



Türkiye’de Mera Kanunu Uygulamalarının Tarihsel Gelişimi

Celal CEVHER¹

İ. Coşkun CEYLAN²

Özdal KÖKSAL²

¹Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü, Yenimahalle-Ankara

²Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü

ÖZET

Bu çalışma; 1998 yılı öncesi ve sonrası Mera Kanunu uygulamalarının tarihsel gelişimini ortaya koymak için yapılmıştır. Bunun için, Mera Kanunu ve Yönetmeliğinde yer alan uygulamalar araştırılmıştır. Bununla birlikte bugüne kadar yapılan Bakanlık (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı) çalışmaları ve kırsal alandaki yansımaları da saptanmıştır. İncelenen kanunlar, yönetmelikler, tebliğler ve bakanlık çalışmaları çeşitli açılardan değerlendirilmiş ve yorumlanmıştır. Uygulanan Mera Kanunlarının ortaya çıkardığı hukuki sorunlar ve çiftçiler üzerindeki etkisi belirlenmiştir. Ayrıca, diğer kurumlar üzerinde meydana getirdiği değişikliklerde ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: Çayır ve mera alanları, mera kanunu, mera yönetmeliği

The Historical Development of Rangeland Law Application in Turkey

ABSTRACT

This study was aimed to investigate the historical development of pasture law application after/before in 1998. Therefore, the applications in rangeland law and regulation were investigated. However, the ministry works (Ministry of Agriculture and Rural Affairs) and also their reflections in the rural areas were investigated until today. Reviewed laws, regulations, and the ministry of communication studies were evaluated from various aspects and also interpreted. Legal issues which emerged from pasture law and their effect on farmers were detected. Moreover, the changes of the pasture law on other institutions were examined.

Key Words: Pastures and rangeland areas, rangeland law, pasture regulation

GİRİŞ

Çayır ve mera alanlarına ilişkin ilk düzenlemeler, Tanzimat Dönemi’ne kadar somut olaylar karşısında verilen değişik tarihli ferman ve hükümlerden oluşmaktaydı. Daha sonra Tanzimat Dönemi’nde girilen kanunlaştırma faaliyetleri sonucu, mera ve çayır alanları ile ilgili 1858 tarihli “Arazi Kanunnamesi” çıkarılmıştır. Bu çalışmanın ardından değişik yasalarla yapılan düzenlemeler gündeme gelmiştir. Bu yasal düzenlemeler; Değişik (474, 2502, 885, 2510 sayılı) İskan Kanunları, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 1757 sayılı Toprak Tarım Reformu Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 2644 sayılı Tapu Kanunu, 3402 sayılı Kadastro Kanunu, 766 sayılı Tapulama Kanunu, 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kuruluş Kanunu, 6831 sayılı Orman Kanunu ve 1982 Anayasasının 45’inci maddesi gibi farklı kanunlarda getirilen düzenlemelerle birlikte mera mevzuatını oluşturmaktaydı. Yapılan bu yasal düzenlemeler ile mera ve çayır alanlarının kullanma şekilleri ve koşulları belirlenmeye çalışılmıştır. Ancak bu dağınık mevzuat, tam olarak mera ve çayır alanlarının belirlenmesi (*tespit*), sınırlandırılması (*tahdit*), özel şahıslara kullanmak üzere verilmesi (*tahsis*) ile mera ıslah ve amenajmanı konusunda kullanıcılara yükümlülük getirmemekteydi.

Mera ve çayır alanlarının bakımı, sınırlarının belirlenmesi, bu alanların kullanılması gibi konulara ilişkin; farklı zamanlarda çıkarılan yasalar bulunmakla birlikte bu alandaki sorunlar çözülemiyordu. Bu yasal düzenlemelerde, hukuki bir anlaşmazlığın olması halinde

hangi yasadaki hükmün uygulanması gerektiği konusunda bir açıklık yoktu. Bu nedenle, yasal düzenleme ile sorunlar çözümlenemiyordu. Bunlar ile somut olaylarda uygulama yapmak hem idari hem de adli açıdan oldukça zor olmaktadır. Bu farklı yasaların birebir somut mera ihtilaflarına uygulanamaması birtakım sıkıntıları da beraberinde getirmesi nedeniyle; tüm bunlara son vermek amacıyla 28.02.1998 tarih ve 4342 sayılı Mera Kanunu çıkartılmıştır. Bu kanundan sonrada mera alanları ile ilgili yeni bir dönem başlatılmıştır.

