruluş tarafından kullanım amaçlarına uygun kullanılıp kullanılmayacağı, ne de arazinin sınıfı dikkate alınmaktadır.

Birinci, ikinci sınıf sulanan tarım toprakları dâhil, bu yasanın amacına hizmet etmesi gereken bütün topraklar tarım dışı amaçla kullanılmak üzere ve ilgili kurum tarafından Hazine’ye devredilebilecektir; bu son derece yanlıştır.

Bu yasanın sulanan alanlarda, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün topraksız köylü lehine bütün yetkilerini kaldırması toprak bekleyenler yerine toprakların tamamen tarım dışı amaçla; tarıma hizmet etmeyen amaçla kullanılır duruma gelme olasılığını arttırmaktadır.

Toprak mülkiyetine ilişkin her çaba ve eylem, toprak reformu kavramı altında irdelenmesi gerekmesine rağmen bu değişiklik ve uygulamaların konuyu köklü bir çözümden uzaklaştırdığı görülmektedir.

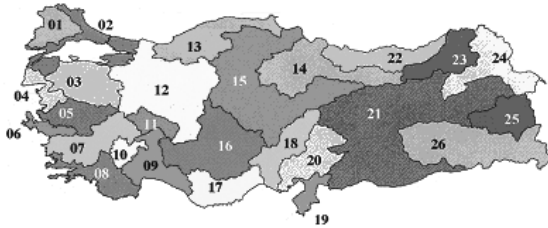
BÖLÜM 7

SU, TOPRAK REFORMU VE MAKRO POLİTİKALAR

Ülkemizin doğal kaynaklarını korumayı ve ondan en verimli ve sürdürülebilir şekilde ulusal çıkarları doğrultusunda yararlanmayı öncelikleri arasında bulunduran bir kalkınma-gelişme anlayışına ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu çerçevede su toprak kaynaklarımızın en verimli bir şekilde geliştirilmesi konusunda ulusal politikalara duyulan ihtiyaç da gün geçtikçe artmaktadır.

1. Su Havzalarımız ve Su Potansiyelimiz

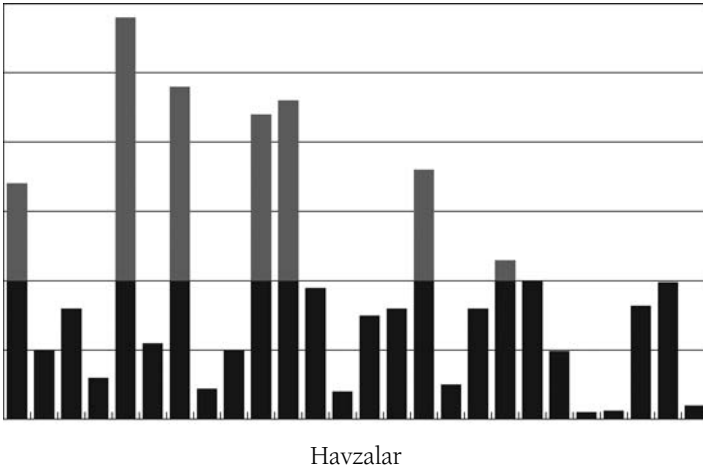


Şekil 1- Türkiyedeki nehir havzaları

Türkiye 26 adet hidrolojik havzaya bölünmüştür. Şekil 1’de verilen bu 26 havzanın, 15 adedi nehir havzası, 7 adedi irili ufaklı akarsulardan oluşan müteferrik havza, 4 adedi ise, denize boşalımı olmayan kapalı havzalardan meydana gelmiştir.

Akarsu havzalarımızın yıllık ortalama su potansiyeli, potansiyele iştirak oranları ve ortalama yıllık verimleri Tablo 1’de verilmiştir. 2006 yılı itibariyle bu havzalardaki su kaynakları kullanımı konusunda elde edilen sonuçlar Şekil 2’de verilmiştir (W. B. 2006).

Şekil 2- 2006 Yılı için Türkiye’deki Nehir Havzalarında Su Kaynakları Kullanımı Tahmini



Bu şekil incelendiğinde Meriç, Ergene, Gediz, Büyük Menderes, Burdur Gölü, Akarçay, Konya ve Asi Nehri havzalarında

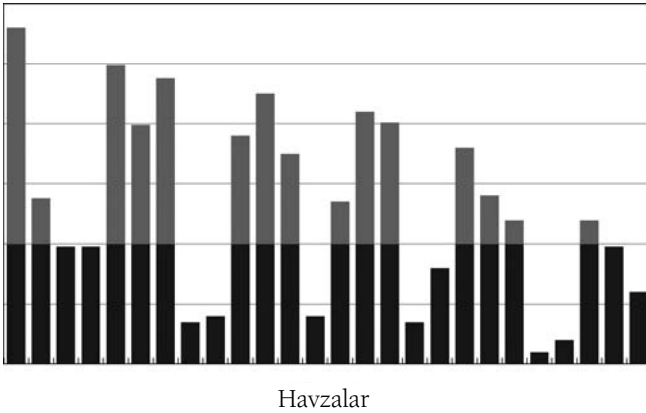
Tablo 1- Akarsu Havzalarına Göre Yıllık Ortalama Su Potansiyeli (DSİ)

Havza Adı	Ortalama Potansiyel (km ²)	Ortalama Yıllık Akış İştirak Oranı (%)	Yıllık Verim (l/s/km ²)
21 Fırat Havzası	31,61	17,0	8,3
26 Dicle Havzası	21,33	11,5	13,1
22 Doğu Karadeniz Havzası	14,90	8,0	19,5
17 Doğu Akdeniz Havzası	11,07	6,0	15,6
9 Antalya Havzası	11,06	5,9	24,2
13 Batı Karadeniz Havzası	9,93	5,3	10,6
8 Batı Akdeniz Havzası	8,93	4,8	12,4
2 Marmara Havzası	8,33	4,5	11,0
18 Seyhan Havzası	8,01	4,3	12,3
20 Ceyhan Havzası	7,18	3,9	10,7
15 Kızılırmak Havzası	6,48	3,5	2,6
12 Sakarya Havzası	6,40	3,4	3,6
23 Çoruh Havzası	6,30	3,4	10,1
14 Yeşilirmak Havzası	5,80	3,1	5,1
3 Susurluk Havzası	5,43	2,9	7,2
24 Aras Havzası	4,63	2,5	5,3
16 Konya Kapalı Havzası	4,52	2,4	2,5
7 Büyük Menderes Havzası	3,03	1,6	3,9
25 Van Gölü Havzası	2,39	1,3	5,0
4 Kuzey Ege Havzası	2,09	1,1	7,4
5 Gediz Havzası	1,95	1,1	3,6
1 Meriç-Ergene Havzası	1,33	0,7	2,9
6 Küçük Menderes Havzası	1,19	0,6	5,3
19 Ası Havzası	1,17	0,6	3,4
10 Burdur Göller Havzası	0,50	0,3	1,8
11 Akarçay Havzası	0,49	0,3	1,9
Toplam	186,05	100	

yüzey ve yer altı suyu kullanımının bu havzalardaki yenilenebilir su potansiyelini aştığı ortaya çıkmaktadır. Sakarya, Ceyhan ve Van havzalarının da bu limite ulaştığı görülmektedir.

Ülkemizdeki su havzalarında ekonomik olarak sulanabilir alanların tümünün 2030 yılına kadar geliştirildiği kabul edildiğinde 26 nehir havzasının 15'inde su kullanımının yenilenebilir su potansiyeli limitini aştığı, üç havzanın ise bu sınıra yaklaştığı görülmektedir (WB 2006). Bu durum Şekil 3'te açıkça görülmektedir.

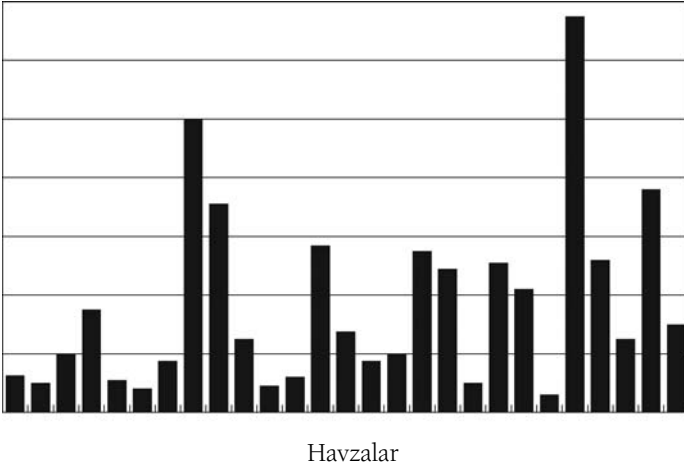
Şekil 3- 2030 Yılı için Türkiye'deki Nehir Havzalarında Su Kaynakları Kullanımı Tahmini



Su havzalarımızda kişi başına düşen toplam yıllık ortalama akım değerleri Şekil 4'te verilmiştir.

Bu şekil incelendiğinde Batı Akdeniz, Antalya, Çoruh ve Dicle havzalarında kişi başına düşen toplam yıllık akım miktarlarının diğer havzalardan daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu havzaların hiçbirinde 2006 yılı itibariyle su kullanım oranı yenilenebilir su potansiyelini aşmamıştır.

Şekil 4- Su Havzalarımızda Kişi Başına Düşen Toplam Yıllık Ortalama Akım



Türkiye'nin ekonomik yapısına, nüfus artış hızına ve enerji ihtiyacına baktığımızda, su kaynaklarının enerji ve sulamada kullanımının yoğunlaştırılması önemli bir ihtiyaç olarak ön plana çıkmaktadır.

2. Su Sadece Bir Araçtır. Amaç Çağdaş Medeniyet Düzeyinin de Üstüne Çıkmaktır

Su:

- Üzerinde egemenlik kurulamayan,
- Bu nedenle özel mülkiyete konu edilemeyen,
- Devletin hüküm ve tasarrufları altında bulunan bir kaynaktır.

T.C. Anayasası'nın 168. maddesine göre, tüm doğal kaynaklar ve servetler devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Yukarıdaki tanım kapsamında üzerinde egemenlik kurulamayan bir doğal kaynak olan su kaynakları, üzerinde kurduğu feodal egemenliğin bugüne taşındığı büyük topraklara akmaktadır. Bu da devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kamuya ait su kaynaklarının Toprak, İktidar ve Su ilişkisindeki döngüde yer alarak suyu yutan büyük topraklara doğru aktığını ortaya koymaktadır.

Su kaynakları bir ülkenin gelişmesi ve kalkınması için çok önemli ve stratejik bir araçtır. Bu araç düzgün politikalarla akılcı, verimli, planlı bir şekilde kullanıldığında ülkenin ilerlemesinde çok önemli bir rol oynayabilir. Ancak su kaynakları planlaması yapılırken toprak ve çiftçi altyapısı da hazır olmalıdır. Toprağın hazırlanması arazi toplulaştırmaların yapılması çiftçinin hazırlanması da suyun daha verimli kullanılabilmesi için eğitim verilmesi anlamına gelir. Ancak toprak mülkiyeti dağılımının çok adaletsiz olduğu bazı bölgeler için bunlar da yeterli olmayabilir. Bu durumda sulu tarımdan elde edilecek gelirin tabana yayılabilmesinin önce-

likli koşulu toprak mülkiyetindeki dengesizliğin ortadan kaldırılmasıdır. Bir diğer deyişle “Toprak ve Tarım Reformu’nun” gerçekleştirilmesidir.

Daha çok Güneydoğu ve Doğu Anadolu bölgelerimizde ihtiyaç duyulan bu reformun gerçekleştirilememesi bölge insanının göç kervanına katılmasının en önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Susuz topraklara suyun gelmesi o bölgedeki tarımsal hareketliliği arttıracaktır Ancak bu hizmetin tek başına ve bugünkü koşullarda gelir dağılımının tabana yayılabilmesi ve bölgede istenilen gelişmeyi sağlaması zordur. Bunun için radikal bazı kararlar ve politikalara gereksinim bulunmaktadır. Aksi takdirde bölgedeki gelişme ve kalkınma süreci daha uzun bir döneme yayılacak ve göç olgusu azalsa bile etkili bir şekilde devam edecektir.

Hem bölgedeki çiftçiyi hem de bölgeyi kalıcı ve sürdürülebilir bir gelişme ve kalkınma sürecine sokabilmenin öncelikli koşullarında biri bölge insanının toprak mülkiyeti ile bölgeye bağlamaktır. Böylece bölgenin gelişme ve kalkınması için gereken taban dinamiklerinin önemli bir bölümü bölgeden sağlanarak önemli bir adım atılmış olur.

