

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Mehmet SEZER

KIYILARIN HUKUKSAL DÜZENLEMELER
VE
YARGI KARARLARI ÇERÇEVESİNDE KORUNMASI; ANTALYA ÖRNEĞİ

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2011

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Mehmet SEZER

KIYILARIN HUKUKSAL DÜZENLEMELER
VE
YARGI KARARLARI ÇERÇEVESİNDE KORUNMASI; ANTALYA ÖRNEĞİ

Danışman

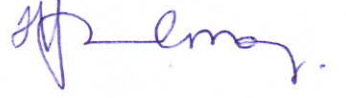


Prof. Dr. Gülser ÖZTUNALI KAYIR

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2011

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Mehmet SEZER'in bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Yrd. Doç. Dr. Halit Yılmaz 
Üye (Danışmanı) : Prof. Dr. Gülser Kayır 
Üye : Yrd. Doç. Dr. Feriunde H. Toprak 

Tez Konusu: Kıyıların Hukuki Durumları ve Targı Kararları
Geceverinde Konumu; Antalya örneği.

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi 27/08/2011

Mezuniyet Tarihi 30/09/2011

Prof.Dr. Mehmet ŞEN
Müdür

.....

İÇİNDEKİLER

i

KISALTMALAR LİSTESİ	iii
ÖZET	iv
SUMMARY	v
ÖNSÖZ	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KIYILARIN HUKUKSAL DÜZENLEMELER İLE KORUNMASI

1.1. KONUNUN ANLAM ve ÖNEMİ	2
1.1.1. Kıyı Nedir? Kıyıyla İlgili Tanımlanmış Kavramlar Nelerdir?	7
1.1.2. Ülkemizde Kıyı Alanlarına Bakış Açısı Nasıldır?	10
1.2. BAŞLICA HUKUKİ DÜZENLEMELERİN KİYILAR AÇISINDAN İRDELENMESİ	14
1.2.1. 3621 Sayılı Kıyı Kanunu Öncesi Yasal Düzenlemeler ve 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun Getirdikleri	14
1.2.2. Kıyılar, Yerleşme Hürriyeti ve Mülkiyet Hakkı	20
1.2.3. Kıyılar ve Kamu Malı Niteliği	25
1.2.4. Kıyıların Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olmasının Anlamı	26
1.2.5. Kıyılardan Yararlanmada Temel İlkeler	27
1.2.6. Kıyı Kenar Çizgisinin Tespiti	31
1.2.7. 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'na Göre Kazanılmış Haklar Sorunu	34
1.2.8. Kıyılarda İmarla Gelen Planlama Sorunları	36
1.2.8.1. Kıyıda Yapılabilecek Yapı ve Tesisler	39
1.2.8.2. Doldurma ve Kurutma Yoluyla Arazi Kazanma	42
1.2.8.3. Kıyı Alanlarında Mevzuata Aykırı Yapı ve Öngörülen Yaptırımlar	43
1.2.9. 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu	45
1.2.10. 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu	45
1.2.11. Kıyı Mevzuatının Genel Değerlendirilmesi	46

İKİNCİ BÖLÜM**KIYI PLANLAMASI VE YARGI KARARLARI İLE ANTALYA ÖRNEĞİ**

2.1. LARA BÖLGESİ'NDE KIYI PLANLAMASI	49
2.1.1. Turizm Bölgesi Olarak Lara'da Kıyı Planlaması	51
2.1.2. Doğal Sit Alanı Olarak Lara'da Kıyı Planlaması	55
2.1.3. Lara Kıyı Bölgesi Planlama Faaliyetlerinin Sonuçları	57
2.2. YARGI KARARLARI İLE ANTALYA ÖRNEĞİ	59
2.2.1. Kıyıda Dolgu Alanı Üzerinde Çimento Dolum ve Paketleme Tesisi Yapılamayacağı	61
2.2.2. Nazım ve Uygulama İmar Planlarında Belirtilerek Beton Malzeme Kullanmak Suretiyle Sabitlenen Büyük İskelelerin Kıyılarda Yapılıp Yapılamayacağı	62
2.2.3. Üçüncü Derece Doğal Sit Alanı ve Kıyı Kenar Çizgisi İçerisinde İnşaat Yasağı	71
2.2.4. Kıyı Kenar Çizgisinin İptali	73
2.2.5. Kıyı Kenar Çizgisinde Teknik ve Maddi Hatalar	76
2.2.6. Dar Yüksek Kıyı Tanımlamasında Kıyı Kenar Çizgisinin Falez ya da Şevin Üst Sınırından Geçmesi	78
SONUÇ	80
ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	82
KAYNAKÇA	84
ÖZGEÇMİŞ	88

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
AY.	: Anayasa
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Ha	: Hektar
m	: Metre
mad.	: Madde
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KVTVKK	: Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
Öm.	: Örneğin
p	: Parsel
R.G.T.	: Resmi Gazete Tarihi
s.	: Sayfa
S	: Sayı
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
UNEP	: United Nations Environment Programme
yy	: yüzyıl

Ö Z E T

Kıyı alanları öteden beri toplumların yaşamayı tercih ettiği yerlerde ilk sırada yer almıştır. Bu tercihin doğal sonucu olarak, kıyılarda daha fazla nüfus, sanayi ve turizm tesisi ile daha fazla betonlaşma ve kirlilikle karşılaşmıştır. Diğer yandan kıyılar, ekonomik olarak daha fazla faydanın elde edileceği birer kaynak olarak görülmüştür. Belirtilen sebepler kıyıları uzun süredir baskı altında tutmaktadır. Kıyılardaki baskıların en aza indirilmesi ve kıyıların korunarak kullanılması amacıyla farklı politikalar ve bu farklı politikaların sonucunda kıyıyı ilgilendiren yasalar çıkarılmaktadır. Kıyıların korunarak kullanılabilmesinde yararlanılacak en önemli araç hukuksal düzenlemelerdir.

Kıyı ve kıyı bölgelerinde yapılacak hatalı işlemler geri dönüşü olmayan sorunları karşımıza çıkaracaktır. Ülkemizde kıyı bölgeleri son 20-30 yıldır doğal bir zenginlikten ziyade, ekonomiyi canlandıracak birer kaynak olarak görülmektedir. Baskın yaklaşımın para ve kar üzerine kurulu olduğu sistemde, hukuksal düzenlemeler de ekonomik temelli olduğundan kıyıların korunması güçleşmektedir. Kamu yararı kavramının gözardı edildiği hukuksal düzenlemelerle kıyılar korunamamaktadır. Bu çalışmada; hukuksal düzenlemelerin Antalya il kıyılarında doğurduğu sonuçlar ile bu düzenlemelerin kıyı alanlarını koruyup koruyamadığı sorusuna cevap aranmıştır. Bu amaçla genel olarak; güncel mevzuat taraması yapılmış, mevzuat anayasa, yasalar ve yeni yürürlüğe giren kanun hükmünde kararnameler ile sınırlandırılmış, kamu yararı, serbestlik, bedelsizlik, kazanılmış haklar gibi kavramlar ve hukuki müesseseler ele alınmış, bir kısım sektörel düzenlemelerin kıyı üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, Lara Kıyı bandındaki planlama faaliyetleri ve bunların sonuçları irdelenmiş, hukuksal düzenlemelerin Antalya İli örneği üzerinden yargı kararlarında nasıl yorumlandığı ortaya konulmuştur.

S U M M A R Y

PROTECTING THE SHORELINE WITH LEGAL REGULATIONS AND JUDICIAL DECISIONS; ANTALYA EXAMPLE

All along the coastal areas, the people choose to live in places that were in the first place. As a natural consequence of this choice, more population along the coast, with the more concrete in industrial and tourism facilities, and pollution encountered. On the other hand, shores were seen as a resource to profit much. For that reason the coasts are under pressure. To minimize the pressures on the shoreline the use of coastal with preserving them, as a result of different policies and different policies concerning the law is enacted. The most important way is legal arrangements to use the coastal areas by preventing.

Because of incorrect procedures about coastal and coastal regions are encountered irreversible problems. Last 20-30 years the coastal areas of our country is seen as a resource to refresh the economy rather than a wealth of natural. The dominant approach is based on the money and profit system, the economy was based on legal regulations making it difficult to protect the coasts. The shorelines are not protected with legal arrangement which ignore the public interest. In this study, we try to answer the question that legal regulations whether if protects shorelines or not and causing the results on shores of Antalya current laws were surveyed, constitution codes of laws, the statutory decrees that to become effective new were limited. The concepts like public interest, freedom, unpaid, gained rights about the shoreline and the effects of the regulations on the sectors are studied. In second part of the study, planning activities and results on Lara Shoreline are inspected and legal regulations are commented on judicial decisions with Antalya.

Ö N S Ö Z

Kıyı kenarında kurulmuş olan Antalya İlinin kıyılarına dikkat çekmek amacıyla yaptığım tez çalışması sırasında; aramızdaki mekansal uzaklığa rağmen yardımlarını esirgemeyen Prof. Dr. Gülser ÖZTUNALI KAYIR hocama yapıcı yaklaşımlarından ve yardımlarından ötürü teşekkür eder, saygılar sunarım.

Mehmet SEZER

GİRİŞ

Kara ile denizin buluşma yeri olan kıyılar, öteden beri insanoğlu açısından çekim merkezi olmuştur. İnsanların büyük çoğunluğunun ticari faaliyetler, iklim özellikleri, doğal güzellikler gibi nedenlerle kıyılarda yaşaması, geri kalan nüfus arasında ise, hatırı sayılır bir çoğunluğun yaşamını kıyı alanlarında sürdürme isteği, buna bağlı olarak sanayi, ulaşım, turizm gibi sektörlerin kıyı alanlarında daha fazla yer bulma uğraşısı gibi nedenler, kıyı bölgelerindeki baskıyı günden güne arttırmıştır. Artan baskı, nüfus yoğunluğu, çarpık kentleşme, kıyı alanlarının yağmalanması, kıyı ve deniz kirliliği gibi pek çok sorunu beraberinde getirmiştir.

Kıyıları cazip kılan faktörler, bu alanlardaki toplumsal talep ve baskının artmasına neden olurken kıt kaynaklardan olan kıyılar, kendisine yönelen aşırı talep karşısında korunması gerekli çevre değerleri arasında kabul edilmiştir. Günümüzde kıyıların korunması için başvurulabilecek en önemli ve etkin araçlardan biri hukuksal düzenlemelerdir. Kıyı alanlarının önemli ve üretilemeyen çevre değerleri arasında yer alması, diğer yandan, bu alanlara yapılacak müdahalelerin, uzun vadede geri dönüşü olmayan sorunları beraberinde getirecek olması, bu alanlar hakkında verilecek kararlarda titiz davranılmasını ve konunun tüm yönleriyle birlikte değerlendirilmesini gerektirmektedir.

Çalışmamızda; yürürlükteki hukuksal düzenleme ve müesseseler ile bu düzenleme ve müesseselerin uygulandığı kimi bazı hukuki uyumsuzluklarda verilen yargı kararları incelenmiş, çevre değerlerinden olan kıyılarımızı hukuksal düzenlemeler ile koruyup koruyamadığımız sorusuna cevap aranmıştır.

Konu hakkında kavramlarla konuşabilmek ve yargı kararlarını sağlıklı değerlendirebilmek adına, kıyı ile ilgili olan mevzuat genel olarak taranmış, mevzuat taraması sırasında; ayrıca, olması gereken anlamında eleştirel görüşlere yer verilmiştir. Mevzuattaki soyut kavramlar, Lara Kıyı Bandındaki planlama faaliyetleri ile birlikte ele alınmış, akabinde hukuki kavramlar yargı kararları ile somutlaştırılmaya çalışılmıştır. Bu anlamda; hukuksal düzenlemelerdeki kavramların nasıl yorumlandığına yer verilmiştir. Sonuç kısmında ise; yasal düzenlemeler ile kıyılarımızı koruyup koruyamadığımız sorusuna verdiğimiz yanıt ortaya konulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KIYILARIN HUKUKSAL DÜZENLEMELER İLE KORUNMASI

1.1. KONUNUN ANLAM VE ÖNEMİ

Akarsu ya da deniz kıyıları öteden beri insanoğlunun yaşam için yerleşmeyi ilk tercih ettiği yerler arasında olmuştur. İçerisinde barındırdığı doğal güzellik, yiyecek ve içecek maddelerinin elde edilmesinde sunduğu kolaylık, bazı hammaddelerin bu alanlarda daha yoğun bulunması, ulaşım ve türlü savunma gereksinimleri için sağladığı uygun ortam, kıyı alanlarının cazibesini arttıran nedenlerdendir. Kıyının bahsedilmesi gereken bir diğer yönü ise, kent yaşamını tamamlayıcı kimi nitelikleri ile ilgilidir. İkincil ilişkilerin ön planda olduğu, hiyerarşinin, farklılığın ve yabancılaşmanın belirgin bir biçimde ortaya çıktığı, stresin neden olduğu kent yaşamının eksik yönlerini, doğal yapısı ve dinginliğiyle kıyıların tamamladığı söylenebilir. Kent merkezinde bulamadığımız daha sağlıklı ve doğaya yakın bir yaşam ortamı içermesi, eğlence, spor gibi aktivitelerde daha fazla alternatif ve özgürlük sunması, kent merkezine göre daha çok kolaylık ve serbesti sağlaması bunlar arasındadır. Sanayi Devrimi ve akabindeki teknolojik gelişmeler, kıyıların toplum için önemini ve toplumun bu bölgelere olan bağımlılığını arttırmıştır. Bilimde, teknolojiye ve bunlara bağlı olarak sanayileşmede gözlenen ilerlemeler de, bir başka biçimde kıyıların önem kazanmasını sağlamıştır. Bu etki, sanayileşme ve kentleşmedeki hızlı artışların, teknolojiye bağlı gelişmelerin, insanları kentten uzaklaştırarak tatil yapmaya yönelmeleri biçiminde de kendisini göstermiştir. Ancak, bu gelişmeler aşırı-dengesiz kentleşmeye eşlik eden hızlı nüfus artışı ile kıyılar üzerindeki baskıyı arttırarak turizm, sanayi, ulaştırma, konut, ikincil konut ve ticaret alanlarındaki etkinlikleri buralarda yoğunlaştırmıştır.¹

Çok yönlü bir alan olan kıyı, insanlık tarihinin bir ürünüdür. Fiziksel bir mekandan ziyade sosyal bir alandır. Ancak kırk yılı aşan bir süreden beri insanoğlu kıyıların; fiziksel, biyolojik ve ekolojik özelliklerini gözardı ederek bu alanların bozulup talan edilmesine sebep olmuştur. Kentleşme ve sanayileşmenin hızlı oluşu da, kıyı sularının niteliğini ve ekolojik dengesini bozmuştur.²

¹ Duru B, (2003) Kıyı Politikası, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları: 29, Ankara, s.17-18

² Doğan E., Erginöz M.A.(1997) Türkiye’de Kıyı Alanları Yönetimi ve Yapılaşması, Arion Yayınevi, s.13

20. yüzyıldaki iletişim ve ulaşım teknolojisindeki gelişmelerle birlikte turizm, daha geniş kitlelere ulaşarak büyük bir ekonomik sektör haline gelmiştir. İnsanoğlunun boş zamanlarını geçirme alışkanlıklarındaki değişimler de kitle turizminin doğmasını kolaylaştırmıştır.³ Turizm etkinlikleri, diğer pek çok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de kazanç kapısı olarak görülmüştür. Turizm sektöründeki sıcak para, bu sektörün kıyı alanlarında neden olduğu gerilimin bir sorun olarak ele alınmasını ikinci planda bırakmıştır. Kısa vadede sıcak paranın cazibesine kapılmak, uzun vadede kıyılarımızın geri dönüşü olmayacak şekilde kaybına neden olmuştur.

Ancak geçmişten dersler çıkaramamış, kendisini geleceğe taşıyacak doğal ve ekonomik kaynaklarını, sosyal değerlerini kısa vadede özel çıkarılara ve rant gruplarına, kamu yararını ve bilimsel verileri dikkate almadan devreden bir toplumda, kıyı koruması ve planlama ya da çevre koruma faaliyetlerine ilişkin söylemler adeta ‘marjinal kesim’e ait gözükmektedir. Bu kargaşa toplumunda kamu elinde kalan açık alanlar, parklar, korular, kent haritalarına bakıldığında fütursuzca hiçbir ciddi planlama kaygısı taşımaksızın çokuluslu çıkar gruplarına hibeyi akla getirir şekilde devredilebilmektedir.⁴

Kıyının, üretilemeyen kıt bir çevre değeri olduğu bilinmektedir. Ancak türlü kullanım biçimlerini tercih ederek bu doğal kaynağın arttırılabilmesinin de olanaklı olduğu söylenebilir. Planlamalarda kıyı kuşağının daha geniş bırakılması, liman yapılarak denize doğru geniş bir kullanım alanı oluşturulması ya da bu bölgelerde tek tek yapılar yerine toplu konut girişimlerinin tercih edilmesi gibi kullanım biçimleri, kıyının arttırılabildiği görüntüsü verebilir. Fakat, bahsi geçen kullanım biçimlerinde göze çarpan şey kıyının miktarının değil, yalnızca ondan yararlanma olanağının arttırıldığıdır. Kıyıların üretilemeyen sınırlı bir doğal kaynak niteliğinde oluşu, türlü ekonomik, toplumsal etkinlikler ile savunma yönünden vazgeçilmez bir öneme sahip olması, bu alanları ve kullanım kaynaklı sorunları sürekli gündemde tutmaktadır.⁵ Aslında bir konuya ilişkin sorunların sürekli gündemde olmasına rağmen, sorun giderici yöntemlerin uygulamaya konulamaması, gerçekte, çözümün istenmediğinin bir delili olarak kabul edilebilir.

Kıyıları çeşitli yönleriyle toplumun farklı kesimlerine hitap etmektedir. Bu kapsamda;

³ Duru B, (2003) a.g.e., s.50

⁴ Ateş T., (2006) ‘ Plancılar, Mimarlar-Peyzaj Mimarları Arasındaki Bölük Pörçük İlişkiler Üzerine’ Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Dergisi, 2006/4, Sayı:38, s.17

⁵ Duru B, (2003) a.g.e., s.18

sanayi yada turizm alanında faaliyet gösteren girişimciler, o yörede oturanlar, emlakçılar, yap-satçılar, kırsal kesimlerden bu bölgelere göçle gelen insanlar, işçiler, turistler, ikincil konut sahipleri gibi farklı toplumsal grupların ya da onların temsilcilerinin kıyı alanlarından yararlanma olanakları vardır. Bu grupların her biri bir yandan kendi yararını sağlarken, diğer yandan kıyı alanlarının niteliğinin bozulmasına da neden olurlar. Bu durum amaçlanmayan, ancak kullanmanın doğası gereği neden olduğu bir sonuçtur. Diğer yandan devlet de, kıyı alanlarında kamu hizmeti yönünden varlığını gösterir. Örneğin, hizmet amacıyla bu alanlarda düzenleyici (imar planları gibi), planlayıcı işlemlerde bulunur, altyapıyı tesislerini gerçekleştirir.⁶

Kıyı alanları üzerinde devlet, kamu adına ve onun yararına söz sahibidir. Ancak bu durum, idarenin sahip olduğu düzenleyici işlem yapma yetkisinin kıyı alanlarında sınırsız bir şekilde kullanılabileceği anlamına gelmemektedir. İdari işlemin sebep ve amaç unsurları, kıyı alanlarında verilecek kararlarda özellikle vurgulanmalıdır. Kıyıları için verilecek ya da kıyıları ilgilendiren kararlarda ekonomik, fiziksel, biyolojik, sosyal ve kültürel değerler göz önüne alınarak fayda-koruma-kullanma arasında denge sağlanmalı, amaç her zaman kamu yararı olmalıdır. Kıyıya yönelik her türlü karar sırasında doğa lehine bir takım fedakârlıklar yapılmalıdır. Kıyıları uzun vadede kullanmak ve bu bölgeleri gelecek kuşaklara devir edebilmek ancak bu hususlara dikkat edilerek sağlanabilir. Ancak o zaman, doğal ve kültürel zenginliklerle dolu olan kıyıları koruyabiliriz.⁷ İdarenin kıyılarla ilgili vereceği karar aşamasında, özellikle kamu yararını ön planda tutması, hem kendi varoluş amacına uygun düşecek, hem de anayasanın kendisine yüklediği görevin bu hususta egemen olan kamu yararı kriteri uyarınca yerine getirilmesini sağlayacaktır.

Kıyı bölgelerinin bu derece önemli olması bu alanların yönetimini de güçleştirmiştir. Bu alanlardaki sorunları ilk önceleri sadece çözmek, daha sonraları ise koruma-kullanma dengesi içerisinde esnek bir şekilde çözebilmek için çeşitli yönetim anlayışları ortaya konulmuştur. Bu kapsamda son yıllara damgasını vuran anlayış, ‘bütünleşik kıyı alanları yönetimi’ anlayışıdır. Bu aşamadan evvel son yıllara kadar kıyı sorunları dar bir bakış açısıyla teknik bir ilgi alanı olarak ele alınmış, bu nedenle sorunlara parçacı yaklaşımlarla çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Örn: Turizm faaliyetlerinin kıyılarda neden olduğu aşırı yapılanma ve

⁶ Duru B, (2003) a.g.e., s.18-19

⁷ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.12

kirliliğin çözümünde; Turizm Bakanlığı, konu ile ilgili olan Çevre ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Belediyeler ile işbirliğine girmemiştir. Ayrıca bu yaklaşımı ifade eden geleneksel kıyı yönetimi anlayışında, çalışma kapsamı yalnızca kıyı kuşağı ile sınırlanmış, kıyının deniz ve kara yönü gözardı edilmiştir. Bilim dalları arasında işbirliğine de yeterince önem verilmemiş, konunun toplumsal ve ekonomik boyutları ile bilimsel veriler görmezden gelinmiştir. Bu hatalar yeni yönetim yaklaşımlarını gündeme getirmiştir. Bu ortamda geliştirilen ve bütünleşik kıyı alanları yönetimi (Integrated Coastal Zone Management) olarak anılan bu yaklaşımın yakın zamanda ülkelerin kıyı yönetimlerine önemli etkileri olacaktır. Kıyı yönetiminde son aşamayı simgeleyen bütünleşik kıyı alanları yönetimi, yalnızca bilimsel gelişmelerin değil, ondan da daha çok ekonomik-toplumsal gelişmelerin etkisi altında biçimlenmiştir.⁸

Bütünleşik kıyı alanları yönetimi sürecinde, bir yandan var olan sektörler arasında denge kurulup bunlar arasında uyum sağlamaya çaba gösterilirken, bir yandan da kıyı alanlarında karşılaşılabilecek sorunların eşgüdüm politikalarla giderilmesi amaçlanır.⁹ Bütünleşik kıyı alanları yönetiminin katı kurallar içermemesi, uygulama aşamasında kolaylık sağlamaktadır.

Ülkemizde kıyıları ilgilendiren ve yürürlükte bulunan mevzuatın büyük çoğunluğunda ‘geleneksel kıyı yönetimi’ anlayışının izleri görülmektedir. Bu kapsamda her bir kanun, konuyu kendi perspektifinden ele alarak düzenlemelerde bulunmuş, diğer sektörlerle bir eşgüdüm politikası ya da muhtemel menfaat çatışmalarını ele alarak sorun giderici bir yaklaşım getirmemiştir. Yine yapılan düzenlemelerde korumadan ziyade, sonuna kadar tüketmeyi içeren, faydayı ve karı hedefleyen hükümler öne çıkmaktadır. Diğer yandan ülkemiz kıyılarının uzun ve bu alanlarda gerek coğrafya, gerekse kültürel ve toplumsal şartların farklı olması, yapılacak yeknasak hukuki düzenlemelerin uygulanmasını da yeniye kadar güçleştirmektedir.

Ancak uygulama yönünden henüz bir değerlendirme yapma şansımız olmasa da; 29.06.2011 tarih 644 Sayılı KHK ile, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü’ne; bütünleşik kıyı alanları yönetimi ve planlaması çalışmalarını, kıyı alanlarının düzenlenmesine dair iş ve işlemler ile bu alanlara ilişkin jeolojik

⁸ Duru B, (2003) a.g.e., s.20-21

⁹ Cicin-Sain, Knecht, Integrated Coastal and Ocean Management, s.48 aktaran Duru B, (2003) a.g.e., s.86

ve jeoteknik etütleri yapma, yaptırma ve onaylama, kıyı kenar çizgisini tespit etme, onaylama ve tescilini sağlama görevleri verilmiştir.

Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü'nün, yine; yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlama, hazırlatma, onaylama ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlama, arazi kullanımına ilişkin temel ilke, strateji ve standartları belirleme ve uygulanmasını sağlama, risk yönetimi ve sakınım planlarının yapılmasına ve onaylanmasına ilişkin kuralları belirleme ve izleme, arazi ve arsa düzenlemesi ve parselasyon planlarının hazırlanmasına ilişkin genel ilke, strateji ve esasları belirleme ve uygulanmasını sağlama, idarelerin ihtilafı halinde, genel imar düzeni ve uyumunu sağlamak üzere, her türlü etüt, harita ve imar planı, plan değişikliği, plan revizyonu, parselasyon planı hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasında koordinasyon sağlama, ihtilafları giderme, gerektiğinde ihtilaf konusu işi resen yapma, yaptırma ve onaylama, kıyı ve dolgu alanları ile bu alanların fonksiyonel ve fiziksel olarak devamı niteliğindeki geri sahalarına ilişkin her tür ve ölçekteki etüt, harita ve planları yapma, yaptırma ve resen onaylama ve bunların uygulanmasını sağlama, planlamaya ilişkin iş ve işlemlerde, bakanlıklar, mahalli idareler ve meslek kuruluşları arasında koordinasyonu sağlama, planlama sürecinin iyileştirilmesini ve geliştirilmesini temin etme, büyükşehir olmayan illerde çevre düzeni planı yapması, yaptırması ve onaylamasına dair görevleri bulunmaktadır. Sayılan görevler nazara alındığında; büyükşehir belediyelerinin çevre düzeni planlarını kendilerinin yapabilmesi hakkındaki ayrık görevleri dışında, yerel yönetimlerin planlama ve karar alma aşamasında söz sahibi olmadıklarını görüyoruz.

KHK'nın barındırdığı 'bütünleşik kıyı alanları yönetimi' anlayışı, mevcut düzenlemelere bakıldığında; diğer ilgili bakanlıklar dışında, yerel yönetimler, bilim çevreleri ya da sivil toplum kuruluşlarının katılımı olmaksızın, 'bütün alanı tek bir merkezden yönetme', 'her yer için tek bir merkezden karar alma ve uygulama' şeklinde görülmektedir. Oysa bütünleşik kıyı alanları yönetimi, bir satranç oyunu gibidir. Bir hamle, tüm taşların durumunu etkiler. Oyunun ve her bir taşın konumu, ihtimaller ile birlikte değerlendirilerek diğer taşları riske atmadan tek bir hamle yapılır. KHK'de işbirliği, koordinasyon ve uyum gibi kavramlara yer verilmiş olsa da; Bakanlığın tek başına yapabileceği ya da yaptırabileceği işlem ve eylemlere bakıldığında, samimi olunmaması halinde; uyum, işbirliği gibi kavramlar

kağıt üzerinde kalacak, diğer sektörlerin riskleri gözardı edilecektir. Değerlendirme hususunda önyargılı olmamak için, konu ile ilgili çıkarılacak yönetmelikleri ve uygulamaların nasıl olacağını beklemek daha isabetli olacaktır.

1.1.1. Kıyı Nedir? Kıyıyla İlgili Tanımlanmış Kavramlar Nelerdir?

Çalışmamızın ana konusunu oluşturan kıyı, terim olarak; deniz, göl, akarsu gibi her türlü doğal su kütlelerini çevreleyen toprak çeşidi yada denizin en alçak çizgisi ile kara arasındaki temas bölgesini¹⁰ veya deniz yada göl sularının en alçak oldukları zaman çekildikleri sınır ile kara arasında yer alan, deniz ve karanın girintili çıkıntılı dokanak alanını ifade eder.¹¹

Yeryüzünün bir parçası olarak kıyı ise; jeomorfoloji, coğrafya ve çevreci yönüyle olmak üzere üç farklı şekilde tanımlanabilir.

1- Jeomorfolojik olarak kıyı, zamana bağlı evrim ile erozyona bağlı yapı değişikliklerinin, daha geniş anlamda, karasal ya da denizel bir alanı ilgilendiren doğal olayların incelendiği alandır.

2- Coğrafyacılar için kıyı alanı ise, bir denizi sınırlayan, zaman ve mekana göre değişen bir toprak parçasıdır. Bu anlamda; kumsal ve plajlar, dalgaların etkisiyle sürekli değişime uğramaktadır.

3- Çevreci gözüyle kıyı, korunacak biyolojik bir zenginliktir. Çevrecilere göre, kıyı, kara ile deniz arasındaki değiş-tokuşu, bu değiş-tokuşun nitelik ve yoğunluğunu kontrol eden bir alandır.¹² Çevreci gözüyle yani ekolojik bakış açısıyla ele aldığımız kıyının ekolojik diğer bileşenini ise deniz oluşturmaktadır.

Kıyı ve kıyı ile doğrudan ilintili olan kıyı kenar çizgisi, kıyı çizgisi gibi kavramlar kanun koyucu tarafından günümüzde yürürlükte bulunan 3621 Sayılı Kıyı Kanunu ve uygulama yönetmeliğinde tanımlanmıştır. Hukuksal düzenlemelerdeki tanımlara değinmek konuyu daha anlamamızı ve ileride sözü edilecek olan yargı kararlarını daha iyi değerlendirmemizi sağlayacaktır.

1990 yılında yürürlüğe giren 3621 Sayılı Kıyı Kanunu, kıyılarımızın kamu yararına

¹⁰ Okyanus Ansiklopedik Sözlük, Hazırlayan: Pars Tuğlacı, İkinci Basım, Mayıs 1978, Cem Yayınevi, Cilt:3, s.1559

¹¹ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, (1986), 13. Cilt, Baskı: Milliyet Gazetecilik A.Ş. Copyright: Librairie Larousse, s. 6742

¹² Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.16-17

kullanımını, kıyılardan ve doğal güzelliklerden ortak faydalanmayı ve ayrıca, kıyının doğal yapısının korunmasını ön planda tutmaktadır. Kıyı, kıyı kenar çizgisi, sahil şeridi gibi teknik tanımları ve bunların tespiti ile kullanım ilkelerini açıkça ortaya koymuştur.¹³

3621 Sayılı Kıyı Kanunu 4 ve Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 4. maddeleri uyarınca;

Kıyı çizgisi: Deniz, tabii ve suni göl ve akarsularda, taşkın durumları dışında, suyun karaya değdiği noktaların birleşmesinden oluşan çizgidir.

Kıyı Kenar çizgisi: Deniz, tabii ve suni göl ve akarsularda, kıyı çizgisinden sonraki kara yönünde su hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, kayalık, taşlık, sazlık, bataklık ve benzeri alanların doğal sınırını, dar - yüksek kıyı özelliği gösteren kesimlerinde ise, şev ya da falezlerin üst sınırınıdır. Bu tanımlara göre, kıyı çizgisi ve kıyı kenar çizgisinin oluşumunu ve sınırını doğal olaylar belirleyecektir. Kanun, söz konusu alanların oluşumunda doğal olayları esas almıştır. Bu alanların tespiti ise, oluşturulacak komisyonların yapacağı idari işlemlere konu edilmiştir.

Kıyı: Kıyı çizgisi ile kıyı kenar çizgisi arasındaki alandır.

Dar Kıyı: Kıyı kenar çizgisinin, kıyı çizgisi ile çakışmasını ifade eder. Dar kıyının Antalya ilindeki en güzel örneği falezlerdir.

