



eva'nın gözüyle VGGT

(Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security)

FAO, 2022'de, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) adlı bir doküman (bundan sonra Rehber olarak adlandırdık) hazırlamıştır. Yine aynı yıl yapılan, Birleşmiş Milletler Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmesinin (UNCCD) 15'nci Taraflar Konferansında (COP15), Sivil Toplum Kuruluşları Panelinde (CSO Panel) bu Rehber, sıklıkla dile getirilmiştir.

EVA olarak, Panel dokümanlarını incelerken, sıklıkla atıf yapılan bu VGGT'de ne söylenmek istendiğini merak ettik, Türkçeye çevirdik, tamamını okumak isterseniz <https://eva.org.tr/> sayfamıza bekleriz. Ama bu çok uzun, bizim için bir de özet yapsaydınız diye düşünüyorsanız, sizler için de buraya bir özet bırakmaya karar verdik.

Rehber; giriş, genel hususlar, mülkiyetin yasal olarak tanınması, devri, idaresi, afetler ve izleme, değerlendirme olmak üzere 7 bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerde toplam 25 madde ve 171 alt madde yer almaktadır. Arazi mülkiyeti yönetimi konusunu ele alan Rehber, mülkiyet hakkı yönetimine, gıda güvenliği bağlamında rehberlik etmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Ancak, başlamadan bir eleştiride bulunmak gerekirse, gerek Rehberin adı, gerek Rehber içinde, sürekli **arazi, balıkçılık/su ürünleri ve orman** üçlüsünün tercih edilmesine anlam veremedik. Neden böyle düşündüğümüzü arazinin tanımına bakarak açıklayalım. **Arazi**; toprak, su, mineraller, bitkiler ve hayvanlardan oluşan sınırlı bir kaynaktır. UNCCD araziyi, kısaca karasal sistem şeklinde tanımlamıştır. **Karasal sistem** toprak, bitki örtüsü ve diğer canlıları kapsayan ve içinde ekolojik ve hidrolojik süreçleri de barındıran bir sistemdir. Bu karasal alan, yüzeyin hemen üstündeki ve altındaki biyosferin tüm niteliğini kuşatan alandır ki yüzeye yakın iklim, toprak ve yüzey şekilleri, yüzey suları (sığ göller, dereler ve bataklıklar), yüzeye yakın tortul katmanlar ve buna bağlı yeraltı su rezervleri, bitki ve hayvan popülasyonları (biyoçeşitlilik), insan yerleşim alanları, yapay yapıların (su depoları, kanallar, yollar, binalar vs.) tamamını kapsamaktadır. Yani arazinin içinde hem tarım alanları hem orman hem de sucul alanlar gibi farklı kullanım türleri yer almaktadır. Arazi, sadece orman olarak kullanılmadığına göre, bu Rehber, neden sadece ormanı dikkate aldı anlayamadık. Bununla birlikte, faaliyet olarak da sadece balıkçılık ya da su ürünlerini dikkate alması, araziyle ilgili otlatma, gıda üretimi gibi diğer faaliyetleri neden dikkate almadığını da anlayamadık. Acaba, arazinin belgeli yani, tapulu sahiplik/mülkiyetlik dışında kalan kullanımını mı dikkate almış diye

düşündük. Bu düşüncemizden de şu iki husustan dolayı emin olamadık. Biri, bu üçlemenin içine arazinin de dahil edilmiş olmasıydı, diğeri doküman kapsamında gıda üretimi yani tarımsal faaliyetlere, çiftçilere, özel mülkiyete ilişkin hususlara yer verilmiş olmasıydı. Dolayısıyla biz EVA olarak, **arazi, balıkçılık/su ürünleri ve orman** üçlüsüne genel olarak arazi kelimesini kullanmayı tercih ettik.