Bu kanun çıkartılırken üç temel esas üzerinde durulmuştur. Birincisi; müstakil bir Mera Kanunu çıkararak, günün şartlarına uygun yasal düzenlemeleri yapmak, ikincisi; Mera ile ilgili çalışmaların, sadece Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yetkisinde toplanması; üçüncüsü ise, Merkeziyetçi yönetim anlayışından uzaklaşarak, kullanıcılara yetki ve sorumluluk verilmesidir. Kanunun amacı ise; Mera, yaylak ve kışlakların tespiti, tahdidi ile tahsislerinin yapılması, belirlenecek kurallara uygun kullanımın sağlanması, mera alanlarının bakım ve ıslahlarının yapılarak, verimliliklerinin artırılması, kullanımlarının denetlenmesi, bu alanların korunması ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesidir. Bu bağlamda, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı mera alanlarına yönelik yapılan tüm çalışmaları, 1998 yılında çıkartılan mera kanuna göre yapmaktadır. Mera kanunu çıkartıldıktan sonra, günümüze kadar (2008), 7.381.411 milyon hektar mera alanında tespit, 3.515.887 milyon hektar mera alanında tahdit, 759 adet mera ıslah ve amenajmanı projesi tamamlanmış ve 3.327.607 dekar mera alanı kullanıcıların hizmetine girmiştir.

Bu çalışma, Tanzimat Döneminden 1998 yılına kadar olan mera mevzuatını, 28/02/1998 tarih ve 4342 sayılı Mera Kanununun mevcut uygulamalarının neler olduğu ve bu uygulamaların kırsal alanda ne tür bir etki yaratacağını ortaya koymak için planlanmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde Mera Mevzuatının Tarihçesine yer verilmiştir. Daha sonra sırasıyla; 1998 yılında önceki Mera Mevzuatından kaynaklanan sorunlar, 1998 yılındaki Mera Kanunu ve Yönetmeliği, Mera Kanununun uygulanmasında karşılaşılabilecek muhtemel sorunlar ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Mera Kanuna göre yaptığı ve yapacağı çalışmalar değerlendirilmiştir.

Mera Mevzuatının Tarihçesi

1998 Yılına Kadar Uygulanan Mera, Yaylak ve Kışlak Mevzuatı; Bu mevzuatlar sırasıyla, 1858 Tarihli Kanunname-i Arazi, 442 sayılı Köy Kanunu (1924), 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu (1930), 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (1945), 6831 sayılı Orman Kanunu (1956), Mülga 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu (1973), 1982 Anayasasında Mera alanı, 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun (1983), 3083 Sayılı Sulama Alanlarının Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu (1984), 3194 Sayılı İmar Kanunu (1985), 3202 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (1985), 3155 Sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevi Hakkında Kanun (1985) ve 3402 Sayılı Kadastro Kanunu (1987).

1858 Tarihli Kanunname-i Arazi; İslâm Hukukunda toprak üzerinde Devlet Mülkiyeti, Kamu Mülkiyeti, Şahıs Mülkiyeti olmak üzere üç farklı mülkiyet hakkına yer verilmiş ve bu, mülkiyetler meşrû görülmüştür. Ayetler, hadisler, sahabe uygulamaları ve İslâm hukukçularının içtihatları incelendiği zaman, toprağa devlet ve kamu yanında gerçek

kişilerin de sahip oldukları ve bunun meşrû sayıldığı ortaya çıkar. Araziler; malikin devlet veya gerçek kişi olması, intikal yolu ve imkânı dikkate alınarak taksim edilmiştir. Bu konuda en gelişmiş 1274/1858 tarihli Arazi Kanununda (Kanunnâmi-ı arazi) yer almıştır (Anonim, 2009a). Herkesin menfaatine terkedilmiş (metruk arazi) topraklar ve yerlerde, özel mülkiyete konu olamaz. Bu topraklar tahsis edildikleri maksada hizmet eder. Bütün ülke halkının istifadesine bırakılmış yerlerin işgali, istifadeye engel olacak şekilde şahıslar tarafından kullanılması, zaptı gibi durumlarda her vatandaş müdahalenin engellenmesini dava edebilir. Köy ormanı, merası, kışlağı, yaylası gibi merkezlerdeki ahalinin istifadesine terkedilmiş yerlerden de yalnızca bu yerde oturanlar istifade edebileceklerdir (Madde 5, 91 vd.).

442 sayılı Köy Kanunu; Bir köyün sayılan veya müşterek yerler bir köy sınırı içinde kalmıyorsa buralardan istifade eden köylerin müşterek malı olup, her köyün sınır kâğıdında bu hakları yazılır ve müştereken koruyup eskisi gibi istifade ederler. Köyün orta malı kanun karşısında Devlet malı gibi korunur. Bu türlü mallara el uzatanlar Devlet malına el uzatanlar gibi ceza görürler (Anonim, 2009b).

