

T.C.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

Mülkiye Mufettişliđi

Sayı: E.B. 172 /1

M.A. 16

C.A. 738



İNCELEME-ARAŞTIRMA RAPORU

Vâli-Mülkiye Başmufettişii Erdoğan BEKTAŞ

Jandarma Mufettişii J.Alb. Mustafa AKYILDIZ

Emniyet Başmufettişii Cem AKGÜN

İNCELEME VE ARAŞTIRMA RAPORU



GÖREV EMRİNİN;

Tarihi : 03/07/2020

Numarası : 2840

RAPORUN

Tarihi : 25 /09/2020

Verildiği yer ve makam :

Bilgi için: İçişleri Bakanlığı
(Tef.Kur.Bşk.)

Gereği için: İçişleri Bak.

(Tef.Kur.Bşk)

Eklerinin adedi : (5)
sırada (31) parça evrak

RAPORUN KONUSU

İçişleri Bakanlık Makamının (Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının) 03.07.2020 gün ve 54227045-663-168 sayılı inceleme ve araştırma onay emirleri ile İçişleri Bakanlığı (Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının) 03.07.2020 gün ve 54227045-663-E-2840 sayılı görev emirleri uyarınca arazi anlaşmazlıkları konusunda tarafımızca yapılacak inceleme araştırma sonucu bir inceleme-araştırma raporu düzenlenmesi hususu bu inceleme-Araştırma raporunun konusunu oluşturmaktadır.

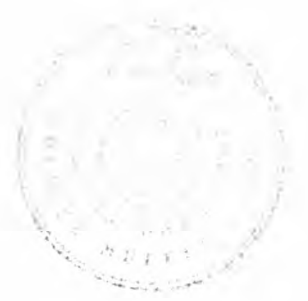
UYGULANACAK İŞLEM

Hazırlanan rapor doğrultusunda alınması gereken tedbirler ve önerilerin bakanlık makamının takdirine sunulmak üzere Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığına sunulması gerektiği.

T

AA

Handwritten signature



I- BAŞLANGIÇ:

İçişleri Bakanlık Makamı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının 03.07.2020 gün ve 54227045-663-168 sayılı inceleme ve araştırma onay emirleri ile İçişleri Bakanlığı (Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının) 03.07.2020 gün ve 54227045-663-E-2840 sayılı görev emirleri uyarınca arazi anlaşmazlıkları konusunda tarafımızdan yapılan inceleme araştırma sonucu bu inceleme-araştırma raporu düzenlenmiştir. (Ek:1/1-1/3)

II- İNCELEME-ARAŞTIRMA KONUSU, AMACI VE KAPSAMI:

Bakanlık makamının emri gereği ülkemizde arazi anlaşmazlıklarına bağlı ölümlerin altında yatan sebeplerin tespiti ile yıllar itibariyle arazi anlaşmazlığına bağlı ölümlere ilişkin istatistiki bilgilerin karşılaştırılarak analiz edilmesi ve bu konuda alınması gerekli tedbirlerin hazırlanması araştırmanın konusunu ve amacını teşkil etmektedir.

İnceleme araştırmanın kapsamı ise mevcut istatistiki bilgilerin incelenmesi, eksikliklere ve detaylara dönük çalışılması, sorunun doğru bir şekilde belirlenmesi, sorunu doğuran mevcut hukuki yapının incelenmesi, uygulamada karşılaşılan sorunların anlaşılması ile aksayan yönlerin belirlenip alınabilecek tedbirlerin ortaya çıkarılmasıdır.

III- İNCELEME-ARAŞTIRMADA UYGULANAN METOD:

İnceleme yapılırken öncelikle Mülkiye Teftiş Kurulunca tarafımıza gönderilen "İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Toprak/arazi anlaşmazlığından kaynaklı olay, ölü ve yaralı şahıs sayıları 2015 – 2019 yılları ile 2020 ilk altı ayı Temmuz 2020" adlı istatistiki rapor incelenmiştir.

Rapor incelendiğinde, raporu oluşturan istatistiki bilgilerin İl Emniyet Müdürlükleri ile İl Jandarma Komutanlıklarınca derlenen resmi vukuat raporlarına dayalı, toprak/arazi anlaşmazlığından kaynaklanan olay sayıları ile ölü ve yaralı sayıları verilerinden ibaret olduğu anlaşılmıştır.

Toprak/arazi anlaşmazlığına dayalı olaylar ifadesi ile olayın kökenlerine inilemeyeceğinin anlaşılması ile olaylara yol açan anlaşmazlıkların detaylarının bilinmesine ihtiyaç duyulması üzerine basit bir anket formu hazırlanıp en çok olay olan illerden başlayarak muhtelif İl Emniyet Müdürleri ile İl Jandarma Komutanlarının görüş ve kanaatine başvurulmuştur.



Bu yolla sorunun alt yapısı anlaşılmaya çalışılmış, çıkan sonuçlara göre ilgili mevzuatın taraması yapılmış, mevzuatın uygulamadaki yansımalarını anlamak üzere çeşitli düzeyde Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü yetkilileri, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü yetkilileri ile Tarım Bakanlığı yetkilileri ile gerekli görüşmeler yapılmıştır.

Bu konuda ihtiyacımız olan önerilere ulaşabilmek için de uygulamada deneyimine güvenilen uygulayıcılar ile görüşülmüş, incelemeciler olarak kendi birikim ve deneyimimiz ile harmanlanarak belli öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

IV- İNCELEME VE ARAŞTIRMANIN YASAL DAYANAĞI:

- 1- Anayasa:
- 2- 703 Sayılı KHK:
- 3- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi:
- 4- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu:
- 5- Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü:
- 6- Mülkiye Teftiş Kurulu Teftiş Rehberleri:

Yukarıda sayılan tüm bu hususlar İçişleri Bakanlığının kamu idareleri üzerindeki Teftiş ve Denetim yetkisinin yasal dayanaklarını oluşturmaktadır.

V- KONUYA İLİŞKİN MEVZUAT HÜKÜMLERİ:

Konuyla ilgili taraması yapılan mevzuat yürürlüğe giriş tarihleri itibariyle aşağıda sıralanmıştır.

1. Tapu Kanunu 2644-22.12.1934
2. Orman Kanunu 6831 – 31.08.1956
3. Çevre Kanunu 2872 – 09.08.1983
4. Sulama Alanları Tarım Reformu Kanunu 3083 – 22.11.1984
5. Taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzlerin önlenmesi hakkında kanun – 3091 – 04.12.1984
6. İmar Kanunu 3194-03.05.1985
7. Köy Kanunu 442 – 18.04.1924 – Köy Yerleşik Alanları Hakkındaki Değişiklik 3367 – 20.05.1987
8. Kadastro Kanunu 3402 – 21.06.1987
9. Mera Kanunu 4342 – 25.02.1998
10. Türk Medeni Kanunu 4721 - 22.11.2001
11. Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanunu 5403 – 03.07.2005

(Handwritten mark)

(Handwritten mark)

(Handwritten signature)

12. Tarım Kanunu 5488 – 18.04.2006
13. Türk Ticaret Kanunu 6102 – 13.01.2011
14. 6537 sayılı Toprak Koruma Kanunu Değişikliği (5403) -6537 – 30.04.2014
15. DSİ Genel Müdürlüğü görevleri hakkında 6200-18.12.1953 tarihli kanunda yapılan arazi toplulaştırması hizmetleri hakkındaki değişiklik. 02.07.2018

VI- SORUNUN ORTAYA KONULMASI, İNCELEME VE TAHLİL:

A-İller İdaresi Genel Müdürlüğü raporunun irdelenmesi,

İller idaresi raporunda adı toprak/arazi anlaşmazlığından kaynaklanan olaylar olarak konulan sorun bakanlığımızın inceleme emrine "Arazi Anlaşmazlıkları" olarak yansımıştır.

