Türkiye'de Tarım Arazilerinin Sınıflandırılması ve İmar Mevzuatı Analizi

Giriş: Türkiye'nin Gıda Güvenliği ve Sürdürülebilir Kalkınma Ekseninde Tarım Arazilerinin Stratejik Önemi ve Mevcut Hukuki Çerçeveye Genel Bakış

Türkiye, sahip olduğu coğrafi konum, iklim çeşitliliği ve toprak kaynakları ile önemli bir tarımsal potansiyele haizdir. Ancak bu potansiyel, artan nüfusun gıda talebi, hızlı ve plansız kentleşme baskısı, sanayileşme ve büyük altyapı projelerinin arazi ihtiyacı gibi çok yönlü ve giderek yoğunlaşan tehditler altındadır. Tarım arazileri, yalnızca bir üretim faktörü olmanın ötesinde, ülkenin gıda güvenliğinin, ekolojik dengesinin ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin temel güvencesidir. Bu stratejik kaynağın korunması ve akılcı kullanımı, ulusal bir öncelik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Arazi varlığı üzerindeki baskılar, somut verilerle de kendini göstermektedir. Türkiye'de işlenen tarım arazilerinin yaklaşık %59'unda, mera arazilerinin ise %64'ünde erozyon tehdidi mevcuttur. Dünya genelinde her yıl milyarlarca ton toprağın erozyonla taşındığı ve milyonlarca hektar arazinin tuzlanma nedeniyle verimini kaybettiği bir ortamda, Türkiye'nin de 4.2 milyon hektarlık alanının tuzlanma ve yaşlık sorunlarından etkilendiği rapor edilmektedir. Bu fiziki ve kimyasal bozulmaların yanı sıra, en verimli tarım arazilerinin amaç dışı kullanıma açılarak kalıcı olarak üretim döngüsünden çıkarılması, gıda arz güvenliği için en ciddi risklerden birini oluşturmaktadır.

Bu tehditlere yanıt olarak Türk hukuk sistemi, tarım arazilerini korumak amacıyla çok katmanlı bir mevzuat yapısı geliştirmiştir. Bu yapının zirvesinde, devlete toprağın verimli işlenmesini sağlama ve tarım arazilerinin tahribini önleme yönünde açık bir görev yükleyen Anayasa bulunmaktadır. Anayasal koruma ilkesi, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile somutlaştırılmış, bu kanunla arazi sınıflandırması, bölünmez arazi büyüklükleri, tarım dışı kullanım izinleri ve idari yaptırımlar gibi temel mekanizmalar düzenlenmiştir. Diğer yanda ise, yerleşme ve yapılaşmayı düzenleyen 3194 sayılı İmar Kanunu ve bu kanuna dayalı mekânsal planlama sistemi, tarım arazilerinin kaderini belirleyen bir diğer önemli hukuki çerçeveyi oluşturmaktadır.

Bu raporun temel argümanı, mevcut yasal çerçevenin, bir yanda Anayasa ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarıyla şekillenen "mutlak koruma" ideali ile diğer yanda uygulamadaki ekonomik, sosyal ve politik gerçekliklerin dayattığı "kalkınma ve yapılaşma" talepleri arasında hassas ve çoğu zaman gerilimli bir denge kurmaya çalıştığıdır. Bu denge, kanunların lafzında koruma lehine görünse de, "kamu yararı" gibi yoruma açık kavramlar, idari kurulların takdir yetkileri ve planlama süreçlerindeki esneklikler nedeniyle uygulamada sıklıkla koruma aleyhine bozulma riski taşımaktadır.

Bu kapsamlı analiz, öncelikle tarım arazilerini koruyan anayasal zırhı ve devletin bu konudaki pozitif yükümlülüğünü Anayasa Mahkemesi kararları ışığında inceleyecektir. Ardından, arazi kullanım kararlarının bilimsel temelini oluşturan teknik sınıflandırma standartları detaylandırılacaktır. Raporun devamında, koruma rejiminin omurgasını oluşturan 5403 sayılı Kanun ile yapılaşma rejimini düzenleyen 3194 sayılı Kanun arasındaki kesişim ve çatışma noktaları analiz edilecektir. İdari uygulama mekanizması olarak Toprak Koruma Kurulları'nın yapısı ve işleyişi, "Büyük Ova" gibi özel koruma statüleri ve tüm bu süreçlerin kilit kavramı olan "kamu yararı"nın büyük projeler ekseninde nasıl yorumlandığı ve yargısal denetime tabi tutulduğu vaka analizleriyle ortaya konulacaktır. Mülkiyet hukukuna etkiler ve karşılaştırmalı hukuk perspektifinden elde edilen bulgularla zenginleştirilecek olan rapor, Türkiye'nin tarım arazilerini koruma rejiminin bütüncül bir değerlendirmesini sunarak mevcut durum tespiti yapmayı ve geleceğe yönelik politika önerileri için bir zemin oluşturmayı amaçlamaktadır.

Bölüm 1: Anayasal Koruma Zırhı: Tarım Arazilerinin Hukuki Statüsü ve Devletin Pozitif Yükümlülüğü

Türkiye'de tarım arazilerinin korunmasına yönelik hukuki çerçevenin temelini ve meşruiyet kaynağını doğrudan Anayasa oluşturmaktadır. Anayasa koyucu, toprağın ve tarım arazilerinin stratejik önemini

kabul ederek, bu kaynakların korunması, geliştirilmesi ve verimli kullanılması konusunda devlete açık ve net görevler yüklemiştir. Bu görevler, Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerinde somutlaşmakta ve Anayasa Mahkemesi (AYM) kararlarıyla "pozitif yükümlülük" kavramı çerçevesinde yorumlanarak daha da güçlendirilmektedir. Bu bölüm, tarım arazilerini çevreleyen anayasal koruma zırhını ve bu zırhın devlete yüklediği proaktif sorumlulukları analiz etmektedir.

Anayasa'nın 44. ve 45. Maddelerinin Analizi

Anayasa'nın tarım arazilerine ilişkin temel düzenlemeleri, "Toprak Mülkiyeti" başlıklı 44. madde ve "Tarım, Hayvancılık ve Bu Üretim Dallarında Çalışanların Korunması" başlıklı 45. maddedir. Bu iki madde, birbirini tamamlayarak bütüncül bir koruma felsefesi ortaya koymaktadır.

Madde 44 ("Toprak Mülkiyeti"): Bu madde, "Devlet, toprağın verimli olarak işlenmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır" hükmünü içermektedir. Maddenin odak noktası, toprağın bir "üretim aracı" olarak verimliliğinin korunmasıdır. Topraksız veya az topraklı çiftçinin toprak sahibi yapılmasının anayasal bir hedef olarak belirlenmesi, toprağın sadece bir mülkiyet nesnesi değil, aynı zamanda sosyal ve ekonomik bir değer taşıdığının anayasal düzeyde tanınması anlamına gelmektedir. AYM, bu madde uyarınca devletin toprağın verimli işlenmesini korumaya yönelik pozitif bir yükümlülüğü olduğunu açıkça belirtmiştir.

Madde 45 ("Tarım, Hayvancılık ve Bu Üretim Dallarında Çalışanların Korunması"): 44. maddeyi tamamlayan bu hüküm, koruma görevini daha da somutlaştırmaktadır: "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.". Bu maddedeki kilit ifade, devletin tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasını ve tahribini "önlemek" ile görevlendirilmesidir. "Önlemek" fiili, pasif bir duruşu değil, tehditleri öngörerek proaktif ve önleyici tedbirler almayı gerektiren aktif bir sorumluluğu ifade eder. AYM'nin de vurguladığı gibi, bu madde devlete hem tarım arazisinin varlığını koruma hem de tarımla uğraşanların yaşam düzeyini yükseltme ödevi yüklemektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği üzere, bu kuralla Devlete, tarım arazilerinin sanayi ve şehirleşme sebebiyle yok edilmesini önleme görevi verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi Kararlarında "Pozitif Yükümlülük" Kavramının Gelişimi

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerini yorumladığı kararlarında, devletin rolünü dar bir "yasaklama" veya "izin verme" yetkisiyle sınırlı görmemiştir. Yüksek Mahkeme, bu maddelerden hareketle devlete, tarım arazilerini aktif olarak koruma ve geliştirme yönünde bir "pozitif yükümlülük" yüklemiştir. Bu kavram, devletin sadece bireylerin veya kurumların tarım arazilerine zarar vermesini engellemekle kalmayıp, aynı zamanda bu arazilerin niteliğini koruyacak, verimliliğini artıracak ve amaç dışı kullanımını engelleyecek her türlü adli, idari ve hukuki tedbiri alma sorumluluğu altında olduğunu ifade eder.

AYM, kanun koyucunun bu alandaki takdir yetkisinin sınırsız olmadığını ve anayasal sınırlar içinde kullanılması gerektiğini defaatle vurgulamıştır. Bir kararında Mahkeme, "Anayasanın 44. ve 45. maddelerinde, toprağın ve tarım arazilerinin korunması amacıyla alınacak tedbirler konusunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanınmakla birlikte, kanun koyucunun bu yetkisini anayasal sınırlar içinde kullanması gerekmektedir" diyerek bu ilkeyi netleştirmiştir. Daha da önemlisi, çıkarılan kanunların Anayasa'nın koruma amacıyla çelişen sonuçlar doğurması kabul edilemez. AYM'nin ifadesiyle, "Anayasal bir gereği yerine getirmek amacıyla yasalaştırılan bir kanunda yer alan ve amacın gerçekleşmesi yönünde değil, aksi yönde sonuçlar yaratan kuralların Anayasa'ya uygun sayılamayacakları açıktır". Bu içtihat, yasama organının tarım arazileri aleyhine yapacağı düzenlemelerin anayasallık denetiminde sıkı bir kontrole tabi tutulacağının en önemli göstergesidir.

İçgörü ve Analiz: Anayasal İdeal ile Yasal Gerçeklik Arasındaki Uçurum

Anayasa'nın lafzı ve Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatları, Türkiye'de tarım arazileri için son derece güçlü ve kapsamlı bir koruma zırhı öngördüğünü net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu hukuki çerçeveye göre devlet, sadece tarım arazilerine yönelik mevcut tehditlere karşı bir kalkan olmakla kalmamalı, aynı zamanda gelecekteki riskleri de öngörerek proaktif, önleyici ve geliştirici politikalar izlemelidir. Anayasal ideal, mutlak bir korumayı ve devletin bu korumayı sağlamak için aktif bir rol üstlenmesini gerektirmektedir.

Ancak bu anayasal ideal, yasama pratiği ve idari uygulama ile karşı karşıya geldiğinde önemli bir gerilim ortaya çıkmaktadır. Anayasa'nın 45. maddesindeki "Devlet... önler" şeklindeki kesin ve emredici ifade, devlete aktif bir eylem sorumluluğu yüklerken, raporun ilerleyen bölümlerinde detaylıca inceleneceği üzere, 5403 sayılı Kanun'a eklenen ve izinsiz kullanımlara af getiren geçici maddeler veya Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen "yeniden izin aranmaz" gibi istisnai hükümler , bu anayasal idealin yasama düzeyinde nasıl aşındırılabildiğinin somut örnekleridir. Bu durum, anayasal normların "mutlak koruma" hedefini belirlemesine karşın, yasama organının ve idarenin, kentleşme, sanayileşme ve altyapı yatırımları gibi güçlü sosyo-ekonomik baskılar altında bu hedefi esneten veya zayıflatan düzenlemeler yapma eğiliminde olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de tarım arazilerinin korunması meselesi, anayasal düzeyde belirlenmiş yüksek bir ideal ile yasal ve idari düzeydeki pragmatik gerçeklikler arasındaki sürekli bir müzakere ve çatışma alanı olarak şekillenmektedir. Bu çatışma, raporun ana temalarından birini oluşturmakta ve mevzuatın etkinliğinin değerlendirilmesinde kritik bir rol oynamaktadır.