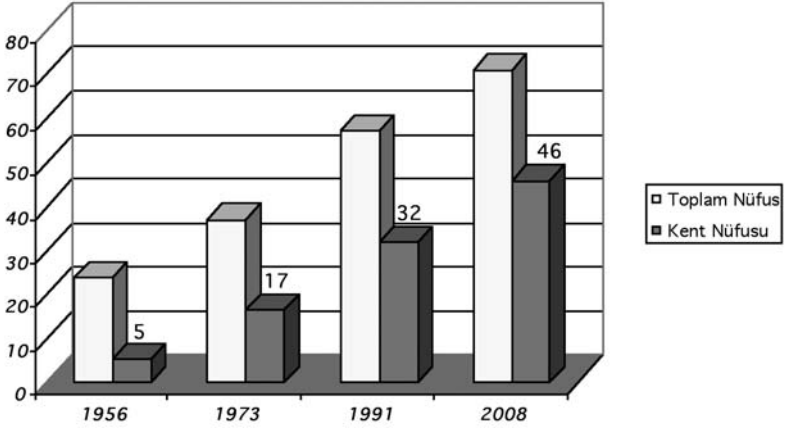
Bu nedenle su bölgedeki gelişme ve kalkınma için sadece çok önemli bir araç olarak ele alınmalıdır. Asıl amacın ülkenin bir ve bütün olarak çağdaş medeniyet seviyesinin de üzerine çıkmak olduğu unutulmamalıdır. Bu da konuyu bu amaca yönelik olarak daha geniş bir bakış açısı ile ele alarak uygulamalar yapmayı gerekli kılmaktadır.

KIRDAN KENTE GÖÇ, BİRÇOK POLİTİKANIN UYGULANMASINI ZORA SOKUYOR

Kırdan kente yaşanan sürekli göç birçok alanda yapılan planların dengesini bozarak sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Esas olarak bu göç birçok politikanın uygulanmasını zora soktuğu gibi bu politika ve uygulamalardan alınan sonuçların etkisini de azaltmaktadır.

Bu durumda bu topraklara suyun götürülmesi dolaylı olarak bu açıdan da fayda sağlayacaktır. Bu faydanın elde edilmesi ise bu topraklarda beklenen gelişmenin tabana yaygın bir şekilde sağlanmasına doğrudan bağlıdır. Bu durum göçün azalmasını sağlayarak ülke çapındaki makro politikalardan beklenen sonuçların alınması olasılığını artıracaktır. Aksi takdirde çiftçinin toprağa bağlı üretim yapıp kazanmasını sağlayacak ekonomik, teknik, tarımsal ve toprak mülkiyetinin düzenlenmesinde yönelik makro politikalar gerçekleştirilmeden bölgesel olarak yaşanan sorunların kalıcı bir şekilde çözülmesi mümkün olmayacaktır. Örneğin ülkemizdeki özellikle sürekli göç alan üç büyük kentimizde hızla artan içme ve kullanma suyu su talebinin uzun vadeli sürdürülebilir olarak karşılanması kırsaldan göçü engelleyecek makro politikalar ile doğrudan bağlantılıdır. Çünkü bu illerimiz gibi diğer bölgelerimizde uygulanan yerel politikalar Şekil 5'te verilen kırdan kente hızlı göçün baskısını yaşamaktadır.

Şekil 5- Kent Nüfusundaki Artış



2. İÇ GÖÇLER

Türkiye'deki iç göçler sürekli ve mevsimlik olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

Sürekli Göçler

Ülkemizdeki iç göç hareketini:

- Kırdan - şehre
- Kırdan - kıra
- Şehirden - şehre
- Şehirden - kıra

olmak üzere dört grup altında ele almak mümkündür. Ancak hemen tüm gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de nüfus akımının ağırlığı kırdan şehre doğrudur. Ülke içi göç hareketinde 1950'lerde başlayıp, 1960'lı yıllarda hızlanan kırdan şehre göç olgusu, önemli bir demografik olay olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kırdan şehre yönelen göç, önceleri itici bir güç olarak kabul edilmiştir. Yıllar ilerledikçe şehirlerdeki işgücü arzının yeterli olamaması önemli bir sorun haline gelmiş ve bunun üzerine göçü önlemeye yönelik nüfus politikaları oluşturulmaya çalışılmıştır.

Ülkemizdeki göç olgusundaki gelişmeleri 1950'den günümüze kadar şu şekilde yorumlayabiliriz:

- 1950–1955 döneminde, bölge dışına en çok göç veren illerin Karadeniz Bölgesi'nde yer aldığı tespit edilmiştir. Doğu ve Güneydoğu hem daha az göç vermiş, hem de göçün yönü bölge içi şehirlere doğru olmuştur. İstanbul bu dönemde tüm Türkiye için cazibe merkezidir. Ankara ise daha ziyade Doğu ve İç Anadolu çıkışlı göçlere sahne olmuştur.

- 1955-1960'ta Karadeniz en fazla göç veren bölge olma özelliğini korumuş, buna karşılık Ankara göç alma oranı bakımından İstanbul'u geçmiştir.

- 1960–1965 yılları arasının karakteristiği daha önce adı geçen çekim merkezlerine Kocaeli'nin de eklenmesidir.

- 1965–1970 döneminde İstanbul ilindeki göçle gelmiş nüfusun oranı toplam il nüfusunun %21'ine ulaşmıştır. Bu değerler Ankara için %12, İzmir için %8'dir.

Bu dönemde Kayseri, Gaziantep, Konya, Erzurum ve Elazığ önemli oranda göç çeken iller sınıfına dahil olmuşlardır. En fazla göç veren bölgeler ise Karadeniz, İç Anadolu ve Doğu Anadolu'dur.

- 1970–1975 yılları arasında ise İstanbul, Kocaeli ve Bursa uzun mesafeli göç alan iller konumuna gelmişlerdir.

- 1975–1980 döneminde Karadeniz artık en fazla göç veren bölge olma özelliğini yitirmiş, Doğu ve Güneydoğu Anadolu ön plana çıkmıştır. İstanbul yine nüfus hareketlerinin odak merkezidir. Ancak Kocaeli oran bakımından İstanbul'u geçmiştir.

- 1980–1985 yılları arasında ülkemiz içinde göç eden nüfus miktarının mutlak değer olarak olmasa da oran itibari ile azaldığını görüyoruz. Göç alan ve veren illerin dağılışı ise bu dönemde pek değişmemiştir.

- 1985 yılından itibaren ise Akdeniz ve Ege sahillerindeki hemen tüm kıyı şehirlerinin turizmin gelişmesi ile paralel olarak ciddi oranda göç aldıklarını görüyoruz.

Bu 5 yıllık dönemde İstanbul, Kocaeli, Antalya, İçel, Ankara, Bilecik, Bursa ve İzmir illerinin toplam nüfuslarının %10'dan fazlasını göçmen olarak aldıkları buna karşılık hemen tüm Doğu Karadeniz ve Doğu Anadolu illeri ile birlikte Orta Anadolu'da Kırşehir ve Çankırı, Trakya'da da Kırklareli'nin nüfuslarının %12'den fazlasını kaybettiklerini anlıyoruz.

- 1990'lı yıllardan itibaren ise göç olgusunun küçük oranda da olsa yön değiştirebildiğine ve özellikle yaşlı nüfusun büyük şehirlerden daha sakin ve az nüfuslu sahil yerleşmelerine göç ettiğine tanık oluyoruz.

İç göçler konusunda bu tespitleri yaptıktan sonra, genel bir değerlendirme ile kırdan şehre doğru olan nüfus hareketlerinin halen süregeldiğini ve kırsal alandaki yaşam şartlarında önemli ölçüde düzelme sağlanamadığı takdirde, önümüzdeki yıllarda da göçün devam edeceğini söyleyebiliriz. Göç hareke-

tini kısa sürede durdurmak mümkün olmadığına göre, hiç olmazsa göç veren bölgelerdeki sanayi ve hizmet sektörlerinin yoğunlaştığı merkezleri destekleyerek, göçlerin yönlendirilmesi gerektiğine inanıyoruz.

Mevsimlik Göçler (1)

Türkiye'de mevsimlik yer değiştirmeler de oldukça yaygın olup, bu tür nüfus hareketini 3 grup altında incelemek mümkündür.

- Ekonomik faaliyetin göçebe hayvancılık olmasından kaynaklanan göç hareketleri: Bu hareket, Doğu Anadolu ve Toros dağlık kütlelerinde görülen, sadece hayvansal ürünlerle geçinen yörüklerin, aşiretlerin dağ otlaklarından faydalanmak üzere yazın dağların yüksek kısımlarına, kışın ise alçak sahalara hayvanları ile birlikte geçici olarak göç etmesiyle gerçekleşir. Örneğin kış aylarını Çukurova'da geçiren konar-göçer yörük obaları, yazın Uzunyayla ve Bozok yaylalarına, kışı Antalya Ovası'nda geçirenler ise yaz aylarında Göller Yöresi'nin yüksek sahalarna kadar uzanırlar.

- Yaylacılık faaliyetleri ile ilgili nüfus hareketleri: Kısaca yazın çıkılıp ikamet olunan, yüksek ve serin yer veya dağların üstündeki ikametgah olarak tarif edilen yaylalar, ülkemiz kır hayatında son derece önemli işleve sahiptirler. Yaylacılık faaliyetlerine değişik şekillerde de olsa yurdumuzun hemen her bölgesinde rastlanır. Ancak en yoğun olarak görüldüğü yerler

1 Yrd. Doç. Dr. Ergin Gümüş "Türkiye'nin Nüfusu, Anadolu Üniversitesi.

arasında Doğu Anadolu Bölgesi, Doğu ve Orta Karadeniz bölümleri; Köroğlu, Ilgaz Dağları ve Toroslar'ı sayabiliriz.

- Tarım işçilerinin mevsimlik göçleri: Bu hareket, belirli birkaç yöremizde bazı tarımsal ürünlerin hasat mevsiminde tarım işçilerinin yer değiştirmeleri ile ilgilidir.

En belirgin olarak Çukurova'da görülür. Pamuğun toplanma döneminde özellikle Güneydoğu Anadolu'dan buraya gelen aileler, pamuk ve diğer tarımsal işlerde çalışıp, daha sonra kendi ikametgâhlarına dönerler. Pamuk hasadı zamanında Ege Bölgesi'nde de benzer bir hareket görülür. Doğu Karadeniz bölümü ile çay toplama zamanlarında mevsimlik işçi göçlerine sahne olur. Ancak Ege ve Doğu Karadeniz'deki mevsimlik göç hareketlerinin siyasi Çukurova'ya oranla daha dardır.

İç Göçlerin Nedenleri ve Göç Eden

Nüfusun Bazı Özellikleri (2)

Ülkemizde iç göç hareketinin çok değişik nedenleri vardır. Buna rağmen söz konusu nüfus hareketlerinin ana nedenleri şunlardır:

- Hızlı nüfus artışı
- Tarım topraklarının miras yolu ile parçalanması
- Erozyon nedeni ile toprakların veriminin düşmesi
- Eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerden daha fazla yararlanma arzusu

2 Yrd. Doç. Dr. Ergin GÜMÜŞ "Türkiye'nin Nüfusu" Anadolu Üniversitesi

- Huzursuz ortam
- İş sahasını büyütme isteği

Diğer yandan, Türkiye'de göç eden nüfusun bazı özellikleri ise şöyledir:

- Çoğunlukla okur-yazar genç nüfus göç etmektedir. Kırsal sahadaki yüksek öğrenim görmüş gençlerin de büyük bir bölümü sanayileşmiş bölge ve şehirleri tercih etmektedir.

- Göç edenlerin önemli bir yüzdesinin erkek olduğu ve gittikleri yerde çoğunun imalat ve hizmet sektöründe istihdam edildikleri görülmektedir.

- Kırsal alandan göç edenlerin önce yakın mesafedeki kasaba ve şehirlere ve oradan da daha büyük şehirlere göç ettikleri tespit edilmiştir. Örneğin; Doğu Karadeniz çıkışlı göçmenler genellikle Samsun ve Zonguldak'ta bir süre çalıştıktan sonra İstanbul'a gitmektedir.