Rapor incelendiğinde, içerikteki istatistiki bilgiler ile yönetici özetinden anlaşılana da bu çerçevede olup daha çok tarımsal arazilerin mülkiyet yapısından kaynaklanan anlaşmazlıkların göz önünde tutulduğu, bu konularda güvenlik birimlerine yansıyan ölümlü ya da yaralamalı olayların icmali, iller itibariyle ayrı ayrı emniyet ve jandarma bölgesindeki olay sayılarının, ayrıca iller itibariyle toplam olay sayılarının verildiği, buna göre de en çok olay meydana gelen iller esas alınarak bir sıralama yapıldığı anlaşılmıştır. Kısacası rapor arazi anlaşmazlıkları kaynaklı olayların vukuat raporlarının toplu hale getirilmesinden oluşmaktadır. Yönetici özetinde de en çok olay olan on il sıralanmış ve kısa bir açıklama yapılmıştır.

Böylece arazi anlaşmazlıkları kaynaklı ölümlü, yaralamalı olayların olması, olayların belli bir yoğunluğa ulaşması konunun bir sorun olarak gündeme alınmasına ve üzerinde araştırma yapılmasına neden olmuştur. Esas itibariyle sorun doğru algılanmış olsa bile soruna yol açan anlaşmazlıkların niteliği konusunda söz konusu raporda herhangi bir alt bilgi bulunmamaktadır.

Mevcut rapor iller arasında bir kıyaslama yapma, emniyet/jandarma bölgesindeki olay dağılımları hakkında bir fikir edinme imkânı verse bile sorunu ortaya çıkaran yapıyı, arazi anlaşmazlığı kavramının içeriğini ortaya çıkaracak bilgilerden yoksundur. Bu durumda sorunun daha doğru anlaşılması için de konunun altyapısının irdelenmesine ihtiyaç doğmuştur.

B-Anket ihtiyacı ve anket sonuçlarının değerlendirilmesi:

Bu aşamada sorunu daha iyi algılayabilmek için tarafımızdan basit bir anket formu hazırlanarak olabilecek arazi anlaşmazlığı türleri öngörülme çalışılmıştır. Arazi anlaşmazlıkları konusunda meydana gelen olay yoğunlukları ile bilinen ya da



öngörülmeven konularda uygulamadaki sonuçlara ulaşmak için en çok olay olan illerden başlamak üzere, çeşitli illerde halen fiilen görev yapan ve konunun uygulayıcısı olan İl Jandarma Komutanları ile İl Emniyet Müdürlerinin bilgi ve kanaatlerine başvurulmuştur.

Hazırlanan anket formu şu şekilde tasarlanmıştır:

'Sayın İl Jandarma Komutanı /İl Emniyet Müdürü

Görev alanınızda arazi anlaşmazlığından doğan adli olayların sebepleri arasında hangi tür anlaşmazlıklar sizin kanaatinize göre daha fazla etkili olmaktadır. Kanaatinizin resmi rakamlara dayalı olması şart değildir.

- 1- % Çok hisselilikten doğan ihtilaflar.
- 2- % Zilyetlikten doğan ihtilaflar.
- 3- % İmar planı yapımından doğan ihtilaflar.
- 4- % 18. madde uygulamasından doğan ihtilaflar.
- 5- %Hudut / sınır anlaşmazlığından doğan ihtilaflar.
- 6- % Diğer(yazınız).

Toplam : % 100

C-Uygulayıcılardan alınan anket sonuçlarının değerlendirilmesine göre,

1. Emniyet, Jandarma görev alanlarına göre bir miktar farklılık gösterse bile ki bu normaldir, arazi anlaşmazlığına yol açan sorunların başında "Çok hisselilikten ya da hisseliliğin giderilmemesinden kaynaklanan sorunlar" ile "Hudut/sınır ihtilaflarından kaynaklanan sorunlar" ilk iki sırayı önemli bir yüzde farkıyla almaktadır. "Zilyetlik, İmar sorunları, 18. madde uygulama sorunları" çok daha düşük sayıdadır. Önerilenlerin dışında bir sorun da bildirilmemiştir.

2. Bakıldığında anketin profesyonel olmaktan uzak olduğu ortada olsa bile uygulayıcıların genel kanaatini, dolayısıyla uygulamadaki durumu başarıyla yansıttığı da söylenebilir.

3. Bu durumda sorunun sadece arazi anlaşmazlıkları ile sınırlı olmadığı, her türlü taşınmaz mülkiyetinden kaynaklı anlaşmazlıkların olayların çıkmasına sebep olduğu anlaşılmaktadır. Durum İller İdaresi raporu yönetici özetinde de kısaca ifade edilmiştir. Nereden bakılırsa bakılsın sağlıklı bir veraset intikal sisteminin kurulmadığı, bu nedenle de miras yoluyla gittikçe küçülen ve verimliliği ortadan kalkan tarım arazileri,

T

A

U

intikal yapılmadığı için gittikçe çok hisseli hale gelen mülkiyet yapısı ile bu durumun yol açtığı sahiplik, kullanım ve sınır anlaşmazlıkları olayların asıl konusunu oluşturmaktadır.

4. Yine özellikle mirasçılar arasında meydana gelen mülkiyet yapısındaki çok hisseli olgusu ve buna dayalı anlaşmazlıklar daha çok akrabalar arasında çıkmakta, sosyal dayanışmayı beslemesi gereken akrabalık bağları tam aksine sosyal dayanışmanın bozulmasına sebep olmaktadır. Bu durum da toplumun sosyal yapısı üzerinde yıkıcı, ayrıştırıcı bir etkiye dönüşmektedir.

5. Ayrıca ülke genelinde sağlıklı işleyen bir toprak mülkiyet sistemi kurulamayınca konu bir kısım olayların çıkmasına, bir kısım suçların işlenmesine zemin hazırlamaktan öte ülke ekonomisi için de içinden çıkılmaz sorunlara yol açmaktadır. Şöyle ki;

aa- Sorun önemli miktarda tarım arazisinin ekilemeyip atıl kalmasına (özellikle İç Anadolu ve Doğu Anadolu bölgesinde) sebep olmakta ve tarımda uygulanacak projeleri ve tarım işletmeleri için gerekli rantabl arazi büyüklüklerine ulaşmakta zorluklara yol açmaktadır.

bb- Şehirlerin modern şehircilik ilkelerine göre gelişmelerine engel olmaktadır.

cc- Ülke genelinde arazi planlaması, toprak reformu, kentsel dönüşüm projeleri vb. sosyal içerikli projelerin uygulanmasını zorlaştırmakta ve maliyetlerini artırıcı etki yapmaktadır.

dd- Yine konu içinden çıkılmaz hukuki ihtilaflar üreterek sorunların yargı mercilerine taşınmasına bu yolla da kalkınma projelerinin gecikmesine ve maliyetinin artmasına sebep olmaktadır.

ee- Sistem bünyesinde taşıdığı bu tıkanıklıklarla hakkaniyetten uzak fiili durumlara, hukuksuzluklara ve muvazaalı işlemlere imkân sağlayan hatta bunlara yönelen kayıt dışı bir arazi kullanım tablosu ortaya çıkarmaktadır.