Bölüm 2: Tarım Arazilerinin Bilimsel Sınıflandırılması ve Teknik Esasları

Tarım arazilerinin korunması ve planlı kullanımına ilişkin idari ve hukuki kararların keyfilikten uzak, nesnel ve bilimsel bir temele dayanması, koruma rejiminin etkinliği için hayati bir öneme sahiptir. 5403 sayılı Kanun ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler, bu gereklilikten hareketle, arazi kullanım kararlarının temelini oluşturacak bir arazi ve toprak sınıflandırma sistemini zorunlu kılmıştır. Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanan "Toprak ve Arazi Sınıflaması Standartları Teknik Talimatı" gibi belgeler, bu sınıflandırmanın nasıl yapılacağına dair bağlayıcı usul ve esasları belirlemektedir. Bu bölüm, arazi sınıflandırmasının hukuki dayanağını, metodolojisini ve tarım arazilerinin hangi somut, ölçülebilir bilimsel kriterlere göre kategorize edildiğini detaylandırmaktadır.

Arazi ve Toprak Etütlerinin Hukuki Dayanağı ve Önemi

5403 sayılı Kanun'un temel amaçlarından biri, arazi ve toprak kaynaklarının bilimsel esaslara uygun olarak sınıflandırılmasını sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda, Bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelik ve talimatlar, toprak ve arazi sınıflaması yapılmasının usul ve esaslarını düzenler. Bu etütler, bir arazinin tarımsal potansiyelini, kullanımını sınırlandıran faktörleri (tuzluluk, eğim, drenaj vb.) ve farklı kullanımlar altındaki davranışını tahmin etmek için yapılır.

Etüt süreci, modern kartografik materyallerin kullanımını gerektirir. Detaylı etütlerde en az 1/10.000 ölçekli topoğrafik haritalar, hava fotoğrafları veya uydu görüntüleri gibi materyaller kullanılırken, daha genel etütlerde 1/25.000 ölçekli materyaller de kullanılabilmektedir. Sahada yapılan çalışmalarda ise toprak burgusu, eğim ölçer, profil tanımlama kartları gibi aletler kullanılarak sistematik bir veri toplama işlemi gerçekleştirilir. Arazinin toprak özelliklerindeki değişimi belirlemek amacıyla, belirli aralıklarla (örneğin 500 metreyi geçmeyecek şekilde) sondajlar yapılır ve numuneler alınır. Bu çalışmalar sonucunda elde edilen fiziksel, kimyasal ve morfolojik veriler, arazinin hangi sınıfa girdiğini belirlemek için kullanılır ve etüt raporlarına işlenir.

Arazi Sınıflarının Tanımlanması ve Ölçülebilir Kriterleri

Bakanlık teknik talimatnameleri, Türkiye'deki tarım arazilerini dört ana sınıfa ayırmakta ve her bir sınıfı somut, ölçülebilir ve bilimsel kriterlere dayandırmaktadır. Bu, idari kararlar için nesnel bir zemin oluşturarak takdir yetkisini sınırlandırmayı amaçlar.

Mutlak Tarım Arazileri (MT): Bu sınıf, bitkisel üretim için en yüksek potansiyele sahip, yöre ortalamasında ürün alınabilmesi için fiziksel, kimyasal ve biyolojik özellikleri sınırlayıcı olmayan veya çok az olan arazileri kapsar. Bu araziler, ülkesel ve bölgesel gıda üretimi için kritik öneme sahiptir. Temel tanımlayıcı kriterleri şunlardır:

- **Tesirli Toprak Derinliği:** En az 50 cm olmalıdır.
- **Eğim:** Arazinin genel eğimi, yörenin yıllık ortalama yağış miktarına bağlıdır. Yağış 640 mm'den az ise eğim en fazla %3, yağış 640 mm'den fazla ise en fazla %8 olabilir.
- **Tuzluluk ve Alkalilik:** Toprakta tuzluluk ve alkalilik sorunu olmamalıdır. Elektriki iletkenlik (EC) 4 mmhos/cm'den az, değişebilir sodyum yüzdesi (ESP) ise 15'ten az olmalıdır.
- **Drenaj ve Su Basması:** Taban suyu ve sel basma sorunu bulunmamalı veya tarımsal üretimi etkilemeyecek düzeyde olmalıdır.
- **Taşlılık:** Arazi yüzeyinin en fazla %10'unda, çapı 7.5 cm'den büyük olmayan taşlar bulunabilir.

Özel Ürün Arazileri (ÖT): Bu araziler, mutlak tarım arazilerinin sahip olduğu ideal koşulların tamamını barındırmaz. Toprak ve topoğrafik sınırlamaları nedeniyle yöreye adapte olmuş bitki türlerinin tamamının tarımı yapılamaz. Ancak bu sınırlamalara uyum sağlamış, genellikle ekonomik değeri yüksek özel bitkisel ürünlerin (örneğin çeltik, pamuk, fındık, çay, tütün gibi) yetiştiriciliğinin yapılabildiği arazilerdir. Bu sınıfın belirlenmesinde esneklik söz konusudur; örneğin, eğim veya derinlik açısından mutlak tarım arazisi özelliği taşımasa bile, özel tedbirlerle ekonomik üretimin uzun süre yapılabiliyor olması, arazinin bu sınıfa dahil edilmesi için yeterli olabilir.

Dikili Tarım Arazileri (DT): Bu sınıf, üzerinde zeytin, fındık, meyve ağaçları, bağ gibi çok yıllık ağaç, ağaççık ve çalı formundaki bitkilerin yetiştirildiği arazileri ifade eder. Bir arazinin dikili tarım arazisi olarak kabul edilmesi için sadece tapu kaydının bu yönde olması yeterli değildir. Aynı zamanda, bitki türüne göre dekar başına belirlenmiş asgari sayıda canlı ve verimli ağaç, fidan veya kök bulunması şartı aranır. Örneğin, zeytin için dekar başına 8 ağaç, bağ için 100 omca, fındık için 40 ocak gibi spesifik sayılar belirlenmiştir. Ekonomik ömrünü tamamlamış ve yenilenemez durumdaki alanlar bu sınıflandırmanın dışında tutulur.

Marjinal Tarım Arazileri (TA): Yukarıdaki üç sınıfın dışında kalan, toprak (derinlik azlığı, taşlılık, tuzluluk vb.) ve topoğrafik (yüksek eğim) sınırlamaları fazla olan, bu nedenle tarımsal üretim potansiyeli düşük arazilerdir. Bu arazilerde eğim, yıllık yağış miktarına bağlı olarak %12 veya %18'den daha fazla olabilir. Bu araziler, genellikle tarım dışı kullanımlar için alternatif alan olarak değerlendirilmesi beklenen ilk kategoriyi oluşturur.

Aşağıdaki tablo, bu dört ana sınıf için belirlenen temel teknik kriterleri özetlemektedir.

Tablo 1: Tarım Arazileri Sınıflandırma Kriterleri

Arazi Sınıfı	Kriter	Sayısal Değer / Koşul
Mutlak Tarım Arazisi (MT)	Tesirli Toprak Derinliği	En az 50 cm
	Eğim	Yıllık yağış < 640 mm ise ≤ %3; Yıllık yağış > 640 mm ise ≤ %8
	Tuzluluk (EC)	< 4 mmhos/cm
	Değişebilir Sodyum % (ESP)	< %15

	Drenaj / Su Basması	Sorun yok veya önemsiz
	Taşlılık	Yüzeyin ≤ %10'u, taş çapı < 7.5 cm
Özel Ürün Arazisi (ÖT)	Genel Koşul	MT kriterlerini tam sağlamasa da, yöreye adapte olmuş özel ve ekonomik değeri yüksek ürünlerin tarımının yapıldığı araziler.
Dikili Tarım Arazisi (DT)	Genel Koşul	Üzerinde çok yıllık bitkilerin (ağaç, ağaççık, çalı) bulunduğu ve dekar başına asgari bitki sayısını karşılayan araziler.
Marjinal Tarım Arazisi (TA)	Genel Koşul	MT, ÖT ve DT sınıfları dışında kalan, tarımsal potansiyeli düşük, toprak ve topoğrafik sınırlamaları fazla olan araziler.

E-Tablolar'a aktar

Kaynak:

İçgörü ve Analiz: Karar Süreçlerinde Teknik Verinin Rolü ve Sınırları

Türkiye'de tarım arazilerinin sınıflandırılması, uluslararası standartlara uygun, somut ve ölçülebilir bilimsel kriterlere dayanmaktadır. Toprak derinliğinin santimetre, eğimin yüzde, tuzluluğun ise elektriki iletkenlik birimiyle tanımlanması, bu sürecin nesnel bir zemin üzerinde yürütülmesini sağlamaktadır. Bu nesnellik, idari takdir yetkisini önemli ölçüde sınırlandırır ve yargısal denetim süreçlerinde mahkemelere ve bilirkişilere somut bir referans çerçevesi sunar. Bir arazinin sınıflandırılmasına yönelik bir itiraz, sahada yapılacak teknik bir inceleme ile büyük ölçüde netliğe kavuşturulabilir.

Ancak bu teknik sınıflandırma, karmaşık arazi kullanım karar sürecinin sadece ilk ve en nesnel adımını oluşturmaktadır. Bir arazinin bilimsel olarak "Mutlak Tarım Arazisi" olarak etüt edilmesi, o arazinin her koşulda ve mutlak olarak korunacağı anlamına gelmemektedir. Raporun ilerleyen bölümlerinde görüleceği üzere, bu teknik veri, Toprak Koruma Kurulu gibi idari karar organlarının önüne geldiğinde, "kamu yararı", "alternatif alan bulunmaması", "bölgesel kalkınma planları" gibi daha esnek ve yoruma açık sosyo-ekonomik faktörlerle birlikte değerlendirilir. Dolayısıyla, sistemin en güçlü yanı, kararların temelini oluşturan verinin bilimsel ve nesnel olmasında yatarken; en zayıf ve tartışmaya açık yanı, bu nesnel verinin, farklı çıkarların temsil edildiği idari kurullarda diğer "esnek" ve "politik" mülahazalarla dengelenme ve bazen de onlar karşısında ikincil konuma düşme zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Bu durum, teknik doğruluk ile idari takdir arasındaki temel gerilimi oluşturur.

Bölüm 3: Temel Mevzuat Analizi: 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu

3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen ve 19 Temmuz 2005'te yürürlüğe giren 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, Türkiye'de tarım arazilerinin korunması ve planlı kullanımına ilişkin hukuki çerçevenin temelini oluşturmaktadır. Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerinde çizilen genel koruma ilkesini somut normlara dönüştüren bu Kanun, toprağın bir doğal kaynak olarak korunmasından, tarımsal işletmelerin ekonomik bütünlüğünün sağlanmasına kadar geniş bir yelpazede düzenlemeler içermektedir. Ancak Kanun, kabul edildiği günden bu yana yapılan çok sayıda değişiklikle ve özellikle geçici maddelerle getirilen istisnalarla, koruma felsefesi ile uygulama gerçekleri arasında sürekli bir gerilimin de merkezi olmuştur. Bu bölüm, 5403 sayılı Kanun'un temel düzenlemelerini, ruhunu ve Anayasa Mahkemesi denetiminden geçen kritik hükümlerini analiz etmektedir.