1580 Sayılı Belediyeler Kanunu; Öteden beri beldeye ait sayılan bütün tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, zeytinlik, palamutluk, baltalık, otlak gibi yerler sınır içinde kalır. Öteden beri müştereken intifa edilen çayır, yayla ve mera ve menba ve tepelerden teamülü veçhile alakadarların istifade hakları bakidir. Bu suretle belediye sınırı dahilinde kalıp başkalarının hakkı intifaları bulunan bu kabil yerler hakkında sınır kağıdına şerh verilir. Belediye sınırları içinde sahipsiz arazi mahiyetindeki seyrangah, harman yeri, koruluk ve bataklıkların ve belediye marifetiyle deniz, nehir ve gölden doldurulmuş olan yerlerin ve yıkılmış kale ve kulelerin metruk arsaları ve enkazının tasarruf, idare ve nezareti kaffei hukuk ve vecaibi ve varidatı ile beraber belediyelere devir olunur (Anonim, 2009c).

753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu; Bu kanunda yazılı araziden maksat, ormandan başka olan kültür arazisidir. Kültür arazisi; çiftlikte kullanılabilen arazidir. Kültür arazisi, Tarla bağ, bahçe, ağaçlık, çayır ve mera çeşitlerine ayrılır (Anonim, 2009d).

6831 sayılı Orman Kanunu; Bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden; tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (Antep fıstığı, çam fıstığı) gibi çeşitli tarım alanları veya otlak, kışlak, yaylak gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler ile şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanları, orman sınırları dışına çıkartılır. Devlet ormanları içinde bulunan yaylak, kışlak ve otlaklarla sulama yerlerinde hakları olanlardan buralara hayvanlarıyla yahut hayvansız olarak girip çıkmak isteyenler; bu yerlere orman idaresinin göstereceği yollardan geçmeye ve ormanlara zarar vermemeye matuf tedbirlere riayete mecburdurlar. Devlet ormanlarındaki otlaklara dışarıdan toplu olarak veya sürü halinde hayvan sokulup otlatılması, tanzim olunacak planlara göre orman idaresinin iznine bağlıdır. Planlar otlak zamanından evvel tanzim ve orman işletme müdürlüklerince tasdik olunur. Tarım ve Orman Bakanlığı, Devlet ormanları içindeki ağaçsız otlak, yaylak ve kışlakların tanzim ve ıslahı hususunda gerekli tedbirleri alır (Anonim, 2009e).

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu; Anayasa Mahkemesi tarafından 10 Mayıs 1978 tarihinde şekil yönünden iptal edilmiş ve yeni Kanun tanınan 1 yıllık süre içerisinde T.B.M.M.'den geçirilemediği için yürürlükten kalkmıştır (Anonim, 2009b).

1982 Anayasasında Mera Alanı; 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 girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır (Anonim, 1982g).

2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun; Bu Kanun, 6831 sayılı Orman Kanununun 2.nci maddesi uyarınca orman kadastro komisyonları tarafından orman sınırları dışına çıkarılan; Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyip, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar görülen yerleri, otlak, kışlak, yaylak gibi yerleri, tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (Antep fıstığı) gibi çeşitli tarım alanlarını, şehir, kasaba, köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim sahalarını kapsar.

Otlak, kışlak ve yaylakların değerlendirilmesi: Bu kanunun 2.nci madde (b) bendi kapsamına giren otlak, kışlak ve yaylaklar; Tarım ve Orman Bakanlığı'na, mülki hudutları içinde bulunduğu orman, köy veya kasabasına bir bütün olarak, gerektiğinde birden fazla orman köyü veya kasabasına hayvancılıkta kullanılmak üzere bedelsiz olarak tahsis edilir. 17.10.1983 tarih ve 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanunun 10 uncu maddesi, 4342 sayı ve 25.02.1998 tarihli mera kanunu ile yürürlükte kaldırılmıştır (Anonim, 2009b).

3083 Sayılı Sulama Alanlarının Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu; Bu Kanunun amacı sulama alanları ile Bakanlar Kurulunca gerekli görülen alanlarda; Zorunluluk halinde tarım arazisinin diğer amaçlara tahsisini düzenlemeyi amaçlar. Bu Kanuna göre, **Tarım Arazisi:** Orman sınırları dışında kalan, zirai üretim yapılan, çayır, mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılan, kullanılma şekillerinden birine tahsis edilen veya ekonomik olarak imar, ihya ve ıslah edilerek üretime açılacak arazilerdir. Çayır, mera ve benzeri arazilerin tespit ve tahsisi (Anonim, 2009f).