Sonuçta; göç veren illerin toprakları, göç alan illere göre daha küçük ve parçalı olup erozyon nedeni ile verimsizleşmiş durumdadır. Buna karşılık iç göç büyük şehirlerin sağlıklı bir şekilde büyümesine, gecekondu halkalarının genişlemesine, altyapı sorunlarının hızla artmasına neden olmaktadır. Kırsal alandan göç edenlerin nispeten eğitilmiş ve genç olması, kırsal için gerekli insan potansiyelinin kaybı anlamındadır.

Nitekim göç veren sahalarda, geride kalan nüfusun çoğunlukla yaşlı ve çocuklar ile eğitim seviyesi düşük kişilerden oluştuğu bir gerçektir.

3. TÜRKİYE’NİN GÖÇ HARİTASI

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 1965–2000 yıllarını kapsayan dönemde, yurt düzeyinde, doğudan batıya, kuzeyden güneye hareket halinde olan göçlerin profilini çıkarttı. "Türkiye'nin göç haritası" olarak da adlandırılabilen DPT çalışmasında, ekonomik ve sosyolojik açıdan ilginç, kayda değer ve çeşitli araştırmalarda veri olarak kullanılabilen sonuçlara ulaşıldı. DPT tarafından gerçekleştirilen ve 2008 yılında yayınlanan göç araştırmasında, ekonomik ve sosyolojik açıdan ilginç veriler ortaya çıkmıştır.

Türkiye Göçüyor

Türkiye'de, 1965–2000 döneminde, beşer yıllık dönemler itibarıyla 2,7 ile 4,8 milyon arasında olmak üzere 21,1 milyon insan, doğduğu köyünden, çalıştığı kentinden başka diyarlara gitmek üzere iller arası göç kervanına katıldı. Rapora göre, 1965–1970 döneminde 3,2; 1970–1975 döneminde 3,4, 1975–1980 döneminde 2,7; 1980–1985 döneminde 2,9; 1985–1990 döneminde 4,1; 1995–2000 döneminde ise 4,8 milyon insan başka illere göç etti.

1970–2000 döneminde İstanbul, Ankara ve İzmir'in yer aldığı büyük nüfuslu iller grubuna, Konya, Adana, Bursa, Antalya, Mersin, Şanlıurfa ve Diyarbakır illeri dâhil oldu. 1995–2000 döneminde Antalya, Şanlıurfa ve İstanbul nüfus artış hızı en yüksek iller olurken, Tunceli ve Ardahan başta olma üzere 15 ilin nüfusu azaldı.

12 istatistikî bölge birimi arasında, İstanbul Bölgesi (sadece İstanbul ilini kapsıyor) nüfus artış hızı en yüksek, Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi ise nüfus artış hızı en düşük bölgeler oldu. Türkiye genelinde göç eden nüfusun payında artan bir eğilim gözlemlendi ve 5 yaşın üstündeki nüfusun % 11'ini oluşturan 6,7 milyon insan 1995–2000 döneminde yurt içinde, il içi ve iller arası olarak göç etti. Toplam göçler içinde il içi yerleşim yerleri arasında göç edenlerin payı artarken, iller arası göç edenlerin payı azaldı. Kırdan kente göçlerin daha fazla olduğu şeklinde bir görüş hakim olmasına rağmen, göçlerin yarıdan fazlası şehirden şehre, yaklaşık 6'da biri, köyden şehre göçler şeklinde oldu.

81 ilin 23'ü, verdiğiinden daha fazla göç aldı. Bu illerin başında İstanbul, İzmir, Bursa, Kocaeli, Ankara ve Antalya geldi. 81 ilin 58'i aldığından daha fazla göç verdi. Samsun, Şanlıurfa ve Diyarbakır bu illerin içinde yer aldı.

Erkeklerin çoğunluğu iş arama/bulma ve tayin/atama nedeniyle, kadınların çoğunluğu ise evlilik ve eğitim nedeniyle göç ettiler. 2000 yılında da nüfusun % 72,2'si doğduğu ilde, % 27,8'i ise doğduğu ilin dışında ikamet etmek durumunda kaldı.

1995–2000 döneminde ise 6,7 Milyon İnsan Göç Etti

1965–2000 döneminde iç göçün Türkiye genelindeki değişimi ve 1975–2000 döneminde yerleşim yerleri, iller arası ve istatistikî bölge birimleri arasındaki göçlerin boyutları ve göç akım yönleri de değerlendirmeye tabi tutuldu. Türkiye gene-

linde 1975–2000 döneminde, toplam nüfus içinde göç eden nüfusun payı artış eğilimi gösterdi. 1975–1980 döneminde nüfusun % 9,3'ünü oluşturan 3,6 milyon insan göç etmişken, 1995–2000 döneminde nüfusun % 11'ini teşkil eden 6,7 milyon insan göç etmek durumunda kaldı.

İller arasındaki göçlerin toplam nüfus içindeki payının değişimi incelendiğinde, 1965–2000 döneminde beşer yıllık dönemler itibarıyla 2,7 ile 4,8 milyon arasında, toplam 21,1 milyon insan göç kervanına katıldı.

Demografik Yapı Değişiyor

20. yüzyılın ortalarında başlayan ve 1960'lı yıllarda artarak günümüze kadar devam eden ekonomik ve sosyal alandaki gelişmelere paralel olarak, demografik yapıda ve nüfusun mekânsal dağılımında kayda değer değişimler de oldu. 1960'lı yıllardan itibaren, nüfus artış hızı yavaşladı, 1995–2000 döneminde Türkiye nüfusu yılda ortalama % 1,83 artış göstererek 67,8 milyona yükseldi ve 2. Dünya Savaşı yıllarından, 1945 yılından sonra ilk kez nüfus artış hızı % 2'nin altına indi. Hâlen nüfus artış hızı % 1'lerde seyrediyor.

Türkiye toplam nüfus artış hızındaki azalışa paralel olarak da kentleşme hızı zaman içinde azaldı, 1975–1980 döneminde % 5,22 olan kentleşme hızı 2000 yılında % 2,89'a geriledi, toplam nüfusun % 57'sini oluşturan 38,7 milyon kişi kentlerde yaşamaya başladı.

1965–1970 döneminde 67 ilden 20'sinin, 1970–1975 dö-

neminde 24'ünün, 1975–1980 döneminde 18'inin ve 1980–1985 döneminde 19'unun, 1985–1990 döneminde 73 ilden 20'sinin ve 1995–2000 döneminde ise 81 ilden 23'ünün iller arası net göç hızları pozitif düzeyde sonuçlandı.

35 yıllık sürede iller arası net göç hızları pozitif olan bu illerin tamamına yakını Türkiye'nin batısında yer alan iller oldu. 35 yıllık sürede iller arası net göç hızları negatif olan illerin büyük çoğunluğu ise Türkiye'nin orta bölgeleri ile doğusundaki bölgelerde yer aldı. 25 yıllık dönemde İstanbul ve İzmir illeri, verdiği göçten daha fazla göç alan iller arasında ilk sıralarda yer aldı. 1995–2000 döneminde ise Samsun, Şanlıurfa ve Diyarbakır illeri aldığı göçten daha fazla göç veren illerin başında geldi. 1975–2000 döneminde, illerin kendi sınırları içindeki yerleşim yerleri arasındaki göçler dâhil edilmeden illerin aldığı göç hızı en yüksek olan illerin büyük çoğunluğu batı bölgelerinde sıralandı.

Oransal olarak en fazla göçü, 1975–2000 yılları arasında Kars, Tunceli ve Artvin verdi. 1975–2000 döneminde verdiği göç hızı en düşük olan iller genellikle batı bölgelerinde oldu.

1975–1985 dönemlerinde Antalya ili verdiği göç hızı en düşük iller arasında ilk sırada yer alırken, bu il, 1985–2000 dönemlerinde yerini Bursa iline bıraktı. Bu ilin dışında Manisa ve Muğla illeri verdiği göç hızı en düşük iller arasında yer aldı.

Doğu Batıya Göçüyor

Göçlerin Türkiye'nin doğusunda yer alan bölgelerden, sos-

yo-ekonomik bakımdan daha gelişmiş batı bölgelerine doğru yöneldiği gözlemlendi. 12 bölgesel istatistikî bölge birimlerinden İstanbul ve Batı Marmara bölgeleri net göç hızı pozitif olan bölgelerin başında gelirken, Batı Karadeniz ve Kuzeydoğu Anadolu bölgeleri de net göç hızı negatif olan bölgeleri oluşturdu. İstanbul Bölgesi'ne, 1995–2000 döneminde en fazla göçü, il olarak Ankara'dan, bölge olarak Batı Karadeniz'den aldı. Ege Bölgesi'nin aldığı göçün % 16,26'sı Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nden geldi.

İstanbul Bölgesi, 1995–2000 döneminde aldığı göçün %19,87'sini Batı Karadeniz Bölgesi'nden, Ege Bölgesi ise aldığı göçün %16,26'sını Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nden, Batı Marmara Bölgesi aldığı göçün %28,02'sini İstanbul Bölgesi'nden ve Doğu Marmara Bölgesi de aldığı göçün %18,20'sini İstanbul Bölgesi'nden aldı.

Aldığı ve verdiği nüfus büyüklüğü bakımından üst sıralarda yer alan Akdeniz Bölgesi, en fazla göçü Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nden alırken, en fazla göçü İstanbul Bölgesi'ne verdi.

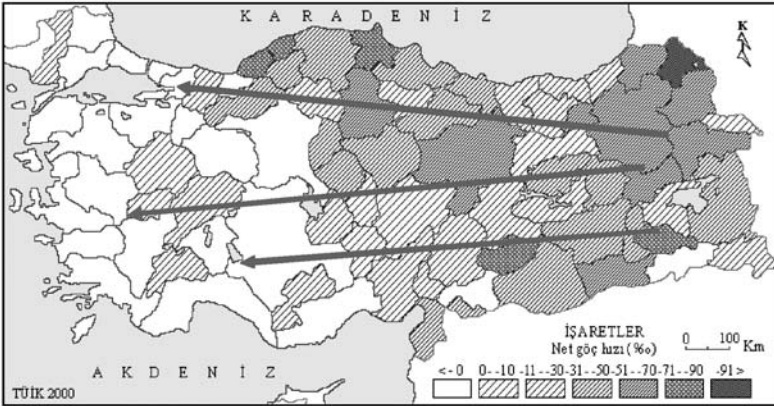
1995–2000 döneminde en fazla göç veren illerin başında gelen Ankara ve Kocaeli illeri hariç, İstanbul, İzmir, Adana, Samsun, Diyarbakır, Konya, İçel ve Erzurum illerinden iş arama/bulma nedeniyle göç edenler ilk sırada yer aldılar. Ankara'dan göç edenlerin tayin/atama, Kocaeli'nden göç edenlerin ise deprem öncelikli göç etme nedenleri olarak tespit edildi. Bu dönemde en fazla göç veren illerden Kocaeli ve İstanbul illeri hariç, en fazla göç veren diğer illerden deprem ve güvenlik nedeniyle göç edenlerin payı oldukça düşük kaldı.

Göç Eden Nüfus Artıyor

Türkiye genelinde göç eden nüfusun payında artan bir eğilim gözlenirken, 5 yaşın üstündeki nüfusun % 11'ini oluşturan 6,7 milyon kişi 1995–2000 döneminde yurt içinde göç etti. Bu kişilerce en yoğun göç edilen ve en yoğun göç veren yerleşim yerleriyle, göç edenlerin öne çıkan nitelikleri şöyle belirlendi:

Göç edenlerin yaklaşık beşte biri köyden şehre göç etmiştir. Verdiği göçten, aldığı göçün en fazla olduğu ilin başında İstanbul gelmekte ve bu il en fazla Ankara'dan göç almaktadır. Aldığı göçten verdiği göçün en fazla olduğu ilin başında Samsun gelmekte ve bu il en fazla İstanbul'a göç vermektedir. Net göç hızı en yüksek ilin başında Tekirdağ, net göç hızı en düşük illerin başında Ardahan gelmektedir.

Göç etmiş kişilerin yaklaşık üçte biri tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makineleri kullananlardır. Göç etmiş kişilerin büyük çoğunluğu ücretli, maaşlı veya yev-



Türkiye'de 1995-2000 Yılları Arasında Illere Göre Net Göç Hızı

miyeli olarak çalışmaktadır. İş arama/bulma, tayin/atama, amaçlı göçler göç olgusunun en önemli nedenini oluşturmaktadır, kadınların çoğunluğu evlilik, erkeklerin çoğunluğu iş arama/iş bulma nedeniyle göç etmektedir".