D- Sorun:

Sorun esas itibariyle arazi anlaşmazlığı olarak algılansa bile bir gayrimenkul mülkiyet sistemi sorunudur ve iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

1. Sağlıklı bir **veraset intikal** düzeni işlememektedir. Yani miras bırakanın mirası mirasçılara tasarruflarına imkân sağlayacak şekilde zamanında intikal edememektedir. Bu da mirasçılar arasında çeşitli anlaşmazlıklara yol açmaktadır.



2. **Rantabl arazi büyüklükleri kavramına** (kanunun ifadesi ile yeter geliri arazi büyüklüğü) bu nedenle ulaşılamamakta, çok hisselilik, devir ve iktisap edilememe vb. nedenlerle arazilerden umulan ekonomik fayda oluşmamaktadır.

Bu iki konu aslında birbirini besleyen, biri diğerinin sonucu durumundadır. Burada her şeyden önce veraset intikal sistemindeki sorunlara odaklanmamız, daha sonra çok hisselilik ve rantabl arazi büyüklüğü konularını irdelememiz gerekmektedir.

Özellikle kırsalda yani tarımsal faaliyet alanlarında insanımız mirasın devri işlemlerine oldukça **ilgisizdir**. Nesiller boyu intikali yapılmayan mülkiyetler nedeniyle ülkemizin önemli bir kısmında toprak üzerinde neredeyse tasarruf edilememekte, birçok faaliyet çıkmaza girmektedir.

Miras işlemlerine ilgisizliğin sebepleri olarak ihmalkârlık, bürokrasiden ürkmeye, mülkiyetin kişisel kayıtlarda gözükmemesi nedeniyle sosyal yardımlardan faydalanamama endişesi vb. sebepler ileri sürülmektedir. Bu sebepler etkili olsa bile intikal sonrası sahip olunacak arazi büyüklüğünün yeterli olmayacak şekilde hissedarların çoğalmış, hisse oranlarının küçülmüş olması, intikal sonrası hak edilecek olan mülkiyet miktarı ile fiilen kullanılan arazi miktarı arasındaki fiili kullanıcı lehine var olan farklılıklar ve konunun üzerine gidildiğinde çıkması çok muhtemel yakın aile içi anlaşmazlıklardan kaçınma duygusu sorunun dile getirilmeyen esas sebebini oluşturmaktadır.

Hukuk sistemimizin bu ilgisizliği ortadan kaldırmaya dönük aldığı önlemler de etkili olamayınca gittikçe karmaşıklaşan tablo bütün ağırlığı ile ortada durmakta gündelik asayiş olaylarına sebep olduğu gibi başka her türlü olumsuz sonucu üretmeye devam etmektedir.

E- Sorunu anlamaya ve çözmeye yönelik çabalar, hukuki metinler:

Aslında sorunun çözümü için uzunca bir süredir ciddi gayretler sarf edilmiştir. Reform niteliğinde hukuki düzenlemeler yapılmasına rağmen sorun halen aşılabilmiş değildir. Konu hakkındaki mevzuata bakıldığında neredeyse bütün mevzuatın görece yeni ya da yenilenmiş olduğu, eski kanunlarda da son zamanlarda ciddi değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Ancak konunun karmaşıklığı, farklı idari birimlerin koordinasyonunu gerektirmesi, çokça mahkemelere taşınması sonucu mahkemelerin farklı uygulamalara yol açacak kararlar vermesi çözümü zorlaştırmaktadır.

Ayrıca konunun toplumun büyük kesimlerini ilgilendirmesi, yenilik ve sınırlamaların uygulanması halinde toplumsal tepkilere yol açabilecek nitelikte olması siyasi otoriteyi dolayısıyla idareyi uygulamada gerekli adımları atmakta, iradeyi ortaya koymakta zorlamaktadır.

Konuya ilk müdahale ya imar planları ya da arazi planlama/toplulaştırma programları ile mümkündür. Birkaç madde ile konuyu biraz daha açmaya çalışalım.

1. İmar uygulaması (18. Madde) sorunu

Bilindiği gibi yerleşim alanlarında arazi kullanımı imar planlarıyla düzenlenmektedir. Ancak yapılan imar planının işlev görmesi için imar planı yapımından sonra imar uygulamasının da yapılması, yani imar hudutları ile mülkiyet hudutlarının birbirine uyumlu hale getirilmesi gereklidir. Bu gereklilik ortada olmasına rağmen imar planı yapmakta oldukça istekli olan imar otoritelerimiz üzülererek görüyoruz ki imar uygulaması yapmakta bir o kadar isteksiz davranmaktadır.

Aslında mülkiyet hakkından kaynaklı sorunların hakkaniyetli bir şekilde çözümü için imarlı alanlarda imar uygulaması (18. madde uygulaması olarak da bilinir), tüm alanlarda da arazi planlaması ve buna dayalı olarak arazi toplulaştırması yapılması gerekmektedir.

1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu 18. Maddesi ile sistemimize imar uygulamasını getirmiş, konu zaman içinde sürekli gelişerek 2019 yılında mevzuatında yapılan değişikliklerle son halini almıştır. Artık mevzuatımız imarlı alanlarda imar uygulaması yapmayı daha fazla zorlamasına rağmen henüz imar uygulaması zorunluluğu imar planı sürecinin ayrılmaz bir parçası haline getirilememiştir. Bu sağlanıncaya kadar da imarlı alanlarda mülkiyet hakkından kaynaklı anlaşmazlıkların sona ermesi beklenemez.

2. Arazi toplulaştırma konusu

Yerleşim alanları dışında, özellikle tarım alanlarında ya da tarım alanı olması gereken alanların tümünde arazi kullanım planları gereğince arazi toplulaştırması yapılması tarım arazilerinde mülkiyet hakkından kaynaklı anlaşmazlıkların çözümü ile bir dizi diğer sorunların çözümü için olmazsa olmazdır.

Burada arazi kullanım planları önem kazanıyor. Arazinin tarım arazisi olarak statüsünün oluşturulması, arazi sınıflarının belirlenmesi, ürün desenine göre planlanması, şekillendirilmesi, arazi yolları sorunun düşünülmesi, su, sulama, drenaj, tesviye vb. hususların bir esasa bağlanması, işletme büyüklüklerinin oluşturulması bütün bu planlama çalışmasıyla yapılacaktır.

Hâlihazırda tarlaya ulaşım yolları, kadastral yollar konusu bile çiftçinin ciddi anlamda sorunudur. Anlaşmazlıklara, hukuki çekişmelere sebep olmaktadır. Ayrıca ülkemizin su varlığı da sınırsız değildir. Çiftçiler arasında birçok anlaşmazlık su kullanımı kaynaklıdır. Bütün bu konuların bir plana bağlanarak çözülmesi gereklidir.



Plan sürecinden sonra arazi toplulaştırması dediğimiz sistemin devreye girmesi ve imar uygulamasında olduğu gibi arazi kullanım planlarına arazi mülkiyet sisteminin uyumlaştırması, tarımsal faaliyetin türüne ve ihtiyaçlarına göre tarım parsellerinin oluşturulması, arazi mülkiyet yapısının bu planlarla uyumlu hale getirilmesi arazi kullanımının olmazsa olmaz şartıdır.