3194 Sayılı İmar Kanunu; Meraların imar planı sınırları içerisine alınması durumunda yapılacak işlem konusunda 4342 sayılı Mera Kanunu yürürlüğü öncesinde uygulamada birçok sorunla karşılaşılmaktaydı. Bunlardan en önemlisi, 4342 sayılı Mera Kanununun 35. maddesi ile değiştirilmeden önce 3194 sayılı İmar Kanununun 11. maddesinin son (4.) fıkrasındaki “imar planı içindeki meraların imar planının onayı ile hukukî niteliklerini kaybedeceği, onaylanmış imar plânı kararı ile getirilen kullanma amacına konu ve tabi olacağı” hükmünün uygulanış şekline ilişkindi. 4342 sayılı Mera Kanununun 35. maddesi ile 3194 sayılı Kanunun 11. maddesi değiştirilmiş ve mera ile ilgili kısım maddenin son fıkrasından çıkarılmış, meralar ile ilgili bütün düzenlemeler 4342 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. 4342 sayılı Mera Kanunu ile meraların imar planı sınırları içerisine alınması durumunda yapılacak işlem (d) bendinde açıklanmıştır. Buna göre; “Köy yerleşim yeri ile uygulama imar plânı veya uygulama plânlarına ilave imar plânlarının hazırlanması amacıyla” meraların tahsis amacı

değiştirilebilecektir. Uygulama imar planı veya bu planlara ilave imar planlarının hazırlanması amacıyla yapılacak tahsis değişikliği için imar planını hazırlayan belediye başkanlığının talebi, mera komisyonunun ve defterdarlığın uygun görüşü ve valiliğin onayı gerekmektedir. Valilikçe tahsis amacı değiştirilen mera, imar planında ayrıldığı amaç doğrultusunda Hazine adına tescil edilecektir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 29.05.1998 tarih ve 1998/6 sayılı genelgesinin 4. maddesi, 4342 sayılı Kanunun 14. maddesine yapılan atıftan sonra; bu durumda, valilik veya belediyelerin meraları resen imar planı kapsamına alma yetkileri kaldırılmıştır. Meraların imar planı kapsamına alınmadan önce Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca tahsis amacının değiştirilerek Hazine adına tescillerinin yapılması öngörülmüştür. Sonuç olarak meralar, valilik veya belediyeler tarafından resen imar planı kapsamına alınamayacak, ancak tahsis amacı değiştirildikten ve Hazine adına tescili sağlandıktan sonra meralar imar planı kapsamına alınabilecektir (Anonim, 2009a).

3202 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun; Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya özel mülkiyetinde bulunan yabancı fıstıklık, zeytinlik, sakızlık, harnupluk ve makiliklerin alt yapı tesislerini imar, ıslah ve ihya etmek için gerekli projeleri ve programları hazırlamak, hazırlatmak, tasvip edilenleri uygulamak ve uygulatmak (Anonim, 2009c).

3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun; Çayır, mera, yaylak ve kışlakların, arazi kullanım planlarında gösterilen ıslah ve geliştirme projelerini uygulamak ve uygulatmak için tedbirler almak (Anonim, 2009f).

3402 Sayılı Kadastro Kanunu; Kamunun ortak kullanmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlerden; Mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri gibi paralı parasız kamunun yararlanmasına tahsis edildiği veya kamunun kadimden beri yararlandığı belgelerle veya bilirkişi veya tanık beyanı ile ispat edilen (orta malı) taşınmaz mallar sınırlandırılır, parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanır ve bu gibi taşınmaz mallar özel siciline yazılır (Anonim, 2009a).

1998 Mera Kanunu; Bu Kanunun amacı; daha önce çeşitli kanunlarla tahsis edilmiş veya kadimden beri kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların tespiti, tahdidini ile köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tahsislerinin yapılmasını, belirlenecek kurallara uygun bir şekilde kullandırılmasını, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin artırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesini, korunmasını ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesini sağlamaktır (Anonim, 2009h).

Mera, yaylak ve kışlakların hukuki durumu; Mera, yaylak ve kışlakların kullanma hakkı bir veya birden çok köy veya belediyeye aittir. Bu yerler Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Komisyonun henüz göreve başlamadığı yerlerde, evvelce çeşitli kanunlar uyarınca yapılmış olan tahsislere ve teessüs etmiş teamüllere göre; mera, yaylak ve kışlakların köy veya belediye halkı tarafından kullanılmasına devam olunur. Mera, yaylak ve kışlaklar; özel mülkiyete geçirilemez, amacı dışında kullanılamaz, zaman aşımı uygulanamaz, sınırları daraltılamaz. Ancak, kullanım hakkı kiralanabilir. Kiralama ilkeleri yönetmelikle belirlenir.

Amaç dışı kullanılmak suretiyle vasıfları bozulan mera, yaylak ve kışlakları tekrar eski konumuna getirmek amacı ile yapılan masraflar sebebiyet verenlerden tahsil edilir. Umuma ait çayır ve otlak yerlerinin kullanılmasında ve bunlardan faydalanılmasında mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin hükümler uygulanır (Anonim, 2009h).

Mera Yönetmeliği; Bu Yönetmeliğin amacı, 25/02/1998 ve 4342 sayılı Mera Kanunu ile 11/06/1998 tarihli ve 4368 sayılı Mera Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasının usul ve esaslarını düzenlemektir (Madde 1). Bu Yönetmelik, mera, yaylak ve kışlak alanları ile umuma ait çayır ve otlak alanlarını kapsar (Madde 2). Bu Yönetmelik 25/02/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu'nun; 31 inci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır (Madde 3).