-2000 Yılında Nüfusun %27,8'i Doğduğu İlin Dışında

2000 yılında nüfusun %27,8'inin doğduğu ilin dışındaki bir ilde yaşamakta olduğu, bu çalışmada, 1995–2000 döneminde nüfusun %11'inin, ülkenin göreceli olarak sosyal ve ekonomik bakımdan yeterince gelişmemiş bölgelerinden ve illerinden, gelişmiş batı bölgelerine ve metropollerine göç ettiği ortaya çıktı. Bu kişilerin genellikle eğitilmiş, bekâr, orta yaş grubunda, çoğunluğunun erkek olduğu, iş bulma/arama nedeniyle göç ettiği ve tarım dışı ekonomik faaliyet alanında hizmetler sektöründe ücretli, maaşlı ve yevmiyeli olarak çalıştığı görüldü.

Göç Alan ve Veren İller 2000

Göç alan cazibe merkezleri, Antalya-Isparta-Burdur, İstanbul, Tekirdağ-Edirne-Kırklareli, İzmir, Bursa-Eskişehir-Bilecik olarak belirlendi.

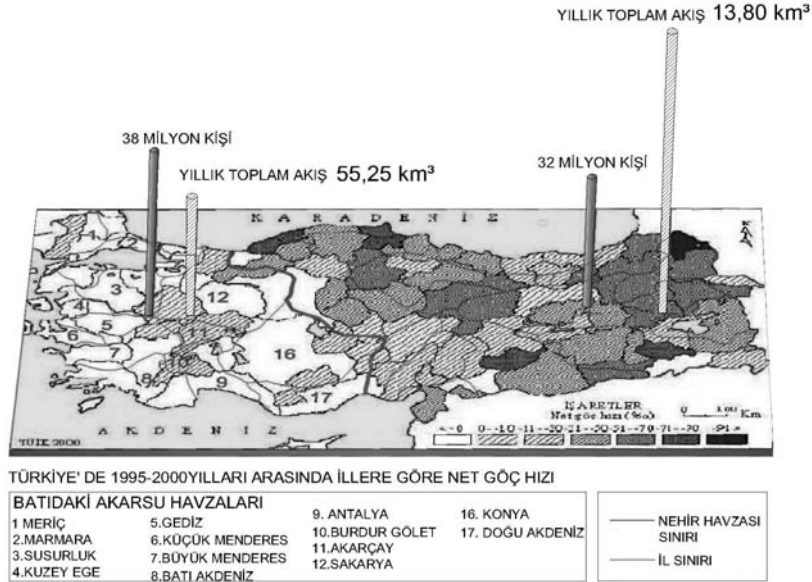
Antalya Bölgesi'nin aldığı net göç hızı binde 47'yi bulurken, İstanbul'da bu oran binde 46 seviyesinde ölçüldü.

Nüfusuna oranla en fazla göç veren bölge ise Zonguldak-Karabük-Bartın illeri oldu. Bu bölgeyi Ağrı-Kars-Iğdır-Ardahan, Mardin-Batman-Şırnak-Siirt, Samsun-Tokat-Çorum-Amasya ve Erzurum-Erzincan-Bayburt bölgeleri takip etti.

Bu arada, kişi sayısı açısından en fazla göçü 407 bin kişi ile İstanbul alırken, İzmir 130 bin kişi, Bursa Bölgesi de 105 bin kişi net göç aldı. Buna karşılık 131 bin kişiye yakın net göç veren Samsun Bölgesi en fazla nüfus kaybı yaşayan bölge oldu.

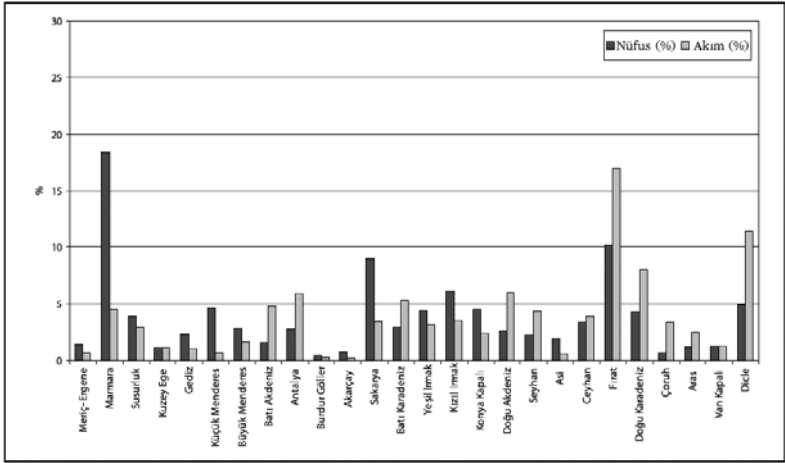
Su Kaynakları Doğuda Nüfus Batıda

Şekil 6'da verilen harita Türkiye'nin göç haritası üzerine akarsu havzaları haritası işlenerek elde edilmiştir. Bu haritada görüldüğü gibi nüfusumuzun 38 milyonu haritadaki havza sınırından batıda yaşamaktadır. Bu bölge ülkemizdeki yıllık toplam akışın 55,25 milyar m³'üne sahip bulunmaktadır. Ancak haritadaki sınırın doğusundaki bölgede sadece 32



Şekil 6- Göç ve Akarsu Havzaları

milyon kişi yaşarken yıllık toplam akışın çok büyük bir bölümü olan 130,8 milyar m³'ü bu bölgede bulunmaktadır. Bu durum bu bölgedeki göçün önlenmesinin ve toprağa bağlı bir üretim ekonomisinin bu su kaynakları ile geliştirilmesinin önemli olduğunu ortaya koymaktadır (Şekil 7).



Kaynak: Çevre Eylem Planı, 1997; Arslan-Alaton vd., 2005 kaynaklarında sunulan verilerden üretilmiştir.

Şekil 7- Havzalardaki Nüfus ve Akım Dağılımı

BÖLÜM 8

GAP VE TOPRAK REFORMU

1. Güneydoğu'da Temel Sorun: Toprak Mülkiyeti

Günümüzde, özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde toprak mülkiyeti sorunu hâlâ en temel sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Yöredeki varlıklı altı ailenin, yoksul 50 bin ailenin toplam toprağı kadar arazisi bulunmaktadır. Konunun hem ekonomik ve hem de toplumsal önemi çok büyük olup toprak reformunu da kapsayan ivedi bir çözümü gerekli kılmaktadır.

Ülkemizde en azından bölgesel düzeyde toprak reformunun gerekliliğı açıkça görülmektedir. Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde toprakların büyük çoğunluğunda mülkiyetteki büyük dengesizlik gelir dağılımı adaletsizliğini, işsizlik ve çaresizlikten kaynaklanan sosyal ve ekonomik sorunları artırmaktadır. Bölgede uygun bir politika ile ve uygun yöntemlerle geniş kitlelerin toprak sahibi kılınması, mayınlı arazilerin

bu amacı gerçekleştirmek üzere kullanılması, Güneydoğu'da şu an yaşanan sosyal ve ekonomik sorunların çözümüne katkıda bulunacaktır.

Bölgede Halkın %59'u Topraksız

Aile Araştırma Kurumu'nun Hacettepe Üniversitesi Sosyoloji Anabilim Dalı'ndan Dr. Şevket Ökten'e yaptırdığı 'GAP Bölgesi'nin Sosyo-Kültürel ve Yapısal Özelliklerinin Aile Yapısına Etkileri' başlıklı araştırmanın sonuçlarından bazıları şöyle:

Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu'nun raporuna göre, GAP Bölgesi'nde yaşayan halkın %59'unun toprağı yok. Toprak sahiplerinin %67'sinin toprağıysa 50 dönümden küçük. Rapora göre toprak düzenlemesiyle ilgili çalışmalar, sorunları daha da derinleştiriyor. Toprak mülkiyeti çarpıklığı, bireyselleşme ekonomik verimliliğı de olumsuz etkiliyor.

Toprak Mülkiyetinde Dengesizlik Var

En önemli sosyo-ekonomik sorunlardan birisi, bölge tarım topraklarının işletme ve mülkiyetinde belirgin olarak görülen dengesiz dağılım.

İşletmelerin büyük çoğunluğu verimli bir işletmeye elvermeyen çok küçük boyutlardaki topraklar üzerinde geçimlik işletmecilik yaparken, küçük bir azınlık toprakların geniş bir bölümünü denetliyor.

Kendi mülkiyetinde hiç toprak olmadığını belirten aile reisi oranı %59. Toprağı kendi mülkü olanlar arasında %67 gibi

büyük bir oranın toprağı 50 dönümden küçük. 51–100 dönüm arasında toprağına sahip olduğunu söyleyenlerin oranı %27 iken, 101–200 dönüm arası toprağına sahip ailelerin oranı %3,1'e düşüyor. Toprağının 200 dönümden büyük olduğunu belirten hanelerin oranıysa sadece %2,5.

Toprak mülkiyetindeki dengesizliğe bağılı olarak toprağın işletmelere dağılımında da büyük dengesizlikler var. Bu dengesizlik, toprak mülkiyeti düzeninde görülen dengesizlik kadar belirgin. Ailelerin % 45.1'i kendi toprağını işletiyor. Hane reislerinin %7,2'si ailesinin toprağını işletiyor. Başkasının toprağında kiracı (%15.4) ve ortakçı/yarıcı olarak (%32.4) çalışanların toplam oranı %47.8'dir. Toprak mülkiyet biçimine bağılı olarak gelişen bu işletme biçimleri, beraberinde sosyal bağımlılık ilişkilerini de geliştiriyor. Bu durum, bireyselleşme, demokratikleşmenin önünde ciddi bir engel oluşturuyor.

Toprağın dağılımındaki dengesizlik, gelir dağılım dengesizliğini etkilediğı gibi, çok küçük veya çok büyük parçalarda işletmecilik ekonomik verimliliğı de olumsuz etkiliyor. Bu anlamda bazı düzenlemeler yapılmış, fakat bu düzenlemelerin soruna çözüm getirmediği, hatta daha da derinleştirdiği söylenebilir.

2. GAP'ta Toprak Reformu Sonuçsuz Kaldı!

Toprak reformu ile ilgili ilk yasal düzenleme 1945'te "4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu" ile gündeme gelmiştir. Daha sonra 26 Temmuz 1972'de 1617 Sayılı yasa yürürlüğe girmiş ve bu alanda yeni düzenlemeler getirilmiştir. 1757 sayılı Toprak Tarım Reformu Kanunu ise 1973 yılının Tem-

muz ayında yürürlüğe girmiştir.12 Mart döneminde toprak reformu uygulamalarının yapılması için gerekli ön düzenlemelere ilişkin hükümleri kapsayan “Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu” tartışılmaya başlanmış ancak reform uygulamaları da 01.11.1973 tarihinden itibaren uygulamaya konulmuştur. Daha sonra Harran ve çevresinde toprak kamulaştırması uygulamaları başlamış ve 1976 yılının Kasım ayına kadar 347 köyde 1.690.105 dekar arazi kamulaştırılmıştır. Tapulama yoluyla hazineye intikal eden arazi miktarı da 1.116.167 dekara ulaşmıştır (Faraç 2001).

Daha sonra 1975 yılında 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu'nun uygulamasında görevli olan Prof. Dr. Salim Kendir “Urfa'daki uygulamayı üç yıl içinde bitirmek zorundayız. Çünkü hedefimiz 15 yılda bütün Türkiye'deki reformu bitirmektir” dedikten sonra görevinden alınmıştır.

Bu tartışmalar sürerken DSI Fırat Projesi adı altında yürütülen projenin Güneydoğu Anadolu Projesine dönüştürülmesiyle Toprak Reformu GAP'ın topraklarının reformu durumuna dönüşmüştür.

Urfa ve Harran ovalarında 1984'te yürürlüğe giren 3083 sayılı “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Yasası'nın izleri bulunmaktadır. Bu yasaya göre bölgede 2000 dönümden fazla kuru, ya da 600 dönümden fazla sulu tarım yapılacak araziye sahip olmak mümkün olmuyordu. Ancak yeni yasanın adından Toprak Reformu ibaresi çıkartılmış ve yasa arazi düzenlemelerini içeren toplulaştırma faaliyetlerine yönelik bir içerik kazanmıştır.

Mehmet Faraç “Suyu Arayan Toprak “ kitabında Toprak Reformu uygulamalarının ilginç bazı sonuçlarını ortaya koymuştur:

“İlk uygulamada fena yakalanan toprak sahiplerinin büyük bir bölümü bu kez uyanık davranıp öncelikle kendilerine iade edilen toprakları satarak elden çıkartıyorlar, geriye kalan arazileri de yakınları arasında 600 dönümü aşmamak üzere paylaşıyorlardı.