Tarım ve Orman Bakanlığınca, uzun süreçlerden sonra en son DSİ Genel Müdürlüğü sorumluluğunda yürütülmeye çalışılan arazi toplulaştırma çalışmaları maalesef istenen düzeyin çok altındadır. Daha çok geniş ovalardan, sorunsuz, verimli alanlardan başlanarak yürütülmeye çalışılmaktadır. Gerçi yapılan iş çok değerlidir, buralarda yapılan arazi toplulaştırması ile daha ileri tarım uygulamalarına imkân doğmaktadır ve ülkemiz için çok faydalıdır. Bu sürecin hızla devam ettirilmesi gereklidir. Ancak bu incelemede üzerinde durulan sorun buralarda değildir. Bu şekilde müdahale edilen arazi miktarı ülkemizin toplam tarım arazisi varlığının çok küçük bir kısmıdır. Gittikçe küçülen, giderek atıl ve kullanılamaz hale geldiği için sürekli adına arazi anlaşmazlığı dediğimiz sorunları üreten bu yapıda yapılması gereken arazi toplulaştırması Tarım ve Orman Bakanlığımızın uyguladığı arazi toplulaştırmasından daha ileri bir anlam ifade etmektedir.

Ülkemizin farklı bölgelerinde bu konuda çok değişik uygulama ihtiyacı vardır. Doğu Karadeniz bölgesinde uygulanacak sistem ile İç Anadolu bölgesinde uygulanacak sistem, çay ve fındık alanlarında, buğday alanlarında, meyve bahçelerinde uygulanacak sistem birbirinden çok farklıdır. Hukuki zemini hazırlayarak tarım yapılan bütün arazileri kapsayacak bir toplulaştırmaya ulaşma yolunda ilgili ve görevli bakanlık olan Tarım ve Orman Bakanlığımızın bir çabası, bu işi başaracak bir projeksiyonu görünür de değildir.

3. 6537 sayılı kanunla getirilen değişiklikler

Bakanlığımızın (Tarım ve Orman) arazi toplulaştırması yapılamayan alanlarda konunun çözümü ve toplulaştırmayı sağlayacak bir genel projeksiyonu yoksa da, tarım arazilerinin bölünmesinin önlenmesi, çok hisseliliğin giderilmesi, rantabl işletme büyüklüğüne ulaşılmasını hedefleyen çalışmaları hiç yok da değildir. Yani esasen konu bakanlık gündemindedir. Şöyle ki, 5403 sayılı Toprak koruma ve arazi kullanma kanununda 2014 yılında 6537 sayılı kanunla esaslı bir değişiklik yapılmış, **yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğü** kavramı getirilmiş ve miras yoluyla mülkiyet devri yeni esaslara bağlanmaya çalışılmıştır.

Öncelikle şunu söylemek gerekir ki 6537 sayılı kanun çok geç kalmış bir kanundur. Yani kanun yürürlüğe girdiğinde arazi mülkiyet yapısındaki sorunlar zaten içinden çıkılmaz hale gelmişti. Araziler bölünmüş, çok hisseli hale gelmiş, arazi kullanımını zora girmiş idi.

Yapılan değişiklik iyi düşünülmüş ciddi bir dönüşüm öngörmesine rağmen ancak mevcut durumu korumaktan, arazilerin daha da bölünmesini önlemekten öte bir anlama ulaşması, biriken sorunların çözümünü sağlaması mümkün olamamıştır.



Uygulayıcılarla yaptığımız görüşmelerde kanunun getirdiği yeni çözümlerin neredeyse hiç uygulama imkânı bulmadığı ifade edilmiştir. Tam aksine yapılan değişikliklerle intikali sağlamaya, bölünmeyi önlemeye dönük getirilen sınırlayıcı hükümlerin, örneğin satış kısıtlamalarının kanunun ana mekanizması işletilemediği için sorunu daha da çıkmaza sokan, işlem yapılmasını engelleyen/zorlaştıran ve birtakım muvazaalı işlemlere yöneltten bir etkisi olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca Tarım Orman Bakanlığı yetkilileri kanunun bu haliyle uygulanması halinde arazi anlaşmazlıklarının azalmayacağı aksine artacağı yönünde bir kanaat ileri sürülmüştür.

6537 sayılı kanun değişikliği ile getirilen sistem birkaç başlıkta sıralanabilir.

aa- **Ekonomik bütünlük** kavramı ve **yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğü** sistemi ile arazilerin miras ya da devir yoluyla belirlenen büyüklüklerin altına düşmesi önlenmek istenmiş ise de getirilen sistem uygulamada bu sonucu sağlayamamış, tam aksine sistemin tıkanmasına yol açmıştır. Hatta kanun değişikliği tarihinden sonra mirasçıların anlaşmaları haricinde ülke genelinde hiç devir yapılamadığı ifade edilmektedir.

bb- **Ehil mirasçı** tespiti ile mirasın bölünmeden mirasçılardan birine devrini öngören düzenleme hiç uygulanamamıştır. Uygulanması halinde içinden çıkılmaz hukuki sorunlara yol açacağı ilgililerce ifade edilmektedir.

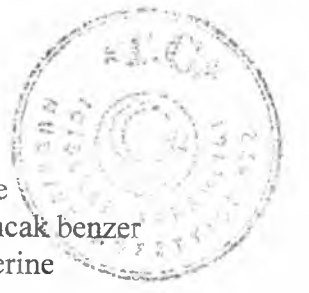
cc. Mirasın bir **şirkete** dönüşerek, şirketçe tek elden yönetilmesini öngören düzenleme de hiç uygulanamamıştır. Bu konu aslında çok önemlidir ancak uygulanabilmesi için bir dizi ilave düzenleme gereklidir.

dd. Çözümsüz durumlarda idarenin **kamulaştırma** yapacağı hükmü hiç işletilememiştir. Malum yeterli ödenek sorunu nedeniyle uygulanma beklentisi de gerçekçi değildir.

ee- Ölümü takiben bir yıl içinde miras devrinin sağlanamaması halinde Tarım ve Orman Bakanlığının **resen** mahkemeye başvurarak mirasın açılması ile intikalini sağlayacağı ile ilgili hükümler de hiç işletilememiştir.

4. Tapu müdürlüklerinin resen mahkemeye başvurarak mirasçılık belgesi alma yolunun işletilememesi

Tapu kanunu ek-1 maddesi ile ölümden sonra iki yıl içinde tapu kütüğünde intikalin sağlanamaması halinde ilgili tapu müdürlüğünün mahkemeye resen başvurarak mirasın devrini sağlaması hükmü de mevzuatımızda var olmasına rağmen bunun da bir uygulamasının bulunmadığı ifade edilmiştir.



Gerçi Nüfus Müdürlükleri ölüm kayıtlarını Tapu Müdürlüklerine bildirmemekte, dolayısıyla Tapu Müdürlükleri de devreye girememektedir. Ancak benzer durumda nüfus müdürlükleri ölüm kaydını aynı durumdaki Tarım Müdürlüklerine bildirmekte, buna rağmen orada da bir resen uygulama yapılmamaktadır.