Kıyının kara yönündeki uzantısı olarak kabul edilen sahil şeridini inceleyecek olursak;

Sahil şeridi; Kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde yatay olarak en az 100 metre genişliğindeki alanı ifade eder. Sahil şeridinin tespitinde, kıyıdağ gibi doğal olaylar nazara alınmamış, matematiksel olarak bir ölçüm ve tespit işlemi esas alınmıştır. Ancak bu alanın doğrusal bir hat olarak belirlenmesi, jeolojik ve doğal olayların böyle düz bir hat içerisinde olmasının beklenemeyeceği iddiaları nedeniyle pek çok davanın konusu olmuştur.

Kıyı, kıyı çizgisi ve kıyı kenar çizgisi kavramları aynı zamanda jeomorfolojik bir kavram oldukları halde, aynı durum sahil şeritleri için geçerli değildir. Sırf kurgusal nitelik taşımalarından ötürü ve sınırlarının belirlenmesi doğal olaylara bırakılmadığı için hukuksal kavram olduğu anlaşılmaktadır. Bu alanın kara yönündeki üst sınırını, anayasaya göre

¹³ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.66

kanunkoyucu belirleyecektir.¹⁴

İki bölümden oluşan sahil şeridi, kullanım amacı ve doğal eşiklere göre belirlenir.

a- Sahil Şeridinin Birinci Bölümü: Sahil şeridinin tümü ile sadece açık alanlar olarak düzenlenen; yeşil alan, çocuk bahçesi, gezinti alanları, dinlenme ve yönetmelikte tamamlanan rekreatif alanlardan ve yaya yollarından oluşan, kıyı kenar çizgisinden itibaren, kara yönünde yatay olarak 50 metre genişliğinde belirlenen bölümdür.

b- Sahil Şeridinin İkinci Bölümü: Sahil şeridinin birinci bölümünden sonra, kara yönünde yatay olarak en az 50 metre genişliğinde olmak üzere belirlenen ve üzerinde sadece kanunun 8 inci maddesinde belirtilen yapı ve tesisler (yani, uygulama imar planı kararı ile; iskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran, köprü, menfez, istinat duvarı, fener, çekek yeri, kayıkhanesi, tuzla, dalyan, tasfiye ve pompaj istasyonları gibi, kıyının kamu yararına kullanımı ve kıyıyı korumak amacıyla yönelik alt yapı ve tesisler, faaliyetlerinin özellikleri gereği kıyıdan başka yerde yapılmaları mümkün olmayan tersane, gemi söküm yeri ve su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri gibi, özelliği olan yapı ve tesisler, organize turlar ile seyahat eden kişilerin taşındığı yolcu gemilerinin bağlandığı, günün teknolojisine uygun yolcu gemisine hizmet vermek amacıyla liman hizmetlerinin sağlandığı, yolcularla ilgili gümrüklü alan hizmetlerinin görüldüğü, ülke tanıtımı ve imajını üst seviyeye çıkaracak turizm amaçlı fonksiyonlara sahip olup, kruvaziyer gemilerin yanaşmasına ve yolcuları indirmeye müsait deniz yapıları ve yan tesislerinin yer aldığı kruvaziyer ve yat limanları, özel bütçeli idareler, belediyeler ile il özel idareleri tarafından her türlü spor aktiviteleri ve organizasyonların yapılmasına/yaptırılmasına yönelik spor tesisleri ve zorunluluk arz eden durumlarda bunların tamamlayıcı konaklama tesisleri, özelleştirme kapsam ve programına alınan ve sahil şeridi belirlenen veya belirlenecek olan alanlar ile kıyı ve dolgu alanlarında yapılacak yat ve kruvaziyer limanlarının ihtiyacı olan yönetim birimleri, destek birimleri, bakım ve onarım birimleri, teknik ve sosyal altyapı ve konaklama birimleri ile doldurma ve kurutma suretiyle elde edilen arazilerde tüm bu parantez içinde sayılan yapı ve tesisler ile yol, açık otopark, park, yeşil alan ve çocuk bahçeleri gibi teknik ve sosyal altyapı alanları) ile yönetmelikte tanımlanan toplumun yararlanmasına açık günübirlik turizm yapı ve tesisleri, taşıt yolları, açık otoparklar ve arıtma tesislerinin yer aldığı bölümdür.

¹⁴ Akın Ü., (1998) İdare Hukuku Açısından Kıyıların Tabi Olduğu Hukuki Rejim, Yetkin Yayınları, s.128

1.1.2. Ülkemizde Kıyı Alanlarına Bakış Açısı Nasıldır?

Gerek Türkiye, gerekse Antalya, kıyıları yönünden diğer ülke ve illere göre oldukça şanslıdır. Ancak, kıyı alanlarının öteden beri insanoğlu için bir çekim merkezi olması, bu alanlardaki nüfusun sürekli artmasına neden olmuştur. Özellikle 1960'lı yıllarda yaşanan iç göç ile birlikte kıyı alanlarındaki kentleşme hız kazanmıştır. Fakat, bu dönemlerde idarenin herhangi bir kent planlama düşüncesi olmadığı gibi, hukusal tabanda da buna yönelik bir düzenleme yoktu. Planlama ve hukusal alandaki bu boşluk, insanımızın düşünce ve yaşam tarzında da etkili olmuştur. Günümüzde ister kıyılarda, isterse iç kısımlarda kural tanımazca yapılan bazı yapı ve tesislerin temelinde, bir plan ve kural zemininde düşünme ve yaşama geleneğimizin bulunmaması yer almaktadır.

1960'lı yıllardan sonra, göç ve iç turizm hareketleri ile birlikte toprağın, Marmara, Ege ve Akdeniz kıyılarında özel kişiler, zaman zaman da kamu kuruluşlarınca savurganca ve bilinçsizce kullanıldığı görülmüştür. 'Kıyı yağması' olarak bilinen bu gelişmede, özellikle sanayiciler, turizm yatırımcıları, turizm planlarında toprağı bulunan yurttaşlar, müteahhitler, emlakçılar, iç turizm olanaklarından yararlanan orta sınıflar ile kamu kurum ve kuruluşları farklı roller oynamışlardır. Çünkü bunlardan her birinin kıyı alanlarında, ortak paydaları fayda olan farklı etkinlikleri olmuştur.¹⁵

Turizmin başlıca gelir kaynaklarından olduğu batı ülkelerinde kıyıları, doğal bir kaynak olarak titizlikle korunurken, ülkemizde kıyıları, yarınları ve konunun bilimsel yönünü düşünmeden kullanılmıştır. Bu kullanım ya da tüketim biçimi, kıyıların kullanımında temel felsefe olan toplum yararına açıkça aykırılık teşkil ediyordu. Bu nedenle; basın organları, meslek kuruluşları, devlet, yerel yönetimler, bilim çevreleri, kıyıların korunmasını kamuoyuna mal etmek için 1970'li yıllarda toplantılar, yayınlar, demeçlerle büyük çaba göstermişlerdir.¹⁶

Ülkemiz, batı ülkelerinin sahip olduğu düzeyde sermaye birikimine sahip değildir. Bu nedenle kapitalist yapımız, daha az karmaşık denilebilecek kapitalist üretim ilişkilerini karakterize etmekte olup, geri ve bağımlı bir yapıdır. Bu durum ülkemizde, genelde planlama, özeldede kent planlama sisteminin uzun vadeli düşünceleri ihtiva etmeyen, bilimsel verilerden uzak, geri ve monolitik (tek, yalnız) kalmasının nedenlerinden en önemlisidir. Merkezi

¹⁵ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., 82-83

¹⁶ a.g.e. s.83

yönetim tarafından başlatılan ve sürdürülen istisnai bölge planlama girişimleri dışında, geçmişin ‘yol istikamet planlarını’ daha bilgilendirici temele oturtan ‘imar planlama süreci’, Türkiye’nin temel ve tek planlama politikası olmuş, günlük dilde, arazi kullanım planlamasının sadece bir biçimi olabilecek ‘imar planlaması’, kent planlaması ile eş anlamda kullanılır olmuştur.¹⁷ Bu çerçevede, başlı başına kıyılar için düzenlenmiş, kamu yararı kullanımını hedefleyen özel bir yasanın yürürlüğe girmesi ancak 1984 yılında gerçekleşebilmiştir.

Teknolojik gelişmenin, sanayileşmenin, göç olgusunun kısacası doğaya baskının bugünkü kadar fazla olmadığı dönemlerde kıyı alanları ve denizlerden yararlanma olanakları da kısıtlıydı. Denizlerden yararlanma, ulaşım, balıkçılık ve belki spor gibi alanlarla sınırlı kalıyordu. Bu faaliyetlerin birbirlerini olumsuz yönde etkilemeleri söz konusu değildi. Bu nedenle her bir kullanım biçiminden doğan sorunları gidermek için yalnızca o alana özgü çözüm yöntemlerini uygulamak yeterli oluyordu. Bir başka deyişle, kıyı yönetiminde yakın tarihlere kadar egemenliğini sürdüren sektörel yaklaşımlarla sorunların üstesinden gelinmeye çalışılıyordu ve bu yaklaşım o dönem için ihtiyaçlara cevap veriyordu. Oysa bugün, kıyı alanları ve denizler, karadaki insan yaşamının hemen hemen tüm yöndeki gereksinimlerini giderebilmenin araçlarının bulunduğu bir kaynak olarak görülmektedir. Kıyı alanları ve denizler, günümüzde enerji, ulaşım, gıda, tıp, savunma, sanat, eğitim, spor, ticaret, ikincil konut, dinlenme ve eğlenme gibi sektörlerin tümünün yer aldığı bir kaynak görünümünü almıştır. Bu alanda yapılan faaliyetler, eskiden olduğundan farklı bir biçimde birbirleriyle çoğunlukla da olumsuz yönde bir etkileşim içine girmiştir. Sonuçta; geleneksel sektörel yaklaşımlar, deniz ve kıyılardan kaynaklanan sorunların giderilmesinde yetersiz kalmıştır.¹⁸ Örn: Kıyıya yakın yerlerde ve deniz içerisinde kurulan balık çiftlikleri, bir yandan üretim ve istihdam sağlarken, diğer yandan deniz suyunu kirletip halkın denizden yararlanma olanaklarını sınırlamaktadır. Konunun ekonomik ve toplumsal yararlanma boyutu karşı karşıya gelmektedir. Ekonomik kaygı ile kamu yararı kavramları çatışma halindedir. Her bir disiplinin konuya bakış açısı ve çözüm önerisi farklı olduğu için uzlaşma zemininde buluşmak kolay olmamaktadır.

¹⁷ Çelik H.M., (2003) ‘Türk Kent Planlama Sisteminin Dünya Planlama Teorisindeki Yeri ve Açmazları’, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Dergisi, 2003/4, Sayı:26, 93-105 s.94

¹⁸ Cicin-Sain, Knecht, Integrated Coastal and Ocean Management, s.19 aktaran Duru B, (2003) a.g.e., s.66-67

Kıyı mevzuatı ve bunun sosyal hayattaki uygulama biçimi olan kıyı yönetiminin, toplumu, ekonomiyi, planlamayı etkileyecek derecede geniş bir alana sahip olması, bu alanda çıkacak sorunların çözümünü de güçleştirmektedir. Bir sorunun başka sorunlara neden olmadan çözümü, o sorun ile ilgili farklı sektörlerin uygulama birliği yapmasını gerektirmektedir.

Son otuzbeş-kırk yıl içerisinde, uluslararası metinlerde ifadesini bulan ve özellikle vurgulanan ‘sürdürülebilir kalkınma’ anlayışına 2872 Çevre Kanunu’nda da ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Bu anlayış “son dönemde kıyı yönetiminin biçimi üzerinde de etkili olmuştur.”¹⁹ Fakat Kıyı ya da İmar Kanunu’muzda bu yaklaşıma vurgu yapılmaması bir eksiklik. Bu eksiklik, kıyıların korunması hususundaki samimiyetsizlikten ileri gelebileceği gibi, yasa koyucunun hızlı değişimlere çabuk uyum sağlayamamasından da kaynaklanabilir.

“1970’lerden önce kıyı yönetimi, deniz jeolojisi, biyolojisi gibi farklı disiplinlerin ışığı altında sürdürülmekteydi. Bu dönem boyunca kıyı yönetiminin daha çok doğal yıkımlara karşı önlem alma ya da yıkım sonrası izlenecek politikayı ve uygulamayı belirlemeyle ilgilendiğini belirtmek gerekir.”²⁰ Bu dönemde ülkemizde doğrudan doğruya kıyıları düzenleyen bir yasa yoktur. Ancak bu durum, o dönem için normal kabul edilebilirdi. Çünkü 1970’li yıllarda kıyıları üzerindeki baskı, korumayı gerektirecek ölçekte değildi. Kıyıları 1972 yılında yürürlükte bulunan 6785 Sayılı İmar Yasasına 1605 Sayılı Yasa ile eklenen ek 7 ve 8. maddeler ile ilk kez imar rejimine tabi kılınmıştır. Bu maddelerin uygulanması amacıyla çıkarılan yönetmelik ise; toplumun kıyılarından eşitlik ve serbestlik içerisinde yararlanması, kıyıların doğal yapısının değiştirilmemesi ve kirletilmemesi yönünde hükümler içeriyordu.²¹

Geleneksel kıyı alanları yönetimi yaklaşımının en olumsuz yanı; planlama ve imar konularındaki yetkilerin merkezi ve yerel yönetimler arasında düzensiz bir şekilde dağılmış olması sonucu ortaya çıkan yetki kargaşasıdır. Toplumsal yararlar doğrultusunda yönetilmesi icap eden ve bilimsel verilerin alınacak kararlarda gözönüne alınması gereken kıyı alanlarında, çıkar öncelikli kullanımların meydana geldiği görülmektedir. Bu nedenle, kıyı

¹⁹ Kay R., Alder J, Coastal Planning and Management, (1999) s.10,11 aktaran Duru B, (2003) a.g.e., s.73

²⁰ Ruijgrok, E.C.M., P. Wellinga, Changes for Nature – A. Matter of Substitution, Wim Salomons ve diğerleri, Perspectives on Integrated Coastal Zone Management, (1999) s.89 aktaran Duru B, (2003) a.g.e., s.64-65

²¹ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.66

alanları yönetimi için yeni model arayışlarına girişilmiştir.²² Bu modeller arasında mükemmel olmasa da, icat edilmişlerin en iyisi ‘bütünleşik kıyı alanları yönetimi’ anlayışıdır.

Henüz uygulama yönünden değerlendiremediğimiz 644 Sayılı KHK dışında kıyıyı ilgilendiren yasalar ve bu yasalar doğrultusunda örgütlenen idarenin yaptığı faaliyetler, ülkemiz kıyıları yönünden iyimser bir tablo ortaya koyamamıştır. Bu kapsamda; Ülkemizde kıyı alanları için ve sadece bu alana özgü ayrı bir yönetim modeli oluşturulmamıştır. Bu alanlardaki kullanım, planlama, planları onaylama ve görüş bildirme yetki ve görevleri değişik kurumlar arasında dağıtılmıştır. Yetki ihtilaflarının nasıl çözüleceği belirlenmemiştir. Planlama konusunda, plan konusu alanın yerine göre değişik kanunların farklı kurumlara yetki vermesi, kurumlar arasında yargıya intikal eden anlaşmazlıklara yol açmakta, bu durum planlama çalışmalarını aksatmakta, plansız kullanımlara yol açmaktadır. Kıyı alanlarının planlamasında planıcı, uygulayıcı, yatırımcı sektör ve kişiler için uyulması gereken esasları belirleyen Çevre Düzeni Planları tamamlanmamıştır. Planlama çalışmalarında yol gösterici, temel kriterleri belirlemiş üst ölçekli planların eksikliği, diğer planların sağlıklı yapılmasını engellemektedir. Planlama çalışmaları için ihtiyaç duyulan haritaların elde edilmesinde sorunlar bulunmaktadır. Bu alanda kurumlar arasında bilgi paylaşımı ve koordinasyonun yeterli olmadığı, yine kurumların uzun vadeli planlara sahip olmadıkları anlaşılmaktadır.²³

Diğer yandan ülkemizde ve Antalya’da kıyı alanları konusunda alınan kararlar ve yapılan işlemler sırasında toplumsal yönden en büyük eksikliklerden biri katılım ya da tepki konusundaki isteksizliktir. “Kentlileşmenin, kentli bir davranış biçimi olan katılımcı davranışı ortaya çıkarması beklenebilir. Bireylerin kent yaşamında, yaşamlarını etkileyecek kararlara tepki göstermeleri, kentsel hizmetlerden yararlanma ve örgütlenme düzeyleri kentlilik bilincinin göstergelerindedir.”²⁴ Ancak ülkemizde demokrasi geleneğinin yeterince yerleşmemesi, katılım ya da tepkisizliğin en büyük nedenidir. Bu açıdan sorunların temelinde,

²² Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.82

²³ <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2006/2006-1Kiyi/2006-Kiyi.pdf> T.C. Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetimi Raporu, ‘Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi’ Haziran 2006 erişim tarihi: 28.05.2011

²⁴ Güçlü S., (2002) Kentlileşme ve Göç Sürecinde Antalya’da Kent Kültürü ve Kentlilik Bilinci, T.C. Kültür Bakanlığı Kültür Yayınları Ankara, aktaran Şen Beyazlı D., Aydemir Ş. (2006) ‘ Kentlilik Bilinci ve Mekan: Trabzon Kenti Örneği’, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Dergisi, 2008/4, Sayı:44, s. 49-60, s.60

mevcut yapının toplumsal demokrasinin önünü kapaması ve bunun sonucunda da, toplumsal demokrasinin yerleşmemesi yatmaktadır.²⁵

Hukuksal düzenlemeler açısından, doğrudan doğruya kıyıları konu alan ve halen yürürlükte bulunan 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nuzun kıyılarımıza verdiği önem bakımından, kıyıları korunacak biyolojik bir zenginlik olarak kabul ettiği söylenebilir. Ancak kıyının uzantısı olarak kabul edilen sahil şeridini tanımlama aşamasında, matematiksel ölçüte yer vermiş, bu nedenle kıyının çevreci yönünden değeri ihmal edilmiştir. Örn; Sahil şeridini Kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde yatay olarak en az 100 metre genişliğindeki alan olarak tanımlamıştır. Oysa, kıyının etki alanı bulunduğu yerin coğrafi ve iklim şartlarına göre kara yönünde içeriye doğru daha fazla sokulabilmektedir.

1.2. BAŞLICA HUKUKİ DÜZENLEMELERİN KİYILAR AÇISINDAN İRDELENMESİ

Kıyılar, halen yürürlükte bulunan 3621 Sayılı Kıyı Kanunu dışında, ilk kez 1984 yılında yürürlüğe giren 3086 Sayılı Kıyı Kanunu ile özel olarak düzenlenmiştir. 3086 Sayılı Yasa'nın kabul edilip yürürlüğe girdiği ana kadar, bu alanların yönetiminde ve bu alanlarla ilgili hukuki uyumsuzlukların çözümünde, konu ile ilgili başta Medeni Kanun olmak üzere diğer hukuki düzenlemelerden yararlanılmıştır. Çalışmanın bu kısmında; 3621 Sayılı Kıyı Kanunu öncesinde kıyıları için yapılan özel hukuki düzenlemelere ve kıyı alanları için referans alınan bazı yasalar değerlendirilecek, daha sonra kıyılarla ilgili kimi bazı hukuki müesseseler ve sektörler ele alınacaktır.

1.2.1. 3621 Sayılı Kıyı Kanunu Öncesi Yasal Düzenlemeler ve 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun Getirdikleri

Osmanlı İmparatorluğu toprak sisteminde kıyılar, devlet malı niteliğinde görülüyordu. 1858 tarihli Arazi Kanunu'nda ise, denizin doldurulması yoluyla özel toprak iyeliği kazanılabiliyordu. 1876 tarihli Mecelle'de; deniz ve göller, herkesin ortak olduğu kamu malları olarak belirtilmiştir. Başkalarına zarar vermeksizin buralardan herkes yararlanabiliyordu, ancak üzerlerinde özel mülkiyet tesis edilemiyordu.²⁶

Halen yürürlükte olan 5721 Sayılı Türk Medeni Kanunu'ndan önce, uzun yıllar

²⁵ Manisalı E., (2002), Türkiye ve Küreselleşme, Derin Yayınları, Üçüncü Basım, İstanbul, s. 100

²⁶ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.83

uygulanmış olan 1926 tarihli 743 Sayılı Türk Medeni Kanunu, kıyı terimine yer vermemiş olsa da; kıyılar hakkında uygulanabilecek ilk yasal düzenleme olarak kabul edilmiştir. Bu kanuna göre; sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait olan malların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu ve ziraate elverişli olmayan yerlerin kimsenin mülkü içerisinde olmadığı ifade edilmiştir. Öğretide ve yargı kararlarında kıyılar, 1926 tarihli Türk Medeni 641. maddesi kapsamında, sahipsiz bir mal olarak ya da tarıma elverişsiz bir arazi olarak değerlendirilmiştir.²⁷

743 Sayılı Medeni Kanunu'nun 641. maddesinde ifadesini bulan 'menfaati umuma ait olan mallar' ibaresinden, yararı kamuya terk edilmiş mallar anlaşılmaktadır. Aksi gerçekleşmedikçe, yararı kamuya ait mallardan olan kıyılar ve bu yerlerdeki kaynaklar kimsenin mülkü içerisinde değildir.²⁸ Dolayısıyla bu alanlar, özel mülkiyetin konusunu oluşturamayacağı gibi, devlete de bu alanlarda kamu mülkiyeti hakkı tanınmamıştır. Kanunda hüküm altına alınan, kimsenin mülkü içerisinde olmamak ibaresinden özel yada kamu tüzel kişileri ile gerçek kişiler anlaşılmalıdır.

4721 Sayılı yeni Türk Medeni Kanunu'nun 715. maddesi uyarınca ise; Sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Aksi ispatlanmadıkça, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz.²⁹

Yeni Medeni Kanunu'muzda da kıyı terimine yer verilmemiştir. Ancak öteden beri genel kabul gördüğü üzere; kıyılar sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar içerisinde değerlendirilmelidir. Kanun'un 715/2. madde ve fıkrası da bu kabulü destekler niteliktedir. Bu düzenlemeye göre kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kamuya ait mallardandır. Özel mülkiyete hiçbir şekilde konu olmayacağı da özellikle vurgulanmıştır.

Normlar hiyerarşisinde anayasayı bir tarafa bırakacak olursak, kıyılarla ilgili özel düzenlemeler 1970'li yıllarda yapılmaya başlanmıştır. 12.01.1970 tarihli, 7/52 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, deniz ve göl kıyılarındaki kamuya ait arazi ve arsaların satılması, kamp yeri olarak tahsis edilmesi, irtifak hakkı tesisi suretiyle gerçek ve tüzel kişilere devredilmesi yasaklanmıştır. Yani mülkiyet hakkının sahibine verdiği tasarruf yetkisi ya da bu sonucu

²⁷ Akın Ü., (1998) a.g.e. s.149

²⁸ Şener E., Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanunu (1992) s.306-307, Seçkin Yayınevi.

²⁹ Türk Medeni Kanunu, Kanun Numarası: 4721, Kabul Tarihi: 22.11.2001, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 08.12.2001

doğuracak işlem yetkisi kaldırılmıştır. Sahil şeritlerinde yapılanma ve planlamaya ilişkin imar mevzuatı kapsamında yer alan ilk yasal düzenleme, 11.7.1972 tarih ve 1605 sayılı Kanun'a eklenen Ek 7 nci madde ile olmuştur. Bu düzenleme ile, kıyı bölgeleri de imar rejimine tabi tutulmuştur. Bu düzenlemede, deniz, göl ve nehir kenarlarında 10 metreden az olmamak üzere İmar ve İskan Bakanlığı'nca tespit edilecek mesafe içerisinde halka açık olmayan bina inşa edilemeyeceği ve mevcutlara ilave yapılamayacağı, 10 metrelik şerit içerisindeki arazi ve arsaların özel mülkiyet konusu yapılamayacağı, denizin doldurulması yoluyla özel mülkiyete konu edilecek şekilde arsa ve arazi kazanılamayacağı hüküm altına alınmıştır 18.01.1975 gün ve 15122 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Uygulama Yönetmeliği'nde kıyıların herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olduğu, kıyının korunması ve kamu yararına kullanılmasının sağlanmasına yönelik olarak liman, iskele, dalgakıran, rıhtım gibi yapı ve tesislerin dışında yapı yapılamayacağı hükümleri yer almıştır. Düzenlemede, kıyı bandı genişliği dar tutulsa da, bu alanların kamuya açık alanlar olduğunun vurgulanması, yapılanmaya ilişkin sınırlayıcı hükümler içermesi, ayrıca bu alanlardan yararlanmada temel kriterlerin ortaya konulması isabetlidir. 01.12.1984 tarihli ve 18592 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3086 sayılı Kıyı Kanunu, kıyılarda planlara dayanarak kıyuyu korumaya, kıyıların kamu yararına kullanımını kolaylaştırmaya yönelik yapı ve tesisler ile faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıda yapılması zorunlu tesisler ile eğitim, spor amaçlı tesisler de yapılabileceğini hükme bağlamış, ayrıca Bakanlar Kurulunca onaylanacak plan kararları ile özel yapılanmalara olanak tanımıştır. Oysa bu düzenleme; 1982 Anayasası'nca kıyıların kamu malı olarak kabul edilmesi anlayışına açıkça aykırı idi. Bu nedenle, yasanın önemli bir çok maddesi Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş ve iptal kararı, 10.07.1986 gün 19160 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 17.04.1990 tarihinde 3621 sayılı yeni Kıyı Kanunu kabul edilene kadar, arada geçen yaklaşık 4 yıllık süre zarfında, kıyılara ilişkin uygulamalar, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 15.07.1987 tarih, 110 sayılı genelgesi ile sürdürülmeye çalışılmıştır. Sonraki yıllarda sıkça değişen kıyı mevzuatıyla, kıyılardaki uygulamalarla ilgili çok sayıda kurum farklı açılardan söz sahibi olmuş, bütüncül bir kıyı yönetimi oluşturulamamış, bilimsel veriler görmezden gelinmiş, uzun vadeli planlar yapılmamış, yasal düzenlemeler kıyıdan ne kadar uzaklıkta hangi tür yapılaşmalara izin verileceği konusuna odaklanan hükümler içermiştir.³⁰

³⁰ <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2006/2006-1Kiyi/2006-Kiyi.pdf> T.C. Sayıştay

Kıyı alanları konusunda benzer sorunları yaşayan diğer kıyı ülkeleri, 70’li yıllardan itibaren kıyıların korunmasına yönelik önlemler almaya başlamışlar, sırf bu alanları düzenleyen yasalar çıkararak özel yönetim şekilleri uygulamaya çalışmışlardır. Bu yasalarla; korumayı teşvik etmek, kıyı komisyonları oluşturmak, kıyısal mekânların planlamasına yönelik özel yasalarla ülke genelinde kuralları belirlemek, kıyı alanını, etkilenme kuşağını geniş tanımlamak, kamu yararını ön planda tutmak gibi temel politikalarını ortaya koyan koruyucu düzenlemelere başvurmuşlardır. Yeni yürürlüğe giren 644 Sayılı KHK dışında; ülkemizde kıyıları ilgilendiren konular geniş kapsamlı bir düzenleme yerine, birden çok yasada yer almakta olup, kıyı yönetimine ilişkin kapsayıcı özel bir kurumsal yapı bulunmamaktadır. Kıyıların koruma–kullanma dengesini sağlamaya yönelik yönetim politikalarının belirlenmemesi, bilim çevrelerinin çalışmalarının yeterince dikkate alınmaması, toplumsal tepkilerin zayıflığı, uygulamaların ve yasal düzenlemelerin bu alanların isabetli kullanımına değil, yalnızca kullanımına ve kazanç kapısı olarak görülmesine odaklanması sonucunda mevzuatımızda kıyıların korunmasına ilişkin hükümler gözardı edilmiş, izinsiz, plansız ve doğal yapıya zarar veren uygulamalar önlenememiştir.³¹

Kıyıların özel olarak düzenlendiği yasal düzenlemeler, 3086 ve 3621 Sayılı Kıyı Kanunları’dır. 1982 Anayasası’nın 43. maddesi ile 3086 ve 3621 Sayılı Kanunların ortak noktası; her üç düzenlemenin de, kıyıları, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan bir kamu malı olarak görmeleridir.³²

Anayasa’nın 43. maddesine göre, kıyıların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği ifade edilmiştir. Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkan ve şartları kanunla düzenlenir. (mad. 43/3). Bu ifade ile kıyıları hakkındaki düzenlemelerin kanunla yapılabileceği belirtilerek kıyı alanlarında güvence sağlanmıştır. Yönetmelik veya tüzük ile bu düzenlemeler yapılamaz. Yönetmelik veya tüzük, bu hususta

Başkanlığı, Performans Denetimi Raporu, ‘Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi’ Haziran 2006 erişim tarihi: 28.05.2011

³¹ <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2006/2006-1Kiyi/2006-Kiyi.pdf> T.C. Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetimi Raporu, ‘Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi’ Haziran 2006 erişim tarihi: 28.05.2011

³² Akın Ü., (1998) a.g.e. s.25

daha önce çıkarılmış olan kanuna dayanılarak kanunun uygulanmasını kolaylaştırmak ve yol göstermek amacıyla çıkarılabilecektir. Örn: 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nda, kıyı şeridindeki yapılaşma koşullarının yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca çıkarılan ve kıyıda yapılaşma koşullarını düzenleyen 06.08.1992 günlü, 1992/5 sayılı genelgenin iptali davası, Danıştay 6. Dairesinin 1993/36 Esas, 1993/4317 sayılı Kararına konu olmuştur. Yüksek mahkeme, 100 metrelik sahil şeridi içerisinde kalan inşaat ruhsatı ve diğer uygulamaların, Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik hükümlerine göre değerlendirilmesi gerektiği düşüncesinden hareketle; yönetmelikle düzenlenmesi gereken bir konunun genelge ile düzenlenemeyeceğini belirterek genelgeyi iptal etmiştir.³³

Anayasa'da ifadesini bulan düzenlemelerle, devlete aktif anlamda bir kısım görevler verilmiştir. Buna göre devlet, kıyıyı ve çevreyi koruyacak, kıyının kirlenmesini önleyecek, kıyının özel mülkiyet konusu olmasını ya da büyük rant sahiplerince yağmaya uğramasını engelleyecek, kıyıların kamu yararına kullanılabilmesi için gerekli düzenlemeleri yapacaktır. Sağlıklı ve dengeli bir çevre ve kıyı için, yasa ve yönetmelikler çıkararak bu düzenlemeleri araç olarak kullanacaktır. Bu alanlarda, 'çirkin kentsel alanın azaltılması, kamusal kullanımın anlamlandırılması'³⁴ amaç olarak benimsenecektir.

3621 Sayılı Kıyı Kanunu, Anayasa Mahkemesi'nce belirtilen iptal gerekçeleri göz önüne alınarak hazırlanmıştır. Bu nedenle, gelişmekte olan ülke ihtiyaçlarını, toplumun dinlenme taleplerini karşılayan, önem kazanan turizm sektörünün ön şartlarını belirleyen, aynı zamanda kıyının korunmasını ve kıyı kullanımında kamu yararını amaçlayan bir yasal düzenlemedir.³⁵

3621 Sayılı Kıyı Kanunu'muz 17 Nisan 1990 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun'un uygulanmasına dair uygulama yönetmeliğinin yürürlük tarihi ise 03.08.1990'dır.