Kanun'un Amacı, Kapsamı ve Gerekçesi

5403 sayılı Kanun'un 1. maddesinde belirtilen amacı, "toprağın doğal veya yapay yollarla kaybını ve niteliklerini yitirmesini engelleyerek korunmasını, geliştirilmesini ve çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, plânlı arazi kullanımını sağlayacak usûl ve esasları belirlemektir". Bu amaç doğrultusunda Kanun; arazilerin bilimsel sınıflandırılması, asgari tarımsal arazi büyüklüklerinin belirlenerek bölünmelerin önlenmesi, arazi kullanım planlarının hazırlanması ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının kontrol altına alınması gibi temel konuları düzenlemektedir.

Kanun'un yasalaşma süreci ve sonrasındaki değişiklikler, onun koruma ruhuyla çelişen unsurları da barındırdığını göstermektedir. Örneğin, Kanun'un Geçici 1. maddesi, belirli bir tarihten önce izinsiz olarak tarım dışı kullanıma açılmış araziler için belirli şartlar altında af niteliğinde bir düzenleme getirmiştir. Bu tür düzenlemeler, kanunun koruma amacını zayıflattığı ve yasadışı uygulamaları meşrulaştırdığı gerekçesiyle eleştirilmiş, hatta Kanun'un kabul sürecindeki oylama yeter sayısı dahi Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır. Bu durum, Kanun'un en başından beri koruma ideali ile mevcut fiili durumları yönetme pragmatizmi arasında bir ikilem yaşadığını ortaya koymaktadır.

Asgari Tarımsal Arazi Büyüklüğü ve Bölünmezlik İlkesi

Kanun'un en devrimci ve en çok tartışılan düzenlemelerinden biri, 8. maddede yer alan asgari tarımsal arazi büyüklüğü ve bölünmezlik ilkesidir. Bu düzenlemenin temel amacı, Türkiye'de tarımsal işletmelerin en büyük yapısal sorunlarından biri olan arazilerin miras ve satış yoluyla sürekli küçülerek ekonomik verimliliklerini kaybetmesini önlemektir.

Kanun, bu amaçla arazi sınıflarına göre asgari parsel büyüklükleri belirlemiştir. Bu büyüklükler, tarımsal üretimin ekonomik olarak yapılabileceği minimum eşikler olarak kabul edilir. Belirlenen bu büyüklüğe erişmiş tarımsal araziler, hukuken "bölünemez eşya" niteliği kazanır ve bu durum tapu kütüğüne şerh edilir. Bu araziler, belirlenen büyüklüklerin altında ifraz edilemez, bölünemez veya daha küçük parsellere ayrılamaz. Bu kural, sadece satış işlemlerini değil, miras yoluyla intikalleri de kapsayarak Medeni Kanun'un paylaşma serbestisi ilkesine önemli bir sınırlama getirmektedir.

Aşağıdaki tablo, 5403 sayılı Kanun'a göre belirlenen asgari bölünemez arazi büyüklüklerini göstermektedir.

Tablo 2: 5403 Sayılı Kanun Kapsamında Asgari Tarımsal Arazi Büyüklükleri

Arazi Tipi	Asgari Bölünemez Büyüklük (hektar)	İlgili Yasal Dayanak
Mutlak Tarım Arazileri	2 hektar	5403 S.K. md. 8
Özel Ürün Arazileri	2 hektar	5403 S.K. md. 8
Dikili Tarım Arazileri	0,5 hektar	5403 S.K. md. 8
Örtü Altı Tarımı Yapılan Araziler	0,3 hektar	5403 S.K. md. 8
Marjinal Tarım Arazileri	2 hektar	5403 S.K. md. 8

E-Tablolar'a aktar

Kaynak:

Tarım Dışı Kullanım İzinleri: Prosedür, Şartlar ve İstisnalar

Kanun, tarım arazilerinin korunmasını esas almakla birlikte, kaçınılmaz kamu yatırımları ve gelişim ihtiyaçları için tarım dışı kullanıma izin verilmesine yönelik istisnai bir prosedür öngörmektedir. Bu prosedür, Kanun'un 13. ve 14. maddelerinde düzenlenmiştir.

İzin süreci, ilgili kişinin veya kurumun başvurusuyla başlar. Başvuru üzerine, arazinin niteliğini ve tarımsal potansiyelini belirleyen bir toprak etüt raporu hazırlanır. Bu rapor, daha sonra ildeki Toprak Koruma Kurulu'nda görüşülür. Kurul, talebi değerlendirirken iki temel şartın varlığını arar:

1. **Alternatif Alan Bulunmaması:** Talep edilen faaliyet için tarım dışı arazilerde uygun bir yerin bulunmaması gerekir.
2. **Kamu Yararı Kararının Varlığı:** Faaliyetin, ilgili Bakanlık tarafından alınmış bir "kamu yararı kararı"na dayanması zorunludur.

Toprak Koruma Kurulu'nun uygun görüşü ve bu şartların sağlanması durumunda, talep nihai onay için Tarım ve Orman Bakanlığı'na veya yetki devri yapılmışsa valiliğe sunulur. Onaylanan projelerde, arazi sahiplerinin toprak koruma projelerine uyması zorunludur.

Anayasa Mahkemesi'nin "Yeniden İzin Şartı Aranmaz" Hükmüne İlişkin İptal Kararının Analizi (E.2020/103, K.2023/68)

5403 sayılı Kanun'un koruma felsefesi, 28 Ekim 2020 tarihli 7255 sayılı Kanun ile yapılan bir değişiklikle ciddi bir anayasallık testine tabi tutulmuştur. Bu değişiklikle, Kanun'un 13. ve 14. maddelerine, "Ancak yerleşim alanlarının gelişim alanı ihtiyaçlarını karşılamak için izin verilerek planlanmış alanlarda yeniden izin şartı aranmaz" şeklinde bir cümle eklenmiştir.

Bu hüküm, pratikte şu anlama geliyordu: Bir tarım arazisi, bir defa "yerleşim gelişim alanı" olarak planlanmak üzere tarım dışı kullanım izni aldığında, gelecekte bu plan içinde yapılacak her türlü fonksiyon değişikliği (örneğin, konut alanından sanayi alanına dönüşüm) için tekrar Toprak Koruma Kurulu'ndan veya Bakanlık'tan izin alınması gerekmeyecekti. Bu durum, arazinin tarımsal niteliğinin bir daha asla değerlendirmeye alınmayacağı ve koruma mekanizmasının kalıcı olarak devre dışı bırakılacağı bir sonuç doğuruyordu.

Bu hüküm, Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerine aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır. AYM, 5 Nisan 2023 tarihli ve E.2020/103, K.2023/68 sayılı kararıyla bu cümleyi iptal etmiştir. Mahkeme'nin iptal gerekçesi, bu düzenlemenin Anayasa'nın devlete yüklediği "tarım arazilerini koruma" yönündeki pozitif yükümlülüğü ortadan kaldırdığı yönündedir. Bir kez izinle planlanmış dahi olsa, arazinin kullanım amacındaki her önemli değişiklik, arazinin mevcut durumu ve tarımsal potansiyeli yeniden değerlendirilerek yeni bir izne tabi olmalıdır. İptal edilen hüküm, bu yeniden değerlendirme imkanını ortadan kaldırarak, tarım arazisi üzerindeki anayasal korumayı geri döndürülemez bir şekilde yok etmekteydi. Bu karar, tarım arazilerinin korunmasında idari süreçlerin ve izinlerin tek seferlik ve nihai olamayacağını, koruma ilkesinin dinamik bir şekilde her aşamada gözetilmesi gerektiğini teyit eden son derece önemli bir içtihattır.

İzinsiz Kullanıma Yönelik İdari Yaptırımlar

Kanun, izin alınmaksızın tarım arazilerini bozan veya amaç dışı kullananlara karşı ciddi idari yaptırımlar öngörmektedir. İzinsiz bir faaliyete başlandığının tespiti halinde, valilik işi derhal ve tamamen durdurma yetkisine sahiptir. Eğer yapı tamamlanmışsa, kullanımına izin verilmez.

Arazi sahibine veya araziyi bozana, bin Türk Lirasından az olmamak kaydıyla, kullanılan veya zarar verilen alanın her metrekaresi için on Türk Lirası idari para cezası verilir. Eğer bu ihlal bir "Büyük Ova Koruma Alanı" içinde yapılmışsa, bu ceza iki katı olarak uygulanır. Cezanın tebliğinden itibaren bir ay içinde başvuru yapılarak gerekli izinlerin alınması halinde işin tamamlanmasına veya kullanımına izin verilebilir. Ancak başvuru yapmayan veya talebi uygun görülmeyen kişilere, izinsiz yapıları yıkması ve araziyi iki ay içinde tarımsal üretime uygun hale getirmesi için süre verilir. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda, masraflar sorumludan tahsil edilmek üzere gerekli işlemler valilik tarafından yapılır.

İçgörü ve Analiz: Kanunun İkilemi - Korumak mı, Yönetmek mi?

5403 sayılı Kanun'un yapısı incelendiğinde, kanun koyucunun birbiriyle çatışan iki temel hedefi aynı anda gerçekleştirmeye çalıştığı görülmektedir: Tarım arazilerini korumak ve kaçınılmaz kalkınma taleplerini yönetmek. Kanun, bu iki zıt hedef arasındaki gerilimi kendi bünyesinde barındırmaktadır.

Bir yandan, Kanun'un 8. maddesi ile getirilen "bölünemez büyüklük" ilkesi, tarım arazilerinin parçalanmasına karşı net ve katı bir koruma duvarı örmektedir. Bu, mutlak bir koruma iradesinin en belirgin göstergesidir. Ancak diğer yandan, 13. ve 14. maddeler, "kamu yararı" ve "alternatif alan yokluğu" gibi yoruma açık ve esnek kavramlarla bu duvarda bir kapı aralamaktadır. Bu kapı, zorunlu ve meşru kamu ihtiyaçları için bir gereklilik olsa da, aynı zamanda koruma ilkesinin zayıflatılması riskini de beraberinde getirmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği "yeniden izin aranmaz" hükmü , bu kapıdan bir kez geçildiğinde geri dönüşün tamamen engellenmesi ve koruma mekanizmasının kalıcı olarak devre dışı bırakılması anlamına geliyordu. AYM, bu durumu anayasal koruma ilkesinin "geri döndürülemez ihlali" olarak değerlendirmiş ve bu kapının kontrolsüz bir şekilde ardına kadar açık bırakılamayacağına hükmetmiştir. Bu karar, 5403 sayılı Kanun'un amacının sadece tarım arazilerini "korumak" olmadığını, aynı zamanda bu arazilerin "kullanımını yönetmek" olduğunu teyit etmektedir. Ancak bu yönetim fonksiyonunun, koruma fonksiyonunu anayasal sınırlar aşılarak zayıflatmasına izin verilemeyeceğini de güçlü bir şekilde hatırlatmaktadır. Kanunun etkinliği, bu iki fonksiyon arasındaki dengenin ne kadar sağlıklı kurulabildiğine bağlıdır.