1998 Yılından Önceki Mera Mevzuatından Kaynaklanan Sorunlar

Mera alanları, 1998 yılında önceki değişik yasalarda bulunan kanun maddeleri ve yönetmelikler ile korunamıyor, düzenlenemiyor ve uygulamadaki zorlukların yanında karışıklığa da neden oluyordu. Ayrıca bu yasalar, sistematik tek bir yasal düzenlemenin getireceği uygulama kolaylığı da içermiyordu. Bundan dolayı, hukuki anlaşmazlıklarda hangi kanun maddesinin uygulanacağı sorunu ortaya çıkıyordu.

Mera Alanlarının Oluşturulması ve Teknik Yetersizliklerden Doğan Sorunlar; Farklı yasalarda iki veya üç maddelik atıflar ile mera ve çayır alanlarına ilişkin düzenlemeler getirilmekteydi. Bu düzenlemeler bağımsız Mera Kanununun parçası değildi. Bu nedenle çeşitli sorunlar gündeme gelmekteydi. Bir mera alanı tespit edilecekken hangi özel yasanın uygulanması gerektiği konusunda hem idari makamlarda hem de adli makamlarda tereddütler doğmaktaydı. Bunun sonucu olarak; meralar ile ilgili hukuki anlaşmazlıkların kısa sürede çözüme ulaşması mevcut mera mevzuatı çerçevesinde mümkün olmamaktaydı. Gerçek mera alanlarının tam olarak tespit edilememesi, bu alanların çiftçiler tarafından ekonomik nedenlere dayalı olarak tarla arazisine çevrilmesini de engelleyememekteydi. Mera alanlarının belirlenmesi (*tespit*), sınırlarının çizilmesi (*tahdit*), kullanım hakkının köy veya belediye tüzel kişiliğine verilmesi (*tahsis*) aşamalarında; bu çalışmaları bölgesel olarak tek elden yürüten ve bu alanda yeterli bilgiye sahip teknik ekip bulunmamaktaydı. Teknik ekip yetersizliği, mera ve çayır alanlarının gelişigüzel kullanılmasına ve sürekli kullanıcılar arasında ihtilafların doğmasına neden olmaktaydı. Bölgesel olarak çalışacak teknik ekibin yanı sıra, diğer bölgesel teknik ekip ile koordineli olarak çalışma yapılmasını öngören bir plan ve çalışma programı da mevcut değildi. Bu sıkıntılar meralarla ilgili olarak farklı bölgelerde farklı uygulamaları ortaya çıkarmaktaydı (Biçkin, 2003).

Mera Alanlarını Kullananların Sorumluluk Almamasından Doğan Sorunlar; Mera ve çayır alanları köy ve belediyeler tarafından kullanılmak üzere tahsis edilmiş olup, bunların kullanımı ile ilgili olarak, kullanıcılara herhangi bir yükümlülük de getirilmemişti. Bu yüzden asıl sahibi devlet olan meralarda kullanıcılar tarafından erken ve aşırı otlatma yapılmakta, bu olay mera ve çayırların verimlerinin düşmesine ve mera alanlarının azalmasına neden olmaktaydı. Çayır ve mera alanlarının asıl sahibi devlet olduğundan, bu alanlardan sorumlu olan ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde bulunması gereken bir birime gereksinim duyulmaktaydı. Bu birimin, üniversite gibi bilimsel kurumlar ile gerektiğinde beraber çalışma yapacak şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Bilimsel kurumların mera ve çayır alanlarının

yapısı, kapasitesi, üzerindeki bitki örtüsünün özelliği gibi konularda bilgi vermeleri, önemlidir. Böylece mera ve çayır alanları ile ilgili mevcut sorunlarda bilimsel yöntemler kullanılarak daha sağlıklı ve kalıcı çözümler üretilebilecektir (Biçkin, 2003).

Tarımsal Yayım Çalışmalarının Yetersizliği; Mera ve çayır alanları ile ilgili düzenlemelerin çeşitliliği ve yetersizliğinin yanı sıra mera ve çayır alanlarının kullanımı konusunda eğitim çalışmalarının yetersizliği bu alanların tahrip edilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Planlı ve koordineli olarak diğer kurumların çalışmalarına yayım kuruluşlarının çalışmalarının entegre edilmemesi de mera alanlarının tahribini artırmıştır. Hayvancılıkla uğraşan çiftçilerin ve otlatma yapan çobanların mera ve çayırların kullanımı ile ilgili konularda bilgilendirilmemesi ve eğitilmemesi sorunun çözümünü güçleştirmiştir. Tarımsal yayım kuruluşlarında, yem bitkileri, çayır ve meralar konusunda uzmanlaşan personelin yetersizliği ve yayım kuruluşlarında personel hareketliliğinin fazla oluşu bu konularda görev yapan personelin etkili olmasını engellemektedir. 15. yüzyılın Fatih Kanunnamesi'nde: "**Bir yerde ot olsa önceden beri nice ola geldiyse öylece kullanılıp korunması**" ile ilgili düzenlemeler var iken 21. yüzyılda meraların yönetimi, korunması ve geliştirilmesini düzenleyen özel bir yasanın olmaması bu olumsuzlukları desteklemekteydi (Biçkin, 2003).