Hatta bu konuda Tapu Kadastro Genel Müdürlüğüne teşkilata gönderilen 30.10.2017 gün ve 94203732-045.02-E.2347968 sayılı genelge ile kanunun açık hükmüne rağmen müdürlüklerin mahkemelere resen başvuruda bulunmaması istenmiş ve gerekçeleri sıralanmıştır. Söz konusu genelgenin bir sureti ülkemizde kanun – bürokrasi ilişkisinin ilginç bir örneği olması sebebiyle bu raporun sonuna eklenmiştir.

Sonuç alınmayacağı bilinse bile ölüm kayıtlarının Nüfus Müdürlüklerince ilgili Tapu Müdürlüğüne de bildirilmesinin sağlanması, en azından tapu müdürlüklerinin ‘öğrenememe’ mazeretini ellerinden almak açısından yine de faydalı olacaktır.

5. İştirak halinde mülkiyet sorunu

Konuyla ilgili bir diğer sorun da iştirak halinde mülkiyet (elbirliği mülkiyeti) sorunudur. Bilindiği gibi sistemimizde mirasın açılması ile mirasın bir bütün olarak iştirak halinde mülkiyet statüsü ile mirasçılara intikal etmesi nedeniyle sonrasında bütün hissedarların oy birliği ya da bir mahkeme kararı dışında hissedarların tasarrufuna imkân vermeyen bir yapı oluşmaktadır. Hâlbuki gerek mirasçılar arasında, gerekse mirasçılar dışında hisse satışına imkân veren paylı mülkiyet (müşterek mülkiyet) statüsü oluşturulsa her şekilde daha yerinde ve kullanışlı bir sistem oluşmuş olurdu.

6. Muvazaalar

Mülkiyet üzerinde tasarruf imkânını tıkayan uygulamalar her zaman muvazaalı uygulamalara, yani sapmalara yol açmaktadır. Burada da vatandaşın bir dizi muvazaalı yollara tevessül ederek kanunun getirdiği sınırlamaları aşmaya çalışmasına şahit olmaktayız. Satış izinleri, arazi değerleri ya da tipleri üzerinde oynamalar, yakın akraba arasında muvazaalı satış yapıp sonra geri almalar vb. yollarla vatandaşın bu şekilde hukuk dışı yolları zorladığı ifade edilmektedir.

Bu durumun bir diğer örneğini de bakanlık doğrudan gelir desteği ve benzeri sosyal destek uygulamalarında görüyoruz. Mülkiyet sorunu çözülemeyince yani destekleme ödemesi için gerekli olan çiftçilik belgesi gerçek tapu kayıtlarına dayalı yani mevzuata uygun yollardan alınamayınca ilgili birimlerce bir kısım muvazaalar geliştirilmekte, mülkiyete değil de fiili kullanıma göre çiftçilik belgesi düzenlenmekte (Örneğin çay üretim alanlarında böyle zorlama bir çözüm bulunmuştur.) bu durum da haksızlıklara, farklı uygulama tiplerine ve anlaşmazlıklara sebep olmaktadır.



7. Arazi Bankacılığı

6537 Sayılı kanunla konu çözülemeyince dünyada uygulaması bulunan arazi bankacılığı, Land Banking ya da Toprak Bankası benzeri isimlerle bu işe özel, tüzel kişiliği olan, bakanlık hiyerarşisi dışında TOKİ benzeri bir kurum kurularak konunun çözümüne çalışılacağı ifade edilmesine, çokça konuşulmasına rağmen bu konuda da henüz bir somut gelişme sağlanamamıştır. Bu konunun tartışıldığı bir yazı bir fikir vermesi açısından bu araştırma raporunun sonuna eklenmiştir

8. Meralar kaynaklı ihtilaflar

Aslında eskiden arazi anlaşmazlığı deyince akla ilk gelen husus mera ihtilaflarıydı. Ancak gelişen sosyolojik şartlar, meraya dayalı hayvancılığın azalması ve meraların küçülmesi bu konuyu önemli oranda gündemden düşürmüştür. Mera kanunumuz görece yeni bir kanundur ve 1998 yılında değiştirilmiştir. Kanunun uygulamalarından ya da kökü eskiye dayalı anlaşmazlıklardan kaynaklanan olaylar zaman zaman gündeme gelse de bu konuda yapılması gerekenler daha çok teknik düzeydedir. Yani kanunun ortaya koyduğu sistemi sağlıklı bir şekilde işletebilmekten ibarettir.

Meralardaki otlatma düzeni, büyükbaş-küçükbaş hayvancılık uygulamaları, kullanım dışı kalmış meraların tasarruf şekli vb. konular da esasen arazi kullanım planlarının konusunu oluşturur. O çerçevede düşünülp planlanması gereken hususlardır.

9. Büyükşehir statüsünden doğan sorunlar

Büyükşehir statüsünün genişlemesi, köylerin mahalleye dönüşerek tüzel kişiliklerini kaybetmesi kırsal alanlarımızda yeni sorunların doğmasına yol açmıştır. Bu da arazi anlaşmazlıklarını besleyen son zamanlardaki güncel konulardan biri haline gelmiştir. Şöyle ki;

aa. Köy yerine getirilen mahalle statüsü psikolojik olarak şehirleşmeyi çağrıştırmakta bu nedenle de araziden beklenti tarımdan çok ranta dayalı şehircilik uygulamalarına kaymakta bu durum da tarım arazileri için köklü bir olumsuzluğu beslemektedir. Esasen bir toprak kullanım planının bulunmayışı topyekûn tarımı ve tarım arazilerini tehdit eder hale gelmiştir. Şehir ve köy ayrımı, arazilerin bir amaca tahsisi başka yollarla değil toprak kullanım planlarıyla yapılmalıdır.

bb. Büyükşehir statüsünden sonra köy orta malları, meralar, harman yerleri, ortak faaliyet alanları köyün ve köylünün dışında bir otoriteye yani belediyelere devredilmiş, bu da farklı bakış açıları ile kırsaldaki tarımsal faaliyeti olumsuz etkiler hale gelmiştir.

Konu yaygın şikâyetlerle vatandaşın gündemindedir. Ya belediyelerin konuya bakışı değişecek ya da yeni bir düzenleme ile konu çözülmeye çalışılacaktır. Bu durumda kırsal adeta sahipsiz kalmış ve tarıma hizmet etmesi beklenen alanlar daha çok



şehirleşmenin ve rant beklentilerinin konusu haline gelmiştir. Bir şekilde olaya vaziyet edilmesi gereklidir.

VII- SORUNA CÖZÜM YAKLASIMI:

Sorun gerçekten ciddi boyutlara ulaşmış, neredeyse toplumda herkesi ilgilendiren yaygın bir hoşnutsuzluk sebebi haline dönüşmüştür.

Konu tabii ki bir güvenlik sorunu haline gelmiştir. Ancak artık konu güvenlik sorunu olmanın ötesine geçmiş, bir dizi başka sosyal ve ekonomik sorunları besler hale gelmiştir.

Yukarıda da kısaca değinildiği gibi terörün gündemden düşmesi ile kullanıma açılan tarım arazilerinin kullanılmaya işlenmeye başlamasıyla konunun güvenlik boyutu biraz daha ağırlaşacaktır.

Yine dikkatlerden kaçırılmaması gereken bir husus da son pandemi-covid 19 süreci ile kırsal yaşam özlemi ile doğal gıdaya ulaşma ihtiyacı dikkatlerin kırsaldaki arazilere dönmesine sebep olmuştur. Bu dikkatin azalmayacağı hatta giderek artacağı beklenmelidir. Bu durumda mülkiyet yapısındaki problemlerden kaynaklanan güvenlik sorunları ile paralel olarak toplumda gözlenen rahatsızlık ve şikâyetlerin de çoğalacağını öngörmek durumundayız.