Bölüm 4: İmar Hukuku ve Tarım Arazileri Arasındaki Kesişim: 3194 Sayılı İmar Kanunu Uygulamaları

Tarım arazilerinin korunması sadece 5403 sayılı Kanun'un konusu değildir; aynı zamanda Türkiye'nin temel kentleşme ve yapılaşma rejimini düzenleyen 3194 sayılı İmar Kanunu ile de doğrudan ilişkilidir. Bir arazinin gelecekteki kullanımını belirleyen en önemli hukuki araç, imar planlarıdır. Bu nedenle, tarım arazilerinin imar mevzuatı içindeki yeri, korunmalarının en kritik halkalarından birini oluşturur. Bu bölüm, mekânsal planlar hiyerarşisi içinde tarım arazilerinin nasıl konumlandırıldığını, planlı ve plansız alanlarda hangi yapılaşma koşullarına tabi olduklarını ve bu iki farklı hukuki disiplin arasındaki kesişim ve çatışma alanlarını analiz etmektedir.

Mekânsal Planlar Hiyerarşisi ve Tarım Arazilerinin Planlardaki Yeri

3194 sayılı İmar Kanunu, Türkiye'de planlamayı hiyerarşik bir yapı içinde ele alır. Bu hiyerarşi, genelden özele doğru inen bir karar alma sürecini ifade eder ve her planın, kendisinden daha üst ölçekteki plana uygun olması zorunluluğuna dayanır. Bu kademelenme şu şekildedir:

1. **Mekânsal Strateji Planları ve Çevre Düzeni Planları (Üst Ölçek):** Ülke ve bölge düzeyinde, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi genel arazi kullanım kararlarını belirleyen planlardır. Tarım arazilerinin korunması açısından en önemli karar bu ölçekte verilir. Yüksek tarımsal potansiyele sahip alanlar, genellikle 1/100.000 veya 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planlarında "Tarımsal Niteliği Korunacak Alan" olarak işaretlenir.
2. **Nazım İmar Planları (Orta Ölçek):** Çevre Düzeni Planı kararlarına uygun olarak hazırlanan, genellikle 1/5000 ölçekli bu planlar, arazi parçalarının genel kullanış biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini (konut, ticaret, sanayi, yeşil alan vb.) belirler. Üst ölçekli planda "tarım alanı" olarak belirlenmiş bir yer, nazım imar planında başka bir fonksiyona ayrılamaz.
3. **Uygulama İmar Planları (Alt Ölçek):** Nazım imar planının genel kararlarını detaylandıran, genellikle 1/1000 ölçekli planlardır. Bu planlar, yapı adalarını, yoğunluklarını, yapı düzenini ve yolları göstererek doğrudan inşaat ruhsatı verilmesine esas teşkil eder.

Bu hiyerarşi, tarım arazileri için bir güvence mekanizması işlevi görür. Üst ölçekli bir planda "Tarımsal Niteliği Korunacak Alan" olarak belirlenen bir arazinin, alt ölçekli bir belediye planıyla

imara açılması hukuken mümkün değildir. 5403 sayılı Kanun'da belirtilen izinler alınmadan tarım arazileri, tarımsal amaç dışında kullanılmak üzere planlanamaz.

Nazım ve Uygulama İmar Planlarında "Tarımsal Niteliği Korunacak Alanlar"

Belediyeler, kendi sınırları içindeki imar planlarını hazırlarken üst ölçekli planlarda ve 5403 sayılı Kanun'da belirlenen koruma ilkelerine uymak zorundadır. Bu alanlar için hazırlanan plan notları, yapılaşma koşullarını sıkı bir şekilde düzenler.

Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin nazım imar planı notlarında, 5403 sayılı Kanun'da tanımlanan mutlak, özel ürün, dikili ve sulu tarım arazilerinin "Tarımsal Niteliği Korunacak Alanlar" olarak nitelendirildiği ve bu alanlarda tarımsal kullanım dışında hiçbir kullanıma izin verilmeyeceği açıkça belirtilmiştir. Benzer şekilde, Bursa Büyükşehir Belediyesi imar yönetmeliğinde, nazım imar planında "korunacak tarım alanı" olarak belirtilen kırsal alanlarda yapılacak yapıların brüt inşaat alanının 250 m²'yi, yüksekliğin 6.50 metreyi (2 kat) ve KAKS'ın (Kat Alanı Katsayısı) 0.05'i aşamayacağı gibi somut sınırlamalar getirilmiştir. Bu plan notları, tarım alanlarında yalnızca tarımsal faaliyeti destekleyici, sınırlı ve düşük yoğunluklu bir yapılaşmaya izin verildiğini göstermektedir.

Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği ve Kırsal Yapılaşma Koşulları

İmar planı bulunmayan, genellikle köy yerleşik alanları ve dışındaki kırsal bölgelerde yapılaşma, 3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanılarak çıkarılan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği ile düzenlenir. Bu yönetmelik, tarım arazileri üzerinde yapılaşma baskısı yaratabilecek bazı hükümler içermesi nedeniyle kritik bir öneme sahiptir.

Yönetmeliğin en bilinen hükümlerinden biri, "bağ ve sayfiye evi" yapımına ilişkin olan ve kamuoyunda "%5 emsal kuralı" olarak bilinen düzenlemedir. Bu kurala göre, üst ölçek planı bulunmayan iskan dışı alanlardaki parsellerde;

- İnşaat alanı katsayısı (emsal) %5'i geçemez.
- Yapı inşaat alanları toplamı hiçbir koşulda 250 m²'yi aşamaz.
- Saçak seviyelerinin tabii zeminden yüksekliği 7.50 metreyi (2 kat) geçemez.
- Yola en az 5.00 metre, parsel sınırlarına en az 3.00 metre yaklaşma mesafesi bırakılmalıdır.

Bu hüküm, bir ailenin oturmasına mahsus bağ evi, kır kahvesi, lokanta gibi yapıların inşasına olanak tanımaktadır. Ancak bu kuralın, büyük tarım parsellerinin fiilen bölünerek hobi bahçeleri veya küçük yerleşim birimlerine dönüşmesine zemin hazırladığı ve tarımsal bütünlüğü bozduğu yönünde ciddi eleştiriler bulunmaktadır.

Yakın zamanda yapılan bir başka önemli değişiklik ise, köy yerleşik alan civarının belirlenmesine ilişkindir. Daha önce köy yerleşik alan sınırından itibaren 100 metre olarak uygulanan ve içinde daha esnek yapılaşma koşullarının geçerli olduğu "köy yerleşik alan civarı", 2021 yılında yapılan bir yönetmelik değişikliği ile 300 metreye çıkarılmıştır. Bu değişikliğin, köylerin çevresindeki tarım arazileri üzerindeki yapılaşma baskısını önemli ölçüde artıracağı ve plansız bir yayılmaya neden olacağı endişesiyle Danıştay'a dava açılmıştır.

İçgörü ve Analiz: Planlama Disiplininin Koruma Aracı Olarak Kullanımı ve Potansiyel Çatışmalar

İmar Kanunu ve ona bağlı planlama hiyerarşisi, kağıt üzerinde tarım arazilerini korumak için oldukça güçlü bir araçtır. Üst ölçekli bir planda "tarım alanı" olarak kilitlenen bir arazinin, alt ölçekli planlarla imara açılması, planların kademeli birlikteliği ilkesine aykırı olacağından hukuken geçersizdir. Bu sistem, korumanın temel yasal güvencesini oluşturur.

Ancak sistemin en zayıf halkası ve en büyük risk, koruma kararının alındığı üst ölçekli planların kendisinin değiştirilmesidir. İstanbul 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı değişikliğine ilişkin dava raporu, bu riskin nasıl gerçeğe dönüştüğünü gösteren somut bir örnektir. Bu vakada, alt ölçekli bir planda usulsüz bir değişiklik yapılmamış, doğrudan doğruya koruma kararının kaynağı olan üst ölçekli planın kendisi değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle, daha önce "Tarımsal Niteliği Korunacak Alan" ve "Mera Alanı" olarak belirlenmiş on binlerce hektarlık arazi, "Kentsel Gelişme Alanı", "Lojistik Bölge" gibi imara açık fonksiyonlara dönüştürülmüştür. Bu değişiklik yapıldıktan sonra, alt ölçekli nazım ve uygulama imar planlarının bu yeni fonksiyona uygun olarak hazırlanması, planlama hiyerarşisi gereği yasal bir zorunluluk haline gelmektedir.

Bu durum, tarım arazilerini korumanın en kritik noktasının, politik ve ekonomik baskılara en açık olan üst ölçekli plan revizyonları olduğunu ortaya koymaktadır. Koruma, ancak ve ancak üst ölçekli planların istikrarı ve bütünlüğü korunduğu sürece güvence altındadır. Diğer bir risk faktörü ise, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği gibi planlama disiplininin tamamen dışında kalan, ancak kırsal alanlar üzerindeki yapılaşma baskısını doğrudan artıran yönetmelik düzeyindeki değişikliklerdir. Bu tür düzenlemeler, planlama bütünlüğünü bozarak tarım arazileri üzerinde "delikler" açma potansiyeli taşımaktadır.

Bölüm 5: İdari Yapılanma ve Uygulama: Toprak Koruma Kurulları ve İzin Süreçleri

Tarım arazilerinin korunmasına ilişkin yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi, soyut normların somut olaylara uygulanması, merkezi bir idari yapı aracılığıyla sağlanmaktadır. 5403 sayılı Kanun, bu görevi her ilde valinin başkanlığında teşkil edilen Toprak Koruma Kurulları'na vermiştir. Bu kurullar, tarım dışı kullanım taleplerini değerlendiren, farklı kamu ve sivil toplum çıkarlarını bir araya getiren ve nihai kararların alınmasında kilit rol oynayan idari organlardır. Bu bölüm, Toprak Koruma Kurulları'nın yasal statüsünü, üye yapısını, görevlerini, çalışma usullerini ve kararlarının hukuki niteliğini incelemektedir.

Toprak Koruma Kurullarının Teşekkülü, Üye Profili ve Yetkileri

5403 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca her ilde, valinin başkanlığında bir Toprak Koruma Kurulu oluşturulması zorunludur. Kurulun sekretarya hizmetleri, ildeki tarımdan sorumlu birim amirliği (İl Tarım ve Orman Müdürlüğü) tarafından yürütülür ve bu birimin amiri aynı zamanda kurulun başkan yardımcısıdır.

Kurulun üye kompozisyonu, konunun çok paydaşlı doğasını yansıtacak şekilde tasarlanmıştır. Bu yapı, sadece tarımsal kaygıları değil, aynı zamanda planlama, maliye, çevre ve sivil toplum perspektiflerini de karar alma sürecine dahil etmeyi amaçlar. Kurulun daimi üyeleri şunlardır:

- Vali (Başkan)
- İl Tarım ve Orman Müdürü (Başkan Yardımcısı ve Sekretarya)
- Maliye Bakanlığı'nın ildeki üst düzey temsilcisi
- İlde plan yapma yetkisine sahip kamu kurum ve kuruluşları ile üniversitelerden üç temsilci (Örn: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü, İl Özel İdaresi/Büyükşehir Belediyesi, üniversitelerin ilgili fakülteleri)
- Planlama ve/veya toprak koruma konularında faaliyet gösteren kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (Örn: Ziraat Mühendisleri Odası, Mimarlar Odası) ve sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilerinden üç kişi.

Ayrıca, Kurul'un gündemindeki arazi özel bir statüye sahipse (örneğin DSİ proje alanı veya özel koruma alanı), ilgili kurumun temsilcisi de toplantıya üye olarak katılır. Bu çok paydaşlı yapı, Kurul'un kararlarının farklı açılardan değerlendirilerek alınmasını sağlamayı hedefler.