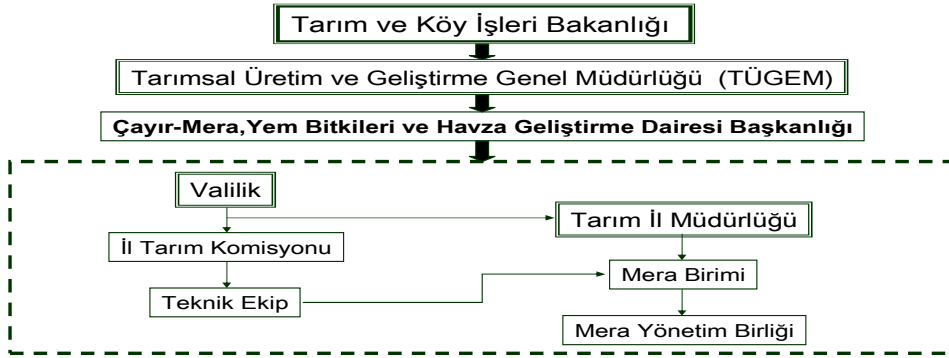
1998 Mera Kanununun Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Olası Sorunlar

Türkiye çapında henüz tüm Kadastro Kanununun uygulamaları tamamlanmamışken, Mera Kanunu ile yeniden meralara yönelik tespit ve tahdit çalışmalarının getirilmesi, teknik açıdan bu çalışmaların dört yıl gibi kısa bir sürede tamamlanmasını engellemektedir. Bununla birlikte, Mera Kanununun kaynağı olması amacıyla oluşturulan Mera Fonunun tasarruf tedbirleri gerekçesiyle kaldırılması, çalışmaların hızını kesmekte ve kaynak sıkıntısını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, Özel mera alanları bu çalışmaların dışında kaldığı için; tüm tespit, tahdit ve tahsis çalışmaları bitse dahi çelişkili uygulamaların ve hukuki uyumsuzlukların ortaya çıkmasına neden olacaktır. Mera Kanununda mera alanlarını koruyucu tedbirlerin yanında 14'üncü maddesinde sayılan ve mera tahsis amacının değiştirilebileceğini gösteren istisnalar, mera alanlarının daralmasına neden olabilecek bir düzenleme getirmektedir. Tarımsal üretimde meydana gelen yeni teknik ve bilgiler kırsal alanda yaşayan halka tarımsal yayım çalışmaları ile ulaştırılır. Tarımsal üretimdeki yenilikler çeşitli yöntemlerle üreticilere tanıtılarak benimsetilmeye çalışılır. Bu nedenle de getirilen yeni yasal düzenlemeler konusunda öncelikle bilgi verilmelidir. Mera Kanunu ile ıslah ve amenajman çalışmalarına da değinildiğinden çiftçilerin bilgilendirilmesi ve yeni düzenlemelerden haberdar edilmesi konusunda tarımsal yayım kuruluşlarına büyük görev düşmektedir. Çiftçiler özellikle yeni getirilen bir yasal düzenlemede ne gibi haklara ve sorumluluklara sahip oldukları konusunda aydınlatılmalıdırlar. Mera çalışması yapılacak alanda bulunan çiftçilerin ve yöre halkının yayım elemanları tarafından tanınması, uygulanma sırasında bir çok sorunun kolayca çözümünü sağlayacaktır. Mera Kanunu ile getirilen çalışmalara kaynak oluşturan Mera Fonu kaldırdığı için, çalışmaların yeni kaynaklarla desteklenmesi gerekmektedir. Mera konusunda meradan yararlanacak olan şahıslara, bu hakları karşılığında nakit olarak ödeme yapma yükümlülüğü getirilmektedir. Tarımsal yayım kuruluşları yöre halkına Mera Kanunu ile getirilen yenilikleri ve yararlarına olan düzenlemeler hakkında gerekli bilgileri vererek ve halkın yürütülen mera çalışmalarına maddi katkı yapmalarını sağlamalıdır (Büyükburç, 2000).