Harran Ovası’nda Mülkiyet Değişimi

Mehmet Faraç suya kavuşan Harran Ovası’ndaki toprak reformu tartışmalarını bir başka açıdan aşağıdaki şekilde değerlendirmiştir:

“Bu uygulamalar sonrasında Harran Ovası’ndaki mülkiyetin kentli dokusu yerini etnik bir dokuya terk etmiş, büyük çiftlikler parçalanarak ovada daha küçük arazi mülkiyeti egemen olmuştu. Ovada sosyolojik anlamda feodalite bulunmadığı için reformun siyasal amacının gerçekleşmesi ise zaten söz konusu değildir. 3083 sayılı yasaya göre daha önce kendilerine toprak dağıtılıp hak sahibi olanlardan 1029 kişi proje alanlarında topraklandırılmış olup toplulaştırma sonucunda 1757 Sayılı Yasa’ya göre verilmiş olan 75.000 toprak istem bildirgesinin yaklaşık %2’si karşılanmış olacaktır. Urfa tünellerinin suladığı 143.000 dönüm alanda 600 dönümlük sulu arazi kriterini aşan arazi maliklerinin oranı da %1,47 olduğuna göre ovada dikkate değer bir yeni kamulaştırma ve dağıtımın söz konusu olmayacağı açıktır.

O zaman Harran Ovası'na suyun akmasıyla başlayan yoğun toprak reformu tartışmalarının anlamı nedir. Kim bilir belki de daha doğudaki ilişilemeyene feodaliteyi gözlerden saklama çabasıdır”.

Şanlıurfa'da Ailelerin % 42,3'ü Topraksız

Şanlıurfa genelinde topraklı ve topraksız işletmelerin belirlendiği “GAP Bölgesi'nde Toplumsal Değişme Eğilimleri Araştırması” başlıklı çalışma 1992'de Ankara TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada Şanlıurfa'da 1981 yılı kayıtlarına göre 73 bin 579 çiftçi ailesinin %42.3"ünün topraksız olduğu belirtilmiştir.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin Ziraat Yüksek Mühendisi Hüseyin Demir'in derlediği bilgilere göre, 1999 kayıtlarında ise kent genelinde 64 bin 409 ailenin 1 milyon 204 bin 421 dekar arazide tarım yaptığı belirlenmişti. Araştırmalara göre ailelerin ilk %25'lik dilimi toplam arazinin % 3'lük bölümüne, ikinci çeyrek dilimi toplam arazinin %10'una, üçüncü çeyrek dilimi toplam arazinin %17'sine, geriye kalan son çeyrek dilim ise %70'ine hükmetmektedir. Çarpık arazi dağılımın en çarpıcı örneği ise ailelerin ilk %5'inin toplam arazinin %0,5'inden daha az bir bölümünde tarım yaptığı gerçeği olmuştur. Buna göre %5'lik son dilimde bulunan ailelerin tarım yaptığı arazi miktarı ise toplam arazinin %33'lük bölümüne karşılık gelmektedir.

Topraklı ve topraksız ailelerin Harran özelindeki durumu ise “Şanlıurfa – Harran Ovaları Tarla İçi Köy Geliştirme Proje-

si “ çerçevesinde Şubat 1999’ da yayımlanan “Sosyolojik Değerlendirmeler Raporu”nda yer almaktadır. Bu çalışma 178 muhtarlık olmak üzere 452 yerleşim biriminde bulunan 12 bin 871 hanede yaşayan 91 bin 115 nüfuslu evrenden 35 yerleşim birimi, 450 hane ve 2001 nüfus üzerinden yapılan anketler sonucu tümevarım olarak gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmadaki örnekleme Şanlıurfa merkez ilçedeki 69 köyden 14’ü, Harran’daki 68 köyden 13’ü ve Akçakale ilçesindeki 41 köyden 13’ü yer almıştır.

Bu çalışmanın sonucunda, nüfusun %58’inin topraksız olduğu ortaya çıkmıştır. Topraklıların ilk çeyreği olan %25’lik dilimi toplam arazinin %3’üne, ikinci çeyrek dilimi arazinin %9’una, üçüncü çeyrek dilimi arazinin %17’sine, ve son çeyrek dilimi ise toplam arazinin %71’ine hükmediyordu. Toplam ailelerde %58’lik grubun arazi varlığı bulunmazken, son %5’lik nüfusun hükmettiği arazi varlığının toplam arazinin %35’inden daha fazla olduğu saptanmıştır. Aynı raporda yer alan 1999’a ilişkin bilgilere göre, topraksız ailelerin kiralama yöntemiyle mülkiyetlerinde olmayan toprakları işledikleri belirlenmiştir. Buna göre %58 oranındaki topraksız ailelerden %17 – 18’lik bölümü arazi kiralarak toplam arazi varlığının %7’sinde tarım yapabilmektedir. Araştırmada Harran Ovası’nda toprakların %93’ünün sahipleri tarafından %7’sinin ise kiracılar ve ortakçılar tarafından işletildiği ortaya çıkmıştır.

3. “GAP Öncesi ve Sonrası Toprak Mülkiyeti”

Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Öğretim Üyesi Doç.

Dr. Bülent Gülçubuk'un "GAP Öncesi ve Sonrasında Toprak Mülkiyet Yapısı ve Bölüşüm İlişkilerinde Değişimler" başlıklı araştırması GAP'ın 30 yıllık gelişimini ele alırken, bölge halkı için toprak ve sosyal gelişme açısından bir getirisinin olmadığını ortaya koydu. Araştırmaya göre, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde toplumsal ilişkiler ve kalkınma dinamikleri açısından en belirleyici parametre olan toprak mülkiyet yapısında 1973'ten bu yana neredeyse hiçbir değişiklik olmadı.

Neler Değişti?

1973 yılında bölgede yaklaşık 240 bin tarım işletmesi bulunuyordu. Bu işletmelerin yarısından fazlası 50 dekardan daha küçüktü. 500 dekardan büyük işletmelerin oranı ise %1 bile değilken, toplam alanın üçte biri bu işletmelerin elindeydi.

GAP'ın bazı barajlarının tamamlanmasından 10-12 yıl sonra, 2001 Yılı Genel Tarım Sayımı'na göre; bölge, 248 bin tarım işletmesine sahipti. Bu işletmelerin yarısı, 50 dekardan daha küçüktü. 500 dekardan büyük işletmelere sahip olanlar küçük bir azınlığı oluşturmasına rağmen toplam alanın % 25'ine sahiptiler.

Doç. Dr. Gülçubuk bu durumu "Bölgede toprak mülkiyet yapısında yaklaşık 30 yıllık bir zaman diliminde (1973–2001) önemli değişimler olmamıştır. Dikkate alınması gereken ise, kırsal alanda yaşayan %30–40 oranındaki topraksızların halen topraksız konumda oluşu ve işçi konumlarını devam ettirmeleridir" şeklinde yorumlamıştır.

Topraksızlar Artıyor

Araştırmanın bir diğer önemli noktası, toprak mülkiyeti ve tarımsal işletme sayısında bir değişiklik görülmezken, bölge nüfusunun %85.2 oranında, köy bucak nüfusunun da %29.4 oranında artmış olması. Bu duruma rağmen tarımsal işletme sayısında yaklaşık %10 oranında azalma meydana gelmiştir.

“Artan nüfus ne yapıyor?” diye soran Gülçubuk şu tespitite bulunuyor: “Bir yanda GAP’ın nimetlerinden yararlanan ve giderek varsıllaşan bir büyük mülkiyet yapısı, diğer yanda sayısı giderek artan fakat topraksızlaşan bir nüfus yapısı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, küçük işletme sahiplerinin de çoğunluğu sulama yatırımlarından ya az ya da hiç yararlanamayacaktır. Çünkü bölgede sulamaya açılacak alanlarda toprak sahibi işletmelerin %61,4’ü sulanacak arazinin ancak %10.5’ini işleyebileceklerdir. Buna karşılık işletmelerin %6.2’si ise sulanacak arazinin yarısını işleyecektir. Bölgede toprak mülkiyet yapısı sulamayla büyük işletmeler lehine daha da gelişme gösterebilecektir”.

Araştırmaya göre; bölgede GAP’tan sonra sosyo-ekonomik durumda da bir gerileme görülmektedir. 1996 yılında 858 ilçe arasında 170. sırada bulunan Adıyaman-Merkez ilçe, 2004 yılında 175.’liğe, 68. sırada bulunan Diyarbakır-Merkez ilçe 70.’liğe, 105. sırada bulunan Şanlıurfa-Merkez ilçe ise 146. sıraya gerilemiştir.

Olumsuzla Gidiliyor

“Bölge, göstergeler açısından daha olumsuz bir süreçtedir.

Burada dezavantajlı grupların (topraksızlar, az topraklılar, marabalar, sosyal güvenceden yoksun olanlar...) bölüşüm ilişkileri açısından belki de daha olumsuzla doğru gittiği ifade edilebilir” diyen Gülçubuk, 2002 yılı verilerine göre Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde mutlak yoksulluk oranının ise %17.5 olduğunu belirtiyor. Bu rakam ise, olumsuz açıdan ikinci sırada bulunan Karadeniz Bölgesi’ndeki mutlak yoksulluk oranının iki katından bile fazla olan bir rakamdır.

4. GAP Büyük Toprak Sahiplerine Mi Yaradı !

Halen büyük bir kısmında sulu tarımın yapıldığı Şanlıurfa-Harran Ovalarında net gelirin sulamadan sonra 5 kat arttığı, Gayri Safi Milli Zirai Gelirin (GSMZG) ise yaklaşık altı kat arttığı açıklamaları yapılmaktadır. Bu sonuç, sulama yatırımlarının ülke ekonomisine dönüşün hızını ortaya koyma açısından önemli bir gösterge olabilir. Ancak aynı zamanda yatırımın verimliliğini gösteren bu dönüş hızının yanı sıra gelirin bölge geneline dağılması da önemlidir. Bu gelirin GAP Bölgesi geneline adil bir şekilde dağılımının sağlanması için bazı tedbirlerin alınması gerekecektir. Bu nedenle GAP kapsamında sulamadan beklenen sosyal ve ekonomik etkilerin kendini bölge bazında hızla göstermesi için, suyun verimli kullanımından toprak mülkiyet yapısına kadar birçok çalışmanın birbirini takip eden adımlar halinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

GAP tamamlandığında; sulama faydası olarak 2,1 milyar ABD Dolar’ı ve enerji faydası olarak 1,6 milyar ABD doları olmak üzere ulusal ekonomiye yılda toplam 3,7 milyar ABD do-

ları katkı sağlayacağı belirtilmektedir. Ancak GAP'ta bugünkü duruma bakıldığında Doç. Dr. Bülent Gülçubuk GAP ile birlikte bölgede ortaya çıkan durumu şöyle özetlemektedir:

- Bölge kır nüfusunun yaklaşık 1/3'ü topraksızdır.
- Topraklı nüfusun büyük çoğunluğu küçük işletme ölçeğinde araziye sahiptir.
- Kalkınmanın ekonomik nimetlerinden az sayıdaki geniş işletmeler yararlanmaktadır.
- Kalkınmanın nimetlerinden yararlanan büyük toprak sahipleri buna karşılık herhangi bir "kölfe" katlanmamaktadırlar. Bu durum ise var olan sosyal yapıyı daha da olumsuz yönde etkilemektedir.
- Gelecekte işçi-işveren, tarımsal işgücü-emek piyasalarını işveren lehine etkileyebilecektir.
- Bölgede mülkiyet ilişkilerindeki sistem devam ettikçe ve kalkınmanın nimetleri belirli kesimleri kapsadığı sürece bölüşüm ilişkileri var olan koşulların daha da olumsuz hale gelmesine neden olabilecektir.

Kaynak: GÜLÇUBUK, B. "GAP Öncesi ve Sonrası Toprak Mülkiyet ve Bölüşüm İlişkilerinde Değişimler". GAP ve Sanayi Kongresi, TMMOB-Makine Mühendisleri Odası, 23-24 Eylül 2005, Diyarbakır.