Kurul'un temel görev ve yetkileri Kanun'un 6. maddesinde sayılmıştır. Bunların en önemlileri şunlardır:

- Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına yönelik talepleri incelemek, değerlendirmek ve bu talepler hakkında uygun olup olmadığına dair karar vermek.
- Arazi kullanılan tüm faaliyetlerde toprağın korunması, geliştirilmesi ve verimli kullanılmasına yönelik incelemeler yapmak ve ortaya çıkan sorunları giderici önlemler için görüş oluşturmak.
- Yerel düzeyde hazırlanan toprak koruma ve arazi kullanım planlarının uygulanmasını takip etmek ve denetlemek.

Kurulun Çalışma Usul ve Esasları

Toprak Koruma Kurulu'nun çalışma usul ve esasları ilgili yönetmeliklerle belirlenmiştir. Kurul, olağan olarak her ayın ilk haftası toplanır. Ancak, üyelerden birinin talebi ve kurul başkanının (valinin) uygun görmesi halinde olağanüstü olarak da toplanabilir.

Karar alma süreci, Kurul'un işleyişindeki en kritik unsurdur. Kurul kararları, basit çoğunlukla değil, nitelikli bir çoğunluk olan **üye tam sayısının beşte üç (3/5) çoğunluğunun oyu** ile alınır. Bu yüksek karar yeter sayısı, alınacak kararların geniş bir mutabakata dayanmasını sağlamayı amaçlar. Örneğin, dokuz üyeli bir kurulda bir kararın çıkabilmesi için en az altı üyenin olumlu oy kullanması gerekmektedir. Toplantıda alınan kararlar, bir karar defterine işlenir ve gereği için ilgili kurumlara gönderilir.

Kurul Kararlarının Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi

Toprak Koruma Kurulu'nun tarım dışı kullanım taleplerine ilişkin verdiği kararlar (olumlu veya olumsuz), ilgilileri için yeni bir hukuki durum yaratan, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte idari işlemlerdir. Bu nedenle, bu kararlara karşı idari yargı yoluna başvurulabilir. Yani, Kurul'un kararından menfaati etkilenen kişiler (arazi sahibi, yatırımcı veya bir çevre derneği), kararın iptali istemiyle İdare Mahkemesi'nde dava açabilirler.

Yargısal denetimde mahkemeler, Kurul kararının yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden hukuka uygunluğunu denetler. Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, Kurul kararlarının soyut ve genel ifadelere değil, somut verilere ve yeterli araştırmaya dayanması gerekmektedir. Özellikle "kamu yararı" ve "alternatif alan yokluğu" gibi şartların varlığının, dosyada bulunan teknik raporlar ve belgelerle şüpheye yer bırakmayacak şekilde kanıtlanması aranır. Örneğin bir Danıştay kararında, arazinin sulama alanında kalması, yeraltı suyu kaynaklarını beslemesi ve çevresindeki tarım arazilerini olumsuz etkileyeceğine dair teknik raporlardaki bulgulara rağmen, bu olumsuzlukları giderici yeterli araştırma yapılmadan tesis edilen Kurul kararında hukuka uyarlık bulunmadığına hükmedilmiştir. Bu, yargının, Kurul'un takdir yetkisini sınırsız görmediğini ve kararların bilimsel ve hukuki gerekçelerinin sağlam olmasını aradığını göstermektedir.

İçgörü ve Analiz: Teknik-Bilimsel Kurul mu, Siyasi-İdari Müzakere Platformu mu?

Toprak Koruma Kurulu'nun yasal yapısı ve üye kompozisyonu incelendiğinde, bu organın salt teknik bir değerlendirme kurulu olmadığı ortaya çıkmaktadır. Eğer Kurul sadece ziraat mühendisleri, toprak bilimciler ve jeologlardan oluşsaydı, kararlar büyük ölçüde Bölüm 2'de detaylandırılan nesnel ve bilimsel kriterlere göre alınırdı. Ancak Kurul'un yapısı, onu farklı çıkarların ve önceliklerin müzakere edildiği bir idari-politik platforma dönüştürmektedir.

Kurul'da tarımsal üretimin devamlılığını savunan İl Tarım ve Orman Müdürlüğü ve Ziraat Mühendisleri Odası temsilcilerinin yanı sıra, şehrin imar planlarını ve gelişim akslarını önceleyen belediye veya il özel idaresi temsilcisi, yatırımların mali boyutunu gözeten maliye temsilcisi ve bölgesel ekonomik kalkınmayı düşünen sanayi veya ticaret odası temsilcisi de yer almaktadır. Bu

üyelerin her birinin öncelikleri ve kurumsal hedefleri doğal olarak farklılık gösterebilir. Bir belediye temsilcisi için yeni bir konut alanının açılması, bir sanayi odası temsilcisi için yeni bir organize sanayi bölgesinin kurulması öncelikli kamu yararı olarak görülebilirken, tarım temsilcileri için aynı arazinin tarımda kalması esastır.

Kararların 3/5 gibi nitelikli bir çoğunlukla alınma zorunluluğu , bu farklı çıkarlar arasında bir uzlaşıya varılması veya bir çıkar grubunun diğerlerine kendi pozisyonunu kabul ettirmesi gerektiğini göstermektedir. Bu durum, karar alma sürecinin doğası gereği politik bir müzakere içerdiğini ortaya koyar. Bilimsel toprak etüt raporları, bu müzakere sürecinin önemli bir girdisidir, ancak nihai karar, bu teknik verilerin diğer sosyo-ekonomik ve politik mülahazalarla harmanlanması sonucunda şekillenir. Dolayısıyla, Toprak Koruma Kurulu, teknik bir laboratuvar değil, farklı kamu yararı anlayışlarının çarpıştığı ve uzlaştırıldığı bir idari arena işlevi görmektedir.

Bölüm 6: Özel Koruma Statüleri: Büyük Ova Koruma Alanları

Türkiye'nin tarım arazilerini koruma mevzuatı, genel koruma rejiminin yanı sıra, ülkenin tarımsal üretim potansiyeli açısından en değerli ve en hassas bölgeleri için daha sıkı ve özel bir koruma statüsü öngörmektedir. 5403 sayılı Kanun'un 14. maddesi ile düzenlenen "Büyük Ova Koruma Alanları", bu özel statünün en somut örneğidir. Bu mekanizma, idari takdir yetkisini en aza indirerek, belirlenen ovalar için neredeyse mutlak bir koruma kalkanı oluşturmayı hedefler. Bu bölüm, büyük ovaların nasıl belirlendiğini, bu statünün getirdiği hukuki sonuçları ve tarım dışı faaliyetlere ilişkin istisnai kısıtlamaları incelemektedir.

Büyük Ovaların Belirlenme Kriterleri ve Hukuki Sonuçları

Büyük ovalar, basitçe coğrafi büyüklüklerine göre değil, belirli kriterlerin bir araya gelmesiyle belirlenir. Bu kriterler arasında ovanın sahip olduğu yüksek tarımsal üretim potansiyeli, ülke ve bölge tarımındaki stratejik önemi ile erozyon, kirlenme, çoraklaşma ve amaç dışı kullanım gibi tehditler nedeniyle arazi bozulma risklerinin yüksek olması gibi hususlar yer alır. Bu kriterleri taşıyan alanlar, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı Kararı (önceki mevzuatta Bakanlar Kurulu Kararı) ile "Büyük Ova Koruma Alanı" olarak ilan edilir.

Bu kararlar, belirlenen ovaların adlarını ve sınırlarını gösteren haritalarla birlikte Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer. Bugüne kadar Türkiye'nin farklı bölgelerinde yüzlerce ova bu statüye kavuşturulmuştur. Bir alanın büyük ova koruma alanı olarak ilan edilmesinin en önemli hukuki sonuçlarından biri, bu durumun tapu siciline işlenmesidir. İlgili valilik, koruma alanı sınırları içinde kalan parsellerin tapu kütüğü sayfalarının beyanlar hanesine "bu parsel büyük ova koruma alanındadır" şeklinde şerh konulmasını ilgili tapu müdürlüğünden talep eder. Bu şerh, arazinin özel bir hukuki statüye tabi olduğunu üçüncü kişilere karşı alenileştirir ve mülkiyetin devri durumunda yeni maliki de bağlar.

Büyük Ovalarda Tarım Dışı Faaliyetlere İlişkin Kısıtlamalar

Büyük ova koruma alanlarını diğer tarım arazilerinden ayıran en temel özellik, tarım dışı kullanıma ilişkin getirilen son derece katı rejimdir. 5403 sayılı Kanun'un 14. maddesi, bu alanlarla ilgili temel ilkeyi "Büyük ovalarda bulunan tarım arazileri hiçbir surette amacı dışında kullanılamaz" ifadesiyle ortaya koymaktadır. Bu ifade, kanun koyucunun bu alanlara atfettiği özel önemi ve koruma iradesinin kesinliğini göstermektedir.

Bu mutlak yasak ilkesinin çok sınırlı sayıda istisnası bulunmaktadır. Bir büyük ova koruma alanında tarım dışı bir faaliyete izin verilebilmesi için, "alternatif alan bulunmaması" ve "Toprak Koruma Kurulu veya kurullarınca uygun görüş bildirilmesi" şartlarının bir arada gerçekleşmesi gerekir. Bu şartlar sağlansa dahi, izin verilebilecek faaliyetler şunlarla sınırlıdır: a) **Tarımsal amaçlı yapılar:** Tarımsal üretimi destekleyici nitelikteki yapılar (ahır, ağıl, depo vb.). b) **Kamu yararı kararı alınmış**

faaliyetler: Bakanlık ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış olan stratejik yatırımlar ve altyapı projeleri.

Bu istisnalar dar yorumlanmak zorundadır. Özellikle "kamu yararı kararı"nın varlığı, tek başına yeterli değildir; mutlaka alternatif bir alanın bulunmadığının da somut verilerle kanıtlanması gerekmektedir. Ayrıca, bu alanlarda izinsiz bir yapılaşma veya arazi bozma faaliyeti tespit edildiğinde, 5403 sayılı Kanun'un 21. maddesi uyarınca uygulanacak idari para cezaları iki katı olarak uygulanır.

İçgörü ve Analiz: En Üst Düzey Koruma Kalkanı ve Esnetilme Riski

Büyük Ova Koruma Alanı statüsü, şüphesiz Türkiye'nin arazi koruma mevzuatındaki en güçlü ve en net koruma mekanizmasıdır. Kanun'un genel tarım dışı kullanım iznini düzenleyen 13. maddesi, "kamu yararı" ve "alternatif alan yokluğu" gibi idari takdire ve yoruma açık kavramlar içerirken, büyük ovaları düzenleyen 14. madde, "hiçbir surette" gibi son derece kesin ve emredici bir ifadeyle başlayarak idari takdir yetkisini en aza indirmeyi hedeflemektedir.

Bu durum, kanun koyucunun bu ovaları, ülkenin gıda geleceği için "feda edilemez" alanlar olarak gördüğünü ve Toprak Koruma Kurulları'nın bu alanlarla ilgili karar alırken sahip olduğu takdir yetkisini önemli ölçüde daralttığını göstermektedir. Bir arazinin büyük ova statüsünde olması, Kurul'un önündeki bir tarım dışı kullanım talebini reddetmesi için en güçlü hukuki gerekçeyi oluşturur.

Ancak bu en güçlü koruma kalkanı dahi mutlak ve delinmez değildir. Sistemin potansiyel zayıf noktası, yine "Bakanlık ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler" istisnasında yatmaktadır. Raporun bir sonraki bölümünde detaylıca inceleneceği üzere, ulusal ölçekte stratejik öneme sahip olduğu kabul edilen çok büyük altyapı, enerji veya savunma projeleri, bu istisna hükmü üzerinden en sıkı koruma altındaki büyük ovaları dahi etkileme potansiyeline sahiptir. Dolayısıyla, Türkiye'nin en verimli toprakları için tasarlanmış olan bu en üst düzey koruma mekanizmasının etkinliği bile, nihayetinde "kamu yararı" kavramının nasıl tanımlandığına, hangi projeler için bu statünün tanındığına ve bu kararların yargısal denetimden ne ölçüde geçtiğine bağlıdır.