Biraz da **mülkiyet** kavramına bakalım, ardından Rehberin söylediklerine geçelim. **Mülkiyet (tenure)** kavramı, bir doğal kaynakla ilgili hem *hakları* hem de *sorumlulukları, görevleri* kapsamaktadır. Birinin, arazi üzerinde sahip olduğu hak ve yükümlülükleri söylemenin kısa yoludur. Bu hak ve yükümlülükler yasal olarak belgeyle oluşturulduğu gibi, geleneklerle de ortaya çıkabilir. Aslında araziyle ilgili haklarımızdan bahsederken, **sahiplenme ve kullanmayı** da kastederiz. Bu haklar, satın alma, kiraya verme, ev yapma, yerleşme, miras bırakma gibi yolların yanı sıra araziden tarımsal faaliyetler yoluyla, ekip biçmeye, hayvancılık yapmaya, otlatmaya, avlanmaya, hatta turizm ve kültürel faaliyetlere kadar geniş bir alanın kullanımını kapsamaktadır. **Tenure rights** kavramında, doğal kaynağın sahibi olması gerekliliği bulunmamaktadır. Kaynak herhangi bir amaç için de kullanılabilir örneğin sahipliğinin olmadığı bir topraktan veya sudan ürün toplanması, hayvanların otlatılması gibi. Başkasının sahip olduğu bir arazi, göl, nehir veya ormandan diğeri bir kişi ya da grubun bir amaç için örneğin avlanma, balıkçılık amacıyla kullanması da dâhildir. Dolayısıyla buradaki ince fark; arazi mülkiyet hakkı konuşurken, sadece belgeli sahipliği değil, belgesiz yani yılların getirdiği geleneksel kullanımın da konuşulması gerektiğidir.



Gelelim Rehberielediğimizde, kalburüstünde kalanlara;

- Rehber, ülkelerin, **gıda güvenliği, yoksulluğun ortadan kaldırılması, geçim kaynaklarının sürdürülebilirliği, sosyal istikrar, barınma, güvenlik, kırsal kalkınma, sosyal ve ekonomik büyüme** için arazi mülkiyet yönetim sistemlerini **oluşturmaları** ya da mevcut sistemlerini **iyileştirmeleri** gerektiğine vurgu yapmaktadır.
- Rehberde, mülkiyet yönetimiyle ilgili olarak kurulacak sistemin ya da mevcut sisteme yapılacak iyileştirmelerin **politika, yasa, kurumsal çerçeve, hizmet** sunumu, arazinin **tahsisi**, alınacak **tedbirler, kamu arazisi, geleneksel** mülkiyet hakkına sahip vatandaşların durumu, resmi olmayan kullanım hakkı, hak ve sorumlulukların devri, **piyasanın** kontrolü, **yatırımlar**, arazi **toplulaştırması, restitüsyon**, kamulaştırma ve **tazminat, kayıtların** tutulması, **değerleme, vergilendirme**, mekânsal **planlama**, sınır aşan konular, **afet** yönetimi, **iklim** değişikliği, **çatışmalar, anlaşmazlıklar**, tanıtım, **bilgilendirme, izleme** ve değerlendirme işlemleri maddeler halinde açıklanarak, ülkelerin dikkatine sunulmuştur.
- Mülkiyet yönetiminin nasıl yapılacağı, **politika** hazırlığından, **görüşlerin** alınmasına, yapılacak **yatırımlarda** dikkat edilmesi gereken noktalardan, **yargı** işlerine, **kayıt** tutulmasından, **kapasite** geliştirmeye, tanıtım, **duyuru**, izleme, değerlendirmeye kadar izah edilmiştir. Bunların her aşamasında dikkate alınacak **ilkelere** sıklıkla vurgu yapılmıştır.
- Bu ilkeler, **insan onuru hakkı, ayrımcılık yapmama, eşitlik, adalet, cinsiyet eşitliği, bütünsel ve sürdürülebilir yaklaşım, katılım, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, hesap**

verebilirlik ve **sürekli gelişim** olmak üzere **11** ilke olarak belirtilmiş. Mülkiyet yönetim sisteminin başından sonuna kadar her bir eylemde bu ilkelere uyulması gerektiği sık sık hatırlatılmıştır.