5. Toprak ve Tarım Reformu Neden Gerçekleşmedi!

GAP yavaş yavaş toplumun ve hükümetlerin gündeminde yer almaya başlarken 1973-1978 arasında bölgede 1 milyon

616 bin dönüm arazinin kamulaştırıldığı görülmüştür. Bu dönemde 47 köydeki 230 897 dönüm arazi dağıtılarak 1218 aile toprak sahibi yapılmıştır. GAP'taki sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel gelişmenin tabana yaygın bir şekilde gerçekleşmesi için çok önemli olan bu sürecin devam edeceği umulurken bu umutlar boşa çıkmıştır. Demokrat Parti'nin başvurusu üzerine 1973'te çıkartılan 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Yasası Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 10 Mayıs 1978'de yürürlüğe giren iptal kararı ile toprak alan aileler bu toprakları kiralayan kişilere dönüşmüştür. 12 Eylül 1980 sonrasında yeni bir toprak reformu yasası gündeme geldi ama ondan da sonuç alınamamıştır.

Ancak GAP'ın özellikle sulamayla ilgili tüm projelerinin temel atma ve açılış törenlerinde toprak reformu sürekli gündeme gelmiştir. 1 Ocak 1984 tarihinde yürürlüğe giren 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'na uygulama ile ilgili yeni hükümler getirilmiş ve "Toprak" kelimesi yasadan çıkarılmıştır. Kanun 1757 Sayılı Yasa ile kamulaştırma esnasında toprak sahibine bırakılan ve 1030 dönüm kuru arazi olarak belirlenen bölge normunu geçici bir madde ile 3. sınıf arazide 2000 dönüme çıkartmıştır. Böylece kamulaştırılan alanlar köylüden geri alınarak köylüye teslim edilmiş ve bölgede hiç kimsenin 2000 dönümden daha fazla kuru tarım yapılan arazisi olması engellenmiştir. Bu uygulama ile toprak reformu tersine dönmüş köylü topraklanırken topraklının arazi oranı artmıştı. Ancak 3083 Sayılı Yasa ile bölge için önemli bir iş yapılmış ve dağınık araziler bir-

leştirilerek ekonomik verimliliğin artması yönünde önemli adımlar atılmıştır.

6. Toprak Reformu şart

Sulanan toprakların tamamının %42'lik nüfusun elinde olması ve aralarındaki dağılımın da homojen olmaması, genel anlamda tüm ovada sosyal dengelerin değişmediğini ortaya koymaktadır. Bu durum aynı zamanda bölgeye yapılacak GAP yatırımlarından beklenen yaygın sosyo ekonomik gelişme faydasının da kısa zamanda yeterli seviyeye ulaşamayacağını ortaya koymaktadır.

GAP Bölgesi'nde en kalıcı olumlu etki sulanabilir arazinin %80'inin suya kavuşması ile tarımdaki üretim ilişkileri, üretim yapısı, mülkiyet biçimleri de değişim ile ortaya çıkacaktır. Güneydoğu Anadolu en adaletsiz toprak dağılımının olduğu bir bölgedir. Bölgede çiftçi ailelerin %38'i topraksız olup, bu oran Urfa' da %48, Diyarbakır'da %45'e kadar çıkmaktadır (Sönmez,1990 Sönmez, M., "Doğu Anadolu'nun Hikayesi.-Ekonomik - Sosyal Tarih", 1990, Arkadaş Yayınevi). Ailelerin %5'lik azınlığı toprakların %65'ine sahipken, %70'lik çoğunluk toprakların %10'u ile geçinmektedir. Suyun gelmesi ile beraber pazar için üretimin, verimin artacağı ve yöre insanının artan iş olanakları ile durumunu daha da iyileştireceği beklenmektedir. Öte yandan, sulu tarıma geçilmesinin başka etkileri de olabilecektir. Örneğin, büyük topraklar daha çok sulu tarım yapılan çiftlikler haline gelecek ve köylülük çiftçi-tarım işçisi biçiminde hızla farklılaşabilecektir. Tarımda makineleş-

meye gidilirken bu süreç öte yandan tarımda mülksüzleşmeyi de arttırabilecektir. Bunun sonucu olarak nüfusun bir bölümü büyük kentlere, yöre dışına, göç ederken, yörenin su alamayan kısımlarından da sulu tarıma geçilen alanlara, illere, köylere doğru hızlı bir iç göç başlayacaktır.

Bölgede tüm bu gelişmelerin gerçekleşerek projenin hedeflenen sonuçlara ulaşması için öncelikli adım toprak reformunun gerçekleştirilmesi olmalıdır.

BÖLÜM 9

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Mirî arazi düzeni hukukî varlığını 1926 yılına kadar sürdürmüş olmasına rağmen Cumhuriyetin, İmparatorluktan devraldığı ziraî yapı esas itibariyle Osmanlı'da uygulandığı biçimdedir. 1926'da yürürlüğe giren Medenî Kanun'la birlikte, toprağı fiilen elinde bulunduranlar hukuken toprağın maliki durumuna geçmişlerdir. Bunun yanı sıra, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarını kapsayan dönem içersinde çiftçilerin kredilerle desteklenmesi yoluna gidilmiş ve zirai üretim ile verimlilikte artışlar gözlenmiştir. 1929'da yaşanan dünya ekonomik krizi ile birlikte tarım gelirlerinde düşüşler olmuştur.

1933'ten sonra devletin ekonomik hayata müdahalesi artmış ve zirai yapıyı iyileştirmeye yönelik tedbirler daha yoğun bir şekilde gündeme gelmeye başlamıştır.

Atatürk'ün gayreti ile başlatılan, ancak onun ölümünden sonra çıkarılabilen 1945 Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu,

toprak mülkiyet düzeninde istenilen değişikliklerin yapılması için yeterli olamamıştır.

1950'den itibaren devletin ekonomik hayata müdahalesi giderek azalmaya başlamış ve liberal politikalar doğrultusunda hür teşebbüs sistemine ağırlık verilmiştir. 1950–60 arasındaki liberal dönemde tarım sektöründe yapısal dönüşüm gerçekleşmiş ve tarıma makinelerin girmesiyle de üretim ve verimlilikte artışlar gözlenmiştir.

Türkiye'de plânlı kalkınma döneminin başladığı 1960'tan günümüze tüm sektörlerle birlikte tarımın gelişmesi de, yapılan beş yıllık kalkınma plânları ve yıllık programlar çerçevesinde yönlendirilmeye çalışılmıştır. 1973 Toprak ve Tarım Reformu Kanunu da arzulanan iyileştirmeyi yapmaktan uzak kalmıştır. Bu dönemde başlatılan ve dünyanın sayılı projelerinden biri olarak Türkiye'nin gururu olan Güneydoğu Anadolu'nun çehresini değiştirecek dev bir projeden de söz etmek gerekir: Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP). Bu proje verimsiz Harran Ovası'nda sağlayacağı sulama imkânlarıyla, ülkemizde sulanan tarım alanlarının mevcut miktarını iki katına çıkarırken Türkiye'de tarımsal üretimin de aynı oranda artmasını sağlayacaktır.

Bu projenin ülke ekonomisi için enerji ve tarım sektöründe sağlayacağı katkılar yanında, bölgedeki sosyal yapı üzerinde çok önemli etkileri olacaktır. GAP, 1990'ların ortasında geniş kapsamlı bütünleşmiş proje haline getirilmiştir. Yani yalnızca çok amaçlı baraj ve sulama sistemlerini değil, tarım, enerji, ulaşım, telekomünikasyon, sağlık, eğitim, kırsal ve

kentsel altyapı gelişimi gibi kalkınmayla ilgili diğer tüm sektörlerdeki yatırımları kapsamaktadır. Bugün GAP Bölgesi'nde toplam 14 baraj tamamlanmış, 8 hidroelektrik santrali işletmeye açılmış durumdadır. Enerji projelerinin %78'i, sulama projelerinin de %15'i gerçekleşmiş bulunmaktadır. Bölgede sulamaya açılmış alanın yüzölçümü 272.697 hektardır. GAP alanında sulu tarıma elverişli toplam arazinin yüzölçümü ise 1.800.000 hektar olarak hesaplanmaktadır.

GAP Bölgesi'nde, artan üretim potansiyeline paralel olarak, adaletli bir toprak reformuyla, devlet eliyle yaratılan zenginliğin yöre halkına adaletli dağılımının yapılması gerekir. Ancak bu konuda yapılan araştırmalar bölgede adil bir toprak reformunun yapılamayacağını göstermektedir. Çünkü bölgedeki topraksız köylü nüfusa göre toprak yetersizdir. Bu çalışmalarını yapanlar bölgede köklü bir tarım reformunu teklif etmektedirler.

Nüfusun yarısından fazlası tarım sektöründe bulunan ülkemizde, sorunların çözümünü uzun vadeli olarak sektörlerin gelişme seyrine bırakmamak, bu alanda istenilen iyileştirmeleri sağlayacak yasal düzenlemeleri yapmak gerekir.

Bu kapsamda Türkiye'de acilen "Tarım Reformu" değil, ülke koşullarına uyan, ilkel ve çağ gerisinde kalmış toprak ağırlığını tasfiye ederek gerçek çiftçiyi toprakla buluşturacak; bu toprakların toplulaştırılması sonucu düzgün sulama sistemle-

rinin yapılmasını kolaylaştıracak “TOPRAK VE TARIM REFORMU KANUNU”na gereksinim vardır. Bu gereksinim Anayasa’nın amir hükümlerinde yer almış bulunmaktadır.

“Madde 35- Herkes mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir.

Madde 44- Devlet toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer yer altı servetlerinin azalması sonucunu doğurmaz. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.

Madde 45- Devlet tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerin uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç - gereçlerini ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesini ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.

Madde 166- Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve

uyumlu biçimde hızla gelişmesi, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli bir şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla teşkilat kurmak devletin görevidir.

Planda milli tasarrufu ve üretim artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici, tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir.

Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir”.

Gelmiş geçmiş hiçbir hükümet, hiçbir iktidar, “Bunlar Anayasa'nın amir hükümleridir, bunlara uyararak gerekli Toprak ve Tarım Reformu yapmamak Anayasa'yı ihlal ile eşdeğer bir davranıştır” şeklinde konuya yaklaşmamış, gelmiş geçmiş bütün iktidarlar ZIMNEN TOPRAK FEODALLERİNİN YANINDA YER ALMIŞTIR. Bu duruma hayır diyecek bir kanuna duyulan gereksinimi devamlı gündemde tutmak gerekmektedir.

Bu gereksinimi çok açık bir biçimde yansıtan, 11 Kasım 2005 tarihinde Şanlıurfa'da yapılan “Toprak Reformu Kongresi”nin sonuç bildirgesini bu kitaba alarak daha çok yurttaşın okumasını sağlamanın, Toprak Reformu konusunda bir görüş, bir duruşun yandaşlarını artırmak açısından yararlı olacağı inancındayız.

Nasıl Bir Toprak Reformu?

Uygulanacak toprak reformu, sadece dağıtım boyutunda kalmamalı, kurulacak işletmelerin gerçek birer işletme olabilmeleri, bunların belli bir süre devlet tarafından desteklenmesi ile sağlanmalıdır.

Bunun yanı sıra çok büyük olan ve bu nedenle de ekonomik olarak değerlendirilemeyen işletmelerin toprakları, devletçe satın alınarak, topraksız ve az topraklı köylülere bedeli on yılda ödenmek üzere dağıtılabilir. Ayrıca Hazine topraklarının bu amaçla kullanılabilir. Hazine arazilerinin topraksız ve az topraklı köylülere tahsisi, toplumsal yapıyı iyileştireceği gibi, köylüleri sürekli üretici kılarak refah düzeylerini artıracak ve istihdam olanağı sağlayarak, onları, yaşadıkları yerde tutacaktır.

Ülke düzeyinde hazine arazileri ile birlikte işletilmeyen ya da kullanılmayan arazilerin satın alınması sonucu tarım arazi- si üretimini, birikimini yapacak ve oluşturulacak işletmelere tarımsal amaçlı arazi dağıtımını görevini yürütecek, özerk yapı- da Arazi Edindirme Ofisi kurulmalıdır.

Toprak Reformu Sadece Toprak Dağıtımını Değildir

Toprak dağıtımını başlangıçta özellikle siyasal nedenlerle ca- zip gelen bir uygulama olarak görülmüştür ve toprak reformu çalışmalarında çoğunlukla toprak-devlet topraklarını- dağıt- ma ve tespit edilen norm miktarı ölçüsünde çiftçiyi topraklan- dırma yoluna gidilmiştir. Uzun vadeli düşünüldüğünde de arazilerin parçalanmasına ve yetersiz araziye sahip, pazar re- kabetine direnç gösteremeyecek kadar küçük ve verimsiz iş-

letmeciliğe de yol açtığı görülmüştür.