Bölüm 7: Kilit Kavram "Kamu Yararı": Büyük Projeler ve Yargısal Denetim

Tarım arazilerinin korunması rejiminde, özellikle en verimli ve özel koruma altındaki arazilerin dahi tarım dışına çıkarılabilmesinin hukuki anahtarı "kamu yararı" kavramıdır. 5403 sayılı Kanun, alternatif alan bulunmaması koşuluyla, "kamu yararı kararı" alınmış plan ve yatırımlar için tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına istisnai olarak izin vermektedir. Bu kavram, idarenin tarım arazilerini dönüştürmek için kullandığı en güçlü meşruiyet aracıdır. Ancak "kamu yararı"nın ne olduğu, sınırlarının ne olduğu ve bu kararların denetime tabi olup olmadığı, sistemin en tartışmalı ve en kritik noktasını oluşturmaktadır. Bu bölüm, "kamu yararı" kavramının hukuki tanımını yapmakta ve büyük projeler üzerinden bu kavramın uygulamada nasıl yorumlandığını ve yargı tarafından nasıl denetlendiğini vaka analizleriyle incelemektedir.

"Kamu Yararı" Kararının Hukuki Tanımı ve Kapsamı

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 5403 sayılı Kanun kapsamında aranan "kamu yararı kararı", 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda ifade edilen karardan farklı bir nitelik taşır. Bu karar, sadece bir arazinin kamulaştırılması için gerekli olan idari bir işlem değil, daha geniş bir içerik taşır. Tanıma göre bu karar, ilgili Bakanlıklar tarafından; "söz konusu faaliyetin insan, toplum ve çevre ilişkilerinde dengeyi bozucu nitelikte olmayacağı, ekonomik, ekolojik ve toplumsal kayıplar bakımından toplum aleyhine sonuçlar doğurmayacağı; kişiler, toplum yararı ve güncel ihtiyaçlar ayrıntılı olarak irdelenerek, müracaata konu olan talepte kamu yararı olduğunun ifade edilmesidir". Bu tanım, kararın sadece projenin ekonomik gerekliliğine değil, aynı zamanda ekolojik ve toplumsal sonuçlarına da odaklanması gerektiğini ima eder. Belediyelerin kendi bünyelerinde aldıkları kararlar bu kapsamda

geçerli sayılmaz; kararın ilgili Bakanlık (örneğin, imar planları için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) tarafından alınması gerekir.

Vaka Analizi 1: Ulaşım Projeleri (Yüksek Hızlı Tren)

Yüksek Hızlı Tren (YHT) hatları gibi büyük ölçekli, ağ tabanlı altyapı projeleri, "kamu yararı" niteliği en bariz ve en az sorgulanan proje kategorilerinden biridir. Bu tür projeler, ülkenin ulaşım ağını modernize etme, ekonomik entegrasyonu sağlama ve seyahat sürelerini kısaltma gibi genel kabul görmüş faydalar sunar. Bu nedenle, YHT projeleri için "acele kamulaştırma" kararları alınmakta ve güzergah üzerinde bulunan binlerce parsel tarım arazisi kamulaştırılmaktadır.

Bu projelerde tartışma, genellikle projenin kamu yararına olup olmadığı üzerinden değil, kamulaştırma sürecinin nasıl yürütüldüğü üzerinden şekillenir. Etkilenen arazi sahipleri ve çiftçiler için temel mesele, arazilerinin ve üzerindeki ürünlerin bedelinin adil bir şekilde ödenmesi, kamulaştırma sonrası geriye kalan arazinin ekonomik bütünlüğünü kaybetmesi durumunda tamamının kamulaştırılmasının talep edilmesi gibi konulardır. Proje dokümanlarında, ekili arazilerde hasat döneminin beklenmesi veya ürün bedelinin ödenmesi gibi taahhütler yer alır. Bu vakalarda "kamu yararı", projenin kendisi için bir ön kabul niteliğindedir ve hukuki süreç daha çok mülkiyet hakkının parasal karşılığının tespiti üzerine odaklanır.

Vaka Analizi 2: Stratejik Yatırımlar (Akkuyu NGS)

Akkuyu Nükleer Güç Santrali (NGS) gibi büyük ve stratejik enerji yatırımları, "kamu yararı" kavramının daha karmaşık ve tartışmalı bir boyut kazandığı vakalardır. Bu tür projeler, ülkenin enerji arz güvenliğini sağlama gibi önemli bir kamu yararı iddiasına dayanır. Ancak aynı zamanda, potansiyel çevresel riskler, nükleer atıkların yönetimi, kaza olasılıkları ve ekosistem üzerindeki uzun vadeli etkileri nedeniyle ciddi endişelere ve kamuoyu muhalefetine de yol açarlar.

Akkuyu NGS projesinde, projenin "kamu yararı" niteliği, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) süreci ve bu sürece karşı açılan davalar ekseninde yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Davalarda, projenin yer seçiminin doğruluğu, etkilenecek ekosistem, kaza senaryoları ve atık yönetimi gibi konuların ÇED raporunda yeterince ve bilimsel olarak ele alınmadığı, bu nedenle projenin "üstün kamu yararına" aykırı olduğu iddia edilmiştir. Bu vaka, "kamu yararı"nın tek boyutlu bir ekonomik fayda analizinden ibaret olmadığını; projenin getireceği faydaların, yaratacağı ekolojik ve sosyal risklerle dengelenmesi gerektiğini ve bu dengenin yargısal denetime tabi olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

Vaka Analizi 3: Kentsel Planlama (Kanal İstanbul)

Kanal İstanbul projesi, "kamu yararı" kavramının idare tarafından ileri sürülmesine karşın, yargı tarafından en kapsamlı şekilde sorgulandığı ve nihayetinde reddedildiği bir dönüm noktası niteliğindedir. Proje, bir ulaşım koridoru oluşturma ve yeni yerleşim alanları yaratma gibi iddialarla bir "kamu yararı" projesi olarak sunulmuştur. Ancak projeye karşı açılan çok sayıda davada, bu iddianın altının boş olduğu ve projenin kamu yararından çok kamu zararına yol açacağı bilimsel kanıtlarla ortaya konulmuştur.

Dava süreçlerinde hazırlanan bilirkişi raporları, projenin hukuki kaderini belirlemiştir. Bu raporlarda, projenin;

- İstanbul'un en önemli içme suyu kaynaklarından olan Sazlıdere Barajı'nı tamamen yok edeceği, Terkos Gölü'nü tehdit edeceği ve şehrin su kıtlığı riskini artıracağı ,
- Binlerce hektar verimli tarım arazisini ve orman alanını geri döndürülemez bir şekilde yok edeceği ,
- Marmara Denizi'nin ekolojisini bozacağı ve deprem riskini tetikleyebileceği gibi çok ciddi ve olumsuz sonuçları olacağı tespit edilmiştir.

Bu bulgular ışığında bilirkişi heyetleri, projenin dayanağı olan plan değişikliklerinin "şehircilik ilke ve esaslarına, planlama tekniklerine ve kamu yararına uygun olmadığı" yönünde oybirliğiyle görüş bildirmiştir. İstanbul İdare Mahkemeleri de bu kapsamlı ve bilimsel bilirkişi raporlarını esas alarak, projenin hukuki altyapısını oluşturan "rezerv yapı alanı" kararı ve 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı değişikliğini iptal etmiştir. Bu kararlar, "kamu yararı" iddiasının, idarenin soyut bir beyanından ibaret olamayacağının, projenin somut fayda-maliyet analizine, bilimsel verilere ve ekolojik sonuçlara dayanması gerektiğinin ve bu temellerden yoksun olduğunda yargı tarafından iptal edileceğinin en net göstergesidir.

İçgörü ve Analiz: "Kamu Yararı"nın Bir Gerekçeden Denetime Tabi Bir Kavrama Dönüşümü

Yukarıdaki vaka analizleri, "kamu yararı" kavramının Türk idare hukukundaki evrimini göstermektedir. Başlangıçta, özellikle YHT gibi klasik altyapı projelerinde "kamu yararı", idarenin tarım arazileri gibi özel mülkiyete müdahalesini meşrulaştıran, neredeyse sorgulanamaz bir gerekçe veya aksiyom olarak kabul ediliyordu. Tartışma, projenin gerekliliği değil, uygulanma şekli ve tazminat miktarları üzerineydi.

Ancak, çevresel bilincin artması ve Akkuyu NGS gibi riskli projelerin gündeme gelmesiyle birlikte, "kamu yararı"nın içeriği daha fazla sorgulanmaya başlanmıştır. Kanal İstanbul davası ise bu evrimde bir zirve noktasıdır. Bu davada yargı, ilk defa bu kadar büyük ölçekli ve stratejik olduğu iddia edilen bir projenin "kamu yararı" niteliğini temelden reddetmiştir. Mahkemeler, idarenin "bu proje kamu yararınadır" şeklindeki beyanını yeterli görmemiş, bilirkişiler aracılığıyla projenin somut etkilerini (su kaybı, tarım arazisi yok olması, ekolojik yıkım) masaya yatırmış ve bu etkilerin iddia edilen faydalardan çok daha ağır bastığı sonucuna varmıştır.

Bu gelişim, "kamu yararı"nın, idarenin takdir yetkisini kullandığı bir "sihirli formül" veya "boş çek" olmaktan çıkıp, içeriği somut, ölçülebilir ve bilimsel kriterlere göre doldurulması gereken ve bu kriterler açısından sıkı bir yargısal denetime tabi olan hukuki bir kavrama dönüştüğünü göstermektedir. Artık idare, bir projede kamu yararı olduğunu iddia ediyorsa, bu yararın ne olduğunu, nasıl ölçüldüğünü ve projenin yol açacağı ekolojik ve sosyal maliyetlerden neden daha üstün olduğunu somut verilerle kanıtlamak zorundadır.

Bölüm 8: Mülkiyet Hukuku Boyutu: Miras, Hisseli Mülkiyet ve Satış Sorunları

5403 sayılı Kanun, sadece bir arazi kullanım ve koruma kanunu olmanın ötesinde, Türk Medeni Kanunu'nun temelini oluşturan mülkiyet ve miras hukuku rejimine de derinlemesine müdahale eden bir düzenlemedir. Kanun'un getirdiği "asgari tarımsal arazi büyüklüğü" ve "bölünmezlik" ilkeleri, tarımsal işletmelerin ekonomik bütünlüğünü koruma gibi makro bir politika hedefine ulaşmak amacıyla, bireylerin Anayasa ile güvence altına alınmış mülkiyet hakkı üzerindeki tasarruf yetkilerini (özellikle miras yoluyla paylaşma ve hisse devri) ciddi şekilde sınırlandırmaktadır. Bu durum, kanunun en karmaşık, en çok hukuki uyuşmazlığa yol açan ve en tartışmalı yönünü oluşturmaktadır. Bu bölüm, kanunun mülkiyet ve miras hukukuyla kesişim noktalarını ve uygulamada yarattığı sorunları analiz etmektedir.