- Mülkiyet sistemleriyle ilgili ulusal bir çalışma yapılırken, tüm eylemlerde, **uluslararası bağlayıcılığı** olan, taraf olunan sözleşmelerin dikkate alınmasına dikkat çekilmiştir.
- Tüm tarafların, özel mülkiyet de dâhil olmak üzere hiçbir mülkiyet hakkının **mutlak** olmadığı vurgulanmıştır.
- Rehber’de dikkat çeken bir husus arazi mülkiyet hakkının, sadece sahip olunan **belgeyle** edinilemeyeceği, o araziye geleneksel olarak uzun süre kullananların ya da o araziden bir şekilde fayda sağlayanların da hakkının olduğunun vurgulanmasıdır. Bu nedenle arazinin gayri resmi mülkiyetinin mevcut olduğu durumlarda, kullanım haklarının politika ve yasalarla teşvik edilmesinin altı çizilmiştir.
- Arazi kullanım hakkının, yalnızca araziye erişim ve kullanımıyla doğrudan bağlantılı haklar olmadığı, aynı zamanda tüm **medeni, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel** hakların da hesaba katılarak yönetilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yani arazinin sosyal, kültürel, manevi, ekonomik, çevresel ve politik değere sahip olduğuna sık sık dikkat çekilmiştir. Her ne kadar Rehber’de, arazinin sunduğu ve hayati öneme sahip **ekosistem hizmetlerinden** hiç bahsedilmese de bu değerleri vurgulaması buna işaret ettiği şeklinde yorumlanabilir. Çünkü Rehber’de çok vurgulanma da **arazinin sürdürülebilir kullanımını ve çevrenin korunması**, kırsalda yaşayanların desteklemesi, kırsal kalkınmaya katkıda bulunulması, yerel gıda üretim sistemlerini teşvik edilmesi ve güvence altına alınmasından da bahsedilmiştir.
- Arazinin yönetimini ele alan bu Rehber’in **çevresel bozulmanın**, biyolojik çeşitlilik kaybının önlenmesine, en aza indirilmesi amacıyla iyi arazi yönetiminin, iyi uygulamaların, rehabilitasyonun teşvik edilmesine dikkat çekmiş olsa bile arazi bozulumundan bahsetmemiş olması dikkat çekicidir. Bununla birlikte çevresel bozulmayla **arazi bozulmasının** da kastedildiği düşünülebilir.
- **Doğal afetlere** hazırlık, önleme ve müdahale aşamalarında, **mekânsal planlama** aşamasında, arazi mülkiyet haklarının da ele alınması gerektiği, mülkiyete ilişkin düzenlemeler yapılırken, doğal afetlerin potansiyel etkilerini azaltmaya ya da önlemeye yönelik tedbirlerin de afetler nedeniyle yerinden edilenlere, alternatif arazi ve geçim kaynağı sağlanması, bu alanlarda mülkiyet güvenliğinin sağlanması gibi konularının da ele alınmasına vurgu yapılmıştır.
- Mülkiyete ilişkin anlaşmazlıklarda, hak ihlallerinde vatandaşların **adalet** erişiminin kolay, ekonomik ve hızlı bir şekilde sağlanmasının önemi, meşru mülkiyet haklarının korunmasının ve bu hakların diğer taraflarca ortadan kaldırılmamasını garanti eden kararların uygulanmasının, zararın tazmininin sağlanmasının, anlaşmazlıklarda şiddet, çatışma ve yolsuzlukların önlenmesinin altı çizilmiştir.
- Kurumlar, mahkemeler, yerel yönetimler, çiftçiler, küçük ölçekli üreticiler, sivil toplum örgütleri, özel sektör, akademisyenler, ticari işletmeler, vatandaşlar, köylüler, balıkçılar ve ırgatların hakları da dâhil olmak üzere, ilgili **tüm tarafların** sürece dâhil edilmesi için etkili **katılımın** sağlanması, tüm görüşlerin alınmasının önemine değinilmiştir. Hatta kayıtlı olsun ya da olmasın tüm mülkiyet haklarının ve hak sahiplerinin tanımlanması gerektiği, geleneksel kullanım hakkı sistemlerine sahip olanlar, küçük toprak sahipleri ve

etkilenebilecek diğerk herkesin sürece **katılımının** ne kadar önemli olduğu sıklıkla vurgulanmıştır.