3621 Sayılı Kıyı Kanunu'na göre; kıyılardan bahsederken, kavramı sadece deniz kıyıları olarak ele almak hatalı olacaktır. Çünkü; yasa gereği, kıyı kavramının içerisine göl ve akarsu kıyıları ile bunların uzantıları da dahildir. Kanun, kıyı, kıyı kenar çizgisi, sahil şeridi gibi kavramların tanımına yer verdikten sonra; kıyı ve sahil şeridinde hangi yapıların yapılabileceği, deniz, göl ve akarsularda doldurma ve kurutmaya hangi özel durumlarda izin

³³ Danıştay Dergisi, (1995), Yıl:25, Sayı:89, s. 308-309

³⁴ Pilon R., 'Mülkiyet Haklarının Anayasal Korunması: Amerika ve Avrupa', Küresel Bakış, Çeviri Hukuk Dergisi (2011), çeviren Ulvi Altınışık s. 147-172, s. 165

³⁵ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.66

verilebileceği, kıyı ve sahil şeridine ilişkin, planların hazırlanma ve onaylanma, koşul ve mercileri, Kanun kapsamına giren yerlerdeki faaliyetlerin kontrol mercileri ve kanun hükümlerine aykırı hareketlerin müeyyideleri belirtilmiştir. Kıyı Kanunu'nda vurgulanan özelliklerden birisi, kıyı kenar çizgisi ile deniz arasında kalan ve kıyı diye adlandırdığımız kumluk ve benzeri alanların mutlak şekilde hiçbir yapı, çit veya duvar gibi engellerle kapatılmadan kamunun ortak yararlanımına sunulmasıdır. Burada getirilen tek istisna; tabiatı gereği imar planı kararı ile yapılabilecek olan iskele, dalyan, fener, liman gibi denizciliğe yönelik alt yapı tesisleridir. Kanun ile getirilen diğer bir yenilik doldurma ve kurutma yoluyla arazi elde etmek amacıyla yapılacak çalışmalarda ekolojik özelliklerin dikkate alınması ve korunması gereğidir. Kanunun diğer önemli bir özelliği ise, kıyı kenarından sonra gelen sahil şeridinde de topluma açık tesislerin yer alması ve kenar çizgisinden belli bir yaklaşma mesafesinin de tıpkı kıyı gibi, duvar, çit türü engellerden arındırılması ve gerekirse plan kararı ile ancak günübirlik turizm tesislerine ayrılması olup sahil şeritlerinde de kamu yararı kavramı temel alınmıştır.³⁶

Ancak günümüzde kıyılarda yer alan topluma açık tesislerin ya da günübirlik turizm tesislerinin varlığı, toplumun kıyı ve kıyı alanlarından serbest ve bedel ödemeksizin yararlanmasına imkan sağlamamaktadır. Örneğin; Antalya İli Konyaaltı Sahili'nde bulunan 'Beach Park' isimli yerde bırakın sahili, bu yeri ziyaret edenler için ayrılan otopark bile ücretlidir. Yine Konyaaltı Sahili'nde yer alan ve sayısı yirmiye aşan işletme önlerindeki kumsal bedelsiz kullanmak fiilen mümkün değildir. Beach Park isimli yerin bulunduğu alan, Büyükşehir Belediyesi tarafından Milli Emlak'tan, Beach Parktan Liman'a kadar olan alan Konyaaltı Belediyesi tarafından yine Milli Emlak'tan kiralanmıştır. Büyükşehir ve Konyaaltı Belediyeleri tarafından sözkonusu yerler; 2286 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g madde ve fıkrasındaki; 'kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi' şeklindeki hükme dayanılarak pazarlık usulü ile özel işletmelere kiralanmıştır. Ancak işletmelerin kira sözleşmesi ile sahile koymaya hak kazandıkları şezlong ve şemsiye sayısının fazlalığı kumsalın adeta işgaline zemin hazırlamıştır. Oysa bu tip uygulamaların hukuksal zeminde yeri ve karşılığı yoktur. Çünkü, 17.04.1990 tarihinde yürürlüğe giren 3621 Sayılı

³⁶ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.66-67

Kıyı Kanunu, deniz, tabii ve suni göl ve akarsu kıyıları ile bu yerlerin etkisinde olan ve devamı niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek koruma ve toplum yararlanmasına açık, kamu yararına kullanma esaslarını tespit etmek amacıyla hazırlanmıştır. (3621 Sayılı Kıyı Kanunu mad. 1)

1.2.2. Kıyılar, Yerleşme Hürriyeti ve Mülkiyet Hakkı

1982 Anayasası'na kadar olan dönemde, kıyılar hakkında anayasal zeminde bir düzenleme yapılmamıştır. 'Kıyı' terimine doğrudan doğruya yer verilmese de, 1961 Anayasası'nın 130. maddesinde "Tabii servetler ve kaynaklar, Devletin hüküm ve tasarrufundadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir." şeklinde dolaylı olarak kıyıların tabii servetler içerisinde değerlendirildiği bir düzenleme bulunuyordu. 1961 Anayasası'nda kıyıların ayrı bir şekilde düzenlenmemesinin nedeni, 1982 Anayasası'nın daha kazuistik olmasından ziyade, kıyı ve kıyı alanlarına verilen önemin son 30-35 yıl içerisinde artmış olmasıdır.

1982 Anayasası'nın Kamu Yararı başlıklı bölümünde, kıyıların kime ait olduğundan ziyade, toplumsal menfaat perspektifinde tabi olacağı hukuki rejim hususunda düzenleme bulunmaktadır. Buna göre; "Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır." (1982 Anayasası mad. 43/1) Anayasada, 'kıyıların mülkiyeti devlete aittir' şeklinde bir ifade bilinçli olarak kullanılmamıştır. Bunun nedeni, aidiyet dışında, kıyıların farklı bir hukuki rejime tabi tutulmak istenmesidir. 1982 Anayasası'ndaki ifade, Medeni Kanun'unda yer alan mülkiyet hakkından daha farklı olup, sahibine tanıdığı haklar yönünden kapsamı daha dardır. Özel hukuk hükümlerine göre mülkiyet hakkı; sahip olunan eşyayı kullanma, ondan yararlanma ve o eşya ile ilgili tasarrufta bulunma hakkı vermektir. Düzenlemeye göre; Devletin, kıyıları yönünden tasarruf yetkisi bulunmadığı, diğer yetkilerini, yani kullanma ve yararlanma yetkilerini ise, yapacağı hukuksal düzenlemeler ile kullanabileceği kabul edilir. Diğer yandan, kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olması, devletin bu alanlarda bir gözetim ve denetim yetkisini de beraberinde getirir. Kıyılarda devletin sahip olduğu gözetim ve denetim yetkisi, bu alanların gerçek veya özel ya da kamu olsun tüm tüzel kişilere ve kamu kuruluşlarının eylem ve işlemlerine karşı kıyıların korunması hususunda devlete yetki ve görev de yüklemektedir. Bu değerlendirmelere göre; kıyıların kamu malları arasında yer aldığı, özel mülkiyete konu edilemeyeceği ve bu alanlarda en büyük kamu tüzel kişinin söz sahibi olduğu anlaşılmaktadır. Kıyıların tabi olacağı hukuki rejimde varılan bu sonuçlar,

devletin egemen olması ile de paralellik arz etmektedir.

Yerleşme hakkı, kıyılar sözkonusu olduğunda kısıtlanabilecek midir? Bireyler, anayasa tarafından güvence altına alınmış olan yerleşme hürriyetine dayanarak kıyı alanlarında serbestçe yerleşip konut edilebilirler mi?

1982 Anayasası'nın 23. maddesine göre; Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir. Ancak yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir. Sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi sağlama yada kamu mallarını koruma gibi toplum menfaatinin sözkonusu olduğu durumlarda toplum menfaatine üstünlük tanınarak birey özgürlüğü sınırlanacaktır. Kıyıların kamusal mallardan olduğu, ayrıca haklarında kamu yararı amacına yönelik işlemler yapılabileceği nazara alındığında; kıyı alanlarında yerleşme hürriyetinin kanunla sınırlanması anayasaya ve dolayısıyla yerleşme hürriyetine aykırılık teşkil etmeyecektir.

Kabul görmesi, toplum sözleşmesi kadar eskiye dayanan mülkiyet hakkı, kıyılar söz konusu olduğunda sınırlanabilecek midir? Bu hususta Anayasa Mahkemesi kararına konu olan Arhavi Asliye Hukuk Mahkemesi'nde görülmüş bir dava bulunmaktadır.

Kıyı kenar çizgisi içinde kalması nedeniyle tapu kaydının iptali ve kıyı kenar çizgisi içerisinde kalan arazinin tescil dışında bırakılması istemiyle anılan mahkemede açılan davada, 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun 5. maddesinde yer alan 'Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Kıyılar, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır.' şeklindeki düzenlemenin anayasada tanımlanmış mülkiyet hakkına aykırı olduğu gerekçesi ile iptali talep edilmiş, itiraz konusu maddenin Anayasa'nın 35. maddesine aykırılığı savıyla iptali için Arhavi Asliye Hukuk Mahkemesince Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.

Başvuru kararının gerekçe bölümü özetle şöyledir:

İptali istenen taşınmazların tapulu olduğu, bu tapuların devletin yetkili organlarınca yetkileri dâhilinde düzenlenerek davalı özel şahıslar adına tapuya kaydedildiği noktasında bir ihtilafın bulunmadığı, davalılar adına devletin yetkili organlarınca oluşturulan bu kayda rağmen yine yürütme organlarınca bu tapuların bu kez kıyı kenar çizgisi içerisinde kaldığından bahisle iptalinin istenmesi hususunun, Anayasanın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkına açıkça aykırılık teşkil ettiği, aynı şekilde bu şekilde yapılacak bir iptalin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ek protokol 1. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkının da ihlali sonucunu doğuracağı belirtilmiştir.

Yine Medeni Kanun'un 1023. maddesine göre; tapuda malik olarak gözüken kişinin gerçekte tapu maliki olmaması halinde dahi, üçüncü kişinin tapuya güvenerek gerçek malikin durumunu bilmeden iyi niyetli olarak tapuyu iktisap etmesi halinde dahi iyi niyetin korunarak tapunun geçerli olduğu, bu halde gerçek tapu malikinin Medeni Kanununun 1007. maddesi gereğince devlete başvurarak zararını isteme hakkı olduğu halde, bizzat tapunun iptalini isteyemediği, bu düzenlemenin Anayasa'nın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkına dayandığı, mahkemeye açılan dava dosyasında davalı taraflara dava konusu yerin kendilerine ait olduğuna ilişkin tapu kaydının devletin yetkili organlarınca verildiği, bir kısım tapuların bu kayda istinaden ilk malikleri tarafından davalı taraflara da devredildiğinin anlaşıldığı, yukarıda örneklenen halde iyi niyetli üçüncü kişinin iktisabı korunurken mahkemeye açılan dava dosyasında böyle bir iyi niyetin korunmadığı vurgulanmıştır.

Anayasa'nın 43. maddesi gereğince, kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu, tüm toplumun yararlanmasına açık halde bırakılması gerektiği, ancak bir şekilde devletin yetkili organlarınca gerek ihmal, gerekse yeterli araştırma yapılmaması nedeni ile bu tip yerlerin tapu verilerek özel şahıslar adına tapulanması ve bu işlemin kesinleşmesi halinde yürütme organlarının ancak tazminatını vererek başka bir deyişle kamulaştırarak bu tapuların iptalini isteyebileceği, aksi halin devlet ciddiyeti ile bağdaşmadığı gibi, toplum içerisinde kişilerin devlete olan güvenini de sarstığı belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nce; Anayasa'nın 43. maddesi uyarınca, kıyıların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 43. maddesine paralel olarak Medeni Kanun'un 715. ve itiraza konu 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 5. maddelerinin de, kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu şeklinde hüküm içerdiği belirtilmiştir.

Mahkeme kararında; Kıyı Kanunu'nun 4. maddesine atıf yapılarak kıyı, kıyı çizgisi ile kıyı kenar çizgisi arasında kalan ve su hareketlerinin oluşturduğu, kayalık, kumluk, sazlık, bataklık, çakıllık gibi alanlar olarak tanımlandığı, Kıyı Kanunu'nun 9. maddesinde kıyı kenar çizgilerinin nasıl belirleneceğinin düzenlendiği, buna göre deniz, göl ve ırmak kenarlarındaki kıyılara uygulanacak hukuki statünün, ancak kıyı kenar çizgilerinin belirlenmesi ile fiilen ortaya çıkacağı hususuna yer verilmiştir.

Kıyıların bu hukuksal durumu nedeniyle, uygulamada Anayasal ve yasal düzenleme

yapılmadan ya da yasaya uygun olarak kıyı kenar çizgisi belirlenmeden önce özel mülkiyete konu olmuş ve tapu siciline tescil edilmiş olan taşınmazlar üzerinde kazanılmış hak doğmayacağı, buraların zamanaşımı yoluyla iktisap edilemeyeceği, tapu sicili hükümlerine bağlı tutulamayacağı ve haczedilmeyeceğinin kabul edildiği vurgulanmıştır.

Anayasa'nın 35. maddesinde yer alan "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz." şeklindeki hüküm ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ek 1. Protokolün 1. maddesindeki "Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir." şeklindeki düzenlemeler karara dayanak teşkil etmiş olan esas hukuki düzenlemelerdir.

Yukarıdaki hükümlerin, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka hâle getirmeyeceği belirtilmiştir.

Temel bir insan hakkı olan mülkiyet hakkının, bireyin eşya üzerindeki hâkimiyetini güvence altına aldığı, eşya üzerindeki hâkimiyetin, bir yönüyle bireye devletin müdahale edemeyeceği özel bir alan yaratırken, diğer taraftan emeğinin karşılığını güvence altına almakla bireye kendi hayatını yönlendirme ve geleceğini tasarlama olanağı sunduğu, bu nedenle birey özgürlüğü ile mülkiyet hakkı arasında yakın bir ilişki olduğu ifade edilmiştir.

Ancak mülkiyet hakkının mutlak bir hak olmadığı ve kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilmesi, kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olması nedeniyle özel mülkiyete konu yapılamamasının Anayasa'da öngörüldüğü, yine kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında olması, buraların özel mülkiyete konu olamayacağı ve doğasına uygun olarak, genellik, eşitlik ve serbestlik ilkeleri gereği herkesin ortak kullanımına açık bulunmaları gerektiği anlamına geldiği, hukukumuzda kıyıların, sahihsiz, doğal nitelikli ve herkese açık bir kamu malı olarak düzenlendikleri kabul edilmiştir.

Yukarıdaki düşünce temelinde; Anayasa'nın 43. maddesinin, kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu hükmünü içerdiği, buna göre anayasa koyucunun, kıyıların toplum için önemini dikkate alarak mülkiyet konusu olmasını yasakladığı, iptali istenilen 3621 sayılı Yasa'nın 5. maddesinin birinci fıkrası, Anayasa'nın 43. maddesindeki hükmün bir

tekrarı niteliğinde olduğu, bu nedenle 5. maddenin Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmadığı, diğer yandan; itiraz başvurusunda değinilen uygulama sorununun, son yıllarda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararları çerçevesinde kıyı kenar çizgisi içinde kalan tapu siciline kayıtlı taşınmazların karşılıklı hak dengesini sağlamak amacıyla mülk sahibine tazminat niteliğinde bir bedelin ödenmesi gerektiği yolundaki yargı kararları ile ortadan kalktığı belirtilerek kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilerek iptal istemi reddedilmiştir.³⁷

Yüksek Mahkeme'nin kamu yararı temel düşüncesinde verdiği karar, gerekçe ve kıyılardan yararlanma yönünden uygulanmasını öngördüğü kriterler açısından kendi içerisinde tutarlıdır. Çünkü 'kamu yararı, mülk ve mülkiyet üzerindeki temel hakları ve rantı sınırlandırmanın bir gerekçesidir ve ölçüt olarak idare hukukunun nasıl uygulanabileceğini tanımlar.'³⁸

Kıyılar yönünden kazanılmış hakkın doğmayacağını vurgulayan Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararları da; yukarıda bahsi geçen olayda verdiği karar ile paraleldir. Anayasa Mahkemesi'nin 25.2.1986 gün, Esas: 1985/1, Karar: 1986/4 sayılı kararında; Anayasa'nın 43/1. maddesindeki, Kıyıların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu belirleyen hükmü karşısında, özel mülkiyete konu olamayan kıyıda, yılından önce mevzuata aykırı olarak yapılan yapılar yönünden kazanılmış hakların saklı tutulacağı kuralının uygulanamayacağına, çünkü yasalara aykırı durumlara dayanılarak kazanılmış hak iddiasında bulunulamayacağına..., yine Anayasa Mahkemesi'nin, ormanlarla ilgili 14.3.1989 gün, Esas: 1988/35, Karar: 1989/13 sayılı kararındaki; bir kez, yasanın bir kuralına aykırı biçimde edinilen hakka, daha üstün bir hak bulunmasına karşın, sonsuza değin geçerlilik tanınmasının, kazanılmış hak durumunu genişleterek Anayasa'nın özel kuralı karşısında sağlıklı kabul etmenin kötü niyetlileri bu yolda davranmaya özendirceği ve böylece ormanların daralması sonucunun doğacağı, 12.12.1989 gün, Esas: 1989/11, Karar: 1989/48 sayılı kararında da; Anayasa Mahkemesi'nin kararıyla Anayasa'ya aykırılığı saptanan bir yasaya dayanılarak ileriye yönelik hak kazanılması ve kazanılmış bir haktan söz edilmesinin olanaksız olduğuna dair kararları bulunmaktadır.³⁹

³⁷ <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=managekarar&ref=show&action=karar&id=2630&content=kıyı> Anayasa Mahkemesi Esas sayısı: 2008/26, Karar sayısı: 147 Karar günü: 24.09.2008 Resmi Gazete Tarih- Sayı: 18.11.2008-27058 erişim tarihi: 04.06.2011

³⁸ Eren Ş.G., (2010), 'Kamu Arsa ve Arazilerinin Özelleştirilmesi ve Özelleşmesi', Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri, Memleket Yayınları, s.115-132, s.120

³⁹ http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=954&content=

1.2.3. Kıyılar ve Kamu Malı Niteliği

Kıyıların taşınmaz nitelikli, özel mülkiyete konu edilemeyen mallardan olduğu hususunda ihtilaf bulunmasa da; bu alanda kavramsal kargaşanın sürdüğü gözlemlenmekte, bu kargaşanın ise, kıyı korumasındaki sorunları arttırdığı bilinmektedir. ‘Devletin ve kamu tüzel kişilerinin mülkiyetindeki veya kullanımındaki taşınmazlarla, kamunun ortak yararlanmasına bırakılan taşınmazları ifade etmek amacıyla, yasalarda, yargı kararlarında ve öğretilerde çoğu zaman farklı içeriğe işaret eden ancak birbiri yerine geçebilen “kamu malları”, “devlet malları”, “idare malları”, “milli emlak”, “hazine malları”, “kamusal alan”, “devlete ait taşınmazlar”, “devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler”, “hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar”, “kamu hizmetinin eşyası” gibi üzerinde görüş birliği olmayan kavramlar kullanılmaktadır.’⁴⁰

Kamu malları hususunda öğretilerde, genel olarak kabul görmüş bir sınıflandırma bulunmamaktadır. ‘Yasal düzenlemelerde sadece “kamu malı” kavramı, Kadastro Kanununun “kamu malları”nın tespitini düzenleyen 16. maddesinde açık bir şekilde sınıflandırılmıştır.’⁴¹ Kadastro Kanunu’nun 16. maddesi uyarınca; Kamunun ortak kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahihsiz yerlerden:

A) Kamu hizmetinde kullanılan, bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmi bina ve tesisler, (Hükümet, belediye, karakol, okul binaları, köy odası, hastane veya diğer sağlık tesisleri, kütüphane, kitaplık, namazgah, cami, genel mezarlık, çeşme, kuyular, yunak ile kapanmış olan yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar, bahçeler, boşluklar ve benzeri hizmet malları)

B) Mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri gibi paralı veya parasız kamunun yararlanmasına tahsis edildiği veya kamunun kadimden beri yararlandığı belgelerle veya bilirkişi veya tanık beyanı ile ispat edilen orta malı taşınmaz mallar ile yol, meydan, köprü gibi orta malları,

C) Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kayalar, tepeler, dağlar (bunlardan çıkan kaynaklar) gibi, tarıma elverişli olmayan sahihsiz yerler ile deniz, göl, nehir gibi genel sular,

erişim tarihi: 24.09.2011

⁴⁰ Karakuş E., (2010) ‘Devletin Taşınmaz Mülkiyeti’, Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri, Memleket Yayınları, s.132-150, s.132

⁴¹ Karakuş E., (2010) ‘Devletin Taşınmaz Mülkiyeti’, Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri, Memleket Yayınları, s.132-150, s.134

D) Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ormanlar, kamu malları olarak sayılmış ve dörtlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Kanundaki tasnif uyarınca; kıyılar, taşınmaz niteliğindeki kamu mallarından olup devletin hüküm ve tasarrufu altında kabul edilmiştir.

Kamusal malların oluşum tarzı açısından yapılmış ikili bir sınıflandırmaya değinmek isabetli olacaktır. Oluşum itibariyle kamusal mallar ‘doğal kamu malları’ ve ‘yapay kamu malları’ olarak tasniflenmektedir. Karasuları, deniz, akarsu, göl ve kıyılar gibi doğal olaylarla oluşan mallar, doğal kamu malları arasındadır. Bu mallar idari işlemlerle kamu malı olmaktan çıkarılamazlar. Diğer yandan bu malların kamu malı sayılabilmesi için herhangi bir işlem tesisi gerekmemektedir.⁴²

Yapay kamu malları ise, insan faktörünün etkisiyle yapılmaktadır. Bu mallardan yararlanmak için idarenin tahsis nitelikli bir kararına ihtiyaç vardır.⁴³

1.2.4. Kıyıların Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olmasının Anlamı

1982 Anayasa’sının 43. maddesi uyarınca, kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu daha önce belirtmiştik. Kıyıların ‘devletin hüküm ve tasarrufu altında’ olmasından anlaşılan; bu yerlerin toplumsal önemleri nedeniyle özel hukuk dışında tutularak kamu malları içerisindeki bir kategoriye oluşturmalarıdır.⁴⁴

Kıyıların ‘devletin hüküm ve tasarrufu altında’ olmasından ‘bu alanların özel mülkiyete konu edilemeyeceğini, Devletin de kıyılar üstünde mülkiyet hakkına sahip olmadığını, devletin yalnızca denetim, gözetim yetki ve görevinin olduğunu anlamak gerekir. Yani bu yerlerde Devlet kendi adına bir hak iddiasında bulunamayacağı gibi kamu adına kamu yararına görev üstlenmiştir. Kıyılarda ne özel mülkiyet ne kamu mülkiyeti, ne de karma nitelikli bir mülkiyet vardır. Kıyılar toplumun serbestçe yararlanmasına açık olup, buralardan herkes eşitlikle ve ücretsiz yararlanabilmelidir.’⁴⁵

Anayasa Mahkemesi’nin 16.2.1965 günlü, Esas 1963/126, Karar 1965/7 sayılı kararı ile yine 25.2.1986 günlü, Esas 1985/1, Karar 1986/4 sayılı kararlarında, doğal servet ve kaynakların ‘Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma’ hususunun ne anlama geldiğini

⁴² Sancakdar 0, (2004) Kamusal Sulardan Yararlanma, Yetkin Yayınları, s.102

⁴³ Onar S.S., (C. II) s.1317, aktaran Sancakdar 0, (2004) a.g.e., s.102

⁴⁴ Akın Ü., (1998), a.g.e., s.25

⁴⁵ Karakuş E., (2010) ‘Devletin Taşınmaz Mülkiyeti’ Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri, Memleket Yayınları, s. 132-150, s.145-146

açıklanmıştır. Bu kararlara göre ‘...Anayasa, tabii servetlerini ve kaynaklarını Medeni Kanunun hükümlerine bağlı özel mülkiyet düzeninin kapsamı dışında bırakmakta, onlara, Devletin, devlet olma niteliği ile eli altında tuttuğu nesnel düzeni içinde yer vermektedir. Her iki düzen başka başka koşullara ve kurallara bağlıdır; değişik niteliktedir; aralarında birbirlerine karıştırılmalarını önleyecek bellilik ve kesinlikte sınırlar vardır. Anayasa, . . . tabii servetlerin ve kaynakların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu açıklamakla; aynı zamanda bunların mülkiyet konusu olamayacağını da hükme bağlamıştır ... Aslında mülkiyet düzenine bağlı bulunmayan bir nesnede mülkiyetin devri de öncelikle söz konusu olamaz.’⁴⁶

Anayasa Mahkemesi kararında da ifadesini bulduğu üzere; kıyılar, özel mülkiyete konu edilemeyeceği gibi, bu alanlarda bireysel menfaat ile toplumsal menfaatin çatışması halinde, kamu yararı ilkesi gözetilerek kamu lehinde karar verilecektir, bu durum birey haklarını ihlal eder nitelikte algılanmamalıdır. Yine kararda belirtildiği gibi; kıyıların sırf sahipsiz, doğal nitelikli ve herkese açık bir kamu malı olarak anılması bizi aynı sonuca götürecektir.

Taşınmaz eşya niteliğinde bulunan kıyılarda özel mülkiyetin tesis edilememesi anayasanın getirdiği hükmün doğal sonucudur. Hükmün diğer sonuçları, kıyı alanlarının devir ve ferağ edilemeyeceği, bu alanların zamanaşımı nedeniyle kazanılamayacağı, ayrıca haciz işleminin konusunu oluşturamayacağıdır. Kıyıların özel iyeliğe konu edilememesinin mutlak bir anlamı ve sonucu vardır. Buna göre; kıyıların özel mülkiyete konu edilmesine yol açan bütün işlemler hukuka aykırıdır.⁴⁷ Buna rağmen, kıyılarda gerçek ya da tüzel kişilere tanınan ve özel mülkiyete yaklaşan bazı haklar birçok kıyı kenti gibi Antalya İli örneğinde de karşımıza çıkmaktadır.

1.2.5. Kıyılardan Yararlanmada Temel İlkeler

Kıyı alanlarına verilen önemden ötürü, bu alanlardan yararlanmada esas alınacak genel ilkelere Anayasa’da yer verilmiştir. ‘Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir.’ (1982 Anayasası mad. 43/2) Buna göre; kıyılardan yararlanma ve bu alanları kullanma esas olup, bu hususta yapılacak tüm düzenlemelerde kamu ya da toplum yararı amaçlanacaktır. Kamu

⁴⁶http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=954&content=e nerji Erişim tarihi: 23.06.2011

⁴⁷ Akın Ü., (1998) a.g.e., s.176

yararını hedefleyen hukuki düzenlemeler anayasanın ruhuna ve lafzına uygundur. Bu amacı ihlal eden düzenlemeler anayasaya aykırılık teşkil edecek, dava konusu edilmesi halinde iptal yaptırımı ile karşılaşacaktır.

Anayasa'ya göre kıyılardan yararlanma ve kıyıları kullanım hakkı, ortaklaşa yararlanım şeklinde algılanmalıdır. Bu nedenle, toplumsal ve ortaklaşa yararlanma dışında kalan yararlanma ve kullanımlar Anayasa'ya aykırı düşünülmektedir.⁴⁸

3621 Sayılı Kıyı Kanunu, tüm tüzel ve gerçek kişiler için kıyı alanları ile ilgili olan tüm işlem ve eylemlerde 'eşitlik', 'kamu yararı' ve 'serbestlik' ilkeleri çervesinde hareket edilmesini amaçlamıştır. Sulardan ortak yararlanmaya hakim olan 'serbestlik', 'eşitlik' ve 'bedelsizlik' ilkeleri⁴⁹ kıyılardan yararlanma konusunda da aynen geçerlidir. 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nda yer alan ve bu ilkeleri gerçekleştirmeye yönelik düzenlemelere değinmek gerekirse,

- Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır. (Kıyı Kanunu mad. 5/1) Eşitlik; kimseye özel bir hak vermeksizin ve ayrıcalık tanımaksızın herkesin aynı koşullarda kullanabileceği bir haktır. Serbestlik ise, herhangi bir sınırlama olmaksızın herkesin kıyıya ulaşabilmesidir. Örn: Bir izin alma ya da ücret ödeme yükümlüğünün getirilmesi, serbestlik ilkesine açıkça aykırılık teşkil edecektir. Eşitlik ve serbestlik ilkelerinin hayata geçirilmesi devletin görevidir. Bu amaç, devlete aktif anlamda görevler yüklemektedir. Toplumun kıyılardan serbestçe yararlanmasını engelleyen yapılanma varsa, bunları ortadan kaldıracak ve ilgililerine yaptırım uygulanacaktır.

- Kıyı ve sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir.(Kıyı Kanunu mad. 5/2)

Belirtilen hükümlere göre; "kıyıların bir kamu malı sayılmasının sonucu, bunların yönetim ve gözetiminin ancak bir kamu tüzel kişisine bırakılması, özel iyeliğe konu yapılamaması, haciz edilememesi ve bunlardan herkesin özgür ve eşit biçimde yararlanabilmesidir."⁵⁰

Yukarıda belirtilen iki esasa rağmen bugüne kadar kıyı alanlarının toplum yararına kullanılması gerektiği ilkesinden anlaşılan şey, bu alanlarda sanayi, turizm, karayolları ve yerleşim alanlarının geliştirilmesi olmuş, doğal, tarihsel ve kültürel değerler ihmal

⁴⁸ Akın Ü., (1998) a.g.e. s.90

⁴⁹ Sancakdar O., (2004) a.g.e., s.159-161

⁵⁰ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.83

edilmiştir.⁵¹

- Kıyıda ve sahil şeridinde planlama ve uygulama yapılabilmesi için kıyı kenar çizgisinin tespiti zorunludur. (Kıyı Kanunu mad. 5/3)

- Sahil şeritlerinde yapılacak yapılar kıyı kenar çizgisine en fazla 50 metre yaklaşabilir. (Kıyı Kanunu mad. 5/5)

- Yaklaşma mesafesi ve kıyı kenar çizgisi arasında kalan alanlar, ancak yaya yolu, gezinti, dinlenme, seyir ve rekreatif ⁵² amaçla kullanılmak üzere düzenlenebilir. (Kıyı Kanunu mad. 5/6)

- Taşıt yolları, sahil şeridinin kara yönünde yapı yaklaşma sınırı gerisinde kalan alanda düzenlenebilir. (Kıyı Kanunu mad. 5/8)

“Kara yönündeki ikinci 50 metrelik kısmında toplumun yararlanmasına açık konaklama içermeyen günübirlik turizm yapı ve tesisleri, açık otoparklar, arıtma tesisleri yapılması mümkün olup, taşıt yolların da yine bu alan içinde düzenlenmesi gerekmektedir. Gerek kıyıda doldurma ve kurutma yolu ile kazanılan arazilerde gerekse sahil şeritlerinde uygulama imar planı yapıp onaylanmadan hiçbir yapı ve tesis yapılmayacağı kanunda hükme bağlanmıştır. Sahil şeridinin kara yönündeki ikinci 50 metresinde yapılması mümkün olan toplumun yararlanmasına açık günübirlik turizm yapı ve tesisleri için inşaat alanı katsayısı 0.20 olarak belirlenmiştir. Örneğin 200 m²’ lik imar parselinin ancak 40m²’ sinde, 400 m² lik bir imar parselinin ise ancak 80m² sinde günübirlik turizm yapı ve tesisleri yapılması mümkündür. Ayrıca bu yapı ve tesislerin tek katlı yapılması, bina yüksekliğinin 4.50 metreyi, tek kat içinde asma kat yapılması halinde bina yüksekliğinin 5.50 metreyi geçmemesi gerekmektedir. Böylece sahil şeritlerinin tamamen lokanta, çayhane, pastane vb. tesislerle dolması engellenerek kamunun kullanımına açık alanların düzenlenmesi amaçlanmıştır.”⁵³

Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar,

⁵¹ Duru B, (2003) a.g.e., s. 23

⁵² Rekreatif alanların tanımına yönetmelikte yer verilmekte olup, halkın eğlence ve dinlenme gereksinimlerini karşılamaya dönük, açık olarak düzenlenen oturma ve yemek yerleri, yemek pişirme yerleri, çeşmeler, oyun ve açık spor alanları, açık gösteri alanları ve yeşil bitki örtüsü bulunan alanlardır. Kelime olarak reaktif, onarıcı anlamındadır.