Konu esas itibariyle Tarım ve Orman Bakanlığımızın, bir miktar da Çevre ve Şehircilik Bakanlığımızın görev tanımı içindedir. Güvenlik boyutu doğal olarak İçişleri Bakanlığımızı ilgilendirmekte ise de olayın güvenlik boyutu sorunun kendisi değil doğurduğu olumsuz sonuçlardan yalnızca biridir. Sonuçların ortadan kalkması için sorunun çözümü gerekir. Bu çerçevede İçişleri Bakanlığının sorunla ilgili yapabileceği olayların daha iyi takibi, çıkması muhtemel olayları sağlıklı bir şekilde öngörüp gerekli önleyici kolluk faaliyetini icra etmekten öteye gidemez.

Tarım Ve Orman Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığında konu gündemde tutulsa bile sorunun çözümü için çok daha kapsamlı bir bakış açısı ile çok daha uzun soluklu ciddi bir irade ihtiyacı her şekilde ortaya çıkmaktadır.

Bu yapılamadığı, yani ortaya güçlü bir irade konulmadığı için aslında iyi düşünülmüş bir kanun olmasına rağmen 6537 sayılı kanunla hedeflenen olmamıştır.

Şu anda arazide görülen;

a- İmarlı alanlarda, imar yönetimleri (her düzeyde belediyeler ile özel idareler) ile vatandaş arasında çeşitli pazarlık ve çekişmelerle şekillenen, birçok istismar iddiasını da besleyen, ağır aksak işleyen bir arazi kullanım/imar düzenidir.



b- İmar dışı alanlarda ise;

aa- Çok sınırlı bir alanda yürütülmeye çalışılan arazi toplulaştırma çalışmaları.

bb- 6537 sayılı kanun ile soruna müdahale eden ancak çözmeyen, deyim yerindeyse sorunu buzdolabına kaldırıp donduran sorunlu mülkiyet yapısı.

cc- Sorunla yüzleşen vatandaşın muvazaalı çözümler dâhil sorunla baş etme çabalarından ibarettir.

VIII- SONUC VE ÖNERİLER:

Raporun bu kısmında öncelikle birkaç başlıkla genel çerçeveye çizmeye daha sonra da bazı önerilerde bulunmaya çalışacağız.

a- Bu raporun yetersizliği

Sorunun çözümüne dönük gerekli önerilere ulaşmak bu inceleme araştırma raporundan çok daha kapsamlı, profesyonel ve bilimsel çalışmaları gerektirir. Her bölgenin gerçekleri, sosyolojisi, davranışları, alışkanlıkları, ihtiyaçları birbirinden farklıdır. Ayrıca arazi planlaması ile yeter gelirli arazi miktarı da her ürüne göre değişiklik gösterir. Bu konunun da olabildiğince gerçekçi ve yerinden araştırmalarla ortaya konulması bulunacak çözümün buna göre şekillenmesi, mümkünse yörelere özel çözümler üzerinde durulması gereklidir. GAP bölgesindeki sistem ile çay ya da fındık üretim alanlarındaki çözüm aynı olmamalıdır.

Yine özellikle Tarım ve Orman bakanlığımızın bugüne kadar konuda edindiği bilgi ve birikimin, başarısız uygulama sonuçlarının gerçekçi bir biçimde ortaya konulmasına ihtiyaç vardır.

Bütün bunlar konunun üzerine daha ciddiyetle eğilmeyi gerektirmektedir.

b- Görev konusu

Konu esas itibarıyla Tarım ve Orman Bakanlığımızın, bir miktar da Çevre ve Şehircilik Bakanlığımızın görev tanımı içindedir. Dolayısıyla sorunu çözme iradesinin öncelikle o bakanlıklarda ortaya çıkması gereklidir.

c- İçişleri Bakanlığıyla ilgili olarak

Bu konuda İçişleri Bakanlığınca önleyici kolluk ve rutin diğer kolluk faaliyetleri dışında yapılabilecek fazlaca bir şey yoktur.



Yukarıda da işaret edildiği gibi bir küçük husus şöyle ifade edilebilir. Ölüm olaylarının **nüfus idarelerince** tarım müdürlükleri ile il özel idarelerine bildirildiği gibi **tapu müdürlüklerine** de düzenli olarak **bildirilmesi** sağlanmalıdır. Bu basit bir talimatla sağlanabilir ve tapu müdürlüklerinin mirasın intikali için resen harekete geçmelerinin önündeki '**ölümü öğrenme**' engeli aşılmış olur.

Ayrıca köylerde **köy yerleşik alanı** tespit ve ilanı için 3194 sayılı imar kanunu ve ilgili mevzuatın kriterleri esas alınması gerekir iken il özel idareleri ve il genel meclislerince gerekli hassasiyetin gösterilmediği, tarımsal bütünlüğü bozucu planlamalar yapıldığı ifade edilmektedir. Bu konuda ilgili idarelerce zaten var olan ve yürürlükte olan planlama kriterlerinin hassasiyetle uygulanması sağlanmalı, uygulama ciddiyle denetlenmelidir.

d- Mirasın intikali

Mirasın ölümden sonra makul bir süre içinde mutlaka mirasçılara intikali sağlanmalıdır. Bu konuda mevzuatımızda var olan ancak işletilmeyen sistemler tıkanıklıkları aşarak işletilmelidir. Özellikle resen intikalin önünde bir engel yoktur. Bürokratik çekinceler bertaraf edilerek bunun mutlaka sağlanması gerekir. Sorunun çözümü açısından bu hususun **ihmale tahammülü yoktur**, çözümün bir maliyeti de bulunmamaktadır.

e- İştirak halinde mülkiyet sorunu

Terekenin açılmasından paylaşımaya kadar mirasın mirasçılara intikali hukukumuzda göre iştirak halinde mülkiyet (elbirliği mülkiyeti) haline dönüşerek olmakta, bütün paydaşların oy birliği ya da mahkeme kararı olmadan mirasçılarının miras üzerinde hisse devri vb. bir tasarruf imkânı bulunmamaktadır. Hâlbuki devir, yapılacak yasal düzenleme ile müşterek/paylı mülkiyet statüsü ile gerçekleşebilir, hisse sahiplerine hisselerini birbirlerine ya da başkalarına bedelli ya da bedelsiz devir imkânı sağlanabilir ve sadece bu bile sorunun çözümüne ciddi katkı sağlayabilir.

f- Hisse devrine kolaylık, harçsız hisse devri imkânı

Mirasçılarının hisselerini birbirine bağışlaması bile tapu harcına bağlanmıştır. Hatta bedelsiz devirde bedelli devirden alınan tapu harcı oranı daha yüksektir (Bedellide toplam binde 40, bedelsizde toplam binde 68.31). Tabii bu durumun izahı yoktur. Hâlbuki mirasın her aşamasında mirasçılarının hisselerini birbirlerine bedelli ya da bedelsiz devirleri kolaylaştırılmalı, bu devir işleminden tapu harcı alınmamalıdır. Aslında daha da ileri giderek çok hisseliliği azaltmaya dönük her türlü işlemin tapu harcından muaf tutulması konunun çözümüne azımsanmayacak bir katkı sağlayacaktır.



g- Devletin iki temel, asli görevi

aa-İmar uygulaması: Bütün planlı alanlarda imar uygulaması yapmak, bunu imar planının bir parçası, asli unsuru haline getirmek devletin/imar idarelerinin en temel görevidir. Uygulaması yapılmadan bir imar planı tamamlanmış sayılmamalı, geçerli olmamalıdır. Bu konunun artık gecikmeye tahammülü yoktur ve birçok sorunu çıkmadan çözecek hayati bir konudur. Bu konu Çevre Şehircilik Bakanlığımızın görev alanındadır.

bb-Arazi toplulaştırması: İmar dışı alanlarda arazi toplulaştırması yapmak da devletin en temel asli görevlerinden biridir. Artık bu konunun da gecikmeye tahammülü kalmamıştır. Konunun zorlukları, gecikmişliği ortadadır. Ancak bunlar mazeret olmamalıdır. Bir şekilde bunun yolu bulunmalıdır. Konu ifade edildiği gibi Tarım ve Orman Bakanlığımızın görev alanındadır.