- Arazi mülkiyet yönetiminin her aşamasında gerçekleşen eylemlerin ayrımcı olmaması, **cinsiyete duyarlı** olması, miras alma ve miras bırakma hakkı da dahil, kadınlar ve erkekler için **eşit** kullanım hakkı sağlamasına dikkat çekilmiştir. Kişilerin haklarını etkileyebilecek süreçlere katılamadıkları durumlarda, devletin, ayırım gözetmeden, **cinsiyete duyarlı** yardım sağlaması gerektiğı belirtilmiştir.
- Uygulayıcı kurumlar, yerel yönetimler ve vatandaşlar arasında **koordinasyon** sağlanmalıdır.
- Hizmetlerin, uygun **teknoloji** kullanılarak hızlı ve etkin şekilde sağlanması, bilgilendirici, açıklayıcı **materyaller** hazırlanmasının önemine değinilmiştir.
- İdari ve adli hizmetlere erişemeyen **hassas** gruplar için ek önlemler alınması, uzakta yaşayanlar için mobil hizmet desteğı sağlanması gibi tedbirlerin alınmasına dikkat çekilmiştir.
- **Hizmetlerin kalitesini** iyileştirmek, beklentileri karşılamak için anketler ve odak gruplar aracılığıyla düzenli olarak geri bildirimlerin alınması, bağımsız ombudsmanlar aracılığıyla incelemelerin yapılmasının sistemin iyileştirilmesi için gerekli olduğundan bahsedilmiştir.
- **Güçler ayrılığıyla** gücün keyfi kullanımının sınırlanması, uygulayıcı kurumların kararlarının idari ve/veya yargısal denetime tabi olması, ilgili personelin de eylemlerinden sorumlu tutulması gibi tedbirlerle sistemin daha güvenilir ve adil olacağı belirtilmiştir.
- **Kamu arazilerinin** kullanımı ve kontrolü için politikalar geliştirilmesi, kamuya duyurulması, elde edilen faydaların adil dağıtımına ait politikalar geliştirilmesi, kullanım hakkı bilgilerine ait erişilebilir envanterler oluşturulması, devlete ait arazilerin hangilerinin korunacağı, hangilerinin **başka kullanıcılara**, hangi koşullarla verileceğinin açıkça belirlenmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir. Bunun tersi durumlarda yani plan değışikliğı nedeniyle araziye ihtiyaç duyulmadığı durumlarda da devletin, ilk hak sahiplerine bu kaynakları restitüsyona fırsat vermesi gerektiğı belirtilmiştir.
- Geleneksel kullanım hakkına sahip vatandaşların, üzerinde yaşadıkları ata topraklarının meşru mülkiyet haklarına sahip olduğı durumlarda, devlet bu hakları tanımalı ve korumalıdır. Vatandaşlar, bu ata topraklarından zorla **tahliye** edilmemelidir. Kendi topraklarındayken bir şekilde **göç** eden nüfusun mülkiyet haklarını, geçim kaynaklarını ve gıda güvenliğini korumak amacıyla tedbirler alınmasına dikkat çekmiştir. Tahliye veya yer değıştirmelerde eylemlerin, bireylerin evsiz kalmasına veya insan hakları ihlaline karşı savunmasız kalmasına yol açmayacak şekilde planlanması, etkilenenlerin kendi ihtiyaçlarını karşılayamadığı durumlarda, devletler, kaynakların izin verdiği ölçüde, duruma göre yeterli alternatif barınma, yeniden yerleşim veya verimli araziye erişim sağlamak için uygun önlemleri almalarına vurgu yapılmıştır. Arazi kamulaştırılmasının bir sonucu olarak **tahliyelerin** yapıldığı durumlarda devletlerin bu tür tahliyeleri gerçekleştirirken etkilenen tüm taraflara insan haklarını dikkate alarak, koruma ve yerine getirme yükümlölükleri ile uyumlu bir şekilde davranmasına vurgu yapılmıştır.
- Birden fazla vatandaş tarafından kullanılan arazi için, vatandaşlar arasındaki **çatışmaları** çözme araçları güçlendirilmeli veya geliştirilmelidir.
- Mülkiyetin devredilmesinin bir yolu olarak kiralama piyasalarının oluşturulması, kolaylaştırması, arazi mülkiyetiyle ilgili **piyasanın** işleyişinin sağlanması, erişim sunulması

ve rekabet dışı uygulamaların önlenmesine yönelik politikaların, yasaların **düzenleyici sistemlerin** ve kurumların oluşturması gerektiği vurgulanmıştır.