⁵³ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.61-62

Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılır.⁵⁴

Kıyıda doldurma ve kurutma yolu ile kazanılan araziler de Devletin hüküm ve tasarrufu altında mıdır? Kıyı Kanunu'nun 7/2. maddesinde bu durum açıkça hükme bağlanmıştır. Buna göre; bu araziler Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır, özel mülkiyet konusu edilemez. Anayasa Mahkemesinin 18.9.1991 tarih, 1990/23 Esas, 1991/29 sayılı Kararı da bu alanların kıyıları ile aynı hukuki statüye tabi olacağına işaret etmektedir.

1990 yılı içerisinde Anamuhalefet Partisi'nin, Anayasa Mahkemesine başvurarak 04.04.1990 tarihli 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun 11. ve diğer bir kısım maddelerinin iptali amacıyla açtığı dava sonucunda; mahkemece tarafından, 11. maddede doldurularak kazanılan arazi üzerinde, yapılması olanaklı yapılar için, gerekli izni vermek üzere, kamu malını korumakla yükümlü Maliye Bakanlığı'nın yetkili makam olarak saptandığı vurgulanmıştır. Bu durumun, özellik gösteren bir kamu malına karşı, bir anayasal sorumluluk ve duyarlıktan kaynaklandığı, Devletin hüküm ve tasarrufu altına bırakılan bu malların korunmasında, devletin merkezi örgütünde yer alan uzman ve yetkili kuruluşlarının görevlendirilmesi hususunun kıyı rejiminin bir gereği olduğu, yasakoyucunun, anayasal rejimi kurarken, bu kamu malına özgü, devletin, merkezi kuruluşlarının görev alanını belirlediği, Anayasa'nın 43. maddesinin gereğini yerine getirdiği, soruna, salt, yerel gereksinim açısından yaklaşmadığı, aynı zamanda, kıyının ülke tümlüğü içindeki yerinin gözetildiği belirtilerek 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun 11. maddesi yönünden iptal istemini reddetmiştir.⁵⁵

Deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar genellikle Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında; Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ya da Turizm Merkezi içerisinde bulunduğundan, bu yerlerin yukarıdaki paragrafta belirtildiği üzere belediye ya da büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılmasının pratikte bir faydası yoktur.

Kanunun, kıyıları yönünden götüğü koruma-kullanma dengesi içerisinde bu alanların kullanılmasına dair amaca ulaşılabilmesi için; genel ilkeleri belirledikten sonra, kıyılarda yapılabilecek yapıların tanımlanması, bu yapıların hangi amaçla ve koşullarda yapılabileceği

⁵⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005

⁵⁵ http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=954&content= Anayasa Mahkemesinin 18.9.1991 tarih, 1990/23 Esas, 1991/29 sayılı Kararı erişim tarihi: 18.08.2011

hususunda tereddüt oluşturmayacak hükümleri içermesi, yine yasaklanmış yapılar için fail yönünden caydırıcı ve bedel ödetici, toplumun diğer bireyleri yönünden de örnek olacak cezai yaptırımlar içermesi gerekmektedir.

3621 Sayılı Kıyı Kanunu ile getirilen bir kısım yapılaşma yasakları ve bu eylemler için öngörülen cezai müeyyideler kıyıların korunması, serbestliğin sağlanması ve ortaklaşa yararlanımın engellenmemesi için yapılmış düzenlemelerdir.

1.2.6. Kıyı Kenar Çizgisinin Tespiti

Kıyı kenar çizgisi, sahil şeridinin deniz yönündeki başlangıç noktasını belirlemektedir. Sahil şeridinde bir kısım yapılanma ve özel mülkiyet hakkı mümkün olduğundan kıyı kenar çizgisinin tespiti son derece önemlidir.

3621 Sayılı Kıyı Kanunu'na göre; kıyı kenar çizgisi, valiliklerce, kamu görevlilerinden oluşturulacak en az 5 kişilik bir komisyonca tespit edilir. Tespite yönelik işlem, idari bir işlemdir. Dolayısıyla tespit işlemine yönelik uyuşmazlıklarda görevli yargı kolu idari yargı olup, idari bir işlem olması nedeniyle iptal ve tam yargı davalarına konu edilebilir.

Kanun ve yönetmelikte, kıyı kenar çizgisinin tespiti görevi, valilikler tarafından iki farklı durumda gerçekleştirilecektir. İlki, valiliğin asli görev olarak kıyı kenar çizgisini kendiliğinden tespit etmesidir. Diğeri ise, ilgililerce talep halinde yaptığı tespittir. Valilikler il sınırları dahilindeki tüm kıyıların kıyı kenar çizgisi tespitini, bir program dahilinde ve mümkün olan en kısa sürede tamamlamakla yükümlüdürler. Çünkü bu alanlarda planlama ve uygulama yapılabilmesinin ön koşulu, kıyı kenar çizgisinin öncelikle tespit edilmesidir. Valilikler bu amacını yıllık programları çerçevesinde yürütürler. Bir program dahilinde yapılması gereken ve görev niteliğinde olan bu tespitin dışında, valilikler talep halinde de kıyı kenar çizgilerinin tespitini yapmakla görevlidirler. Talep halinde kıyı kenar çizgisi tespitlerinde işin program kapsamında olması zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu konuda program olmasa da, idare bu görevi yerine getirmekten kaçınamaz. Tespitlerde uyulacak esaslar, Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin 16 ve 17. maddelerinde belirlenmiştir.⁵⁶

Kıyı kenar çizgisi tespit komisyonu; jeoloji mühendisi, jeolog veya jeomorfoloğ, harita ve kadastro mühendisi, ziraat mühendisi, mimar ve şehir plancısı ile inşaat mühendisinden oluşur. Kıyı kenar çizgisi tespit komisyonunda, çevre mühendisinin

⁵⁶ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.69

bulunmaması kanundaki bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

Komisyonca tespit edilip valiliğin uygun görüşü ile birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na gönderilen kıyı kenar çizgisi, bakanlık tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.

29.06.2011 tarih, 644 Sayılı KHK'de; kıyı alanlarını ve kıyı kenar çizgisini içeren yeni düzenlemeler bulunmaktadır. 29.06.2011 tarihli 644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁵⁷ ile 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yerini birtakım yetki, görev ve hizmet birimi değişiklikleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı almıştır.

644 Sayılı KHK çok yeni bir düzenleme olmasına rağmen, son iki ay içerisinde 08.08.2011 tarih 648 Sayılı, 23.08.2011 tarih 653 Sayılı KHK'ler ile değişikliğe uğramıştır. KHK'ler kıyı alanları ve kıyı kenar çizgisinin tespiti konusunda önemli düzenlemeler getirmiştir. Buna göre; Çevre ve Şehircilik Bakanlığına, kıyı alanları ve tesisleri ile kentsel veya kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirleme görevi ile kıyı alanları gibi Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içerisinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını verme görevi yüklenmiştir.

KHK ile kurulan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görevleri anılan kararnamenin 7. maddesinde sayılmıştır. Buna göre;

Bütünleşik kıyı alanları yönetimi ve planlaması çalışmaları, kıyı alanlarının düzenlenmesine dair iş ve işlemler ile bu alanlara ilişkin jeolojik ve jeoteknik etütleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak, kıyı kenar çizgisini tespit etmek, onaylamak ve tescilini sağlamak,

Kıyı ve dolgu alanları ile bu alanların fonksiyonel ve fiziksel olarak devamı niteliğindeki geri sahalarına ilişkin her tür ve ölçekteki etüt, harita ve planları yapmak,

⁵⁷ Resmi Gazete Tarihi: 04.07.2011, Uyap Mevzuat 10.0 erişim tarihi: 24.09.2011

yaptırmak ve resen onaylamak ve bunların uygulanmasını sağlamaktır.

Yeni düzenlemeye göre; kıyı kenar çizgilerini Valilikler yerine, Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü tespit edecektir.

Daha önce tespit edilen kıyı kenar çizgileri, iptal edilene kadar varlığını koruyacaktır. Kıyı kenar çizgilerinin tespiti konusunda 3621 Sayılı Kanun ve Yönetmeliği'nde getirilen esaslara değinmek gerekirse; "Valiliklerce hazırlanan yıllık programlara göre yapılacak kıyı kenar çizgisi tespit işlemlerinin varsa 1/1000 ölçekli onaylı halihazır harita üzerinde yapılması esastır. Ancak, onaylı 1/1000 ölçekli halihazır yoksa, 1/5000 ölçekli onaylı haritalar üzerinde tespit yapılabilmektedir. Bu haritalar dışında ölçeklerde haritalar veya ölçeği ne olursa olsun hava fotoğrafları üzerinden tespit 3621 sayılı Kanun ve yönetmeliğinde öngörülmemektedir. İlgililerince kıyı kenar çizgisi tespiti talebi üzerine yapılacak kıyı kenar tespit çizgisi işlemlerinin ise 1/1000 ölçekli onaylı halihazır haritalar üzerinde yapılması zorunludur."⁵⁸

Daha önceki tarihlerde yürürlükte olan mevzuat uyarınca; 1/1000 ölçekli halihazır haritalar üzerinde kıyı kenar çizgisi tespiti yapılmış ve bu tespit işleminde maddi bir hata bulunmuyorsa 3621 sayılı Kıyı Kanunu'na göre yeni bir tespit işlemine gerek yoktur. Ancak daha önceden, hava fotoğrafı veya kadastro paftaları gibi, 1/1000 ölçekli halihazır haritalar dışında herhangi bir ölçekte harita veya pafta üzerinde yapılmış tespitler varsa, bunların 1/1000 ölçekli halihazır haritalar üzerine aktarılması yanında Kanun'a göre ayrıca onaylanması gerekmektedir. Kıyı kenar çizgisi tespiti talep edilen yerlerde 1/1000 ölçekli halihazır harita bulunsun veya bulunmasın tespit işleminin pafta bütününde gerçekleştirilmesi gerekir. Pafta bütününde tespit yapılmasından amaç, kıyı kenar çizgilerinin devamlılık arz eden bir hat olarak oluşmasını sağlamaktır.⁵⁹

Kıyı kenar çizgisi paftaları alenidir. Belediye veya valilikler kıyı kenar çizgisi paftalarının tamamını veya bir kısmının kopyalarını tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verir. (3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 11. maddesi)

⁵⁸ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.70

⁵⁹ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.70-71

1.2.7. 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'na Göre Kazanılmış Haklar Sorunu

Kıyı alanları, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kamu malları içerisinde kabul edildiğine göre; bu alanlarda özel mülkiyet hakkının doğup doğmayacağını, doğmuşsa korunup korunmayacağını incelemek isabetli olacaktır. Hukuk devletlerinde, yürürlükteki mevzuata göre gerekli şartların oluşması ile geçerli bir şekilde doğan haklar, daha sonraki düzenlemeler zamanında da saygı göyerek korunurlar. Bu durum 'kazanılmış hak' kavramı içerisinde değerlendirilir.

1926 Tarihli Türk Medeni Kanunu ile kıyılar, üzerinde özel mülkiyet kurulamayan, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler olarak kabul edilmişti. Bu duruma göre; 1926 tarihinden bu yana kıyılar üzerinde özel mülkiyet doğamayacağından, bu alanlarda yasaya aykırı olarak doğmuş bir kazanılmış haktan da bahsedilemez.⁶⁰ Bu yönde tapu kayıtları varsa, iptali için kamu makamlarınca dava açılması gerekecektir.

Yargı kararlarında da yukarıdaki değerlendirmeye paralel saptamalar bulunmaktadır. Kıyılar yönünden alınan tapu kayıtlarının hukuken değer taşımadıkları, buna yönelik yapılmış işlemlerin yokluk nedeniyle bir hak kazandırmayacağı hüküm altına alınmıştır.(Y.H.G.K. 27.2.1980 tarih, E.1978/1-967, K.1980/1365)

Sahil şeritlerinin aidiyet vasfının kıyılarından farklı olması, bu alanlarda pek çok türde yapıların inşasına olanak vermiştir. Anayasa Mahkemesi kararı da bu alanların aidiyet vasfını net bir şekilde ortaya koymuştur. Bu karara göre; "Sahil şeritleri kıyılar gibi, devletin hüküm ve tasarrufu altında değildir. Ancak buralarda öncelikle kamu yararının gözetilmesi gerekir."⁶¹ Dolayısıyla bu alanlarda kazanılmış hak ilkesine dayanılabilir.

3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun geçici maddesine göre; sadece sahil şeritlerinde geçerli olmak üzere, kazanılmış haklar korunmuştur. Madde metni şöyledir; 'Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce mevzuat hükümlerine uygun olarak onanmış ve kısmen veya tamamen yapılaşmış 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının sahil şeritleri ile ilgili hükümleri geçerlidir. Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin değişik 16. maddesi uyarınca; '11 Temmuz 1992 tarihinden önce onaylanmış uygulama imar planı bulunan kentsel ve kırsal yerleşmelerde, turizm merkez ve alanlarındaki turizm amaçlı alanlar ile turizm merkez ve alanlarındaki kentsel ve kırsal yerleşmelerde kısmen veya tamamen yapılaşma

⁶⁰ Akın Ü., (1998) a.g.e., s.149

⁶¹ AY Mah., E. 1990/123, K. 1991/29, AYMKD, S.27, C.2, sh.526 vd.; AY Mah., T. 25.02.1986, E. 1985/1, K. 1986/4 (RG., T. 10.07.1986, S. 19160)

varsa, onaylı imar planındaki sahil şeridi geçerlidir.’ Burada hakkın korunabilmesi için, Kanun’un yürürlüğe girdiği 11 Temmuz 1992 tarihinden önce yapılmış onaylanmış imar planı bulunan alanlarda, yapıların kısmen ya da tamamen bitirilmiş vaziyette olması şartları aranmaktadır.⁶²

Sahil şeritleri, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunmadığından, bu alanlarda özel mülkiyet kurulabilse de; bunun pratikte fazla bir değeri yoktur. Çünkü, Anayasa ve 3621 Sayılı Kıyı Kanunu uyarınca, sahil şeritlerinde ancak kamuya açık özel yapılanmalar mevcuttur.(A.Y.M. 28.6.1989 tarih, E.1988/61, K.1989/28)

İncelediğimiz Antalya İli Sahil Şeridi içerisinde yer alan ve belki her gün gördüğümüz bazı yapı ya da tesislerin varlığını, daha doğrusu her hangi bir yıkım ya da yaptırım kararına konu olmamış halde bulunmalarını anlayabilmek için, Kıyı Kanunu’nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik’te yer alan ‘kısmi yapılaşma’ tanımına değinmek isabetli olacaktır. Kısmi yapılaşma kavramı, yönetmelikte, özellikle yapının bulunduğu yere göre tasnif edilerek ele alınmıştır. Buna göre; kısmi yapılaşma;

a) Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında; 11 Temmuz 1992 tarihinden önce belirli bir kullanım amacına dayalı olarak onaylanmış 1/1000 ölçekli mevzii imar planlarının, kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde 100 metrelik kesim içerisindeki imar adalarında; üzerinde yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan plan ve mevzuata uygun olarak tamamlanmış yapılar ile ruhsat alınarak en az subasman seviyesinde inşaatı tamamlanmış yapıların bulunduğu parsellerin sayısının veya kullanılan toplam taban alanının imar adasındaki toplam parsel sayısının veya toplam taban alanının yüzde ellisinden fazla olması durumunu,

b) Kentsel ve kırsal yerleşmelerde; meskun ve gelişme alanlarını kapsamak yerleşmenin mevcut ve projeksiyon nüfusuna dayalı gerekli tüm kullanım ve fonksiyonlarını içermek üzere hazırlanmış ve 11 Temmuz 1992 tarihinden önce onaylanmış uygulama imar planlarının kıyı kenar çizgisinden itibaren karar yönünde 100 metrelik bantı içerisinde kalan kesiminde yer alan imar adalarının sayısının yüzde ellisinden fazlasında, (a) bendindeki tanıma uygun yapılaşma durumunu, aksi halde (a) bendi hükümlerinin geçerli olacağı yerleri,

c) Turizm ve alan merkezlerinde; Turizm Bakanlığınca 11 Temmuz 1992 tarihinden önce onaylanmış turizm amaçlı uygulama imar planlarının, kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönünde 100 metrelik bant içerisinde kalan kesimlerdeki imar adalarının yüzde ellisinden

⁶² Akın Ü., (1998) a.g.e. s.152-153

fazlasında (a) bendindeki tanıma uygun yapılaşma olması durumunu, aksi halde (a) bendi hükümlerinin geçersiz olacağı durumunu,

d) Turizm alan ve merkezlerinde, turizm dışı kullanımlara yönelik olarak hazırlanmış ve 11 Temmuz 1992 tarihinden önce onaylanmış uygulama imar planlarının ilgi ve kapsamına göre (a) veya (b) bentlerindeki tanımlara uygun yapılaşma durumunu ifade eder. Kısmi yapılaşma kapsamında kalan yerlerin yapı ruhsatına bağlanma hakkı vardır.

1.2.8. Kıyılarda İmarla Gelen Planlama Sorunları

Planlama yapılmadan sağlıklı bir yapılaşma ve dolayısıyla kentleşmeden bahsedilemeyeceğinden şehir planlamasına kısaca değinmek isabetli olacaktır. “Şehir planlama, üretim ilişkilerinin ve toplumun mekansal kurgusunu tanımlayan ve bu nedenle kültürel alan içerisinde bilgi derleyen/üreten ve karar veren bir disiplin olsa da, disiplinin eylem sınırları içinde alınan kararlarla müdahale edilen diğer bir alan doğadır. ...Şehir planlama eylemi ile, doğal alanı dönüştürücü, değiştirici veya bozucu kararlar üretilmesine karşın, doğal alan kategorisinde üretilen bilgilerin planlama sürecinde göz önünde bulundurulması ve değerlendirilmesi, sadece analiz aşamasında kullanılan veri paftalarıyla sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla, şehir planlamasının doğa koruma anlayışı da, plan sınırı içindeki bazı doğal alanları yapılaşmaya açmayarak sürdürülen koruma anlayışından öteye geçememekte; bu da, varlığını-dengesini, idari sınırlardan bağımsız kendi doğal sınırları içinde, ekolojik döngüler ile koruyan doğa için yeterli olmamaktadır.”⁶³

Şehir planlaması, toplumsal yaşamın büyük bir alanını etkilediğinden, toplumsal yaşamı düzenleyen hukuksal metinler ile de doğrudan doğruya ilgilidir. Bu nedenle; “Planlama ve yapılaşmayı ilgilendiren mevzuat son derece geniş bir alanı kapsayan, çok çeşitli konuları içine alan bir ilgi ve çalışma alanını ifade etmektedir. Her ne kadar Cumhuriyet Dönemi’nde 1933 yılında Yapı ve Yollar Kanunu ile başlayan, 1956 ve 1957 yıllarında İmar Kanunu ile devam eden süreçte baskın bir merkezîyetçi yapı hakim olmuşsa da, 1985’te yetki görev ve sorumlulukların yerel yönetimler eliyle kullanımını öngören 3194 Sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiştir.”⁶⁴

⁶³ Sılaydın M.B.,(2008) ‘ Şehir Planlama ve Su Kaynakları İlişkisi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler (İzmir Deneyimi)’, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Kasım 2008, Sayı:41, s.111-112

⁶⁴ Babacan Tekinbaş B, (2008) ‘Yargı Kararlarında Planlama’ TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara s.3

Kıyı alanlarını neredeyse Kıyı Kanunu kadar ilgilendiren 3194 sayılı İmar Kanunu, gerek belediye sınırları içinde ve gerekse dışında kalan yerlerle ilgili yapılacak planlar, inşa edilecek resmi veya özel bütün yapılar hakkında hükümler içermektedir.⁶⁵ Kanunun amacı, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamaktır.

Kanunda belirtilen ve kıyıları doğrudan ilgilendiren plan tanımlarına 3194 Sayılı Yasa'da yer verilmiştir. Buna göre;

1- Nazım İmar Planı; varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır. (İmar Kanunu mad. 5/1)

2- Uygulama İmar Planı; Tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır. (İmar Kanunu mad. 5/2)

Mücvir Alan; imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlardır. Belediyelerin hizmet götürmekle yükümlü olduğu yerlerdir.

Çevre düzeni planı; Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen planı ifade eder.

Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" ve "İmar Planları", imar planları ise, "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak hazırlanır. Uygulama imar planları, gerektiğinde etaplar halinde de yapılabilir. (İmar Kanunu mad. 6)

a) Bölge planları; Sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanan planlardır. Bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır. (İmar Kanunu mad. 8/1)

⁶⁵ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.92

b) İmar Planları; 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise, bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. (İmar Kanunu mad. 8/2)

Kıyılarda ve sahil şeritlerinde uygulamaya geçebilmek için, bu alanlardaki planlamanın tamamlanmış olması gerekmektedir. Planlama, bu alanların güncel ve gelecekteki kullanım biçimlerinin belirlenmesi, kıyılar ve sahil şeritlerindeki mevcut durumun hukuksal statüye kavuşturulmasının bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.⁶⁶

Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer.

İmar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak ilgili idarelerin görevidir.⁶⁷

“Kanun belediye ve mücavir alanlar içinde planlama yetkisini belediyelere vermiş, ayrıca yapıların denetimi, ruhsata bağlanması, ruhsatsız yapılara ceza uygulanması konularında da belediyelere ve ilgili kuruluşlara geniş yetkiler vermiştir. Ancak imar mevzuatına uygun olarak veya ruhsat dışı yapılan inşaatların kontrolünde yerel idareler kadro, teçhizat ve olanaklar açısından zayıf kalmışlardır. Kıyıdağı yoğun yapılaşma talepleri ile birlikte alt yapı hizmetlerine olan aşırı yük karşısında zaten yetersiz durumda bulunan teknik ve ekonomik güçleri ile kıyı belediyeleri sorunların çözümünde zor durumda kalmışlardır.”⁶⁸

İmar Kanunu, planlama ve yapılaşma konusunda merkezi yetkileri destekleyen istisna hükmü nedeniyle, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı bir nitelik kazanmıştır. İmar Kanunu'nun 4. maddesinde yer alan; ‘2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile... diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır. Türk Silahlı Kuvvetlerine ait hareket, eğitim ve savunma amaçlı yapılar için, bu Kanun hükümlerinden hangisinin ne şekilde uygulanacağı Milli Savunma Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir’

⁶⁶ Akın Ü., (1998) a.g.e. s.137

⁶⁷ 3194 Sayılı İmar Kanunu, Kabul Tarihi: 03.05.1985, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 09.05.1985.

⁶⁸ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.92

şeklindeki hükümler merkeziyetçi havanın varlığını açıklayıcı niteliktedir.⁶⁹

İmar Kanunu'nda tanımı yapılan plan ya da kavramlar geçerliliğini korumasına rağmen, planlama yetkisinde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. 644 Sayılı KHK'nın, 23/08/2011 tarihli 653 Sayılı KHK ile değişik hükmüne göre; Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içerisinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine; bedeli mukabilinde yapma, yaptırma ve onaylama, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını verme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir.

1.2.8.1. Kıyıda Yapılabilecek Yapı ve Tesisler

3621 Sayılı Kıyı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği uyarınca, kıyılarda yine kamu yararı ya da doğası gereği bu alanlardan başka yerlerde yapılamayacak yapı ve tesislerin inşası mümkündür. Bunlar;

Günübirlik Turizm Tesisleri: Kamping ve konaklama ünitelerini içermeyen duş, gölgelik, soyunma kabini WC, kafe-bar, pastane, lokanta, çayhane, açık spor alanları, spor tesisleri, golf alanları, açık gösteri ve eğlence alanları, lunapark, fuar, su oyunları parkı ve 20 metrekareyi geçmeyen sergi ve satış ünitelerini içeren yapı ve tesislerdir.

Toplumun Yararlanmasına Açık Yapı: Mevzuata göre tespit ya da tasdik edilmiş kural ve ücret tarifelerine uygun biçimde, getirdiği kullanımdan belirli kişi ya da topluluklara ayrıcalıklı kullanım hakkı tanımaksızın yararlanmak isteyen herkese eşit ve serbest olarak açık bulundurulan ve konut dokunulmazlığı olmayan yapılardır.

Rekreatif Alanlar: Halkın eğlence ve dinlenme gereksinimlerini karşılamaya dönük, açık olarak düzenlenen oturma ve yemek yerleri, yemek pişirme yerleri, çeşmeler, oyun ve açık spor alanları, açık gösteri alanları ve yeşil bitki örtüsü bulunan alanlardır.

Liman: Gemilerin yolcu indirip-bindirme, yükleme-boşaltma, bağlama ve

⁶⁹ Babacan Tekinbaş B, (2008) 'Yargı Kararlarında Planlama' TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara s.6

beklemelerine elverişli yeterli su derinliğine sahip, teknik ve sosyal altyapı tesisleri, yönetim, destek, bakım- onarım ve depolama birimleri bulunan tabii veya suni olarak rüzgar ve deniz tesirlerinden korunmuş kıyı yapılarıdır.

Bunların dışında tersane, yat limanı, balıkçı barınağı, teknik ve sosyal altyapı tesisleri, bunların yönetim, destek ve bakım-onarım birimleri de kıyılarda yapılabilecek yapı ve tesislerdendir.⁷⁰

İşin tabiatı gereği kıyılardan başka yerde yapılması mümkün olmayan iskele, tersane, yat limanı, su sporuna ilişkin üniteler gibi yapı ve tesisler dışında, bu yapı ve tesisler ile ilintili ve yine bu tesislerin kara yönüne doğru arkalarında yer alan destek ya da teknik yapılarla ilgili kapsamın çok geniş tutulması, kıyının korunması ve kamunun ortaklaşa yararlanımına sunulma amacının gerçekleşmesini zorlaştırmaktadır. Çünkü söz konusu tesislerin bulunduğu yerlere tel örgü gibi engellerle halkın girişi önlenmektedir.

3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun 6. maddesi, kıyıda yapılması yasak olan faaliyetleri örnekler vererek belirlemiştir. Buna göre; kıyı, herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olup, buralarda hiçbir yapı yapılamaz; duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engeller oluşturulamaz.

Kıyılarda, kıyıyı değiştirecek boyutta kazı yapılamaz; kum, çakıl vesaire alınamaz veya çekilemez.

Kıyılara moloz, toprak, cüruf, çöp gibi kirletici etkisi olan atık ve artıklar dökülemez.

Ancak uygulama imar planı kararlarıyla bu durumun istisnalarına işaret edilmiştir.

Buna göre; kıyılarda uygulama imar planı kararlarıyla;

a) İskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran, köprü, menfez, istinat duvarı, fener, çekek yeri, kayıkhanesi, tuzla, dalyan, tasfiye ve pompaj istasyonları gibi, kıyının kamu yararına kullanımı ve kıyıyı korumak amacıyla yönelik alt yapı ve tesisler,

b) Faaliyetlerinin özellikleri gereği kıyıdan başka yerde yapılması mümkün olmayan tersane, gemi söküm yeri ve su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri gibi özelliği olan yapı ve tesisler,

c) Organize turlar ile seyahat eden kişilerin taşındığı yolcu gemilerinin (kravaziyer gemilerin) bağlandığı, günün teknolojisine uygun yolcu gemisine hizmet vermek amacıyla

⁷⁰ 3621 Sayılı Kıyı Kanunu, Kabul Tarihi: 04.04.1990, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 17.04.1990, Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, Bayındırlık ve İskan Bakanlığında, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 03.08.1990

liman hizmetlerinin (elektrik, jeneratör, su, telefon, internet ve benzeri teknik bağlantı noktaları ve hatlarının) sağlandığı, yolcularla ilgili gümrüklü alan hizmetlerinin görüldüğü, ülke tanıtımı ve imajını üst seviyeye çıkaracak turizm amaçlı (yeme-içme tesisleri, alışveriş merkezleri, haberleşme ve ulaştırmaya yönelik üniteler, danışma, enformasyon ve banka hizmetleri, konaklama üniteleri, ofis binalar) fonksiyonlara sahip, kruvaziyer gemilerin yanaşmasına ve yolcuları indirmeye müsait deniz yapıları ve yan tesislerinin yer aldığı kruvaziyer ve yat limanları,

d) Uluslararası spor otoritelerinin, Türkiye'de spor faaliyetlerinin düzenleneceğine dair kararı gereğince Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu spordan sorumlu Bakanlığın izni doğrultusunda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol (I) sayılı Cetvelinde düzenlenen genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, aynı Kanunun (II) sayılı Cetvelinde düzenlenen özel bütçeli idareler, belediyeler ile il özel idareleri tarafından her türlü spor aktiviteleri ve organizasyonların yapılmasına/yaptırılmasına yönelik spor tesisleri ve zorunluluk arz eden durumlarda bunların tamamlayıcı konaklama tesisleri yapılabilir.

Bu yapı ve tesisler yapım amaçları dışında kullanılamazlar.

Maddenin c ve d bentlerinde yer alan yapıların uzantısı niteliğinde sayılabilecek konaklama tesisleri, aynı kanunun “Yapı Yasağı ve Kıyıda Yapılacak Yapılar” başlıklı 6. maddesinde ifadesini bulan “kıyılar, herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olup buralarda hiç bir yapı yapılamaz; duvar, çit, parmaklık, tel örgü ve benzeri engeller oluşturulamaz” ana kuralı ile çelişmektedir. Uygulama imar planı kararına dayanarak da olsa; miktarı ve kapsamı bu kadar fazla olan yapıların varlığı halinde; kıyılardan yararlanmada serbestliğin önüne geçecek bir kısım düzenlemelerle kamu yararının gerçekleşmeyeceği düşünülmektedir.

Örn; Kruvaziyer liman alanları, içerisinde, ticari faaliyette bulunacak restoranları, konaklama ünitelerini, ofis binaları ve alışveriş merkezlerini barındıran, etrafı güvenlik çemberi ile kapalı olan büyük alanlardır. Bu alana yöre halkı giremeyecektir. Diğer yandan, limana gelen yolcular da tüm ihtiyaçlarını liman ve tesislerinde karşılayabileceğinden şehir merkezine girmeyeceklerdir. Ayrıca kenti tahrip eden bu çaptaki büyük limanlar, kıyıların toplum tarafından yasada belirtilen ortak, eşit ve serbest kullanımını öngören ilkelerine açıkça aykırıdır.⁷¹ Kruvaziyer turizmin çevreci gözüyle Antalya yönünden olumlu olan yönü,

⁷¹<http://www.tumgazeteler.com/?a=1139674> Ozan Sürücü-Erhan Demirdizen görüşmesi, erişim tarihi: 26.09.2011

Antalya bölgesindeki yetersiz marina olanakları nedeniyle bu turizm türünün yeterince uygulanamamasıdır.

1.2.8.2 Doldurma ve Kurutma Yoluyla Arazi Kazanma

Kamu yararının gerektirdiği hallerde, uygulama imar planı kararı ile deniz, göl ve akarsularda ekolojik özellikler dikkate alınarak doldurma ve kurutma suretiyle arazi elde edilebilir. (Kıyı Kanunu mad. 7/1) Günümüzde bu alanlardaki toplumsal yararın, daha fazla istihdam oluşturarak, ekonomik yarar sağlayarak, yatırımları bölgeye çekerek, turizmi geliştirerek gerçekleşeceği düşüncesi egemendir. Oysa konunun sosyolojik, estetik, çevre kirliliği ve gelecek kuşaklara karşı doğacak sorumluluk boyutu gözardı edilmektedir.