5403 Sayılı Kanun'un Miras Hukukuna Etkileri

Türk Medeni Kanunu'na göre, mirasçılar, terekeye (miras bırakanın malvarlığı) elbirliğiyle maliktirler ve kural olarak mirasın paylaşılmasını her zaman isteyebilirler. Bu, "paylaşma serbestisi" ilkesidir. Ancak 5403 sayılı Kanun, mirasa konu olan malvarlığı içinde asgari tarımsal arazi büyüklüğünü karşılayan bir tarım arazisi varsa, bu ilkeye çok önemli bir istisna ve sınırlama getirmiştir.

Kanun'a göre, belirlenen asgari büyüklüğün (örneğin mutlak tarım arazilerinde 2 hektar) altındaki tarım arazileri miras yoluyla fiziken bölünemez ve paylaştırılamaz. Mirasçılar, mirasın açılmasından

itibaren bir yıl içinde arazinin mülkiyetinin devri konusunda kendi aralarında anlaşmak zorundadırlar. Kanun, mirasçılara şu çözüm yollarını sunmaktadır:

- **Tek Bir Mirasçıya Devir:** Mirasçılar, anlaşarak arazinin mülkiyetini içlerinden birine veya yeterli gelir büyüklüklerini karşılamak şartıyla birkaçına devredebilirler.
- **Aile Malları Ortaklığı veya Limited Şirket Kurma:** Mirasçılar, arazinin mülkiyetini Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre kuracakları bir aile malları ortaklığına veya bir limited şirkete devrederek işletmenin bütünlüğünü koruyabilirler.
- **Üçüncü Bir Kişiye Satış:** Tüm mirasçılar anlaşırlarsa, araziyi bir bütün olarak üçüncü bir kişiye satıp bedelini paylaşabilirler.

Eğer mirasçılar bir yıl içinde bu yollardan biriyle anlaşamazlarsa, içlerinden herhangi birinin veya Bakanlığ'ın talebi üzerine konu mahkemeye taşınır. Bu durumda sulh hukuk mahkemesi, arazi mülkiyetinin "ehil mirasçıya" devrine karar verir. Ehil mirasçı, geçimini bu araziden sağlayan, tarımsal faaliyet yeteneği olan mirasçıdır. Birden fazla ehil mirasçı varsa en yüksek bedeli teklif edene, ehil mirasçı yoksa mirasçılar arasından en yüksek bedeli teklif edene devir yapılır. Eğer hiçbir mirasçı devri talep etmezse, mahkeme arazinin bir bütün olarak satılmasına ve bedelinin mirasçılar arasında paylaştırılmasına karar verir. Bu mekanizma, arazi bütünlüğünü korumak adına, mirasçıların iradesi dışında mülkiyetin el değiştirmesine yol açabilmektedir.

Hisseli Tarım Arazilerinde Pay Devri, Satış ve Önalım (Şufa) Hakkı

Kanun, sadece miras durumunu değil, mevcut hisseli (paylı) mülkiyete tabi tarım arazilerindeki tasarruf işlemlerini de sıkı kurallara bağlamıştır. Temel kural, bölünemez büyüklükteki tarım arazilerindeki payların üçüncü şahıslara satılamaması, devredilememesi ve rehnedilememesidir. Bu hüküm, arazinin hisseler yoluyla fiilen parçalanmasını ve yabancılaşmasını önlemeyi amaçlar.

Ancak bu kuralın istisnaları ve uygulama detayları oldukça karmaşıktır:

- **Paydaşlara Devir:** Bir paydaş, kendi payını diğer paydaşlardan birine veya birkaçına serbestçe satabilir veya devredebilir.
- **Tamamının Satışı:** Paydaşların veya iştirakçilerin tamamı birlikte hareket ederek, arazinin tamamını (%100'ünü) tek bir işlemle üçüncü bir kişiye satabilirler. Yasaklanan, tek bir payın veya birkaç payın üçüncü bir kişiye kısmi satışıdır.
- **Önalım (Şufa) Hakkı:** Sınırdaş tarım arazisi maliklerine, satılan bir tarım arazisi için önalım hakkı tanınmıştır. Bu hak, arazilerin bitişik parsellerle birleşerek daha büyük ve ekonomik işletmeler oluşturmasını teşvik etmeyi amaçlar. Bir paydaşın payını üçüncü bir kişiye satması durumunda ise diğer paydaşların Medeni Kanun'dan doğan genel önalım hakkı devam eder.
- **İcra Yoluyla Satış:** Hisseli bir tarım arazisindeki bir payın, paydaşın borcu nedeniyle icra yoluyla satılması durumu, uygulamada en çok tartışılan konulardan biridir. Bir görüşe göre, kanundaki satış yasağı emredici nitelikte olduğundan icra yoluyla satışı da engeller. Diğer görüşe göre ise, cebri icra hükümleri bu yasağın istisnasıdır ve alacaklının hakkı korunmalıdır.

İçgörü ve Analiz: Makro Ekonomik Hedeflerin Mikro Mülkiyet Haklarıyla Çatışması

5403 sayılı Kanun'un miras ve mülkiyet rejimine getirdiği bu kapsamlı kısıtlamalar, temel bir politika tercihini yansıtmaktadır: Tarımsal işletmelerin parçalanmasını önleyerek ulusal tarımsal verimliliği ve gıda güvenliğini koruma gibi makro bir kamu hedefi, bireylerin Anayasa ile korunan mülkiyet hakkını serbestçe kullanma (tasarruf etme, paylaşma) hakkına üstün tutulmuştur. Bu durum, kanunun en temel felsefi çatışmasını ve uygulamadaki en büyük zorluğunu oluşturmaktadır.

Devletin bakış açısından bu düzenleme rasyoneldir. Amaç, tarımsal işletmelerin küçülmesini ve ekonomik olmaktan çıkmasını engellemektir. Ancak bu hedefe ulaşmak için seçilen araç, doğrudan

bireyin temel haklarına müdahale etmektir. Bir mirasçı, atasından kalan toprağı diğer kardeşleriyle fiziken paylaşma hakkından mahrum bırakılmaktadır. Mirasçılar, kendi aralarında anlaşamazlarsa, mahkeme kararıyla mülkleri hiç istemedikleri birine devredilebilir veya satılabilir. Benzer şekilde, hisseli bir arazideki paydaş, kendi mülkü olan payını serbest piyasada istediği kişiye satma hakkından yoksundur.

Bu durum, Anayasa'nın güvence altına aldığı mülkiyet hakkı ile yine Anayasa'nın devlete yüklediği tarım arazilerini koruma görevi arasında doğrudan bir çatışma alanı yaratmaktadır. Kanun, bu çatışmada kolektif faydayı (tarımsal verimlilik) bireysel hakka (mülkiyetin serbestçe kullanımı) tercih etmiştir. Bu tercih, kanunun koruma felsefesini anlamak için kritik bir öneme sahiptir. Ancak bu tercihin bedeli, vatandaşlar arasında sayısız hukuki uyuşmazlığa, aile içi anlaşmazlıklara ve mülkiyet hakkının özüne dokunan ciddi kısıtlamalara yol açmasıdır. Bu nedenle, kanunun bu hükümleri, uygulandığı ilk günden beri en çok dava konusu olan, en fazla eleştirilen ve en karmaşık hukuki sorunları üreten bölümü olmaya devam etmektedir.

Bölüm 9: Karşılaştırmalı Hukuk Perspektifi ve Politika Önerileri

Türkiye'nin tarım arazilerini koruma ve imar mevzuatını daha geniş bir bağlamda değerlendirmek, mevcut sistemin güçlü ve zayıf yönlerini tespit etmek ve geleceğe yönelik politika alternatifleri geliştirmek için karşılaştırmalı hukuk perspektifi önemli bir araç sunmaktadır. Farklı ülkelerin benzer sorunlara karşı geliştirdiği hukuki ve kurumsal çözümler, Türkiye'nin kendi modelini gözden geçirmesi için değerli dersler içermektedir. Bu bölüm, Almanya, Fransa, Brezilya ve Hindistan'daki ilgili mevzuat modellerini ana hatlarıyla incelemekte ve bu karşılaştırmadan hareketle Türkiye için politika önerileri sunmaktadır.

Seçilmiş Ülke Modelleri

Almanya (Flurbereinigungsgesetz - Arazi Toplulaştırma Yasası): Almanya'nın yaklaşımı, sadece arazi parçalanmasını önlemeye odaklanmak yerine, "bütüncül bir kırsal kalkınma" felsefesine dayanmaktadır. Flurbereinigung (arazi toplulaştırması), dağınık ve ekonomik olmayan parselleri birleştirerek tarımsal verimliliği artırmanın yanı sıra, bu süreçte kırsal yol ağını iyileştirmek, su yönetimi altyapısını kurmak, ekolojik koridorlar oluşturmak ve hatta köy yenileme projelerini hayata geçirmek için bir araç olarak kullanılmaktadır. Süreç, devletin öncülüğünde yürütülmekle birlikte, arazi sahiplerinin katılımıyla oluşturulan "katılımcı birlikleri" (Teilnehmergemeinschaft) aracılığıyla yönetilir. Ayrıca, büyük ölçekli ve zorunlu toplulaştırma projelerinin yanı sıra, daha küçük ölçekli ve tarafların rızasına dayanan "Gönüllü Arazi Değişimi" (Freiwilliger Landtausch) gibi daha esnek ve hızlı mekanizmalar da mevcuttur.

Fransa (Code rural et de la pêche maritime - Kırsal ve Deniz Balıkçılığı Kanunu): Fransa modeli, devletin tarım arazisi piyasasına doğrudan müdahale ettiği "piyasa düzenleyici" bir yaklaşımla karakterize edilir. Bu modelin merkezinde SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural - Kırsal Yerleşim ve Arazi Düzenleme Şirketleri) adı verilen özel statülü kurumlar yer alır. SAFER'ler, bir tarım arazisi satılığa çıktığında, yasal "önalım hakkını" kullanarak araziyi satın alabilirler. Amaçları, arazi spekülasyonunu önlemek, arazilerin tarım dışı amaçlarla kullanımını kontrol altında tutmak, aşırı parçalanmayı engellemek ve arazilerin genç çiftçiler veya mevcut işletmesini büyütmek isteyen çiftçiler tarafından satın alınmasını sağlamaktır. Bu sistem, piyasa dinamiklerini koruma ve kırsal kalkınma hedefleri lehine yönlendiren aktif bir müdahale aracıdır.

Brezilya (Forest Code - Orman Kanunu): Brezilya'nın yaklaşımı, özellikle ekolojik korumayı mülkiyet hakkının ayrılmaz bir parçası olarak görmesiyle öne çıkar. 2012 yılında yenilenen Orman Kanunu, özel mülkiyetteki tarım arazilerinde dahi doğal vejetasyonun belirli bir oranının korunmasını zorunlu kılar. Bu kapsamda iki temel kavram bulunmaktadır: "Yasal Rezerv" (Reserva Legal), mülkün bulunduğu biyoma göre (örneğin Amazonlar'da %80, Cerrado savanlarında %35) arazinin bir kısmının

doğal bitki örtüsüyle korunması zorunluluğudur. "Kalıcı Koruma Alanları" (Áreas de Preservação Permanente - APP) ise nehir kenarları, dik yamaçlar, tepe başları gibi ekolojik olarak hassas alanların tarımsal faaliyetlerden tamamen korunmasını gerektirir. Bu sistem, her arazi sahibini mülkünün bir parçası üzerinde aktif bir ekolojik koruyucu haline getirerek, korumayı mülkiyetin içine yerleştiren bir model sunar.