Görüldüğü gibi bu iki temel konu sorunun çözümü için gerekli **altyapının** oluşmasını sağlar. Bu nedenle de devletin görevidir. Altyapı hazırlandıktan sonra da özellikle çok hisselilik ve küçük mülkiyetlilik gibi temel sorunlar çözülmüş olmayacaktır. Ancak çözüm için getirilecek formlere uygun bir zemin oluşmuş olacaktır. Artık bu altlığın üzerine gelişmiş Üstyapı modellerini uygulamak çok daha kolay olacaktır.

h- Arazi toplulaştırması konusunda beyin jimnastiği:

Arazi toplulaştırması kavramı aslında tarım bakanlığınca mevcut büyük ve düzgün alanlarda yürütülen çalışmaları ifade etmektedir. Burada bizim kastettiğimiz o değildir. Burada kastedilen mevcut toplulaştırma faaliyeti dışında kalan küçüklü büyüklü bütün alanları kapsaması gereken toplulaştırma faaliyetidir. Belki bu amaçla yeni bir kavramın da geliştirilmesi gerekir. Geliştirilinceye kadar da zorunlu olarak aynı kavramı kullanmaya devam edeceğiz.

Bu konuda öneride ya da önerilerde bulunmak için bu çalışma yeterli veriye sahip değildir. Burada yapılabilecek olan beyin jimnastiği mahiyetinde bir kısım seçenekler üzerinde durmaktır. Yoksa gerçekçi önerilere ulaşmak için çok daha kapsamlı, yerinden, profesyonel çalışmalara ihtiyaç vardır.

6537 sayılı kanunla önemli bir denemede bulunulmuştur. Bu tecrübe bize ışık tutabilir. Bunun dışında dünyada uygulama örnekleri bulunan **Arazi Bankacılığı** vb. çözümler üzerinde de durulmalıdır.

i- Üzerinde durulabilecek öneriler

Burada ister istemez 6537 sayılı kanunla yapılmak istenip de yapılamayan hususlardan başlamak gerekir. Öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki 6537 sayılı kanunun sisteminden geriye dönüş düşünülmemelidir. Bu az da olsa bir kazanımdır ve bundan vazgeçilmemelidir. Aksayan yönler ortadadır. İyi bir çalışma ile bunlar bertaraf edilebilir.



6537 sayılı kanunda üzerinde durulan hususlar; yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğü, ehil mirasçı, terekenin intikalle şirket haline dönüşmesi, bakanlıkça yapılması gereken kamulaştırmalar ile yine bakanlıkça yürütülmesi gereken resen intikal konularıdır.

Bu kavramların her birinin üzerinde çalışılması, geliştirilmesi, işlerlik kazanamama sebeplerinin belirlenerek ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu çerçevede öneri mahiyetinde kısaca şunlar ifade edilebilir.

aa- Arazilerin küçülmesi değil büyümesini getiren tasarruflar hedeflenmelidir. Kanun da bu amaçla **ekonomik bütünlük ve yeter gelirli arazi büyüklüğü** kavramlarını getirmiş bunun için gerekli kıstasları ve tasarruf şekillerini kanunda, yönetmelikte ve bakanlık talimatında etraflıca açıklamıştır. Buna göre aynı ilçe içinde 10 km mesafede birbirinden ayrı da olsa aynı kişi adına kayıtlı araziler ekonomik bütünlüğe sahip kabul edilip ekonomik bütünlüğü bozucu devirlere izin verilmeyerek arazilerin daha fazla küçülmemesi için önemli bir sınırlama getirmiştir. Hâlihazırda kanun uygulamasında üzerinde en çok şikâyet olan ve muvazaalı işlemlere neden olan konu bu şekilde devirlerin sınırlandırılması konusudur.

Burada ekonomik bütünlük kavramı üzerinde durmak gerekir. Yönetmeliğin tanımına göre '**ekonomik bütünlük**; mülkiyeti aynı kişiye ait birden fazla tarımsal arazinin tarımsal üretim faaliyetine ekonomik bir değer katacak şekilde birbirine bağımlı olarak işletildiği Bakanlıkça tespit edilen arazileri' ifade etmektedir. Görüldüğü gibi burada iki husus gözetilmiştir. Arazilerin bir kişi adına kayıtlı olması ve tarımsal üretim faaliyetine ekonomik bir değer katacak şekilde birbirine bağımlı olarak işletilmesi.

Doğru olan ve gözetilmesi gereken ikinci husustur. Yani arazilerin birbirine bağımlı olarak işletilmesi zorunluluğu. Burada konunun yoruma açık olmaması için daha somut bir ifade kullanılabilir. Birbirine sınır olan, aynı ürün havzasında bulunan araziler üzerinden gidilmeli yani **kişi bazında değil arazi bazında ekonomik bütünlük vurgusu** esas alınmalıdır. Ve mülkiyet devrine de bu şekilde aynı ürün havzasında sınır ya da komşu arazilere birleşmek kaydıyla devir için izin verilebilir.

Aslında sınırlama devirde değil arazilerin bölünmesinde uygulanmalıdır. Bölünmeden bir arazinin devri kendi başına bir sorun oluşturmayabilir. Zaten aynı ürün havzasında bulunan birbirinden bağımsız arazilerden toplulaştırma uygulanmaması halinde istenen fayda sağlanamayacaktır. Burada esas olan planlama ve toplulaştırma. Diğer halde sorunu donduran ama çözmeyen uygulamalar vatandaşları **sıkıntıya** sokmaktan başka bir işe yaramamaktadır.

Sıklıkla talep edildiği gibi devirlere kayıtsız izin vermek kanunun çıkış gerekçesini ve amacını ortadan kaldıracak ve kanunu anlamsız hale getirecektir. Her şekilde mülkiyet birleşmesini ve büyümesini destekleyen, hisseliliği azaltacak devirlere izin verilmesi şikâyetleri kısmen de olsa azaltacaktır ve aynı bölgede araziyi devreden arazisi küçülse bile devralanın arazisi büyüyeceği için amaca hizmet edecektir.

bb- Her türlü arazi mülkiyet konularında **fiili kullanıcıya** öncelik tanımak bu duruma belli ölçülerde bir çözüm olabilir. Ehil mirasçı tespitinde de, mülkiyete dair her türlü ihtilafta da **hukuken haklı ya da HAKSIZ** fiili kullanıcının bir **önceliği** olmalı, diğer hak sahiplerinin hakları kullanım dışında bir formülle verilmeye çalışılmalıdır. Arazide kullanım esas olduğuna göre kullanıcı da esastır. Sistem hak sahiplerinin hukukunu koruyarak fiili kullanıcıyı hukuki sahip/malik haline de getirmeyi hedeflemelidir. Bu konuda çay üretim alanlarında çay üreticilerinin köy muhtarlıkları üzerinden geliştirdiği, fiili kullanıcıyı hak sahibi kabul eden uygulamalar bir örnek olabilir.