50 dekardan küçük ve 500 dekardan büyük işletmelerin hem sayısında hem de arazi miktarında oransal olarak azalma, 50–499 dekar arazisi olan işletme grubunda ise her iki değer açısından bir artış görülmesi, toprak reformu açısından değerlendirildiğinde Türkiye'de tarımsal işletmelerin orta büyüklük grubunda yoğunlaşma eğiliminde olduğu dikkat çekmektedir.

Bu bakımdan Türkiye'nin öncelikle toprak dağıtımı esasına dayanan bir reforma değil, aksine hızlı bölünme karşısında toplulaştırma esasına dayanan, satılamayan, miras yoluyla parçalanamayan ve yasal işletme büyüklüğü küçültülemeyen tarım ve toprak reformuna ihtiyacı vardır. Artan nüfusun tarım dışı sektörlerle çekilememesi, miras vb. nedenlerden dolayı, tarım işletmelerinin sahip olduğu arazilerde parçalanma sürmekte ve ekonomik işletme büyüklüğünün altına düşülmektedir. Bunun için bizim gibi ülkelerde öncelikle mevcut işletmelerle ilgili arazi toplulaştırma, kırsal yerleşim alanlarını düzenleme, doğa ve çevre koruma çalışmalarına daha çok kaynak ayrılarak hız verilmeli ve günümüz gereklerine uygun işletme bütünlüğü sağlanmalıdır.

Tarım sektöründe istihdamın fazla olduğu ülke koşullarında tarım kesiminde çalışan nüfusu yerinde istihdam edebilecek, başka alanlar yaratmak gerekmektedir. Sadece toplulaştırma yaparak ve yanında da devlet toprakları ile topraklandırılarak köylüye tarım yaptırmanın toplumsal bir çözüm olmamaktadır. Kırsal alanı sadece tarımsal değil öteki fonksiyonları ile kalkındıracak, geliştirecek bütünlüklü kırsal gelişim projeleri uygulanması bu sorunların çözümü olarak görülmektedir.

Bu değerlendirmelere göre denebilir ki; kırsal kesimde reform çalışmalarının istenilen sonuca ulaştırılabilmesi için, amaçların doğru belirlenmesi ve bu amaçları gerçekleştirecek doğru araçların kullanılması gerekmektedir. Araçların biri diğerini destekler nitelikte ve uyumlu olması, biri biriyle çelişik olmaması, araçların kullanımında olabildiğince geniş bir kesimin desteğinin sağlanması önemlidir.

Toprak ve Tarım Reformu Yasası Temel İlkeleri

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) tarafından düzenlenen Toprak Reformu Kongresi 11–12 Kasım 2005 tarihlerinde şanlıurfa’da gerçekleştirilmiştir.

Toprak Reformu ve Tarım Yapımız adlı Kongrede “Tarımsal yapıdaki bozukluklar ve toprak mülkiyetindeki denge-sizlikler ülke çapında günümüz koşullarını göz önüne alan bir toprak reformunu gerekli kılmaktadır” düşüncesi ne çıkmıştır.

Bu kongrenin yayınlanan sonuç bildirisinde “Toprak Reformu sorunsalının, kırsal ve kentsel alanı kapsayacak şekilde, toprağı ve insanı korumak ve geliştirmek için doğadan ve eşitlikten yana bir sistem değişikliği şeklinde ele alınması zorunludur” denmiştir. Bunun yanı sıra Toprak ve Tarım Reformu Kanunu’nda bizim de katıldığımız aşağıdaki ilkelerin yer alması gereği ifade edilmiştir (27).

1- Öncelikle ilçe bazında optimum işletme leğinin sulu ve kuru arazi için yeniden belirlenmesi,

2- Toprak ve Tarım Reformu'nun alt yapısı olan kadaastro çalışmalarının hızlandırılarak optimum işletme ölçeğinin belirlenmesi çalışmalarının önünde yürümesi,

3- Toprağın verimli bir şekilde işletilmesini, tarımsal üretimin sürekli bir şekilde artırılmasını, topraksız veya az topraklı çiftçilerin kendilerine yeten gelir sağlayacak işletmeler haline getirilmesi için toprak dağıtımının yapılması,

6- Topraklandırılan çiftçinin araç ve gereç açısından ve diğer gereksinimler açısından donatılması, desteklenmesi ve örgütlenmesinin sağlanması,

7- Tarım ve Toprak Reformu hedeflerinin gerçekleşmesine yardımcı olmak amacı ile toprak ve tarım kooperatiflerinin kurulması,

8- Maraba sisteminin kaldırılması, ortakçılık ve kiracılığın belli bir düzene sokulması,

9- Ekonomik üretimi sağlamayacak biçimde parçalanmış arazilerin birleştirilmesi ve gerektiğinde genişletilmesi suretiyle toplulaştırılması,

10- Tarımsal mülklerin çiftçi ailelerin geçimini sağlamaya ve aile işgücünü değerlendirmeye yetmeyecek derecede parçalanmasının önlenmesi,

11- Tarımda toprak ve su kaynaklarının kullanılmasında teknik ve ekonomik gerekliliklerin gözlenmesi,

12- Örnek köyler kurulması, mevcut köylerin yeniden modern yerleşim ilkelerine göre düzenlenmesi,

13- Çiftçilerin toprak ve su kaynaklarını rantabl biçimde

kullanmalarını, üretimi artırmalarını temin anlamında sık sık eğitilmeleri.,

14- Hazineye ait tarım arazilerinin dağıtımında önceliğin topraksız çiftçide olması,

15- Yabancılara tanınan tarım arazisi edinme hükümlerinin yürürlükten kaldırılması ,

16- Mayınlı arazinin temizlenerek topraksız çiftçiye dağıtılması,

17- Belirli büyüklüğün üstündeki toprakların kamulaştırılarak dağıtımına katılması, Kamulaştırılmayanların ise artan oranda vergilendirilmesi,

18- Herhangi bir bölgenin Toprak Reformu Bölgesi ilan edilmesinden itibaren konulması gereken mülk sahiplerinin mülklerini bildirme süresinin bölgenin koşullarına göre net bir şekilde belirlenmesi

19- Sarış ve devir işlemlerinin uygulama sona erinceye kadar yasaklanması, uygulamanın sona erdiği hususunun ilgili kurumca açıklanması ve ilan edilmesi,

20- Gayri resmi, özel satışların hiçbir şekilde kabul edilemeyeceği, mahkemelerde delil olamayacağı hususunun düzenlenmesi,

21- Reform finansmanının nasıl temin edileceğinin açıkça kanunda yer alması,

22- Bildirim, ve satış yasağı kurallarına uymayanlara uygulanacak cezaların yaptırım ağırlığı taşıması, güncel, hafif cezalar olmaması,

23- Uygulamayı yürütecek olan kurumun “Toprak ve Tarım Genel Müdürlüğü” adı ile karşılaşılana ve tecrübe edilen hususların da dikkate alınarak yeniden kurulması.

Çıkartılması gereken “Toprak ve Tarım Reformu Kanunu”nda mutlak surette bu ilkeler yer almalıdır.

EKLER

Türkiye’de Toprak İyeliği ve Kullanımı:

Türkiye’de 1991 Genel Toprak Sayımı ve 2001 yılı Genel Toprak Sayımı verilerine göre, 10 içerisinde tarımsal işletmelerin sayısında %24,38, tarım üretimi yapmayan işletmelerin sayısında %46.34 oranında azalma gerçekleşmiştir.

2001 Yılı Genel Tarım Sayımı Tarımsal İşletmeler Anketi sonuçlarına göre yalnız kendi arazisini işleten işletmelerin oranı %81.34, bu işletmelerin işledikleri arazi oranı ise %73.96’dır. Görüldüğü gibi tarımsal işletmelerde mülk arazi oranı oldukça yüksektir.

Ülkemizde AB ve kimi ülkelerde olduğu gibi işletmeleri genişletmek için kiracılık yaygın değildir. Kendi arazisi olmayıp başkasından kira, ortakçılık, yarıcılık vb. şekillerde tuttuğu araziye işleten ve ülke koşullarında geçimlik düzeyinde kalan işletmelerin toplam işletme içindeki oranı 1991 yılı genel toprak sayımında %1.65 iken 2001 yılı genel toprak sayımına göre ortanı 5 3.56 ya yükselmiştir. Bu durum kırsal kesimde mülksüz olma durumunun hızla yükseldiği anlamına gelmektedir. Kendi arazisi olmayan işletmelerin 1991 Genel Tarım Sayımı %71.27’sinin, 2001 Yılı Genel Tarım Sayımı’nda %51.03’ünün yalnız kira ile arazi işlettikleri saptanmıştır. Bu rakamlar topraksız köylünün tarımı bıraktığının göstergesidir (32).

İşletme Büyüklüğü (dekar)	1991 Genel Tarım Sayımı				2001 Genel Tarım Sayımı			
	toplam işt.Sayı	%	Top.Arazi	%	toplam işt.sayı	%	Toplam arazi	%
-5	251.686	6.34	667059	0.29	178006	5.89	481.987	0.26
5-9	381 287	9.61	2551091	1.07	290461	9.61	1952471	1.06
10-19	752 156	18.96	10042501	4.28	539840	17.86	7378022	4.00
20-49	1274 609	32.13	38668961	16.49	950840	31.46	29531619	16.02
50-99	713 149	17.98	46750693	19.94	506049	18.53	38127032	20.68
100-199	383.323	9.66	49216633	20.99	327363	10.83	43884395	23.81
200-499	173 174	4.38	46487432	19.82	153685	5.09	42075497	22.82
500-999	24.201	0.61	14982493	6.39	17429	0.58	11218554	6.09
1000-2499	10.266	0.26	13856621	5.91	4199	0.14	5476930	2.97
2500-4999	1.930	0.05	6538082	2.79	222	0.01	695541	0.38
5000+	441	0.01	4789427	2.04	57	0.00	3526175	1.91
Türkiye	3.966.822	100	234510993	100	3.022.127	100	184.348.223	100

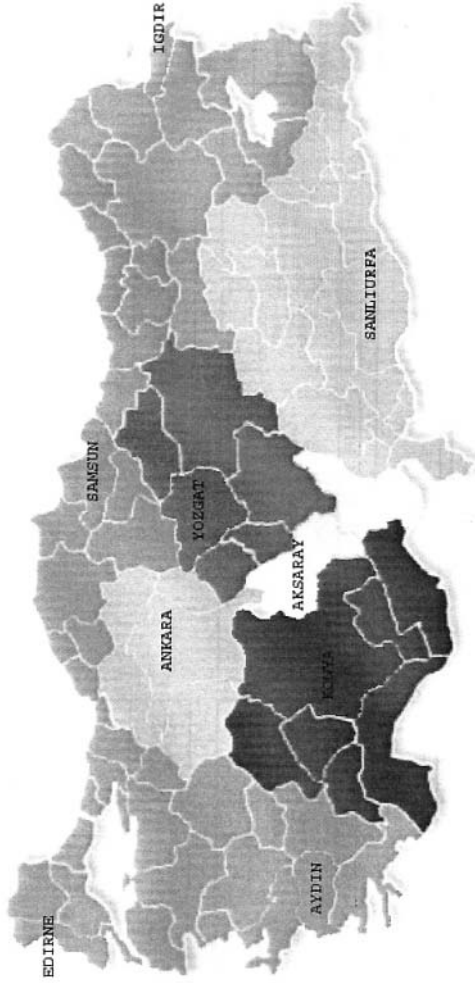
Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Türkiye de tarımsal işletmeler, işletme sayısı bakımından 20–49 dekar arazi grubunda yoğunlaşmaktadır. İşlenen alan olarak ise her iki sayım sonucuna göre 100–199 dekar arazi grubunda yoğunlaşmıştır. 50 dekardan küçük işletmeler sayı ve alan olarak azalmaktadır. 1991 Yılı Genel Tarım Sayımı Tarımsal Alanlar Anketi sonucuna göre, sayısal olarak toplam işletmelerin %67,04'ünü oluştururken 2001 Genel Tarım Sayımı da 164,83'ünü, toplam arazinin ise, 1991 GTS'de %22.12'sini, 2001 GTS'de %21.34'ünü oluşturduğu görülmektedir.