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Çayır-Mera Çalışmaları

Mera Araştırma Bölümlerinin Kurulması (Mera Kanunu Madde 18); Mera, yaylak ve kışlakların bakım, ıslah, koruma, kontrol ve uygun kullanımını sağlamak için, araştırma, planlama, ıslah projeleri, otlatma zamanı, kullanma sistemi, koruma ve kontrol tedbirlerini tespit etmek üzere, Bakanlıkça uygun görülen yerlerde, mevcut zirai araştırma enstitüleri ve üniversiteler bünyesinde mevzuat çerçevesinde mera araştırma bölümleri kurulur ve mevcut bulunanlar yukarıdaki amaca hizmet edebilecek şekilde yeniden düzenlenebilir (Anonim, 2009h).

Türkiye Mera Yönetimi Kurumsal Yapılanma



Çayır-Mera, Yem Bitkileri ve Havza Geliştirme Dairesi Başkanlığının Görevleri; Çayır, mera, yaylak ve kışlaklar ile umuma ait otlak ve çayırların tespit, tahdit ve tahsisi ile ilgili programlar hazırlamak, hazırlatmak ve uygulanmalarını sağlamak, Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya özel mülkiyetinde bulunan çayır ve meraların geliştirilmesi amacıyla imar, ıslah ve ihya tedbirlerini almak, kurallara uygun kullanımını temin etmek için gerekli program ve projeleri hazırlamak, hazırlatmak ve uygulanmasını sağlamaktır (Anonim, 2009h).

Mera Proje Değerlendirme Kurulu; Üniversiteden iki öğretim görevlisi, TÜGEM Genel Müdür Yardımcısı, Çayır Mera Yem Bitkileri ve Havza Geliştirme Daire Başkanı, Çayır Mera Şube Müdürü, TAGEM Çayır Mera ve Yem Bitkileri Araştırma Şube Müdürü, Çayır Mera Yem Bitkileri ve Havza Geliştirme Daire Başkanlığında Bir Ziraat Mühendisinden oluşmaktadır. Kurulca desteklenmesine karar verilen projeler TÜGEM mali kaynakları, İl Özel İdaresi Destekleri, Çiftçi Yardımları ve Diğer Finansman (özel sektör vb.) kaynaklarınca yürütülmektedir. Mera tespit, tahdit ve tahsis çalışmalarının tamamlandığı alanlarda yıllar itibarıyla yapılan mera ıslah çalışmaları Çizelge 1. de gösterilmiştir.

Çizelge 1. Mera Islahı ve Amenajman Proje Sayısı ve Uygulama Alanı (TÜGEM 2009)

Yıllara Göre Mera Islah ve Amenajman Projeleri		
Yıllar	Proje Sayısı	Proje Uygulama Alanı (da)
2000	6	6.608
2001	7	8.811
2002	33	68.108
2003	24	97.713
2004	198	703.790
2005	158	900.113
2006	98	531.812
2007	112	540.271
2008	122	469.759
TOPLAM	758	3.326.985

Tespit ve Tahdit Kapsamında Yapılan Çalışmalar

1998 yılından itibaren Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca tamamlanan mera tespit ve tahdit çalışmaları Çizelge 2' de gösterilmiştir.

Çizelge 2. Tespit ve Tahdit Çalışmaları (TÜGEM 2009)

BÖLGELER	Köy/Belediye Sayısı	TESPİT YAPILAN		TAHDİT YAPILAN	
		Köy/Bel.	Alanı (ha)	Köy/ Bel.	Alanı (ha)
Ege	4.424	3.576	317.877	1.698	218.735
Marmara	4.449	4.135	264.059	2.660	205.325
Akdeniz	3.412	2.727	435.001	1.636	164.256
İç Anadolu	6.185	3.723	2.626.209	1.687	1.416.026
Karadeniz	9.179	6.501	909.414	2.984	305.419
D. Anadolu	6342	2.888	2.414.009	1.096	997.022
G. Doğu	4460	2.316	414.843	891	207.931
Genel Toplam	38.451	25.866	7.381.411	12.652	3.515.887

Altın Bayrak Yarışması

Amacı: Meraların önemine dikkat çekmek, Islah edilen meraların sürdürülebilirliğini sağlamak, Mera Kanununun getireceği kazanç ve avantajı anlatmak, Kamuoyunun bilinçlendirmek ve bilgilendirmek olarak sıralanabilir.

Yapılan Çalışmalar: Afiş ve broşür, Kısa ve uzun film yapımı, Sinevizyon yapımı, Animasyonlar (Nasreddin Hoca çizgi filmleri), Kamuoyunun tanıdığı kimselerle spot filmler tamamlandı, Projenin tanıtımına yönelik toplantılar ile basın çalışmaları devam ediyor (Anonim, 2009h).