Bu gibi yerlerde doldurma veya kurutmayı yapacak ilgili idarenin valiliğe iletilen teklifi, valilik görüşü ile birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığına gönderilir. Bakanlık, konusuna göre ilgili kuruluşların görüşünü de almak suretiyle teklifi inceler. Uygun bulunması halinde ilgili idare tarafından uygulama imar planı hazırlanır. Bu yerler için yapılacak planlar hakkında İmar Kanunu hükümleri uygulanır. Bu planlar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan alanlardaki planlar ise, anılan Kanununun 7 nci maddesine göre Turizm ve Kültür Bakanlığı'na tasdik edilir. Doldurma ve kurutma işlemleri yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre yapılır. Bu araziler Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır, özel mülkiyet konusu olamaz. (Kıyı Kanunu mad. 7/2) Plan yapma hususundaki yetki, esas itibarıyla yerel yönetimlerde iken söz konusu alanlarda adı geçen bakanlıklar yetkili kılınmıştır. Çok başlı bir ortamda, ilgili bakanlıklar ya da kuruluşlar arasında koordinasyonun bulunmaması, amaç ve prensiplerinin farklı olması, yeni yürürlüğe giren KHK'lerden önce bir yetki karmaşasına neden olmaktadır.

Doldurma ya da kurutma yolu ile kazanılan alanlar üzerinde 6 ncı maddede belirtilen yapılar ile yol, açık otopark, park, yeşil alan ve çocuk bahçeleri gibi teknik ve sosyal altyapı alanları yapılabilir.

Diğer yandan siyasi iradenin bu alanlardaki bazı uygulamaları, kıyılarla ilgili anayasa ve diğer kanunlarda yer alan temel ilkelere açıkça aykırıdır. Bu konuda; kıyı kenar çizgisinin kara yönünde bulunan hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile kıyı kenar çizgisinin deniz yönünde bulunan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, deniz, göl ve akarsularda doldurma veya kurutma yoluyla elde edilen/edilecek alanların Maliye Bakanlığının 291 ve 301 sıra numaralı tebliği ile yatırım amaçlı kiralanması ve kullanıma

açılması hususunda CHP milletvekili Fevzi TOPUZ tarafından hükümete verilen soru önergesi örneklerden biridir. Söz konusu soru önergesine cevap verilmediği, yine aynı vekil tarafından bu kez Bilgi Edinme Yasası üzerinden gündeme getirilen konunun yanıtızsız kaldığı anlaşılmıştır.⁷² Bu alanların yatırım amacıyla özel ya da tüzel kişilere kiralanması halinde; bu kişiler o alanlar üzerinde, devir ve kazanım dışında malik gibi tasarrufta bulunacak, söz konusu alanlarda toplumun bedel ödemedi, eşit ve serbest bir şekilde yararlanma hakkı ortadan kalkacaktır.

2011 yılı içerisinde yürürlüğe giren KHK'larda, doldurma ya da kurutma yolu ile kazanılan alanlar konusunda herhangi bir düzenleme bulunmaması bir eksikliktir. Bu durumda, önceki düzenlemeler yürürlüğünü sürdürecektir, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı için tanımlanmış görevler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yerine getirilecektir.

1.2.8.3. Kıyı Alanlarında Mevzuata Aykırı Yapı ve Öngörülen Yaptırımlar

Antalya Kentsel Bölgesi'nde ülke genelindeki gelişme sürecine koşut olarak ve hatta ülke gelişme hızından daha hızlı bir gelişme yaşanmaktadır. Teknolojik gelişmeler ve hızlı nüfus artışı, sosyal ve ekonomik yapıyı değiştirmekte, fiziksel yapıyı da önemli ölçüde etkilemektedir. Bu olgunun özellikle göç ile kendini hissettirmesi, kentsel alan gereksinimini de arttırmaktadır.⁷³ Kentsel alanların da kıyıları gibi kıt kaynaklardan olması, ancak üzerlerindeki nüfus ve dolayısıyla yapılaşma baskısının artması karşısında ruhsatsız yapılar sıkça karşılaşılan sorunlardandır.

Kıyı Kanunu kapsamında kalan alanlardaki yapı uygulamalarının kontrolü; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, dışında ise valilikler tarafından yürütülür. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezi idareye ait bazı yetkilerden yerel yönetimlere lehine vazgeçilmesi düşüncesi ilk bakışta mantıklı gelse de; uygulamada belediyelerin siyasi nedenlerle daha doğrusu oy kaygısı ile imar ve kıyı mevzuatına aykırı yapıları görmezden geldiği, bu alanlardaki mevzuata aykırı yapıları seçim öncesinde koz olarak kullandığı ülkemizin inkar edilemez gerçeklerindedir.

Ruhsatsız yapılar ile ruhsat ve eklerine aykırı yapılar hakkında 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanır. Bu kanuna göre; yapının niteliğine, yüz ölçümüne ve

⁷² Mollaveisoğlu T., (2010) Görünmez Holding, İsim Yayınları, s.342

⁷³ <http://blog.milliyet.com.tr/mtuncer>, erişim tarihi: 29.05.2011

inşa edildiği yerin özelliklerine göre, hesap edilen idari para cezaları yapı sahibine verilmekte, ayrıca ruhsatsız yapı ve eklentilerinin yıkım masrafları yapı sahibine ait olmak üzere yıkımına karar verilmektedir. Yapı sahibince yıkım yapılmadığı takdirde, yıkım işlemi belediye tarafından yapılmakta, masraflar için yapı sahibi hakkında 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun işletilmektedir.

Kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engelleri oluşturanlara ikibin Türk Lirasından onbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir. Ayrıca oluşturulan engellerin beş günden fazla olmamak üzere belirlenen süre zarfında kaldırılmasına karar verilir. Bu süre zarfında engellerin ilgililer tarafından kaldırılmaması halinde, masrafı yüzde yirmi zammıyla birlikte kendilerinden kamu alacaklarının tahsili usulüne göre tahsil edilmek üzere kamu gücü kullanılmak suretiyle derhal kaldırılır. Kabahatin tekrarı halinde, ceza üst sınırdan verilir.

Kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinden kum, çakıl alanlara üç bin Türk Lirasından on beş bin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.

Yukarıdaki iki paragrafta belirtilen eylemler yönünden öngörülen idari para cezalarının miktar yönünden caydırıcı olduğunu söyleyemeyiz. Ayrıca adli yönden, para ya da hapis cezasının öngörülmemesi de bir eksiklik olarak görülebilir.

Kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerine moloz, toprak, cüruf, çöp gibi atık ve artıkları dökenler, atılan veya dökülen maddenin niteliğine, çevreyi kirletici ve bozucu etkisine göre Türk Ceza Kanunu, Kabahatler Kanunu veya Çevre Kanunu⁷⁴ hükümlerine göre cezalandırılır.

Yukarıda sayılan fiillerin kıyının doğal yapısını bozacak bir etki meydana getirmesi halinde, daha ağır cezayı gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, faileri hakkında altı aydan iki yıla kadar hapis cezasına hükmolunur. Eylemin daha ağır bir cezayı gerektiren suç oluşturması halinde fikri içtima hükmü uyarınca ağır cezayı öngören fiil üzerinden işlem tesis edilecektir.

Kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapı yapan kişilere Türk Ceza Kanunu veya İmar Kanunu hükümlerine göre verilecek ceza bir kat artırılır.

⁷⁴ 2872 Sayılı Çevre Kanunu, Kabul Tarihi: 09.08.1983, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 11.08.1983.

İlgili kanunlarda belirtilen makamların yetkileri saklı kalmak üzere, belirtilen idarî yaptırımlara karar vermeye mahalli mülki amir, yani ilçelerde kaymakam, illerde ise vali yetkilidir.

Kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılarla ilgili olarak; yeni yürürlüğe giren KHK'larda, bir yaptırım öngörülmemiştir. Bu hususta, İmar Kanunu hükümleri geçerliliğini korumaktadır.

1.2.9. 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu

Antalya İli'ndeki plaj ve sahiller bölgeyi çekim merkezi haline getirmiştir. Ekonomik faydayı hedefleyen 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda kenti doğrudan ilgilendiren pek çok düzenleme bulunmaktadır.

Kanunun amacı; turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek, dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak tertip ve tedbirlerin alınmasını sağlamaktır. (Turizmi Teşvik Kanunu mad.1)

Kanun, turizm hizmeti ile bu hizmetin gereği kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespiti ile geliştirilmelerine, turizm yatırım ve işletmelerinin teşvik edilmesine, düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin hükümleri kapsar. (Turizmi Teşvik Kanunu mad.2)

Yukarıdaki iki hüküm de; kanunun kıyılara bir değer olarak değil, kaynak olarak yaklaştığına işaret etmektedir. Bakış açısı ekonomiyi hedef alan düzenlemelerde; kullanma ve tüketme unsuru, koruma unsurunun önüne geçmekte, kamu yararı arka planda kalmakta, dolayısıyla kıyıların korunması güçleşmektedir.

1.2.10. 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu

Bu Kanunun amacı, yurdumuzdaki milli ve milletlerarası düzeyde değerlere sahip milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının seçilip belirlenmesine, özellik ve karakterleri bozulmadan korunmasına, geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin esasları düzenlemektir. Kıyıların milli park, tabiat parkı veya tabiatı koruma alanı içerisinde yer alması durumunda bu kanun hükümleri uygulanacaktır.

Milli park karakterine sahip olduğu tespit edilen alanlar, Millî Savunma Bakanlığının olumlu görüşü, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı ile diğer ilgili bakanlıkların da görüşü alınarak, Çevre ve Orman Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar

Kurulu Kararı ile milli park olarak belirlenir.

Orman ve orman rejimine giren yerlerde, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanları Tarım ve Orman Bakanlığının onayı ile belirlenir. Orman ve orman rejimi dışında kalan yerlerde tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanı belirlenmesine veya Tarım ve Orman Bakanlığınca belirlenmiş olanların işlemlerinin tamamlanması için gerekli yerlerin orman rejimine alınmasına ilgili bakanlıkların da görüşü alınarak Tarım ve Orman Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilir.

Bu Kanun kapsamına giren yerlerdeki turizm bölge, alan ve merkezlerinde, turizm yatırımlarına ilişkin plan kararları Tarım ve Orman Bakanlığının görüşü alınarak sonuçlandırılır.⁷⁵

Bu kanun “İmar Kanununun 4. maddesinde belirlenen istisna kanunlar kapsamındadır. Yani Milli Parklar Kanununda planlama ve yapılanmaya dair özel hükümler bulunması halinde 3194 Sayılı İmar Kanununun ilgili hükümleri yerine bu Kanundaki hükümler geçerli olacaktır.”⁷⁶

Kanunda tanımlanan milli park, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı gibi yerlerin bu niteliğe bürünmesi için, ilgisine göre farklı bakanlık ya da Bakanlar Kurulu’na yetki verilmesi veya burada yapılacak faaliyetlerde ilgili bakanlığın onayının gerekmesi, söz konusu yerlerin korunması için bir güvence olarak algılansa da; karar sürecine katılımın olmaması, yerel koşulların çoğunlukla gözardı edilmesi, verilen hatalı kararlar için yapılacak hukuksal mücadelenin zor olması nazara alındığında çok başlılığın önlenmesi dışında yetkilerin merkezde toplanmasının fazla cazip olmadığı anlaşılabacaktır.

1.2.11. Kıyı Mevzuatının Genel Değerlendirilmesi

Kıyı alanları konusunda yapılacak yasal düzenlemelerde esas alınması gereken prensiplerin (kamu yararı, ortaklaşa yararlanımın engellenmemesi, kıyıların kirlilikten korunması, tahrip edilmemesi, bilimsel verilerin dikkate alınması) neler olacağı hususunda tartışma yoktur. Sorun her zaman olduğu gibi uygulamada farklı sektörlerin ve bakanlıkların konuya farklı yaklaşmasından kaynaklanmaktaydı. Turizm sektörü maksimum karı hedefleyip

⁷⁵ 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu, Kanun Kabul Tarihi: 09.08.1983, Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 18132

⁷⁶ Babacan Tekinbaş B, (2008) ‘Yargı Kararlarında Planlama’ TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara, s.311

buna göre hareket ederken, ekolojik dengenin korunmasını hedefleyen sektörler korumacı yaklaşımlarla hareket etmekteydi. Bu durum sektörler arasında çatışmaya neden olmaktaydı.

Bu tespitlere rağmen; kıyı ile ilgili yapılan düzenlemelerde belki tek olumlu ve ortak yanın, kıyıların doğada ayrıca ele alınması gerekli özel yerlerden olduğu, özel planlama gerektirdiği ve planlamalarda, kamu yararına kullanımın öne çıkarılması gerektiğine dair ilkenin kabulüdür.⁷⁷

Diğer yandan yakın zamana kadar yukarıdaki sayfalarda değinildiği üzere; “kıyıda söz sahibi olan kurumların farklı yasal düzenlemelere ve farklı yetkilere sahip olması; kimi zaman aynı konuda ya da yerde birden fazla kurumun yetkili bulunması ya da tam tersine yetki boşluğunun ortaya çıkması; kimi zaman aralarında yarışmanın bulunması; farklı bakış açılarına ve anlayışlara sahip olmaları; çalışanlarının farklı eğitim kurumlarından geçmiş olmaları; çoğunlukla birbirlerinin etkinlikleri hakkında bilgi sahibi olmamaları; aralarında eşgüdüm bulunmaması yeni sorunları da beraberinde getirebilmektedir.”⁷⁸ Bu kapsamda “aynı alan birden fazla özel kanun kapsamında da kalabilmektedir. Örneğin aynı alan hem özel çevre koruma bölgesi⁷⁹ hem de sit alanı olabildiği gibi, sit alanlarını da kapsayan turizm merkezlerine de sıklıkla rastlanmaktadır.”⁸⁰

“Kıyı mevzuatı genel olarak irdelendiğinde en belirgin olumsuzluk bir kıyı yönetimi yaklaşımından yoksun oluşudur. Tüm kıyı yasaları güncel sorun ve taleplerden kaynaklanarak kıyı alanının, sahil şeridinin ve kıyının arazi kullanım planlamasına dönüktür. Kıyı mevzuatı, kara ve deniz ortamlarının her ikisini de içermesi gerektiği halde, konunun deniz boyutu yeterince ele alınmamaktadır. Kıyı mevzuatının karasal mekan kapsamı da çok kısıtlıdır. Yasalarda yer alan sahil şeridi tanımı temel öğelerden olup, kıyı yasalarının kapsamını tanımlar. Ancak tüm kıyı mevzuatında bu kapsam bir şerit olarak değerlendirilmekte ve kıyıda hangi uzaklıkta ne tür yapılaşmaya izin verildiği sorusuna indirgenerek kıyıda çekme mesafeleri basitliğinde ele alınmaktadır. Batı örneklerinde görülen 2-3 km derinliğe uzanan

⁷⁷ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.98

⁷⁸ Cicin-Sain, Knecht, Integrated Coastal and Ocean Management, (s.19) aktaran Duru B, (2003) a.g.e., s.67

⁷⁹ 08.08.2011 tarihli 648 Sayılı KHK ile, 19/10/1989 tarihli ve 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kapatılmıştır. KHK’da Özel Çevre Koruma Bölgelerine ilişkin görevler tanımlanmış ve bu görevler yine aynı KHK ile kurulan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

⁸⁰ Babacan Tekinbaş B, (2008) ‘Yargı Kararlarında Planlama’ TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara s.7

kıyı bölgesi kavramı eksiktir.”⁸¹

Genel tablo ve saptamalar bu şekilde olmasına rağmen, özel kanunlarla bir kısım kurumlara verilen planlama yetkileri sorunu çözmek yerine daha fazla karmaşık hale getirmektedir. Ayrıca yetkilerin sürekli merkezde toplanmak istemesine yönelik çalışma; katılımı ve yerel yönetimlerin söz hakkını ihlal etmektedir. Bakanlığın ya da Bakanlar Kurulunun tasarruflarına karşı hukuksal mücadele de güç olmaktadır Yetkilerin merkeze alınmasının diğer bir sakıncası da merkezde, imar planlarını; çevre, kıyı ve kentleşme bilinç ve ilkelerine uygun yapacak kadroların bulunmamasıdır.

04.07.2011 tarihinde yürürlüğe giren 644 Sayılı KHK, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kuruluş, Görev, Yetki ve Sorumluluklarını düzenlemektedir. KHK çok yeni olmasına rağmen, son iki ay içerisinde 08.08.2011 tarih 648 Sayılı, 23.08.2011 tarih 653 Sayılı KHK’lar ile değişikliğe uğramıştır. KHK’lar, kıyıların hukuksal niteliğini değiştirmeksizin, kıyı alanları ve kıyı kenar çizgisinin tespiti, bu alanlarda her ölçekte planın yapılması ya da yaptırılması konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığına görev ve yetkiler vermiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın pek çok konuda görevli kılınması, Kültür ve Turizm Bakanlığı’nı da ilgilendiren ve bu nedenle yetki yönünden çakışan alanlarda Çevre ve Şehircilik Bakanı ile Kültür ve Turizm Bakanının birlikte karar vereceğine dair düzenleme; yetki karmaşasını önleyecek, uygulamada yeknesaklığı sağlayacak niteliktedir. Ancak daha önce de ifade edildiği gibi; yeni düzenlemelerde yerel yönetimler neredeyse yoktur, katılımı zorunlu kılan bir düzenleme söz konusu değildir. Katılım idarenin takdirine bırakılmıştır. Bu durum keyfiliğe neden olabilecektir. Çünkü 644 Sayılı KHK’da Bakanlığın sürekli kurul ve şûraları; Yüksek Çevre Kurulu, Mahalli Çevre Kurulları ile Çevre ve Şehircilik Şûrası olmak üzere belirtilmiştir.

KHK’da, Bakanlığın görev alanına giren konularla ilgili olarak yapılacak çalışmalarda bulunmak üzere; diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanların katılımı ile çalışma grupları oluşturabileceği hüküm altına alınırken, bu konuda emredici bir hüküm bulunmamaktadır. Kurul, şûra ve çalışma gruplarının oluşturulması, çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir.

⁸¹ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.99

II. BÖLÜM

KIYI PLANLAMASI VE YARGI KARARLARI İLE ANTALYA ÖRNEĞİ

2.1. LARA BÖLGESİ'NDE KIYI PLANLAMASI

Türkiye'nin en önemli turizm merkezi olan Antalya kıyılarının uzunluğu, girinti-çıkıntı dahil yaklaşık 640, düz hat olarak ise 500 km'dir.

Lara Bölgesi, kentin doğusunda kumsal ve kayalık, toplam uzunluğu yaklaşık 18,5 km'yi bulan bir kıyı alanıdır. 10 km uzunluğundaki bölümü deniz kıyısında, bazı kısımlarda genişliği 250 m'ye kadar varan kumsallık alanlar ile gerisindeki Kundu Orman Grubunu da bünyesine alan 'Lara Kumsal' bölgesidir. Yaklaşık 8.5 km uzunluğundaki bölümü ise, denizden yüksekliği 10 m'den 35 m'ye kadar değişen yüksekliklerdeki falezler ile koyları ve plaj alanlarını içine alan 'Lara Falez' bölgesidir. Falezler, korunması gereken doğal olgulardandır.⁸²

Lara bölgesindeki planlama çalışmaları iki ayrı bölümde ele alınacaktır.

a- Lara Falez Bölgesi; Lara Falez bölgesindeki ilk ciddi planlama faaliyeti 1977 yılında çalışmalarına başlanan, 1980 yılında onanan 1/5000 ölçekli Antalya Nazım imar planıdır. Planlama sürecinde yapılan ilk iş Lara Falezlerinin bulunduğu bölgedeki yaklaşık 150 m enindeki, 8,5 km boyundaki kıyı bandının "Doğal sit alanı" ilan edilmesini sağlamak olmuştur. Bu çalışma, kıyının ve o bölgedeki doğanın korunacak bir değer olarak ele alınması bakımından isabetlidir. Planlama çalışmaları da doğal sit alanı amacına uygun olarak yürütülmüştür. Bu bandın 1.bölümünde halka açık alanlara (yeşil alanlar, plaj tesisleri gibi), ikinci bölümünde ise, kıyı kullanım oranını arttırabilmek için turistik tesislere ve daha geride de konut alanlarına yer verilmiştir. Turistik tesis alanlarında, mülkiyet deseni ve doğal yapıya uygun olarak, üç değişik ifraz koşulu getirilmiştir. Bunlar; ada ölçeğinde bölünmezlik, maksimum parsel büyüklüğünün 5000 m², minimum parsel büyüklüğünün de 1000 m² olmasıydı. Böylelikle, bu bölgede yapılacak turistik tesislerin belli büyüklükte ve nitelikte

⁸² Antalya Kıyı Yerleşmeleri; Planlama, Yapılanma, Kullanma ve Sorunları, (1996), TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, s.96

olması amaçlanmıştır. 1983–1984 yıllarında, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca Lara Falez bölgesindeki doğal sit alanı sınırının değiştirilmesi yani 35 metreye indirilmesi ile 1984 yılında Antalya Belediye Meclisi'nce, Lara Falez Bölgesi imar planlarında revizyon yapılması kararı alınmıştır. Kültür ve Turizm Bakanlığı o dönemde turistik tesislerin denizle doğrudan ilişkisi olması gerektiği fikrini savunmuştur.⁸³

Oysa turistik tesisin denizle doğrudan ilişkisi olması demek, tesisin kıyı ile de doğrudan ilişkisi olması anlamındadır. Yapısız bir tesisten bahsedilemeyeceği için, bu tip düzenlemeler kıyılardaki yapılaşmanın önünü açmış, toplumun kıyı alanlarına serbestçe ulaşmasını önlemiştir.

Belediye Meclisi kararı üzerine; 1985 yılında plan revizyon çalışmaları başlamıştır. Çalışmalarda ana ilke olarak yürürlükteki imar planına göre imar uygulaması görmüş alanlar korunmuştur. Halka açık alanlar ise, geride yer alan konut alanlarına havalandırma koridoru görecekte şekilde denize dik olarak konumlandırılmışlardır. Bu ilke doğrultusunda kıyı boyunca dizilen turistik tesislerin aralarında yeşil alanların yer aldığı bir planlama modeli getirilmiştir. Ayrıca 'planda kamuya ayrılan alanların kamu eline geçmeden, bu bölgede inşaat uygulaması yapılamaz" notu da eklenmiştir. Ayrıca; yapılacak tesislerin kıyıda denize paralel bir set oluşturmaması için tesisin denize bakan cephe boyuna sınırlama getirilmiş ve falezlerden itibaren 30 m'ye indirilen doğal sit alanı içinde de yapı ve hafriyat yapımı yasaklanmıştır. Yapılanma emsali ise, 0,60 olarak önerilmiştir. Ancak, bu yapılanma emsali 1986 yılında yapılan uygulama imar planlarında belediye meclisince 0.80 e çıkartılmıştır. Ayrıca yine 1986 yılında Antalya Belediye Meclisi'nin plan lejantındaki yapı emsalini belirleyen inşaat alanı tanımını değiştirerek kapalı çıkmaları her katta 16 m² merdiven alanını ve bodrumda yapılacak servis alanlarını inşaata dahil etmemesi, yine meclisin 1988 yılında aldığı bir kararla turistik tesislere yapılanma emsali dışında bir kat ilavesi, bu bölgedeki yapı yoğunluğunun planda önerilen bazı örneklerde olduğu gibi dört katına kadar çıkmasına neden olmuştur. İlk yıllardaki korumacı yaklaşımın yerini, fayda temelindeki kullanma, tüketme ve gelir elde etme şeklindeki ekonomik yaklaşım almıştır. Zaten yapılan değişikliklerdeki amaç, daha fazla turistik tesis, daha fazla gelir ve daha büyük yapılar meydana getirmeye yöneliktir. Bu anlayışla; ne kent, ne de kıyı korunabilmiştir. Uygulamada ortaya çıkan yapı yoğunluğunun kentte yarattığı rahatsızlık sonucu kurulan kıyı komisyonunca yapılan

⁸³Antalya Kıyı Yerleşmeleri; Planlama, Yapılanma, Kullanma ve Sorunları, (1996), TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, s.96-97

çalışmalar doğrultusunda, belediye meclisince 1990 yılında olumlu bir adım atılmış, Lara Falez Bölgesi'nde doğal sit sınırı kıyıdan itibaren 60 m'ye çıkartılmış ve yapı alanı tarifi yönetmelikteki hale getirilmiştir. Ancak yöneticiler, sermaye sahiplerinden ve/veya siyasilerden gelen baskılara karşı koyamamış bu karar 15 gün sonra alınan ikinci bir belediye meclisi kararı ile iptal edilmiştir.⁸⁴

b- Lara Kumsal Alanı

Karpuzkaldıran Askeri Kampı ile Aksu Çayı arasında yaklaşık 10 km uzunluğundaki bir kıyı bölgesidir. 12 Eylül 1980 tarihinden önce Güzelyalı Belediyesi sınırları içerisinde iken bu tarihten sonra Antalya Belediyesi'nin denetimine geçmiştir. 1980 yılında onanan 1/5000 ölçekli nazım imar planında bu alanın haritası olan bölümünde getirilen planlama kararları, o dönemde İmar ve İskan Bakanlığınca res'en onanmıştır. Bu planda kıyıda kumsal, halkın yararlanabileceği plaj tesisleri, kumsal gerisindeki ormanlar ise, çadırlı kamp alanları olarak önerilmiştir. Dolayısıyla; kıyılar için ortak yaralanımın daha doğrusu kamu yararının hedeflendiği görülmektedir. Lara Kumsal Bölgesi, 1984 yılında Kültür ve Turizm Bakanlığınca 'Lara Turizm Merkezi' olarak ilan edilmiş ve yine aynı Bakanlık'ca 1985 yılında bu bölgede planlama çalışmalarına başlanmıştır. Daha sonra bu alana, kendisini ve çevresini çok fazla değişikliğe uğratacak olan 'Turizm Alanı' statüsü verilmiş, 1986 yılında da belediyece kültür ve turizm bakanlığının ilkeleri doğrultusunda yatak kapasitesinin artırılmasını, turizmin gelişmesini hedefleyen 1/5000 ölçekli bir nazım imar planı hazırlattırılmıştır.⁸⁵

Planın amacı, turistik tesislerdeki yatak kapasitesini arttırmak, ayrıca alanda yat limanı yapılmasının önünü açmaktır. Bu plan ekonomik merkezli bir plan olup, kıyı ve çevre değerleri ile kamu yararını gözardı etmiştir. Çünkü kıyı ve çevre açısından, tahrip etmeden kullanmayı hedefleyen hükümler içermemektedir.

2.1.1. Turizm Bölgesi Olarak Lara'da Kıyı Planlaması

Antalya İlindeki plajlar ve sahil, bölgeyi çekim merkezi haline getirmiştir. Turizm sektörünü düzenlemek, turizm alanlarını ve bu alanlarda uygulanacak kuralları belirlemek amacıyla 1982 yılında Turizmi Teşvik Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ekonomik gelişmeyi

⁸⁴ Antalya Kıyı Yerleşmeleri; Planlama, Yapılanma, Kullanma ve Sorunları, (1996), TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, s.97-98

⁸⁵ a.g.e, s.98

hedefleyen 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda kenti ve kıyıları doğrudan ilgilendiren pek çok düzenleme bulunmaktadır.

2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun amacı; turizm sektörünü düzenleyecek, geliştirecek, dinamik bir yapı ve işleyişe kavuşturacak tertip ve tedbirlerin alınmasını sağlamaktır. (Turizmi Teşvik Kanunu mad.1)

Kanun, turizm hizmeti ile bu hizmetin gereği kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespiti ile geliştirilmelerine, turizm yatırım ve işletmelerinin teşvik edilmesine, düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin hükümleri kapsar. (Turizmi Teşvik Kanunu mad.2)

Yukarıdaki iki hüküm de; kanunun kıyılarına bir değer olarak değil, kaynak olarak yaklaştığına işaret etmektedir. Bakış açısı fayda olan düzenlemelerde; kullanma ve tüketme unsuru, koruma unsurunun önüne geçmekte, dolayısıyla kıyıları koruma güçleşmektedir.

Turizmi geliştirmek amacıyla özellikleri kanunda belirtilen yerler, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri veya turizm merkezleri olarak ilan edilebilir. Kanunun 3. maddesinde ifadesini bulan turizm merkezleri; Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde veya dışında, öncelikle geliştirilmesi öngörülen; yeri, mevki ve sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilan edilen, turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan yerleri veya bölümlerini ifade eder.

Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ise; Tarihi ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreleri korumak, kullanmak, sektörel kalkınmayı ve planlı gelişimi sağlamak amacıyla değerlendirmek üzere sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilan edilen bölgelerdir.

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin yol, su, kanalizasyon, elektrik ve telekomünikasyon gibi altyapı ihtiyaçlarının ilgili kamu kuruluşlarınca öncelikle tamamlanması zorunludur.

Turizm belgeli yatırım ve işletmeler elektrik, gaz ve su ücretlerini o bölgedeki sanayi ve meskenlere uygulanan tarifelerden en düşüğü üzerinden öderler. Belgeli yatırım ve işletmelerin telefon ve teleks taleplerine ilişkin her türlü işlem ve tahsis öncelikle yapılır.⁸⁶

Yukarıdaki paragrafta bahsi geçen avantaj ya da ayrıcalıkların, Anayasamızın imtiyazı yasaklayan 10. maddesine aykırı olduğunu belirtmek gerekir. Kaldı ki; turizm belgeli

⁸⁶ 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, Kabul Tarihi: 12.03.1982, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 16.03.1982

yatırım ve işletmelere tanınan bu kolaylıklar, kıyılardaki ekonomik amaçlı baskıyı frenlemek yerine körüklemektedir. Bu durum, kıyıların toplum tarafından serbest, bedelsiz ve eşit bir şekilde ortak yararlanmasının önüne geçmektedir.

Kıyıların bölgeyi çekim merkezi haline getirmesi ve bilimsel verilerin dikkate alınmaması sonucu, Lara Falez Bandı kuzeyinde ve Sazgın Gölü güneyinde Martılı Mevkiinde başlayan özel hisseli parselasyonlar ve kaçak yapılaşmalar bu kesimde hızla plansız, düzensiz ve sağlıksız bir yapılaşmaya neden olmuş, bu durum kıyıların doğal yapısını ve görünümünü olumsuz etkilemiştir. "Lara Turizm Merkezi" ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı 21 Kasım 1984 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından 1985 yılında bu bölgede planlama çalışmalarına başlanmış ise de; 1986 yılında bu alan "Antalya Belediyesi" 'ne devir edilmiş ve Bakanlığın saptadığı ilkeler doğrultusunda 1/5000 Ölçekli "Belediye Lara Turizm Merkezi" planlanması belediye tarafından hazırlanmıştır.⁸⁷ Plan ekonomik amaçlı olup, yatak kapasitesini yani turizm hacmini arttırmayı hedeflemiş, kıyı alanlarının korunmasına yönelik bir amaç gütmemiştir.