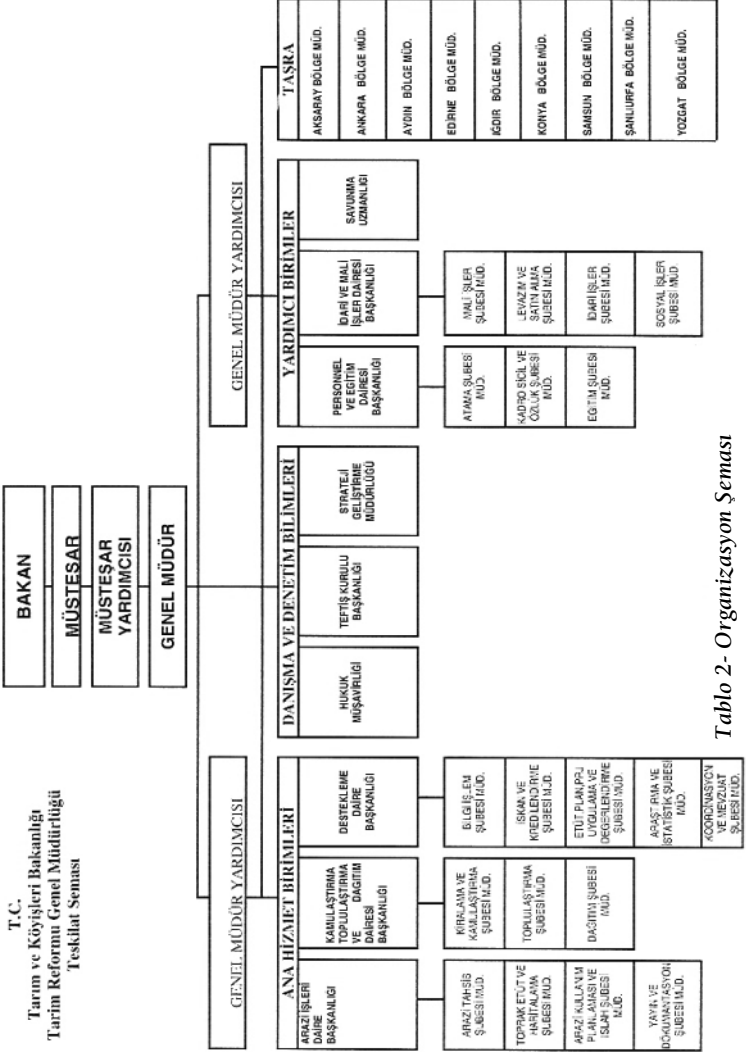
Büyük işletmelerde ise; 500 dekaradan büyük işletmeler grubunda yer alan işletmeler de sayı ve alan olarak azalmıştır. 1991 GTS'de toplam işletmelerin %0.93'ünü, 2001 GTS'de %0.72'sini oluşturmuştur. Bu işletmelerin tasarrufunda bulunan toplam arazi oranı ise, 1991'de %17 iken, 2001'de 11.35 olmuştur. Bu sonuçlara göre 50 dekaradan küçük ve 500 dekaradan büyük işletmelerin hem sayısında hem de arazi miktarında oransal olarak azalma, 50–499 dekar arazi olan işletme grubunda ise her iki değer açısından bir artış gözlenebilmektedir.

Aşağıda verilen tablodaki değerler ise ülke çapında dağınık parsellerin birleştirilmesini temel alan arazi toplulaştırması önlemleri gerekliliğini korumaktadır.

İşletme Büüklüğü (dekar)	Toplam işletme Sayısı	Toplam parça sayısı (dekar)	Toplam arazi	Orta iş. P.Sayı	İşletmeye Düşen Ort.Alan (dekar)	Orta Parsel Büüklüğü (dekar)
0-5	178.006	292.514	481.987	1.64	2.71	1.65
5-9	209.461	664.173	1.952.471	2.29	6.72	2.94
10-19	539.816	1.650.312	7.378.022	3.06	13.67	4.47
20-49	950.840	3.831.653	29.531.619	4.03	31.06	7.71
50-99	560.049	2.836.069	38.127.032	5.06	68.08	13.44
100-199	327.363	1.881.198	43.884.395	5.75	134.05	23.33
200-499	153.685	997.015	42.075.492	6.49	273.78	42.20
500-999	17.429	135.983	11.218.554	7.80	643.67	82.50
1000-2499	4.199	32.760	5.476.930	7.80	1.304.34	167.18
2504999	222	1.189	695.541	5.36	3.1343.07	584.98
5000+	57	509	3.526.175	8.93	61.862.72	6.927.65
Toplam	3.022.127	12.323.405	184.348.223	4.08	61.00	14.96

TRGM 9 Bölge Müdürlüğü ve Uygulama Alanları





Tablo 2- Organizasyon Şeması

TOPRAK MÜLKİYETİ VE KULLANIMI

Tablo-1: İşletme büyüklüğüne göre (1991–2001 Genel Tarım Sayımı) işletme sayıları ve alanları

İşletme büyüklüğü (dekar)	1991 GTS			2001 GTS				
	Toplam işletme sayısı	%	Toplam arazi	%	Toplam işletme sayısı	%	Toplam arazi	%
-5	251 686	6.34	667 059	0.28	178 006	5.89	481 987	0.26
5-9	381 287	9.61	2 511 091	1.07	290 461	9.61	1 952 471	1.06
10-19	752 156	18.96	10 042 501	4.28	539 816	17.86	7 378 022	4.00
20-49	1 274 609	32.13	38 668 961	16.49	950 840	31.46	29 531 619	16.02
50-99	713 149	17.98	46 750 693	19.94	560 049	18.53	38 127 032	20.68
100-199	383 323	9.66	49 216 633	20.99	327 363	10.83	43 884 395	23.81
200-499	173 774	4.38	46 487 432	19.82	153 685	5.09	42 075 497	22.82
500-999	24 201	0.61	14 982 493	6.39	17 429	0.58	11 218 554	6.09
1000-2499	10 266	0.26	13 856 621	5.91	4 199	0.14	5 476 930	2.97
2500-4999	1 930	0.05	6 538 082	2.79	222	0.01	695 541	0.38
5000+	441	0.01	4 789 427	2.04	57	0.00	3 526 175	1.91
Türkiye	3.966.822	100	234.510.993	100	3.022.127	100	184.348.223	100

Tablo-1’de görüldüğü gibi; Türkiye’de tarımsal işletmeler, işletme sayısı bakımından 20–49 dekar arazi grubunda yoğunlaşmıştır (1991 Genel Tarım Sayımı (GTS)’nda %32,13, 2001 GTS’de %31,46). İşlenen alan olarak ise her iki sayım sonucuna göre 100–199 dekar arazi grubunda yoğunlaşmıştır (1991 GTS’de %20,99, 2001 GTS’de ise %23,81).

50 dekardan küçük işletmeler sayı ve alan olarak azalmaktadır. (1991 GTS Tarımsal İşletmeler Anketi sonucuna göre

sayısal olarak toplam işletmelerin %67.04'ünü oluştururken 2001 GTS'de %64.83'ünü, toplam arazini ise 1991 GTS'de %22.12'sini, 2001 GTS'de %21.34'ünü oluşturduğu görülmektedir).

Büyük işletmelere gelince; 500 dekinden büyük işletme grubunda yer alan işletmeler de sayı ve alan olarak azalmıştır. (1991 GTS'de toplam işletmelerin %0.93'ünü, 2001 GTS'de %0.72'sini oluşturmuştur. Bu işletmelerin tasarrufunda bulunan toplam arazi oranı ise 1991 GTS'de %17 iken 2001 GTS'ye göre %11,35'tir).

Bu sonuçlara göre, 50 dekinden küçük ve 500 dekinden büyük işletmelerin hem sayısında hem de arazi miktarında oransal olarak azalma, 50–499 dekar arazisi olan işletme grubunda ise her iki değer açısından bir artış görülmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi bu değerler, hem tarımsal işletme sayısı hem de işletmelerin tasarrufunda bulunan arazi bakımından Türkiye'de tarımsal işletmelerin orta büyüklük grubunda yoğunlaşma eğiliminde olduğunu göstermektedir.

Kaynak: Prof. Dr. Zerrin DEMİREL, Fatma Zehra GÜL-SEVER “Türkiye’de Toprak Reformu ve Uygulamaları” TMMOB Toprak Reformu Kongresi Bildiriler Kitabı 2005 Ankara

KAYNAKÇA:

- 1) Prof. Dr. Coşkun Üçok Türk Hukuk Tarihi,1966 Ankara
- 2) Prof. Dr. Coşkun Üçok. A.G.E.
- 3) Bakara 2/107, Mealler-Hasan Basrai Çantay Kur'an-ı Me-al-i Kerim İstanbul 1965
- (4) GÖKTÜRK. Eski ve Yeni Mülkiyet S.9
- 5) The Correspondance of Marx and Engels, International Publisher, Newyork (mektup; Manchester, June 1853.P.16)...Sencer Divitçioğlu Asya Tipi üretim Tarzı. Osmanlı Toplumunu. İstanbul Üniversitesi Yayını. 1976 S.6.
- 6) A.G.E, (Mektup Manchester. Jun 1853 P 16) Sencer Divitçioğlu A.G.E.
- 7) 21 Muharrem 1308 /1885, 29 Teşrinievvel 1300/1883, tarihli Tahriratu Umumiye (Dr. Halil CİN-Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu düzenin Bozulması Ankara1978)
- 8) Doç. Dr. Halil CİN A.G.E. S.11
- 9) Halil Bayrakçı, Osmanlı Toprak Sistemi-Miri Hukuk S.87
- 10) Dr. Üçok, A:H:F:D: C. II. Sayfa 90
- 11) Dr. Üçok A.H.F.D. Cilt I S.89
- 12) Dr H. Cin A.G.E. sayfa 152-155
- 13) İsmet Sungurbey Tarımsal Topraklardaki Tasarruf Hakkının Mahiyeti. Cumhuriyet Gazetesi 14.04.1964
- 14) Dr H. Cin A.G.E.
- 15) Dr. H. Cin A.G.E. S337

- 16) Dr. H. Cin A.G.E.
- 17) Dr. H. Cin A.G.E.
- 18) Bülent Köprülü Toprak Hukuku Dersleri., Cilt Sayfa 14.
- 19) İsmail Cem Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi s 209
(19)
- 20) Türkiye İstatistik Yıllığı 1964/65 Yayın No:510 Sayfa
253
- 21) Elektronik S.B.D. Sanal Kütüphane. www.ta-
rim.gov.tr.Page 3.of.5.page 4.of 5.
- 22) Haldun Özgen Türkiye’de Kadastronun Tarım ve Top-
rak Reformuna Etkileri. TMMOB Toprak Reformu Kongresi
S.86i
- 23) DPT.1968 Yılı Programı. Sh 423
- 24) Dr. Gürkan Çelebican İktisadi Açından Toprak refor-
mu.”Türkiyede Toprak Reformu Semineri” 1968 Sayfa 45
- 25) Prof Dr. Osman Tekinel DçDr. Bahri Çevik Seminer
Bildirisi Kasım 1988
- 26) R. Erkan Alemdaroğlu Dünyada Toprak Reformu Uy-
gulamaları Toprak Reformu Kongresi,11–13 Kasım 2003 Şan-
lıurfa
- 27) Toprak Reformu Kongresi Sonuç Bildirgesi
- 28) Encyclopedia Britanica, London, 1985
- 29) FAO Land Tenure Service in Rural Development Divi-
sion, “Contemporary Thinking on Land Reforms”, Rome,
1998
- 30) Joao Pedro Stedile, “The World Bank Undermines Ag-

rarian Reform in Brazil”, National Board of Landless Workers Movement (MST), Sao Paulo, 1999

31) Orhan Hançerlioğlu, “Felsefe Ansiklopedisi”, İstanbul, 1977

32) Seth R. DeLong, Ph.D, “Chavez's Agrarian Land Reform: More Like Lincoln Than Lenin”, Counter Punch Magazine, California, 2005

33) Stephan Schwartzman, “The World Bank and Land Reform in Brazil”, Environmental Defense, Washington DC, 2000

34) Taraklı Duran, “Toprak Reformu”, Türkiye Ziraat Mühendisliği II. Teknik Kongresi, Ankara, 1970

35) Taraklı Duran, “Tarımda Üretim ve Gelişme”, TMMOB Planlama Dergisi 4. Sayı, Ankara, 2003

36) Toshihiko Kawagoe, “Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues”, The World Bank and Seikei University, Washington DC, 1999

37) Venezuela Information Office, “Land Reform in Venezuela”, Washington DC, 2003