Hindistan (Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act, 2013 - Adil Tazminat ve Şeffaflık Hakkı Yasası): Hindistan'ın 2013 tarihli kamulaştırma yasası, tarım arazilerinin özellikle büyük projeler için kamulaştırılmasında "sosyal meşruiyet" ve "rehabilitasyon" konularına odaklanmaktadır. Yasa, sadece arazi bedelinin ödenmesini yeterli görmez. Kamu-özel ortaklığı projeleri için etkilenen ailelerin en az %70'inin, özel şirket projeleri için ise %80'inin rızasının alınmasını zorunlu kılar. Kamulaştırma öncesinde kapsamlı bir "Sosyal Etki Değerlendirmesi" (SIA) yapılmasını şart koşar. Tazminat miktarları, kırsal alanlarda piyasa değerinin dört katına, kentsel alanlarda ise iki katına kadar çıkabilmektedir. En önemlisi, yasa sadece mülkünü kaybedenleri değil, aynı zamanda arazi üzerinde çalışarak geçimini sağlayan tarım işçileri gibi "etkilenen aileleri" de kapsar ve bu aileler için rehabilitasyon ve yeniden yerleşim programları uygulanmasını zorunlu kılar.

Türkiye Mevzuatının Değerlendirilmesi ve Politika Önerileri

Bu karşılaştırmalı perspektif ışığında Türkiye'nin mevcut mevzuatı değerlendirildiğinde şu sonuçlara varılabilir:

Güçlü Yönler:

- **Güçlü Anayasal Temel:** Anayasa'nın 44. ve 45. maddeleri ve AYM'nin pozitif yükümlülük içtihadı, koruma için çok sağlam bir hukuki zemin sunmaktadır.
- **Bilimsel Sınıflandırma Sistemi:** Arazi kullanım kararlarının nesnel ve bilimsel verilere dayanmasını sağlayan teknik altyapı mevcuttur.
- **Özel Koruma Mekanizmaları:** Büyük Ova Koruma Alanları gibi statüler, en değerli araziler için üst düzey bir koruma kalkanı sağlamaktadır.

Zayıf Yönler ve Geliştirilmesi Gereken Alanlar:

- **"Kamu Yararı" Kavramının Esnekliği:** Kavramın içeriğinin belirsizliği, idari takdir yetkisini genişleterek koruma ilkesini zayıflatabilmektedir.
- **İdari Kurulların Yapısı:** Toprak Koruma Kurulları'nın politik ve ekonomik etkilere açık yapısı, bilimsel verilerin karar alma sürecinde geri planda kalmasına yol açabilmektedir.
- **Miras Hükümlerinin Yarattığı Sorunlar:** Mülkiyet hakkına getirilen katı sınırlamalar, ciddi sosyal ve hukuki uyuşmazlıklara neden olmakta ve kanuna karşı bir direnç oluşturmaktadır.
- **Plan Değişikliklerileyle Korumanın Aşılması:** Üst ölçekli planların revizyonu yoluyla, binlerce hektarlık koruma altındaki arazinin imara açılabilmesi, sistemin en zayıf halkasıdır.

Bu tespitlerden hareketle aşağıdaki politika önerileri geliştirilebilir:

1. **"Kamu Yararı" Kararlarında Somut Kriterler:** "Kamu yararı" kararı verilirken, projenin sadece ekonomik faydasına değil, aynı zamanda yol açacağı ekolojik maliyete (karbon salımı, su kaynaklarına etki, biyoçeşitlilik kaybı vb.), gıda güvenliğine etkisine ve sosyal sonuçlarına ilişkin somut, ölçülebilir ve şeffaf bir "fayda-maliyet" analizi yapılması yasal olarak zorunlu hale getirilmelidir.
2. **Toprak Koruma Kurullarının Güçlendirilmesi:** Kurullarda, üniversitelerden ve ilgili meslek odalarından gelen teknik uzmanların (toprak bilimci, ziraat mühendisi, şehir plancısı) ağırlığı artırılmalı ve kararlarda bilimsel etüt raporlarının bağlayıcılığı güçlendirilmelidir.

3. **Miras Sorunlarına Esnek Çözümler:** Miras hükümlerinin katı yapısı esnetilmelidir. Mirasçılar arasında zorunlu arabuluculuk mekanizmaları getirilebilir. Devlet, ehil mirasçının diğer mirasçıların payını satın alması için düşük faizli kredi sağlayabilir veya arazi bankacılığı yoluyla payları satın alıp ehil mirasçıya kiralayabilir.
4. **Üst Ölçekli Plan Değişikliklerinin Sıkı Denetimi:** Tarım arazilerinin fonksiyonunu değiştiren üst ölçekli çevre düzeni planı değişikliklerinin, daha geniş bir kamuoyu katılımı ve daha sıkı bir bilimsel denetim sürecine (Stratejik Çevresel Değerlendirme gibi) tabi tutulması sağlanmalıdır.

İçgörü ve Analiz: Farklı Felsefeler, Farklı Araçlar

Diğer ülke örnekleri, tarım arazilerini korumanın tek bir doğru yolu olmadığını; farklı hukuki, kurumsal ve felsefi yaklaşımların bir arada veya ayrı ayrı kullanılabileceğini göstermektedir. Türkiye'nin mevcut modeli, daha çok "yasaklayıcı ve istisna tanıyıcı" bir mantığa dayanmaktadır. Yani, temel eylemleri (bölme, amaç dışı kullanma) yasaklamakta, ancak belirli koşullar altında bir idari kurul aracılığıyla bu yasaklara istisnalar tanımaktadır.

Buna karşılık, Almanya'nın "bütüncül planlama ve yeniden yapılandırma", Fransa'nın "piyasa düzenleyici kurumlar", Brezilya'nın "mülkiyet içi ekolojik koruma" ve Hindistan'ın "sosyal meşruiyet ve rehabilitasyon" odaklı yaklaşımları farklı felsefeleri yansıtmaktadır. Örneğin, Almanya sorunu sadece "engellemek" yerine, araziyi "yeniden tasarlayarak" çözmeye çalışmaktadır. Fransa, devletin piyasa aktörü gibi davranarak koruma hedeflerini gerçekleştirdiği bir model sunmaktadır. Bu karşılaştırma, Türkiye'nin mevcut mevzuatını zenginleştirmek için yeni araçları ve yaklaşımları değerlendirebileceğini göstermektedir. Sadece yasaklamak ve istisna tanımak yerine, korumayı teşvik eden (örneğin ekolojik tarım destekleri), piyasayı yönlendiren (arazi bankacılığı gibi) ve arazi kullanımını daha bütüncül bir kırsal kalkınma perspektifiyle yeniden planlayan mekanizmalara daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

Bu rapor, Türkiye'de tarım arazilerinin sınıflandırılması ve imar mevzuatı arasındaki karmaşık ilişkiyi, anayasal ilkelerden başlayarak teknik standartlara, temel kanunlardan idari uygulamaya ve yargısal denetime kadar çok katmanlı bir analizle ele almıştır. Yapılan incelemeler, Türkiye'nin tarım arazilerini koruma rejiminin, kağıt üzerinde güçlü ve bilimsel temellere dayanan bir yapıya sahip olmasına rağmen, uygulamada ciddi sınamalarla ve içsel gerilimlerle karşı karşıya olduğunu ortaya koymuştur.

Rapor boyunca elde edilen temel bulgular şu şekilde sentezlenebilir: Türkiye'nin hukuki çerçevesi, Anayasa'nın 44. ve 45. maddeleri ile Anayasa Mahkemesi'nin "pozitif yükümlülük" içtihadı sayesinde tarım arazileri için yüksek bir koruma standardı belirlemiştir. Bu anayasal ideal, arazi kullanım kararlarının bilimsel ve nesnel verilere dayanmasını zorunlu kılan bir sınıflandırma sistemi ile desteklenmektedir. 5403 sayılı Kanun, bu bilimsel sınıflandırmaya dayanarak "asgari arazi büyüklüğü" ve "bölünmezlik" gibi radikal koruma tedbirleri getirmiş; "Büyük Ova Koruma Alanları" gibi özel statülerle en değerli araziler için adeta bir koruma kalkanı oluşturmuştur. Ancak bu güçlü koruma yapısı, "kamu yararı" gibi esnek ve yoruma açık hukuki kavramlar, farklı çıkarların müzakere edildiği Toprak Koruma Kurulları'nın politik etkilere açık yapısı ve en önemlisi, üst ölçekli imar planı değişiklikleri gibi mekanizmalarla sık sık test edilmekte ve aşılabilmektedir.

Mevcut çerçevenin eleştirel bir analizi yapıldığında, sistemin arazi kaybını tamamen durdurmak yerine, bu kaybı belirli kurallar ve prosedürler dahilinde "yönetmeye" odaklandığı görülmektedir. Kanun, bir yandan korumayı emrederken, diğer yandan tarım dışı kullanıma izin veren kapıları da açık bırakmaktadır. Bu "yasakla-ama-izin ver" modeli, arazi kaybını bir miktar yavaşlatmada kısmen başarılı olsa da, özellikle büyük ölçekli altyapı projeleri ve metropollerin çevresindeki plansız kentsel yayılma baskısı karşısında sürdürülebilir bir arazi yönetimi ve mutlak koruma hedeflerine ulaşmada yetersiz kalmaktadır. Kanal İstanbul ve İstanbul Çevre Düzeni Planı değişikliği vakaları, politik ve

ekonomik önceliklerin, en temel koruma ilkelerini dahi nasıl bertaraf edebileceğinin somut örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Benzer şekilde, mülkiyet ve miras hukukuna getirilen katı müdahaleler, kanunun sosyal meşruiyetini zayıflatmakta ve uygulamada ciddi hukuki sorunlara yol açmaktadır.

Geleceğe yönelik bir projeksiyon yapıldığında, mevcut sorunların daha da derinleşmesi kaçınılmaz görünmektedir. İklim değişikliğinin getireceği kuraklık ve su kıtlığı, artan nüfusun gıda talebi ve devam eden kentleşme baskısı, tarım arazileri üzerindeki stresi katlayarak artıracaktır. Bu koşullar altında, mevcut reaktif ve istisnalara dayalı koruma modelinin sürdürülebilirliği ciddi şekilde sorgulanmalıdır. Türkiye'nin, tarım arazilerini sadece "korunacak bir nesne" olarak değil, aynı zamanda "akılcı yönetilmesi gereken bir ekosistem" olarak gören daha proaktif, bütüncül ve planlama odaklı bir felsefeye geçmesi zorunludur. Bu, sadece tarım dışı kullanımları engellemeyi değil, aynı zamanda arazi toplulaştırması, sulama altyapısının modernizasyonu, toprağı koruyan tarım tekniklerinin teşviki ve kırsal kalkınma ile arazi korumanın entegre edildiği bir yaklaşımı gerektirir.

Bu noktada, Anayasa Mahkemesi'nin son dönemde verdiği "yeniden izin aranmaz" hükmünün iptali gibi kararlar, önemli bir umut ışığı sunmaktadır. Yargının, "kamu yararı" gibi kavramların içeriğini daha sıkı denetlemeye başlaması ve idarenin takdir yetkisini anayasal koruma ilkeleri lehine sınırlaması, bu yönde bir değişimi tetikleyebilecek en önemli hukuki dinamiktir. Nihayetinde, Türkiye'nin gıda güvenliği ve ekolojik geleceği, anayasal ideal ile uygulama arasındaki uçurumun ne ölçüde kapatılabileceğine ve tarım arazilerinin, kısa vadeli ekonomik çıkarlar yerine, uzun vadeli stratejik bir varlık olarak görülmesini sağlayacak siyasi ve hukuki iradenin ortaya konulup konulamayacağına bağlı olacaktır.