Bakanlık; yeniye kadar kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, resen onaylamaya ve tadil etmeye yetkili idi. 644 Sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğüne;

- Bütünleşik kıyı alanları yönetimi ve planlaması çalışmaları, kıyı alanlarının düzenlenmesine dair iş ve işlemler ile bu alanlara ilişkin jeolojik ve jeoteknik etütleri yapma, yaptırma ve onaylama, kıyı kenar çizgisini tespit etme, onaylama ve tescilini sağlama,

- Kıyı ve dolgu alanları ile bu alanların fonksiyonel ve fiziksel olarak devamı niteliğindeki geri sahalarına ilişkin her tür ve ölçekteki etüt, harita ve planları yapma, yaptırma ve resen onaylama ve bunların uygulanmasını sağlama görevleri de vermiştir. Bir kısım yerlerin Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi veya turizm merkezi olarak ilan edilmesine yönelik yetki Bakanlar Kurulu'nda bulunsa da; bu alanlardaki planlama yetkisi artık Çevre ve Şehircilik Bakanlığındadır.

Lara Plajları, Kent Parkı, Yamansaz Gölü'nün de içerisinde bulunduğu yaklaşık 4700 ha'lık bölge, Bakanlar Kurulu'nun 03.08.2004 gün ve 2004/7789 sayılı kararı ile Kemerağzı-Kundu Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi olarak ilan edilmiş, bu karar 06.09.2004 günlü Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kemerağzı-Kundu

⁸⁷ <http://blog.milliyet.com.tr/mtuncer>, erişim tarihi: 29.05.2011

Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesinin kıyı uzunluğu yaklaşık 10 km'dir. 1/25.000 ölçekli Nazım İmar Planları, Bakanlığın Antalya Büyükşehir Belediyesine verdiği yetki çerçevesinde hazırlanmış, plan ise, 08.05.2006 tarihinde Kültür ve Turizm Bakanlığınca onaylanmıştır. Bunun ardından söz konusu 1/25.000 ölçekli Nazım İmar Planları revize edilerek 06.03.2007 ve 12.06.2007 tarihinde Kültür ve Turizm Bakanlığınca yeniden onaylanarak Büyükşehir Belediyesine gönderilmiştir.⁸⁸

Son 3-4 yıl içerisinde, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi ile turizm alan ve merkezleri içerisindeki kamuya ait taşınmazların turizm yatırımcılarına devri idari işlemler ile olanaklı hale gelmiştir. Mülkiyeti hazineye ait olan kamu taşınmazlarında Maliye Bakanlığı, orman sınırları içerisindeki yerlerde ise, Orman Bakanlığı uygulama imar planlarında değişiklik yapma yetkisine sahip olmuştur. İmar planlarındaki değişiklikler doğal olarak yatırımı bölgeye çekmek için yapılacaktır. Yatırımcıların kar beklentisi düşük olan alanlara sermaye aktarmayacağı düşünüldüğünde; kamu yararını gözardı eden düzenlemelerle karşılaşılması kaçınılmazdır. Bu nedenle, uygulama imar planlarında değişiklik yapma yetkisine dair düzenleme ile, kıyıların kamu yararına, eşit, serbest ve bedel ödemeksizin kullanımı tehlikeye girmiştir.

“Turizm Teşvik Kanunu 3194 sayılı İmar Kanunu öncesinde 12.3.1982 de yürürlüğe girmiştir. Kanunun turizm sektörünün gelişmesi amacıyla yaptığı yatırımları kolaylaştırıcı düzenlemelerini destekleyen maddeleri, planlamaya ilişkindir. Kanuna göre, kanun kapsamında belirlenen turizm alan ve turizm merkezlerinde yapılacak nazım İmar planlarını, İmar ve İskan Bakanlığı onaylayacaktır. Uygulama İmar Planlarının turizm ile ilgili kesimleri Turizm Bakanlığı'nca onaylanacak turizm dışı kullanımlarla ilgili kesimleri ise imar mevzuatı kapsamında yapım ve onay konusu edilecektir.”⁸⁹ Bu tip düzenlemeler sonucu, bir bölgenin değişik alanları hakkında farklı idari birimlerin söz hakkı ve yetkisi doğmuştur. İlgili birimler arasında koordinasyonun sağlanamaması durumunda, planlama ya da ortaya çıkacak bir sorunun çözümü sektörel yaklaşımlarla yapılmaya çalışılacaktır. Oysa günümüzde, kıyı ve kıyı alanlarındaki aşırı ve çarpık yapılaşma, nüfus artışı, kirlilik gibi sorunların kalıcı çözümü için, konunun bütünlük yaklaşımlarla ele alınması gerekmektedir. 644 Sayılı KHK'nın bütünlük kıyı alanları yönetimine atıf yapması bu bakımdan isabetli olmuştur.

⁸⁸ http://nazimplan.antalya.bel.tr/PLAN_RAPORU.pdf erişim tarihi: 20.08.2011

⁸⁹ Babacan Tekinbaş B, (2008) 'Yargı Kararlarında Planlama' TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara, s.307

2.1.2. Doğal Sit Alanı Olarak Lara'da Kıyı Planlaması

Türk toplumu, dinamizmi yüksek bir toplumdur. Kentleşmede yöresel değerlerin fazla olması, bu dinamizmi körüklemektedir. Bu süreç içerisinde Antalya İli, tarihinin en büyük değişimini yaşamaktadır. Ancak bu değişim, ülke genelindeki gibi bilimsel ve demokratik anlamda bilinçli bir planlama faaliyeti olmaksızın gerçekleşmektedir. Kentin toplum yapısını, kent ile yakın çevresindeki işlevsel yapısından, tarihsel, kültürel ve doğal değerlerinden, kimliğinden soyutlayarak, içgüdüsel, parçacı ve güncel kararlarla bilimsel veriler nazara alınmadan sorunlara çözüm aranmaktadır. Bunun sonucunda yalnızca baskılara cevap verecek kısa vadede çözüm getiren ancak uzun vadede sorunu daha da karmaşık hale getiren uygulamalar yapılmaktadır.⁹⁰

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmek amacıyla yürürlüğe girmiştir. Antalya Kıyı Bandında da, 2863 sayılı yasa kapsamında yer alan taşınmaz niteliğinde tabiat varlıkları bulunmaktadır. Lara Kıyı Bandı, Lara Kumulları ve Konyaaltı Falezlerinin doğal sit alanı olarak ilanına ilişkin kararlara değinmek isabetli olacaktır. Lara Kıyı Bandı, Antalya Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 13.10.1991 günlü, 1207 sayılı kararı ile I. Derece Doğal Sit Alanı, Lara Kumulları, Antalya Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 13.10.1992 günlü, 1607 sayılı kararı ile II. Derece Doğal Sit Alanı, Konyaaltı Falezleri ise, Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu'nun 09.06.1979 günlü 1722 sayılı kararı ile I. Derece Doğal Sit alanı olarak belirlenmiştir.⁹¹

Kentte yaşanan değişim, çarpık kentleşmeye, sosyal yapı ve dengelerin bozulmasına, göç hareketleri sonucu gecekondu sayısının artmasına, spekülatif istekler sonucu yoğun yapılaşmaya, yapısal kirliliğe, çevre ve kıyı kirlenmesine, kültürsüz bir toplumun oluşmasına neden olmuştur. Kat artışı istekleriyle yerel yönetime baskı yapılmaktadır. Yapısal kirlilik, yatayda; bitki örtüsünü, açık alanları yok ederken, düşeyde; havasını, doğal manzarasını, kent görünümünü yok etmektedir. Kamu yararını gözardı eden, bilimsel verileri dikkate almayan uygulamalar sonucu, alt yapısız, sosyal donanımsız, doğaya ve topluma saygısız, kişiliksiz

⁹⁰ Antalya Kıyı Yerleşmeleri; Planlama, Yapılanma, Kullanma ve Sorunları, (1996), TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, s.60-61

⁹¹ http://nazimplan.antalya.bel.tr/PLAN_RAPORU.pdf erişim tarihi: 20.08.2011

kent parçaları ve kıyıya yakın yerlerde inşa edilen büyük siteler kentin kimliksel tanımını güçleştirmiştir. 1980 öncesinde imar planı ile ortalama 150 m.lik yeşil bant halinde doğal sit⁹² alanına dönüştürülen falezler bölgesinde, 12 Eylül döneminde K.V.T.V.K.K.'nce alınan bir kararla doğal sit alanı maalesef 35 m.ye indirilmiştir. Ayrıca bir imar planı revizyonu yapma zorunluluğu olmayan o dönem belediyesince, muhtemelen baskı ya da tazyik sonucu; 1986 yılında alelacele kurul kararına uyum sağlayan 1/5000 Nazım İmar Planı'nı revize edilmiştir. Yaklaşık yedi milyon yıl gibi bir süreçte oluşan falezler, yapılaşma ile tahrip edilmiştir.⁹³

Falezler bölgesindeki 150 metrelik yeşil bant halinde olan doğal sit alanının 35 metreye hem de K.V.T.V.K.K.'nın aldığı kararla indirilmesi oldukça düşündürücüdür. Belki de, bu kararı vermesi gereken en son kurul bu kuruldu. Bu tür bir kararda, doğal değerlerin korunmasından ya da kamu yararı kavramından bahsetmek mümkün değildir.

Yüksek Kurul tarafından doğal sit alanının 35 m'ye indirilmesi ve Belediye tarafından 1986 yılında yılında 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planında yapılan revize sırasında; 2863 Sayılı Yasa yürürlüktedir. Yüksek Kurul ve Belediye Kararı kanunun amacına tamamen aykırıdır. Oysa kanun; korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmek amacıyla yürürlüğe girmiştir. (2863 Sayılı Kanun mad.1)

Lara kıyısı büyük falezlerden dolayı doğal sit alanıdır. Doğal sit sınırının 35 m.ye indirilmesine dair kurul kararı, Lara kıyı bandında önemli yapısal değişikliklere neden olmuştur. Çünkü, yine bu bölge için hazırlanan 1/5000 imar planı Yüksek Kurul'ca incelenmiş ve 04.09.1985 gün ve 1379 sayılı kararla uygun bulunarak uygulama imar planının yapımına geçilmiştir. İmar planı ve diğer bölümlerde bahsedilen imar tadilatları, ayrıca sit alan tarif ve yasaklarına aykırı birçok kararla birlikte, yapı yoğunluğunun arttırılması, kat serbestliğinin getirilmesi, sit alan sınırlarının 35 m.ye indirilmesi falezlerin silüetini ve

⁹² "Sit"; tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, kültür varlıklarının yoğun olarak bulunduğu sosyal yaşama konu olmuş veya önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlardır.(2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu)

⁹³ Antalya Kıyı Yerleşmeleri; Planlama, Yapılanma, Kullanma ve Sorunları, (1996), TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, s.61

dolayısıyla kıyı ile sahil şeridini olumsuz yönde etkilemiş, beton yığınlarını arttırmıştır.⁹⁴

2863 Sayılı Kanun kapsamındaki pek çok alanla ilgili olarak alınacak kararlarda, bölgesel ya da merkezi kurumlarda yeterli kadro bulunmamaktadır. Küçük bir alanla ilgili olarak Anıtlar Kurulunun vereceği bir karar, yıllarca gündeme alınmayı beklemektedir. Dolayısıyla bürokrasi, fiiliyattaki gelişmelere yetişememekte, düzenlemeler kağıt üzerinde kalmaktadır.

2.1.3. Lara Kıyı Bölgesi Planlama Faaliyetlerinin Sonuçları

Yukarıda açıklanan planlama sürecindeki değişiklik ve sonuçları üç başlık altında ele alınabilir. Bu değişikliklerin çoğu tüm Antalya'da uygulanmış ve sonuçları kentin tamamını etkilemiştir.⁹⁵

A- Lara İmar Planı ile Nazım Plan'da Belirtilen Kıyı Kullanımındaki İlke Kararlarında Yapılan Değişiklikler:

Antalya'nın 1987 yılı öncesindeki nazım imar planı, kenti derinlemesine özellikle de ekonomik açıdan geliştirmeyi amaçlamış, kıyı boyunca yalnızca turizm ve rekreasyon kullanımına yer vermiştir. Lara yönünde 150 m'lik bir doğal sit alan sınırının gerisinde sadece turistik tesisler yer almaktaydı. Bu turistik tesislerin gerisinde de tarımsal karakteri korunacak alanlar bulunmaktaydı. Yürürlüğe giren plan kararları ile sadece bu bölgenin değil, tüm Antalya kent yapısını etkileyen önemli değişiklikler olmuştur. Lara'da getirilen yeni plan kararları ile eski plan kararları karşılaştırıldığında, iki ana başlık, iki önemli husus dikkat çekmektedir.⁹⁶

1- Eski plandaki tarımsal karakteri korunacak yerleşim alanları iskana açılarak, gerek planın amaçları, gerekse kentin yapısı verilen kararlarla büyük değişikliğe uğramıştır. Antalya Kenti Nazım İmar Planı sentez raporunda verilen iki önemli karar bu plan değişikliği ile çelişmektedir. Nazım plan kararlarından birisi 'arazi başına kentleşme maliyetini minimize, sosyal faydasını maksimize eden optimal bir kent makroformunun elde edilmesi', diğeri ise 'kenti doğudan çevreleyen tarım alanlarının niteliğinin korunması'dır. Oysa plan ile tarımsal karakteri korunacak yerleşim alanları %80 gibi yüksek bir emsalle ve geniş bir bant halinde

⁹⁴ Antalya Kıyı Yerleşmeleri; Planlama, Yapılanma, Kullanma ve Sorunları, (1996), TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, s.106-107

⁹⁵ a.g.e., s.99

⁹⁶ a.g.e, s.99

iskana açılmış ve kentin bu yönde gelişmesine neden olmuştur. İskana açılma yönündeki hareketin 0.80 gibi emsalle yapılması halinde tarımsal korumadan bahsedilemez. Dolayısıyla amaç ve alınan karar arasında tutarsızlık bulunmaktadır. Diğer yandan, Antalya kenti, yoğun göçe sahne olmaktadır. Strateji olarak bu konuda, planla önceden önlem alınarak, plansız yapılaşmanın önüne geçilmek istenmesi doğrudur. Ancak, karşı koyma yöntemi çok geniş alanların iskana açılmasıyla olmamalıydı. Kent içinde çeşitli nedenle yapılaşmayan ve özellikle gecekonduyu önleme amacıyla pilot bölge seçilen alanlarda yapılaşmanın sağlanması gerekirdi. Mevcut altyapı ve ulaşım üstyapısının en rantabl biçimde kullanımını sağlama düşüncesiyle alınan bazı kararlar olumlu karşılanabilirdi. Fakat yerel yönetimin, kamuya yüklenen bu altyapı maliyetini nereden ve nasıl karşılayacağı hesaplanmamıştır. Diğer yönden, kentin ticari ve idari merkezinin batıya kaydırılması öngörülürken, yerleşim alanlarının doğuya kaydırılması da kendi içerisinde ulaşımın zorlaştırılması, faaliyetler arasındaki kopukluk ve bu sıkıntıyı giderecek yapıların inşası yönünden çelişki oluşturuyordu.⁹⁷

Tarımsal yönden, 11.03.1989 tarihli 20105 Sayılı Tarım Topraklarının Amaç Dışı Kullanımına İlişkin Yönetmelik, verimli tarım topraklarının başka kullanımlarca yok edilmesinin önüne geçmek amacıyla çıkarılmıştır. Ancak, Yönetmeliğin 8. Maddesi bu düzenlemenin gücünü büyük ölçüde azaltmıştır. Yapılan bu değişiklikle yağmur suları ile sulanan tarım arazilerinin başka kullanımlara tahsis edilmesi mümkün olmuştur. Bu sayede kent ve köylerin gelişmesi, okul ya da sağlık tesisleri, sanayi bölgelerinin kurulması ve karayolu açılması amacıyla tarım arazilerinin devri mümkün hale gelmiş, kentleşme bilinci taşımayan, kent görünümüne sahip olmayan beton yığınları ile karşılaşmıştır. Kısacası; amaç yine korunmasız gelişim olmuştur. Yer seçimi uygun olmayan turistik tesislerle de çevre üzerinde önemli tahribat yaratılmış, kıyılar kapatılmıştır.⁹⁸

2- Lara'da, kıyı kullanım anlayışında değişiklik olmuştur. Turistik tesisler eski planda, kıyıdaki yeşil bandın arkasında öngörülmüştü. Değişen karar sonucu bu anlayış, tesislerin denizle birebir ilişkisi olması, yeşil alanların ise, bu tesislerin arasında yer almasını gerektirmiştir. Turistik tesislerin, denizle birebir ilişkisi kendi içerisinde tutarlı olabilir, ilk bakışta normal kabul edilebilirdi. Ancak ilk etapta tutarlı değerlendirilen bu yaklaşımın doğal

⁹⁷ Antalya Kıyı Yerleşmeleri; Planlama, Yapılanma, Kullanma ve Sorunları, (1996), TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, s.99-100

⁹⁸ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e. s.95

sonucu, halkın kıyı alanlarını rahatlıkla kullanamaması olmuştur. Yeşil alanların planlanmasındaki değişmeye rağmen, miktarında önemli bir değişme olmamış, ancak görece bir azalma izlenmiş, turistik tesis kenarlarının da maalesef konutlar lehine değiştiği görülmüştür. Kıyıda yeşil alanların azalması endişe vericidir ve zihniyet değişiminin göstergesidir. Daha önce turistik tesislerin önünde yer alan yeşil alanların, genelde tesislerle birlikte kent halkının kullanımına hizmet vermesi amaçlanmıştır. Bu alanların arkasında önceki yıllarda tarım alanları bulunmaktaydı. Önceleri tarım alanının kıyı bandından talebi yokken, tarımda konuta dönüşen geniş alanlar da doğal olarak kıyı kullanım talebinde bulunmaya başlamışlardır. Kentin tümünün planlamasını etkileyen köklü değişiklikler ve kullanım anlayışının kamusal olmaktan çıkması, bilimsel verilerin ihmal edilmesi gibi olumsuzluklar etkili olmuş, bu da kıyıda stresi arttırmıştır.⁹⁹

B- Yerel Yönetimlerin İmar Plan Hükümlerinde Değişiklik Yapma Eğilimi:

3194 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile hazırlanan yeni plan doğrultusunda, plana bağlı kalınarak kentin gelişmesinin sağlanması isabetli olabilirdi. Ancak, zaman içinde hem imar planı hükümlerinde, hem de parsel bazında imar plan tadilatları, yönetmeliklerde belirtilen yasal gerekler yerine getirilmeden ve kamu yararı kavramına fazla dikkat edilmeden sadece belediye meclis kararları ile yapılmış ve uygulanmıştır. Bu husustaki meclis kararlarında gerekçe yoktur. Oysa, plan değişikliği gereksinimini ortaya çıkaran nedenler ve sorunlar ile bunlara getirilen çözüm önerilerinin açıkça belirtilmesi, çalışmaların da bilimsel verilere dayanması gerekirdi. Açıklanan nedenlerle meclis kararları, idari işlemin sebep ögesi yönünden eksiktir. Bu eksiklik kamu yararı amacının da baltalanmasına neden olmuştur.¹⁰⁰

2.2. YARGI KARARLARI İLE ANTALYA ÖRNEĞİ

Kıyı mevzuatı uyarınca; kıyı kenar çizgisinin tespiti, mevzuata aykırı yapıların yıkımı, nazım ya da uygulama imar planlarının uygulanması, kıyıda iskele, liman gibi tesislerin yapılabilmesine izin verilmesi, bazı yerlerin doğal ya da arkeolojik sit alanı, milli veya tabiat parkı olarak tespiti ve buna benzer işlemlerin yapılması idare makamları tarafından gerçekleştirilen idari işlemlerin konusunu oluşturmaktadır.

Pozitif hukukta kıyı alanlarını ilgilendiren pek çok düzenleme bulunmaktadır.

⁹⁹ Antalya Kıyı Yerleşmeleri; Planlama, Yapılanma, Kullanma ve Sorunları, (1996), TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, s.101

¹⁰⁰ a.g.e, s.101

Kıyıların taşınmaz niteliğinde kamu mallarından olduğunu, bu alanlarda kamu yararı kavramının baskın olduğunu daha önceki bölümlerde ifade etmiştik. Bu alanlarda esas itibariyle; bir tarafta kamu malı ve kamu yararı kavramı ile diğer tarafta özel mülkiyet ve teşebbüs özgürlüğü çatışma halindedir. Hukuk sistemimizde bu tip uyuşmazlıkların çözüm yeri, bir tarafta idarenin yer alması nedeniyle idari yargıdır. Yargı ise; en genel anlamda 'hukuki tartışmalarda karar vermek üzere yetkilendirilen devlet koludur.'¹⁰¹

Çalışmamızın bu kısmında, kıyı alanlarıyla ilgili, dava konusu edilmiş hukuki düzenlemelere ve idari işlemlere yer vereceğiz.

Kıyıları ilgilendiren yerel mahkeme kararlarına değinmeden önce, Anayasa Mahkemesi'nin kıyıya nasıl bir hukuksal anlam verdiğini ilk etapta belirtmek daha isabetli olacaktır. Yüksek Mahkeme'nin kıyının hukuksal niteliğini irdeleyen 18.09.1991 tarih, 1990/23 Esas, 1991/29 sayılı kararında; çağımızda, sanayileşme ve kentleşmenin yoğunlaşması, artan turizm ve dinlenme gereksinimlerinin karşılanabilmesi, deniz manzaralı uygar kentlerde yaşama isteklerinin artması sonucu, kıyıların ve kıyılardan yararlanmanın önemini ortaya çıkardığı vurgulanmıştır. Kişilerin bu yerlerden yararlanabilmesinin, sosyal ve ekonomik bir hak olarak kendisini gösterdiği ifade edilmiştir.

Kıyının, deniz, göl, akarsu gibi her türlü doğal su kütlelerini çevreleyen kara parçası anlamına geldiği, doğal olarak uzunlamasına ve derinlemesine iki boyutu içerdiği belirtilmiştir. Bu kara parçasının, deniz ve göllerde, taşkın durumlar dışında suların kara yönünde en çok ilerlediği anda belirlediği kıyı çizgisi ile, bu çizginin devamında kıyı hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, taşlık, kayalık, sazlık, bataklık kesimin kara yönünden doğal sınır çizgisi, başka bir deyişle kültür arazisinin başladığı çizgi arasında kalan alan olduğu ifade edilmiştir.

Mahkeme kararına ve Anayasa'nın 43. maddesine göre; Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kıyıları, özel mülkiyete konu olamazlar. Doğasına uygun olarak, genellik, eşitlik ve serbestlik ilkeleri gereği herkesin ortak kullanımına açık bulunmalıdırlar. Kıyıların ortak kullanımını düzenlemek, yararlanmaya ilişkin karar ve önlemleri almak kamuya ait bir yetkinin kullanılmasıyla olanaklıdır. Kıyılarda özel mülkiyete dayalı yapılanmaya gidilemez, kıyılarda kazanılmış hak ilkesine dayanılmaz. Kıyıları denizlerin devamı olup ondan ayrılması olanaklı değildir. Nitekim Medeni Yasa'nın 641. maddesi de sahipsiz şeylerle genel

¹⁰¹ Heywood A., Siyaset (Politics), (2007), çeviren Bahattin Seçilmişoğlu, s.436.

yarara sunulmuş mallar için özel kurallar getirmiştir.¹⁰²

2.2.1. Kıyıdaki Dolgu Alanı Üzerinde Çimento Dolum ve Paketleme Tesisini Yapılamayacağı

Uyuşmazlık konusu olan olay, dolgu alanı üzerine inşa edilen çimento dolum ve paketleme tesisinin, Kıyı Kanunu'nun 6 ve yönetmeliğinin 13, 14. maddelerinde tanımlanan kıyılarda ve dolgu alanları üzerinde yapılabilecek yapı ve tesisler kapsamında olup olmadığı ile ilgilidir.

Yargı kararında özetle; 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 6. maddesi ile Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 13. ve 14. maddesinde kıyılarda ve dolgu alanları üzerinde yapılabilecek yapı ve tesislerin ayrıntılı olarak sayıldığı belirtilmiştir.

Anılan yasa ve yönetmelik kuralları gözönüne alınarak verilen hüküm uyarınca; herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olan kıyıda iskele, liman, barınak gibi kıyının kamu yararına kullanılmasına ve kıyının korunması amacıyla yönelik alt yapı ve tesisler ile, faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıdan başka yerde yapılmaları mümkün olmayan tersane, gemi söküm yeri gibi özelliği olan tesisler yapılabilecektir. Doldurma ve kurutma suretiyle kazanılan arazilerde ise; kara, deniz, hava ulaşımına yönelik alt yapı tesisleri, yeşil alan düzenlemeleri kapsamında park, çocuk bahçesi, açık spor alanları ile açık alan ağırlıklı olmak üzere takılıp sökülebilir eleman ile inşa edilen lokanta, gazino, çay bahçesi, sergi üniteleri ve idare binalarını içeren fuar, piknik, eğlence alanları yani toplum yararına açık olmak şartıyla konaklama hariç günü birlik turizm yapı ve tesisleri yapılması mümkündür.

Bu durum karşısında, dolgu alanı üzerinde yapılması mümkün olmayan ve 'Liman' tanımı içinde değerlendirilmesi olanağı bulunmayan böyle bir tesisin yapılmasını durdurmaya ve daha sonra cezalı bir şekilde ruhsata bağlayan idare işlemlerinde mevzuata aykırılık bulunduğundan bahisle aksi yöndeki idare mahkemesi kararı bozulmuştur.¹⁰³

Kıyıların kirletilmemesi ve bu alanlarda; kamunun ortak yararlanmasının önüne geçen, kar amaçlı, kamu yararı içermeyen, tesislerini kıyıda inşa ederek maliyetlerini düşürme

¹⁰²http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=954&content=enerji erişim tarihi: 23.06.2011

¹⁰³ Danıştay Altıncı Dairesi E: 1998/6077, K: 1999/5998, T: 24.11.1999, Danıştay Kararları Dergisi Sayı 103, s. 586

amacı güden özel girişimlerin engellenmesi Anayasa'nın ve Kıyı Kanunu'nun öngördüğü kamu yararı amacına uygundur.

2.2.2. Nazım ve Uygulama İmar Planlarında Belirtilerek Beton Malzeme Kullanmak Suretiyle Sabitlenen Büyük İskelelerin Kıyılarda Yapılıp Yapılmayacağı

TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, Antalya Barosu ve TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası tarafından Antalya, Kemeragzı-Kundu Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi kapsamında, kıyıda iskele yapılmasına yönelik olarak hazırlanan 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun değişik 7. maddesi uyarınca onaylanmasına ilişkin 04.01.2008 günlü işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Kültür ve Turizm Bakanlığı aleyhine dava açılmıştır.

Davacılar 23.01.2009 kayıt tarihli dilekçelerinde;

Dava konusu alanın, Bakanlar Kurulu'nun 03.08.2004 tarih, 2004/7789 sayılı kararı ile Antalya Kemeragzı-Kundu Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilan edildiğini, bu kararın iptali istemiyle açılan davanın sürmekte olduğunu, Antalya Valiliği'nin 07.09.2006 tarih ve 4495 sayılı yazıları ile söz konusu iskelelere ilişkin imar planı tekliflerinin Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca 04.01.2008 tarihinde onaylandığı, onaylanan planların Anayasa'ya, 3621 sayılı Kıyı Kanunu'na ve İmar Kanunu ve Yönetmeliğine ve kamu yararına aykırı olduğunu iddia etmişlerdir.

Yine, dava konusu planların askıya çıkarılmasına ilişkin yazıda, imar planlarının 15 adet otelin önündeki kıyılarda yer alan iskelelere ilişkin yapıldığı, davalı idarenin mevcut olan iskeleleri yasallaştırma yoluna gittiği, planların yapıldığı sahil şeridinin otellerle kapalı olduğu, bu iskelelerden yararlanma hakkının tamamıyla otel müşterilerinin kullanımında olacağı, bu nedenle kamunun kıyı kullanımını sınırlandırdığını, söz konusu imar planlarında kıyı mevzuatında belirtilen 150 m. mesafenin zorunlu mesafe olarak kabul edildiği, buna göre düzenleme yapıldığı, bu uygulamanın söz konusu alanda çok sayıda iskele oluşmasına neden olacağı, kıyıda görüntü ve silüet açısından kirlilik oluşturduğunu belirtmişlerdir.

Davalı Bakanlığın imar planları ile ilgili, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 8. maddesinde belirtilen hükme uygun her hangi bir bilimsel ve teknik çalışma yapmadığı, bu nedenle planların ilgili hükümlere uygun olarak yapılmadığı, iskelelerin üst

ölçekli 1/50.000 ve 1/100.000 ölçekli Çevre düzeni Planına aykırı olarak yapıldığı iddia edilerek dava konusu işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması talep edilmiştir.

Davalı Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın 13.04.2009 tarihli savunma yazılarında; söz konusu iskele uygulama imar planı tekliflerinin 3830/3621 sayılı kıyı kanunu kapsamında görüş alınmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlara gönderildiği, Bakanlığa ulaşan kurum ve kuruluş görüşleri doğrultusunda planların 04.01.2008 tarihinde onaylandığı, yine 26.02.2008 tarihli dilekçe ekinde bakanlığa iletilen onaylı iskele imar planının plan notlarının 7. maddesinde 'iskelelerin yapımında beton malzeme kullanılamaz' ibaresinin Denizcilik Müsteşarlığı'nın 23.05.2008 tarih ve 18106 sayılı yazısında belirtilen hususlar dikkate alınıp düzenlenerek plan notu değişikliğinin 17.07.2008 tarihinde Bakanlıkça onandığı belirtilmiştir.

Bahse konu iskelelerin yer aldığı kıyı bandının, yapılaşmış günü birlik alanlar ve turizm tesis alanlarının bulunduğu ve turizm açısından günlük kullanım potansiyelinin yoğun olduğu alanlar olduğu, sahilde denize girme, güneşlenme ve su sporları gibi değişik turizm etkinliklerinin yapılabilmesi amacıyla iskele yapımına ihtiyaç duyulduğu, iskelelerin büyük çaplı yatırımlar olmadığı, teknik olarak 1/25.000 ölçekte net ve anlaşılır biçimde gözükmelerinin mümkün olmadığı, bu nedenle 1/25.000 ölçekte onama yapılmasına ihtiyaç duyulmadığı, Kıyı Kanunu'nda bu yönde bir zorunluluk olmadığı dava konusu planların ilgili mevzuata uygun olarak onandığını belirtilerek davanın reddini talep etmiştir.

Yine davalı Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın 25.06.2009 tarihli yazısında özetle; askı süresinde imar planlarına yapılan itiraz nedeniyle, söz konusu otellere ait denize girme, güneşlenme ve amatör su sporları gibi faaliyetler için kullanılan iskelelerin beton ile sert zemine sabitlenmiş olduğu ve onaylı imar planlarının plan notlarının 7. maddesinde yer alan 'iskelelerin yapımında beton malzeme kullanılamaz' ibaresi nedeniyle söz konusu iskelelerin ruhsat alamadığı, bu nedenle plan notunun kaldırılmasının talep edildiği, Denizcilik Müsteşarlığı'nın söz konusu plan notunu kaldırılarak 'Mevcut iskelelerin korunması, ancak yeni iskele inşa edilmesi veya iskelelerin yıkılıp yeniden inşa edilmesi halinde beton malzeme kullanılamaz' ibaresinin getirilmesinin uygun olduğu yönündeki görüşüne dayanılarak dava konusu planlarının 17.07.2008 tarihinde yeniden onandığı belirtilmiştir.