SONUÇ

Sürdürülebilir bir yaşam için doğal varlıkların ve ekosistemlerin korunması gerekmektedir. Mevcut doğal varlıklarımızın sürdürülebilir olması, bu alanların ıslah edilmesi ve korunmasıyla mümkündür. Bundan dolayı da mera alanları düzenlenmesi amacıyla, Tanzimat Dönemi'ne kadar somut olaylara göre çıkan fermanlar ile meraların hukuki durumu belirlenmiş ve yasal düzenlemelere gidilmiştir. Ancak tüm yönleriyle meraları ele alan ve düzenleyen tek bir kanun hazırlanmamıştır. Bununla birlikte, 1998 yılında yürürlüğe giren

yeni Mera Kanunu, mera alanlarını tüm yönleri ile ele almıştır. Bu kanunun amacı; erozyonla yok olan, tarla açmak gibi amaçlar uğruna bilinçsizce kullanılan, aşırı otlatma ile tahrip edilen mera alanlarının mevcut durumlarını iyileştirmek ve geliştirmektir. Önceden farklı yasalarla, çeşitli ve birbirleriyle çelişen yasal düzenlemelere göre hukuki konumu belirlenen meralar; Mera Kanunu ile koruma altına alınmakta ve mevcut durumları geliştirilmektedir. Mera Kanunundan önceki yasal düzenlemeler; mera alanlarının belirlenmesinde, yani tespit ve tahdidinde ortaya çıkan sorunlara çözüm getirememekte ve teknik yetersizlikler de bu sorunu büyütmekteydi. Bunun yanında, mera alanlarını kullananlar herhangi bir yükümlülük altında değillerdi. Sorumlulukları olmayınca, mera alanlarını bilinçsizce kullanıp, fazla otlatma yaparak tahrip etmekteydiler. Yeni mera kanunuyla, meralardan yararlananların yükümlülükleri kurallara bağlanmış, meralarda ot kapasitesi üzerinde hayvan otlatılması önlenmiştir. Bu da, Meralarda düzenli ve münavebeli otlatma temin edilmek suretiyle meraların sürdürülebilirliği sağlayacaktır. Kanun ile merayı tahrip edenlere tazminat getirilmiş, kavramsal kargaşanın giderilmesi sağlanmıştır. Konu ile ilgili terimler (Mera, çayır, otlak, yaylak, kışlak gibi) açıklığa kavuşturulmuştur. Mera alanları ile ilgili ortaya çıkan hukuki sorunların çözümünün kısa sürede sonuçlanmasına neden olmuştur. Kanun, kırsal kesimde, sosyo-ekonomik gelişimin sağlanması, doğal varlıkların aşırı derecede kullanılmasını yavaşlatacaktır (Anonim, 2009ı).

Mera kanundan önce tarımsal yayım çalışmalarının eksikliği, bu konuların yayımcılar tarafından ele alınıp irdelenememesine neden olmuştur. Bu da çeşitli yasal düzenlemelere göre hukuki ve idari konumu belirlenmeye çalışılan meraların kullanımından doğan sorunların çözülmesini engellemiştir. Mera kanunu gereği çalışmaya başlanılan mera alanlarında bölgeyi tanıyan yayım elemanlarına gereksinim duyulmaktadır. Tarımsal yayım kuruluşlarının yayım çalışmalarına Mera kanununu dâhil etmeleri, bu kanunun daha çabuk benimsenmesini ve uygulanmasını sağlayacağı gibi uygulamadaki birçok sorunu da giderecektir. Bu bağlamda, çayır ve meraların planlama, koruma, kullanımına yönelik eğitim programları oluşturulmalı, çiftçilerin eğitimi sağlanmalıdır. Meralarla ilgili davaların ivedilikle sonuçlanması için ihtisas mahkemeleri oluşturulmalı, konular uzmanlar tarafından incelenmelidir.

KAYNAKLAR

- Anonim, 2009a. Web Sitesi: www.tkgm.gov.tr, Erişim Tarihi: 29/9/2009
Anonim, 2009b. Web Sitesi: www.mevzuat.adalet.gov.tr, Erişim Tarihi: 25/9/2009
Anonim, 2009c. Web Sitesi: www.khgm.gov.tr, Erişim Tarihi: 25/9/2009
Anonim, 2009d. Web Sitesi: www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 10/9/2009
Anonim, 2009e. Web Sitesi: www.zmo.org.tr, Erişim Tarihi: 30/9/2009
Anonim, 2009f. Web Sitesi: www.tarimreformu.gov.tr, Erişim Tarihi: 29/9/2009
Anonim, 2009g. Web Sitesi: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Erişim Tarihi: 1/10/2009
Anonim, 2009h. Web Sitesi: www.tarim.gov.tr, Erişim Tarihi: 25/9/2009
Anonim, 2009ı. Web Sitesi: www.tema.org.tr, Erişim Tarihi: 5/10/2009
Bıçkin, İ. 2003. 4342 sayılı Mera Kanunu ve Getirdikleri, Adalet Dergisi, Sayı: 15, Ankara
Büyükburç, U. ve Z. Arkaç. 2000. Meraların Korunma ve Kullanımı, Türkiye Ziraat Mühendisliği Beşinci Teknik Kongresi, Ankara, s. 335-342.