Bu konuda Tarım ve Orman bakanlığımızın çeşitli uygulamaları olduğunu biliyoruz. ÇKS (çiftçi kayıt sistemi) üzerinden yani tapu kayıtları esas alınarak yapılamayan işlemler TÜKAS (tarımsal üretici kayıt sistemi) üzerinden ürün ve fiili kullanıcı esas alınarak, tek taraflı **üretici/kullanıcı beyannameleri** ile yapılmaya çalışılmışsa da orada da genele şamil, sorunu çözücü bir sonuca ulaşılmış değildir.

cc- bilindiği gibi serbest piyasa ekonomisinde ana aktör şirketlerdir. Tarım konusunda da arazilerin şirketlere geçişi kolaylaşmalı, miras konusunda olduğu gibi başka konularda da **şirketleşme** gündeme gelmeli ve işlerlik kazanmalıdır. Ada bazında, parsel bazında işletilen kentsel dönüşüm mekanizmasına benzer bir mantıkla tarım arazilerinde şirketleşerek sorunların çözümü imkânları değerlendirilmelidir.

Karadeniz bölgesi gibi dağınık kırsal yerleşim dışındaki bölgelerde köy, mahalle vb. yerleşim alanları çıkarılarak kalan arazilerin tarımsal işletme bütünlüğüne ulaşacak birimler halinde tasnif edilip yapılacak bir arazi planlaması ile bütünleşmeleri, hissedarlar üzerinden şirketleşmeleri, bu konuda çalışan tarımsal işletmelere öncelik ve ayrıcalıklar verilerek özel sektörün konuya ilgisinin sağlanması bir çözüm olabilir.

dd- Köy (büyük şehirlerde bulunacak bir tüzel kişilik formülü ile mahalle) tüzel kişilikleri üzerinden köy arazilerinin tamamı, ya da kısımlara bölünebiliyorsa kısımları hakkında arazi mülkiyet sahiplerinin mülkiyet oranları miktarınca **hisse sahibi** olduğu **şirketleşmeler** düşünülebilir.

ee- Karadeniz bölgesi gibi, çok hisseliliğin ve arazi küçülmelerinin çözümsüz hale geldiği yörelerde arazilerde bütünleşmeyi, hisseliliği azaltmayı hedefleyen yöreye has tarımsal destek mekanizmaları ile kendiliğinden **çözümü zamana yayararak** sağlamanın ya da kamulaştırma yapmanın dışında bir çözüm zor görünüyor. Yine bu bölgelerde arazi bankacılığı diye ifade edilen usul de bir hareket imkânı sağlayabilir.

ff- Yine konu ile doğrudan ilgili olmasa da uygulamada ifade edilen ve toprağın korunması ile ilgili görülen bir hususu da burada vurgulamak istiyoruz. Bilindiği gibi 5403 sayılı kanun 13. maddesi tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanımını düzenlemiştir. Bu şekilde tarım dışına çıkarılan arazilerde bulunan tarım toprağının/nebati toprağın tarım dışı faaliyetin altında kalıp yok olmaması için öncelikle ortamdan uzaklaştırılarak uygun bir yerde depolanıp, niteliksiz tarım arazilerinin ıslahında kullanılması temin edilebilir. Bunun sağlanması için de arazideki tarım dışı

faaliyete tarıma uygun toprağın araziden uzaklaştırılmasına kadar izin verilmemesi gerekir.

j- Tarımsal desteklerle işletmeleri büyütmek

Tarımsal destek mekanizmaları aslında belli bütüncül hedeflere ulaşmak için de kullanılabilirler. Ancak kötüye kullanılmaları, muvazaa ve benzeri yollarla amaçlarından uzaklaştırılmaları çokça karşılaştığımız hususlardır. Tarım ve Orman Bakanlığımızın bu konuda çok önemli deneyimi vardır. Hedefleri ve kıstasları iyi belirleyip tavizsiz uygulamalarla bu yolla kendiliğinden ve sessiz bir dönüşümü sağlamak da mümkündür.

Aslında konu çok karmaşıktır, içinden çıkılmaz, ağır bedellere yol açacak hale gelmiştir. Konunun çözümü reform niteliğinde çalışmalara, projelere ve tavizsiz uygulama süreçlerine, belki göze alınması gereken toplumsal infiallere bağlıdır.

Bu ağır faturayı ödemedi de ama bir fatura mutlaka ödenerek, yani **destek miktar ve yöntemleri biraz abartılarak**, bir kısım yeni yollar bulunarak bu yolla sorunu bir ölçüde çözmek mümkündür. Ancak konunun çok iyi çalışılması, Tarım ve Orman Bakanlığının yıllardır hedefine varmayan işletmeleri büyütme dönük destek politikalarının zayıf yönlerinin iyi tespit edilmesi ve hatalardan ders alınması sonucu geliştirilecek bir tarımsal destek sistemi ile sorunu önemli ölçüde hafifletmek mümkündür.

IX- SONUC:

Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğinin 31. maddesi hükmüne istinaden inceleme konusu çerçevesinde alınabilecek tedbirler ile izlenmesi gereken politikalar konusunda görüş ve önerilerimizi içeren bu İnceleme ve Araştırma Raporunun gereğinin takdir ve ifası için bakanlığımıza sunulması **Kanaat ve sonucuna** varılmıştır.

Tarafımızdan (3) örnek olarak hazırlanan bu İnceleme ve Araştırma Raporunun (1) örneği dizi pusulasına bağlı ekleriyle birlikte, (2) örneği de eksiz olarak gereği için İçişleri Bakanlığı (Tef. Ku. Bşk.)'na sunulmuştur. 25 .09.2020

Erdoğan BEKTAŞ
Vali-Mülkiye Başmüfettişi



Mustafa AKYILDIZ
J.Albay-Jandarma Müfettişi

Cem AKGÜN
Müdür-Emniyet Başmüfettişi

DİZİ PUSULASIDIR

EVRAKIN

Sıra No	Parça Adedi	Günü	Sayısı	Ö Z Ü
1.	2	03.07.2020	2840	Bakanlık Makam onayı ve Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı görev emri ve eki
2.	3	20.07.2020	3177	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı müşterek müfettiş görevlendirmesi
3.	7	09.07.2020	3001	İller İdaresi Genel Müdürlüğü Arazi anlaşmazlıkları Raporu Yönetici Özeti
4.	3	30.10.2017	968	Çevre Şehircilik Bakanlığı, Tapu Kanunu Ek Madde 1'e göre genelgesi
5.	16	-	-	Arazi Bankacılığının Ülkemizde Uygulanması, Dergi Yazısı

(5) sırada (31) parça evraktan ibarettir. 25 /09/2020

Erdoğan BEKTAŞ

Mustafa AKYILDIZ

Cem AKGÜN

Vali-Mülkiye Başmüfettişi J.Albay-Jandarma Müfettişi

Müdür-Emniyet Başmüfettişi



M. Akıldiz

Cem Akgün