Bilirkişilerin değerlendirmesinde ise özetle;

a- Dava Konusu Nazım ve Uygulama İmar Planı Kararları Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın 04.01.2008 günlü işlemi ile, Antalya, Kemeragzı-Kundu Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi kapsamında, kıyıda iskele yapılmasına yönelik olarak hazırlanan

1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının onandığı, 1/5000 ölçekli nazım imar planında, 4965 metre uzunluğundaki kıyı şeridinde, 15 alanda, toplam 17 adet iskelenin öngörüldüğü, planda öngörülen iskeleler, kıyının gerisindeki turizm tesislerinin denize uzantıları olarak konumlandırıldığı, turizm tesisleri ile iskeleler arasında 50 metre derinliğinde günübürlük tesisler ve 50 metre derinliğinde yeşil alanlar öngörüldüğü, kıyıya dikey erişim için 9 ayrı kesimde taşıt ve yaya yollarının da öngörüldüğü, iskelelerin konumları yönünden üç bölgede yoğunlaştığı belirtilmiştir.

Dava konusu 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında, iskele kullanımına yönelik olarak Plan Notlarının 2. maddesinde ‘Sabit iskele denize girme, güneşlenme, amatör su sporları gibi faaliyetler dışında kullanılamaz’ koşulunun, plan notlarının 4. Maddesinde ‘inşa faaliyetleri esnasında ve sonrasında bölgenin ekolojik ve oşinografik özelliklerinin korunmasına yönelik gerekli tedbirlerin alınması’ şartının getirildiği, yine plan notlarının 7. maddesinde ise, ‘iskelelerin yapımında beton malzeme kullanılamaz’ koşulunun bulunduğu, ancak bu maddenin 17.07.2008 tarihinde onaylanan plan notu değişikliği ile ‘iskelelerin korunması, ancak yeni iskele inşa edilmesi veya iskelelerin yıkılıp yeniden inşa edilmesi halinde beton malzeme kullanılamaz’ şeklinde belirtildiği anlaşılmıştır.

Bilirkişi raporunda, konunun plan kademelenmesi yönünden de irdelendiği, buna göre; ulusal düzeyde planlama sistemine sahip olan pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de planlama sürecinin belirli bir kademelenme çerçevesinde gelişmekte olduğu, bu kapsamda, gerek 1/100.000, 1/50.000 ya da 1/25.000 gibi üst ölçekli bölge planları ve gerekse 1/5.000 ölçekli nazım imar planları ile 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarında, çeşitli projeksiyonlar doğrultusunda, mevcut durumu da olabildiğince göz önünde bulundurarak kentin ihtiyaç duyduğu tüm sosyal ve teknik alt yapı ihtiyacı için gereken kamusal alan büyüklükleri, konut, sanayi, ticaret vb. kullanımlar için gerekli alanların belirtildiği ve yerlerinin imar planları üzerinde, ölçeğine uygun gösterim teknikleri doğrultusunda görselleştirildiği, bu kademelenme içinde önemli olan, üst ölçekteki planlarda da bu durumun benimsenmesi ve sürdürülmesinin gerektiğine işaret edilmiştir.

Plan kademelenmesi içinde, planlama sisteminin önemli bir aşaması olan nazım imar planında yapılaşma esasları, yoğunluklar, kullanımlar ile ulaşım sisteminin bir bütün olarak tanımlanıp ve tasarlandığı, nazım imar planlarının içerik olarak 1/1000 ölçekli uygulama imar planına göre daha genel kural, koşul ve ilkeler içerdiği, 1/5000 ölçekli nazım imar planlarında ise, konut, ticaret, sanayi ve kentsel çalışma alanlarına ilişkin düzenleme esasları ve

yoğunlukların planlama ilkeleri çerçevesinde belirlendiği, bunların yanı sıra kentte yaşayanların gereksinim duyduğu eğitim, sağlık, idari ve rekreasyon tesisleri ile bu kullanımların gereksinimlerini karşılayacak yol ve teknik alt yapı sistemlerinin büyüklükleri ve tasarım ölçütlerinin belirlendiği, özü itibariyle, nazım imar planının, kente ilişkin tüm kullanımlarla ilgili perspektiflerin yansıtıldığı bir belge olduğu belirtilmiştir.

Nazım plan aşamasından sonra gelen 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarında ise, nazım imar planlarında belirtilen plan kararlarının uygulama sürecini yönlendirmesi beklenilmektedir. Uygulamaya esas olacak uygulama imar planlarının, bir üst ölçek olan nazım imar planlarından daha fazla bilgi ve ayrıntı içermesi, kendi ölçeğine uygun planlama dilini oluşturması ve üst ölçeklerin ana kararlarına uyumlu olması gerektiği, bu anlamda, uygulama imar planları ile nazım imar planları arasında ölçekler arası tutarlılığın sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Dava konusu işlem ile 15 farklı alanda toplam 17 adet iskele öngörülmesine yönelik 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının onandığı, dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında ön görülen iskelelerin, konum ve boyutlarının 1/5000 ölçekli nazım imar planında ön görülen konum ve boyutlara uygun biçimde belirlendiği, söz konusu planlarda iskele boyutları ölçü olarak belirtilmemiş olmakla beraber; 1/5.000 ölçekli nazım plan çizimlerindeki iskele boyutlarının 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında esas alındığının tespit edildiği, söz konusu iskelelerin, kıyı gerisindeki tesislerin deniz uzantıları olarak öngörüldüğü, bu nedenle bölgesel işlevlerinin bulunmadığı, diğer yandan iskele uzunluklarının 65-135 metre arasında, genişliklerinin ise, 3-5 metre arasında değiştiği, planlama tekniğine göre; bu nitelikteki iskelelerin üst ölçekli (1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı veya daha üst ölçekli) planlarda gösterilmesinin zorunlu olmadığı, bu yönüyle 1/1000 ölçekli uygulama imar planının plan kademelenmesine uygun olduğu, söz konusu iskelelerin 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı veya daha üst ölçekli planlarda öngörülmesi veya belirlenmesini gerektirecek niteliklerde olmadığı, bu nedenle 1/5000 ölçekli nazım imar planında öngörülen iskelelerin üst ölçekli bir plana dayanmasının zorunlu olmadığı, dolayısıyla dava konusu planların, plan kademelenmesine aykırı hususlar içermediği tespit edilmiştir.

Bilirkişi raporundaki kıyı mevzuatı yönünden yapılan irdelemede ise özetle; kent planlamasında bireylerin dinlenme ihtiyaçlarını sağlamak üzere farklı nitelik ve kapsamlarda mekanların öngörüldüğü, örneğin; parklar ve yeşil alanların büyüklükleri ve konumlarına

ilişkin mevzuata ve planlama yazınında tanımlanmış bazı ölçütler bulunduğu, ancak gerek imar mevzuatında ve gerekse planlama yazınında dava konusu planlarda öngörülen çelik iskelelerin tanımına giren türden iskelelerin yer seçimi, sayıları, iskeleler arası mesafe, iskele ölçülerine ilişkin hükümler ve ölçütlerin bulunmadığı, kıyı mevzuatında sadece ‘ahşap iskelelere’ ilişkin olarak Kıyı Kanunu’nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 13. maddesinin ‘c’ bendinde ‘ahşap iskele’ yapım koşullarının belirlendiği, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının söz konusu yapılara ilişkin esasları açıklığa kavuşturmak amacıyla 15.6.2006 tarih ve 2006/3 sayılı Genelgeyi yayınladığı, söz konusu genelgede:

‘Ahşap iskelelerden; kıyının kamuya açık kullanımını engellemek şartıyla, 1/1.000 ölçekli uyulama imar planı yapılmaksızın kıyı çizgisinden itibaren en fazla -2,20 metre su derinliğini geçmeyecek şekilde, en fazla 20 metre boyunda ve 2,5 metre eninde olmak üzere ve ucunda (veya açıkta, karayla bağlantısız) 5 X 5m boyutlarında en fazla bir adet platformu olan, seyir emniyeti ve deniz güvenliği ve denizden yararlanma bakımından ihtiyaç duyulduğunda ilgililerince kaldırılacağına taahhüt edilmesi kaydı ile sökülebilir nitelikte ve tamamı ahşap malzeme veya çelik boru kazık üzerine ahşap kaplama kullanılmak veya yüzer elemanlardan teşkil edilmek suretiyle (ponton) yalnızca denize girme, güneşlenme ve amatör su sporları gibi faaliyetleri gerçekleştirmek amacıyla yapılan iskeleler anlaşılacağı, ayrıca, ahşap iskeleler arasında en az 150 metre mesafe bulunmasının gerektiği belirtilmiştir.

Dolayısıyla yukarıda bahsedilen Yönetmelik ve Genelgede yer alan hususların dava konusu iskeleleri kapsamadığı, Yönetmelik ve Genelge esaslarının, imar planı yapılmaksızın inşa edilecek iskeleleri kapsadığı bilirkişi raporundan anlaşılmıştır.

Raporda; dava konusu iskelelerin temelde turizm bölgesindeki tesislerin ve kamusal alanındaki hizmet çeşitliliğini geliştirmeye yönelik yapılar ve mekanlar olarak algılandığı, turizm bölgelerindeki kullanıcı sayısının artırılması, bölgenin ekonomik canlılığın sağlanması, diğer bir deyişle daha fazla ekonomik kazanç sağlanması ve bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınması planlamanın temel amaçlarından birisi olduğu, diğer yandan bölgenin ulusal ve uluslararası düzeydeki kimliği ve değerlerini belirleyen doğal kaynaklarının korunması ve gelecek nesillere aktarılması da temel amaçlardan biri olduğu, dünyada planlama yazınında ve politika metinlerinde kabul gören ve “sürdürülebilir turizm planlaması” veya “koruma kullanma dengesi” gibi tanımlarla ifade edilen bu yaklaşımda; amacın ekonomik ve sosyal kalkınma ile koruma amaçlarının bir arada gerçekleştirilmesi olduğu, birinci amaca ulaşmak için tesislerin hizmet kalitesi, hizmet çeşitliliği, sosyal ve

teknik alt yapı yeterliliği ve ziyaretçilerin bu bölgeyi tercih etmesindeki temel nedenlerden biri olan doğal çevreyi deneyimlemesi için sağlanan olanakların çeşitliliği olduğu, burada tesislerin hizmet kalitesinin işletme konusu olup planlamanın doğrudan müdahale alanı dışında bulunduğu, doğal çevrenin deneyimlemesinin ise, Kundu örneğinde olduğu gibi kıyıda ve kıyı dışındaki doğal çevrede ziyaretçilerin gezinti, dinlenme, izleme ve diğer faaliyetlerine olanak sağlanması ile mümkün olacağı belirtilmiştir.

Davalı Bakanlığın savunma yazılarında ve plan onama gerekçelerinde; tesislerin önlerinde yapılması planlanan bu kullanımların bölgeyi kullanacak ziyaretçilere yönelik mekanlar olduğu, dolayısıyla tesislerin tercih edilmesine ve turizm potansiyelinin geliştirilmesine olanak sağlayacağı yönündeki temel bir gerekçeye dayandığı, bu tür yapılar her ne kadar kamu kullanımına açık olarak planlanmakla beraber uygulamada, erişilebilirlik olanaklarına bağlı olarak, iskelelerin gerisindeki tesislerde konaklayan ziyaretçilerce kullanıldığı, bu yapıların öncelikli amacının yerleşmedeki bütün nüfusun kullanımı olmayıp turizm tesislerinde konaklayacak nüfusun kıyı kullanımını çeşitlendirdiği, ancak konumlarının kamuya açık kıyı şeridinde olması ve planlarda bazı kesimlerde kuzey-güney yönünde ön görülen yaya ve taşıt yollarıyla kıyıya erişim olanaklarının sağlanması nedeniyle bu yapıların kamu kullanımına olanak sağladığı belirtilmiştir.

Dava konusu planlarda ön görülen iskelelerin, kıyının gerisinde bulunan turizm tesislerinin uzantıları olarak öngörüldüğü, plan kararının temelde Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 12. maddesine dayandığı, bu yönüyle amaç ve kapsam yönünden mevzuatta belirlenen esaslara aykırı bir hususun bulunmadığı, planlamada bu kullanımlara yönelik en önemli hususun, kıyı kullanıcılarının gerek doğu-batı yönündeki gezinti, spor ve benzeri amaçlı dolaşımı ve denize girme ihtiyaçlarının engellenmemesi olduğu, dava konusu planlarda ön görülen iskelelerin kara ile denizin buluşma noktalarına yakın mesafelerde konumlandırıldığı, bu yönüyle kıyıda doğu-batı yönündeki açıklığın korunmakta olduğu ve dolaşım olanaklarının kısıtlanmadığı bilirkişi raporunda belirtilmiştir.

Davalı bakanlığın 17.07.2008 tarihinde onayladığı plan notu yönünden bilirkişi raporunda yapılan irdelemede özetle;

Dava konusu işlemlerle ilgili olarak 17.07.2008 tarihinde onaylanan plan notu değişikliği ile "iskelelerin korunması, ancak yeni iskele inşa edilmesi veya iskelelerin yıkılıp yeniden inşa edilmesi halinde beton malzeme kullanılmaz" hükmünün getirildiği anlaşılmıştır.

Keşif esnasında yapılan incelemede; iskelelerin kara yönünde başlangıç notlarının

kumsal olması nedeniyle iskelelerin beton zeminlere sabitlendiğinin tespit edildiği, söz konusu beton zemin alanlarının kumsalda yürüme ve güneşlenme faaliyetlerini engelleyecek nitelikte görülmediği, diğer yandan iskele yapısı ile sabitleme ve giriş amaçlı beton zeminlerin kıyının doğal yapısına hiçbir zarar vermemesinin söz konusu olmadığı, kaçınılmaz olarak kumsalın doğal yapısına bir müdahale olduğu, ancak plan notlarında doğal yapının bozulmaması yönünde hüküm bulunmadığı, bu nedenle davacıların iddialarında yer alan ‘doğal yapıya zarar vereceği’ yönündeki endişelerin planlama sürecine yönelik olmayıp uygulama sürecinin konusu olarak değerlendirildiği bilirkişi raporunda belirtilmiştir.

Bilirkişi kurulu dava konusu işleme ilişkin yaptığı tespit ve incelemelere dayanarak;

Dava konusu 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında öngörülen iskelelerin yer seçiminde, kıyı gerisinde mevcut turizm tesislerinin referans alındığı, iskelelerin planlamasında mevcut turizm tesislerinde konaklayacak nüfusun esas alındığı, öngörülen iskelelerin kamu kullanımına yönelik açık mekanlar ve kıyı yapıları olduğu, kıyıyı kullanacak bireylerin denizi, kıyıyı ve kıyı gerisindeki yapıları farklı bir açı ve perspektiften deneyimlemeleri, yüzme, güneşlenme, gezinti ve dinlenme gereksinimlerine olanak verecek yapılar olduğunu belirtmiştir.

Kıyıda öngörülen bütün iskelelerin amaç yönünden farklılık göstermediği, dolayısıyla plan kapsamında 15 adet alanda toplam 17 adet iskele öngörülmesi yönündeki plan kararının, kıyının gerisindeki turizm tesisler ile bütünleşecek biçimde konumlandırıldığı vurgulanmıştır.

Kıyı Kanunu, Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik ile kıyı mevzuatında yer alan diğer düzenlemelerde imar planları ile dolgu yoluyla iskele öngörülmesine dair sayı, sıklık, iskeleler arası mesafe, malzeme ve iskele ölçütleri yönünden kısıtlayıcı hükümler tespit edilmediği, dava konusu imar planlarında öngörülen iskelelerin bu yönden kıyı mevzuatına aykırı hususlar içermediği, yine imar mevzuatında iskele planlamasına yönelik kısıtlayıcı hükümler tespit edilmediği, bu yönüyle dava konusu planlarda öngörülen iskelelerin bu yönlerden imar mevzuatına aykırı hususlar içermediği raporda yer almaktadır.

Planlarda 17.07.2008 tarihinde onaylanan plan notu değişikliğinin, (“iskelelerin korunması, ancak yeni iskele inşa edilmesi veya iskelelerin yıkılıp yeniden inşa edilmesi halinde beton malzeme kullanılamaz” şeklindeki plan notunun) ve yapılan beton zeminlerin kıyı boyunca yaya dolaşımında sürekliliği engellemediğine işaret edilmiştir.

1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında öngörülen iskelelerin konum ve boyutlar yönünden 1/5000 ölçekli nazım imar planına uygun belirlendiği, bu yönüyle uygulama imar planının plan kademelenmesine uygun olduğu, söz konusu iskelelerin boyutları ve işlevlerinin plan tekniği gereği 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı veya daha üst ölçekli planlarda öngörülmesini ve çizilmesini gerektirecek niteliklerde olmadığı, bu nedenle 1/5000 ölçekli nazım imar planında öngörülen iskelelerin üst ölçekli bir plana dayanmasının zorunlu olmadığı belirtilerek;

Antalya, Kemerağzı-Kundu Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi kapsamında, kıyıda iskele yapılmasına yönelik olarak hazırlanan 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun değişik 7. maddesi uyarınca onaylanmasına ilişkin 04.01.2008 günlü işlemin, alanda yapılması öngörülen iskelelerin, yapım teknikleri, nitelikleri ve 17.07.2008 tarihinde onaylanan plan notu değişikliği (iskelelerin korunması, ancak yeni iskele inşa edilmesi veya iskelelerin yıkılıp yeniden inşa edilmesi halinde beton malzeme kullanılmaz şeklindeki plan notu) de dikkate alındığında Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuatta belirlenen esaslara, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı olmadığı şeklinde görüş bildirilmiştir.

İdare tarafından, 2634 Sayılı Yasa'nın 7. Maddesi uyarınca onanan dava konusu imar planlarında şehircilik ilkelerine, kamu yararına ve mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddi savunulmuştur.

Danıştay tetkik hakimi ise, ilk etapta; T.C. Anayasa'nın 46. Maddesinde kıyıların, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, deniz, göl ve akarsu kıyıları ile deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğinin en üst hukuk normu olarak belirlendiğini, 3621 sayılı Kıyı Kanununun 6. Maddesinde kıyıların, herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olup, buralarda hiçbir yapı yapılamayacağı; duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek kazık ve benzeri engeller oluşturulamayacağı şeklindeki yasal düzenlemeleri hatırlatmıştır.

Bu konu ile bir kısım yasal düzenlemelere işaret ederek; özetle; otellerin önünde denize dik olarak yapılan toplam 17 adet iskelenin ayaklarının beton ile denize sabitlendiğini, iskelelerin deniz dışında kumsal alan üzerinde de yer işgal ettiğini ve bir çeşit dolgu niteliğinde olduklarını, bu sıklıkta ve bu nitelikte yapılan iskelelerin kıyının Anayasa ve Kıyı Kanunu'nda belirtildiği şekliyle kamunun serbest kullanımını engellediğinin görüldüğü düşüncesine yer vermiştir.

Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 13. maddesinin (a) bendinde, kıyının kamu yararına kullanma ve kıyiyı koruma amacına yönelik tesisler yapılacağına öngörülmesi, bu tesisler arasında iskelenin de sayılması karşısında, kıyıda yapılacak iskelelerin ancak kanunun ve yönetmeliğin genel amacı doğrultusunda kıyıda yapılması zorunluluğu bulunan ve kamu yararı barındıran ortak kullanıma açık iskeleler olduğunu, davaya konu iskelelerin ise, kamu yararı amacı yerine alanda bulunan otel müşterilerinin yararlanması amacına dönük olduğunu, bu haliyle dava konusu işlemde mevzuata ve kamu yararına uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılarak yürütmenin durdurulması isteminin kabulü yönünde görüş bildirmiştir.

Danıştay Altıncı Dairesi ise; Antalya Kemeragzı-Kundu Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi kapsamında, kıyıda iskele yapılmasına yönelik olarak hazırlanan 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu'nun değişik 7. maddesi uyarınca onaylanmasına ilişkin 04.01.2008 günlü işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada;

Alanda yapılması öngörülen iskelelerin yapım teknikleri, nitelikleri ve 17.07.2008 tarihinde onaylanan plan notu değişikliğinin de (iskelelerin korunması, ancak yeni iskele inşa edilmesi veya iskelelerin yıkılıp yeniden inşa edilmesi halinde beton malzeme kullanılmaz şeklindeki plan notu) göz önünde bulundurulması suretiyle davacının, davalı idarenin iddiaları ile dosyadaki bilgi ve belgelerde dikkate alınmak suretiyle bilirkişi raporundaki teknik görüş ve hukuki değerlendirmeye atıf yaparak; dava konusu işlemde, kıyı mevzuatına, şehircilik ilkelerine ve planlama esasları ve kamu yararına aykırılık görülmediği düşüncesi ve koşulların oluşmaması nedeniyle de yürütmenin durdurulması istemini oy çokluğu ile reddetmiştir.

Ancak dairenin bir üyesi tarafından, Kıyı Kanunu ve bu Kanun'un Uygulanmasına Dair Yönetmelik hükümleri uyarınca 13. maddesinin (a) bendinde, kıyının kamu yararına kullanma ve kıyiyı koruma amacına yönelik tesisler yapılacağına ön görülmesi, bu tesisler arasında "iskelenin" de sayılması karşısında, kıyıda yapılacak iskelelerin ancak kamunun ve yönetmeliğin genel amacı doğrultusunda kıyıda yapılması zorunluluğu bulunan ve kamu yararı barındıran ortak kullanıma açık iskeleler olduğunu, dava konusu işlemde ise mevzuata ve kamu yararına uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle yürütmenin durdurulması gerektiği oyuyla karara iştirak edilmemiştir.

Bilirkişi raporunda, dava konusu kıyıda gerçekleşen işlem ve yapılan iskeleler yönünden, engelleyici hüküm ya da karar bulunup bulunmadığı noktasından çıkılarak

ulaşıldığı değerlendirilen sonuçlarda; kıyıların kamunun ortak kullanımının gerçekleşeceği, bunun da ‘bedelsiz’, ‘serbest’ ve ‘eşit’ şekilde olması gerektiğine dair ilkelerin göz ardı edildiği düşüncesi akla gelmektedir. Çünkü kamu malları ve kamu yararı sözkonusu olduğunda, ister yapı alanında, isterse hukuki düzlemde olsun, yapılan değişikliklerde hareket noktasının, ‘yapılanı yasaklayan bir düzenleme var mı?’ düşüncesinden ziyade ‘yapılan ile kamu yararı gerçekleşiyor mu?’ olmalıdır.

Dava derdest olduğundan yürütmenin durdurulmamasına ilişkin mahkeme kararının eleştirisi yapılmamıştır.

2.2.3. Üçüncü Derece Doğal Sit Alanı ve Kıyı Kenar Çizgisi İçerisinde İnşaat Yasası

Antalya İkinci İdare Mahkemesi’nin 2006/1637 Esas, 2007/1052 numaralı kararına konu olan davada; bir anonim şirketin vekili aracılığıyla, Kaş Belediye Başkanlığı aleyhine, Kaş İlçesi, Merkez Mahallesi, Küçükçakıl Mevkiinde, 3. derece doğal sit alanında ve kıyı kenar çizgisi içinde kalan yerde söz konusu şirket tarafından yaptırılan inşaatın 3194 sayılı Yasa’nın 32. maddesi uyarınca yıktırılmasına ilişkin 28.11.2005 günlü Belediye Encümen kararının; plaj sahası için ecrimisil ödedikleri, yapılan yapının seyyar baraka niteliğinde olduğu, kalıcı yapı olmadığı, Kıyı Kanunu’na aykırılık bulunmadığını öne sürerek iptal davası açılmıştır.

İdare savunmasında özetle; dava konusu alanın 3. Derece Doğal Sit alanı içerisinde bulunduğunu, kıyı kenar çizgisi içerisinde inşaat yapılmasının mümkün olmadığını, ecrimisil ödenmesinin yapı yapılabileceği anlamına gelmediğini, tesis edilen işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığını belirterek davanın reddi gerektiğini savunmuştur.

Mahkeme ise kararında; 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 32. maddesinde; bu kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının idarece tespiti üzerine belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumunun tespit edileceğini, yapının mühürlenerek derhal durdurulacağını, durdurmanın yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağını, bu tebligatın bir nüshasının muhtara bırakılacağını, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını isteyeceğini, ruhsata aykırılık olan yapıda bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığının, inceleme sonunda anlaşılması halinde, mührün belediye veya valilikçe kaldırılıp inşaatın devamına izin verileceği, aksi

takdirde ruhsatın iptal edileceğini, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip belediye veya valilik tarafından yıktırılacağını ve masraflarının yapı sahibinden tahsil edileceğini belirtmiştir.

Yine mahkeme kararında; 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 6. maddesindeki; Kıyı, herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olup, buralarda hiçbir yapı yapılamaz; duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engeller oluşturulamaz. Kıyılarda, kıyıyı değiştirecek boyutta kazı yapılamaz; kum, çakıl vesaire alınamaz veya çekilemez. Kıyılara moloz, toprak, cüruf, çöp gibi kirletici etkisi olan atık ve artıklar dökülemez. Kıyıda, uygulama imar planı kararı ile;

a) İskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran, köprü, menfez, istinat duvarı, fener, çekek yeri, kayıkhanesi, tuzla, dalyan, tasfiye ve pompaj istasyonları gibi, kıyının kamu yararına kullanımı ve kıyıyı korumak amacıyla yönelik alt yapı ve tesisler yapılabilir... 14. maddesinde; "Bu Kanun kapsamında kalan alanlarda ruhsatsız yapılar ile ruhsat ve eklerine aykırı yapılar hakkında 3194 sayılı İmar ilgili hükümleri uygulanır." 15. maddesinin (b) bendinde; "Bu kanun kapsamında kalan alanlarda, Kanun hükümlerine uyulmadan ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapıların sahiplerine ve müteahhidine, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda öngörülen para cezalarının iki misli para cezası verilir."

Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 13. maddesinde de; "Kıyıda onaylı uygulama imar planlarına göre ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin tüm önlemler alınmak koşulu ile aşağıdaki yapı ve tesisler yapılabilir."

a) Kıyının kamu yararına kullanımına ve kıyıyı korumak amacıyla yönelik altyapı ve tesisler: İskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran, köprü, menfez, istinat duvarı, fener, çekek yeri, kayıkhanesi, tuzla, dalyan, tasfiye ve pompaj istasyonları.

b) Faaliyetlerinin özelliği gereği kıyıdan başka bir yerde yapılması mümkün olmayan yapı ve tesisler: Tersane, gemi söküm yeri, su ürünleri üretim ve yetiştirme tesisleri, yat limanı, balıkçı barınağı ve yat çekek yeri.

c) Kıyılarda ayrıca uygulama imar planı yapılmadan sabit olmayan duş, gölgelik, soyunma kabini aralarında en az 150 metre mesafe olmak kaydı ile 6 m 'yi geçmeyen büfe ve kirletici etkisi olmayan fosseptik yapımını gerektirmeyen seyyar tuvalet ve ahşap iskeleler yapılabilir. 20. maddesinde de; "Kıyılarda, doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan alanlarda ve sahil şeritlerinde Kanun, plan ve bu Yönetmelik hükümlerine uyulmadan, ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması halinde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi

hükümleri uyarınca, aynı Kanunda belirlenen yasal süreler içinde gerekli işlem yapılır.” şeklindeki düzenlemeler hatırlatılmıştır.

Esasa yönelik değerlendirmesinde; Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu Yönetmeliği'nin 3. Maddesinde; “Tabii Sit” tanımının, ilginç özellik ve güzelliklere sahip olan ve ender bulunan korunması gerekli alanları ve taşınmaz tabiat varlıklarını ifade ettiği, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca alınan 05.11.1999 günlü, 659 sayılı ilke kararında; III. Derece Doğal (Tabii) Sit alanının ise, Doğal yapının korunması ve geliştirilmesi yolunda, yörenin potansiyeli ve kullanım özelliği de göz önünde tutularak konut kullanımına da açılacak alanlar olarak tanımlandığı yönündeki mevzuata ve ilke kararına atıf yaparak, davacı şirkete ait Antalya İli, Kaş İlçesi, Merkez Mahallesi, Küçükçakıl Mevkiinde, 3. derece doğal sit alanında ve kıyı kenar çizgisi içinde kalan yerde, deniz tarafında ilk olarak 27.03.2005 tarihinde izinsiz büfe yapıldığının tespit edildiği, bu yerin eski duruma getirilmesi için tebligatta bulunulmasına rağmen, 21.11.2005 tarihinde yapılan kontrolde daha önceki imalatlara ilave olarak kıyı bandında demir profillerle iskele ve iskelenin üzerine ahşap platform yapıldığının tespit edilmesi üzerine alınan 28.11.2005 tarihli Encümen kararı ile 3621 sayılı Kıyı Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 20. ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca kaçak ve izinsiz yapılan bu yapıların yıktırılması yönündeki işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesi ile davayı reddetmiştir.

Dava konusu barakanın, kıyı kenar çizgisi içinde bulunması, ancak 3. derece doğal sit alanında yer almaması halinde dahi, yine aynı şekilde karar verilir miydi? sorusu akla gelebilir. Kıyılar sözkonusu olduğunda, ölçüt olarak ortaya koyduğumuz ve bu alanlardaki düşüncelerimizin gerekçesini oluşturan kamu yararı kavramı, özel mülkiyetin ya da bireysel yararlanmanın önüne geçmenin temel taşı oluşturmaktadır. Bu nedenle dava konusu barakanın özel yararlanma ve özel mülkiyetin sağlanamayacağı kıyı kenar çizgisi içerisinde kalması halinde dahi yine aynı şekilde hüküm tesis edilirdi diyebiliriz. Diğer yandan, mahkemece; Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu Yönetmeliği'ne atıf yapılmış olsa da; hüküm 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına dair Yönetmeliğin 20 ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddeleri esas alınarak tesis edilmiştir.

2.2.4. Kıyı Kenar Çizgisinin İptali

Kıyı kenar çizgisinin hangi esaslara göre belirlenmesi gerektiği hususundaki Antalya 1. İdare Mahkemesinin 2002/1504 Esas, 2005/337 Numaralı Kararı konuya açıklık

getirmektedir.

Gerçek bir kişinin vekili aracılığıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı aleyhine açtığı davada özetle; Antalya İli, Kemer ilçesi Ulupınar Köyü, Çıralı mevkiinde 212 ve 213 sayılı parselleri kapsayan 1/1000 ölçekli Çıralı Kemer P.24.b.10.c.IVd no.lu halihazır paftasına isabet eden 31.7.1996 onaylı kıyı kenar çizgisinin hatalı olarak doğrusal bir hat olarak belirlendiği, jeolojik doğal olguların böyle bir düz hat içinde olmasının beklenemeyeceği, tespit edilen kıyı kenar çizgisinin 3621 sayılı Yasanın 4. maddesindeki tanıma uymadığı, yaşlı ağaçların bulunduğu alanların kıyı kenar çizgisi içerisine alındığı öne sürülerek iptali talep edilmiştir.

İdare ise savunmasında; dava açma süresinin geçirildiğini, kıyı kenar çizgisinin tespitinde Valilik Kıyı Kenar Çizgisi Tespit Komisyonunca arazide topoğrafik, jeolojik ve toprak özellikleri açısından inceleme yapıldığını, 15.5.1996 tarihli tutanakla ayrıntılı bir şekilde açıklandığını, kıyı kenar çizgisinin zemindeki mülkiyet ve yapılaşmalara göre belirlenemeyeceğini bu nedenle davanın reddi gerektiğini savunmuştur.

Mahkeme tarafından: 3621 Sayılı Kıyı Kanununa göre; kıyı kenar çizgisinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onayından sonra yürürlüğe gireceği, onaylanan kıyı kenar çizgisinin ilanına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği, davacı tarafından da dava konusu kıyı kenar çizgisinin 6.6.2002 tarihinde Antalya Valiliğine yaptığı başvuru sonucu öğrenildiğini belirtilerek 60 günlük dava açma süresi içerisinde 05.08.2002 tarihinde dava açıldığı, davalı idarenin kıyı kenar çizgisinin 31.07.1996 tarihinde onandığı ileri sürülerek süresinde dava açılmadığı yolundaki iddiasına itibar edilmeyerek işin esasına geçilmiştir.