- Ulusal gıda güvenliği ve sosyal istikrar açısından **küçük ölçekli üreticilerin** önemli olduğu, devletin bu konuya özel önem vermesi gerektiğinin altı çizilmiştir.
- İzin verilen arazi işlemlerine ait **tavan bir sınırın (land ceiling)** belirlenmesi ve buna ilişkin bir düzenleme yapılmasının önemine dikkat çekilmiştir. Arazilerin çok sayıda parsel bölünmesinin üretim maliyetlerini artırdığı durumlarda, devletlerin bu arazilerin yapısını iyileştirmek için **arazi toplulaştırması** veya **arazi bankaları** gibi çözümleri uygulaması; bunun aksine parçalanmanın risk azaltma veya ürün çeşitlendirmesi gibi faydalar sağlayacağı durumlarda ise arazi toplulaştırmasını kullanmaktan kaçınılması vurgulanmıştır. Arazi toplulaştırma programlarının bir parçası olarak **arazi bankalarının** kurulmasının düşünülebileceği, bu bankaların, arazi parsellerini sonradan yararlanıcılara tahsis edene kadar geçici olarak elinde tutabileceği, bir sistem olduğuna vurgu yapmıştır.
- Devletin, sosyal, ekonomik ve çevresel hedeflere ulaşmaya katkıda bulunmak için **vergilendirme** yoluyla gelir artırma yetkisine sahip olduğu, vergi politikalarıyla etkin finansman sağlanabileceği ancak, vergilendirmede mekânsal planlamaların arazi üzerindeki ilişkileri ve kullanımlarının da dikkate alınması gerektiğine vurgu yapılmıştır.
- Parseller arasındaki **sınır anlaşmazlıklarının** çözülmesinde, teknik uzmanlıkların olduğu uygulayıcı kurumların olmasının önemi, kararların yazılı olarak ve objektif muhakemelere dayanarak verilmesi gerektiği, yargı mercilerine itiraz hakkı bulunması gerektiği vurgulanmıştır.
- Rehber’de **restitüsyon** yani bir kişinin geçmişte bir şekilde haksız yolla, elinden alınmış olan hakları, mal varlığı veya toprak gibi kaynaklarının sahiplerine iadesi konusuna da değinilerek, bir şekilde arazisini kaybetmiş kişilere ya da mirasçılara, yetkili ulusal otoritelerin kararı ile orijinal parselleri veya mülklerinin geri iade edilmesi gerektiği, orijinal parsel veya mülkün iade edilemediği durumlarda, tüm etkilenen kişilere eşit muamele sağlanması, nakit ve/veya alternatif parseller veya mülkler şeklinde hızlı ve adil tazminat sağlanması ifade edilmiştir.
- Devlet, topluluklar, sivil toplum, özel sektör, çiftçi ve küçük ölçekli gıda üreticisi örgütleri, balıkçılar ve orman kullanıcıları örgütleri gibi paydaşlar arasında **ortaklıklar** geliştirilmelidir.
- **Krediye** erişim, ürün sigortası, girdiler, pazarlar, teknik yardım, destek, teşvik gibi mekanizmaların kurulmasına dikkat çekilmiştir.
- Arazinin hukuka uygun olarak **değerlemesinin** yapılması gerektiği, piyasaların işleyişi, krediler için teminat, yatırımlar, kamulaştırma ve vergilendirme gibi kullanım haklarına yönelik işlemler için mülkiyet haklarının adil ve zamanında değerlendirilmesini yapacak sistemlerin kullanılması gerektiği belirtilmiştir.
- Mevcut kaynaklar izin verdiği ölçüde, ülkelerin, uygulayıcı kurumlarının personel, fiziksel, mali ve teknoloji gibi **kapasiteye** sahip olması gerektiği, mülkiyet yönetimiyle uzaktan yakından ilişkili her düzeyde personelin sürekli eğitim almasının, **kapasite geliştirme** faaliyetlerinin yapılmasının, **personel alımlarında**, cinsiyet ve sosyal eşitliğin sağlanmasının önemi vurgulanmıştır.
- Mülkiyet sistemiyle ilgili politika oluşturulurken, proje tasarlanırken, yatırım yapılırken veya konuyla ilgili herhangi bir eylemde, **bilginin**, bu eylemlerin her aşamasında, ilgili tüm taraflara kolayca ulaştırmasının ve bilginin anlaşılır olmasının öneminden bahsederek;

konuyla ilgili her türlü tedbirin alınması gerektiği, mülkiyeti kullananlar, sahiplik olsun olmasın bu mülkiyetle ilgili haklarının, yükümlölüklerinin ve sorumluluklarının farkında olmaları için ***bilgilendirilmeleri*** konusuna dikkat çekmiştir.

- Kişilerin mülkiyet hakkının, kayıtlı olsun ya da olmasın güvence altına alacağı, arazi sicilleri bilgisinin yer aldığı bir ***kayıt*** (kadastro, lisans vb) sisteminin kurulmasına, güvence altına alınmasına, hak ihlaliyle ilgili tedbirlerin alınmasına, bu hizmetlerin herkes tarafından erişilebilir ve ulaşılabilir olmasına dikkat çekilmiştir.



Hazırlayan: Ekoloji ve Araştırma Derneđi, ANKARA, 2023