3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun 4. maddesinde, Kıyı kenar çizgisinin; deniz, tabii ve suni göl ve akarsularda, kıyı çizgisinden sonraki kara yönünde su hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, kayalık, taşlık, sazlık, bataklık ve benzeri alanların doğal sınırının ifade eder" şeklinde tanımlandığı, 9. maddesinde de; Kıyı kenar çizgisinin, tespit komisyonunca tespit edilip Valiliğin uygun görüşü ile birlikte gönderilen kıyı kenar çizgisinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceğinin hükme bağlandığı anlaşılmıştır.

Kıyı Kanunu'nun Uygulamasına Dair Yönetmeliğin 4. maddesinde de aynı şekilde, kıyı kenar çizgisi tanımının yapıldığı, 8. maddesinde ise, Kanun ve bu yönetmeliğin 4. maddesinde belirtilen esaslara göre kıyı kenar çizgisinin arazide tespit edileceği ve onaylı halihazır haritalar üzerine işleneceği, arazide teknik yönetmelik esaslarına göre tespit edilen noktaların meydana getirdiği kıyı kenar çizgisinin usulüne uygun olarak harita üzerine

geçirileceği hükmünün getirildiği, davacının ise, Antalya İli Kemer İlçesi Ulupınar Köyü Çıralı Mevkiinde P.24 b.10.c.IV.d nolu 1/1000 ölçekli halihazır harita paftası üzerine çizilen kıyı kenar çizgisinin 31.07.1996 tarihinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onandığı, davacının ise, belirtilen kıyı kenar çizgisi alanında 212 ve 213 parsel numaralı taşınmazlarının olduğu, kıyı kenar çizgisinin taşınmazlarından geçtiğini iddia ederek kıyı kenar çizgisinin iptali istemiyle bakılan davayı açtığı tespit edilmiştir.

Mahkeme kararı doğrultusunda mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu; Ziraat Mühendisi, Harita Yüksek Mühendisi ve Jeoloji Yüksek Mühendisi tarafından 04.01.2005 tarihinde düzenlenen bilirkişi raporunda özetle; davaya konu bölgede jeolojik açıdan yapılan saptamalar sonrasında; incelenen alanda, deniz seviyesi ile karasal arazi arasında kot farkının 1,5-2 m kadar olduğu, bu özelliği nedeniyle adı geçen kıyının “Alçak ve Basık Kıyı” niteliğinde bulunduğu, bu kıyının bölgedeki su hareketlerinin etkisi ve bölgedeki akarsu ve rüzgar etkinliklerinin sonucu olarak oluştuğu, bu kıyıya ilişkin tanımın yönetmelikte; “Kıyı çizgisinden sonra da devam eden kıyı hareketlerinin oluşturduğu plaj, hareketli ve sabit kumulları da içeren kıyı kordonu, lagün gölü, lagün alanları, sazlık, bataklık ile kumluk, çakıllık, taşlık ve kayalık alanları içeren kıyılardır.” şeklinde tanımlandığı belirtilmiştir.

Kıyı kenar çizgisi incelemesi yapılan bölümde özetle; Ulupınar Çayı tarafından getirilen malzemelerin oldukça fazla olduğu, idare tarafından belirlenen kıyı kenar çizgisi ve davacı kişi tarafından esas alınan kıyı çizgileri boyunca, 50-60 cm derinliğinde 7 adet profil inceleme çukurunun açıldığı, kaya birimleri ile örtünün doğal yollarla mı, yoksa deniz etkisiyle mi oluşturulduğu hususunun incelendiği, bu lokasyonlardaki kaya türleri açısından bazen farklılıklar, bazen de benzerlikler bulunduğu, örnek alınan lokasyonların incelenmesi sonucu; doğal malzeme ile taşınan malzemenin birbirinden ayrılmasının oldukça güç olduğunun saptandığı, davaya konu kıyı kenar çizgisinin geçtiği parsellerdeki yüzeydeki toprağın, yakın çevrede doğal olarak oluşmuş toprağın genetik özelliklerini yansıtmadığı, bu parsellerin yüzeyden 40-50 cm’lik bölümünün taşıma bir toprak örtü ile örtüldüğü ve deniz tarafında bir taş duvarla korumaya alındığının gözlemlendiği, anılan bu kısımda çok sayıda bölgenin yerel bitki örtüsü dışında sonradan yetiştirilmiş bulunan peyzaj amaçlı ağaç ve çalı türünde süs bitkileri bulunduğu, taşınan malzemenin kum ve silt içerikli oluşu, Ulupınar Çayı’nın güncel olarak taşıdığı çökellerin bulunması, yağış ve yıkanma ile yüzeydeki humus ve diğer organik maddeler ile killi materyallerin toprak profilinde aşağıya doğru yıkanması

gibi etkenlerin, bölgenin deniz etkisinde kalıp kalmadığı hususunda yanıltıcı olduğu, bu durumun da kıyı kenar çizgisinin kesin olarak belirlenmesini güçleştirdiği, ancak eldeki bilgi ve gözlemlere göre sonuç olarak; Antalya İli Kemer İlçesi Ulupınar Köyü Çıralı Mevkiinde 212 ve 213 parsel sayılı taşınmazların önünden geçirilen kıyı kenar çizgisinin yukarıda açıklanan gerekçelerde de belirtildiği gibi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca belirlenmiş olan kıyı kenar çizgisinin deniz yönüne doğru en fazla 5 m kadar daha kaydırılabileceği kanaatinde görüş belirtilmiştir.

Mahkemece; Antalya İli Kemer İlçesi Ulupınar Köyü Çıralı mevki 212 ve 213 parsel numaralı taşınmazları kapsayan ve 1/1000 ölçekli P.24.b.10.c.IVd. halihazır paftasına isabet eden kıyı kenar çizgisinin yönetmelik hükümlerine ve doğal yapıya uygun olarak tespit edilmediği sonucuna varılarak dava konusu 31.07.1996 onay tarihli P.24.b.10.c.IV.d halihazır paftasında 212 ve 213 parsel sayılı taşınmazlara isabet eden kıyı kenar çizgisinin iptaline karar verilmiştir.

3621 Sayılı Kıyı Kanunu'na göre; kıyı kenar çizgisinin tespitinde, su hareketlerinin etkisinde, doğal olaylar nedeniyle oluşmuş alanlar esas alınacaktır. Doğal yapıya uygun olarak belirlenmediği hususundaki bir kısım bulgular nedeniyle oluşan tereddüt sonucu; kıyı kenar çizgisinin iptali, hem kanun, hem de uygulamada birliği sağlamak yönünden isabetlidir.

2.2.5. Kıyı Kenar Çizgisinde Teknik ve Maddi Hatalar

Gerçek bir kişinin varisleri tarafından vekilleri aracılığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Antalya Valiliği aleyhine açılan ve Antalya 1. İdare Mahkemesinin 2006/3142 Esas, 2009/99 numaralı Kararına konu olan davada, Antalya İli Alanya İlçesi Yeşilöz Köyü Deniz Güneyi Mevkii 252 parseli kapsayan 1/1000 ölçekli 12.S.IV.a sayılı hali hazır plan paftalarına isabet eden alanda, 27.02.1991 tarihinde onaylanan kıyı kenar çizgisinin; teknik ve maddi hatalar içerdiği, denizin etkisi altında olmayan bazı kısımların da kıyı bandında bırakılarak kıyı kenar çizgisinin belirlendiği iddia edilerek iptali dava edilmiştir.

İdare savunmasında özetle; kıyı kenar çizgisinin tespitinde Valilik Kıyı Kenar Çizgisi Tespit Komisyonunca arazide topoğrafik, jeolojik ve toprak özellikleri açısından inceleme yapıldığını, kıyı kenar çizgisinin zemindeki mülkiyet ve yapılaşmalara göre belirlenemeyeceği gerekçeleriyle davanın reddi gerektiğini savunmuştur.

Mahkeme tarafından; 3621 Sayılı Kıyı Kanunu'nun 4. maddesinde Kıyı kenar çizgisinin, deniz, tabii ve suni göl ve akarsularda, kıyı çizgisinden sonraki kara yönünde su

hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, kayalık, taşlık, sazlık, bataklık ve benzeri alanların doğal sınırının ifade ettiği, 9. maddesinde; Kıyı kenar çizgisi tespit komisyonunca tespit edilip Valiliğin uygun görüşü ile birlikte gönderilen kıyı kenar çizgisinin, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceği, Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 4. maddesinde de aynı şekilde, kıyı kenar çizgisi tanımının yapıldığı, 8. maddesinde, Kanun ve bu yönetmeliğin 4. maddesinde belirtilen esaslara göre kıyı kenar çizgisinin arazide tespit edileceği ve onaylı halihazır haritalar üzerine işleneceği, arazide teknik yönetmelik esaslarına göre tespit edilen noktaların meydana getirdiği kıyı kenar çizgisinin usulüne uygun olarak harita üzerine geçirileceğinin hükme bağlandığı, davacının ise belirtilen kıyı kenar çizgisi alanında 252 parsel numaralı taşınmazının olduğu, kıyı kenar çizgisinin taşınmazlarından geçtiği iddiasıyla kıyı kenar çizgisinin iptali istemiyle dava açtığı tespit edilmiştir.

Kıyı kenar çizgisinin mevzuata uygun olarak belirlenip belirlenmediği hususunun tespiti bakımından mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu; Ziraat Mühendisi, Harita Yüksek Mühendisi, Jeoloji Yüksek Mühendisi tarafından 23.09.2008 tarihinde bilirkişi raporu düzenlenmiştir.

Bilirkişi raporunda ayrıntıları yer alan tespit, değerlendirme, açıklama ve yorum sonuçlarına göre;

- Davaya konu 252 nolu parselin oluşumunda Akdeniz'in su ve dalga hareketlerinin, kütle hareketlerinin ve akarsuyun dipkızı teras faaliyetlerinin etkili olduğu tespit edilmiştir.

- Yukarıda sözü edilen bu fizyografik güçlerin, Akdeniz'in kıyı çizgisinden itibaren kara yönünde yaklaşık 55-60 m'lik yatay mesafede ve yaklaşık 5.0 m'lik arz yükseltisine karşılık gelen kısımda dinamik ve dengeye ulaşmış olduğu belirtilmiştir.

- Davaya konu 252 parsel için, denizel nitelikli kumulların bitip karasal nitelikli arazilerin başladığı alanın halihazır sınırının, Akdeniz'in kıyı çizgisinden itibaren kara yönündeki yaklaşık 40-45 m'lik yatay mesafede ve yaklaşık 4.0 m'lik arz yükseltisi kısmında olduğu, bu sınırın doğal sınırdan biraz daha deniz tarafında olduğu ve bu kısmın doldurma-düzleme neticesinde sonradan oluşturulduğu saptanmıştır.

- Davalı idarece, Akdeniz'in kıyı çizgisinden sonraki 55-60 m'lik yatay mesafeden ve halihazır haritasında da yaklaşık 5.0 m'lik münhani eğrisinin oluşturduğu elipsoid eğrinin ortasından geçecek şekilde çizilmiş ve onanmış olan Kıyı Kenar Çizgisinin, ilgili kanun ve yönetmelikte tanımlanmış olan bilimsel ve teknik hususları riayet edilerek belirlendiği

yönünde görüş belirtilmiştir.

Mahkeme tarafından, dava konu olan alandaki kıyı kenar çizgisinin yönetmelik hükümlerine ve doğal yapıya uygun olarak tespit edildiği sonucuna varılmıştır.

Bu durumda, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca 27.02.1991 tarihinde onaylanan kıyı kenar çizgisinde hukuka aykırılık görülmeyle dava reddedilmiştir.

2.2.6. Dar Yüksek Kıyı Tanımlamasında Kıyı Kenar Çizgisinin Falez ya da Şevin Üst Sınırından Geçmesi

Dar yüksek kıyı tanımlaması ve kıyı kenar çizgisinin falez ya da şevin üst sınırından geçirileceği kuralını getiren yönetmelik hükmünün 3621 sayılı Kıyı Kanunu'na aykırı olup olmadığı yargılama konusu olmuştur.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından 30.03.1994 günü Resmi Gazetede yayımlanan Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmeliğin 1. maddesinin dar yüksek kıyı tanımlamasının ve dar yüksek kıyı özelliği gösteren kesimlerde kıyı kenar çizgisinin şev ya da falezin üst sınırından geçirileceğine ilişkin bölümünün, anayasa ve kanunlara aykırı olduğu iddia edilerek iptal davası açılmıştır.

Savunmada; 1982 Anayasası'nın 43. maddesinde, kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, deniz, göl ve akarsu kıyıları ile deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetileceği, kıyılarla, sahil şeritlerinin kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma koşullarının yasayla düzenleneceğine yönelik hükümlere atıf yapılmıştır.

Deniz, tabii ve suni göl ile akarsu kıyıları ve bu yerlerin etkisinde kalan ve devamı niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğal ve kültürel özelliklerini bozmadan koruma ve toplum yararlanmasına açık, kamu yararına kullanma esaslarını düzenleyen 3621 sayılı Kıyı Kanunu, uygulamaya ilişkin esasları belirleyen 30.03.1994 gün ve 21890 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelik hükümlerine göre; kıyı kenar çizgisi, deniz tabii ve suni göl ve akarsuların alçak-basık kıyı özelliği gösteren kesimlerinde kıyı çizgisinden sonraki kara yönünde su hareketlerinin oluşturduğu kumluk, kayalık, taşlık ve benzeri alanların doğal sınırı, dar-yüksek kıyı özelliği gösteren kesimlerinde ise, şev ya da üst falezin sınırı olacağı, dar-yüksek kıyının ise, plaj ya da abrazyon platformu (dalga aşındırması ile oluşmuş aşınım düzlüğü) olmayan ya da çok dar olan şev veya falezle son bulan kıyı olduğu hususuna

savunmada yer verilmiştir.

Dosyada mevcut bilirkişi raporunda; dava konusu yerin dar kıyı özelliğine sahip olduğu ve yönetmelikteki dar-yüksek kıyı tanımının kıyı yasalarında ve bu yasalara ilişkin yönetmeliklerde yapılan bilimsel tanımlamalara uygun düştüğü belirtilmiştir.

Danıştay Altıncı Dairesi kararında özetle; Dar kıyının; kıyı kenar çizgisinin, kıyı çizgisi ile çakışması olarak tanımlandığını, yönetmelikte ise kıyının, dar-yüksek kıyı ve alçak-basık kıyı olarak ikiye ayrıldığını belirtmiştir.

Uyuşmazlığa konu dar-yüksek kıyının, plaj ya da abrazyon platformu olmayan veya çok dar olan şev veya falezle son bulan kıyıları olarak tanımlandığı ve dar yüksek kıyı özelliği olan kıyılarda kıyı kenar çizgisinin falezin üst sınırından geçeceği vurgulanmıştır.

Falezler ya da şevlerle sona eren kıyılarda, su hareketlerini bu falez ya da şevlerin kestiğini, yani falezin ya da şevin alt sınırının kıyı çizgisini (su hareketlerinin son bulunduğu çizgi) oluşturduğunu, öte yandan, falez ya da şevin üst sınırının izdüşümünün alt sınırı ile çakıştığından kıyı kenar çizgisi ile kıyı çizgisinin aynı noktada birleştiğini, bu durumda, kıyı, kıyı kenar çizgisi ya da sahil şeridine ilişkin ölçümlerin dikey değil yatay ölçümler olduğu da dikkate alındığında, uyuşmazlık konusu yönetmelikle getirilen dar-yüksek kıyının olduğu yerlerde (falezler ya da şevlerle son bulan kıyılarda) kıyı kenar çizgisinin şev veya falezin üst sınırından geçirileceğine ilişkin ifadenin kanunla getirilen dar kıyı (kıyı kenar çizgisi ile kıyı çizgisinin çakışması) tanımlanmasına aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Dar-yüksek kıyı tanımlaması ve kıyı kenar çizgisinin falez ya da şevin üst sınırından geçirileceği kuralını getiren yönetmelik hükmünün, 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun amacına uygun olduğu, kanuna aykırı ya da tamamlayıcı bir hüküm getirmediği, uygulamaya yönelik olarak konuya açıklık getirdiği belirtilerek davanın reddedildiği anlaşılmıştır. (Danıştay Kararları Dergisi Sayı 97 s. 381)

SONUÇ

Doğanın, kıyılar yönünden gerek ülkemize, gerekse Antalya İline cömert davrandığı açıkça ortadadır. Doğal zenginliklerimizden olan kıyılarımızı ilgilendiren pek çok yasa hükmünün bulunması da yasama organının bir cömertliğidir. Diğer yandan, kıyıların en üst norm olan Anayasa bazında ele alınması ve temel prensiplerinin Anayasa’da belirtilmesi, ayrıca 1980 ve 90’lı yıllarda kıyı alanlarına yönelik yapılan hukuksal düzenlemelerde kamu yararı kavramının özellikle vurgulanması isabetlidir.

Ancak kıyıların bulunduğu alanın yerine ve vasfına göre; son zamanlara kadar aynı alanda bir veya birden fazla kurum söz sahibi olabilmekteydi. Her bir bakanlık veya kurum, alana, kendi bakış açısıyla eğilmekte ve bu doğrultuda düzenlemeler yapmaktaydı. Temel felsefeleri farklı olduğu için bir yaklaşım, amaç ve değerlendirme farklılığının bulunması kaçınılmazdı. Her bir bakanlık veya kurum kendi alanı ile ilgili olarak yani sektörel açıdan konuya eğilmekteydi. Kurumlar arasında bir koordinasyonun bulunmaması da yetki karmaşasını gündeme getiriyordu. Örn: Kıyı kuşağında ve orman içerisinde bulunan doğal sit alanında; Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman, Maliye ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı aynı anda söz sahibi olabiliyordu. Yeni yürürlüğe giren 644 Sayılı KHK’nın katılım ve yerel yönetimleri gözardı eden uygulamaları dışında; planlama hususunda neredeyse tek başına yetkili olması bahsi geçen yetki karmaşası ve çok başlılığı ortadan kaldırmıştır. KHK’nın öngördüğü yönetmelikler henüz yürürlüğe girmemiş olsa da; tüm sorunların uygulamalardan kaynaklandığı bir sistemde, yeni düzenlemeler için uygulama yönünden yorum yapılması henüz mümkün değildir. Ancak koruma-kullanma ekseninde işbirliği ve katılım ile yapılacak düzenlemeler kıyıların korunmasında daha etkili olacaktır.

Yetkiler merkezde toplanmış olsa da; kıyılar hakkında çevre ve kentleşme bilinci ile hareket edecek kadroların merkezde oluşturulamaması halinde, kıyılar için etkin bir koruma sağlanamayacaktır.

Hukuksal düzenlemelere baktığımızda; metinlerin ortaya çıkış amacındaki nedenin, kamu yararına ve kıyı korumasına dayandığı söylenebilir. Kanunlarla korumaya alınan milli servetler ve değerler, dolayısıyla kıyılar üzerindeki korumacı yaklaşım özellikle son 15 yıl içerisinde değişerek sadece ‘daha fazla geliri nasıl sağlarız?’ şeklindeki ekonomik bakış açısını hakim duruma getirmiştir. Yaşanan süreçte, bazen kıyıları Devlet’e ya da kamu kurum ve kuruluşlarına karşı da korumak gerekmiştir. Mevzuatta pek çok değişiklik yapılmıştır. Bir

kumaşa sonradan ilave edilen yamanın kumaş dokusu ile uyum gösterememesi gibi, korumacı yasalarda, daha sonradan yapılan değişiklikler de yasanın ilk yürürlüğe girdiği anki ruhu ile uyum sağlayamamaktadır. Zaten aynı konuda bile olsa, fazla değişiklik yapılması tutarlılığı ortadan kaldırmaktadır.

Ormanlarımızın büyük çoğunluğunu yasal düzenlemelerle kaybettiğimize ilişkin haklı tespit gibi, kıyılarımızın da çoğunu; turizm, maden arama, özelleştirme veya imar planı alanındaki düzenlemelerin hukuki temelini oluşturan yasal mevzuatımızla kaybetmekte ve koruyamamaktayız. Kıyılar hakkındaki düzenlemelerde yapılacak tek bir hata bile, geri dönüşü olmayan sonuçlara neden olurken, aynı konuda iki ya da daha fazla kez yapılmış hatalı işlemlere iyi niyetli yaklaşmak mümkün değildir. Ekonomik beklenti adına kamu yararı kavramı ikinci plana atılmıştır. Diğer yönden turizm ya da maden alanlarına yönelik gelir amaçlı tesis ya da işletme sayısındaki artış milli geliri hedeflendiği şekilde arttıramamaktadır. Çünkü tesis ya da işletmelerin çoğunluğunda yabancı sermaye bulunmaktadır.

644 Sayılı KHK'daki katılım ve yerel yönetimleri ihmal eden, katılımı idarenin takdirine bırakan anlayış, yerinden yönetim ilkelerini zedeleyici mahiyettedir. 'Ben yaptım, oldu' şeklindeki oldu-bittilerle karşılaşılması mümkündür. Ancak uygulayıcıların samimi ve iyiniyetli olması halinde olumlu sonuçlar alınabilecektir.

Yukarıda incelediğimiz yargı kararları nazara alındığında; kanunların varlık nedenine ve ruhuna uygun, kıyılar için korumacı ve kamu yararını ön planda tutan, kullanımı da gözardı etmeyen, birbirleri ile ve kendi içerisinde tutarlı kararların verildiği görülmektedir.

ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kıyılarımıza sahip çıkabilmek ve bu alanları koruma-kullanma dengesi içerisinde gelecek kuşaklara devir edebilmek için farklı çözüm önerileri düşünülebilir.

Kıyı Kanunu ve Yönetmeliği'nde özgün bir örgütlenmeye ihtiyaç vardır. Planlama, uygulama, denetleme boyutlarında merkezi, bölgesel ve yerel idarelerin rolleri tartışılmalıdır. Kontroller sık, cezalar caydırıcı olmalıdır. Kıyıların yöresel özelliklerinin etkin olacağı bir sistemde idari yapının yerelleşmesi ve objectiviteden uzaklaşması kaçınılmazdır. Bu nedenle bölge veya il ölçeğinde kıyı örgütleri kurulmalıdır. Kıyı, sahil şeridi ve kıyı etkileme alanları yöresel olarak içinde bulunduğu özelliklere göre belirlenmelidir. Kıyılarda yapılaşmanın denetimi, kıyıların korunmasında önemlidir. Denetim hem merkezden, hem de yerel açıdan uygulanmalıdır. Gerekirse kaçak yapı ihbarcılarında belli miktarda ikramiye verilmelidir. Kıyı bölgelerinin doğal, ekolojik, sosyal, kültürel, ekonomik ve tarihi özelliklerini belirlemek amacıyla envanterler oluşturulmalıdır. Bu envanterler belirli aralıklarla gözden geçirilmeli ve güncellenmelidir.¹⁰⁴

Kıyıda yer alan faaliyetlere ilişkin cezalar, harçlar, katılım payları, vergiler ile bir kıyı fonu kurulmalıdır. Bu işlemlere ilişkin faaliyetler yıl sonunda rapor olarak ilan edilmelidir. Kıyı planlamasında yakın zamana kadar geleneksel planlama sürecini yönlendiren yalnızca insanın refahını sağlamayı amaçlayan, insan merkezli yaklaşım yeterli değildir. İnsan, çevre ile birlikte ele alınmalıdır. Kıyı ekolojik planlamasında, tek amacın salt koruma olmadığı anlaşılmalıdır. Kıyının ekonomik üretkenliğinin ve canlılığının sağlanması, yaşam kalitesinin yükseltilmesi de hedeflenmeli ve bu konular eşgüdümlü planlamalar ile ele alınmalıdır. Bu yaklaşım zaten 644 Sayılı KHK'da ifadesini bulan bütünleşik kıyı alanları yönetimini işaret etmektedir. Kıyı alanları merkeziyetçi yapı nedeniyle; üst ölçekten gelen politika, karar ve plan kararlarından etkilenmekte, biçimlenmektedir. Ülke düzeyinde üst ölçekten alt ölçeğe kadar inen eşgüdümlü bir ekolojik planlama sistemi kabul edilmelidir. Merkezi idare yerel yönetimlerin sesine kulak vermeli, kararlarını onlara dayatmamalıdır. Ancak 644 Sayılı KHK'da yerel yönetimlerin sesi neredeyse tamamen kısılmıştır. Planlama süreci içinde kıyı alanları için öngörülecek faaliyetler için risk analizleri yapılmalıdır. Kıyının ekolojik planlamasında ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri ve yerel yöntemlerin yanı sıra ilgili meslek odaları, sivil toplum örgütleri ve akademik çevrelere yer verilmeli, bilimsel

¹⁰⁴ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.103

veriler ve kamu yararı hiçbir zaman gözardı edilmemelidir.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Doğan E., Erginöz M. A. (1997) a.g.e., s.103-104-105

KAYNAKÇA

Kitap ve Dergiler

Akın Ü, İdare Hukuku Açısından Kıyıların Tabi Olduğu Hukuki Rejim, Yetkin Yayınları, Ankara, 1998

Ateş T., ‘Plancılar-Mimarlar-Peyzaj Mimarları Arasındaki Bölük Pörçük İlişkiler Üzerine’, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Dergisi, s.17, Sayı: 38, Ankara, Temmuz 2007

Aydın M.O., Esengil R., Erdem G., Antalya Kıyı Yerleşmeleri, Planlama, Yapılanma, Kullanma ve Sorunları, TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi, Antalya 1996.

Babacan Tekinbaş B., Yargı Kararlarında Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Ankara, Şubat 2008

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 13. Cilt, Baskı: Milliyet Gazetecilik A.Ş. Copyright: Librairie Larousse, İstanbul, 1986

Eren Ş.G., Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri, Memleket Yayınları: 5, Yayına Hazırlayan: Sonay Bayramoğlu Özüğurlu, Ankara, Haziran 2010

Heywood A., Siyaset (Politics), Editör: Buğra Kalkan, Adres Yayınları:19, Ankara, Ekim 2007

Karakuş E., Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri, Memleket Yayınları: 5, Yayına Hazırlayan: Sonay Bayramoğlu Özüğurlu, Ankara, Haziran 2010

Manisalı E., Türkiye ve Küreselleşme, Derin Yayınları, Üçüncü Basım, İstanbul, 2002

Şen Beyazlı D., Aydemir Ş. ‘Kentlilik Bilinci ve Mekan: Trabzon Kenti Örneği’, ‘Planlama’, TMMOB Şehir Plancıları Odası Dergisi, s. 49-60, Sayı:44, Ankara, Ağustos 2009.

Çelik H.M., ‘Türk Kent Planlama Sisteminin Dünya Planlama Teorisindeki Yeri ve Açmazları’, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Dergisi, s.93-105, Sayı:26, Ankara, Aralık 2003.

Danıştay Dergisi, Yıl:25, Sayı:89, s. 308-309, Ankara.

Doğan E., Erginöz M.A., Türkiye’de Kıyı Alanları Yönetimi ve Yapılaşması (1.Basım), Arion Yayınevi, İstanbul, Ekim 1997

Duru B., Kıyı Politikası, Kıyı Yönetiminde Bütünleşik Yaklaşımlar ve Ulusal Kıyı Politikası, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları No:29 Ankara, Temmuz 2003.

Mollaveisoğlu T., Görünmez Holding (5.Baskı), İsim Yayınları, Ankara, Ağustos 2010.

Okyanus Ansiklopedik Sözlük, Hazırlayan: Pars Tuğlacı, İkinci Basım, Cem Yayınevi, Cilt:3, Mayıs 1978.

Sancakdar O., Kamusal Sulardan Yararlanma, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004.

Sılaydın M.B. ‘Şehir Planlama ve Su Kaynakları İlişkisi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler (İzmir Deneyimi), Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Dergisi, s.111-117, sayı:41, Ankara, Kasım 2008.

Şener E., Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanunu, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1992

Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Küresel Bakış, Çeviri Hukuk Dergisi, s. 147-172, Yıl:1, Cilt:1, Sayı:1, Ankara, Nisan 2011.

Kanunlar ve Diğer Kaynaklar

644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Tarihi: 29/06/2011, Resmi Gazete Tarihi: 04/07/2011.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, Kabul Tarihi: 08.09.1983, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 10.09.1983

3402 Sayılı Kadastro Kanunu, Kabul Tarihi: 21.06.1987, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 09/07/1987

3621 Sayılı Kıyı Kanunu, Kabul Tarihi: 04.04.1990, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 17.04.1990

Kıyı Kanunu’nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, Bayındırlık ve İskan

Bakanlığından, Yayınılandığı Resmi Gazete Tarihi: 03.08.1990.

Türk Medeni Kanunu, Kanun Numarası: 4721, Kabul Tarihi: 22.11.2001, Yayınılandığı Resmi Gazete Tarihi: 08.12.2001

3194 Sayılı İmar Kanunu, Kabul Tarihi: 03.05.1985, Yayınılandığı Resmi Gazete Tarihi: 09.05.1985.

2872 Sayılı Çevre Kanunu, Kabul Tarihi: 09.08.1983, Yayınılandığı Resmi Gazete Tarihi: 11.08.1983.

2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, Kabul Tarihi: 12.03.1982, Yayınılandığı Resmi Gazete Tarihi: 16.03.1982.

2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu, Kanun Kabul Tarihi: 09.08.1983, Yayınılandığı Resmi Gazete Sayısı: 18132.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Yayınılandığı Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005.

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Kabul Tarihi: 21.07.1983, Yayınılandığı Resmi Gazete Tarihi: 23.07.1983.

Uyap Mevzuat 10.0 erişim tarihi: 24.09.2011

<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2006/2006-1Kiyi/2006-Kiyi.pdf> T.C. Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetimi Raporu, ‘Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi’ Haziran 2006 erişim tarihi: 28.05.2011

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?manage_karar&ref=show&action=karar&id=2722&content=ced_raporu erişim tarihi: 22.06.2011

<http://blog.milliyet.com.tr/mtuncer>, erişim tarihi: 29.05.2011

Antalya Büyükşehir Belediyesi Bütünü 1/50.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Planlama Raporu, http://nazimplan.antalya.bel.tr/50000plan_raporu.pdf erişim tarihi: 29.05.2011

www.kultur.gov.tr-<http://muratpasa.com/turizm-aktiviteleri/kiyi-turizmi-2.html>

erişim tarihi: 31.05.2011

http://tr.wikipedia.org/wiki/Akdeniz_B%C3%B6lgesi Erişim tarihi: 31.05.2011

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=954&content=enerji erişim tarihi: 23.06.2011

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=954&content=, Anayasa Mahkemesinin 18.9.1991 tarih, 1990/23 Esas, 1991/29 sayılı Kararı, erişim tarihi: 18.08.2011

http://nazimplan.antalya.bel.tr/PLAN_RAPORU.pdf erişim tarihi: 20.08.2011

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=954&content= erişim tarihi: 24.09.2011

<http://www.tumgazeteler.com/?a=1139674> erişim tarihi: 26.09.2011

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Mehmet SEZER

Doğum Yeri ve Tarihi : Burdur - 18.11.1975

Mezun Olduğu Okullar : Dr. İlhami Tankut İlkokulu Antalya
Hızır Reis Ortaokulu Antalya
Polis Koleji İstanbul
Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Çalıştığı Kurumlar : Emniyet Genel Müdürlüğü
Adalet Bakanlığı

Çalıştığı Yerler : Ankara, Antalya, Köprübaşı (Trabzon), Sarız (Kayseri),
Şırnak-Merkez, Milas (Muğla)

Görevi : Cumhuriyet Savcısı

Medeni Durumu : Evli

Yabancı Dili : İngilizce

Tel : 0 505 453 42 48